

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Göncz Kinga külügyminiszter köszöntője ■ Négy év múlva magyar elnökség – Beszélgetés Iván Gábor európai igazgatóval, a Külügyminisztérium szakállamtitkárával ■ Vándor János–Szolcsányi Bálint: Az európai integráció mint a diplomácia sajátos küzdőtere ■ Tóth Judit: Közérdek az Európai Bíróság előtt ■ Nagy Sándor Gyula: Az európai uniós támogatások felhasználásának összehasonlítása egyes tagállamok esetében

EURÓPAI TÜKÖR

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

Felelős kiadó:

Víg József

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: 458-1000

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők az Országgyűlési Könyvtárban, valamint a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján (www.nfh.hu; Kiadványok, információk menüpont).

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: ProPlus Stúdió

Nyomdai kivitelezés: Komáromi Nyomda és Kiadó Kft.

ISSN 1416-6151



EURÓPAI TÜKÖR

2007/1.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

Tartalom

GÖNCZ KINGA külügyminiszter köszöntője	3
Négy év múlva magyar elnökség – Beszélgetés IVÁN GÁBOR európai igazgatóval, a Külügyminisztérium szakállamtitkárával	4
VÁNDOR JÁNOS–SZOLCSÁNYI BÁLINT: Az európai integráció mint a diplomácia sajátos küzdőtere	11
GYÖRKÖS PÉTER: Egy furcsa vita elő- és utótörténete – az Európai Unió abszorpciós/integrációs képessége	25
TÓTH JUDIT: Közérdek az Európai Bíróság előtt	31
HORVÁTH GÁBOR: Európa felfedezése. George W. Bush elnökségének végére visszalendül a transzatlanti inga	59
GRÚBER KÁROLY: Többszintű EU-kormányzás és aszimmetrikus devolúció, avagy miért regionalisták a skótok, és miért nem az angolok?	65
SÜKÖSD PÉTER: A gyógyszeriparban előforduló párhuzamos kereskedelem megítélése a közösségi esetjogon keresztül	77

Szemle

NAGY SÁNDOR GYULA: Az európai uniós támogatások felhasználásának összehasonlítása egyes tagállamok esetében	94
--	----

Konferenciák

Merre tovább Balkán-projekt?	103
------------------------------------	-----

Uniós aktualitások

TAMÁS CSABA GERGELY: SIS one4all. Mindenkinek? Áthidaló megoldás a schengeni térség bővítéséről	107
<i>Országgyűlés Külügyi Hivatala</i>	
BALÁZS KATALIN: Az USA és Európa közös harca a terrorizmus ellen a légi utasok adatainak továbbításával	114
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
JÁVORSZKYNÉ NAGY ANIKÓ: Fenntartható fejlődés és környezetvédelem	126

Olvasólámpa

Bécs: misszió vagy hazaárulás? Beszélgetés SOMOGYI ÉVA történésszel	135
Modernising Government. The Way Forward (A kormányzás modernizációja. Az út előre)	140

Monitor	149
---------------	-----

English summaries	154
-------------------------	-----

Kedves Olvasó!

Szeretném Önt köszönteni abból az alkalomból, hogy 2007-től az Európai Tükör a Külügyminisztérium, az európai ügyek kormányzati koordinálásáért felelős tárca gondozásában jelenik meg. A Külügyminisztérium folytatni kívánja azt a hagyományt, amelyet a Miniszterelnöki Hivatal kezdett meg, majd a Nemzeti Fejlesztési Hivatallal, illetve a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggel együttműködve folytatott az elmúlt évtizedben.

A Külügyminisztérium szándéka az, hogy az Európai Tükör továbbra is betöltse azt a szerepét, amelyet 1996 óta az európai ügyek véleménynyilvánítási fórumaként képvisel. Meggyőződésem, hogy a Tükör olyan megőrzendő érték, amelyet ma már elismert szerzők széles köre tesz hitelessé. A lap iránti érdeklődést pedig jól tükrözik vissza a tizenegy évfolyam számai, amelyek az egyetemek és főiskolák könyvtárainak, illetve a közigazgatás döntéshozóinak polcain sorakoznak.

Terveink szerint megtartjuk a Tükör megjelenésének havi periodicitását, illetve mélyebb elemzések közkinccsé tételét szolgáló műhelytanulmányok megjelentetése is szándékunkban áll. Mindezzel biztosítani kívánjuk azt az egyedi megjelenési gyakoriságot, amely ebben a műfajban a Tükör sajátossága.

Az Európai Tükör hasábjai az előttünk álló évben remélhetőleg izgalmas fórumot teremtenek az Európai Unió múltját, jelenét és jövőjét meghatározó kérdéseknek. Idén lesz 50 éve, hogy hatályba lépett a hat alapító tagállam együttműködési akaratát tükröző Római Szerződés. A visszaemlékezés kiváló alkalmat nyújt arra, hogy számba vegyük az európai építkezés eddigi eredményeit, megerősítsük közösen osztott értékeinket, és szembenézzünk a jelen kihívásaival.

Az Unió jelenét nagyban meghatározza az – idén Bulgária és Románia taggá válásával beteljesedett, 2004-ben többek között Magyarország részvételével megkezdődött – ötödik bővítési kör eredményeképpen kibővült közösség együttműködése. Meggyőződésem, hogy az Unió 2004–2007-es bővítése megerősítette a közösséget, és kölcsönösen előnyös mind a korábbi, mind az új tagállamok számára. Mindazonáltal, a kibővített Unió még számos tartalékot rejt magában, amelyeket a huszonheteknek együtt kell feltárniuk.

Az Unió jövőjét illetően számos kérdés vár megválaszolásra. A teljesség igénye nélkül álljon itt néhány. Mi lesz az Alkotmányszerződés sorsa? Milyen uniós szakpolitikákról születhet megállapodás a jövőben? Milyen közös költségvetést lesznek hajlandók finanszírozni a tagállamok? Hol lesznek az Unió határai a távolabbi horizonton?

Bízom benne, hogy ezek közül a kérdések közül sokat viszontlátunk majd a Tükör lapjain, a megvitatás legjobb szándékával. Kedves Szerzőinknek ehhez kívánok sok sikert, kedves Olvasóinknak pedig tartalmas időtöltést.

Budapest, 2007. január

Dr. Góncz Kinga
külügyminiszter

Négy év múlva magyar elnökség Beszélgetés Iván Gábor európai igazgatóval, a Külügyminisztérium szakállamtitkárával

Magyarország 2004-ben lett tagja az Európai Uniónak. Azóta számos fontos változás következett be a Közösség életében. Hogyan alakult hazánk Európa-politikája az utóbbi két és fél évben? Milyen változások várhatók e politikában a 2007–2013 közötti időszakban? Hogyan készülünk arra, hogy 2011. január 1-jétől egy fél éven keresztül Magyarország lesz az európai tanácsi formációk soros elnöke? E kérdésekre válaszol az interjúban Iván Gábor, a Külügyminisztérium európai igazgatója.

– *Milyennek látja hazánk két és fél esztendő európai uniós tagságának mérlegét?*
– Ismereteim és tapasztalataim alapján mondhatom, hogy mára jól láthatókká váltak azok az ügyek, amelyekben a magyar álláspont markánsan mutatkozik meg.

Elsőként említeném az *Alkotmányserződés vitáját*. Magyarország szorosban együttműködött azokkal az államokkal, amelyek arra törekedtek, hogy a szerződésben jól látható legyen valamennyi fontos európai érték, ideértve a kisebbségi jogok ügyét. Mindenki számára világossá válhatott, hogy mi azok közé az országok közé tartozunk, amelyek az Unió egységességének zálogát látják az Alkotmányserződésben, olyan eszközt, amely a Közösség hosszú távú érdekeit tartja szem előtt, és senkit nem hoz hátrányos helyzetbe. Úgy gondoljuk tehát, hogy ha a különböző adottságú országok haladási üteme nem is lehet mindig azonos, a végső célnak mégis az egységesség megerősítésének kell lennie. Az intézmények kérdésében pedig a lehető legjózanabb kompromisszumos álláspontot képviseltük.

Ugyancsak egyértelmű volt a magatartásunk a *belső piaci politikák* tekintetében. Minden esetben az egységes belső piacot erősítő intézkedéseket támogattuk, ideértve a négy alapszabadság kiteljesítését, különös tekintettel a munkaerő és a szolgáltatások szabad áramlására.

Aligha lehetett kétséges bárki számára, hogy a *bővítés ügyében* a magyar álláspont egyértelműen *nyitottság-párti*. Ugyanakkor az is világos volt, hogy ez a magyar nyitottság azzal párosult, hogy nem lehet eltekinteni a felvételi kritériumoknak való megfeleléstől. Egyértelművé tettük, hogy támogatjuk Románia és Bulgária felvételét a csatlakozási kritériumok teljesítése alapján, ugyanakkor e két ország belépésével nem tekinthető befejezettnek az Európai Unió bővítése. Szintén mindig hangot adtunk annak, hogy fontosnak tartjuk Horvátország mielőbbi belépését is, a tárgyalásokat az ország egyéni előrehaladása alapján megítélve.

Fontosnak tartom megemlíteni a magyar pozíció következetességének jellemzésére a *költségvetési vitát*. A kezdetektől azon az állásponton voltunk, hogy először a közösségi politikákban kell megegyezni, és azokhoz kell a költségvetési politikát igazítani. Vagyis elleneztük azt, hogy kizárólag a költségvetési korlátok határozzák meg a közösségi politikákat. Ugyanakkor a költségvetési fegyelem betartását Magyaror-

szág kötelezőnek tartja a Közösség egészére is. Mindehhez természetesen társult egy megfelelő szövetségi politika: térségünk azonos érdekű országaival – a visegrádiakkal – és az úgynevezett kohéziós országokkal való együttműködés. Emellett igen aktív párbeszédet folytattunk valamennyi nettó befizető országgal is. A szövetségi politika mellett volt egy elvi kiindulópont, amelynek a gyakorlati értelme mindenki által látható módon jelent meg: Magyarország számára a közösen megjelölt célok közül kiemelkedő fontosságú a következőkben a kohéziós politika fenntartása.

– *Melyek a magyar Európa-politika fő irányai az előttünk lévő időszakban?*

– Annak idején, amikor a kormány 2004. december 14-ei ülésén döntés született arról, hogy milyen fő irányokat célszerű képviselnie a magyar politikának, ez azon az előfeltételezésen alapult, hogy 2006. november 1-jével hatályba lép az új Alkotmány-szerződés. Ismeretes, hogy a körülmények másként alakultak. 2005 közepére mélypontra került az európai együttműködés. Részben az Alkotmányszerződést elutasító francia és holland népszavazás következtében, részben amiatt, hogy nem született meg a pénzügyi perspektívával kapcsolatos megállapodás. Ekkor sokan válságot vizionáltak. Hogy mégsem volt olyan súlyos a helyzet, azt az mutatja, hogy 2006-ban végül sikeres intézményközi megállapodás jött létre az Unió 2007–2013-as költségvetési keretéről, ráadásul tavasszal megállapodás született a belső piaci szolgáltatásokról, amit ugyancsak éles viták kísérték a két megelőző évben. Ezek a megegyezések azért is nagyon fontosak, mert bizonyították a huszonöt tagú Unió működőképességét, és hitelességet adtak az európai integrációnak. Azok, akik szkeptikusak voltak a huszonöt tagországot tömörítő Közösség működőképességével szemben, nagyon frappáns választ kaptak e konszenzusokkal. Ehhez még azt is hozzátenném, hogy időarányosan hamarabb sikerült tető alá hozni a 2007–2013 közötti költségvetést, mint a 2000–2006-ra szólót, amelyet ráadásul csupán tizenöt országra szabtak.

– *A szakértők szerint semmi nem lett volna rosszabb, mint ha kompromisszum híján éves költségvetésre kényszerült volna az Unió, mert az különösen a kis- és közepes tagországokat hozta volna rendkívül nehéz helyzetbe.*

– 1988-ig csak éves költségvetés volt a Közösségben, de nem egy esetben arról sem sikerült megegyezni. Úgyhogy azt kell mondanom, hogy a működőképesség, a közös politikák és nem utolsósorban a tervezhetőség szempontjából – hazánk, és ugyanúgy az Unió számára – nehezen túlbecsülhető eredményekről van szó.

Ami Európa-politikánk fő irányait illeti, elsősorban arra kell törekednünk, hogy javítsuk – az immáron 27 tagú – Közösség versenyképességét. E területen mind gazdasági, mind politikai vonatkozásban bőségesen vannak még tartalékok. Ha megvizsgáljuk az Unió gazdaságát, azt tapasztaljuk, hogy a belső piacon még nagyon sok a korlát. Komoly gazdasági eredményeket csak ezek fokozatos lebontásával lehet elérni. Ezt bizonyítja például, hogy több tagállam is feloldotta az újonnan csatlakozó tagállamokkal szemben fennálló munkaerő-piaci korlátozásait. Hangsúlyozom, hogy a korlátok lebontása nem megy gyorsan, fokozatosan történik, de a haladás nem lebecsülhető. Emellett van politikai tartalék is.

Az idő múlásával mind az európai politikai elit, mind a régebbi tagállamok közvéleménye egyre világosabban látja a bővítés előnyeit. Ennek nyomán változik az egyre

nagyobb Közösséghez való viszony. Ahogy haladunk előre, remélhetően úgy fog csökkenni a „régiek” és az „újak” közötti vélt vagy valóságos ellentétek súlya, és ezeknek a kommunikálása is javul majd. Ugyanakkor az is elfogadottá válhat, hogy Románia és Bulgária felvételével nem fejeződött be az Unió határainak kiterjesztése. Az a politika, amelyet annak idején a koppenhágai kritériumok körvonalaztak, lehetővé teszi, hogy megítéljük: egy ország megfelel-e a Közösséghez való csatlakozás feltételeinek. A magam részéről e pillanatban egy ilyen országot látok, ez a már említett Horvátország, amely hazánk számára rendkívül fontos partner. Távolabbra nézve elsődleges magyar érdek a Nyugat-Balkán országainak európai perspektívája. Külön kérdés Törökország csatlakozása, amely hosszabb távon lehet reális.

– A jelenlegi viszonyok és a bővítéssel kapcsolatos várakozások egyaránt indokolják a kérdést: egységes maradhat-e az Unió?

– Jelenleg két belső együttműködési területet látunk magunk előtt: az euró-, illetve a schengeni övezetet. Mindkettőt olyannak tarthatjuk, ami segíti az Európai Unió előrehaladását, így nem lehet vitás, hogy minden tagállamnak célszerű csatlakoznia hozzá. Magyarország eddigi politikája, amelyre az európai értékrend tiszteletben tartása a jellemző, gazdasági érdekeink, amelyeket meghatározza, hogy külkereskedelmünk több mint nyolcvan százalékát az Unió országaival bonyolítjuk, egyaránt azt diktálják, hogy az egységesülés hosszú távon egy politikai integrációban öltson testet.

Ehhez természetesen meghatározott lépések szükségesek. Mind az euró-, mind a schengeni övezetbe – mint az integráció már létező belső köreibe – való bejutás a politikai integráció egy konkrét lépcsőfokát testesíti meg.

– Az utóbbi időben egyre többször hangzik el, hogy fontolóra kell vennünk, mikor érdemes belépni az euróövezetbe. Mivelhogy ott a gazdasági mozgásterünk – amint némelyek mondják – leszűkülne.

– Tény, hogy az euró bevezetésének a kritériumait nem a felzárkózó országok körülményeit figyelembe véve szabták meg, hanem a mi térségünk országainál jóval előbbre tartó országcsoporthoz számra. Ugyanakkor a közelmúlt tapasztalatai azt mutatják, hogy az olyan felzárkózó országok esetében, mint Portugália, Spanyolország vagy Írország, az euró bevezetése jó döntés volt. Az persze igaz, hogy a kevésbé fejlett államokban a kritériumok teljesítése átmeneti gazdasági növekedési áldozattal jár. Ez az áldozat annál nagyobb, minél nagyobb fiskális kiigazításra van szükség a szóban forgó kritériumoknak való megfeleléshez. Magyarország esetében ennek a pénzügyi kiigazításnak – az ismert körülmények következtében – nagymértékűnek kell lennie, ennek pedig jól láthatók a következményei a konvergenciaprogramban, például a 2007-es gazdasági növekedést illetően. Ezt azonban nem lehet elkerülni. Ugyanakkor teljesen nyilvánvaló, hogy a kiegyensúlyozott költségvetésre nem önmagában az euró bevezetéséhez van szüksége egy országnak. Egyszersmind az is megvizsgálandó, hogy a kiigazítással járó rövid távú hatások és az euró bevezetésének hosszabb távú hatásai milyen egyenleget mutatnak. Úgy hiszem, nem csupán hosszú, de már középtávon is komoly előnyök mutatkoznak az euróövezetbe való belépés esetén. Mert igaz, hogy megszűnik az önálló monetáris politika, de megszűnik a nemzeti valuta sebezhetősége is. Olyan fizetőeszköz tulajdonosai leszünk, amely mögött meghatározó európai gazdaságok összessége, gazdasági ereje áll. Ennek pedig

nehéz volna túlbecsülni az előnyeit. Az átállásnak persze nyilván lesz egy nehéz időszaka, de ennek a veszélyeit a magam részéről nem túloznám el. A közös pénz előnyei viszont nyilvánvalóak egy olyan nyitott gazdaság számára, mint a magyar: akár a hazai vállalkozások üzleti biztonsága, akár a gazdaság növekedése, akár a befektetések szempontjából.

Ami egyébként a gazdasági sikeresség problémáját illeti, azzal kapcsolatban fontosnak tartom kiemelni, hogy Magyarország teljes mértékben integrálódott az Európai Unió belső piacába. Az ágazatközi és áruőcsoportok közötti kereskedelmi mutatók a Benelux országokéhoz vagy Dániéhoz hasonlóak, ami azt mutatja, hogy jobban állunk, mint a mediterrán országok. Innen nézve tehát nem az Unió periferiáján vagyunk. Ebből viszont az is következik, hogy nagymértékben függünk az integráció sikerétől. Vagyis nem csupán az az érdekünk, hogy a magyar vállalatok sikeresek legyenek, hanem az is, hogy a Közösség teljes egésze eredményesen vegyen részt a globális versenyben. Fontos számunkra, hogy az Unió egészében legyen egy olyan gazdaságpolitikai irányvonala, legyen egy olyan közös gazdaságfilozófiája, amely növeli az esélyeinket az Egyesült Államokkal, az Indiával, a Kínával, a Japánnal folytatott versenyfutásban. Újabb egyébként megfigyelhető, hogy az egyes tagállamok is igyekeznek – a külső és belső kényszerek hatására is – jobban megfelelni az új követelményeknek. Ezt látjuk Németországban, de a magyar konvergenciaprogram intézkedései is ezt a célt szolgálják.

– *Vajon az uniós politikák reformja nem gyorsítaná-e meg e cél elérését?*

– Az uniós politikák általában viszonylag lassan, nehezen változnak. Felülvizsgálta a hétéves költségvetés vitájához kapcsolódik. Ez nem véletlen, hiszen a közösségi politikák jelentős része attól válik közösségivé, hogy közösségi forrás van mögöttük. A 2005. decemberi csúcson, amikor a 2007–2013-as költségvetési keretről létrejött a megállapodás, egyúttal olyan döntés is született, hogy a közös költségvetés kiadási oldalát – különös tekintettel a mezőgazdasági politikára – és a bevételeket biztosító források rendszerét egyaránt felül kell vizsgálni 2008–2009-ben. Ez volt az ára annak, hogy az Egyesült Királyság, Svédország és Hollandia elfogadja a 2007–2013-as időszakra szóló megállapodást.

– *Hogyan érinti ez a magyar érdekeket?*

– A 2008–2009-es – félidei – felülvizsgálat tárgya lehet az, hogy történjenek-e változások a 2007–2013-as időszak második felében, illetve mi történjen 2013 után. A mi érdekünk ebben a kérdésben egyértelműen az, hogy a 2007–2013-ra előirányzott költségvetési keret változatlan maradjon. Mi, partnereink döntő többségével, sőt az Európai Bizottsággal együtt, úgy ítéljük meg, hogy a szóban forgó felülvizsgálat valójában a 2014. évvel kezdődő pénzügyi keret vitájának az előkészítését szolgálja.

– *Az ön által említett döntő többségben nagy országok is vannak?*

– Németország és Franciaország nem kívánja a 2007–2013-as pénzügyi perspektívát érdemben felülvizsgálni. Az Egyesült Királyság, Hollandia és Svédország részéről vannak jelzések, hogy szívesen vennék, ha az időszak második felében már érzékelhető változások történnének. Ugyanakkor, mivel mindenki tisztában van vele, mekkora jelentőségű az eddigi megállapodás – ami nélkül nincs költségvetés, nincs

kohéziós politika – aligha képzelhető el jelentős revízió. Viták természetesen lesznek, és ezek várhatóan elsősorban a közös mezőgazdasági politikát fogják érinteni. Azzal kapcsolatban egyébként már a 2007–2013-as időszak második felében mutatkozni fog egy finanszírozási feszültség, amelyet fel kell majd oldani. Várakozásaim szerint azonban a közös mezőgazdasági politika mélyreható reformjára csak 2013 után fog sor kerülni.

– *Milyen feszültségre gondol konkrétan?*

– Nem biztos, hogy a rendelkezésre álló pénz mindenre elég lesz, főként, ami a piaci alapú kifizetéseket illeti. Hangsúlyozom azonban: az a véleményem, hogy a közös mezőgazdasági politika alapvető mechanizmusa 2013-ig nem fog megváltozni. Viszont elkerülhetetlenül szembe kell nézzünk azzal, hogy a legtöbbet fizető tagállamok 2014-től egy teljesen változatlan mezőgazdasági politikát nem lesznek hajlandók finanszírozni. Vagyis nekünk, magyaroknak is dönteni kell arról, hogy a közös mezőgazdasági politika milyen változásait tudjuk elfogadni. Nyilvánvalóan figyelemmel kell lennünk arra, hogy egy nagyon sokrétű politikáról van szó, amelynek van újraelosztó funkciója, piaci szabályozó funkciója, fejlesztési, struktúra-átalakító funkciója és környezetvédelmi funkciója is. Vagyis egy nagyon összetett, a vidéki élet számátalan tényezőjére ható politikáról van szó. Ennek az átgondolása csak úgy lehetséges, hogy az eredeti célt, vagyis a mezőgazdasági termelés biztonságának szavatolását és a vidéki élet minőségének javítását nem adjuk fel. Hogy mindez egészen pontosan mit fog jelenteni 2013 után, az nyilván heves vitákban dől majd el, hiszen a közös mezőgazdasági politika jelenlegi célrendszere Magyarország esetében alapvetően releváns érdekeket szolgál. Nekünk tehát a továbbiakban is a mostani célok jegyében kell gondolkodnunk, és arra kell törekednünk, hogy olyan mechanizmusokat találjunk, amelyek valamennyi tagállam számára elfogadhatók.

– *Alkalmazkodásra is nyilván szükség lesz részünkről.*

– Abban éppen nem állunk rosszul. A magyar mezőgazdaság egy olyan közösségi piacon is jól megállná a helyét, amelyben nincsen semmiféle uniós támogatás. A jelenlegi megállapodások jegyében – ha addig nem változik a helyzet – mi csak 2004-es belépésünk után tíz esztendővel fogjuk megkapni azt a teljes támogatást, amelyet a régi tagországok mezőgazdasága ma is élvez.

– *Ma már viszont nem csupán az agrár-, hanem a kohéziós támogatások is nagyon jelentősek.*

– Éppen ezért várható, hogy a költségvetési felülvizsgálat során a kohéziós politika is több ország érdeklődését fel fogja kelteni. Ebben azonban Magyarországnak teljesen következetes, egyszersmind kőkemény pozíciója van, és számos szövetségesre is számíthatunk e politikában. A magyar álláspont az, hogy a kohéziós politikát a jelenlegi céljai szolgálatában kell megtartani. Ezt az álláspontot az Unió belül meglévő tagállami és regionális különbségek alátámasztják, ugyanis a gazdasági különbségek hátráltatják az Unió versenyképességét. A 2007. január 1-jével tovább bővített Közösségben a korábbinál is nehezebb volna ennek az álláspontnak a helyességét vitatni.

– *Mindezen túl újabb problémák is mutatkoznak. Például a változó külpolitikai környezet.*

– Ez új is meg nem is. Az persze tény, hogy a 27 tagú Uniónak más a környezete, mint a 25 tagúnak, és merőben más, mint amilyen a 15 tagúnak volt. A külpolitikai eszköztár működtetése ilyen körülmények között költségesebb lesz, mint korábban.

Némiképp hasonló a helyzet a kutatás-fejlesztés kérdésével. Nyilván sokat lehet például arról vitázni, hogy van-e szükség közösségi szintű kutatás-fejlesztésre. Nekem az a véleményem, hogy különösen az innovációs politikában, sokkal többet kellene tenni közösségi szinten, mint amennyit eddig tettünk. Azt persze, hogy ehhez milyen pénzügyi mechanizmusok szükségesek, végig kell gondolni. Az eddigi keretprogramok sikeressége azonban mindenképpen azt mutatja, hogy a kutatás-fejlesztésben igen jelentős hozzáadott értéket lehet teremteni közösségi szinten.

– *Eddig a költségvetés kiadási oldaláról esett szó.*

– A bevételi oldalon két alapvető problémával szembesülünk. Az egyik a *költségvetés bevételi szerkezete*. A Közösségben az utóbbi másfél-két évtizedben a saját forrásokon belül a nemzetijövedelem-arányos befizetések növekedtek. Ma már ezek vannak túlsúlyban. Jelenleg két iskola álláspontja ismeretes ezzel kapcsolatban. Az egyik szerint teljesen át kell térni a nemzetijövedelem-arányos befizetésekre, mert ez a teherviselésnek a méltányos rendszere. Ez költségvetési szempontból elfogadható, és Magyarország teherviselő képességével nincs is ellentétben. Ám hosszabb távon ez a rendszer nem egyéb, mint egy tagdíj-befizetési szisztéma. Márpedig egy politikai integráció perspektívájában gondolkodva ez nem optimális mechanizmus. Ezért a másik iskola a Közösség létéből származó pénzek fontosságát hangsúlyozza. Ma is vannak ilyenek: például a vámbefizetések, a mezőgazdasági jellegű befizetések. Az én véleményem szerint ezek nagyon fontosak, de hogy igazán meghatározóak legyenek, ahhoz jóval messzebbre kell haladni a politikai integráció útján. A leginkább kézenfekvő közösségi forrás azonban a közösségi adó lehetne. Ennek azonban belátható időn belül nincs politikai realitása.

A bevételi oldalon a szerkezeti probléma mellett a másik az *egyéni kivételek* rendszere, amiben a legnagyobb súlya jelenleg a brit visszatérítésnek van. Erről Tony Blairnek az a véleménye, hogy valójában nem más, mint anomália, de úgy fogalmazott, hogy egy másik anomália következménye: az Unió agrárpolitikájáé. Lehet róla vitatkozni, hogy igaza van-e Blairnek, de annyi tény, hogy egy ikerproblémáról van szó. Ha sikerül előrelépni, hogy egy mindenki által elfogadható közös mezőgazdasági politika induljon útjára 2014-ben, amelynek Magyarország vélhetően érzékelhető módon a kedvezményezettje marad, akkor van rá esély, hogy a brit visszatérítés és a többi nagy befizetőnek adott kisebb kedvezmények kiiktathatók lesznek a rendszerből. Ezzel kapcsolatban az első lépés már megtörtént a 2005. decemberi csúcson. Csak emlékeztetőül: ott arról született megállapodás, hogy a brit visszatérítés – megváltoztatott számítási módszere szerint – 2013-ig csökken. Ezt az Egyesült Királyság 1973-as felvétele óta most először fogadta el. Az Unió életében ez egy olyan új elem, amely az új tagállamok iránti szolidaritást testesíti meg.

– *Ez reményt keltő a 2008–2009-ben kezdődő tárgyalások eredményeit illetően. Vélhetően javában tartanak majd e tanácskozások, amikor 2011 első felében hazánk fogja elnökölni a tanácsi formációkat. Mit jelent ez számunkra?*

– Egyfelől jelenti az Unió politikai irányítását. Ebből következően 2011 első felében hazánknak jelentős ráhatása lesz arra, hogy mi kerüljön az Unió napirendjére. Lesz egy politikai irányítási feladat, amelynek megoldásában Magyarországnak kell betöltenie az *honest broker* szerepét. Ez kettős felelősséggel jár. Rajtunk múlik, milyen kérdések kerülnek napirendre, továbbá hogy ezek milyen mértékben, milyen módon oldódnak meg. Az *honest broker* szerep ugyanis javarészt konszenzusteremtő szerep.

– *Ez igen komoly szakmai felkészülést igényel.*

– Szakmait és mentálisat egyaránt, hiszen működtetni kell az Uniót. Ez 250 tanácsi munkacsoportot jelent, rengeteg ad hoc munkacsoportot, a tanácsi formációk működtetését. Az Európai Tanács ülésén a magyar miniszterelnök fog elnökölni. Az előkészítés fő felelőse a Külügyminisztérium. Természetesen szoros együttműködésben kell dolgoznunk a szaktárcákkal, hiszen nélkülük nem boldogulunk.

– *A Külügyminisztériumban az ön feladata a szervezés. Miként látja megoldhatónak ezt a hatalmas feladatot?*

– 2006 novemberében láttunk munkához. 2007-re az összes munkacsoport-vezetőnek a „munkaköri leírását” el kell készítenünk, tudnunk kell, melyik munka elvégzéséhez milyen felkészültségű munkatársakra van szükségünk nyelvi, szakmai szempontból. Meg kell tudnunk azt is, hogy ezek a munkatársak megtalálhatók-e jelenleg a közigazgatásban. Amennyiben igen, úgy az év közepéig minden munkacsoport vezetőjét kijelöljük. Ahol viszont ez nem lehetséges, ott egy kiválasztási folyamatot indítunk el. Ezt a Miniszterelnöki Hivatal személyügyi államtitkárságának segítségével végezzük. 2007 őszére-végére teljes listánknak kell lenni arról, kik azok a munkatársak, akikre számíthatunk. Amint ez megtörtént, beindítunk egy igen intenzív képzési programot azzal a céllal, hogy 2008 végére rendelkezünk azzal az apparátussal, amely képes a munkacsoportokat vezetni. 2009-től már látniuk kell, milyen munkát végez az aktuális elnök a munkacsoportban. 2010-től pedig már részt is kell venni a spanyol-belga-magyar elnökségi hármas munkájában. Ugyanis az idén hozott a Tanács egy olyan határozatot, amely előírja, hogy a három egymás után következő elnökség működjön együtt, ami nagyon célszerű. Ennek megfelelően mi már 2006 folyamán szoros együttműködésbe kezdtünk Spanyolországgal és Belgiummal. Ezt abban a reményben tettük, hogy éppen négy esztendő múlva, 2011. január 1-jén – stílszerűen szólva – futás közben vesszük át a stafétabotot a belgáktól.

– *Ekkor egy fél esztendőig rajtunk lesz a világ szeme.*

– Nehéz volna olyan befektetést találni, amelynek nagyobb hozadéka lehetne Magyarországot megismertetése szempontjából. Egy fél éven át hazánk jeleníti meg az Uniót például a külső kapcsolatokban, a harmadik országokkal folytatott tárgyalásokon. Egy ilyen elnökség egy évtizedre hagy jó vagy rossz nyomokat a tagállamok emlékezetében. Ez önmagáért beszél, hogy mekkora térről van szó.

VÁNDOR JÁNOS–SZOLCSÁNYI BÁLINT

Az európai integráció mint a diplomácia sajátos küzdőtere I. *

A történelmileg új politikai rendszer irányában fejlődő európai integrációban az érdekek képviselete és érvényesítése is a hagyományostól eltérő keretek között, és az eddig megismertektől jelentősen különböző szereplők részvétele mellett valósul meg. Amint az Európai Unió nem vehető egybe sem a nemzetállamokkal, sem a szokványos nemzetközi kapcsolatok gyakorlati érvényesülési folyamatában, a diplomáciában is újszerű módon jelenik meg és tevékenykedik. A tanulmány első felében az integrációs diplomácia kérdéskörének elméleti kibontására, a jellegzetességek beazonosítására kerül sor, majd ezt követi az Alkotmányszerződésben felvázolt külkapcsolati háttér, az uniós külügyminiszter és az európai külügyi szolgálat kiépítésével összefüggő kérdések áttekintése. A második részben az uniós diplomáciában kiemelkedő intézmények szerepének, egymás közötti viszonyainak elemzésére vállalkozik a dolgozat.

I. Az integrációs diplomácia elmélete

1. A diplomácia fogalmáról

Általánosan elfogadott, hogy a diplomácia nem más, mint a nemzetközi kapcsolatokban egymástól elkülönült politikai entitások között felvetődő kérdések kezelésének egyik eszköze, az eszköz alkalmazásának gyakorlata. Ez a tevékenység a társadalmi-politikai fejlődéssel, az államközi kapcsolatok sokszínűbbé válásával lett mind összetettebb. Majd a 19. században a hagyományos állami szereplők mellett megjelentek a nemzetközi szervezetek, amelyek létüket és fennmaradásukat kizárólag az államok akaratának köszönhetik. Megszületett a tradicionális állam- és kormányközi együttműködést kiegészítő multilaterális diplomácia, amelynek egyik sajátossága, hogy a nemzetközi szerveződésekben már korlátozottabban érvényesül csak az államokra jellemző cselekvési szabadság, valamelyest korlátozódik a szuverenitás. Történik ez annak ellenére, hogy az új nemzetközi szereplők önálló döntéshozatali jogosítványokkal nemigen rendelkeznek, és elméletileg a független államokat szuverenitásukban nem korlátozhatják. Más szavakkal, a tradicionális kormányközi kooperációt nem váltotta fel a nemzetek feletti együttműködés. A 20. század közepétől a multi-

* A tanulmány a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Kar „Szakdiplomáciai tanulmányok” című jegyzetben publikálendő írás rövidített és jelentősen átdolgozott változata. Az írásban foglaltak a szerzők gondolatait tükrözik, és azokért kizárólag maguk vállalják a felelősséget.

laterális diplomácia új jelensége lett a regionális együttműködési formációk elterjedése, de a kormányköziség meghaladására itt sem került sor.

Markáns változást az európai összefogás kibontakozása hozott, miután az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK, Montánunió), majd a két Római Szerződés önálló jogalanyiságot, és azzal összhangban önálló döntéshozatali kompetenciákat biztosított az általuk felállított Közösségeknek. E Közösségek olyan feladat-, de egyben jog- és hatásköröket kaptak, amelyek megkülönböztették őket minden más nemzetközi szervezettől. Mind belső viszonyaik, mind külső kötődéseik sajátos, másutt nem tapasztalható önállóságra alapozódnak, miáltal minden más nemzetközi szervezettől minőségileg különböző szerephez jutnak. Ez érvényesül intézményeik esetében is: a Közösségek döntéshozó és végrehajtó intézményei, a Tanács, a Bizottság, de részben az Európai Parlament (EP) is, ma már a nemzetközi kapcsolatok önálló szereplőjeként jelennek meg. Az intézmények önálló jogkörei, mozgásai stb. révén olyan komplex rendszer és mechanizmus alakult ki, amelynek működése sem a két-, sem a sokoldalú diplomáciával nem azonosítható. Azokhoz kötődik, azoktól elemeket átvész, de azoktól el is tér. Létrejött az, amit magunk az integrációs diplomácia fogalommal fedünk le, és melyet úgy íránk körül, mint egy szoros politikai, társadalmi-gazdasági és egyéb jellegű összefogásra törekvő szerveződésen belüli kapcsolat- és magatartásrendszert. A fogalom lényege, hogy „még” önálló, szuverén szereplők (államok) és általuk létrehozott intézmények egyidejű, egymáshoz szorosan kötődő, egymást sok tekintetben korlátozó, de mégis – elméletileg – azonos célok felé mutató cselekvéséről van szó. Az integrációs diplomácia korlátozottan érvényesül, amennyiben „kevés” számú állam gyakorolja, és eszközrendszerét tekintve is elmaradni látszik a szuverén államok mögött.

Különös sajátosságként tekinthetünk arra, hogy egyértelműen meghatározható az európai integrációs diplomácia¹ érvényesülésének időtartama. Szinte napra pontosan megállapítható születése, és hasonló módon prognosztizálható megszűnése. Keletkezése az ESZAK létrejöttéhez kapcsolható. Lezárását majd az jelenti, ha a jelenlegi integráció átadja helyét egy magasabb szintű politikai képződménynek, vagy egyszerűen megszűnik létezni.

Az európai integrációt, tudjuk, kettősség jellemzi. Sok olyan tulajdonsággal bír, amelyek kizárólag az egyes (nemzet)államok sajátjai, de nincs minden nemzetállami „adottság” birtokában. Számunkra azonban most nem az a kérdés, hogy mennyivel „kevesebb” az integráció az államokhoz képest. Fontosabb annak rögzítése, hogy az Európai Unió² és intézményei jogosultak a nemzetközi kapcsolatokban önálló szereplőként (is) megjeleneni, önálló politikát folytatni, azaz diplomáciai tevékenységet kifejezni.

1 Az integrációs diplomácia mint a nemzetközi kapcsolatok sajátos területe önmagában nem szűkíthető le Európára. Csírái fellelhetők minden más regionális szerveződésben is. Miután azonban az integrációs diplomácia meghatározó sajátosságának a törzsszövegben leírt „köztes jelleg” érvényesülését, a nemzetek feletti jogosítványok megadását tartjuk, és ilyen helyzetű szerveződésekkel, sőt még hasonló próbálkozásokkal sem találkozhatunk másutt, ezért emeljük ki a vizsgált téma európai jellegét.

2 Az Európai Közösség(ek) (EK) és az Európai Unió (EU) fogalmakat tanulmányunkban, a köztük lévő érdemi eltérések ellenére is, stilisztikai megfontolásokból szinonimaként használjuk.



2. Az integrációs diplomácia sajátosságai

A Montánunió megszületésével a szövetkező európai államok olyan belső kooperációt alakítottak ki, azt olyan intézményi keretekbe ágyazták, s végül mindezt olyan komplex kapcsolatrendszerbe illesztették, amely a nemzeti, az intézményközi és külkapcsolati szerepeket és az ahhoz kapcsolódó munkamegosztást illetően is egyedülálló. Ezt, a köztes politikai rendszeren belül így kialakult „alrendszer” különítjük el a hagyományos külkapcsolatoktól, és tekintjük annak folyamatait és megvalósulását az integrációs diplomácia megtestesülésének. A tisztánlátáshoz érdemes elhatárolnunk egymástól az integrációs és a szokványos multilaterális diplomáciát.

Mindkét alrendszer létrejötte a nemzetközi kapcsolatokban végbemenő történelmi fejlődés szükségszerű eredménye. Mind a nemzetközi, mind az integrációs szerveződések szuverén államok hozzák létre az általuk elérendő célok megvalósítása érdekében. Számukra jogi kereteket szabnak, jogosítványokat adnak a feladatok végrehajtását biztosítandó. Mindegyik esetében egyértelműen meghatározhatónak mutatkozik az a terület, amelyre az együttműködés kiterjed.³ Az azonosságok-hasonlóságok számbavételénél számunkra fontosabb itt a megkülönböztető elemek rövid felsorolása.

Talán a legalapvetőbb tényező az, hogy az európai integráció államai szuverenitásuk önkéntes csorbítása révén nemzeti jogosítványaik egy részét átengedték a létrehozott szerveződésnek. (Már a Montánunió jóval szélesebb cselekvési, politikaformálási jogosítvánnyal rendelkezett, mint bármely más nemzetközi szervezet.) A megosztott kompetenciák alkalmazása, de egyben folyamatos kiigazítása miatt is az EK – tagállamok – intézmények kapcsolati mátrixa állandó mozgásban van. Emiatt minden szereplőnél érvényesül a mindenkori környezethez való állandó igazodás igénye. A hagyományos nemzetközi szervezetekben a döntések érvényesítése – leegyszerűsítve – a hatalmi viszonyoktól függ. Az EU-ban – ahol magának a szerveződésnek nincs érdemi politikai, pénzügyi és, különösen, katonai eszköze a döntések kikényszerítésére – két tényező készíti a tagállamokat a közösen elfogadott szabályok betartására: a közösségi jog, illetve ehhez kapcsolhatóan az Európai Bíróság ítéletei és állásfoglalásai, valamint a tagországok morális készítése, annak felismerése, hogy ezen az elemen nyugszik az integráció egésze. Eleve eltérően alakulnak a hatalmi viszonyok. A nemzetközi szervezetekben szinte kivétel nélkül az „egy állam – egy szavazat” elve érvényesül, amely természetes következménye a (nemzet)állami szuverenitásból fakadó egyenjogúságnak.⁴ Az EU döntéshozatali mechanizmusát viszont a

3 A helyzet sajátossága, hogy egy nemzetközi szervezetnél nincs gond a tevékenységi és hatáskör beazonosításával. Az EU-nál azonban – némi – bizonytalanságot szül a folyamatos átalakulás és fejlődés. Míg a szerződések és az *acquis communautaire* egyértelmű eligazítást tűnik adni a közösségi érdekeltségbe vont szférákról, addig már régóta lehetetlen egyértelműen elhatárolni egymástól a közösségi és az azon kívül eső kérdéskörök két nagy halmazát. Az európai összefonódás mai magas szintjén szinte képtelenség határvonalakat húzni. Ezzel együtt tény, hogy vitás esetekben – szükség esetén aprólékos vizsgálódások révén – a közösségi jogra támaszkodva kimutathatók az elhatárolások.

4 Kivételt képeznek a kvótarendszerben működő nemzetközi pénzügyi intézmények, pl. az IBRD, az IMF, stb. illetve az ENSZ Biztonsági Tanácsa.

pozitív diszkrimináció és a szavazati súlyok egyenlőtlen elosztása jellemzi. Tehát elismerést nyer a tagállamok különbözősége, de korlátok emelkednek a nagyhatalmi ráhatás egyszerű érvényesítése előtt, továbbá az egyéni érdekek érvényesülésével szemben teret nyerne a közösségi törekvések. Ráadásul a közösségi intézmények önálló szereplése is befolyásolja a helyzet alakulását. Az EU többlépcsős döntéshozatali mechanizmusában a Tanácson kívül más közösségi intézmények és szervek is érdemi szerephez jutnak. Mindez jelentősen befolyásolja az aktorok belső és külső kapcsolati szférában tett lépéseit, diplomáciai tevékenységét.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a nemzetközi szervezetek rugalmatlan intézményi és döntéshozatali struktúrájával szemben az EK/EU-t a folyamatos átalakulás jellemzi. A problémák megoldásában való kölcsönös érdekelttség teszi lehetővé (és szükségessé) a szerveződés folyamatos alkalmazkodását a rendszeresen módosuló külső és belső feltételekhez. A megkülönböztető jegyek közé sorolható, hogy a nemzetközi szervezetek belső intézményei alapvetően adminisztratív, kiszolgáló jellegűek, és a döntéshozatalban nem, vagy csak rendkívül visszafogottan vesznek részt. Hiányoznak azok a mechanizmusok, amelyek révén viszont az EK-ban a belső intézmények, szervek részt vesznek a politikai aktusok formálásában, döntések meghozatalában, végrehajtásában, és amelyek következtében a hatalmi viszonyok sajátos egyensúlyi rendszert alkotnak, megvalósítva az Unió közösségi jellegét a kormánykoziséggel szemben. S végül, eltér az EU és a nemzetközi szervezetek helyzete a nemzetközi kapcsolatok egészében is. Utóbbiak inkább tárgyai, semmint alanyai a nemzetközi kapcsolatoknak. Róluk, értük, és legfeljebb részlegesen velük folynak a viták, miközben maguk a szervezetek nem kapnak szót saját sorsuk formálásában. Az EU jövőjét viszont az határozza meg, hogy a tagállamok mellett a nagy létszámú egyedi belső szereplő miként foglal állást a kérdések rendezésénél.

Az EU egy folyamatosan egymásba olvadó, egyben a tagállamoktól folyamatosan elhatárolódó, kifelé egységes és független szerveződés képét ölti. Ezt jelezte a nemzetközi jogalanyiságot biztosító ESZAK Szerződés, majd a Római Szerződések cikkei.⁵ Az Európai Unióról szóló (Maastrichti) Szerződés (EUSZ) fenntartotta az Európai Közösségek jogi helyzetét, de nem biztosított jogalanyiságot az Uniónak.⁶ Új helyzetet teremthet(ne) az EU-t jogi személyiséggé nyilvánítani kívánó Alkotmányszerződés.

Az ESZAK után a Római Szerződésre várt a feladat, hogy megalkossa a közösségi „külpolitika” rendszerét (Smith: 251), és valóban tisztázta is a közös piac hatáskörét, érvényesülését egyes alapvető területeken, mint pl. a kereskedelempolitika, biztosí-

5 Toth sorolja fel az EK számára biztosított jogokat, képességeket: szerződéskötési jog; részvétel létező nemzetközi szervezetek munkájában; aktív és passzív nemzetközi (diplomáciai) képviselő; mentességek és kiváltságok; aktív és passzív nemzetközi felelősség, kötelezettség; részvétel nemzetközi viták rendezésében. (Toth: 351–353)

6 Azt érzékeljük, hogy az Uniót mint közösségi megjelenítőt a külkapcsolatokban (is) az EK elé helyezik. Magunk azt gondoljuk, hogy megfelelő (szerződésbeli) jogalap hiányában az EU nem léphet fel a jogalanyiság igényével, és így az önálló nemzetközi szerepvállalás jogával sem. Viszont, és ez érdekes el-
lentmondásnak tűnik, mindez nem gördít akadályt az EU nemzetközi politikai szereplésének gyakorlati (!) megvalósítása elé. Az ellentmondás feloldását az uniós (kormányközi) külkapcsolati tevékenység nemzetközi kivitelezésében és elfogadottságában találjuk meg.



totta az EGK jogát társulási megállapodások kötésére, a nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre stb. Mindezzel elérte a Közösségek külkapcsolatainak, a politikai és szerződéses formákba öntött külső kooperációnak a kibontakozását. Ezzel együtt, noha az összefogás sokak számára és sokáig egyértelműen gazdasági-kereskedelmi jellegűnek tűnt, gyorsan felismerést nyert, hogy az együttműködés elhatárolhatatlan a tagállamok hagyományos külpolitikai rendszerétől és szervezeteitől, amelyek egyben vissza is hatnak az EK működésére. Szinte a kezdetekig visszavezethető a „klasszikus” együttes külpolitizálás mint közös tevékenység folytatása, de egészen az Egységes Európai Okmányig (EEO, 1987) jogszabályi rendelkezésekben a tagállamok ezt nem igazolták vissza. Az EEO-ban viszont megjelenik az Európai Politikai Együttműködés. A helyzet azonban az Európai Unióról szóló Szerződésig nem változik érdemben. A nagy elmozdulást az jelenti, hogy az EUSZ beemelte – a most már uniós – rendszerbe a kül- és biztonságpolitikát, és ezzel felgyorsította azt a folyamatot, amelynek révén a külkapcsolatok kérdése új megközelítésben és komplex formában került a tagállamok és a közösségi intézmények elé. Az Alkotmány szerződés további változásokat hozott. Nem csak új elemekkel „gazdagította” a külkapcsolatok rendszerét, de pontosította azt is, hogy hol, miként, milyen eszközök igénybevételével tudják az EU, illetve annak tagállamai a külső kapcsolatokat szervezni. Ezzel azonban a rendszer csak áttekinthetőbbé, de nem teljessé vált. Teljessé, persze, csak egy politikai unióban lehet.

3. Az integrációs diplomácia keletkezése, háttere

Ma tényként kezelhető, hogy az EK a nemzetközi politikai és, különösen, gazdasági kapcsolatok egyik meghatározó szereplője. Pozíciójának elfoglalása hosszabb folyamat és fokozatosság révén valósult meg. A Montánuniónál már kezdetét vette – az integrációs diplomácia tekintetében fontos – intézményi struktúra kialakítása, de a külső partnerekkel való párbeszéd kibontakoztatása időt igényelt. Hiba volna azonban nem észrevenni, hogy már a Főhatóságnak mint nemzetek feletti jogkörökkel rendelkező testületnek a tagországok kormányai általi kezelése is új (nemzeti politikai) szemléletet igényelt, és új típusú diplomáciai gyakorlat bevezetését eredményezte. Megkezdődött a tagállami kormányzati struktúrák kiigazítása, az új, egyidejűleg két- és sokoldalú párbeszédhez alkalmazkodó érdekvényesítési képességek kialakítása, majd az így létrejött mechanizmus működtetése, folyamatos karbantartása és fejlesztése. A Közösségek belső és külső kapcsolataiban is a hagyományostól eltérő gyakorlat bontakozott ki. Új szereplők léptek színre, egyes aktorok új szerepekhez jutottak.

Állításunk igazolásánál hivatkozhatunk arra, hogy – a hagyományos nemzetközi szervezeti intézményekkel ellentétben – az EU belső szervei nemcsak technikai-adminisztratív feladatokat látnak el, de szinte kivétel nélkül rendelkeznek önálló hatás- és jogkörökkel, tényleges önállósággal a számukra szerződésileg biztosított diplomáciai mezsgyén belül is. Kétségtelen, a Tanács, a Bizottság, az EP együttesen teszik egésszé a komplex integrációs képet. Mindazonáltal „önjáró” mivoltukból következően ezek az intézmények nemcsak az integráción belül, hanem azon kívül, a nemzetközi arénában is megjelennek, hol együttesen, hol egyenként.

A diplomáciai gyakorlat oldaláról ennek megfelelően egymástól elhatárolhatók

- az *integrációs diplomácia képviselői, szereplői*:
 - a tagállamok
 - az integráción (nevezetesen a Tanácson) belül érvényesülő két- és sokoldalú kapcsolataikban;
 - az intézményközi két- és sokoldalú viszonylatokban;
 - a közösségi intézmények (EP, Európai Bizottság stb.);
 - a külső vagy harmadik felek;
- az *integrációs diplomácia színterei*:
 - mindenekelőtt az integráció belső területe
 - a tagállami viszonyok;
 - az intézményközi viszonyok;
 - a tagállamoknak az egyes intézményekkel, az intézményeknek az egyes tagállamokkal és a többi intézménnyel fenntartott kapcsolatai;
 - globális nemzetközi kapcsolatok;
 - nemzetközi szervezetek;
 - harmadik (külső) felekkel fenntartott kapcsolatok; sőt
 - belép a civil szféra is.

E lista kapcsán érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az integrációs külkapcsolatok területén elkülönítendő egymástól két nagyobb aktivitási kör: a közösségi kompetenciába tartozó, illetve az uniós, kormányközi kezelésben maradt problémákhoz köthető diplomáciai tevékenységek.⁷ Az elkülönítés azért fontos, mert az ügyek kezelésében más szerephez – és jogosítványokhoz – jutnak az egyes közösségi diplomáciai szereplők. Amint persze az EU-n kívüli, vagy a döntéshozatalba csak közvetetten beleszólni képes aktorok (harmadik országok, illetve pl. civil szervezetek) számára sem mellékes, hogy milyen terepen és feltételek között kell érdekeiket érvényesíteni. Ugyancsak markánsan egyedi sajátossága e diplomáciának az intézményközi kapcsolattartás mibenléte, valamint a tagállami állandó képviseletek működése. Noha mára a kapcsolatok gyakorisága és tartalma okán szinte észrevétlenül valósul meg a közösségi intézmények közti diplomácia, mégsem feledhetjük, hogy itt teljesen új, kizárólag az EU-n belül érvényesülő kapcsolati rendszer épült ki. Olyan, amelyben a közösségi intézmények önálló életre keltek, és egymással meg a kívülállókkal igen sajátosan (kül)politizálnak. Példátlannak tekinthető, ahogy a Bizottság kapcsolatait a Tanáccsal és többi szervvel alakítja. Vagy amiként a Tanács, adott esetben pedig inkább a 27 tagállam másként fejt ki diplomáciai tevékenységét a közösségi intézményekkel összefüggésben, mint teszi, tené ezt más (nemzet)államokkal szemben az integráción belül vagy éppen kívül.

Egyedinek mutatkozik, ahogy az EU intézményei között – az alapvető érdekek azonossága ellenére – folyamatosan zajlik a küzdelem az érdekek és nézetek érvé-

⁷ Sajnos még a „szakértők” is hajlamosak az integráció külkapcsolatait leszűkíteni a szigorúan vett külpolitikai (tehát második pilléres) tevékenységre. Ilyenkor eltekintenek attól, hogy a kereskedelempolitika, az agrárpolitika vagy éppen a védelempolitika kérdései mind egy egységes, komplex rendszer elemeit képezik.



nyesítéséért, a döntéshozatalbeli kedvezőbb pozíciókért. Ezzel egyidejűleg az intézményi partnerek között egyértelmű az egymásrataltság, mely kifinomult, „diplomata-tikus” magatartásra készíti a szereplőket.

Sajátos jelleget kölcsönöz az EK-nak, hogy az 1961-es Bécsi Szerződés⁸ alapján a nemzetközi kapcsolatokban színre lépő jogi személyiségnek biztosítható jogok némelyike, pl. a delegálás joga itt csak korlátozottan alkalmazható. Ugyanis az EK (pláne nem az EU!) számos olyan jeggyel nem rendelkezik, amelyek révén a bécsi dokumentum tartalmával összhangban az igényelt státus automatikusan elfogadást nyerhetne. Igaz, mára általánosan elfogadott az EK jogalanyiséga, de ez kezdetben csak az integráció politikai és gazdasági hatalma révén volt elismertethető (Lasok, 78–80). S jogilag ma is külön megállapodások szükségesek bizonyos feltételek (pl. diplomáciai mentességek és kiváltságok, tagság bizonyos szervezetekben) biztosításához.

Az integrációs diplomácia alapkérdése, hogy a „külvilág” miként viszonyul magához az EK-hoz, illetve annak önálló szereplőjéhez. Itt eltekintünk a tagállamok általános megítélésétől, hiszen ők a hagyományos módon beilleszkednek a nemzetközi kapcsolatok rendszerébe. Amint azonban együttesen, a Tanács formájában jelennek meg, a kérdés bonyolultabbá válik. A fenti kérdés megválaszolásakor adotttnak vehetjük, hogy az európai integráció közösségi szereplőinek a diplomáciai „közéletbe” való befogadása napjainkra megkérdőjelezhetetlenül végbement. Ma az Unió a nemzetközi kapcsolatok elismert önálló szereplője, amely jogilag nem, de gyakorlatilag szinte mindazon eszközökkel és lehetőségekkel rendelkezik, mint az államok. Az EK (és az EU) nevében (kül)képviseltek sora tevékenykedik harmadik országokban, képviselőiben politikusok és diplomaták tömege jár el. Több mint 120 közösségi képviselő, számos nemzetközi szervezeti – teljes jogú vagy megfigyelői – státus igazolja ezt az állítást. Utóbbi esetekben az Unió képviselője (aki lehet a Bizottság vagy az elnökség megjelenítője) nem saját intézménye (a Bizottság vagy országa) nevében foglal állást, és ezt a partnerek is „Európa” egységes, összehangolt álláspontjának tudják be. Általában is tükrözi az EU elfogadottságát, hogy a partnerek is egyértelműen tudomásul veszik a szerveződés külkapcsolatokat érintő belső szabályait és gyakorlatát, alkalmazkodnak azokhoz.

II. Egy új európai külkapcsolati rendszer körvonalai

1. Az európai külügyminiszter és külügyi hálózat

Az európai integrációs diplomácia létét, mint erre utaltunk már, az Európai Unió átmeneti jellegének köszönheti. A nemzetállami és magasabb szintű politikai rendszer közti állapotok igényelték a hagyományos külkapcsolatokhoz képest összetettebb mechanizmus kialakítását, működtetését. A rendszer fontos eleme – amint erre dolgozatunk harmadik részében rávilágítunk –, hogy akadnak szereplők, akik majd-

8 A diplomáciai kapcsolatok jogával foglalkozó szerződésekre történik itt utalás. L.: Ustor, illetve Hargitai köteteit.

hogynem meghasonulnak, hiszen szűkebb (nemzeti) és tágabb (integrációs, európai) érdekeiket kell egyidejűleg védelmezni, miközben e két érdekeltégi oldal között gyakran ellentmondások feszülhetnek. Másrészt tevékenykednek olyan szereplők (a közösségi intézmények), akiknek szinte kizárólagos módon az integráció érdekeit kell képviselniük. A helyzet bonyolultságát fokozza, hogy utóbbi szervek maguk nem a legnagyobb hatással bíró döntéshozók (mint pl. a Bizottság), továbbá nem hogy nem szakadnak el teljesen a tagországoktól, a nemzeti háttértől, de erőteljesen kötődnek is ahhoz (mint pl. az EP⁹). A sokszereplős kapcsolati rendszerben – ahol a jelzett intézmények mellett egy sor más aktor is megjelenik – összetett viszonyok, érintkezések, „nemzetközi” tevékenység, azaz diplomáciai cselekvések sorozata valósul meg. Nincs egység ebben a rendszerben sem befelé, sem kifelé.

Az egység hiánya nem tűnik problémát okozni befelé, hiszen a szerződési rendelkezések kiismerhető és alkalmazható „munkamegosztást” eredményeztek. Másként jelenik meg a külpolitikai sokszínűség kifelé. Nemcsak a külső partnerek ismerték fel a külpolitikai-diplomáciai kohézió hiányát és szenvedték azt meg, vagy éppen élvezték annak „előnyeit”. Maguk a tagállamok és közösségi intézmények is megtapasztalták, hogy az Európai Unió jelentős politikai, esetenként gazdasági, vagy más jellegű (társadalmi, kulturális, netalán biztonságpolitikai) veszteségeket szenved el a kifelé irányuló fellépések ellentmondásai és koordinátlansága következtében. Ez magyarázza, hogy huzamosabb ideje foglalkoznak az Unióban a külpolitika egységesítésének és összehangolásának kérdéseivel.¹⁰ S hiba volna a haladást nem észrevenni. A második pillér születése óta – a fiaskók ellenére, vagy éppen azok következményeként is – javult, erősödött a közösségi külpolitikai lépések harmonizálása. Az egységes külpolitikától azonban az Unió még messze van. Ennek felismerése készítette a tagállamokat arra, hogy az Európai Konventnek utasítást adjanak a kérdéskör vizsgálatára és javaslatok kidolgozására. Ezek a javaslatok bekerültek az Európai Alkotmányszerződésbe, és így indult meg az a folyamat, amely az uniós kül- és biztonságpolitika korszerűsítését célozza, és amely egy külügyminiszteri poszt létrehozását, valamint egy integrációs külügyi szolgálat kialakítását tűzte napirendre.

Mielőtt áttekintenénk e két, az integrációs diplomácia tekintetében alapvető változásokat sejtető elképzelést, szükséges kiemelnünk, hogy nincs szó a belső (közösségi, uniós) együttműködés kereteinek és mechanizmusainak átírásáról. Amint nem irányozza elő az Alkotmányszerződés egy föderatív politikai rendszer kibontakoztatását Európában, úgy nem tűzi napirendre egy valóban egységes külpolitikai-külszerkezet

9 Bár az Európai Parlamentnek és tagjainak kötelezettsége, hogy a közösségi érdekeket az egyes tagországi főlé helyezték, azért azt tudjuk, látjuk, hogy a képviselők legalább olyan vehemenciával küzdenek a nemzeti érdekekért, mint a közösségiért. Ennek nagyon egyszerű magyarázata, hogy tudják honnan érkeztek, kivel (milyen hazai politikai erővel) álltak és állnak kapcsolatban, és – korántsem utolsósorban – azt is tudják, hogy majdan hová szeretnének visszatérni.

10 Tulajdonképpen az integrációval egyidős e probléma. A kibontakozásban korszakhatárokat az 1960-es évek, később a Maastrichti Szerződés születése, majd a kül- és védelempolitika létrejötte, és nem utolsósorban az általunk is még említendő Politikai és Biztonsági Bizottság tevékenységének kiterjesztése jelentettek az összefogás erősítése terén. A külpolitikai összefogás – amelynek elemzése kívül reked vizsgáldásaink körén – széles irodalmából magunk Gazdag és Balázs P. kapcsolódó munkáit emeljük ki.



rendszer kiépítését sem. A tagállamok külkapcsolatai, amint a közösségi külső viszonyok kezelése is, az egyik oldalon nemzeti/tagállami, a másikon tanácsi (közösségi, de kormányközi) kereteken belül marad. Ennek megfelelően nem látszik (tovább?) csorbulni a nemzeti szuverenitás. Ez látszólag a mai állapotok konzerválódását segíti elő. Van azonban egy tényező, amelyet – talán az összefogás tekintetében szerencsére – ritkán tartanak a politikusok szem előtt: az áthatást vagy begyűrűző hatást, az ún. „spill-over” effektust. Ugyanis, így véljük, a bemutatandó uniós külügyminiszteri poszt és a közösségi érdekeltséggel felruházott külügyi szolgálat sikere megállíthatatlanul a közös kül- és védelempolitika magasabb szintű integrációs egységét hozza magával. Határozottan állítjuk, hogy noha a tisztég szinte kizárólag a kül- és biztonságpolitikai területhez kapcsolódva kerül említésre, ennek hatása jóval tágabb szférákat érint majd. Tehát nem áll majd meg a külpolitikai határoknál, de nem korlátozódik – az Alkotmányszerződés által is egybefogott – egyéb külkapcsolati területekre (külkereskedelem, segélyezés stb.) sem. Biztosra vehető mindennek átsugárzása az általános politikai cselekvési szférára is. Bár ez látszólag egyszerű „technikai”, személyügyi kérdésnek tűnik, feltevésünket alátámasztja, hogy a külügyminiszter személyét és pozícióját eleve más hasonló közösségi vezetők (bizottsági tagok) fölé helyezik. Igenis, meggyőződésünk, hogy a külügyminiszter esetleges (és remélhető) szakmai, diplomáciai sikerei, az össz-európai diplomáciai hálózat hatékony működése, politikai és gazdasági előnyeinek felismerése lépésenként majd elvezet nemcsak a tervezett struktúrák elfogadásához, de egyben a közösségi (európai) politikai rendszer továbbfejlesztéséhez is.¹¹

Az Alkotmányszerződés részleges (francia és holland) elutasítása következtében általában bizonytalan az abban felvázolt tervek sorsa. Azt azonban látjuk, hogy az uniós külügyminiszter és az „európai külszolgálat” (EKSZ) kérdésében a tagállamok eltökéltnak tűnnek az elképzelések megvalósításában.¹² Ebben segítségükre van, hogy – az EU-val szemben egyébként mind pesszimistább – európai állampolgárok többsége pártolja az integráció mainál markánsabb, hatékonyabb és egységesebb fellépését a világpolitikában. Másrészt, segíti a megvalósulást, hogy a szükséges intézményi kiigazításokat a tagállamok megtehetik az alapszerződések módosítása nélkül is.

Mint már jeleztük, az Alkotmányszerződés kísérletet tett az uniós külkapcsolatok egészének egységes rendszerbe illesztésére, és ennek keretében „tisztázta” a hatásköröket (I. rész III. cím), meghatározta a közös kül- és biztonságpolitika és az Unió viszonyát (I. rész, III. cím I-16. cikk), majd rendelkezett az „Unió külügyminisztere” posztjáról (I. rész, III. cím I-28. cikk). A kérdéskört kibontva az Alkotmányszerződés III. rész, V. címe pedig áttekintette a külkapcsolatok egyes területeit, s ezen belül a

11 Ne essünk a naivitás csapdájába: a kudarc lehetősége sincs kizárva. Az uniós külügyminiszter esetleges negatív megítélése, lépéseinek eredménytelensége, vagy a külügyi szolgálattal szembeni fenntartások beigazolódnása nemcsak lassíthatja, de vissza is fordíthatja az általunk fontosnak, sőt, szükségszerűnek ítélt fejlődési folyamatot.

12 A tagállami határozottságot jelzi, hogy az Alkotmányszerződéshez csatolt nyilatkozat értelmében az európai külügyi szolgálattal kapcsolatos munkálatokat haladéktalanul meg kellett kezdeni, nem várva be a ratifikációs folyamat lezáródását.

kül- és biztonságpolitika szféráját is (III. rész, V. cím, 2. fejezet), amelyhez az Unió külügyminisztere elsődlegesen kötődik. Az „újítások” között számunkra most a külügyminiszter és az EKSZ, e két, egymástól elkülöníthető, de egymáshoz szorosan kapcsolódó tényező érdekes.

2. A külügyminiszter, a külügyi szervezet és az új intézményi struktúra

A bemutatást a külügyminiszternél kezdve, ismét érdemes kihangsúlyozni, hogy bár e funkció elnevezése sokat sejtet, nem olyan poszt létesül, amelynek birtokosa mozgásterét tekintve – akár tágabb vonalakban is – hasonló jogosítványokkal rendelkezne, mint a szuverén tagállamok külügyminiszterei. E tisztség inkább értelmezendő úgy, mint a tagállamok kísérlete az uniós külkapcsolatoknak formálásában részt vevő szereplők közti munka- és feladatmegosztás átalakítására, az egyes szereplők mozgásterének szabályozására. A reformok középpontjában az a célkitűzés áll, hogy erősödjék az összhang az EU egyes intézményei (elsősorban természetesen a Tanács és a Bizottság), valamint az EU és az egyes tagállamok között. Emellett a külügyminiszteri poszt megteremtése nem értelmezhető sem a korábbi első és második pillér fúziójaként, sem a kül- és biztonságpolitika szupranacionális szintre emeléseként. Amint a hatásköri leírások is jelzik, továbbra is eltérő eljárási szabályok vonatkoznak a külkapcsolatok egyes, elkülönült területeire.

Az Alkotmányszerződés javaslatainak célja, hogy nagyobb összhangot teremtsen az EU külső szerepvállalásaival kapcsolatban, koherensebbé tegye az integráció megjelenését harmadik felek irányába. Az ezzel összefüggésben kijelölendő külügyminiszter egy személyben egyesítené a külpolitikai főképviselő (Mr. CFSP/High Representative), illetve a külkapcsolatokért felelős bizottsági tag funkcióját.¹³ Ráadásul úgy, hogy némiképp bővül is a feladatköre, azaz a külügyminiszternek szélesebb a játéktere, mint a korábbi két külön poszt által lefedett szféra. Így „újdonság”, de egyben komoly politikai jelentőségű módosítás is, hogy a külügyminiszter nem egyszerűen meghívottja a témakörrel foglalkozó (Külügyi) Tanács üléseinek, hanem annak elnöke is egyben. Eközben kiemelt feladata az uniós külkapcsolatok összhangjának biztosítása. Megbízata ráadásul nem egy hagyományos rotációs időre (félévre), hanem hosszabb időre érvényes.¹⁴ (Ne felejtsük ugyanis, hogy az elnökség nem pusztán reprezentatív funkció, hanem azzal jelentős feladatok és jogosítványok is járnak.¹⁵) Alapvető fontosságú, hogy személyében összefonódik, szinte egyesül a tanácsi és a bizottsági külkapcsolati feladatkör. A külügyminiszter mint a Bizottság tagja, sőt alelnöke, ebben az intézményben a külkapcsolati területeken folyó munka

13 A téma nagyon jó összefoglalóját adja: Jeannette Laczik, 2006-b.

14 Az elnökségi időszak rendszerének átalakítása nem csak a külkapcsolatokhoz kötődik! A változás lényege, hogy a féléves rotációs rendszert időben tartósabb elnökséggel felváltva markánsabban biztosítható a hatékonyság, tervszerűség stb.

15 Az elnökségi jogosítványoknak nem mindegyike kerülne át a külügyminiszterhez (illetve az EKSZ-hez). Akadnak azonban fontos elemek is köztük. Gondoljunk csak bele, hogy harmadik országokban az elnökséget adó tagország képvisellete koordinátori feladatokat látott el – többek között – a kül- és biztonságpolitika terén (is), amelyet az elképzelések szerint a majdani uniós követségek vennének át.



összehangolásának legfőbb felelőse lesz.¹⁶ Bár az egyes szakmai területeket (kereskedelem, fejlesztés-segélyezés) más bizottsági tagok és főigazgatóságok felügyelik, de mint egyfajta koordinátor (és bizottsági alelnök), kiemelkedik majd.

A külügyminiszteri funkció valós tartalmát majd annak tényleges létrejöttét és gyakorlását követően tapasztalhatjuk meg, de az alkotmányos dokumentum alapján olybá tűnik, hogy valamelyest csökken a Bizottság szerepe. Legalábbis annyiban, hogy mint intézmény, a korábbi szerződésekben foglaltakkal szemben elveszítette kezdeményezési jogát a kül- és biztonságpolitikában, mely jogosítvány a külügyminiszterre száll át. Tehát utóbbi szférában a külügyminiszter szavának „súlya lesz”. Erősíti helyzetét, indítványainak nagyobb legitimációs bázist biztosít, hogy személyében olyan valakiről van szó, akit a tagállamok kifejezetten erre a funkcióra választottak meg, tevékenységét a tagállamok egyetértésével és felhatalmazásuk alapján végzi.

A megerősödött pozíció sem értékelhető azonban úgy, hogy a külügyminiszter önálló érdemi szereplésre vállalkozhatna, illetve elkülöníthetné magát a két intézmény bármelyikétől, de különösen a Tanácstól és annak tagjaitól. (Az előbbi megállapítás annyiban pontosításra szorul, hogy egy sikeres, elismert, „karizmatikus” európai külügyminiszter a gyakorlati diplomáciában igen nagy hatással bírhat, közreműködhet – még konkrét felhatalmazás hiányában is, bár nem a Tanács ellenében(!) – kérdések megoldásában.) Egyéni kvalitásai mellett korlátozza, vagy éppen tágítja játékkeretét – nézőpont kérdése a megközelítés – az, hogy mindenkor szem előtt kell tartania általában a közösségi érdekeket, valamint specifikusan a determináns közösségi intézmények és szereplők törekvéseit is. Érvényesül továbbá az, hogy másként alakul cselekvési szabadsága ott, ahol a közösségi szabályozás, és másként ott, ahol az uniós (kormányközi) eljárások érvényesülnek. Eerre vonatkozóan az Alkotmányszerződés is tartalmaz előírásokat, bár a gyakorlatban nem lehet mindig éles határokat húzni e két terület közé. A cselekvési képesség kérdését érintve nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a külügyminiszteri funkció – az elnökségi poszttól eltérően – korlátozottabb annyiban, amennyiben nem érződik e poszt képviselője mögött az a nemzetközi jogi súly, amellyel egy szuverén állam (illetve sok szuverén tagország) által felhatalmazott, kormányzati támogatással is megerősített képviselője bír.

A lényeges változások ellenére fennmarad az, hogy a mai elnökségi funkcióhoz hasonlóan a külügyminiszter kezében sem lesz olyan érdemi eszköz, amellyel a közösségi (külszakpolitikai) döntések kivitelezését, érvényesülését biztosíthatná. Legfeljebb az érintett (főként tagállami) szereplők politikai-morális indíttatása, illetve az (elnökségi vagy külügyminiszteri) képviselő saját politikai súlya és karizmája az, amely – az érdekek felismerésén túl – teljesítésre készítheti a belső partnereket.

16 A bizottsági funkció illetően meghatározása jelentős, a vizsgált kérdéskör szakszerűbb, átfogóbb és hatékonyabb kezelése irányában mutató lépésnek tekinthető. Ugyanakkor tény, hogy a posztjal összefüggésben még sok a kidolgozatlan kérdés. Egy sor elvi-politikai és gyakorlati felvetés vár megválaszolásra, például a biztosok közti egyenlőség elvének problematikája.

Mint látható, meglehetősen összetett a majdani külügyminiszter helyzete, és tényyszerű értékelésre csak a tapasztalatok fényében lehet majd vállalkozni. Hasonlóan nem egyszerű a külügyminisztert kiszolgálni hivatott „európai külügyi szolgálat” kérdése sem. Amint [az Alkotmány szerződés III. rész, V. cím, II. fejezetében, a III-296 (3) cikkben] megfogalmazódik, „megbízatásának ellátása során az Unió külügyminiszterét európai külügyi szolgálat segíti”.¹⁷ A kérdés kibontására a szerződés nem vállalkozott, hanem a Tanácsra hagyta az EKSZ kereteinek, struktúrájának meghatározását (amint tette ezt alapvetően a külügyminiszter esetében is).

A tagállamok között a dokumentum aláírása óta folynak az egyeztetések, de ma még nem látszik a majdani struktúra. Egyes közzétett információk azonban támpontot adnak az előrejelzéshez. Az egyértelműnek tűnik, hogy a tagállamok szinte kivétel nélkül, bár eltérő lelkesedéssel, pártolják az EKSZ létrehozatalát. Elfogadják, amint az Alkotmány szerződés is tartalmazza, hogy a szolgálat vegyes, bizottsági, tanács-főtítkársági és tagállami (diplomáciai) tisztviselőkből álljon. Csak közvetett utalás történik az EKSZ irányítására, amennyiben az az Unió külügyminiszterét segíti (III-296. cikk), és ennyiben a logika szerint ő is lesz majd annak vezetője.¹⁸ Viszont a tagországok még vitatkoznak azon, hogy milyen legyen az EKSZ feladatköre és szervezete. Mindkét kérdés közvetlenül érinti az – eltérő érdekelttségű – kisebb és nagyobb tagállamokat.¹⁹ Saját külpolitikai lehetőségeik, pontosabban majdani játéktérük és egyéni érdekérvényesítési képességük függ(het) attól, milyen megállapodások köttetnek.

Nehéz felvázolni a ma még előreláthatatlanul formálódó helyzetet. Érdemesebb az egyértelműen beazonosítható pontokra koncentrálni. Eszerint látható, hogy tekintélyes mértékben átrendeződik az uniós külkapcsolatok és, különösen – de korántsem kizárólag –, az uniós külpolitika felügyelete és kezelése. A tagállamok döntéshozatali kiváltságai megmaradnak, de feltétlenül politikai korlátozó tényezőt jelent majd az uniós külügyminiszter jelenléte, szereplési joga, illetve ahhoz erőteljesen köthetően a Bizottság megnövekedett mozgástere és érdekérvényesítő képessége. Hiszen mind a külügyminiszter, mind a Bizottság a jelenleginél markánsabb befolyáshoz jut a döntések előkészítésében, valamint azoknak a „terepen történő” végrehajtásában, a politikaterület „menedzselésében” is. Külön – még megválaszolhatatlan – kérdés, hogy milyen konkrét feladatok jutnak a közösségi külképviseleteknek (delegációknak).

17 A téma tömör, szakszerű feldolgozását adja Jeannette Laczik, 2006-a.

18 Bár a kérdés látszólag egyszerű, bonyolultabb a probléma. Olyan kérdések tisztázandók – többek között –, mint hogy a kettős kötődésű külügyminiszter melyik „kalapja” alá tartozzon a szolgálat: a Tanács Főtítkárságához (amint a tagállamok egy része szorgalmazza), vagy a Bizottsághoz. Utóbbit pártolja a Bizottság, de az EP képviselőinek többsége is. (A parlamenti állásfoglalásra szolgálat példát Elmar Brok, az EP Külügyi Bizottsága elnökének 2005. május 26-ai közleménye: Elmar Brok /EPP-ED/CDU: European External Action Service good example for added value of EU Constitution.)

19 Olyan „részletkérdések” jelentkeznek a központi témák mellett, mint a hatás- és feladatkörök pontos elkülönítése az EKSZ és a nemzeti diplomáciák között; az EKSZ-személyzet kiválasztása a tagállamok (kicsik és nagyok) közti egyensúly vagy éppen hatalmi különbségek elvének szem előtt tartásával; az anyagi és egyéb teherviselés megosztása stb.



Az integrációs diplomácia kapcsán többször utaltunk az európai összefogás köztes jellegére, a külkapcsolatok kezelésének többszintűségére és összetettségére. Látnunk kell, hogy a külügyminiszter és az EKSZ révén olyan struktúra jön létre, amelyen belül igencsak intenzíven, és eleddig szokatlan, újszerű kapcsolatrendszerben kötődnek majd egymáshoz a szereplők.²⁰ Igaz, az integráción belül korábban is érvényesült az intenzív intézményközi diplomácia. A helyzet újszerűsége abban rejlik, hogy a „külügyminiszter” irányította EKSZ állandó szervezeti kereteket, rendezett struktúrát kínál az együttműködésre, és komoly előnye lesz a többé-kevésbé állandó személyi gárda. A szolgálaton belül, és annak kapcsán az érintett közösségi szervek, illetve azok munkatársai között a rendszeres együttes gondolkodás és cselekvés eredményeként újfajta csapatszellem, közös (legalább szakmai) identitás alakulhat ki, amely hozzájárulhat egy sajátos, európai külkapcsolati hálózat kiépítéséhez. [Persze, ezzel is előmozdítva azt, hogy az eddig elkülönült (kül)politizálás helyett szervezesebb, harmonizáltabb közösségi diplomácia jöjjön létre.]

Az Alkotmányszerződésben megfogalmazott elképzelések véghezvitele elkerülhetetlenül változásokat eredményez a (dolgozatunk következő részében ismertett) delegációkon (és ezzel összekapcsolódóan a tagállami külügyminisztériumokban és külképviseleteken). Az a közös álláspont született, hogy az EU-t harmadik országokban az uniós delegációk képviselik. Ez nemcsak az elnökségi feladatkört és képviseletet módosítja, de a tagállami diplomáciai missziók helyzetét is átformálja (lásd lentebb). A delegációk helyzete viszont nem kerül szabályozásra. Mindössze az kerül kimondásra, hogy ezek a szervek a külügyminiszter alá tartoznak. Viszont a racionalitást követve nehéz elképzelni, hogy a képviseletek továbbra is a Bizottság kizárólagos irányítása alatt maradnak, miközben az EKSZ a kettős kalapú külügyminiszternek tartozik felelősséggel. A kérdés korántsem „elméleti”, hiszen a delegációk minden korábbinál erőteljesebben léphetnek fel az Unió nevében, megint csak háttérbe szorítva a tagállamokat. Másrészt, a külügyminiszter tanácsi „kalapja” révén a Tanács (a tagállamok) nagyobb beleszóláshoz jut(nak) az EU harmadik országokban, illetve nemzetközi szervezetek mellett akkreditált képviseleti szerveinek felügyeletében.

Bizonyos feladatok átcsoportosítása szükségszerűen változtat a tagállami nagykövetségek helyzetén: tehermentesítheti azokat „kellemetlen” teendők elvégzése alól,²¹ vagy éppen zavarba hozhatja őket, ha pl. a nemzeti érdekekkel nem feltétlenül összhangban álló akciók valósulnak meg uniós cégér alatt. Az új munkamegosztás érinti a külügyminisztériumokat is. Kedvezően és/vagy negatívan, az adott helyzetektől függően. Bizonyos, hogy más hatással lesz a folyamat a kisebb és a nagyobb tagországokra. A fontosabb változások között említhető, hogy bizonyos feladatok ellátása a tagországi külügyminisztériumok hatásköréből átkerül az európai külügyminiszterhez és a külügyi szolgálathoz. Ez kiigazításokat igényel, vagy éppen

20 A Tanács és a Bizottság mellett az EP is részt kér a külkapcsolatok irányításából. Várható, hogy véleménynyilvánítási készsége mellett közbeszólási képessége is erősödik az elkövetkező időszakban.

21 Kellemetlen politikai kérdések háríthatók át a delegációkra, vagy pl. egy majdani uniós konzuli szolgálat révén terhek vehetők le a tagállamok és nagykövetségeik válláról. Több más területen is érvényesülhet még hasonló feladatátcsoportosítás.

erőforrás-átcsoportosítást tesz lehetővé a központokban. Tovább fokozódik a kölcsönös tájékoztatási rendszer (Coreu) jelentősége, amint az egyeztetés és álláspont-harmonizálás is.

Noha a tervezett változások végrehajtására még várni kell, azt nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy minden olyan lépés, amely az európai összefogást egységesebbé, szervezettebbé teszi, előrelépés a magasabb szintű együttműködés irányába. A ma „kormányköziséget” erősíteni látszó faktorok is – hosszabb távon – az integráció mélyülését eredményezhetik. Ezzel lépések történhetnek egy ma még nem körvonalazható új politikai rendszer felé. Az integrációs kapcsolatok ennek megfelelően tovább igazodhatnak. A folyamat iránya, mélysége, sebessége nem jövendőelhető meg. Az azonban bizonyos, hogy amíg a politikai struktúrában így vagy úgy (a fejlődés vagy a széthullás formájában) radikális elmozdulások nem lesznek, addig az összetett integrációs diplomácia is érvényesülni fog.



GYÖRKÖS PÉTER

Egy furcsa vita elő- és utótörténete – az Európai Unió abszorpció/integrációs képessége

Az Európai Unió napirendjén igen előkelő helyre került az Unió befogadó-képességéről folyó, egyébként nem új keletű vita. Fogalmak és politikai nyilatkozatok repdesnek a levegőben, és egyre bonyolultabb magyarázatok és értelmezések látnak napvilágot. Ha figyelembe vesszük azt is, hogy a bővítés ilyen súlyú előtérbe kerülése korántsem csak pozitív okokból és motivációkból történik, akkor indokolt egy kicsit áttekinteni a dilemma múltját, gyökereit, a vita jelenlegi állását, különösképpen pedig lehetséges jövőbeni alakulását. A tét ugyanis nagy. Sem a bővítés, sem a mélyítés jövője nem értelmezhető önmagában. Egymással szervesen összefüggő kérdésekről van szó. Ahhoz, hogy ezekre értelmes és a polgárok számára érthető és elfogadható válaszokat adhassunk, érdemes némi energiát és időt beruházni, hiszen a következő néhány évtized közös történelmének formálásáról van szó.

A múlt – Miért nem volt zavaró az „abszorpció” fogalma egy évtizeden keresztül?

Az Európai Unió bővítése mindig is politikai projekt volt. A kontinens fokozatos újraegyesítése egyszerre igazolta az alapító atyák vízióját, a korábban évszázadokon át konfliktust kereső (és találó) nemzetek összefogását, együttműködését, közösen gyakorolt szuverenitását. A mindenkori bővítések egyúttal szilárd alapokra építkeztek, és ezeket az alapokat maguk is tovább erősítették.

Amikor leomlott a vasfüggöny, a „régii” Közösség tagjai komoly kihívással szembesültek. Tartósan nem háríthatták el a tagság perspektíváját azoktól, akiket előtte évtizedeken át „sajnáltak” kirekesztettségükért, elzártságukért. A potenciális tagjelöltek nagy, és a fragmentáció miatt tovább növekvő száma, valamint politikai és gazdasági közelmúltjuk kérdőjelei okán hosszú ideig tartott a gondolkodás, miként és milyen tartalommal postázzák a meghívót. Több mint három év kellett ahhoz, hogy az 1993. júniusi koppenhágai csúcstalálkozón elismerjék ezen országok tagjelölti státusát, jól tagoltan megerősítsék a csatlakozás kritériumait. Ezenfelül azonban sor került annak a feltételrendszernek a meghatározására is, amely a befogadó közeg oldaláról volt hivatott biztosítani a „puha landolás” feltételeit.

Itt és ebben jelentkezett a legnagyobb különbség a korábbi négy, illetve az ötödik bővítés között. 1973-ban, 1981-ben, 1985-ben és 1995-ben ugyanis a Közösségre gyakorolt hatást jóval szűkebben értelmezték, lényegében a rotációs elnökségre, a nyelvi rezsimre és a pénzügyi transzferekre korlátozták. Emellett természetesen a tagjelölt felkészültsége, illetve átmeneti mentességi igényeinek kitárgyalása jelentette az érme másik oldalát.

A „keleti” bővítési folyamat útnak indítása során az Unió önmaga számára már egy jóval átgondoltabb belső, „uniós” előfeltételt dolgozott ki, miszerint „az Unió abszorpciós képessége – az európai integráció dinamikájának fenntartása mellett – fontos szempont az Unió és a tagjelölt országok általános érdekei tekintetében egyaránt”.

Az abszorpciós képesség pontos tartalma fokozatosan rajzolódott ki, de alapvetően logikus tételekből állt össze. Ahhoz, hogy a családi asztalhoz oda lehessen engedni az új tagokat, a régieknek össze kellett húzódkodniuk, az asztalt meg kellett nagyobbítaniuk, és a feltálat ételt (tortát) több darabra kellett osztaniuk. Ebből alakult ki tehát a hármas előfeltétel: a bővítésre legyen pénz, az új tagok legyenek beilleszthetők a közös politikákba, és teremtsék meg a bővítés intézményi feltételei, azaz az új tagok illeszthetők legyenek az intézményekbe oly módon, hogy eközben az Unió működése és fejlődőképessége fenntartható legyen.

A bővítési folyamat előrehaladásával arányosan, fokozatosan teremtdtek meg ezek a feltételek, került teljesítésre az abszorpciós előfeltétel. Tanulságos a jövőben csatlakozók számára, hogy a „luxemburgi hatok”, köztük Magyarország tárgyaláskezdésének időpontjában, azaz 1998. március 31-én egyik előfeltétel sem volt még adott.

A költségvetési fedezet és a közös politikák szükséges reformjának biztosítása érdekében az Európai Bizottság 1997 júliusában terjesztett be egy átfogó csomagjavaslatot. Az „Agenda 2000” 1999 márciusában, az Európai Tanács berlini ülésén került elfogadásra. Ezzel elhárult az egyik legjelentősebb akadály az Unió oldaláról, hiszen – legalábbis papíron – 2002-től volt virtuális pénz betervezve a bővítésre, és kialakult a kohéziós és a mezőgazdasági politika reformjának politikai kerete és menetrendje is.

Maradt azonban még egy abszorpciós komponens: az intézményi feltétel. Ennek rendezését az 1999. decemberi helsinki Európai Tanács során ütemezték, amikor is 2000-re összehívták az új alapszerződés kidolgozásáért felelős Kormányközi Konferenciát, így annak 2000 végére tervezett lezárását követően az „Unió 2002 végéig lesz abban a helyzetben, hogy befogadja az arra kész új tagokat”.

Magyarország tehát már másfél éve tárgyal, túl volt több mint húsz fejezet megnyitásán és több ideiglenes lezárásán, amikor „megtudhatta”, hogy az Unió a maga részéről legkorábban 2003. január 1-jén lesz felvevőképes. (Később a Nizzai Szerződésről ugyan megállapodtak 2000 decemberében, de a ratifikáció Írországban első körben megakadt, második referendumra volt szükség, s emiatt a bővítés intézményi rendelkezéseit tartalmazó új szerződés csak 2003 februárjában léphetett hatályba. Ez azonban akkor már nem okozott különösebb gondot, hiszen a 2001. júniusi göteborgi Európai Tanácson elfogadták a politikai menetrendet, ami szerint a tárgyalásokat 2002 végéig zárják le, és az új tagok csatlakozására a 2004. júniusi európai parlamenti választásokig sor is kerül.)

A „big bang”, vagy ötödik bővítés tanulsága tehát többek között az, hogy szeretjük, vagy sem, az abszorpciós képesség a bővítés előfeltétele, akárhogy is nevezzük azt, és akárhogy is minősítjük. Meg kell ugyanis teremteni a befogadó közeg képességét a befogadásra. Ez nem túl bonyolult képlet.

A másik tanulság pedig abban összegezhető, hogy a legtöbb régi tagállamban nem, vagy csak minimális figyelmet fordítottak a bővítés kommunikálására. Ez 2004. május 1-jén még nem jelentett problémát, de az elmúlt két és fél évben egyre erőteljesebben fogalmazódott meg a társadalmi elfogadottság hiánya, vagy inkább hiányérzete. Sokan – és többségük mesterségesen – fel is használták és használják ezt a problémát Európa általános bajainak magyarázatára, elsődlegesen pedig a francia és a holland népszavazás kudarcának e külső okra való visszavezetésére.

A jelen – Nagy bővítési vita, vagy csak a feszültség levezetése?

Az ötödik bővítés tapasztalatai azt mutatják, hogy nincs új a nap alatt, az abszorpció, integráció, vagy leginkább felvevőképesség ugyanazon elemekből áll, még ha azok belső aránya, súlya el is tér némileg egymástól. Akkor pedig mi végre a mostani éles vita?

Ennek megítélésem szerint öt fő oka van. Az egyik, hogy a 2004-es bővítést több tagállamban nem igazán dolgozták föl, egyfajta „utógyújtási” probléma adódott. A második ok, hogy ugyan Románia és Bulgária az ötödik bővítés szerves részét képezik, két és fél évvel később történő csatlakozásuk a konvojhoz sokakban egy újabb bővítés benyomását kelti. Harmadrészt, 2004. május 1. óta számos újabb döntés született a további bővítés stratégiájáról anélkül, hogy lenne egy átfogó és általánosan elfogadott bővítési jövőkép. Emiatt pedig sokakban kialakult a permanens és kontrollálatlan bővítés képe. Negyedszer, igen kényelmes dolog az Unió és egyes tagállamok belső bajait, problémáit a bővítéssel magyarázni, netán arra fogni. Az ötödik okot pedig úgy hívják, hogy Törökország.

2004. május 1-jét követően a vita gyorsan fellángolt. Először még simán döntés született Horvátország tagjelöltségéről a 2004. júniusi Európai Tanácson. A 2002 decemberében Koppenhágában Törökországnak tett ígéret, miszerint bizonyos politikai feltételek teljesítése esetén 2004 decemberében automatikusan döntés születik a csatlakozási tárgyalások megkezdéséről, szinte törvényszerűen éles politikai polémiahoz vezetett a 2004. decemberi csúcstalálkozón. A vita ezt követően sem jutott nyugvópontra, hiszen 2005 őszére, a tárgyaláskezdés időpontjára ki kellett dolgozni a csatlakozási tárgyalások keretét. Ennek a munkának a közepébe csapott bele vilámként a francia és a holland referendum.

A török (és a horvát) tárgyaláskezdést persze halasztani már nem lehetett, arra sor is került 2005. október 3-án éjjel, de a bővítési stratégia jövője egyre nagyobb helyet kapott az Európa jövőjéről folyó vitákban. Ez lényegében három csomópontban csúcsozott ki.

A legkevesebb vita és a legnagyobb egyetértés a tagjelölt csatlakozási képessége körül tapasztalható. A koppenhágai hármas kritériumrendszer bevált, s annak következetes betartatása önmagában garancia a bővítés minőségére. Ezzel kapcsolatban egy nagy kérdőjel azonban még van: nevezetesen Románia és Bulgária csatlakozása és annak következményei, miután a monitoring jelentések azt mutatják, hogy a két ország több területen (állategészségügy, élelmiszerbiztonság, légi forgalmi biztonság stb.) nem kész az *acquis* azonnali és maradéktalan átvételére és alkalmazására.

A másik, már jóval élesebb vita az Unió határainról bontakozott ki. Az Európai Bizottság – megítélésem szerint helyesen – egyértelművé tette, hogy a határok kérdése nem pusztán földrajzi fogalom, s annak értelmezése és újraértelmezése generációról generációra változhat. Ennek alapján belátható ideig eléggé egyértelmű a bővítési stratégiai keret „határkonceptiója”. A tagjelölti és potenciális tagjelölti kör a Nyugat-Balkán államait és Törökországot öleli föl. A Nyugat-Balkán perspektíváját még a legkritikusabb vélemények sem kérdőjelezik meg, elismerve azt aényt, hogy 2007. január 1-jét követően ezek az országok nem pusztán Európa, hanem az intézményes Európa határain belülre kerülnek. Ilyen enklávét még Svájc, illetve bizonyos értelemben Norvégia és Izland, még ha utóbbiak egyelőre nem is akarnak tagok lenni. Törökország természetesen nem enklávét, hanem egyfajta híd az intézményes Európa és annak szomszédjai között, s az csak évek, évtizedek után dőlhet majd el, hogy a híd melyik oldalán találja meg helyét. Az ezen túlmutató régiók a szomszédságpolitika hatálya alá tartoznak. Ezen belül is van azonban különbség. A mediterrán államokat ugyanis természetes határ választja el Európától, míg a FÁK utóállamait nem, azaz utóbbiak esetében egy napon a 49. cikkely alkalmazható lesz. Egyelőre azonban nem, hiszen erre sem ők, sem az Unió nincs felkészülve.

A vita harmadik csomópontja az abszorpció, illetve a Bizottság által módosított terminológia alapján: az integrációs képesség körül csúcsosodott ki. A 2006. júniusi EiT által „megrendelt”, és november 8-án közzétett tanulmány semmiféle meglepetést és minőségileg új elemet nem tartalmaz. (Magam legalábbis nem tekintem annak sem a tárgyalási dokumentumok nyilvánosságára, sem a hatástanulmányok új rendszerére vonatkozó javaslatokat.) Ez azonban önmagában nem baj. Nem misztifikálni kell ugyanis a befogadóképesség kérdését. Nincs szó új előfeltételekről, mint ahogy arról sem, hogy új tagok minden további nélkül felvehetők lennének. Az pedig végképp nonszensz – egyelőre –, hogy a bővítésnek egyetlen akadálya lenne, maga az Unió belső állapota.

2007. január 1-jével ugyanis lezárult az ötödik bővítési hullám, miközben kezdetét vette egy új hétéves költségvetési időszak. A 28. tag felvételének jelenleg egyetlen uniós előfeltétele sem biztosított. Jelenleg. Kevés szó esik azonban arról a bizottsági téziszről, miszerint ezek a feltételek a csatlakozási tárgyalások előrehaladásával és a tagjelölt belső felkészülésével párhuzamosan megteremthetők. Megismétlem: Magyarország 1998. március 31-én kezdte meg a csatlakozási tárgyalásokat, de az uniós abszorpció képesség csak fokozatosan jött létre. 1999 márciusában Berlinben a költségvetési és közösségi politikai feltétel, 2000 decemberében Nizzában pedig az intézményi képesség. Még ide sorolom továbbá a 2001. decemberi Laekeni Nyilatkozatot és a Konventet, a Kormányközi Konferenciát és az Alkotmány-szerződést is, hiszen ezek lettek volna hivatottak arra, hogy még a bővítés bekövetkezése előtt hosszú távra biztosítsák az Unió fejlődésének feltételeit. Nem az új tagok hibája, hogy ez az utóbbi – formális előfeltételként szerencsére nem megfogalmazott – feltétel nem teljesült.

Kétségtelen egyúttal, hogy minőségi változás következett be az integrációs kapacitás negyedik szegmensében, a társadalmi elfogadottságban. Ebbe pedig bele kell érteni a politikai elit általi elfogadottságot is. Az első négy bővítés általában nem kavart

nagy vihart, leszámítva a belépő országokkal szomszédos tagállamokat. Az ötödik bővítés már általánosabb közérdeklődésre tartott számot, de az elmúlt két-három év ékes bizonyítéka, hogy a legtöbb régi tagállamban a kommunikáció – ha volt ilyen egyáltalán – eredménytelen volt. A bővítésről tévhitek sora született, jelentős részük ma is él. Hiába a Bizottság 2006 májusában közzétett két átfogó dokumentuma, a pozitív eredmények senkit nem érdekelnek különösebben. A 2006. november 8-ai bővítési stratégiai dokumentumban az Európai Bizottság leszögezi azonban, hogy a kommunikáció, a bővítés tényszerű bemutatása, a polgárokhoz való eljuttatása a tagállamok feladata. Ez igaz, de ettől a probléma nem fog megoldódni. Réálisan azzal kell tehát számolni, hogy a bővítés ügye a jövőben is inkább negatív előjellel szerepel majd a közvélemény napirendjén.

A jövő – Valós problémákra valós válaszokat, de milyen időzítéssel?

Az integrációs képesség és a bővítési stratégia jövőjét elemezve nincs könnyű dolga annak, aki megbízható forgatókönyvet akar felvázolni. De ez nem új jelenség. Magyarország több mint három év csatlakozási tárgyalás után kapott csak hiteles csatlakozási menetrendet.

Az biztos, hogy a fentiekből kiindulva az ún. negyedik integrációs kritérium, azaz a társadalmi elfogadottság nehezen lesz mérhető, főleg pedig teljesíthető. De ezt tekintjük fontos, akár kritikus, ellenben eléggé puha/rugalmas, vagy legalábbis igen-csak nehezen definiálható kritériumnak.

A költségvetési feltétel esetében azt látjuk, hogy a most hatályba lépő pénzügyi időszak 2007 és 2013 között nem számol bővítéssel. Nincs benne bővítési fejezet. Ebből ugyan nem következik, hogy senkit nem vesznek föl 2014 előtt, de az igen, hogy költségvetési oldalról 2013 vége előtt réálisan csak „minibővítéssel” lehet számolni. Ugyanez vonatkozik a közösségi politikákra is. A 2008–2009-ben kezdődő felülvizsgálat vitája során rajzolódik majd ki az a kép, amely – nyilvánvalóan elsősorban a leginkább költségigényes agrár- és kohéziós politika kapcsán – közép- és hosszú távra szóló kereteket vázol föl.

Végezetül nézzük az intézményi oldalt. Az Alkotmányszerződés hosszú távra megoldotta volna a további bővítések intézményi feltételeit (kettős többség a Tanácsban, Európai Bizottság összetétele, EP-mandátumok plafonja). Kérdéses, hogy a „poszt-Alkotmány” milyen mértékben veszi át az eddigi változat intézményi rendelkezéseit, és – ami még kérdésesebb – mindez mikor léphet hatályba. A bővítés szempontjából ideális esetben akkorra, amikor a következő tagjelölt (réálisan Horvátország) a csatlakozási tárgyalások lezárásának, a csatlakozási feltételek teljesítésének közelébe kerül. Itt azonban nagyon sok még a kérdőjel, hiszen legkorábban a német elnökség végén derül ki, milyen mértékű és milyen időzítésű is lesz a második alkotmányozási kísérlet, és lesz-e réális esély annak hatálybaléptetésére 2008 végéig, de legalábbis a 2009. júniusi EP-választások előtt. Azt azonban érdemes megállapítani, hogy az alkotmányozási kudarc terhe önmagában olyan súlyos

problémát jelent az Unió egésze, annak tagállamai számára, hogy a megoldás belső kényszerként jelentkezik, s arra nem elsősorban a további bővítés miatt van szükség, mint annak idején Nizzában.

Az Európai Unió bővítésének története 2007. január 1-jén fontos állomáshoz érkezett, de nem ért véget. A stratégiai vita is folytatódni fog. Erre azonban nem önmagában a bővítés miatt van szükség. Önmagában a bővítés nem is értelmezhető. Az európai integráció eddigi története során a mélyítés és a bővítés kéz a kézben haladtak egymással. Az esetek többségében segítették, máskor kissé akadályozták egymást. Nem lesz ez másként a jövőben sem. Még akkor sem, ha a politikai és a társadalmi környezet összetettebbé, rigórozusabbá vált, s a tradicionális feltételek és képességek megteremtéséhez nem csak tradicionális eszközökre, hanem új módszerekre és technikákra, netán újszerű hozzáállásra is szükség lesz.

TÓTH JUDIT

Közérdek az Európai Bíróság előtt¹

A következő néhány oldalon, egy rövid áttekintést követően, amely a közjó politikai és jogi szolgálatára hivatott fogalmakra szorítkozik, az Európai Bíróság (European Court of Justice) esetjoga és az EU-jog köréből keresünk támpontokat, példákat a közérdek meglehetősen szövevényes rendszerének megértéséhez. A cél itt sem lehet más, mint a tételes hazai jogban pásztázó, jogintézményeket felsoroló tanulmányé: „a sokszínűség felvillantása”² a kérdés további megalapozásához.

Köz/politika/érdek/jó

A közjó a közérdek strukturálisan rivális fogalma.³ A kettő összevetésében a politikatudományt lehet segítségül hívni. A közérdeken *objektív tartalmú kategóriát* érthetünk, olyan közös javakat, amelyek fennállása a feltételezések szerint független a tudatosulástól, a megvalósítási szándéktól és a definiálástól. Az érdek a 19. századtól a modern társadalomtudományok kulcsfogalma, a teológia, a morálfilozófia meghaladása, amennyiben az érdekekkel leírhatók a társadalmi folyamatok és cselekedetek, míg az ideológia csak a másodlagos, a tudatunkban megjelenő valóságot jelöli. Az érdekelmélet a politikai spekulációt és harcot is képes megmagyarázni, és leegyszerűsítő jellege ellenére is töretlen a népszerűsége.

A közjó is a politika központi eleme, hiszen a politika maga a közjó akarása, noha a közösség javára való cselekvést, annak értelmét és hasznát, célját a politikai szereplők eltérő módon, azaz egymással vitatkozva viszik véghez. Ez egyben politikai közösségeket határoz meg és választ el egymástól. Nem objektív kategória, mert nem isteni akarat, elrendelés vagy természeti törvény az alapja, aktuálisan és ezzel szubjektív módon is változik, ahogy azt az adott időben és szereplők által megfogalmazzák, elvetik, vitatják. Ezért elfogadottsága, *társadalmi érvényessége* a lényege, nem objektív léte, egy adott politikai közösségben a nyilvánosan megfogalmazott, megvitatott „jó”, amelyet egy vitafolyamat teremt és tart életben. A közjót ugyanakkor nem lehet sem tudományosan, sem dogmatikailag egyértelműen meghatározni, minimálisan a politikai közösség, így kormány, ellenzék és egyéb (pl. civilek) szereplők a köz érdekében való szervezett fellépésének tartalmát jelenti.

1 A tanulmány a Közérdek és közigazgatás (T/1308. számú) OTKA-kutatás keretében készült.

2 Koi Gyula: Lehetséges értelmezési tartományok a közérdek köréből, Állam- és Jogtudomány, 2005:1–2; 77–106. old.

3 Szabó Márton: A diszkurzív politikatudomány alapjai. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2003.

1. táblázat

Közjó jellemzői		Közérdek jellemzői	
Szubjektív, tagolt és aktuálisan változó, több van belőle	Társadalmi érvényessége adja értelmét és a politikai cselekvés szerepét	Objektív, absztrakt és monolit	Közös javakhoz kapcsolódó érdekek
Diszkurzivitás terméke, megjelenése legalább három szinten a politikai nyilvánosságban	A rivális politikai erők küzdelmében, a jó kormányzás értelméről folyó és az ideális élet értékeiről folyó vitákban	Érdemben tartalma nem vitatható	Független a tudatosulástól, a megvalósítási szándékoktól és a definiálástól
Nem kisajátítható és nem oktrojálható	Többpártrendszerben, demokráciában nem monopolizálhatja egyetlen párt sem (diktatúra különben), de a gyakorlatban erre törekednek	(Elvileg) kisajátítható	Kormányzati hatalom
Szervező erő	A közjóért viselt felelősség szervezi a politikai szerepek és szervezetek hierarchiáját (a hatalom a fő felelős)	Kényszerítő erő, normatív rendszerek segítségével	Irányítani és kényszeríteni kell azokat, akik megsértik a normát, a közérdeket, hogy térjenek a helyes útra
Szakértelem és küldetés alapján választás a cselekvési lehetőségek között	Képviseleti elv alapján a közjó, az elérési utak vitatása, meghatározása	Szakértelem (kormányzati oldalon)	Felismerni a közérdeket
Integrációs és identifikációs (elválasztó) erő a politikai közösségek számára	Cselekvő, összetartozó politikai közösségek konstituálása, közös ellenség a közjót fenyegető közellenség (kívül a politikai közösségen)	Magán/csoport-érdekkel szembeni elválasztó erő	Viszonylagosan
Politikai praxis útján realizálódik	Választási és cselekvési kényszer útján a közjó(k) realizálása, többféle eszközzel (pl. elhallgatás, jogalkotás, áldozathozatal)	Alkotmányos minimumok jogalkotással és kormányzati közösségi cselekvéssel valósulnak meg	

A közérdekre tehát a *politikai filozófia* fogalmai szerint valamiféle absztrakt, időtlen közösségi javakért fellépés a jellemző, amely az egyéni érdeknél több embert érint, de nem szükségképpen mindenkit, nem azonos a nemzeti érdekekkel, és hasonló a közpolitikával, amely a társadalom egészének fennmaradását, boldogulását biztosító intézkedéseket foglal magában. Ilyen szempontból csak olyan dologra irányulhat, amely az *emberi társadalom egészének* osztatlan érdeke: a (társadalmi, nemzetközi) béke fenntartására, a demokrácia biztosítása (jogállamiság, intézményes szolidaritás, közteherviselés, közjavakból való részesedés, személyes szabadság feltételeinek fenntartása, közbiztonság, igazságszolgáltatás fejlesztése), az emberi kultúra megőrzése és közkinccsé tétele (művészet, közoktatás, ismeretterjesztés, információk szabad áramlása), az emberi környezet megóvása (éghajlat-

változás, bioszféra állapota, globális problémák kezelése, közegészségügy).⁴ Mivel az állam és a nemzetközi szervezetek támogatják a közérdekű tevékenységeket, nagy harc folyik, hogy e tevékenységi körbe mi kerüljön bele (pl. gazdaság fejlesztése, településfejlesztés, útkarbantartás).

A modern társadalom működéséhez az igazságosság felől közelítő John Rawl szerint a *közjó olyan általános feltételek sokasága, amelyek megfelelő értelemben egyformán előnyösek mindenkinek. A közérdek elvének alkalmazására akkor van szükség, ha olyan dolgokról van szó, amelyek mindenkinek az érdekeit érintik, és rájuk az elosztási hatások csekélyek vagy érdektelenek. Ez egyben a különböző intézmények rangsorolását is megalapozza, aszerint, hogy mennyire hatékonyan biztosítják azokat a feltételeket, amelyekre mindenkinek egyformán szüksége van céljai követéséhez, a közös célok előmozdításához és megvalósításához. Vélelem szől amellett, hogy a kormányzatot elfogadjuk a közjó előmozdítójának, tehát olyan feltételek megőrzésére és olyan célok elérésére törekvőnek, amelyek mindenki számára egyformán előnyösek. A vélelem másik eleme, hogy feltételezzük, a kormányzatban olyan ítélőképeségű emberek tevékenykednek, akik a társadalom tagjainak valódi javát akarják, s ehhez akár jogkorlátozásokra, a szabadságok korlátozására is felhatalmazásuk van. Például a „közrend és a nemzetbiztonság fenntartásával indokolható szabályozások, vagy a közegészségügyet és a közbiztonságot szolgáló hatékony intézkedések ebben az értelemben mozdítják elő a közérdeket.”⁵ Ez határt szab például a polgárok lelkiismereti szabadságának, s egyben a közérdeket az erkölcsi és vallási érdekek fölé emeli. Az állam ezért köteles eljárni, hogy a vallás és az erkölcsök egyenlő szabadságát biztosítsa, azaz *pártatlanul* köteles biztosítani az érdekek követéséhez és a (vallási, erkölcsi) kötelezettségek saját értelmezés szerinti teljesítéséhez nélkülözhetetlen feltételeket. E várakozásnak mindenki számára elfogadható bizonyításon és indokoláson kell alapulnia, így a közrendre hivatkozó korlátozásnál „a közrendet fenyegető következményeknek nem csupán lehetségeseknek, sőt bizonyos esetekben valószínűeknek, hanem *kelőképpen biztosaknak vagy közvetlenül jelentkezőknek is kell lenniük.* [...] a szabadság korlátozása csak akkor jogos, ha maga a szabadság számára nélkülözhetetlen, hogy megakadályozza a szabadság olyan megnyirbálását, ami még ennél is rosszabb lenne.”⁶*

Bibó István szerint a jó közigazgatás – nem jó közigazgatás közti különbségtételkor merül fel a közérdek. Magyary Zoltán előtt még a közérdek képviselője és a jogos magánérdek megóvása volt a jó közigazgatás követelménye, majd Magyary hozta be az eredményességet és szakszerűséget a jó közigazgatás fogalmi körébe. Bibó szerint azonban három metszetben kell a jó közigazgatást vizsgálni, mert mindegyikben más lesz az elvárás és érdekütközés a közigazgatásban.⁷

4 Wikipedia, the free encyclopedia, www.wikipedia.com

5 John Rawl: Az igazságosság elmélete, Osiris Kiadó, Budapest, 1997., 128. old.

6 John Rawl, 259–262. old. (kiemelés tőlem)

7 Bibó István: A magyar közigazgatásról (1947) Válogatott tanulmányok, II. kötet, 469–484. old.

2. táblázat

	Közigazgatás	Érdekvizonyok	Eredményesség	Jogszerűség
Hatalom	Jó: a változó hatalmi célok rugalmas megvalósítására alkalmas eszköz, amely ingadozás és ellenállás nélkül tud átállni a hatalom által elébe tűzött új és új céloknak Rossz: merev, vonakodó, engedetlen	Meghatározza a közérdeket	A célokat világosan meghatározza és megvalósításukhoz az eszközöket biztosítja	A hatalmi törekvések sérthetik a társadalom egyes tagjainak egyéni jogait, várakozásait
Hivatal	Jó: szakmai logikáját, eljárásait, technikáját elmélyítve formálja és egyezteteti a rá bízott életanyagot, kiépítve saját eljárás módját Rossz: önérdékből, megmerevedve működik, rutinból	A közérdeket képviseli, egyeztető munkával hozza összhangba a magánérdekkel való konfliktusban	Szakmai elmélyültség	A hivatal szakmai jogszerűsége akadályozhatja a hatalom eredményre törekvését, a társadalmi elvárások teljesülését
Társadalom (Élet)	Jó: a társadalom önműködésének egyik (külső) tényezője, amely kiszámítható és egyenletes, működésének következményei megfeleltethetők az egyes ember szükségleteinek Rossz: a társadalom, az élet tárggyá válik a hivatal számára, nem pedig az élet, az egyes ember igényeire reflektál	A hivatkozott közérdek a magánérdekek képzetéből jön létre, azok összegződése	Valóságos szükségletek és személyes szabadság igények teljesülésének megkövetelése a köz-igazgatástól is	A társadalom sürgeti az eredményt, amely megakad a hivatal szakmai jogszerűsége miatt

Az előzőekkel összhangban, nincs egyetlen általános értelme a közérdeknek, mert

- a hatalom számára a közérdek „mindig önkényes célkitűzést jelent, mely magában egyaránt lehet áldás, ötlet, erőszak vagy átok”. A hatalomnak a hivatallal és az étellel kell rendezett, szerves kapcsolatban lennie ahhoz, hogy a cél meghatározása helyes, vita nélküli legyen, és a közigazgatás eredményes legyen.
- A hivatal számára „valami reális, valóságos anyagból kivont érték-képzetet jelent, de magában inkább egy szakszerű működés belső rendjét, összhangját, elmélyítését, mintsem a köz ügyét”.
- A kisebb-nagyobb társadalmi csoportosulások, a társadalom és az egyén számára „a köz ügyéhez a legközelebb áll, de valami tagolatlan, körvonalazatlan, sok szubjektív elemtől és pillanatnyi behatástól érintett értékelés”.

Ezek alapján pedig a köz- és magánérdek kapcsolata is másként vetődik fel a három szereplő viszonyában a jogszerűség és az eredményesség sürgetése, konfliktusa miatt. Az éles szembenállás helyett a viszonylagosságra hívja tehát fel a figyelmet Bibó. Noha nem hivatkozik Bibóra, de a hazai tételes jog és különösen a német jogi klasszikusok alapján ezt a logikát igazolja vissza az a tipológia, amely a közigazgatási jogban megjelenő közérdeket négy fő típusra osztja: pozitív – ne-

gatív; kategorikus – alternatív; közvetlen – közvetett közérdek párra; valamint a generálklauzulában megjelenő közérdekre.⁸

Például egy parlamenti vitában felhangzó közérdek kifejezés azon alapszik, hogy a döntéshozó politikusok, megfelelő információk birtokában, képesek felismerni a közjót, és ennek érdekében is cselekszenek, függetlenül egyébként a tudomány állásától. Ilyen alapon érvelnek az állami tulajdon privatizációja ellen, feltételezve, hogy a magántulajdonos a közjó letéteményese. Ugyanis a privatizációt ellenzők szerint a köztulajdon, az állami tulajdonlás közérdeknek számít, háromféle okot is felsorolva, míg az állami tulajdonlás negatívumairól és a *privatizáció* előnyeiről hallgatnak.⁹

3. táblázat

	Állami tulajdon fenntartása, kiterjesztése („közérdek”)	Magántulajdon kiterjesztése (privatizáció útján is létrejövő „magánérdek”)
Piaci kudarc kerülése	A verseny nem működtethető, mert monopóliumok vannak vagy egyéb okból, így a kormány képes beavatkozni, korrigálni (kisegítő elv) Túlzottan nagyok az externáliák (pl. a környezet védelmébe, az infrastruktúra fejlesztésébe csak az állam ruház be)	Verseny szabadon Nem nagy externáliákkal működtethető
Jövedelem újraelosztása	Tulajdonlás révén, nem feltétlenül nyilvánosan (pl. fejlesztési bank közbeiktatásával) rendezi át egyes társadalmi csoportok hasznait és terheit	Adózás és kedvezmények nyilvánosan (jogszabályban, parlamenti vita)
Politikai-hatalmi érdek	Köztulajdon működtetéséből kiszedett bevételek pártok, politikusok támogatására, hatalmi érdekek erősítésére szolgálhatnak	Privatizáció, baráti megrendelések (közbeszerzések stb.) révén összehozható az állami hatalommal

Ennek alapján mondja Voszka Éva, hogy a kormányzati beavatkozás – ezen belül az állami tulajdon – a monopoljárdékok és más újraelosztási javak megszerzésére törekvő érdekcsoportoknak az állami döntéshozókra gyakorolt befolyását tükrözi, így a politikusok, a vállalati menedzserek és a szavazók közötti járadékvadász játszma. Azaz önmagában az állami tulajdonlás korántsem alkalmas a közérdek érvényesítésére, sőt a piaci kudarc helyett lehet belőle kormányzati kudarc is.

Elfogadva, hogy a társadalom egésze, az emberek számára általános jó, a közjó absztrakt fogalom, a jog ezt a társadalom jogi érdekére, a közérdekre szorítja le. Ez részben jogalkotási, részben jogalkalmazási következménnyel jár, egyfajta szabályozási és a jogi szakma munkamegosztását eredményezi.

Társadalmi szempontból a közérdeket védő, annak ügyében fellépő jogászok egyfajta kiegyenlítő szerepet játszanak, ellensúlyozva a nagy tőkeerejű és befolyású cégeket és azok jogi szakembereit. A szegények vagy az átlagpolgárok környezeti, fogyasztói, polgári jogainak védelmét, a joghoz való egyenlő hozzáférés jegyében a

8 Kántás Péter: A közérdek fogalma a közigazgatásban, Magyar Közigazgatás, 2004:11; 672–680. old.

9 Voszka Éva, Népszabadság, 2004. aug. 28.

közérdekű perlést az 1910-es évektől a „közérdekből eljáró jogászok”¹⁰ végzik Amerikában, míg Nyugat-Európában és nálunk elsősorban az ügyészség. Ott, ahol mára vagy 300 szövetségi törvényben jelent meg szó szerint is a „közérdek” (public interest), amely lényegében az osztársadalmi „legjobb érdek szolgálatában ad jogi felhatalmazást annak szubjektív meghatározására”.¹¹ Ez a *legális mérlegelés, diszkrecionalitás teszi lehetővé, hogy adott ügyben és körülmények között a jogalkotó, az eljáró igazgatási vagy igazságszolgáltató szerv szubjektív módon meghatározza a védendő közérdeket*, és egyben *igazolja a kormányzati szabályozást*, ha egyáltalán azt konkretizálni akarják. Tartalmilag ennél több fogódzót a jogi lexikonok sem adnak, esetleg negatív módon határolják el például a kereskedelmi érdeket a közérdektől¹². Itt érdemes jelezni, hogy a közérdek és a közpolitika (public policy) az angol nyelvű irodalomban sokszor szinonimaként kerül elő, és mára már Magyarországon is működik közpolitikával foglalkozó intézet. Ez alatt a közösség érdekeinek ügyeit értik, amely kifejtés nélkül, mintegy klauzulaként szab gátat a túlzott egyéni érdekeknek és mohóságuknak, teszi a szerződéseket érvénytelenné, de nem jogellenessé például a bűnügyi érdekek, a nemzetbiztonság, a közbiztonság, az igazságszolgáltatás érdekei megóvására, a jó erkölcs (közerkölcs) vagy éppen a családjog védelme érdekében¹³. Az elnevezések változatossága egyfelől a jogalkotó tétováságát jelzi. Gyakran a korábbi évtizedek államérdeke és/vagy társadalmi érdeke alakult át közérdekké, közrenddé, közbiztonsággá – nyelvilag. Másfelől ez nagy mozgásteret ad a rugalmas jogalkalmazásnak, mivel a jogállamban a jogi szabályozás jelentős része túlzottan absztrakt törvényi szintre került fel. A nem-jogállami időszakhoz képest a végrehajtó hatalomnak csökkent a lehetősége az önmaga alkotta szabályozásra, miközben a jogalkalmazói kultúra – ide értve az igazságszolgáltatást is – alacsony színvonalú a jogalkotói absztrakció alapján konkrét ügyben érvényesítendő közérdek összefüggésében. A szövegekötött, mintegy rezsím-független, az alkotmányos és emberi jogi kapcsolódásoktól mentes jogszabály értelmezés az uralkodó a bíróságokon,¹⁴ a kritikus gondolkodásra és ténykezelésre is épülő jogi oktatás hiányzik, ugyanakkor a bírói autonómia gyengése miatt a külső politikai nyomásgyakorlásnak ellent állni kevésbé tudó döntéshozatal is megjelenik.¹⁵ Nálunk még nem alakult mozgalommá a közérdekű, közpolitikai perlés, mint a hatvanas években az Egyesült Államokban, a civil szektor fejletlen és nincs precedens rendszer sem, amely ezt felerősítené. Ugyanakkor vannak erős gazdasági és befektetői csoportok, diszkriminált és szegregált közösségek, így a közérdekű jogi fellépés ilyenféle kényszere elvileg adott, nemcsak az ügyészség számára, hanem szélesebb körben is.

Jogilag lehet kivétel, felelősség alóli mentesítő ok a közérdekre hivatkozás, ha *konfliktus van az egyéni érdekek védelmét szolgáló emberi jogok konkrét alkalmazá-*

10 Louis Brandeis: The Opportunity in the Law. American Law Review 39 (1905) 55–63

11 Edwin Rekosh: Who Defines the Public Interest? Public Interest Law Strategies in Central and Eastern Europe, Public Interest Law Initiative Papers No. 1, July 2005, Budapest-Moscow-New York

12 Black's Law Dictionary (1979), Law Dictionary (1996) idézi E. Rekosh

13 Elizabeth A. Martin (ed.) Oxford Dictionary of Law, Third Edition, Oxford University Press, 1994

14 Fleck Zoltán: Jogszolgáltató mechanizmusok az államszocializmusban, Napvilág Kiadó, Budapest, 2001

15 Pokol Béla: A bírói hatalom, Századvég Kiadó, Budapest, 2003.

sa és az emberi jogok tiszteletének közérdekűsége között. Számtalan példa van arra, hogy a közérdeket homályos, jogkorlátozásra felhatalmazó eszköznek minősítik a jogvédők, például az HIV-pozitív személyek jogainak megóvásakor, az abortusz-szabályozás vagy éppen az eutanázia kapcsán. „Nézetünk szerint akkor vesszük komolyan az emberi jogokat, ha azok elismerését és védelmét nem tesszük függővé attól, hogy hasznára vannak-e a társadalom egészének. Ezek a jogosultságok akkor sem veszítik érvényüket, ha adott esetben a politikai közösségeknek csak kisebb része számára biztosítanak védelmet, illetve cselekvési lehetőséget, és akkor sem, ha a társadalom többsége kifejezetten károsnak, elítélendőnek tartja a joggyakorlást.”¹⁶ Másrészt a közérdek azon sajátosságára is rámutat az érvelés, hogy a közérdek *hosszabb távon és átfogó társadalmi megközelítésben válhat csak felismerhetővé a praxisban*. Például „a szólás- és információszabadságot akkor is védelmezni kell, ha éppen nem látszik semmi haszna, hiszen ha szűkíteni engedjük e jogok érvényesülési körét, annak az lesz a végkövetkezménye, hogy a közérdeklődésre számot tartó különböző kérdésekben nem ismerhetjük meg az igazságot, és a nem tudjuk kiszűrni a téves vélekedéseket. A közérdekű információk megismerésének és nyilvános közlésének szabadsága hozzásegíti a politikai közösséget a hatalmi visszaélések és a korrupció megelőzésének feltárásához, valamint a közpénzek felhasználásának ellenőrzéséhez.”¹⁷ Az egyéni jogok tisztelete mint legfőbb közérdek a válasz tehát a (látszólagos) konfliktus feloldására, ezzel a közérdek között egyfajta *értékhierarchiát* is meghatározva. Például az egyre militánsabb és újabb jogkorlátozásra felhatalmazást adó, a romló bűnözési és közbiztonsági helyzetre tévesen reagáló hazai rendészeti politika helyett „vissza kell térni az alkotmányosság keretei közé. Semmilyen szakmai eredmény nem igazolhatja annak a rendőrségi fejlesztési elképzelésnek a helyességét, amely a közbiztonság javulását az alapvető jogok csorbításával kívánja elérni. Ellenkezőleg: a közbiztonság éppenséggel az alapjogok zavartalan gyakorlását jelenti, azok intézményes megsértése tehát nyilvánvalóan csak ronthat a helyzeten. Az emberi jogok tiszteletben tartása és védelme a rendőrségnek elsőrendű kötelessége, annak teljesítése nem akadályozza, hanem segíti a szakmai munka eredményes végzését. Egyes esetekben természetesen sor kerülhet az alapjogok korlátozására, de csak az általános elvek, mindenekelőtt a szükségesség és arányosság messzemenő figyelembevételével.”¹⁸

A Közösség és a tagállam közérdeke

A közösségi jogot böngészve azt találjuk, hogy a közjót maga az integrációs célokat (a piaci zavar nélküli, egységes, állam- és vámhatárok nélküli piac, a közös valuta, a lakosság jóléte és a társadalmi kohézió, a gazdasági prosperitás, a fenntartható fejlődés, a

16 Tóth Gábor Attila (szerk.) Egyéni jogok és a közjó – A Társaság a Szabadságjogokért válasza emberi jogi kérdésekre. TASZ, Budapest, 2002., 9. oldal

17 Tóth Gábor Attila (szerk.) 10. oldal

18 Tóth Gábor Attila (szerk.) 32. oldal

nemzetközi politikai és biztonsági tényezővé válás) lefektető alapító szerződések, míg annak közérdekként érvényesítését a szupranacionális szervezet végzi. A szervezet és az integráció fennmaradása, továbbfejlesztése önmagában vett közérdek, továbbá ennek egyes végső veszélybe kerülése kialakított egyfajta „integrációs, közösségi rendkívüli jogrendet”, amely a fő szabályokhoz képest tartalmaz felhatalmazást az eltérésre, beavatkozásra a szabályozás és az intézkedések szintjén. Ezt együttesen nevezhetjük *európai közösségi, uniós közérdeknek*. Illusztratív jelleggel a 4. táblázatban olvashatók, miféle kivételes intézkedésekről lehet szó, amelyeknek a jogalkalmazási gyakorlata hiányzik – akárcsak egy jól működő és prosperáló demokratikus társadalomban.

4. táblázat

Jogszabály	Közösségi közérdek alapja
EKSZ 59. cikk	Ha kivételes körülmények miatt az Unión kívülre irányuló vagy onnan származó tőke-mozgások a Gazdasági és Monetáris Unió működésében súlyos zavarokat okoznak, ilyen veszély fenyeget, védintézkedéseket rendel el a Tanács, ha ez feltétlenül szükséges
EKSZ 64. cikk	Ideiglenes intézkedések bevezetése tömeges beáramlás esetén
EKSZ 100. cikk	Rendkívüli intézkedések súlyos ellátási nehézségek, katasztrófák esetében beavatkozás
EKSZ 119. cikk	Kölcsönös segítségnyújtás bevezetése csődközeli állam és belső piaci működés megmentésére
EKSZ 255. cikk	A közösségi intézmények dokumentumaihoz hozzáférés szabályai a közérdek alapján (a magánérdekekre tekintettel), irányelvekben és belső szabályzatokban
EKSZ 280. cikk	Közösségi pénzügyei érdekek védelme, csalás elleni fellépés, szankcionálása, büntetőjogi harmonizáció, OLAF (Csalás elleni hivatal) létrehozása
EUSZ 7. cikk	Közösségi jog és alapelvek [6. cikk (1) bekezdés] súlyos és folyamatos megsértése esetére eljárás és tagsági jogok felfüggesztése
EUSZ V. címe	Közös biztonságpolitika

Ettől különbözőnek tekintem a *tagállami közérdeket*, amelyet valójában a tagállamok évtizedek alatt kivívott legitim eltérést engedő kivételeinek, valamint a jogegységesítéshez vezető út kompromisszumainak tekinthetünk. A harmonizált, a közösségi jogalkotás hatálya alá tartozó normák alóli kivétel valójában a nemzeti jogalkotás fenntartását és annak alkalmazhatóságát jelenti,

- szigorúbb nemzeti szabályok megőrzése vagy bevezetése révén az adott tárgykörben, rendszeresen, vagy
- közösségi jogban megadott okok, körülmények rendszeresen visszatérő fennállásakor, nemzeti hatáskörben eljárva, avagy
- csak kivételesen, meghatározott okokból és körülmények között bevezetett normák, hatósági intézkedések, átmeneti rendelkezések révén.

A tagállami közérdek alapvetően a négy szabadságra (az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgására) épül, ezek köré rendeződik. A tagállami közérdek az alapító szerződésekben, valamint az azok alapján kiadott másodlagos jogban jelenik meg, de a vegyes szerződésekben, csatlakozási dokumentumok átmeneti szabályaiban is felbukkanhatnak. Megfogalmazásuk szerint leginkább klauzulák, bizonytalan jogfogalmak anyagi jogi szempontból, és gyakran társul hozzájuk eljárási követelmény, például előzetes bejelentés, közösségi intézménytől jóváhagyás, továbbá a

bevezetésükkel és alkalmazásukkal kapcsolatos arányossági teszt. Ettől eltér a *közös érdekű ügy*, amely valójában a közösségi szintű közérdek egy még nem teljesen harmonizált megjelenési formája. Például a tagállamok gazdaságpolitikája (EKSZ 98. cikk), árfolyam-politikája (EKSZ 124. cikk) vagy a foglalkoztatás fejlesztése (EKSZ 126. cikk).

A *közösségi közérdek másfelől egyfajta általános közjót érvényesítő közösségi norma*, míg a tagállami „külön érdekek”, ha azok a közösségi célok és elvek kereteit nem feszítik túl, *egyfajta konkretizált, az adott tagállam szintjén megjelenő közérdek*. Az 5. táblázatban ezt a kapcsolatot foglaltuk össze.

5. táblázat

Mely szabadságot érintően („általános közérdek”)	Szabályozás	Mely okból („konkrét tagállami közérdek”)
Áruk szabad mozgása, a vámok és hasonló díjak tilalma egy vámunióban, egységes piacon	EKSZ 23–24. cikk	A gazdasági élet komoly zavarainak kiküszöbölése
Kereskedelem szabadságának mennyiségi korlátozása (behozatal, tranzit, kivétel terén egyaránt), de az áruk szabad áramlása alóli kivételekkel (versenyjog, tulajdonjog korlátozása), nem diszkriminatív módon	EKSZ 28–29. cikk, EKSZ 30. cikk, 81–82. cikk, EKSZ 36. cikk	Közkerölcs, közrend, közbiztonság, emberek, állatok életének és egészségének védelme, növények védelme történelmi, régészeti, művészeti értékű nemzeti kincsek megővése szellemi tulajdonhoz fűződő jogok érvényesülése, állami támogatások engedélyezése
Versenyszabályok, állami támogatások lehetőségével	EKSZ 87. cikk	Szociális jellegű támogatások magánszemélyeknek, katasztrófák esetén, rendkívüli eseményekkor segély, területi felzárkózáshoz, európai érdekű tervekhez, tagállami gazdasági élet súlyos zavarai kiküszöbölésére, egyes gazdasági ágazatokban, kulturális örökség védelmében, Tanács által meghatározott egyéb ügyekben
Tőke és fizetések szabad áramlása	EKSZ 58. cikk, 92. cikk	Adóügyi különbség fenntartása, átmeneti adómentesítések, pénzügyi szervezetek prudenciális felügyelete tőkemozgások bejelentése statisztikai adatgyűjtés, közrend, közbiztonság érdekében
Egységes belső piac megteremtése jogharmonizációval	EKSZ 95. cikk	Tagállam fenntarthat, bevezethet fontos nemzeti érdeke alapján környezetvédelmi, munkavédelmi szabályokat, ideiglenes gazdasági intézkedések bevezetése (védelmi záradék a kereskedelem korlátozására)
Munkavállalók szabad mozgása, indokolt kivételekkel	EKSZ 39. cikk	Közrend, közbiztonság közegészség, közszolgálat fenntartása saját állampolgárnak

Mely szabadságot érintően („általános közérdek”)	Szabályozás	Mely okból („konkrét tagállami közérdek”)
Letelepedés és szolgáltatás szabadsága, közhatalom gyakorlása és a külföldiekre vonatkozó kivételek fenntartásával	EKSZ 44–49. cikk, irányelvek, 55. cikk,	Nem letelepedett személyekkel szembeni korlátozások föld- és épületszerzés a másik tagállam területén, közrend, közbiztonság, közegészségügy védelme, vállalkozói tevékenység megkezdése, foglalkozás gyakorlásának feltételei, közszolgálat fenntartása saját állampolgárnak
Vízumok, menekültügy, bevándorlás és személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák	EKSZ 61–64. cikk (IV. cím), 68. cikk	Nemzeti rendelkezések fenntartása vagy bevezetése harmadik állam polgáraival szemben a bevándorlás, jogszerű tartózkodók mozgása terén, közrend fenntartására, belső biztonság védelmére, szükséghelyzetben átmeneti intézkedések bevezetésének kezdeményezése
Büntetőügyekben a rendőrségi és igazságszolgáltatási együttműködés és szorosabb együttműködés vétója	EUSZ 33. cikk 35. cikk 40. cikk	Közrend fenntartása, belső biztonság védelmére vonatkozó kötelezettség (Bíróság jogkörének kizárása rendőrség vagy rendfenntartó szerv ilyen tevékenységét illető jogszerűség, arányosság vizsgálatában), Tanácsban fontos és meghatározott nemzeti politikai okból
Egyenlő bánásmód követelménye, nemzeti bánásmód	EKSZ 12–13. cikk, irányelvek, 294. cikk	Pozitív megkülönböztetés lehetősége hátrányos megkülönböztetés, ha annak objektív, ésszerű indokkal alapja van (pl. a foglalkozás jellege szükségessé teszi bizonyos nemű vagy korú személyek alkalmazását)
Nehézségekkel küzdő állam védintézkedései a közös piac és kereskedelem működtetése érdekében	EKSZ 119., 174. cikk	Fizetési mérleg, államcsőd, környezeti okokból (helyzet súlyossága) alapján, egyedi mérlegeléssel és engedélyezéssel, ideiglenesen
Közösségi szabályoknál szigorúbb nemzeti szabályok fenntartása, bevezetése, a Szerződéssel összhangban	EKSZ 137., 152., 153., 176. cikk	Szociális rendelkezések, közegészségügy (pl. vérkészítmények biztonsága érdekében), fogyasztóvédelem terén, környezetvédelem terén
Nemzeti jog megőrzése az integrációban érintettség ellenére	EKSZ 293., 295–297. cikk	Konzuli védelem saját állampolgároknak, társaságok alapítása, bírósági határozatok elismerésének egyes elemei, tulajdonjogi rendszer, titokvédelem, fegyver, hadianyag gyártása, kereskedelme, minősített jogrend (konzultáció)
Szorosabb együttműködés kezdeményezése, részvétel	EUSZ VII. cím	Az Unió és a Közösség célkitűzéseinek, érdekei és az integrációs folyamatok erősítése
Peremvidékek felzárkóztatása	EKSZ 154., XVII. cím	Közösségi pénzalapokból, programokból támogatás igénylése
Együttműködő harmadik országokkal kapcsolatosan egyes szabadságok kiterjesztése	EKSZ 186. cikk és társulási szerződések	Közegészségügy, közbiztonság közrendi szabályok fenntartásával
Újként csatlakozó államokkal szemben védzáradék	Csatlakozási szerződés	Piaci, munkaerő-piaci zavarok elhárítására, egyedi mérlegeléssel és engedélyezéssel, ideiglenesen

Ugyanakkor a közösségi és a tagállami közérdek *szétválasztása csak viszonylagos*, hiszen az Uniónak nincsenek saját végrehajtó, igazgatási szervei (ezt a munkát a tagállami közigazgatás látja el), míg az igazságszolgáltatásban is csak végső fórumként hivatkozhatunk, speciális hatáskörben, az Európai Bíróságra. A tagállami bíróságok valójában a közösségi jog alapján eljáró igazságszolgáltató rendszer fő szervei. A jogalkotás pedig szintén megosztott az uniós intézmények és a tagállamok között. Erre az egymásra épülésre és a nyilvánvalóan csakis tagállami érdekre is számtalan példa akad az ítéletekben is. Például a másodlagos közösségi jogra maga a Bíróság úgy hivatkozik, amely a „Közösség közérdeke miatt létrehozott rendszer” (pl. megszabja, hogy az export- vagy importtransz-akciót csak szigorúan, a rendeletben meghatározott esetekben nem lehet végrehajtani, az attól eltérést még a termelők, kereskedők „saját érdekükre épülő megfontolásokkal” sem igazolhatják).¹⁹ Az alapító szerződések által garantált alapvető szabadságjogok szabályozását, valamint gyakorlását egyaránt meghatározza a nemzeti, közérdekre is építő korlátozó intézkedések sora. Az áruk szabad mozgását, kereskedelmét mint a Közösség alapvető vívmányát a műszaki tartalmú előírások akadályozhatják. Ezek „csak akkor megengedhetők, ha kötelező közérdekű követelmények kielégítését szolgálják”. A forgalomba hozatal előtti „ellenőrzés valóságos is abban az értelemben, hogy minden, az irányelv hatálya alá tartozó műszaki előírás tervezetet előzetesen közölni kell, és azon előírások kivételével, ahol a kivételt sürgős indok igazolja, elfogadásukat vagy hatálybalépésüket a 9. cikkben megállapított időtartamra fel kell függeszteni.”²⁰

A közérdek eljárási megítélése: arányossági vizsgálat

A közösségi jog normáinak valamely vonatkozó tagállamban való *kikényszerítése* az Európai Bíróság előtti eljárás révén is megtörténhet, ha az adott tagállami bíróság vagy jogalkotó ezt valamiért nem tette meg. Ha az adott tagállam törvényhozása késlekedik, ellenáll, a célját a közösségi szabályozásban érdekelt társadalmi csoport Luxemburgon keresztül éri el. Az Európai Bíróság ráadásul sajátos *alkotmánybíróságként* is működik, így akár alapjogi-emberi jogi szabályokra is hivatkozhat, főleg, ha az Uniónak is lesz kikényszeríthető, kötelező erejű alapjogi katalógusa, sőt az alapító szerződések értelmezési monopóliuma útján hatáskört bővíthet. Ezt a „nyomulást” Pokol Béla az Egyesült Államokban már lecsillapodóban lévő közjogi perléshez és az „elalkotmányosításhoz” hasonlítja a konkrét bírósági jogviták precedensként való stratégiai felhasználásával együttesen.²¹

A szabadságjogok gyakorlását korlátozó, akadályozó tagállami intézkedéseknek négy feltételnek kell megfelelniük:²²

- diszkrimináció nélkül kell azokat alkalmazni;
- a közérdek alapvető követelményeivel kell megindokolni;

19 C-11/70 DVD-Complex Jogtár

20 C-194/94. számú ügy hivatkozik a 83/189/EGK irányelvre és a notifikációs kötelezettségre.

21 Pokol Béla: A bírói hatalom, 182. old.

22 C-55/94 (1995) ECR I-4165

- alkalmasnak kell lenni a kitűzött cél elérésére;
- nem haladhatják meg azt a mértéket, mint amit a cél eléréséhez okvetlenül szükséges.

A közösségi és az ennek alapján született tagállami jogi norma, intézkedés, egyedi aktus, ide értve a szankcionálást is, közérdekűségének igazolhatósága alapvetően az egyéni érdek- vagy jogsérelem és az elérendő közjó arányossági, a cél eléréséhez bevetett eszköz, módszer alkalmassági és szükségességi vizsgálatán dől el. *Az arányosság elvét az Európai Bíróság nyilvánította a közösségi jog alapelvevé*, és csak az Unió megalapításával került be az EKSZ 5. cikkébe: „A Közösség nem lépheti túl az e Szerződés célkitűzéseinek eléréséhez szükséges mértéket.” *Az arányossági teszt* a következőket foglalja magában, amennyiben a Bíróság eldöntötte, hogy milyen mélységben végzi el a vizsgáldást:²³

- az intézkedéssel érintett *érdekek meghatározása*;
- azon értékrend és mérce, amelynek alapján az egymással ütköző érdekeket *össze lehet vetni*, hogy a mérlegelésre sor kerülhessen;
- megállapodás arról, hogy az érintett érdek, illetve cél *sérelme elfogadható-e* egy másik cél (közérdek) eléréséhez;
- az adott körülmények között az intézkedés a lehető *legkevésbé volt-e korlátozó* jellegű, az egyénre a megfelelő és *csak a szükséges terhet róta-e*;
- milyen eredményt ad az intézkedés *költség-haszon* elemzése;
- a közhatalmi döntés a fentiek alapján arányos és (politikailag, gyakorlatilag) alkalmas volt-e.

Ez a szükségességi és arányossági teszt az Alkotmánybíróság gyakorlatában is ismert, de csak az alapjogok korlátozásának, különösen az alapjog érinthetetlen tartalma körülhatárolásának konkrét ügyeiben. Az Európai Bíróságon a vizsgálatnak két dimenziója lehet: a közösségi norma, intézkedés, aktus, illetve a közösségi jog alá tartozó tagállami intézkedések köre. A kettő persze összekapcsolódik például egy irányelv átültetésével kapcsolatos tagállami intézkedés jogszerűsége, arányossága megítélésekor. A Bíróság egy ilyen ügyben fejtette ki, hogy az arányossági teszteléskor még további szempontokat is mérlegel. „Ezen elv alapján valamely gazdasági tevékenységre vonatkozó tilalom törvényessége attól is függ, hogy a *jogszabállyal elősegíteni kívánt jogos célok* elérésére, ha választani lehet több alkalmas eszköz között, akkor a *legkevésbé költségeshez folyamodtak-e*, és a hátrányok nem aránytalanok-e az elérni kívánt célhoz képest. Mindazonáltal, ezen feltételeknek való megfelelés vizsgálatakor rögzíteni kell, hogy a közös agrárpolitikával kapcsolatos kérdésekben a közösségi jogalkotásnak a Szerződés által rögzített *politikai felelősséghez igazoldó diszkrecionális jogköre* van. Következésképpen az ezen a területen elfogadott intézkedés törvényessége csak akkor válhat kérdésessé, ha az intézkedés *nyilvánvalóan alkalmatlan a megfelelő hatáskörrel rendelkező intézmény által követni kívánt cél elérésére.*”²⁴

23 Várnay Ernő–Papp Mónika: Az Európai Unió joga, KJK–Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004.
24 C-331/88 (1990) ECR 4023

A Bíróság a Közösség intézkedésének arányosságát nem látta indokoltnak, ha az intézkedés előnyeit és hátrányait mérlegelve a Tanács végül „*az elérni kívánt célhoz képest nyilvánvalóan aránytalan terhet rótt volna a kereskedőkre*”.²⁵ A Közösség a közös piaci szervezet összefüggésében, a struktúrapolitika céljait szem előtt tartva „korlátozhatja a vagyonhoz fűződő jog gyakorlását”, ha a vizsgálatból az derül ki, hogy „*a vitatott rendelkezésekkel bevezetett korlátozások valóban megfelelnek a Közösség által vallott közérdek céljainak*”, és a kitűzött célra tekintettel nem jelentenek aránytalan és elviselhetetlen beavatkozást a tulajdonos jogaiba, nem sértve a vagyonhoz fűződő jog lényegét. Erre a következtetésre jutott a Bíróság a borspiac tartós egyensúlyának megvalósítása és az árszint megőrzése mint közérdek védelmében, míg a szőlőtelepítési tilalom volt a még elviselhető és arányos korlátozó intézkedés a kérdéses rendeletben vagy irányelvben.²⁶

Akkor döntött a panaszos javára a Bíróság, amikor megállapította, hogy a *kifogásolt rendelet diszkriminatív, továbbá megsértette az arányosság elvét, mivel a termelőknek szóló kötelezettség nem volt feltétlenül szükséges a piaci felesleg csökkentéséhez (mint közérdekhez)*.²⁷ Így a rendeletet megsemmisítette. Szintén a rendelet megsemmisítésére vezetett, hogy egy túlzottan rövid, jogvesztő határidő drasztikus volt, összevetve a fő céllal, „*az adott piac megbízható menedzselése érdekében kialakított exportengedélyezési rendszerhez képest*”²⁸.

Az Európai Közösség valamely jogalkotó intézményének kirívó jogsértését a sértettnek kell bizonyítania, mivel a tételezés szerint az intézmény a közérdeket képviseli, azaz csak a nagyon nyomós magánérdek megsértése ad alapot a *kár* megtérítésére.²⁹ Ennek része, ha a széles diszkrecionalitás jogkörében jogszabályt alkotó közösségi intézmény *nyilvánvalóan és súlyosan mellőzte saját hatáskörének szabályait*, míg szűk diszkrecionalitás esetén csupán a hagyományos kárfelelősség szerint ítéendő meg az ügy.³⁰ Hasonlóan megállt a rossz szabályozásért való kárigény, a Közösség felelős, „*ha mindent felülmúló közérdek hiányában a Bizottság azonnali hatállyal és figyelmeztetés nélkül törölte el a kompenzációs összegek alkalmazását egy adott ágazatban anélkül, hogy átmeneti intézkedéseket fogadott volna el, amelyek legalább lehetővé tették volna a kereskedőknek, hogy elkerüljék az exportszerződés teljesítése során egyébként felmerülő veszteséget*”.³¹ Ezt az arányossági szabályszegést még azzal toldják meg, hogy a hibás bizottsági rendelet egyébként *rombolta a „bizalmat a vállalkozókban, amely bennük jogosan élt a közösségi jogszabályok iránt*”. Szintén kártérítéssel járt, amikor a Bizottság nem alkotott átmeneti szabályt, és e magatartását nem tudta igazolni „*a mindenképp felett álló közérdekkel*”.³² Ugyanis egyébként a másodlagos jogot is „*a mindenképp felett álló közér-*

25 C-5/73 (1973) ECR 1091

26 C-44/79 (1979) ECR 3727., C-491/01 (2002) ECR I-11453

27 C-114/76 (1977) ECR 1211

28 C-181/84 (1985) ECR 2889

29 Jeney Petra: Európai közjog és politika, Szerk. Kende T.–Szűcs T. Osiris, Budapest, 2002. 464–465. old.

30 C-5/71 (1971) ECR 975, C-352/98 (2000) ECR I-5291

31 C-74/74 DVD-Complex Jogtár

32 C-97/76 DVD-Complex Jogtár

dektől vezérelve fogadták el”, és ezzel magyarázható, hogy azonnal életbe léptették. Például szokatlanul nagy volt a harmadik országokba irányuló exportnyomás és magasak voltak az árak, így az exportadó bevezetése a *közös piac megfelelő működésének biztosítására volt hivatott, ez volt* tehát a konkrét közérdek. Az exportadó bevezetéséből eredő kárt nem ismerték el, mivel „a *körültekintő és óvatos* vállalkozók előre láthatták a szigorúbb intézkedések elfogadását, így a jelen esetben nem hivatkozhatnak jogos elvárásokra.”³³ Az arányosság tesztje tehát a közösségi intézkedésekkel, szabályokkal szemben is működik a Bíróságon.

A szolgáltatások szabadságával kapcsolatosan éppen azt találta a Bíróság arányos és a közérdeket érvényesítő szolgáltatási korlátozásnak (EKSZ 59–60.cikk), ha az általános célokat tartalmazó *irányelvet átülteti a tagállam, a saját garanciális (a szolgáltatót korlátozó, a fogyasztót védő) szabályai alkalmazhatósága érdekében*. Ezt egy mulasztásos perben állapította meg, megállapítva, hogy elmaradt a szükséges szintű védelem.³⁴

Az arányossági teszt magában foglalja azt a – fenti idézetekből is kitetsző – elvárást, hogy konkrét ügyekben, amikor a *közösségi célok, érdekek, valamint az azokkal ütköző, konkuráló nemzeti érdekek vizsgálata folyik, az legyen átfogó, sokoldalú és alapos*. Jó példa erre, hogy a jóhiszemű ügyfél számára, akinél a szándékosság és a súlyos gondatlanság fel sem merült, a tévesen kifizetett közösségi termelői támogatás határozattal visszavonása ugyanúgy közérdek, mint a kifizetésről szóló határozatra épülő jogos várakozás és a jobbiztonság. Ezért a visszavonásnál az érdekek egyensúlyát, a Közösség érdekeinek teljes körű figyelembevételét várja el a Bíróság az eljáró hatóságtól, mégpedig oly módon, „hogy az erre meghatározott feltételek ugyanolyanok, mint a tisztán nemzeti pénzbeli juttatások behajtására vonatkozó feltételek”. A *megkülönböztetés tilalmát* a támogatások visszavonásakor is eljárási szempontból érvényre kell juttatni.³⁵ Szintén az egyenlő bánásmód követelményét hangsúlyozták, továbbá azt, hogy a tulajdonjog, a szakma megválasztásának és gyakorlásának *alapjoga*, miközben a közösségi jog alapelvei közé tartozik, nem feltétel nélküli, és „*azokat e jogok által védett tevékenységek társadalmi funkciójának fényében* kell megvizsgálni”. Így például „a piac közös szervezete összefüggésében, feltéve, hogy ezek a korlátozások ténylegesen egybeesnek a *Közösség által követett általános közérdek* céljaival, és nem jelentenek aránytalan és a garantált jogok lényegét sértő, elviselhetetlen beavatkozást”. Ezzel magyarázták, hogy a gabonafeldolgozók illeték megfizetésére kötelezése, amelyet azok áthárítottak a beszállítóikra, „megfelel az általános közérdek céljainak, melynek követése indokolja azt az *apró* kényelmetlenséget, amelyet e kötelezettség teljesítése az érintett gazdasági szereplők kategóriája számára jelent.”³⁶ Aránytalanak találták azonban az elnevezés megváltoztatására kötelezést egy kozmetikai terméknel, mert ugyan *védelmesni kell a megté-*

33 C-78/77 DVD-Complex Jogtár

34 C-205/84 DVD-Complex Jogtár

35 A C-205 és 215/86. számú jogesetekben a hivatkozott közigazgatási eljárási szabály a német Verwaltungsverfahrensgesetz 48.§ (2) bekezdése volt, amely a jogos elvárás védelmét biztosítja jóhiszemű ügyfélnek (jóhiszeműen szerzett jogok védelme).

36 C-265/87 DVD-Complex Jogtár

vesztő hirdetésekkel és azok káros hatásaival szemben az embereket, de a kifogás csak egyetlen tagállamban merült fel, viszonylag kevés fogyasztót érintve, egy általánosan, több tagállamban forgalmazott terméknél. Így a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy „a védeni kívánt közérdek kisebb terjedelmű, mivel a fogyasztókat kizárólag a termék hatásának az idejére kell a félrevezetéstől megóvni.”³⁷

A közérdek megjelenési formái

A kereskedelem szabadságának mennyiségi korlátozásaként (EKSZ 28–29. cikk) kérdéses volt, vajon a *minimális alkoholtartalom jogi előírása* azért történt-e az egyik tagállamban, hogy ott ezzel elejét vegyék a hozzászokást jobban elősegítő alacsony alkoholtartalmú italok elterjedésének, tehát közérdekből, avagy a hazai termelők védelmében. Ám ezt az önmagában ötletes közérdekre hivatkozást azért nem fogadták el, mert az import korlátozásához nem volt megfelelő a választott korlátozó megoldás, hiszen a piacon számtalan hasonló termék volt forgalomban.³⁸ Az exporttal kapcsolatosan nem ez a mérce: nyugodtan korlátozható a tagállami közérdek alapján a kereskedelem, ha az nem tesz különbséget a hazai és a külföldi piacra szánt termék között, azaz általánosságban tilt *bizonyos élelmiszer-összetevőket* egy bizonyos (nemzetileg megszokott) termékben. Ez pedig azt a terhet hárítja az exportálóra, hogy a termék megfeleljen a hazai és a másik tagállam ezek szerint eltérő szabályainak. E kettős terhet tehát vagy jól meg kell indokolni, vagy mellőzni kell.³⁹

A verseny és a szolgáltatások szabadságának legitim korlátozásaként (EKSZ 81–82. cikk) merült fel, vajon *közérdek-e a doppingtilalom*. A Nemzetközi Olimpiai Bizottság szabályai körébe olyan anyagot is felvett, amely konkrét ügyben, nem csak elvileg okozott teljesen véstlen vagy legfeljebb gondatlan sportolónak több éves eltiltást. A közös piaccal összeegyeztethető szabályozás (pl. reklámtilalom, átigazolások) közérdek, ám a sportolók egészsége, tisztességes versenyzése kizárólag sportérdek. A fellebbezési eljárásban a Bíróság ezt finomította: a sportszabályoknak saját, önálló célrendszerük van, noha a Közösség is nyitott a sporttevékenységre, a sportolók szabad munkavállalását, vállalkozását elősegíti. Összességében azonban a doppingtilalom sportérdek, nem közérdek, és kívül esik az EKSZ 81–82. cikkén.⁴⁰ Egy másik ügyben, a „közösség által a közérdekre hivatkozva” azt kellett eldönteni, vajon a vállalkozói szabadság korlátozása megengedhető-e „a kereskedelem áttekinthetőségének támogatásával”. A borok címkéjén szereplő megnevezés terén mennyire legyen megkötvé a termelő keze? A szabadság mellett, az említett *kereskedelmi áttekinthetőség legyen összeegyeztetve „a fogyasztók lehető legteljesebb tájékoztatásával*, ami azt jelenti, hogy a címkén olyan információ szerepeljen, ami a lehető legvilágosabb és legteljesebb”.⁴¹ Erre hivatkozva valójában a versenytársak közti legitim előny is biztosítható.

37 C-220/98. DVD-Complex Jogtár

38 C-120/78 (1979) ECR 649

39 Várnay Ernő–Papp Mónika: Az Európai Unió joga, KJK–Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004, 459. old.

40 C-519/04 (2006) www.curia.europa.eu/jurisp/

41 C-234/85 DVD-Complex Jogtár

A tulajdonhoz való jog a közösségi jog általános alapelvei közé tartozik, de „nem tekinthető abszolút jognak, és társadalmi szerepének vonatkozásában szemlélendő. Következésképpen a tulajdonhoz való jog gyakorlása korlátozható, feltéve, hogy a korlátozások ténylegesen megfelelnek a Közösség által megvalósítani kívánt közérdekű céloknak”.⁴² A tulajdonjog korlátozását is jelenti a kereskedelem, a tőke és az áruk, esetleg szolgáltatások szabadságának kivételes tilalma. Mivel a tulajdonjogot minden tagállam alkotmányos rendje védi, sőt garantálják a foglalkozás szabad megválasztását, a szerződéses szabadságot, különösen felértékelődik a közérdek, hiszen arra hivatkozással történik a nemzeti és a tagállami korlátozás, ez utóbbi a „Közösség által követett általános célokkal indokolt” módon, e jogok lényegi tartalmának érintése nélkül, „nem pusztán az üzleti érdekek vagy lehetőségek védelmére”.⁴³ Például a gazdasági helyzet változásához (recesszió) alkalmazkodás elősegítése lehet ilyen, konkrétan megjelölt közérdek, az általános célok megvalósítása keretében. A tulajdonjog korlátozás mögött közérdekként gyakran a piaci zavarok megelőzése, mérséklése húzódik meg a háttérben, míg a felszínen annak közösségi eszközökkel kompenzálása fogalmazódik meg. Például egy gazdasági tevékenység önkéntes felfüggesztése ugyanúgy a piaci helyzethez alkalmazkodás része, ahogyan az is, ha újrakezdik. Ám erre vonatkozóan mondta ki a Bíróság, hogy a termelő „nem várhatja el, hogy a korábbiakban alkalmazott feltételekkel azonosan újrakezdhesse a termelést, és ne vonatkozzanak rá az időközben elfogadott értékesítési és struktúrapolitikai szabályok. Továbbra is fennáll az a körülmény, ha egy termelőt egy közösségi intézkedés arra ösztönöz, hogy a közérdeknek megfelelően, egy korlátozott időszakra felfüggeszse az értékesítést, amiért a jelen esethez hasonló módon prémiumban is részesült, jogszerűen elvárhatja, hogy kötelezettségvállalása lejártával ne érvényesítsenek vele szemben megkötéseket, amelyek pontosan azért érintik őt, mert kihasználta a közösségi rendelkezések felkínálta lehetőségeket.”⁴⁴

Az egységes belső piac működésének alapelve a szabad versengés a termelők, szolgáltatók között, így a versenyrendszer fenntartása, a verseny tisztaságának biztosítása, „a verseny torzulásának megakadályozása egyes vállalkozások, illetve a fogyasztók hátrányára”, például a gazdasági erőfölénnyel visszaélés szankcionálása is közérdek.⁴⁵

Az áruk szabad áramlása (EKSZ 30. cikk) körében a közérdek, a közrend, a közbiztonság, az emberek és állatok, növények életének és egészségének védelme, a történelmi, régészeti jelentőséggel bíró tárgyak, szellemi tulajdonhoz fűződő jogok érvényesülése érdekében, a többi tagállamból származó behozatalt, kivitelt, tranzitot korlátozó intézkedés hozható az egyes tagállamokban. Ezt úgy kell megtenni, hogy

- megszorítóan értelmezik, csak valóban indokolt esetben jogos;
- megfeleljen az arányosság követelményének (alkalmasság, lehető legcsekélyebb korlátozás), mivel

42 C-280/93 (1994) ECR I-4973

43 C-4/73 DVD-Complex Jogtár

44 C-170/86 DVD-Complex Jogtár

45 C-46/87, C-227/88, C-374/87 DVD-Complex Jogtár

- nem valósíthatnak meg önkényes megkülönböztetést és a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozását, akár a szabályozás, akár egy hatósági gyakorlat révén. Az általános közérdek itt egyértelműen a közös piac működtetése, az export-import szabadsága, míg a tagállamok közti *szabad kereskedelem alóli kivételes korlátozás alapja a tagállami közérdek*. Az áruk megfelelőségére vonatkozó követelmények megkülönböztetés nélküli alkalmazásával szemben kivétel tehát a közérdek, amely „elsőbbséget élvez az áruk szabad forgalmával szemben”.⁴⁶ Példának okáért, *maga az állat- és közegészségügyi vizsgálatok igazgatási rendszere a közérdek védelmét szolgálja*, ám mégsem lehet az ilyen ellenőrzésre illetéket kivetni az importengedély keretében, mert az már sértené a vámtilalmat⁴⁷ (EKSZ 9. cikk). A *nemzetközi szállításban az állatok egészségének és életének a biztosítása* is közérdek, így ennek vizsgálata, díja legitim előírás. Ugyanakkor „akármilyen kis összegű is egy pénzbeli díj, amelyet amiatt vetnek ki árukra, hogy azok átlépjék a határt, akadályozza az áruk mozgását, amit csak súlyosbítanak az ebből fakadó adminisztratív teendők.” Az egységes piacon tilos a vám vagy azzal „azonos hatású díjak” (például nem a nemzeti közteherherviselés vagy szolgáltatás nélkül megfizetendő összeg) kiszabása.⁴⁸ A *műtrágyázás és az istállótrágyázás tekintetében készítenő tagállami programok* ugyan korlátozzák a tulajdonjogot, de ez „a közegészség védelmére vonatkozó követelményeket jeleníti meg”.⁴⁹
- Nem alapulhat gazdasági érdeken (pl. magas a munkanélküliség, nagy a regionális elmaradottság, visszaesik különben a gazdasági növekedés),⁵⁰ vagy másként fogalmazva, az importkorlátozás „nem gazdasági jellegű eseményekre irányul”.⁵¹
- Ne terjedjen ki olyan területre, amelyen a jogharmonizáció előrehaladt, hiszen ha a tagállamoknak nincs is, vagy minimális a szabályozási hatásköre, akkor eleve a tagállami korlátozó szabályozás jogalapja kétséges.

A *közkerölcsre* hivatkozva a pornográf termékek kereskedelmét lehetett jogszerű tilalommal fenntartani az ilyen szabályozással rendelkező importáló tagállamban, mivel „a szabályozás egészben vett célja a pornográfia előállításának és forgalmának visszaszorítása”.⁵² A közkerölcs fogalmát, azt, hogy mit tekint illet sértő terméknek, maga a tagállam határozhatja meg, de ha ezt csak az import akadályozására teszi, belföldi forgalomban nem tiltja, akkor túllép a kivétel körén. Másfelől a korlátozó intézkedéseknek *azonos módon kell vonatkozniuk a belföldi és a külföldi termékekre* (pl. elko-bozni nem lehet az import árut, ha a belföldi áruval sem lehet ezt megtenni).⁵³ Más-ként fogalmazva tehát: egyenlő mércével kell mérni, tilos a diszkrimináció.

A szabad kereskedelem akkor akadályozható, félve a fogyasztók zavargásaitól (pl. benzínáremelés vagy éppen az import nagyon is alacsony ára miatt), ha ezt az adott

46 C-267/91 és 268/91 DVD-Complex Jogtár

47 C-251/78 DVD-Complex Jogtár

48 C-18/87 DVD-Complex Jogtár

49 C-293/97. DVD-Complex Jogtár

50 C-72/83 (1984) ECR 2727

51 C-7/61 DVD-Complex Jogtár

52 C-34/79 (1979) ECR 3795

53 C-121/85 (1986) ECR 1007

tagállam a rendelkezésére álló eszközökkel nem tudná megfékezni, azaz a közrend kerülne veszélybe.⁵⁴

A *közbiztonság* védelme hasonlóan homályos, például az energetikai közellátás védelmében még a diszkriminatív importkorlátozást és ármaximálást is jogszerű kivételnek ismerte el a Bíróság.⁵⁵

A *közegészségügyre* hivatkozó korlátozás (pl. import áru esetében a forgalomba hozatali engedély kiadásának) jogszerűségének előfeltétele, hogy

- legyen tudományos bizonyíték, vajon az emberi egészséget károsan befolyásolja-e a korlátozással érintett anyag, összetevő; továbbá
- az élelmiszernek a korlátozással érintett összetevője valamely valós igényt (pl. technikai vagy táplálkozástani) elégtesen ki;⁵⁶
- az engedélyezési eljárás objektív követelményeken alapuljon, amelyek előre ismertek a potenciális forgalmazók előtt és nem diszkriminatívak, zárják ki a hatósági önkényt;
- az engedélyezési eljárás ne legyen egy másik tagállamban lefolytatott ellenőrzés, eljárás ismétlése, az utólagos ellenőrzésre az előző tagállamban már nincs mód, továbbá az eljárás ne legyen túlzottan költséges és időigényes a normális gazdasági működéshez képest (arányosság és szükségesség).⁵⁷

Az *élő környezet védelmének* konkrét szabályai a másodlagos jogban fogalmazódnak meg. Például a vadon élő állat- és növényvilág természetes élőhelyeinek védelméről szóló 92/43/EGK irányelv az *elsőbbséget élvező közérdeket* képviselő okokat fogalmaz meg, amelyet azonban a gyakorlatban, egy beruházásnál, mintegy *megelőzhetőnek egyéb érdekek*, ide értve szociális természetű okokat. „Az *egyedüli felvehető szempontok az emberi egészségre vagy közbiztonságra, a környezetet érintő elsődleges fontosságú jótékony következményekre vagy – a Bizottság véleménye alapján – a másokat megelőző közérdek feltétlenül érvényesítendő okaira vonatkozhatnak*”. Ha tehát közérdekek ütközéséről van szó, amelyben az élőhelyek védelme háttérbe szorul, a tagállam köteles megfelelő kompenzációs lépéseket tenni, és a Bizottságot előzetesen értesíteni. Az ökológiai célok által képviselt általános érdekek tehát csak akkor és annyiban közérdekek, ha a védelmi intézkedések csak magánérdekekkel ütköznek. Amennyiben pedig vannak „elsőbbséget élvező közérdek feltétlen érvényesülését igénylő indokok”, akkor a példában érintett élőhelyek védelmét valójában – a teszt alapján – lehet a terület terjedelme csökkentésével háttérbe sorolni, esetleg máshol megfelelő élőhelyet és a madárvédelmet biztosítva, csakis kivételes és nyomós okkal, az irányelvben írtak szerint.⁵⁸ A beruházásoknál kötelező hatásvizsgálat során dől el, hogy vajon melyik közérdek a nyomósabb, vagy a Bíróság szóhasználatában *az elsődleges, azaz „közérdek által indokolt szükségesség miatt mégis végre kell hajtani, beleértve ebbe a szociális és gazdasági természetű érdekeket is”* a Natu-

54 C-231/83 (1985) ECR 305

55 C-72/83 (1984) ECR 2727

56 C-174/82 (1983) ECR 2245

57 C-390/99 (2002) ECR I-607.

58 C-44/95. DVD-Complex Jogtár

ra 2000 megvalósításakor, amennyiben egyáltalán az élőhelyek védelméről szóló irányelv átültetéséhez a tagállami jogszabályok megszülettek. A példában a védett területté nyilvánított mocsaras kiemelten védett terület zömét lecsapolták, ahol védett fajok éltek, ám *infrastrukturális közérdek* volt az északi autópálya e területen áthaladásának engedélyezése is. A nyomvonal többi részénél a jövőben védendő területeket figyelembe vették, és a hatástanulmányok kötelező készítéséről a közösségi jogi kötelezés eleve később keletkezett.⁵⁹ Így a Bizottság is elfogadta a magyarázatot. Egy másik autópálya megépítésével kapcsolatosan, amely védett madarak élőhelyét érintette, a beruházás és a madárvédelem konkurált egymással. Az állam azzal védelmezi a közérdeket, ha kompenzációs lépéseket tesz, vagyis a károkat és a kedvezőtlen hatásokat előre felbecsüli, és alternatív nyomvonalat jelöl ki a tudományosan megalapozott hatásbecslés alapján. A Bíróság az arányossági tesztet így az alternatív nyomvonalak kidolgozásában és azok hatásának becslésében kérte számon.⁶⁰ Ennek elmaradása miatt pedig elmarasztalta Portugáliát.

A *tőke szabad áramlását* (EKSZ 56–58. cikk) aránytalansága miatt akadályozta a bank központi és más tagállamokban lévő fiókja közötti kötelező letét mértékének eltérő szabálya, amelyet nem indokolt sem a *fogyasztók érdeke, az adott nemzeti bankszektor jó hírvéneke a védelme, sem a bankok működése ellenőrzésének érdeke*.⁶¹ Ez azonban arányossági és nem indokbeli kérdésként szerepel, így legközelebb esetleg legitim közérdekként is felmerülhet. Szintén túllépte a közérdekűség körét az állam adóbevétel-kiesést ellensúlyozó intézkedése, amely a fiókok és a tartósan tevékenységet végző anyagcégek között alkalmazott megkülönböztetést, holott nem állt fenn bizonyított módon „közérdekű, kivételt képező helyzet, amely a cégek között egyenlőtlen bánásmódot indokolná”.⁶² Ugyanakkor a társaságok alapításakor a kötelező tőkeminimum nagyságának és befizetésének előírását, amely a fiókokra is kiterjed, éppen közérdekként konkretizált okokkal tartotta elfogadhatónak a Bíróság. Egyrészt a *cégek pénzügyi stabilitását szolgálja*, másrészt a *közhitelezőknek „a számukra fizetendő köztartozások behajthatatlanná válásának kockázata ellen”* nyújt védelmet a minimális tőke követelménye. „A magánhitelezőkkel ellentétben, a közhitelezők nem tudják biztosítékokkal biztosítani az említett tartozásokat”, sőt általánosságban véve ez jó eszköz a „csalárd csődeljárás kockázatának” mérséklésére.⁶³ (Mellesleg, ma már meghaladott ez a nézet a társasági jogban, és igen sok tagállamban törölték el a minimális tőke szabályt, másféle hitelezővédelmi szabályokat alkalmaznak.)

A tagállamok közötti *tőkebefektetés előzetes engedélyeztetése* [EKSZ 58. cikk (1) bekezdés b. pontja] kivételesen csak a *közérdek vagy a közbiztonság* védelmében indokolt. „A tagállamok nemzeti érdekeikre figyelemmel elvben máig szabadon határozzák meg a közügyek és a közbiztonság követelményeit. Ezen indokokat kö-

59 C-190/98. DVD-Complex Jogtár

60 C-239/04 (2006) www.curia.europa.eu/jurisp/

61 C-270/06 (2006) www.curia.europa.eu/jurisp/

62 C-307/97. DVD-Complex Jogtár

63 C-212/97. DVD-Complex Jogtár

zösségi kontextusban, szigorúan kell értelmezni”, nem pedig egyoldalúan, és a közösségi intézmények ellenőrzése nélkül, miként ezt féltucatnyi ítéletben kifejtette a Bíróság. Így a korlátozó szabályozással és annak alkalmazásával szemben követelmény, hogy arra *visszaélés nélkül, nem gazdasági célból, az érintettek számára egyértelműen meghatározott feltételek* szerint és a korlátozás ellen *jogorvoslatot* biztosítva, a *szükségesség és arányosság* tesztje alapján kerüljön sor. A tényleges és közvetlen fenyegetést jelentő – azaz az általánosan kedvezőtlen kört meghaladó – külföldi befektetések esetében, az előzetes engedélyezést indokoló, különös körülmények között van csak helye.⁶⁴ Igen széles tehát a tőke mozgással kapcsolatosan a tagállami mozgástér. Belefér például az energiaellátás biztonságának a megőrzése, noha az aranyrészvények (döntő állami befolyás megőrzése a privatizáció után) már nem.⁶⁵

Az *egyenlő bánásmód* révén sértette a tőkeáramlást, amikor előzetes megyei prefektusi jóváhagyást követelt meg az olasz törvény az államhatárok mentén fekvő vidékek vagy megyék területén található ingatlanok külföldiek részére való részleges vagy teljes átruházásához, mégpedig katonai érdekekre hivatkozva. Mivel félszigetről van szó, ez igen nagy területeket érintett, tényleges katonai vagy más konkrét közérdek védelme hiányában. Az eljárásban kiderült, hogy nincs szó az egyébként valóban *legitim katonai érdekeket tényleges, meghatározott és komoly módon veszélyeztető* tulajdonszerzésről, a veszély elhárítása pedig kevésbé megszorító módon is lehetséges lett volna.⁶⁶ Így a kérdéses jogszabályt meg kellett változtatni.

A *cégek másik tagállamban való megtelepedését és vállalkozások szabadságát* nem csorbította az a nyilvánvalóan tagállami érdek, amely a fiókalapítást, annak bejegyzését akarta megtiltani, vagy éppen a székhely-áthelyezést, a nemzeti jog alapján, nehogy az anyacégek megkerüljék ezzel a cégalapítási szabályokat (pl. minimális alapító tőke megkövetelése). Hiába hivatkoztak arra, hogy ezzel a hitelezőket akarják védeni, a pénzügyi visszaéléseket megelőzni, a közösségi jog alkalmazásához fűződő közérdek erősebb volt.⁶⁷ Az EKSZ 45–46. cikke e szabadság terén elég jelentős eltéréseket enged, ide értve a *közhatalom* gyakorlására vonatkozó nemzeti szabályok alkalmazását, a cégek, szolgáltatók vállalkozásának megtelepedésére vonatkozó *közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi* szabályokat, amelyeket a külföldiekkel szemben találtak ki. Ez pedig azt jelenti, hogy a személyek mozgásával kapcsolatos jogkorlátozások egyben a vállalkozások szabadságát is keretek közé szorítják, ráadásul e téren az irányelvekkel szabályozás elég nagy mozgásteret ad a tagállami jogalkotásnak, hagyományoknak és hatósági intézkedéseknek. Ezt a trendet nem törli meg a felbukkanó rendeletek léte sem. Ügyes megoldás a Bíróságtól, hogy a szolgáltatás értelmezését használja fel a közérdek fogalom konkrét minősítésére. Például a terhésség-megszakítás vagy a lottó szervezése *nem szolgáltatás, ha az adott tagállamban a tevékenység jogellenes* (és egyébként morálisan támadható), míg a legális

64 Például C-36/75 (1975) ECHR 1219, C-222/86 (1987) ECHR 4097, C-54/99. DVD-Complex Jogtár 65 C-503/99 (2002) ECR I-4809

66 C-423/98. DVD-Complex Jogtár

67 C-212/97 (1999) ECR I-1459., C-167/01 (2003) ECR I-10155, C-81/87 (1988) ECR 5483

abortusz és lottózás államaiban szolgáltatás, amelyre így a szabadság kiterjed.⁶⁸ Szintén nem alkalmazandó a szabadság, ha csak egyetlen tagállamon belül megvalósuló tevékenységről van szó. Ugyanakkor szolgáltatás a *bűncselekmények áldozatainak kártalanítása*, amely nem lehet diszkriminatív.⁶⁹ Az egészségügyi szolgáltatással kapcsolatosan – amelyet az uniós polgárok sokszor egy másik tagállamban akarnak igénybe venni – kimondta a Bíróság, hogy az egyes egészségbiztosítók pénzügyi egyensúlyának megőrzése nem olyan közérdek, amely legyőzheti a belső piaci verseny szabadságát.⁷⁰

A *közösségi jog által elismert közérdek* védelmében, a szükségesség és arányosság megtartásával a szolgáltatások nyújtásának és igénybevételének szabadsága a következő okok alapján korlátozható a Bíróság ítéletei alapján:⁷¹

- a fogyasztók védelme;
- az alkalmazottak védelme;
- a befektetők hazai pénzpiacba vetett bizalmának megőrzése;
- a tisztességes üzleti magatartás;
- fellépés az üzleti visszaélésekkel szemben;
- az adórendszer koherenciájának megőrzése;
- a nemzeti és történelmi vagy művészeti örökség megóvása;
- a véleménynyilvánítás szabadsága;
- a közúti közlekedés biztonsága;
- a társadalombiztosítási rendszer pénzügyi egyensúlya súlyos veszélyeztetésének elkerülése;
- hitelezők védelme a társaság fizetéképtelenné válásával szemben;
- kiegészítő védelem nyújtása a szolgáltatásimportőr országban, az emberi jogok betartásával.

A *munkavállalók szabad mozgását* évtizedek alatt sem tudták teljes mértékben megvalósítani. Az EKSZ 39. cikk (3)–(4) bekezdése és az annak alapján kiadott rendeletek, irányelvek sora felhatalmazza a tagállamokat arra, hogy a *közrend, közbiztonság, közegészségügy és a közszolgáltatnak a saját állampolgárságúaknak való fenntartása* védelmében korlátozzák a munkavállalók (személyek) szabad mozgását, amennyiben az indokolt. Ez kiterjed a munka keresésére, a másik tagállamba belépésre és tartózkodásra, a munkavállalásra, a foglalkoztatás megszűnésével a további tartózkodásra. E korlátozásra a tagállamok és magánszemélyek is hivatkozhatnak. Például nem közrendi kérdés, ha az uniós polgár nem tesz eleget a másik tagállamba belépéssel kapcsolatos formásoknak, mert emiatt nem lehet kiutasítani a munkavállalót, legfeljebb igazgatási szankciót alkalmazni, vagy azért, mert már nagyon régóta keres állást magának, amelyre van esélye, éppen a már említett arányossági követelmények miatt.⁷² Ugyanakkor fontos annak a leszögezése, hogy ha egy tagállam-

68 C-159/90 (1991) ECR I-4685, C-275/92 (1994) ECR I-1039

69 C-186/87 (1989) ECR 195

70 Lukács Éva: Ki fizeti a számlát? A személyek szabad mozgása és az egészségügy kapcsolata az EU tagállamaiban. Magyar Jog 2002:8; 485–496.

71 Várnay Ernő–Papp Mónika: Az Európai Unió joga, KJK–Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004, 508. old.

ban az adott tevékenység megkezdése nem tartozik semmilyen szabály hatálya alá (például nem kell hozzá különleges szakképzettség), úgy az adott tagállamban bármely uniós polgár jogosult az adott tagállam területén letelepedni és azt a tevékenységet folytatni. Ha azonban meghatározott szakmai követelményeket támasztanak, azt mindenki köteles betartani.⁷³ Másfelől, ha az adott tevékenységnek nincsen tagállamok közötti mozgással való összefüggése, akkor a szabadságjog nem is értelmezhető, ahogyan a közösségi jog által meghatározott munkavállalón kívüli körben sem (nem gazdasági jellegű szolgáltatásról van szó, nem végzi azt az illető más személy irányítása alatt és rendelkezésére állva, nem kap érte javadalmazást és a munkavégzés nem tényleges, effektív).⁷⁴

A *közrend* fogalma nem egységes és stabil, országonként és időben változhat, ezért igen széles a tagállamok diszkrecionális joga, a mögöttes értéktartalmak meghatározásában is. Ugyanakkor csak a társadalom egészére vonatkozó, *tényleges és kellően súlyos fenyegetés* esetén szolgálhat jogkorlátozásra vagy állami beavatkozásra alapot, mégpedig az érintett személy *saját magatartása* alapján, *nem pedig gazdasági megfontolások miatt* (pl. a munkanélküliség csökkentése),⁷⁵ amennyiben *nem jelent az uniós polgárra (másik tagállam polgárára) önkényes megkülönböztetést*.⁷⁶ Közvetett diszkrimináció például, ha az uniós polgárral szemben olyan követelményt támasztanak, amelyet jellegénél fogva alapvetően csak a saját állampolgára tud teljesíteni (pl. munkaviszonyként beszámított katonai szolgálat, előzetes hazai közszolgálat megléte).⁷⁷

A másik tagállamban vállalkozó, önfoglalkoztató, munkavállaló szabad mozgása közérdekből a következő korlátozásoknak lehet alávetve:

- Közszolgáltatásban, a közhatalom gyakorlásához a foglalkoztató állam állampolgárságát követelhetik meg, amennyiben a *közhatalom közvetlen vagy közvetett gyakorlásáról*, államhatalmi megbízatról van szó, azaz *általános közérdeket képvisel* az illető, és *függőséget* jelent az állam és az alkalmazott között, jogokat és kötelezettségeket az állampolgári jogállás részeként. Ilyen a fegyveres erők, a rendőrség, a bírói szervek, az adóhatóság, jogalkotói és jogalkalmazói munka. A közszektor körét a hazai szabályozás ennél jóval szélesebben értelmezi, bár általános gond a tagállamok ilyen hozzáállása.⁷⁸
- Végzettség, diploma egyenértékűsége esetén is, ha tehát irányelvekben meghatározott szakmával rendelkezik, még akkor is *adaptációs periódust vagy képességvizsgálatot* írhatnak elő.

72 C-118/75 (1976) ECR 1185, C-292/89 (1991) ECR I-745

73 C-55/94. DVD-Complex Jogtár

74 Gellérné Lukács Éva–Szigeti Borbála: Munkavállalási szabályok az EU tagállamaiban az átmeneti idő alatt. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005.

75 C-41/74 (1974) ECR 1337

76 Király Miklós: A diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság joggyakorlatában. Akadémia Kiadó, Budapest, 1998, 214–125. old.

77 C-36/74 (1974) ECR 359, C-419/92 (1994) ECR I-505, C-371/04 (2006) www.curia.europa.eu/juris/

78 Judit Tóth: Report on Migrant workers in Hungary 2005. Observatory -Odysseus Network of Independent Experts of EUC, Brussels)

- Az egyenértékűséget megállapító, vizsgáló hatóság, ha az például egy érdekképviseleti szerv, gyakran nehezen teljesíthető *követelményeket* támaszt, elfogult eljárást folytat, akkor ezt az adott esetben az érintettnek kell bizonyítania.
- A szakma, *hivatás gyakorlásának egyes elemeit elzárhatják* előle (pl. a legfelsőbb vezetői posztokat).
- Egyes állások, figyelemmel jellegükre, *nyelvtudáshoz* köthetők, de ez nem lehet önkényes, azaz aránytalan vagy szükségtelen követelmény. Itt ütközik egymással a tagállam nyelvi és kulturális védelmének, a diverzitás fenntartásának elve és a munkaerő szabad mozgása, a diszkrimináció tilalma.⁷⁹
- A *munkanélküli ellátást* kapó személynek előírhatják, hogy tartózkodjon a folyósítás országában, mivel a segély, támogatás indokoltságát, személyes körülményeit a hatóság ellenőrizheti „mint a közérdek objektív feltételeit, az illető állampolgárságától függetlenül”.⁸⁰
- A *vezető tisztviselők munkaerő-közvetítése* államilag, közszolgáltatásként csak annyiban monopolizálható, a közérdekre hivatkozva, ha a monopólium jogosultja (munkaügyi ügynökség) képes és hajlandó a piac igényei szerint feladatát ellátni, a tevékenység nemzeti jogszabályon alapszik, és ez a magatartás nincs hatással a tagállamok közötti kereskedelemre.⁸¹
- Az alapító *Szerződés által elismert célt és nyomós közérdeket szolgáló* alkalmazási követelmények, amelyek megakadályozzák a munkaerő szabad mozgását, a munkaerő piacra belépést. Ennek hiányát állapították meg a hivatásos sportolók átigazolására vonatkozó szabályokkal kapcsolatosan.⁸² Ugyanakkor az előadóművészek szolgáltatást nyújtóként/önfoglalkoztatóként működését illetően a közérdekre hivatkozva találták legitimnek a tagállami hasznosság és szükségesség szerinti mérlegelést, mivel „az előadóművészek *szociális biztonságának megóvása* közérdek”.⁸³
- A korlátozás, különösen a közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi téren sem léphet túl *az emberi jogok* által, elsősorban az Európa Tanács Egyezménye szerinti jogkorlátozó követelményen, és *csak egy demokratikus társadalomban szükséges* mértéken, valamint a *diszkrimináció tilalmán*. Ha tehát egy magatartást a saját állampolgárral szemben nem szankcionálnak, akkor azt a többi uniós polgárral szemben sem lehet alkalmazni.⁸⁴ A közegészségügyi kizáró okok a WHO fertőző betegségekre vonatkozó listáját jelentik, amely nem terjed ki a HIV-fertőzöttekre.⁸⁵

A Szerződés IV. címének beiktatásával és az EUSZ 18. cikkével az uniós polgárjog a korábbi irányelvek és rendeletek szerinti *közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi alapú közérdek* 2006-tól *egységesebb irányelvekben él tovább*, lényegében azzal a követelménnyel, hogy

79 C-379/87 (1989) ECR 3967

80 C-406/04 (2006) www.curia.europa.eu/jurisp/

81 C-41/90. DVD-Complex Jogtár

82 C-425/93 (1995) ECR I-4921

83 C-255/04 (2006) www.curia.europa.eu/jurisp/

84 C-115/81 (1982) ECR 1665

- a közrendre, a közbiztonságra hivatkozó intézkedéseknél az arányossági tesztet kötelező alkalmazni, és a döntés indokait meg kell fogalmazni, ellenük jogorvoslatot kell biztosítani.
- Továbbá az uniós polgárok és a közösségi jog alá tartozó kedvezményezettek nem jelenthetnek a szociális ellátórendszer számára indokolatlan, ellenőrizhető terhet.
- A közegészségügyi kifogások csak a frissen érkezett fertőző betegekre vonatkozhatnak, a belépést követő három hónap múltán már nincs jelentősége a betegség jellegének, a lakosságra vonatkozó járványügyi, közegészségügyi szabályokat egyformán kell alkalmazni a közösségi jog hatálya alá tartozókra.
- A huzamosan tartózkodók pedig csak *súlyos* közrendi, közbiztonsági okból távolíthatók el. Például mérlegelheti a hatóság, hogy az illető személynél a névházasság kimeríti-e az eset összes körülményei alapján ezt a súlyossági fokot, vagy sem.
- A közösségi minimum-szabálynál kedvezőbb rendelkezések is bevezethetők. Feltehetőleg ez a már jogot szerzettek vagy jogos várakozással rendelkezőkre, esetleg az adott állam közpolitikájának egyéb elveire van tekintettel.

Ma még nincs kiterjedt bírósági gyakorlata ezeknek a klauzuláknak, az említett folyamatosság miatt inkább az értelmezés finomítása várható. Például a Bíróság fokozati különbséget tett a *közrendi okokból* a harmadik állam polgárának kiutasítása, a tartózkodás további biztosítása és az uniós polgár mozgásának szinte teljes szabadsága között. A külföldiek preventív célból is, egy jogerős büntető ítélet alapján eltávolíthatók, ám az uniós polgárnál már *nyomós* közrendi ok szükséges. Ez pedig azt jelenti, hogy a nemzeti jogba konkretizálni kell, mégpedig egyértelmű meghatározással, amikor áll fenn olyan valós kényszerítő ok, amely kizárhatja akár – a fellebbezés ellenére – a halasztó hatályt az eltávolítási döntéshozatalban. A mechanikusan azonnal végrehajthatóvá nyilvánítás joga vagy annak hatósági gyakorlata, az arányosság és különösen a családi élet tiszteletben tartásához fűződő jog (Emberi Jogok Európai Egyezménye, 8. cikk) mellőzése és a homályos tagállami átültető norma sérti a közösségi jogot.⁸⁵

Feltétlen érvényesítendő követelmények is tagállami közérdekek, amelyeket kifejezetten nem határoztak meg a Szerződésben, de a közösségi jog mégis elismeri (mandatory requirements). Az EKSZ 30. cikkében szereplő kivételek szélesítéséről van szó, azzal, hogy⁸⁷

- az adott tagállamnak kell bizonyítania a diszkrimináció tilalmának megsértését, az arányosság és szükségesség betartását;
- a tagállami és Európai Bíróság előtti vizsgálatán túl, mérlegelni kell még, elfogadható-e a tagállami közérdekre hivatkozás az adott tagállam jogrendszere, gazdasági helyzete, szokásai és a közkerölcs alapján. Például a kiskereskedelmi egységek vasárnapi nyitva tartása a kérdéses országban elfogadható, mert „a kenyér és a cukrászsütemény kiszállítására vonatkozó tagállami szabályozás a *gazdasági és*

85 Tóth Judit: A HIV státusz szerepe az idegenrendészetben. In: HIV/AIDS és az emberi jogok Magyarországon. Szerk: Csernus Eszter. Társaság a Szabadságjogokért. Budapest (2003) 87–109. old

86 C-441/02 (2006) www.curia.europa.eu/jurispl/

87 Várnay Ernő–Papp Mónika: Az Európai Unió joga, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004., 458. old.

szociális politika jogos részét képezi, amely összeegyeztethető a Szerződés által követett közérdekhez tartozó célokkal".⁸⁸ Szinte azonos érvet használt a Bíróság, mikor az EKSZ 30. és 34. cikke szerinti gazdasági szabadság korlátozását nem vonatkoztatta, *közérdekből*, „azokra a nemzeti jogszabályokra, amelyek tiltják a közönséges és finom pékáru termelését, valamint szállítását az egyéni fogyasztókhoz, illetve a kiskereskedelmi egységekhez történő kiszállítását éjszaka, egy meghatározott időpontig”.⁸⁹ Szerencsére ezek minden vállalkozóra megkülönböztetés nélkül vonatkozó korlátozások az adott tagállamban. Más, *szociális* jellegű munkavállalással kapcsolatos ügyben (végkielégítés) a Bíróság alkalmazza a „*közérdek elsőbbséget igénylő igényei*” kitéltet is;⁹⁰

- a Bíróság konkrét ügyekben mérlegeli, és elfogadhatónak találta a *környezet* védelmét. A monopóljog megadására erőfölényt biztosít a kizárólagos jogosultnak, amely versenytörzést hoz. Am például a veszélyes hulladékok égetésére vonatkozó kizárólagos nemzeti cégnek szóló *monopóljognak nincs helye*, ha a hulladék másik tagállamban működő újrahasznosító cég révén, jobb minőségben elvégezhető, objektív ok nem áll fenn, és nincs szó közérdekű feladat elvégzésének kényszeréről;⁹¹
- az egységes belső piac kiépítéséhez való hozzájárulásként a tagállami *kereskedelmi statisztikák* készítésére kötelezés révén;
- a *kulturális javak* védelme érdekében;
- a *sajtó sokszínűségének* fenntartása érdekében, hogy a *kifejezés szabadsága* érvényesülhessen.

A jogesetek között felbukkan az európai bürokraták és a szakszervezet által kezdeményezett, munkaügyi jogvita, *amely közérdekű*, és így befolyásolja a Bíróság előtt a perköltségek viselését.⁹² Egyébként is gyakori, hogy a Bíróság az elé kerülő ügyeket minősíti, és *közérdekű kérdésnek* tekintve a dolgot, talán alaposabban érvel, magyaráz, különösebb jogszabályhelyre hivatkozás nélkül, például az előzetes döntéshozatali eljárásban (EKSZ 234. cikk), hiszen ott egy nemzeti bíróság eljárása van függőben a Bíróság értelmező ítélete megszületéséig.

Végül az Unió létesítésével a büntetőjog területén az igazságügyi és rendőrségi együttműködés (EUSZ VI. címe) felveti a Bíróság jogkörében a rendészeti közérdek fogalmának értelmezését. Noha ebben a jogkör korlátozottsága miatt a joggyakorlat is szűkös, az máris kiderült: az Unióból repülővel utazók személyes adatainak átadása az amerikai légtér érintettsége miatt az USA hatóságainak nem kereskedelmi korlátozás (EKSZ 95. cikk). Ez ugyanis a *közbiztonság* érdekében elrendelt közjogi rendelkezés, még akkor is, ha az adatgazdáknak erről fogalmuk sincs, mert több tagállam azokat az utasok tudta nélkül, a piaci pozíciója megőrzése és az USA szövetségi szabályaiban foglalt szankció elkerülésére adta át. A Bizottság a szállító cégekre hárított adatszolgáltatási kötelezettséget, a személyes adatok kezelésére vonatkozó le-

88 C-145/88 (1989) ECR 3851

89 C-155/80. DVD-Complex Jogtár

90 C-190/98. DVD-Complex Jogtár

91 C-203/96. DVD-Complex Jogtár

92 C-175/73. DVD-Complex Jogtár

gitim közérdeknek minősítve ezt. A Bíróság az erre vonatkozó szabályozást, annak jogalapjának hiányában azonban megsemmisítette.⁹³

Az értelmezés különösen izgalmas a büntetőjog területén, mert az alapvetően nemzeti hatáskörbe tartozik, továbbá a legfőbb garanciákat az Európai Emberi Jogi Bíróság értelmezte. Felmerül a kérdés, hogy mennyiben van összhangban a két fórum, továbbá hogyan kerül ez át a nemzeti joggyakorlatba. Csak egyetlen példa. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény 54. cikke tilalmazza a kétszeres büntetést. Az EU-jogba beültetett schengeni *acquis* eleve újabb terminológiai gondokat okoz, mivel a magyar fordításban is a közérdek és a közbiztonság felváltva jelenik meg a *public policy*, *public interest*, *public order* kifejezésekre, az említett cikkben meg a bűncselekményt csak cselekménynek nevezik.⁹⁴ Ugyanakkor a Bíróság előtt folyó jogvitában a *ne bis idem* értelmezése – az ügyési álláspontból kitűnően is – meglehetősen bizonytalan. Ugyanis nem mindig következetes a Bíróság a személyek mozgásának szabadsága és annak közrendi korlátai, illetve a kereskedelmi szabadság és annak korlátozásának való viszonyát illetően. Hol a mozgás szabadságát helyezi előtérbe, hol a közrendi okokat. Emellett a *ne bis idem* egyfelől jelentheti a védendő jogi érdek (védendő jogtárgy) közösségét a tagállamok között, másfelől a kérdéses cselekmény ténybeli egységét, a tanúsított emberi magatartás alapján, harmadrészt a jogrendszerek eltéréseivel is számoló jogi minősítés (bűncselekmény) azonosságát. Ez a hármasság azonban nem jelenik meg következetesen, mivel ez az egész büntetőjogi szóhasználat idegen a közösségi jog számára, az Európai Emberi Jogi Bíróság előtt azonban ismert. Nem véletlen, hogy felmerült a kérdés: vajon a Belgiumból Norvégiába bevitt illegális drog ügyre a *ne bis idem* miként alkalmazható, hiszen az formálisan egyrészt tiltott export, másrészt tiltott import, látszólag két cselekmény és büntetőjogi tényállás.⁹⁵

Túlmutatna a vizsgált téma keretein, így csak megemlítem, hogy éppen a közérdek és annak megnyilvánulási formái terén indokolt a jövőben alaposabban szemügyre venni a két európai bírói fórum esetjogának a kapcsolatát. Az Emberi Jogok Európai Egyezményébe és jegyzőkönyveibe foglalt legitim korlátozások és az EU-jog közötti konvergencia szükséges, hiszen a tagállamok egyben az Európa Tanács jogvédelmi rendszerének is részesei. Például a tulajdonjog korlátozását az Európa Tanács Emberi Jogi Egyezményének első kiegészítő jegyzőkönyve, közérdekből [1. cikk (2) bekezdés] lehetővé teszi. Vajon a közösségi jog, az egységes piac működéssel kapcsolatosan elrendelt, fentebb példaként említett korlátozások mindegyike belefér ebbe a körbe az arányosság tesztje alapján? A strasbourgi panasz elfogadhatóságának feltétele-e az Európai Bíróságon az előzetes döntéshozatali eljárás is, ha az egyezmény által védett jogról van szó, amelyre egyébként az európai közösségi jog is ren-

93 C-317 and 318/04 www.curia.europa.eu/jurisp/

94 EU-terminológia, Alapszerződések és értelmezések I. kiadás, Books British-Hungarian Foundation of Education. CD-ROM, Budapest

95 Sharostone fűügyész véleménye (2006. június 15.) a C-467/04 (2006) ügyben www.curia.europa.eu/jurisp/

delkezést tartalmaz? Egyenértékű-e a két rendszer jogvédelmi rendszere? Itt most elég annyi, hogy ez az egyenértékűség vitatható. Strasbourgban, egy konkrét ügyben, lényeges közérdeknek minősítették a közösségi jogon alapuló tulajdonkorlátozást. Túl azon, hogy a háttér szabály az ENSZ Biztonsági Tanács döntése és azt végrehajtó EK-rendelet volt, ez egyben előfutára is lehet annak, hogy a közösségi jogot ne a hagyományos nemzetközi jog értelmében fogják fel (*pacta sunt servanda* elv)⁹⁶, hanem a maga sajátosságai szerint. Ha így lesz, akkor a tagállam/részes állam joga és gyakorlata – EU-jog – nemzetközi/emberi jogok háromszögében kell esetről esetre megítélni a közérdeket is.

Összegzésként

A hazai tételes anyagi jogban (alapjogokban és azok korlátjaként, a szankciókban és hatósági felhatalmazásban, jogintézményekben), eljárási szabályokban (hatósági mérlegelésben, jogsegély teljesítésében), szervezeti normákban és jogelvekben is testet ölt a közérdek, és lényegében mindegyik jogágban jelen van. Ezzel szemben az *EU-jogban a négy szabadság köré szerveződik, és megjelenik a közösségi közjó és közérdek, valamint a tagállami szintű közérdek*, gyakran a közösségi jogharmonizáció alóli eltérésre felhatalmazás, eltérés formájában. Eljárási követelményként a közérdekre hivatkozással szemben elsősorban a jogalkotás és a jogalkalmazás folyamatában az *arányosság és szükségesség vizsgálata*, a körülmekintő mérlegelés fogalmazódik meg. Ez a közösségi intézményekkel és a tagállamokkal szemben is egyaránt elvárás. Tartalmi szempontból *felhatalmazásként* jelenik meg, *eltérési lehetőséget biztosít a harmonizált közösségi szabályokhoz képest* (szigorúbb vagy kedvezőbb normatív tartalommal), gyakran a nemzeti szabályok (további) alkalmazhatósága révén, klauzulákkal, míg konkrét megfogalmazása meglehetősen *szituatív*, legyen szó a másodlagos jogról vagy az esetjogról. További lehetőség, ha *feltétlen érvényességet kívánó tagállami (köz)érdek* fogalmazódik meg az esetjogban, a közösségi jog valamely szabálya alapján. Előfordul, hogy a Bíróság esetjogában a panasz, az ügy elbírálásában *nyomatékosító* szerepe van a közérdekű kérdésnek.

A közösségi és a tagállami szinten megfogalmazódó és érvényre jutó közérdek gyakran konkurál egymással, és egyfajta érdeksorrendet kell meghatározni a jogalkalmazónak, a jogvita eldöntőjének. A Bíróság esetjogából további elemzéssel határozható meg a „*közérdek*ek közötti *hierarchikus viszony*”. A felhozott példák közül egy kevésbé stabil, töredékes rendszer látható, különösen a személyek mozgására, az *emberi jogi követelményekre* tekintettel. Elsősorban ezen a téren az esetjog tanulmányozása hozhat további, alapvető tanulságokat, míg a gazdasági szabadságokkal kapcsolatos érdekütközés jobban letisztult, noha a környezet védelme, a fogyasztóvédelem, a közegészség érdekeinek erős társadalmi támogatottsága még okozhat megle-

⁹⁶ Ld. Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS kontra Írország ügyet, idézi Szemesi Sándor: Az Európai Unió és a közösségi jog szerepe az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában. Acta Humana, 2006:2; 64. old.

petéseket ebben az összefüggésben. Másfelől, a nemzeti (köz/magán) jogokban szétáradó alkotmányjogi szempontok az EU-jogban, az Európai Alkotmány normatív módon kötelezővé válásával, hasonló folyamatot indíthatnak el, éppen a közérdekkel kapcsolatosan. Ezért a tagállamokban alkalmazott *alkotmánybíráskodási módszerek elterjedése várható*. Másrészt fokozatosan fog kibontakozni, hogy az Európai Emberi Jogi Bíróság és az Unió bírói fóruma miként fog éppen a demokratikus országokban is szükséges alapjogokat korlátozó, de a négy szabadságot is egyben keretek közé szorító klauzulák tartalma terén, a joggyakorlatban egymáshoz közeledni. Ehhez a közérdek és alakváltozatainak további elemzése jó támpontokat nyújthat.

HORVÁTH GÁBOR

Európa felfedezése

George W. Bush elnökségének végére visszalendül a transzatlanti inga

Egyes politikákon napestig lehet vitatkozni, de a számok magukért beszélnek. Az Amerikai Egyesült Államok és az Európai Unió között naponta több mint kétmilliárd dollár értékű áru és szolgáltatás cserél gazdát. Az USA–EU reláció adja a világkereskedelem csaknem 40 százalékát, az óceán két oldalán 7-7 millió ember köszönheti munkáját a másik piacnak. Már önmagában ez is figyelmen kívül hagyhatatlan tényező lenne, de van még más is: a közös demokrácia- és szabadságfelfogás, a hasonló elveken nyugvó társadalmi berendezkedés és az egybevágó biztonsági érdekek. Ezek a dolgok Amerikából is éppen olyanoknak látszanak, mint Európából, és függetlenek attól, hogy egyes részletkérdésekben előfordulhatnak súlyos érdekellentétek, vagy egyes politikusok olykor mély személyes és politikai antipátiával is viseltethetnek egymás iránt. George W. Bush elnökségének eddigi hat éve a bizonyíték rá, hogy Amerika akkor sem tudna hátrat fordítani Európának, ha akarna. De nem is akar.

Bush elnök 2001 nyarán, még a szeptember 11-ei terrortámadást megelőzően kétszer is Európában járt. A célszágok kiválasztása önmagában is üzenet volt: Amerika azokkal kíván szorosabb viszonyt kialakítani, akik megértőbbek iránta, kritikusa-ira viszont nem pazarol időt. Az elnök Lengyelországba, az akkor még José Maria Aznar által kormányzott Spanyolországba, Nagy-Britanniába és Silvio Berlusconi Olaszországába utazott. Jacques Chirac és Gerhard Schröder már akkor nemkívánatos tárgyalópartnernek bizonyult. Ezután következett a Világkereskedelmi Központ és a Pentagon elleni al-Kaida támadás, amelynek másnapján a Le Monde kiadta a jelszót: „Mindannyian amerikaiak vagyunk!” A NATO életbe léptette alapszabályának ötödik cikkelyét, amelynek értelmében az egyik tagja elleni támadás az egész szervezet elleni agresszióként minősül, és minden tagállam a megtámadott segítségére siet. Washington azonban a nehézkesnek ítélt egyeztetések helyett jobbnak látta az önálló cselekvést. Következett a radikális afganisztáni rezsimnek a világ nagy része által logikusnak és kívánatosnak tartott megdöntése, majd az immár az európai szövetségek többsége által is ellenezett iraki kaland. Schröder részben az Amerika-ellenes érzelmekre alapozta választási kampányát, mire Bush egy ideig még a német kancellár telefonhívását sem fogadta. Donald Rumsfeld az „új Európáról” szóló híres poénjával megosztotta a kontinenst. (Medgyessy Péter a „nyolcak”, az amerikai politikát támogató levelének aláírójaként a legkedvesebb vendégeknek kijáró fogadtatásban részesült Washingtonban. Bár „csak” miniszterelnök volt, a Fehér Házzal átellenben lévő államfői vendégrezidencián, a Blair House-ban helyezték el. A „nyolcak”: Dánia, Nagy-

Britannia, Olaszország, Portugália és Spanyolország, illetve Csehország, Lengyelország és Magyarország.) Ekkor történt, hogy a Kongresszus büféjében a sült burgonyát (angolul French fries, „francia krumpli”) átkeresztelték „szabadság burgonyára” (Freedom fries). Amerikai humoristák a magukat folyton megadó „gyáva” franciákon köszörülték a nyelvüket, neokonzervatív hírmagyarázók naponta ismételték el azt a viccet, hogy ha Amerika annak idején nem segít Európán, a franciák ma németül beszélnének – a németek meg oroszul.

Az iraki fiaskó, az amerikai politika globális népszerűtlensége és leginkább a neokonzervatív világkép hazai támogatottságának megrendülése azonban viszonylag gyors korrekcióra kényszerítette a Fehér Házat. A 2004-es elnökválasztási kampány során még John Kerry lejárására használták azt a bárhol máshol erényszámba menő ténytet, hogy a Demokrata Párt jelöltje – minő borzalom! – tud franciául. Bush második győzelme után azonban már a beiktatási beszédében köszönetet mondott az Európai Uniónak az Irakban nyújtott segítségért. Ekkorra már az sem számított megvetésre méltó megalkuvásnak, hogy az EU tárgyal Iránnal Teherán atomprogramjáról. Bush első külügyminisztere, Colin Powell 2001-ben tizenkétszer utazott külföldre, összesen 37 országot keresett fel. Utóda, Condoleezza Rice 2005-ben tizenkilencszer hagyta el az Egyesült Államokat, és 49 országban járt. Rice úton töltött napjainak csaknem 70 százalékát Európában töltötte. (1) Nem csak a retorika és még csak nem is az Irak, Irán, illetve Észak-Korea kapcsán folytatott amerikai politika változott. Bush ezúttal valós párbeszédet kezdett az Európai Unió vezető államaival (ebben segítségére volt az is, hogy Schröder helyett ekkor már Angela Merkel volt a kancellár, illetve Párizsban megrendültek Jacques Chirac pozíciói), és olyan lépéseket jelentett be, mint az Afrikának szánt segélyek megkészszerzése vagy a malária elleni küzdelem támogatása. Négyévi tagadás után elismerte, hogy a globális éghajlatváltozás komoly, sürgős, és főként az emberi tevékenység által okozott probléma. Azok után, hogy Washington először kétoldalú egyezményeket akart kötni a légi utasok adatainak kiszolgáltatásáról, végül beleegyezett abba, hogy a valamennyi tagállam nevében, tehát erősebb pozícióból tárgyaló Brüsszellel kössön megállapodást. Az EU kilenc új (valamennyi 2004-ben felvett ország, kivéve Szlovéniát) és egy régi tagja (Görögország), összességében pedig nem kis részben Brüsszel felé tett gesztus Bush november végi bejelentése arról, hogy a Fehér Ház tárgyalásokat kezd a törvényhozással a vízummentesség kiterjesztéséről.

Bár valószínű, hogy a jelenlegi amerikai adminisztrációval Európának sosem lesz olyan kapcsolata, mint volt Bill Clintonnal vagy lehetett volna Al Gore-ral, illetve John Kerryvel, az inga elindult visszafelé. George W. Bush 2001-ben kökeményen kezdett, 2003-ban csaknem a szakadásig fokozta a feszültséget, mostanra viszont visszatért oda, ahonnan minden indult: az Egyesült Államok számára az Európai Unió, ha nem is az egyetlen, de a legfontosabb stratégiai szövetséges. Az USA, bár megpróbálta, rájött, hogy nem tudja egymaga legyőzni a nemzetközi terrorizmust, és a demokrácia útjára terelni a Közel-Keletet. Másrészt Európának is módja volt belegondolni, mit kockáztat az amerikai biztonsági ernyő felmondásával. Mostanra szemlátomást mindkét fél készen áll az újrakezdésre. Az amerikai külpolitika irányításából 2005–2006-ban olyan ismert neokonzervatív személyiségek távoztak, mint Donald

Rumsfeld védelmi miniszter, helyettese, Paul Wolfowitz, a Pentagon politikai részlegét vezető Douglas Feith, vagy John Bolton ENSZ-nagykövet, korábbi külügyi államtitkár. A helyükre érkezők általában a klasszikus konzervatív irányzathoz tartoznak, semmi közülük a „neokonokhoz”.

Az amerikai külpolitika az Európával, ezen belül az Európai Unióval fenntartott kapcsolatokban évtizedek óta keskeny pallón egyensúlyozott. Egyrészt erős, egységes Európában volt érdekelt, amely képes átvállalni a Szovjetunióval való szembenállás terheinek legalább egy részét, és stabilizáló tényezőként hat az öreg kontinensen, illetve közvetlen térségében. Másrészt, amikor csak lehetett, megpróbálta kijátszani egymás ellen az európai hatalmakat – főleg, ha gazdasági érdekekről volt szó. Egyes amerikai stratégiák felesleges konkurenciának, ergo megakadályozandónak tartották a „túl” egységes, „túl” erős, illetve az Egyesült Államoktól politikai és katonai értelemben „túl” független Európát. Ez az iskola ma is létezik. A mostani kormányzat egyik ideológiai támaszának, a Heritage Alapítványnak vezető szakértői például a terrorista-gyanús személyek elrablásával, a titkos CIA-börtönökkel kapcsolatos botrányból azt a következtetést vonták le, hogy Európa politikai centralizációja ellentétes az Egyesült Államok érdekeivel, Washingtonnak inkább a nemzetállamok megerősödését kell támogatnia, és abba kellene hagynia a minél szorosabb integráció „német-francia álmának” dicsőítését. „Az Egyesült Államok akkor a leghatékonyabb, amikor Európában a 'készségesek koalíciójának' elve alapján a nemzeti kormányokkal működik együtt. Európa nem egységes politikai tömb, és sosem volt az, az USA politikájának Európában a nemzeti szuverenitást kell támogatnia. Washington politikai tőkéjét Európában nem Brüsszelben vagy Strasbourghban kell elköltenie, hanem azon nemzeti fővárosokban, ahol Amerika legerősebb szövetségesei találhatóak.” (2) Ezzel áll szemben egy másik, átmeneti visszaszorulása ellenére bizvást többséginek mondható nézet, amely szerint a kereskedelmi kérdésektől eltekintve az Európai Unió nem „globális játékos”. Legalábbis a szó geopolitikai értelmében nem az, hiszen nem képes és nem is nagyon akar katonai vagy politikai erőként jelen lenni a természeti hátráitól távoli régiókban. „Ez azt jelenti, hogy az amerikaiaknak egyszer s mindenkorra el kell temetniük az EU ellenséges szuperhatalomként való megjelenésétől való abszurd félelmeiket – Európa sosem lesz sem ellenséges, sem a hagyományos értelemben vett szuperhatalom.” Ellenben az Európai Unió egyfajta mágnesként vonzza magához a kontinens periferiáját, kedvező hatást fejtve ki Észak-Afrikától a Balkánon és a Közel-Keleten át a volt Szovjetunió térségéig. (3)

Ez utóbbi logika magyarázza, miért támogatja az USA olyan vehemensen Törökország felvételét az Európai Unióba, de legalábbis az erről szóló tárgyalásokat, a kapu nyitva tartását. Míg az európaiak jelentős része tart attól, hogy az Unió határai a török tagsággal Szíriához, Irakhoz és Iránhoz érnének, az Amerikaiak inkább arra figyelnek, hogy Brüsszel „közelsége” jótékonyan csillapítaná a Közel-Keletet, illetve potenciálisan felvetné Grúzia és Örményország, illetve akár egy másik iszlám többségű állam, az olaj miatt fontos Azerbajdzsán csatlakozásának lehetőségét. Az európaiak a mostani mohamedán népességet is nehezen viselik, az amerikaiak viszont stratégiai célnak tekintik a törökhöz hasonló, mérsékelt iszlám rezsimre hatalomra segítését. Úgy gondolják, hogy ha Ankara bebocsátást nyer az EU-ba, és a törökök meg-

érik ennek kedvező gazdasági-társadalmi hatásait, akkor az irániak, a pakisztániak, az afgánok, az egyiptomiak és a szaúd-arábiaiak szemében is felértékelődik a nyugati típusú demokrácia, s előbb-utóbb elapad az al-Káida ma végtelennek tetsző utánpótlása. Vagyis az európai „puha” hatalom jelentős fegyveres erő nélkül is segíthet ott, ahol a szupermodern haditechnikán alapuló, „kemény” amerikai kudarcot vall.

Lassan az önálló európai védelmi erő és a NATO párhuzamos létezésének dilemmájára is kirajzolódik a megoldás. Az amerikai külpolitika régóta kevesli azt a terhet, amelyet az EU saját védelméből magára vállal. Az utóbbi időszakban például hirtelen szükség lett volna nagy létszámú, jól felfegyverzett és kiképzett, légierővel megátogatott, Irakban és Afganisztánban is bevethető, nemcsak katonai, hanem politikai értelemben is mobil alakulatokra, illetve egy gyors, hatékony döntési mechanizmusra. Ugyanakkor Washington régóta érzékenyen reagál minden olyan felvetésre, amely a kontinens biztonsági kérdéseiben kétsébe vonta a NATO központi szerepét, netán elképzelhetőnek tartotta egy, az amerikai mércével is jelentős, a közös politikai centrumból irányított európai haderő kiépítését. Az Európai Biztonsági és Védelmi Politika (European Security and Defence Policy, ESDP) 1998-as kialakítása óta azonban már látszik, hogy az EU az egyes országokban előálló, katonai értelemben korlátozott vészhelyzetek kezelésére specializálódik. Az utóbbi időben az 1500 fős, tíz nap alatt bevethető önálló harccsoportok felállítása kapott prioritást. Ezeket főleg európai, vagy Európához közeli, például afrikai válságok kezelésére szánják, ahol bevetésük, bár hadműveleti értelemben intenzív is lehet, csak rövid ideig tart. Vagyis az EU lemondott arról, hogy a területi védelmét szolgáló, dandár- vagy hadosztály méretű magasabb egységekből álló haderőt szervezzon, ezt meghagyta a NATO-nak. Ellenben rendőri, igazságszolgáltatási és adminisztratív kapacitásokat épített ki, amelyekkel ideiglenesen át tudja venni egy-egy ország vagy terület kormányzását. Mindez, párosulva az Európai Unió humanitárius képességeivel, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének értékes partnerévé teszi, és az amerikaiak szemében katonailag is felértékeli az EU-t – anélkül, hogy veszélyeztetné a NATO pozícióit. Az amerikaiak megjegyezték, hogy az athéni olimpia vagy a németországi labdarúgó világbajnokság idején Európának a NATO (amerikai) korai felderítő gépeire volt szüksége. (4) Vagyis Washington tudatában van saját szerepének, és már nem tart attól, mint a kilencvenes évek közepén, hogy Európa a szovjet veszély elmúltával egy szép napon teljesen hátat fordít, és katonapolitikai értelemben a saját útjára lép.

Az amerikai szemlélet változására utal az is, hogy a légi utasok adatainak előzetes átadásáról folytatott tárgyalások során 2006-ban már a néhány éve a Nemzetközi Büntető Törvényszék (International Criminal Court, ICC) kapcsán követett politika fordítottját alkalmazták. Nem ragaszkodtak az egyes országokkal való kétoldalú megállapodásokhoz – bár valószínű, hogy legalábbis az államok egy részével könnyen meg tudtak volna egyezni –, hanem elfogadták, hogy Brüsszel az egész Európai Unió nevében lépjen fel, és együtt dolgozzanak ki egységes szabályozást. (Arra nyilván nem számítottak, hogy a magyar köztársasági elnök utólag próbálja majd érvényesíteni saját jogfelfogását, és visszaküldi az Országgyűlésnek az USA és az EU közötti szerződés kihirdetéséről szóló magyar jogszabályt. Ha valamiért, az amerikaiak éppen az ilyen kiszámíthatatlanság miatt kerülnek ki az Európai Uniót, amikor csak mód-

juk van rá.) A vízummentesség kapcsán említést érdemel, hogy ugyanaz a Heritage Alapítvány (és ugyanaz a James Jay Carafano), amely (illetve aki) a kétoldalú államközi kapcsolatokat legszívesebben az EU megkerülésével fejlesztené, biztonsági, gazdasági és imázs-szempontról is jó lépésnek tartja új országok bevonását a programba. (5)

Az Európai Unión belül az amerikai külpolitika kiemelt figyelmet fordít az újonnan csatlakozott közép- és kelet-európai országokra. Washington szempontjairól sokat elárul a Rand Corporation vezető európai biztonsági szakértője, F. Stephen Larrabee gondolatmenete: „Az Egyesült Államok az utóbbi néhány évtizedben jelentős energiát és erőforrásokat fektetett az egységes és szabad Európa ügyének előmozdításába, hogy az erős, összetartó partner legyen, és képes legyen segíteni az Egyesült Államokat az Európa határain túlról jelentkező biztonságpolitikai veszélyek elhárításában. Ha Kelet-Európa visszatér a nacionalizmus és lokálpatriotizmus régi viselkedési formáihoz, s az európai integráció folyamata kudarcba fullad, akkor ennek a befektetésnek a zöme kárba vész.” (6) Az USA már csak azért is aggódik a régió miatt, mert itt a lakosság és a politikusok körében is jóval erősebb a transzatlanti kapcsolatok támogatottsága, mint a kontinens nyugati felén. Ugyanakkor a Václav Havel, Lech Walesa vagy Göncz Árpád nevével fémjelzett rendszerváltó politikai nemzedék leköszönésével új vezetők bukkannak fel, akik már nem hordozzák zsigereikben a szovjet megszállás évtizedeinek emlékeit, akiknek az Egyesült Államok nem feltétlenül számít követésre méltó példának és inspirációnak.

Az amerikai külpolitikai elit nyugtalansággal követi Oroszország megerősödését és régi befolyási övezete irányában tanúsított leplezetlen érdeklődését is. Ez ugyanakkor az amerikaiak szemében nem feltétlenül kizárólag negatív fejlemény, ugyanis az EU régi és új tagjaiban egyaránt „egészséges” félelmet ébreszt. Emiatt egyszerre fordulnak a NATO-hoz és az Európai Unióhoz katonai és gazdasági védelemért, ami felértékeli az Egyesült Államok szerepét. Európa automatikusan az Atlanti-óceán túloldaláról vár segítséget és támogatást, legyen szó akár az „energiafegyver” bevetéséről vagy az azzal való zsarolásról, akár a Litvinyenko-gyilkosságról. Az aktuális gazdasági érdekektől függően lehetnek eltérések az amerikai és a brüsszeli „ostpolitik” között, de az állandó egyeztetés, az összehangolás szükségességét jelenleg senki sem kérdőjelezi meg. Még kevésbé fogja, ha a tartósan magas olajárak miatt Moszkva vérszemet kap, és a Kaukázustól Bécsig vagy Berlinig még a mostaninál is agresszíven próbálja meg érvényesíteni a maga érdekeit.

Másrészt az USA Afganisztánban, Irakban, Irán atomprogramja ügyében, a palesztin-izraeli konfliktusban és általában a Közel-Keleten nem nélkülözheti az Európai Unió aktív segítségét és anyagi erőforrásait. Nem véletlenül mondta Bush elnök már második elnöki mandátuma legelején, 2005 februárjában, nem egészen két évvel az iraki háborúról gyakorlatilag önállóan meghozott döntés után, hogy „világunk biztonsága, igazságossága és boldogulása ma azon múlik, hogy Amerika és Európa közös célokért dolgozzon”. (7) Vagyis a felismerés már a 2006-os, a demokrata párti ellenzék sikerét hozó törvényhozási választások előtt megszületett. Legfeljebb, mint a Kongresszus külügyi bizottságának új elnöke, Tom Lantos fogalmazott, „az amerikai külpolitika nem kajak, hanem csatahajó, nem tud kis ívben kanyarodni”. (8)

Amerikában is tisztában vannak vele, hogy az Európai Alkotmány elfogadtatásának franciaországi és hollandiai kudarca után egy ideig stagnál az EU-integráció mélyítése. Általános vélemény szerint Brüsszel túl nagyot akart lépni, a tagállamok közvéleménye ezt még nem tudta követni. Így aztán: „Az EU jelenleg több, de nem sokkal több egy kereskedelmi szervezetenél. Befejezetlen gazdasági rendszer, amelynek parlamentje, végrehajtó intézményei, korlátozott jogkörű bírósága és központi bankja van”. (9) Az Egyesült Államokban azonban gyorsabb a gazdasági növekedés (2005-ben 3,5 százalék, szemben az európai 1,7-tel), alacsonyabb a munkanélküliség (2004-es adat szerint mintegy 5 százalék, az EU-átlag 9), és hogy a jövő folyamataira rálátást engedő demográfiát is idevegyük, az amerikai lakosság fiatalabb és dinamikusabban növekszik. Ez is abba az irányba hat, hogy az Egyesült Államokban viszszaeszköznek az Európai Unióban konkurenciát, sőt veszélyt látó nézetek. A transzatlanti kapcsolatok kilátásai jelenleg rövid, közép- és hosszabb távon is jók. Igaz, ehhez Amerikának újra fel kellett fedeznie Európát.

Források

1. Philip Gordon: The End of the Bush Revolution (Foreign Affairs July/August 2006.)
2. Nile Gardiner, James Jay Carafano: The Great EU Inquisition: Europe's Response to the U.S. Rendition Policy (Web Memo, The Heritage Foundation, February 6, 2006.)
3. Robert Kagan: Embraceable E.U. (The Washington Post December 5, 2004.)
4. Francis G. Burwell: The Indispensable Partnership (Issue Brief , The Atlantic Council of the United States, November 2006)
5. James Jay Carafano, Laura P. Keith: President's Proposed Visa Waiver Program Reforms Strengthen Fight Against Terror (Web Memo, The Heritage Foundation, November 30, 2006.)
6. F. Stephen Larrabee: Danger and Opportunity in Eastern Europe (Foreign Affairs, November/December 2006.)
7. President's Radio Address, February 19, 2005. (Megtalálható: www.whitehouse.gov)
8. Amerika hangnemet vált – Beszélgetés Tom Lantossal, a Képviselőház külügyi bizottságának leendő elnökével (Népszabadság, 2006. november 22.)
9. David C. Acheson: Whither the European Union? (The Atlantic Council of the United States, June 22, 2006.)

GRÜBER KÁROLY¹

Többszintű EU-kormányzás és aszimmetrikus devolúció, avagy miért regionalisták a skótok, és miért nem az angolok?

A legtöbb elemző számára az olyan fogalmak, mint a többszintű kormányzás, a régiók Európája, a szubszidiaritás mára már közhelyekké váltak. Igen kevesen vállalkoznak arra, hogy megvizsgálják: mi is van igazából a divatos szlogenek mögött. A cikk egyrészt megpróbál áttekinteni néhány olyan elméletet, amely a globalizáció és a nemzetállam viszonyát elemzi, másrészt az Egyesült Királyság példáján keresztül azt vizsgálja, hogy miképpen működik az aszimmetrikus föderalizmus az Unió egyik tagállamában. A Skócia és az angol régiók közötti különbségek elemzésével bemutatjuk, hogy a valóságban milyen is a többszintű uniós kormányzás. A cikk utolsó kitékintő részében a szerző azt elemzi röviden, hogy az utóbbi években milyen lobbitévékenységet folytattak az alkotmányos régiók, illetve hogy milyen szerepet játszottak az európai alkotmányozási folyamatban.

„Az európai kontinens alapvető változásokat élt meg az elmúlt évtizedekben. Először is, Európának szembe kell néznie a növekvő globális kihívásokkal és interdependenciával. Másodsorban, az Uniónak szembe kell néznie a bővítés történelmi kihívásával. Harmadsorban, de nem utolsósorban, az EU-tagállamokban végbemenő regionalizációs folyamatok eredményeképpen a régiók egyre jobban bekapcsolódnak az európai döntéshozatalba.”

„Az európai alkotmányos régióknak speciális szerepük van az EU jövőjéről szóló vitában. Először is, a régiók politikai mozgásterét nagyban befolyásolja az egyre jobban kiterjedő és mélyülő európai jogalkotás. Másodsorban, az alkotmányos régiók kiemelkedő szerepet játszanak az európai törvények végrehajtásában. Harmadsorban, egy demokratikus társadalomban az állampolgároknak joguk van tudni, amikor a szavazófülkébe lépnek: ki és milyen szinten gyakorolja a politikai hatalmat.”

(Az alkotmányos európai régiók politikai deklarációja, 2001. május. 28. Aláírók: Bajorország, Katalónia, Észak-Rajna-Vesztfália, Salzburg, Skócia, Wallónia, Flandria.)

1. Globalizáció, nemzetállam és régió

A globális gazdaság és a telekommunikációs rendszerek univerzalizmusa és korunk ezekkel párhuzamos társadalmi mozgalmainak (nemzeti-etnikai, vallási stb.) partikularizmusa mind komoly kihívás a modern nemzetállam számára, amelyet egyrészt a

¹ A szerző a Külügyminisztérium munkatársa. A cikkben kifejtett álláspontok a szerző saját véleményét tükrözik, és nem mindig esnek egybe a Külügyminisztérium hivatalos álláspontjával.

nemzetközi politika alapegységének, másrészt a belpolitika oszthatatlan küzdőterének tekintettünk a 20. században.

A 19. században kialakult nemzetállam, amely a nemzeti modernizáció színtere volt, ma már egyre kevésbé képes ellenállni a lokalizáció és a globalizáció legújabb hullámainak. A nemzetállam jellegének megváltozása talán a legfontosabb eleme annak a folyamatnak, amelyet az elemzők a „posztmodern geopolitika” megjelenésének neveznek. Nick Renger szavaival: *„Az elmúlt három évszázadban az európai politika központi intézménye a nemzetállam volt. Ha azonban a posztmodern geopolitika szószólóinak igaza van, és a bel- és külpolitika közötti mező elmosódott és új formákat vettek fel, akkor egyre problematikusabb a nemzetállam modern definícióját elfogadni. Ha a politika területi aspektusa kiürül, akkor éppen a nemzetállamot összetartó massza, a szuverenitás értelme kezd kérdéssé válni.”*²

Akár mennyit is változott a nemzetállam jellege a nemzetköziesedés és az interdependencia korában, azért még nem lehet a modern állam teljes kiüresedéséről beszélni; sokkal találébb lehet az állam újrafogalmazásáról szólni.

A nemzetállam mint tudásforma velünk van már évszázadok óta, és ez a tény alapvetően befolyásolja azt, hogy milyen szemmel vizsgáljuk a társadalom problémáit. A 21. század eleji államot szinte lehetetlen összehasonlítani a 20 évvel ezelőtti önmagával. A globalizáció alapvető kérdéseket fogalmaz meg az állammal szemben. Igen sok elemző főleg a globalizáció területi politizálásra tett hatásáról értekezik. Ezek az elemzések azt állítják, hogy a nemzetállam, amely sokáig a területi alapú politizálás egyetlen és kizárólagos terepének számított, a területi politizálás új szereplőivel érintkezik, és jelentősége rohamosan csökken a globalizáció korában. Ezek sokszor azt állítják, hogy a területiség átalakulásának vagyunk a tanúi.³ Ez a definíció azt a folyamatot jellemzi, amelynek keretében egy sor új szereplő jelent meg a nemzetközi politika színpadán, kezdve az olyan területi jellegű államszövetségektől, mint az Európai Unió, egészen az olyan nem területi jellegű nemzetközi NGO-kig, mint a Greenpeace vagy az Amnesty International. Azt azonban újra hangsúlyoznunk kell, hogy szó nincsen a területiség eltűnéséről, sokkal inkább annak alapvető átalakulásáról. Ebben az új korszakban természetesen új definíciókra van szükségünk. James Anderson szavaival: *„Ahelyett, hogy a modern állam jellegéről egyes számban beszélünk, fogadjuk el, hogy az államok (többes számban), ahogyan válaszolnak a globalizáció kihívásaira, egyre több, különböző formát öltenek fel. A nemzetállam haláláról szóló pletykák tévesek és túlzóak. Meghalt az állam, éljenek az új típusú államok!”*⁴

A nemzetállam mint tudásforma másik maradványa az „egy állam – egy nemzet” sztereotípiája, e szerint egy államon belül csak egy nemzeti csoport létezhet. Ezt a modernista-univerzalista dogmát veszik tűz alá Nyugat-Európa és Észak-Amerika fejlett,

2 Nick Wenger: Beyond Liberal Politics? European Modernity and the Nation-State in M. Rhodes, P. Heywood (szerk.): *Developments in West European Politics*, MacMillan, Basingstoke, 1997, pp. 251–252.

3 J. G. Ruggie: Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations, *International Organisation*, Vol.47. No.1. pp. 139–174, p.171.

4 J. Anderson: The exaggerated death of the nation-state in J. Anderson, C. Brook and A. Cochrane: *A Global World, Re-ordering Political Space*, Open University Press, Milton Keynes, 1996, pp. 104–105.

5 A. Salmond: 1992, Scotland: A European Nation, Edinburgh, SNP.

„államnélküli nemzetei”. Ezek a népcsoportok regionális államiségük kivívása érdekében maradéktalanul elfogadják a globalizáció korára jellemző megosztott szuverenitás gondolatát, amely teljes mértékben ellentmond az „egy állam – egy nemzet” megközelítésnek.

A kommunizmus bukása nemcsak azért volt fontos, mert a modernitás egyik mesternarratívája omlott össze, hanem azért is, mert az olyan, stabilnak vélt „nemzetállamok” omlottak össze a bennünk élő nemzetek identitásának újrafogalmazása miatt, mint Jugoszlávia, a Szovjetunió vagy Csehszlovákia. A kommunista Kelet-Közép-Európa rég elfelejtett nemzeti problémái, amelyeket könnyű szívvel söpörtek a hidegháború szőnyege alá, irtózatossá erővel törtek újra a felszínre az 1989 utáni világ rendtelenségében. A kommunizmus bukása után a világ még globálisabbá vált, így nem meglepő, hogy Nyugat-Európa államnélküli nemzetei is felfedezték Közép-Európa nemzeti reneszánszát. Alex Salmond, a Skót Nemzeti Párt volt elnöke a következőképpen beszél a nemzeti kérdésről az új Európában: *„Európa szerte nemzetek követelik vissza önrendelkezésüket, azt a jogot, amely a nemzetközi jog alappilléreinek tekinthető. Közép-Európa új nemzetei, amelyek közül sok kisebb és szegényebb, mint Skócia, csatlakozni szeretne az Európai Unióhoz.”*⁵

Az integráció projektje – amely a felvilágosodás gyermeke – nemzetek feletti intézményrendszer kialakításával próbálja megőrizni a hosszú távú stabilitást és békét Európában, és a bővítési folyamatban összetalálkozott a posztkommunista világ szürke hagyományával. Az integráció, amely az 1980-as évek második felében igazi demokratikus alternatívát kínált, ma a bővítés és a mélyítés közötti csapdában vergődik. Most még nincs világos, kiérlelt válasz arra, hogy a fenti dilemma milyen hatással lesz kontinensünk békéjére és stabilitására.

A poszt-jugoszláv krízis félrekezelése – amely főleg azon alapszik, hogy az Unió nem értette a régió eltérő nemzet- és politika-felfogását – sokakban megingatta a hitet abban, hogy van-e páneurópai demokratikus megoldás korunk problémáira. 1989–1990 történelmi esélye arra, hogy egyesítsük Európát, elszalasztódott; ahhoz, hogy tudjunk reménykedni, szükség van egy dinamikusabb és főleg nagystílusú politikai vízióra. A vegytisztán intézményi logikát ki kellene egészíteni olyan elemekkel, amelyek érzékenyebbek a kulturális és nemzeti másságra.

Richard Kearney szavaival: *„Ez egy olyan Európát jelentene, ahol a kulturális sokszínűség és a gazdasági kohézió kifejlődhetne. Európa számára az a legnagyobb kihívás, hogy a globális és lokális kettős kötődésre megfelelő válaszokat adjon. Ez a nemzeti szuverenitás ősi definíciójának újrafogalmazását jelenti. A fő kérdés az, hogy az új Európa képes lesz-e egyszerre hűséges lenni a régió, a nemzet, a föderáció szentháromságához.”*⁶

A többszintű kormányzás léte, sőt dominanciája Európában a legtöbb elemző számára közhely. A legtöbben azt tartják, hogy az EU kormányzási modellje olyan rendszer, ahol az olyan, alapjában különböző kormányzati egységek, mint az alkotmányos

5 A. Salmond: 1992, Scotland: A European Nation, Edinburgh, SNP.

6 Richardd Kearney: Postmodernity, Nationalism and Ireland, History of European Ideas, Vol.16. No.1–3. Pp. 147–155, 1993, Pergamon Press, Oxford.

régiók, a nemzetállamok és a nemzetek feletti intézmények, együttesen irányítják az Uniót. Ez a kormányzási forma egy nem hierarchikus és policentrikus egységet alkot.

Az optimistább szemlélők szerint ez a kormányzási rendszer elvezethet olyan politikai identitások létrejöttéhez, amelyek jobban megfelelnek a többszintű kormányzás modelljének. Ez az identitás a többszintű identitás lenne, amely hosszú távon felválthatná a kizárólagos jellegű, zárt nemzeti identitásokat. Persze, felmerül a kérdés: hogyan is fest valójában ez az igen szépen hangzó elméletrendszer?

A szubszidiaritás elve szerint – amely az európai kormányzás egyik fő princípiuma a Maastrichti Szerződés óta – a politikai döntéseket akkor hozzák a legmegfelelőbb szinten, ha azok legközelebb vannak az állampolgárokhoz. Vannak olyan szakpolitikák, mint például a védelempolitika és a környezetvédelem, amelyeket jellegükénél fogva legkönyebben a szupranacionális szinten lehet szabályozni, míg másokat, mint pl. a területfejlesztést vagy a kis- és középvállalatok fejlesztését, a regionális szinten. Ez persze – amint azt korábban is jeleztük – nem jelenti a nemzetállam végső erodálását. Egyrészt, van egy sor szektor, mint például az oktatás vagy a szociális politika, amelyet leghatékonyabban a nemzetállam szintjén lehet szabályozni, másrészt a globalizáció legtöbb problémáját a három szint közreműködése révén lehet csak megoldani. A bevezető rész után tanulmányomban azt próbálom megvizsgálni, hogy az Unió egyik legnagyobb tagállamában, az Egyesült Királyságban hogyan működnek a gyakorlatban a fenti elméletek, avagy azt próbálom magyarázni, hogy miért regionalisták a skótok, és miért nem azok az angolok.

2. Aszimmetrikus devolúció, Skócia és Anglia

A skót devolúció történetéről és az európai regionalizmusok elméletéről már bőven értekeztem korábbi tanulmányaimban.⁷ A következőkben azt próbálom megfogalmazni, hogy egyrészt milyen változásokat hozott a brit és az európai politikában az 1997 óta létező skót parlament, másrészt miért nem fogadta el az angol lakosság a regionalizmus gondolatát.

7 Külügyi szemle, 2003. 2. szám, Grüber Károly: Globalizáció, nemzetállam, régió: többszintű kormányzás Európában – mítosz vagy valóság?

Magyar Kisebbség, Grüber Károly: Az EU kihívásai a Közép-Kelet-Európa önkormányzati rendszer irányába (1998/3), pp. 254–277.

Magyar Kisebbség, Grüber Károly: Regionalizmus, nemzetállamok, európai integráció, közép-kelet- és nyugat-európai távlatok (1998/2), pp. 301–326.

Pro Minoritate, Grüber Károly: Macbethről Sean Conneryig. A skót nacionalizmus politikatörténeti vázlat (2000/1)

Tér és Társadalom, 2000/1, Grüber Károly: Románia a régiók Európájában. Van-e esélye a romániai devolúciónak, illetve az erdélyi regionális kormányzati szervezetek létrehozásának?

Pro Minoritate, 1999 Tél, Grüber Károly: A Sabin Gherman jelenség, avagy van-e esélye az erdélyi regionalizmusnak

Közpolitika, Grüber Károly: A régiók Európája? Az Európai Regionális Politika fejlődése 1945–2000, 2000. 4. szám, pp. 22–36.



2.1. Skócia: sikeres európai példa a devolúcióra?

Európai összehasonlító vizsgálatok szerint valószínűleg a skót parlamentnek vannak a legerősebb kompetenciái más alkotmányos régiókhoz viszonyítva.⁸ Ez főleg azért van, mert más alkotmányos régiókhoz képest a skót parlament és a brit westminsteri parlament kompetenciamegosztása igen világosan van szabályozva. Más országokban, mint például Spanyolország, Belgium vagy Németország, a kompetenciakatalógus sokkal homályosabban van megfogalmazva, ezért a különböző interpretációk miatt folyamatos tárgyalásban van a nemzetállami központ és a régió a hatalmak pontos elosztása miatt.

A felmérések szerint az erős kompetenciák mögött egy olyan politikai közvélemény van, amely alapjaiban eltér az angol közvéleménytől.⁹ A skót közvélemény alapvetően baloldali és egalitáriánus, a skót parlamentben mindössze egy jobbközép párt van, a konzervatívok. A kormányt a baloldali Munkáspárt és a Liberális Párt alkotja, ellenzékük a szintén balközép Skót Nemzeti Párt. A brit parlamentben oly ritka koalíciós kormányzás is működik Edinburgh-ben, ahol az egyéni körzeteken alapuló brit rendszerrel ellentétben részben listás szavazatokkal választanak. A skót közvélemény jóval kevésbé euroszeptikus, mint az angol.

A helyi pártok a központi pártoktól eltérő politikát próbálnak folytatni, a londoni központhoz képest több ügyben is élesen eltér a brit és a skót gyakorlat. A kormányzó Munkáspárt a helyi politikai hangulatnak megfelelően jóval baloldalibb, sokszor úgy tűnik, hogy a Blair-féle „New Labour” nem működik Edinburgh-ben. A Blair-projekt központi eleme a közszolgálati reform, ez teljesen másképpen működik Skóciában. Skóciában például az idősek ellátása ingyenes, míg Angliában fizetni kell önrészt. Skót egyetemeken, az angol egyetemekkel ellentétben, nem szednek tandíjat (más kérdés, hogy jelentős számú angol diák választott skót egyetemet, és ez jócskán megterheli a skót költségvetést). Emellett a skót parlament kivételek nélkül betiltotta a dohányzást a közhelyeken, és az önkormányzati választási törvényt is listás alapon szervezik.

Természetesen az eltérő politikai és kormányzati megoldások hatással vannak a központi, illetve a regionális kormányzat közötti koordinációra is. Több terület van, amelyekben az uniós politikák végrehajtása a két szint közös fellépését igényli (halászat, vidékfejlesztés és környezetvédelem). 2000-ben és 2003-ban a Közös Agrárpolitika (KAP) reformjánál pl. eltérő volt a két kormány álláspontja az ún. moduláció kérdésében.¹⁰ Végül is a brit kormány lobbizásával sikerült olyan jogi megoldást találni a közös európai politika végrehajtásánál, amelyben a skót specifikumokat is tudták kezelni. A legtöbb elemző egyetért, hogy amíg Edinburgh-ben és Londonban azonos színezetű kormányzat van, addig informális csatornákon működnek az egyeztetések, de abban az esetben, ha például Londonban hatalomra kerülnek a konzervatívok, akkor jóval feszültebbek lehetnek az egyeztetések.¹¹

9 Policy Making and Policy Divergence in Scotland after Devolution, Briefing No.21, March 2005, Economic and Social Research Council (ESRC), London.

10 M. Keating: Policy Convergence and Divergence in Scotland under Devolution in *Regional Studies*, Volume 39, Number 4, June 2005, p. 461.

11 S. Bulmer, M. Burch, P. Hogwood, A. Scott: UK Devolution and the European Union: a Tale of Cooperative Asymmetry? In *Publius, The Journal of Federalism*, Volume 36, Number 1, Winter 2006, p. 77.

1997 óta szinte konfliktusmentesnek tekinthető a skót kormányzat és a brit kormány együttműködése. A már jelzett ideológia különbségek a skót Munkáspárt és a „New Labour” között kezelhetők, a központ „elviseli” a hagyományosabb baloldali skót kísérleteket. Kiemelendő: a központ rugalmassága azzal is magyarázható, hogy a Munkáspárt westminsteri többségében nagy szerepet játszanak a skót képviselők. Előfordult több választáson is (1997, 2001), hogy a westminsteri ellenzéki konzervatívok egy képviselői helyet sem szereztek Skóciában és Wales-ben.

A békes együttélést segíti az utóbbi két évtized erős gazdasági növekedése is. Az ún. Barnett-formula alapján finanszírozzák a skót kormányzatot. Ez alapján az egy főre jutó költségvetési támogatás jóval magasabb Skóciában, mint Angliában.¹²

Ezek a tényezők azonban valószínű, hogy nem tartanak örökké. Néhány éven belül átalakulhat a politikai térkép mind Edinburgh-ben, mind Londonban. Az erős gazdasági növekedés is lelassulhat. Igen hamar a terítékre kerülhet az ún. „angol kérdés” is, amelyet R. Hazell¹³ londoni alkotmányjogász a következőképpen fogalmaz meg: *„Skócia, Wales és Észak-Írország a devolúció után jóval jelentősebb hatalommal bír, mint az angol régiók. Az angol régiók kevesebb központi támogatást kapnak, kevesebb a közberuházás is, és az angol kérdésekről a brit parlamentben szavaznak a wales-i, skót és észak-ír képviselők, míg az angol képviselők devolvált ügyekben nem. Érdeklí ez az angolokat? Akarnak-e devolúciót? Hogyan válaszoljon a központi kormányzat? Ezek a kérdések vannak az 'angol kérdés' szívében.”*

2.2. Az angol kérdés

2004. november 5-én Északkelet-Angliában a lakosság nagy többséggel utasította el a regionális parlament ötletét. A szavazók 77,9 százaléka utasította el a kezdeményezést, és csak 22,1 százalékuk támogatta azt.¹⁴ Ennek ellenére az adminisztratív regionalizáció Blair hatalomra kerülése (1997) óta nagy léptekkel folyik. A kormányzat a következő lépéseket tette 1997 óta:

- létrejöttek a regionális fejlesztési ügynökségek és a regionális szakmai kamarák;
- a regionális kormányzati hivatalok hatalma számottevően megnőtt, és az országos hatáskörű szervek regionális irodái is megerősödtek;
- elkészültek a különböző területfejlesztési stratégiák;
- a központi pénzügyi kormányzat elkezdte jobban figyelembe venni a regionális sajátosságokat.

Hazell professzor¹⁵ szerint a fentről jövő regionalizáció motorja a brit pénzügyi tárca, amely a versenyképességi szempontok alapján egyre jobban figyelembe veszi a re-

12 C. Jeffery and Daniel Wincott: Devolution in the United Kingdom: Statehood and Citizenship in Transition, in Publius, The Journal of Federalism, Volume 36, Number 1, Winter 2006, p. 9.

13 R. Hazell: The English Question, in Publius, The Journal of Federalism, Volume 36, Number 1, Winter 2006, p. 37.

14 Why the North East said 'NO': The 2004 referendum on an elected Regional Assembly, Briefing No. 19, February 2005, ESRC, London.

15 Hazell, p. 49

gionális aspektusokat a költségvetési tervezés során. Mivel G. Brown pénzügyminiszternek szinte vétőjoga van a belpolitikában, ez a gyakorlatban a regionalizáció erősödését jelenti a központi brit kormányzatban. M. Keating¹⁶ európai összehasonlító vizsgálata alapján kijelenti, hogy az adminisztratív devolúciót automatikusan fogja követni az alulról érkező regionalizmus.

Az angol regionalizmus érdekes példája a Nagy-London (Greater London) önkormányzati polgármester-választás. A Blair-kormány alkotmányjogi reformcsomagjának része volt, hogy bevezették a választott polgármester hivatalát a London „város-régió” vezetésére. 2000-ben és 2004-ben is megválasztották Ken Livingstone baloldali politikust, aki erősen baloldali nézetei miatt először kilépett, majd 2004-ben visszalépett a Munkáspártba. A felmérések szerint a nagy-londoni önkormányzat új-jáélesztése eredményeképpen számottevően erősödött a londoni regionális identitás, és Livingstone munkáját igen nagyra értékelik a választók, akik szerint 2000 óta jelentősen javult a közlekedés és a környezetvédelem Londonban.¹⁷

Az utóbbi hónapokban felélénkült a politikai vita az „angol kérdés” körül¹⁸. Az ellenzéki konzervatívok, akik már a 2005-ös választásokon is több szavazatot kaptak Angliában, mint a kormányzó Munkáspárt, egyre erőteljesebben kezdték kritizálni az „aszimmetrikus devolúciót”.

Az „angol kérdést” megfogalmazó Hazell¹⁹ professzor szerint az angolok jellemzően angol választ fognak adni a kérdésre: Anglia a legcentralizáltabb állam Nyugat-Európában. Az angolok híresen bezárkózóak és pragmatikusak, ezért nem észlelik a fenti tényt. Azt sem érzékelik, hogy országukban beindult a „lopakodó regionalizmus”. Amint ezt észlelik, az angol kérdés vissza fog kerülni a politikai napirendre. Valószínűleg a legjobb megoldás az aszimmetrikus devolúció korrigálására az angol parlament létrehozása lenne. Ez azonban alkotmányos forradalomhoz vezetne, az angolok közismerten ellenzik a gyors változásokat...

3. Európai kitekintés

A tanulmány bevezető részében feltesszük a kérdést, hogy vajon mítosz-e vagy valóság a többszintű kormányzás. A következőkben a skót európai tapasztalaton keresztül próbáljuk megközelíteni a kérdést. Skócia mint alkotmányos régió igen fontos szerepet játszott annak a régiós lobbinak a megszervezésében, amely igen aktívan lépett fel az európai alkotmányozási folyamatban.

Mindenki előtt ismert az a tény, hogy az Unió kibővülésével 27 tagállam vesz részt a közös politikákban, és az EU minőségileg új korba lép, amelyet már nem lehet kizárólagosan a régi módszerekkel kormányozni. A nizzai és laekeni EU-csúcsok után

16 M. Keating: From functional to political regionalism: England in Comparative perspective. In *The English Question*, ed. R. Hazell, 142–157. Manchester University Press, Manchester.

17 The 2004 GLA London Elections Study, Briefing No. 33, October 2005, ESRC, London

18 Peter Riddell: No easy answer to the English question, *The Times*, 4 July 2006.

Mary Dejevsky: Why we need an English Parliament, *The Independent*, 14 March 2006.

19 Hazell, pp. 53–54.

nagyszabású vita indult az Unió kormányzásának jövőjéről. Igen sok politikus, tudós, civil társadalmi szereplő vesz részt e vitában, amely 2002 februárjában intézményesült, az Európai Konvent részvételével. A Konvent munkájában részt vesznek a tagok és a tagjelöltek kormányainak és törvényhozásainak képviselői, valamint az európai intézmények (Tanács, Bizottság és Parlament) képviselői. E cikk – terjedelmi és tematikai keretek miatt – nem vállalkozhat arra, hogy áttekintést adjon a Konvent munkájáról, de megpróbálja felvázolni azt a vitát a Konventen belül, amely az alkotmányos régiók részvételéről szól az európai döntéshozatalban. Ily módon fontos következtetéseket fogalmazhatunk meg arról, hogy vajon mítosz-e vagy valóság a többszintű kormányzás Európában.

A jelenlegi EU-intézményrendszerben a Régiók Bizottsága (RB) az egyetlen intézmény, amely az alkotmányos régiókat képviseli. Az RB konzultatív szerepe nagymértékben korlátozza a régiók lehetőségeit, hogy igazi hatást fejtsenek ki az igazi politikai döntésekre. Emellett a legnagyobb lakosságú és hatalmú alkotmányos régiók – mint például Bajorország, Flandria, Katalónia vagy Skócia – mindig komoly fenntartásokat fogalmaztak meg az RB összetétele miatt. Neil MacCormick, a Skót Nemzeti Párt európai parlamenti képviselőjének szavaival: *„A Régiók Bizottsága lenne az igazi megoldás? Egy olyan intézménynek, amely az alkotmányos régiók képviseletére hivatott, igenis lakosság arányos reprezentációt kellene biztosítania. E vizsgán csúnyán elbukik az RB.”*²⁰

Az európai döntéshozatalban betöltött igen korlátozott szerepe ellenére a Régiók Bizottsága több, jogilag nem kötelező érvényű nyilatkozatot tett az EU jövőjéről szóló vitával kapcsolatban. Ezek a dokumentumok megpróbálják megfogalmazni, hogy milyen legyen a kibővült Európa kormányzati rendszere. A dokumentumok főbb állításai a következők:

- két RB-tag legyen automatikusan tagja az EU Konventnek;
- a szubszidiaritás elve nevében delegáljanak többletcompetenciákat az alkotmányos régióknak;
- a jövő uniós alkotmányos dokumentuma ismerje el a régiókat, mint a kormányzati rendszer teljes tagját;
- a régiók képviselői automatikusan vehessenek részt a Tanács tagállami delegációiban;
- az alkotmányos régiók fordulhassanak egyenesen az Európai Bírósághoz;
- növelni kell az RB kompetenciáit a döntéshozatalban, és kapjon teljes jogú intézményi státust.²¹

20 Neil MacCormick: A Comment on the Governance Paper, Jean Monnet Program, New York University School of Law, New York, 2001, p. 4.

21 – Opinion of the Committee of Regions of 14 November 2001, The participation of regional government representatives in the work of the Council of the European Union, and of the COR in informal Council meetings,
 – Resolution of the Committee of Regions of 14 November 2001, The preparations for the Laeken European Council and the further development of the European Union in the context of the next inter-governmental conference in 2004.
 – Opinion of the Committee of Regions of 13 March 2002 on the Draft Report of the European Parliament on the division of powers between the European Union and the Memberstates.



Látva az RB intézményi és politikai súlytalanságát, a legnagyobb európai alkotmányos régiók együttműködési folyamatot kezdeményeztek az „EU jövője” vita kontextusában. E folyamat eredményeképpen Bajorország, Katalónia, Észak-Rajna-Vesztfália, Salzburg, Skócia, Wallónia és Flandria politika deklarációt fogadott el, kifejtve saját elképzeléseiket a kibővült Európa kormányzási rendszeréről. A folyamat következő lépéseként már sokkal bővebb körben folyt az egyeztetés, nem kevesebb, mint 52 alkotmányos régió elnöke írta alá a második politikai deklarációt. A dokumentum világosan megfogalmazza a régiók programját: *„Az EU jövőjéről szóló vita és a következő kormányközi konferencia kontextusában az európai alkotmányos régiók elnökei felhívják a figyelmet arra, hogy a regionális szintet jobban be kell vonni az európai döntéshozatalba. A régiók kompetenciái megnövelésének kérdése világosan része a nizzai csúcs után megfogalmazott tárgyalási tematikának, főleg a szubszidiaritás, kompetenciakatalógus, az Alapvető Jogok Chartájának és az Európai Alkotmány kérdéseiben.”*²²

Az európai régiók álláspontja igen világosan meg van fogalmazva a szövegben. Nem kétséges, hogy több kompetenciát kérnek az Uniótól. Felmerül a kérdés, milyen fogadtatásra talált az igen erős regionális hozzájárulás a vitában?

A nizzai és laekeni csúcs között igen sok, sokszor igen ellentmondásos vélemény hangzott el az EU jövőjét taglaló vitában. Tulajdonképpen a Laekeni Nyilatkozat hozta létre a Konventet, és szabályozta a vita intézményi és tartalmi kereteit. A dokumentum nemcsak megfogalmazza az európai kormányzás alapvető kérdéseit, hanem megpróbálja felépíteni az intézményi kereteket is, amelyben megtalálhatók a válaszok. Nem lehet kétségbe vonni az Európai Konvent történelmi jelentőségét.

Ebből a szempontból igen tanulságos megvizsgálni, milyen környezetben, és milyen gyakran jelennek meg a régiók a szövegben.

A Laekeni Nyilatkozat igen világosan fogalmazza meg az EU jövőjéről szóló vita fő céljait: *„Az Uniónak demokratikusabbá, átláthatóbbá és hatékonyabbá kell válnia. Három fő célt kell elérnie:*

- *közelebb kell kerülnie az európai állampolgárokhoz;*
- *hatékonyabbá és egyszerűbben kormányozhatóvá kell válnia;*
- *képesnek kell lennie a globális szerepvállalásra, és stabilizáló erővé kell válnia a multipoláris nemzetközi rendszerben.”*

A régiókról a következő paragrafusokban olvashatunk: *„El lehet-e választani tisztán a kompetenciákat olyan módon, hogy bizonyos területeken az Unió vagy a tagállam a kizárólagos szereplő, míg másutt megosztottak a feladatok? A törvények végrehajtását és napi adminisztrálását ráhagyhatjuk-e a tagállamra, vagy ahol az alkotmányos keretek engedik, a régiókra? Kell-e adni a tagállamoknak, illetve az alkotmányos régióknak jogi garanciákat arra, hogy nem sérülhet meg a megszerzett kompetenciájuk az integráció folyamatában?*

Végül hogyan lehet azt biztosítani jogilag, hogy a kompetenciák újraosztása nem vezethet a szupranacionális intézmények láthatatlan befolyásának megnövekedéséhez a tagállamok és az alkotmányos régiók rovására?”

²² Second Presidential Conference of the Regions with legislative powers, Liege, 15 November 2001.

A Laekeni Nyilatkozat elemzése után könnyen kimutatható, hogy az alkotmányos régiók üzenete igazából nem vált a vita szerves és központi részévé. Emellett az Európai Konvent összetétele sem biztosította igazából, hogy a régiók hatása meghatározó legyen az új Európai Alkotmány írásakor.

Ennek megfelelően az alkotmányos régiók vezető jogi szakértői igen keserűen nyilatkoztak a Laekeni Nyilatkozatról és az Európai Konventről. Gerardo Ruiz-Rico szavaival: *„Véleményem szerint igen nehéz lesz kompromisszumot találni az alkotmányos régiók részvételéről az EU döntéshozatalban. Az Unió nem kötelezheti a tagállamokat, hogy biztosítsák a régiók számára a megfelelő képviseletet. Ez a kérdés a nemzeti alkotmányok kérdése. Így csak a tagállamok biztosíthatják az alkotmányos régiók jogait.”*²³

Az alkotmányos régiók együtt lobbiztak az európai alkotmányozási folyamatban, de érdemes azt is áttekinteni, hogy más közös politikákban milyen szerep jutott nekik a központi kormányaikkal szemben.

Belgiumban, főleg az utóbbi évek radikális decentralizációs hullámai után, szinte nincs hierarchikus kapcsolat a föderális és a regionális kormányzat között. Az adott közös politika kompetenciamegosztása alapján jószerevével minden ügyben együttműködnek a különböző kormányzati szintek.

Ausztriában és Németországban többlépcsős az egyeztetési folyamat. Először a régióknak kell elfogadniuk egy közös álláspontot, amely csak ezután kerül a központi kormányzat elé. Az alkotmányos berendezkedés alapján azonban nagyon kevés területen van kizárólagos kompetenciája a régióknak, ezért igen ritkán vezetik a Tanácsban az osztrák delegációt, míg a német gyakorlat négy területre korlátozódik (oktatás, kultúra, média, bel- és igazságügy).

Spanyolországban – az ismert politikai okok miatt – a központi kormányzat erősen korlátozza a régiók részvételét az uniós döntéshozatalban. A spanyol alkotmány szerint a régiók maximum véleményezési joggal bírnak. A politikai bizalom hiánya miatt még az olyan jelentős régiók, mint a Baszkföld vagy Katalónia, sem kapnak igazi kompetenciákat.²⁴

A skót parlament és kormányzat szerepét az uniós politika koordinációjában már röviden elemeztük. Fontos kiegészítés, hogy 1999. július 1-jén nyílt meg a skót kormány brüsszeli irodája. Ez az iroda a brit EU-misszióval együttműködve próbál lobbizni a speciális skót érdekekért.

Skóciával összehasonlítva, az angol régiók súlya, részvétele és hatása az EU többszintű kormányzati struktúrájában igen csekély. Az egyik vonatkozó elemzés²⁵ világosan fogalmaz: *„Az európai döntéshozatali rendszerben az angol régióknak – Skóciával, Wales-szel és Észak-Írországgal ellentétben – egyszerűen nincs szerepük. Véleményük szinte meg sem jelenik a brit álláspont kidolgozásakor.”*

23 Gerardo Ruiz-Rico: The Future of the Constitutional Regions in the European Union, University of Jaen, 2001, p. 12

24 C. Jeffery, p. 185.

25 M. Burch, R. Gomez, P. Hogwood, A. Scott: Devolution, Change and European Union Policy-making in the UK, Regional Studies, Volume 39, Number 4, June 2005, p. 470.



4. Következtetések

Európa régiói az integráció szupranacionális intézményeit stratégiai partnernek tekintik saját programjuk megvalósításához. A 2004-es bővítés átrajzolta a „régiók Európájának” térképét, hiszen az új tagállamok szinte mindegyike többnemzetiségű, és jelentős regionális diverzitással rendelkezik. Az a tény, hogy ezek az országok szegényebbek, mint az Unió mai átlaga, csak tovább bonyolítja a helyzetet a szociális kohézió szempontjából.

Európa alkotmányos régiói elfogadják az osztott szuverenitás gondolatát. Számukra az integráció eszköz részleges önrendelkezésük visszaszerzéséhez, hiszen az integrációban a szuverenitás megosztásával gyengülnek a hagyományos nemzetállami kompetenciák. Bizonyos szempontból az integráció keretein belül elmosódnak a kisebbségi törekvések és a regionalizmus közötti határok. Peter Lynch szavaival: „A kisebbségi pártok programja európaizálódott. Az autonómiát az integráció kontextusában fogalmazzák meg. Ez a legjobb bizonyíték arra, hogy az integráció milyen hatással van a kisebbségi tudatra.”²⁶

A legtöbb elemző egyetért abban, hogy az európai alkotmányozási folyamat nem vezet az Európai Egyesült Államok föderális államának kialakulásához. Sőt úgy tűnik, hogy a Tanács, a kormányzati rendszer kormányközi intézménye erősödik meg a folyamat végén. Brüsszel 2007 elején semmiképpen nem összehasonlítható Philadelphiával 1781-ben...

Mások szerint, így Dahrendorf, az ismert szociológus szerint is, továbbra is a nemzetállam az az intézmény, amely képes válaszolni a globalizáció kihívásaira, az európai alkotmányos szerződés másodlagos: „Nehéz elmenekülni attól a tételtől, hogy a demokrácia és a nemzetállam elválaszthatatlan egymástól. A nemzetállam gyengülése a globalizáció viharában a demokrácia gyengülését jelenti. Az eddigi kísérletek, hogy a demokráciát a nemzetállam feletti szintre kiterjesszék, mind megbuktak.

Természetesen érdemes ebből a szempontból megvizsgálni az EU intézményrendszerét. A közelebbi vizsgálat után sem lehet azonban elhessegetni az érzést, miszerint az EU megbukik a demokráciavizsgán. Sőt az Unió kísérlete inkább megerősíti a fenti tételemet, miszerint nem lehet nemzetek feletti demokráciát építeni.”²⁷

Bárkinek is van igaza a vitában, abban mindenki egyetért, hogy a most folyó vita alapvetően megváltoztathatja az európai kormányzás alapvető struktúráit. Korai lenne még megvonni a végső következtetéseket az alkotmányos régiók jövőbeli helyzetéről, de számottevő változás várható ezen a téren is. Előfordulhat, hogy kormányzati hatásuk csökken, és jelentős kompetenciákat veszíthetnek. A német régiók már a Maastrichti Szerződés előtt is a német alkotmánybírósághoz fordultak, amikor szerintük a szerződéssel sérültek jogköreik.²⁸

26 Peter Lynch: *Minority Nationalism and European Integration*, University of Wales Press, Cardiff, 1996, p. 196.

27 Ralf Dahrendorf: *Can European Democracy Survive Globalisation?*, Policy-Network, www.policy-network.org, p. 4.

28 Pavlos Eleftheriadis: *Begging the Constitutional Question*, *Journal of Common Market Studies*, June 1998, vol.36, no. 2.

A német Länderek tiltakozása és a nagy alkotmányos régiók együttműködése azt jelzi, hogy nem fognak belenyugodni abba, ha az európai alkotmányozási folyamatban sérülnek érdekeik. A Bundesverfassungsgericht döntése a Maastrichti Szerződésről azt is jelentette, hogy továbbra is figyelemmel kísérik: vajon az Unió hatásköreinek növekedése nem vezet-e a német alkotmányos régiók jogainak csorbulásához. A döntés, amely alapvetően megkérdőjelezte az európai jog felsőbbrendűségének dogmáját, sok elemzőt és politikust meglepett.

Nem kétséges, hogy az elmúlt tíz évben nagymértékben megnőtt az alkotmányos régiók szerepe az európai döntéshozatalban.²⁹ Ez nemcsak a régiókra, hanem Európa államnélküli nemzeteire és nemzeti kisebbségeire is igen pozitív hatással volt. A vonatkozó irodalom nagy része egyetért a tekintetben, hogy a kisebbségi pártok politikai programját és a nemzeti konfliktus kitérésének esélyeit moderálta az integráció.³⁰

A nyugat-európai államnélküli nemzetek számára a jövő kérdése, hogy az Unió fejlődése kielégíti-e majd önrendelkezési programjukat a többszintű kormányzás keretein belül. Neil McCormick szavaival: „*A jelenlegi skót alkotmányos vita fő kérdése valójában az, hogy a jövőben az alkotmányos régiók kapnak-e jelentős többlet-kompetenciákat, és ezek a többletjogok elegendők-e ahhoz, hogy Skócia jobban járjon, mint ha egy független, 5 milliós tagállam lenne.*”³¹

A sikeres skót példával ellentétben, az angol régiók intézményesedése és részvétele a többszintű európai kormányzásban jóval lassabban halad, de a jelenlegi brit aszimmetrikus devolúciót egyre többen kérdőjelezzik meg.

Lord Falconer³², a Blair-kormány alkotmányügyi minisztere a következőképpen védte meg a brit aszimmetrikus devolúciós rendszert: „*A brit politikai rendszer központja a westminsteri parlament. Ez így volt a devolúció előtt is. A devolúció biztosítja a szubszidiaritás elvének érvényesülését, hogy a döntéseket az állampolgárokhöz közel hozzák. A devolúció az Egyesült Királyság egysége megőrzésének záloga.*”

A Skócia és az angol régiók közötti különbségek jól illusztrálják, hogy miképpen működik a valóságban a többszintű kormányzás és az aszimmetrikus devolúció. A nyugat-európai példák tanulmányozásával érdekes szempontokat kapunk egyrészt a magyarországi regionalizmus-vitához, másrészt a határon túli magyarok önrendelkezési kísérleteihez.

29 – Lisbet Hooghe and Gary Marks: Types of Multi-Level Governance, European Integration online papers, Vol. 5. (2001) No. 11. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>

– Tanja Borzel and Thomas Risse: Who is afraid of a European Federation? How to constitutionalise a multi-level governance system? In What kind of Constitution for what kind of policy? Responses to Joschka Fischer, Christian Joerges, Y. Meny, J. H. H. Weiler (eds.), EUI, Florence 2000,

– Charlie Jeffery (ed.): The Regional Dimension of the European Union: Towards a third level in Europe?, Frank Cass, London, 1996,

– Michael Keating: The New Regionalism in Western Europe, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.

30 – Arendt Lipjhart: Democracy in Plural Societies: A Comparative exploration, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1977.

– Robert Putnam: Making Democracy work, Princeton University Press, Princeton, 1994.

– Michael Keating: The New Regionalism in Western Europe, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.

31 McCormick: A Comment..., p. 13.

32 ESRC Devolution and Constitutional Change Programme, 10 March 2006, Lord Falconer's speech, London.

SÜKÖSD PÉTER

A gyógyszeriparban előforduló párhuzamos kereskedelem megítélése a közösségi esetjogon keresztül¹

A tagállamok biztosítási rendszereinek különbözősége következtében létrejött piaci szeparáció, valamint a nagy áreltérések következményeképpen a gyógyszerpiacon belül jelentős mértékű párhuzamos kereskedelem alakult ki. A gyártók érdeke természetesen a piaci szeparáció fenntartása, és a párhuzamos kereskedelem megakadályozása, melynek legfőbb eszközei a kettős árazás és a szállítási kvótarendszerek. Ez utóbbi jogi megítélése az egyik legtöbbet tárgyalt és legaktuálisabb gazdasági problémája az Európai Uniónak, amely a jövőben akár Magyarországon is érezhető hatását.

1. A párhuzamos kereskedelem

A parallel kereskedelem a tagállamonként nagymértékben különböző árak miatt kialakuló jelenség, melyről leegyszerűsítve akkor beszélünk, ha egy terméket egy olyan országban vásárolnak meg, ahol az olcsóbb, és azt viszonteladás céljából egy olyan országba szállítják, ahol az drágább. Az így exportált termékek ezáltal versenytársává válnak az ugyanazon gyártó által a drágább tagországban magasabb áron forgalmazott ugyanazon termékeknek.²

Ha gazdasági szempontból vizsgáljuk a párhuzamos kereskedelmet, akkor elmondható, hogy az nagyban növeli a piac hatékonyságát, és csökkenti az egyes tagállamok között az árakban jelentkező különbségeket. A kérdés az, hogy az árdifferencia eltűnéséből fakadó előnyből mennyire részesülnek a végfogyasztók, és mennyire fölöslik azt le a párhuzamosan kereskedő vállalatok.

A párhuzamos kereskedelem megtalálható minden olyan iparágban – ezen belül is jellemzően a gyógyszerek, a személygépkocsik, a ruházati és elektronikai termékek, a kozmetikumok és parfümök piacán –, ahol tehát a tagállamok között különbség mutatkozik a termékek árszintjét illetően.³

A párhuzamos kereskedelem kialakulásához az árkülönbségen túl ugyanakkor a következő feltételek megléte szükséges:

- 1 A tanulmányban foglalt állítások, észrevételek a szerző személyes véleményét tükrözik, amely nem feltétlenül egyezik a Gazdasági Versenyhivatal hivatalos álláspontjával.
- 2 D. MacArthur: Laying to Rest the Myths of Parallel Trade in Medicines in Consumer Policy Review, Jan/Feb 2004.
- 3 A párhuzamos kereskedelemmel érintett iparágakra, valamint a párhuzamos kereskedelem adott iparágban belüli arányaira vonatkozóan érdekes áttekintő képet ad az Európai Bizottság számára 1999-ben elkészített tanulmány. (The economic consequences of the choice of regime of exhaustion in the area of trademarks' Report for DG XV of European Commission, London, 1999.)

- minden korlátozástól mentes, szabad kereskedelem az érintett országok között;
- számottevő árkülönbség ugyanazon termékek között ezekben az országokban;⁴
- alacsony szállítási költségek a termékek árához viszonyítva;
- a termékek gyártási mechanizmusától teljesen elkülönült forgalmazás.

A párhuzamos kereskedelem ugyanakkor – hogyha figyelembe vesszük az erre vonatkozó joganyagot – teljesen legális, az EK-szerződés (a továbbiakban: EK Sz) egyik alapcélja ugyanis a közös belső piac létrehozása, amelyen a javak, a szolgáltatások, a személyek és a tőke egyaránt szabadon áramolhat. Az EK Sz az áruk szabad mozgására vonatkozó I. címének 28. és 29. cikke kimondja, hogy a tagállamok között tilos a behozatalra, illetve a kivitelre vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azal azonos hatású intézkedés. A szabad mozgás ezen elvének egyeses következménye az Európai Közösségek Bíróságának (a továbbiakban: EB) a „Cassis de Dijon” néven ismertté vált ügyben⁵ 1979-ben hozott ítélete is, ahol az EB megállapította, hogy a tagállamok valamelyikében jogszerűen előállított és forgalmazott termékek korlátozás nélkül importálhatók egy másik tagállamba. Ez az elv – melyet olykor a termék-előírások kölcsönös elismeréseként is emlegetnek – az egyik legfontosabb az áruk egységes piacon történő szabad mozgásának előmozdítása szempontjából, és lehetővé teszi, hogy az áruk szabad mozgása a termék-előírások részletes harmonizációja nélkül is megvalósulhasson.

Ami a gyógyszerpiacot illeti, a gyógyszerek mint termékek szabad áramlása az Európai Unión belül a nagyszámú, 1965 óta kidolgozott szabályozás ellenére sem problémamentes. Ennek oka, hogy a szabályozások zöme a biztonság, minőség, hatékonyság és hatásosság területét érinti, és nem pedig a piaci szabályozásra vonatkozik.

A gyógyszerpiacon belüli párhuzamos kereskedelem leginkább a szabadalmi oltalom alatt álló gyógyszertermékeket érinti, amely az eltérő biztosítási rendszerek következtében kialakult piaci szeparáció⁶, valamint a fizetőképes kereslet eltérései miatt létező nagy árkülönbségek folyamányaként jön létre. A párhuzamos kereskedelem ezen a piacon annyira teret nyert mára, hogy míg 2001-ben csak 8%-át képviselte az összes receptre felírt gyógyszerek piacának, addig 2006-ra ez az arány már 10% körül alakul az előrejelzések alapján.⁷

A rendszer működése a következőkön alapul: a párhuzamos kereskedők először megvásárolják a terméket egy engedéllyel rendelkező nagykereskedőtől, aki egy

4 Számos forrás (így például a „The pharmaceutical parallel trade outlook: the challenges to pharmaceutical companies across Europe and the US” in: Reuters Business Insight, 2004.) is rámutat arra, hogy jelentős árkülönbségről általában a 15–20% körüli árkülönbségnél beszélhetünk.

5 120/78. sz. Rewe-Zentrale AG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein ügyben 1979. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1979., 649. o.).

6 A piaci szeparáció annak is a következménye, hogy az EU az egészségbiztosítás alakítását tagállami hatáskörű kérdésként kezeli. A közösségi szintű harmonizáció hiányában (EK Sz 152. cikk) a tagállamok közvetlenül vagy közvetetten határozzák meg a gyógyszergyárak által érvényesíthető eladási árakat.

7 Arfwedson, J.: Parallel Trade in Pharmaceuticals, Brussels, Centre for New Europe Health, 2003., forrás: http://www.cnehealth.org/pubs/2003_07_00_arfwedson_parallel.pdf (2006. november 20.).



olyan országban működik, ahol olcsóbbak a gyógyszertermékek. Amennyiben a párhuzamos kereskedő megkapta a célország kormányától a speciális engedélyt az érintett termékekre vonatkozóan, akkor adhatja csak tovább azt vagy nagykereskedőknek, vagy közvetlenül a gyógyszerértárolóknak. Ezek a termékek így párhuzamosan megjelennek ugyanabban az országban forgalmazott azonos termékek mellett, amelyeket a gyártó leányvállalata, vagy adott országon belüli forgalmazója terít. A párhuzamos kereskedők tehát maguk nem állítják elő a termékeket, csupán az adott országban jellemző helyi címkézési és egyes esetekben csomagolási követelményeknek megfelelően átalakítják azt, hogy mindenben megfeleljen a nemzeti jog előírásainak. Fontos itt megjegyezni, hogy a párhuzamos importőrök erre szakosodott vállalatok, amelyek tevékenységüket elsősorban nagykereskedelmi szinten folytatják. Ebből következően nem állnak közvetlenül kapcsolatban a végfogyasztókkal, jelen esetben a gyógyszerre igényt tartó betegekkal.

A gyártók érdeke természetesen a szeparáció fenntartása, az elkülönült földrajzi piacok közötti mesterséges árkülönbségeket⁸ kihasználó párhuzamos kereskedelem megakadályozása, melynek egyik eszköze a párhuzamos kereskedelem kiküszöbölésére létrejött szállítási kvótarendszereknek (supply quota system, SQS) az alkalmazása.

A gyógyszeriparban jelenleg közel egy tucat gyógyszergyártó alkalmaz kvótákat annak érdekében, hogy maga határozhassa meg azokat a mennyiségeket, amelyeket a nagykereskedői rendelkezésére bocsát.

A kvótarendszer alkalmazása ugyanakkor nagyon sokféle rendszert foglalhat magában:

- egyes esetekben a kvóták minden nagykereskedőre alkalmazandók, attól függetlenül, hogy az a helyi piacon adja el a gyógyszereket, vagy exportálja azokat;
- más esetekben az exportőr nagykereskedőket egyáltalán nem látják el a gyógyszergyárak termékeikkel;
- a kvóták kiszámítása a legtöbb esetben a nagykereskedők múltbéli rendelési mennyiségén alapul, illetve egy előre megbecsült helyi fogyasztáson;
- a kvóták referencia időtartama teljesen rendszerfüggő, azokat általában havonta, negyedévente vagy félévente állapítják meg;
- ami az érintett termékek körét illeti, az is nagyon változó, egyes esetekben a gyártó minden termékére kiterjedhet, a legtöbb esetben azonban a párhuzamos kereskedelemmel leginkább érintett termékekre vonatkozik;
- a kvótarendszerek földrajzi kiterjedése tekintetében vannak olyanok, amelyeket az összes tagállamban alkalmaznak, míg egyeseket csak néhányban (van úgy, hogy az összes EGT-tagállam és a csatlakozó országok viszonylatában is) alkalmaznak a vállalatok.

A párhuzamos kereskedelem megakadályozásának másik – gyógyszergyárak által előszeretettel alkalmazott – módja a kettős árazás módszere, amikor a gyártók eltérő árakat határoznak meg a nagykereskedőkkel szemben attól függően, hogy mi a

8 Az EB a 181/82. sz. Russel Laboratoria BV és társai kontra Hollandia ügyben 1983. november 21-én hozott ítéletében ([EBHT 1983., 3849. o.) jogszerűnek ítélte a nemzeti árszabályozásra épülő rendszereket, feltéve, hogy azok nem alkalmaznak hátrányos megkülönböztetést a külföldi termékekkel szemben.

termék végső célállomása. Amennyiben a nagykereskedő a hazai piacon kívánja értékesíteni a készítményt, alacsonyabb árat kell fizetnie, ezzel szemben exportálási szándék esetén magasabb áron jut a termékhez, ezáltal kevésbé éri meg számára a párhuzamos kereskedelem folytatása.

2. Az Európai Közösségek Bizottságának megközelítése

Az Európai Közösségek Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) nincsen könnyű helyzetben, amikor állást kell foglalnia a gyógyszerpiacon belüli párhuzamos kereskedelem kérdéskörét illetően. Egyfelől ott van az iparági szemlélet, amely az innováció szükségességével érvel, melynek alapjait alááshatja a párhuzamos kereskedelem, figyelembe véve a tényt, hogy az annak következtében előálló, vállalatoknál jelentkező jövedelem-kiesés akár a K+F ráfordítások csökkentését is maga után vonhatja. Mindez persze egyértelműen a gyógyszeripar vállalatok döntésének függvénye. Másfelől viszont ott a fogyasztói oldal, amely viszont a fő hangsúlyt a mindenki számára elérhető gyógyszerekre és az ebben az iparágban is közös piaci viszonyok megteremtésére helyezné.

Fontos itt megjegyezni, hogy a Bizottság nagyban kötve van a közösségi jogi rendszerhez, amikor egészségügyi kérdésben állást foglal. Az EKSz Népegészségügyre vonatkozó XIII. címén belül a 152. cikk ugyanis teljesen leszűkíti a Bizottság hatáskörét az egészségügyi politikát illetően, amikor annak (5) bekezdése kimondja, hogy „a népegészségügy terén való közösségi fellépés során teljes mértékben tiszteletben kell tartani a tagállamoknak az egészségügyi szolgáltatások és az orvosi ellátás szervezésére és nyújtására vonatkozó hatáskörét.”

Az előbbieket mellett azonban összességében mégis elmondható, hogy a Bizottság tradicionálisan mindig is védte a párhuzamos kereskedelmet a gyógyszeriparban, ugyanis úgy vélte, hogy ez is egy alternatív megoldás a gyógyszerellátás biztosítására. Ezt a megközelítést tükrözi a Bizottság 1998-as, a gyógyszerek egységes piacáról kiadott közleménye,⁹ melyben a Bizottság a párhuzamos kereskedelemmel kapcsolatban megállapította, hogy az „fontos vezérlője a piaci integrációnak, amelynek következményeként elérhető az egységes piac”. A Bizottság itt ugyanakkor elismerte azt is, hogy „amennyiben a párhuzamos kereskedelem nem alapul árdinamizmuson, hatékonytalan állapothoz vezet, mivel a pénzügyi előny nagy részét, bár nem teljes egészét, a párhuzamos kereskedelemben érintett vállalkozás és nem az egészségügyi rendszer vagy a beteg élvezzi.”¹⁰

Ezen túl a Bizottság Verseny Főigazgatóságának álláspontját jól tükrözi a volt versenyügyekért felelős biztos, Mario Monti 2004-ben tartott beszéde,¹¹ amelyben ha-

9 A gyógyszerek egységes piacáról szóló bizottsági közlemény [COM(1998) 588], 4–5. o.

10 Ibid, 4. o.

11 Mario Monti versenyügyi biztos „Competition and Consumer: the case of pharmaceutical products” című beszéde a European Competition Day program keretében, Antwerpen, 2001. október, forrás: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/01/450&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (2006. november 20.)



tározottan kifejezésre juttatta, hogy azon vállalatokkal szembeni „könyörtelen politikának”, amelyek a párhuzamos kereskedelem megakadályozására törekednek, a gyógyszerágazatban is van értelme, még akkor is, ha az iparágna másra lenne szüksége. Monti álláspontja szerint az iparnak nincsen igaza abban, hogy a gyógyszerek párhuzamos kereskedelme árt a fogyasztóknak, és nem jelent semmilyen szempontból sem előnyt számukra a magasabb árakkal rendelkező országokban.

3. A szabadalmi oltalom alatt álló gyógyszerek párhuzamos kereskedelmének korlátozása a közösségi jogesetekben

A Bizottság első jelentősebb ügye a párhuzamos kereskedelmet illetően a Johnson & Johnson-ügy¹² volt, amely jól szemlélteti a gyógyszeripar azon törekvését, hogy minden nemzeti piacon a lehető legmagasabb árat tartsa fenn az Európai Unió tagállamain belül.

Az Ortho Pharmaceutical Ltd., a Cilag Chemie GmbH (Alsbach) és a Cilag Chemie AG (Schaffhausen), mint a Johnson & Johnson Inc. leányvállalatai, az exporttilalmak többféle formuláját próbálták arra, hogy izolálják a nemzeti piacokat egymástól. Az ügy a Johnson & Johnson termékének, a Gravindexnek Nagy-Britanniából Németországba irányuló kereskedelmét érintette, ahol azok vagy 25%-kal drágábbak voltak.

A fenti vállalatok kétféle módszert vetettek be: először egy tisztán látható exporttilalmat alkalmaztak az „előzetes megállapodás hiányában tilos exportálni” kitétel alkalmazásával. Miután a párhuzamos kereskedelem e kitételek ellenére is tovább folytatódott, számos módon igyekeztek visszatartani a velük kapcsolatban álló nagykereskedőket. Az Ortho Pharmaceutical Ltd. például a Bizottság megállapításai szerint 1977 májusa és júniusa között nem, vagy csak nagyon korlátozott mértékben látott el egyes gyógyszerészeket.¹³

A harmadik lehetséges megoldás, amit a felsorolt cégek alkalmaztak, az az exportált kiszerezés kivonása a forgalomból, vagy árának akár 29,5%-kal való megemelése.

A Bizottság úgy találta, hogy az Ortho UK és a Cilag Alsbach árlistáiban szereplő export tilalma az eladási szerződések lényeges részét alkotta a vállalatok és azok kereskedői viszonyában, mely alapján az arra vonatkozó feltételek az EKSz 85. (jelenleg 81.) cikk (1) bekezdése alapján megállapodásnak minősülnek.¹⁴ A Bizottság végül arra a következtetésre jutott, hogy az Ortho UK és a Cilag Alsbach megsértette az EKSz 85. (jelenleg 81.) cikkének (1) bekezdését azzal, hogy exporttilalmat tartalmazó kikötést foglaltak a brit árlistájukba.

A Sandoz-ügyben¹⁵ a Bizottság vizsgálata a Sandoz Prodotti Farmaceutici SpA (a továbbiakban: Sandoz PF) és ügyfelei közötti kereskedelmi kapcsolat exporttilalmat előíró részére terjedt ki. A Sandoz PF által használt számláknak csak az egyik ol-

12 Az Európai Bizottságnak 1980. november 25-én hozott 1980/1283/EGK határozata az EGKSz 85. cikkével kapcsolatos eljárásban (IV/29.702: Johnson & Johnson-ügy) (HL L 377., 16–27. o.)

13 Ibid., 22. bekezdés

14 Ibid., 28. bekezdés

15 Az Európai Bizottságnak 1987. július 13-án hozott 1987/409/EGK határozata az EGKSz 85. cikkével kapcsolatos eljárásban (IV/31.741: Sandoz-ügy) (HL L 222., 28. o.)

dalán volt nyomtatott szöveg, a hátoldalra nem nyomtatták rá az általános szerződési feltételeket. A számla nyomtatott oldalán azonban szerepelt néhány általános szerződési feltétel, többek között a „tilos az export” kitétel is, mely a Bizottság megállapítása szerint a Római Szerződés hatálybalépésétől folyamatosan fel volt tüntetve a számlákon.

Jóllehet a Sandoz PF az általános szerződési feltételeket nem közölte ügyfeleivel, a Bizottság szerint megállapítható volt, hogy a fent leírt kereskedelmi kapcsolatok a 85. (jelenleg 81.) cikk értelmében vett megállapodásoknak minősülnek. Álláspontja szerint ugyanakkor a számlákat nem lehetett egyoldalú cselekményként értékelni, hisz azok a fentebb leírt megállapodás részét képezték, és így mint írásbeli bizonyítékok voltak felhasználhatók. Mivel a számlákat rendszeresen használták, ebből arra lehetett következtetni, hogy az ügyfelek azokat elfogadták. Ebből következően a Bizottság véleménye szerint a Sandoz PF által a számlákon alkalmazott exporttilalom a 85. (jelenleg 81.) cikk értelmében szerződési kikötésnek minősült, amely elválaszthatatlan részét képezte a Sandoz PF és ügyfelei közti megállapodásnak. A Bizottság az exporttilalmat tartalmazó számla elfogadását és az ahhoz való hozzájárulást is – mint a felek közti megállapodás részét – a 85. (jelenleg 81.) cikk (1) bekezdésbe ütköző magatartásként értékelte. Álláspontja szerint a fenti kitétel célja kétségtelenül a verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása volt a közös piacon, amely alkalmas volt a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására. Megítélése szerint az ilyen jellegű megállapodásokkal a vállalatok nagyon erősen lezárhatják a nemzeti piacokat, ami akadályozza a Közösség legalapvetőbb célkitűzéseinek elérését.

A Bizottság időrendileg soron következő ügye, az ún. Organon-ügy¹⁶ már nem a szállítási kvótarendszerekkel, hanem a kettős árazással volt kapcsolatos. Ez annyiban különbözik a korábban részletezett szállítási kvótarendszerektől, hogy itt már nincsenek a gyártók által megállapított korlátai a gyógyszerellátásnak, a gyártók viszont eltérő árakat határoznak meg a nagykereskedőkkel szemben, attól függően, hogy mi a termék végső célállomása. Amennyiben a nagykereskedő a hazai piacon kívánja értékesíteni a készítményt, alacsonyabb árat kell fizetnie, ezzel szemben exportálási szándék esetén magasabb áron jut a termékhez, ezáltal kevésbé éri meg számára a párhuzamos kereskedelem folytatása.

Az Organon-ügyben a Bizottság az Organon Laboratories Limited (a továbbiakban: Organon) mentesítési kérelmét és számos arra vonatkozó panaszt követően azért kezdeményezett eljárásindítást az Akzo Nobel (Netherlands) brit leányvállalata, az Organon ellen az EKSz 81. cikke alapján, mert az 1994. május 4-én egy olyan új rendszert vezetett be a fogamzásgátló tablettáira, amely csak azon brit székhelyű nagykereskedő ügyfeleknek biztosított volna 12,5%-os árengedményt, amelyek Nagy-Britanniában adják el a termékeket. Korábban ez az árengedmény egyaránt vonatkozott az Organon minden termékére a végső eladási helytől függetlenül. Ez az intézkedés természetesen a gyártó fogamzásgátló tablettáinak (név szerint a Marve-



lonnak¹⁷ és a Mercilonnak) a párhuzamos – különösen Hollandiába irányuló – kereskedelmét volt hivatott megakadályozni.

A Bizottság az ún. kifogási nyilatkozatában¹⁸ kifejtett álláspontja szerint az Organon újonnan bevezetett árazási rendszere egy folyamatos üzleti kapcsolatot jelentett az Organon és annak nagykereskedői között, ezért az az EKSz 85. (jelenleg 81.) cikkének (1) bekezdése alapján kartelltilalomba ütköző megállapodásnak minősült. Véleménye szerint az Organon vázolt rendszere a termékek földrajzi célállomása alapján tett különbséget az eladási árakban, ezért a nemzeti határok mentén a közös piac felosztásával lett volna egyenlő, aminek következtében a fogyasztók nem élvezték továbbra is a párhuzamos kereskedelemről fakadó előnyöket.

A Bizottság a fentiek miatt a 17/62-es tanácsi rendelet¹⁹ alapján az Organon – kérelméből fakadó – bírságoktól való mentességének felfüggesztésére vonatkozó határozatot kívánt hozni, amelynek következtében az Organon végül is megszüntette új árazási mechanizmusát, és visszatért a korábbi rendszeréhez. A hivatalos bizottsági határozatra ebben az esetben tehát végül nem volt szükség.

A fenti ügyhöz valamelyest hasonló a Glaxo Wellcome ügy,²⁰ melynek alapja, hogy a Glaxo Wellcome (a továbbiakban: GW) 1998 márciusában olyan általános értékesítési feltételeket fogadott el, amelyek előírták, hogy gyógyszereit differenciált áron adja el a spanyol nagykereskedőknek, annak függvényében, hogy melyik nemzeti betegbiztosítási rendszer viseli annak költségét. A gyakorlatban azon gyógyszereket, amelyeket arra szántak, hogy költségüket a Közösség más tagállamában térítsék meg, magasabb áron kínálták, mint azokat, amelyeket arra szántak, hogy költségüket Spanyolországban térítsék meg.

E rendszert a GW egyértelműen azért vezette be, hogy a gyógyszerek párhuzamos kereskedelmét korlátozza Spanyolország – ahol a közigazgatás maximumárát állapít meg – és olyan más tagállamok (különösen az Egyesült Királyság) között, ahol az árak magasabbak.

A GW – amely mostanra a SmithKlineBeechammal együtt beolvadt a GlaxoSmithKline-ba – 1998. március 6-án ezen általános értékesítési feltételeket bejelentette a Bizottságnak annak megállapítása érdekében, hogy azok az EKSz 81. cikk (1) bekezdése értelmében nem jogellenesek, vagy hogy a Bizottság határozatban mentesítse azokat az EKSz 81. cikk (3) bekezdése alapján, mint a műszaki fejlődés előmozdításához hozzájáruló megállapodásokat.

A benyújtott kérelemmel párhuzamosan az általános értékesítési feltételekkel szemben számos panasz érkezett a Bizottsághoz a gyógyszeripari nagykereskedők

17 Ennek a tablettának az egész Közösség területén igen magas volt a piaci részesedése.

18 Statement of objection

19 A Tanács 17/62/EGK rendelete (1962. február 6.) az EK-szerződés 85. és 86. cikkének végrehajtásáról. (HL L 13., 204. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 3. o.).

20 Az Európai Bizottságnak 2001. május 8-án hozott 2001/791/EK határozata az EKSz 81. cikkével kapcsolatos eljárásban IV/36.957/F3 Glaxo Wellcome (kérelem), IV/36.997/F3 Aseprofar és Fedifar (panasz) (complaint), IV/37.121/F3 Spain Pharma (panasz), IV/37.138/F3 BAI (panasz), IV/37.380/F3 EAEPIC (panasz) (HL L 302., 1–43. o.)

spanyol és európai szövetségeitől, illetve egy spanyol nagykereskedőtől²¹. A panaszosok többsége szerint a GW eladási feltételei sértették az EKSz 81. cikkét, míg egyesek azzal érveltek, hogy az az EKSz 82. cikkébe ütközött.

Tekintettel arra, hogy a kettős árazási rendszert az új értékesítési feltételekkel együtt fogadták el, amelyet a nagykereskedők nagy része²² alá is írt, az eljárás az EKSz 81. cikke alapján indult.

2001. május 8-án a Bizottság úgy határozott, hogy a közösségi versenyjog értelmében az általános értékesítési feltételek jogellenesek, mivel versenykorlátozó megállapodást valósítanak meg. Emellett azt is megállapította, hogy a GW nem bizonyította, hogy a mentesség kedvezményében való részesüléshez szükséges feltételek teljesülnek. Emiatt felszólította a GW-t, hogy a jogsértést szüntesse meg. A GW az Elsőfokú Bíróságtól (a továbbiakban: EFB) kérte a Bizottság határozatának felülvizsgálatát.

Az EFB 2006. szeptember 27-én hozott ítéletével²³ részben megsemmisítette a Bizottság elemzését. Álláspontja szerint a Bizottság nem követett el hibát annak megállapításával, hogy az általános értékesítési feltételek megállapodásnak minősülnek, ugyanis egyes spanyol nagykereskedők kifejezetten elfogadták azt, hogy követni fogják a GW utasításait.

Ami a versenykorlátozás megvalósulását illeti, az EFB úgy vélte, hogy a Bizottság fő következtetése – miszerint az általános értékesítési feltételek célja a verseny korlátozása volt, mivel a gyógyszerek párhuzamos kereskedelmének korlátozására irányuló differenciált árakat írt elő – téves. Az EFB álláspontja szerint az ítélkezési gyakorlat megköveteli, hogy a Bizottság a megállapodásokat azok jogi és gazdasági összefüggéseinek figyelembevételével vizsgálja meg, a Bizottság azonban nem vette megfelelően figyelembe a gyógyszeripari ágazat sajátosságait.

Az EFB megállapításai szerint, a többi gazdasági ágazattól eltérően, a gyógyszereknek a nemzeti betegbiztosítási rendszerek által megtérített árát nem a kereslet-kínálat változása alakítja szabadon, hanem a tagállamok állapítják meg, vagy ellenőrzik. Emiatt az EFB szerint nem lehet azt vélelmezni, hogy a párhuzamos kereskedelem az árcsökkenés, és így a végső fogyasztók jólétének növelése irányában hat, ahogyan az e különleges szabályozás hiányában lenne.

Az EFB álláspontja szerint ugyanakkor a Bizottság nem vizsgálta meg megfelelően a GW mentesség iránti kérelmét. Véleménye szerint különösen annak a kérdésnek a vizsgálata nem volt kellőképpen alapos, hogy az általános értékesítési feltételek jár-

21 A panaszosok a következő egyesületek és vállalatok voltak:

- az Aseprofar („Asociación de Exportadores Españoles de Productos Farmacéuticos”), a gyógyszerkereskedők spanyol egyesülete,
- a Spain Pharma SA, amely önálló spanyol gyógyszer-nagykereskedő,
- a Bundesverband der Arzneimittel-Importeure (BAI), a német gyógyszerimportőrök egyesülete, valamint
- a European Association of Euro Pharmaceutical Companies (EAEPC), amely elsősorban gyógyszertermékeket importáló és exportáló vállalatokat egyesítő német (BAI), spanyol (Aseprofar), brit, dán, holland, norvég és svéd nemzeti érdekképviseleti szervezetek összeurópai érdekeit képviseli.

22 Pontosán 75 nagykereskedő írta alá a megállapodást, amelyeken a GWA spanyolországi gyógyszereladásának 90%-a futott át.

23 T-168/01. sz. GlaxoSmithKline Services Unlimited kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2006. szeptember 27-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé).



nak-e – a gyógyszeriparban központi jelentőséggel bíró innovációhoz való hozzájárulás révén – gazdasági előnnyel.

Mivel a Bizottság nem indokolta meg kellőképpen az azzal kapcsolatos álláspontját sem, hogy a megállapodásnak milyen egyéb feltételeket kell teljesítenie a mentesítéshez, az EFB megsemmisítette a Bizottság határozatát, amennyiben az elutasítja a GW mentesítés iránti kérelmét. Mivel a megsemmisítés visszaható hatályú, így ezáltal a Bizottság ugyanabba a helyzetbe került, mint amelyben a GW mentesítés iránti kérelmének benyújtásakor volt, melynek következtében újra meg kell majd vizsgálnia a kérelmet, amennyiben ezt továbbra is kéri.

4. Az Adalat-ügy²⁴

A Bizottság a XXVI. versenypolitikai jelentésben az Adalat-ügyet a versenyszabályoknak a piaci integráció támogatása érdekében való alkalmazása kapcsán említi.²⁵ Az ezzel foglalkozó szakirodalom ugyanakkor az esetet a forgalmazókkal kötött hosszú távú szerződésekkel összefüggésben tanúsított egyoldalú magatartás kapcsán is tárgyalja, ahol kiemeli a szándékösszhang szükségességét a megállapodás fogalmi elemei között.²⁶

4.1. Az ügy előzményei

Az Adalat-ügy tárgyát az képezte, hogy a Bayer AG (a továbbiakban: Bayer) fő termékét, az Adalat márkanéven forgalmazott szívgyógyszert Spanyolországban és Franciaországban egyre növekvő mennyiségben vásárolták fel a nagykereskedők és – kihasználva a kb. 40%-os árkülönbséget – exportálták azt az Egyesült Királyságba, jelentős forgalomcsökkenést okozva ezzel a Bayer egyesült királyságbeli leányvállalatának (a továbbiakban: Bayer UK).

A Bayer válaszlépésként csökkenteni kezdte a nagykereskedőknek szállított termékek mennyiségét, jóval az általuk rendelt mennyiség alatt maradván, ami a nagykereskedők körében komoly elégedetlenséget váltott ki, és végül vizsgálat indításához vezetett.

A vizsgálat során számos dokumentum bizonyította, hogy 1988-tól kezdve folyamatosan problémát jelentett a Bayernek az Adalat párhuzamos importja, elsősorban az Egyesült Királyságban. A Bayer szervezeti egységei több tanulmányt készítettek a problémáról, és többféle megoldást dolgoztak ki, melyek között a jogi lépések mellett szerepelt például az árak csökkentése, a közvetlen eladás növelése, vagy egyes Adalat-termékek átmeneti kivonása az angol piacról. Végül 1992-ben – miután a jelentések bebizonyították, hogy a párhuzamos import folyamatosan nő – kidolgoztak egy többfázisú eljárást, melynek elemei a következők voltak:

24 Az Európai Bizottságnak 1996. január 10-én hozott 1996/478/EK határozata az EKSz 85. cikkével kapcsolatos eljárásban (HL L 201., 1. o.).

25 European Community competition policy, XXVIth Report on competition policy 1996, European Commission, Directorate-General IV - Competition, European Communities, 1997, I.B. fejezet, különösen az 58. pont.

26 Korah, Valentine: An introductory guide to EC Competition Law and practice, Sixth edition, 1997, Hart Publishing, Oxford, 1997, újranyomva 1998-ban, 45. o.

- nyilvánvalóvá tenni a nagykereskedők számára, hogy a közvetlen kiszolgálás növelése a párhuzamos kereskedelemre adott válasz;
- esetleges együttműködés regionális nagykereskedőkkel;
- részesedés szerzése a nemzeti nagykereskedőkben.

A Bayer, amellett, hogy a párhuzamos importtal kapcsolatos valamennyi levelet, adatot, információt a Leverkuseni központban összesített, más forrásokból is igyekezett minél több információt szerezni, ezért külső szakértőket bízott meg a párhuzamos importtal kapcsolatos kutatások, felmérések végzésére, továbbá rendszeresen kapott információkat a Párhuzamosimport-figyelő Szolgálatól²⁷, ami által figyelemmel tudta kísérni a hazai piacokon történő eladásokat is.

Ez a központosított rendszer tette lehetővé a Bayer francia leányvállalata, a Bayer Pharma SA (a továbbiakban: Bayer France) igazgatója számára, hogy folyamatosan tájékozódjon a vele kapcsolatban álló vásárlók nevére és az általuk rendelt mennyiségekről, kiemelve az Adalat-megrendeléseket. Számos dokumentum bizonyította, hogy a Bayer France bizonyos nagykereskedők kiszolgálásával felhagyott, illetve korlátozta kiszolgálásukat az Adalat vonatkozásában. A Bayer mindezt azzal indokolta, hogy kifogyott a készletekből, mert gyártását az előző évi megrendelések alapján ütemezi. Azonban, ha ez valóban így lett volna, akkor a Bayer France nem lett volna képes lépést tartani a megnövekedett rendelésekkel 1991 elején.

A nagykereskedők két lépésben reagáltak a szállítások csökkentésére. Miután hiába vártak rendeléseik kielégítésére, és a telefonon történt konzultáció is sikertelen volt, először azt javasolták, hogy előre megadják jövőbeni igényeiket, és így a Bayer France képes lesz a megfelelő mennyiséget legyártani. Ezekre a megkeresésekre azonban a Bayer France nem válaszolt.

A nagykereskedők ezután kerülő úton próbálták a szükséges nagyobb mennyiséghez jutni, így felhagytak az exportra szánt rendelésekkel, és megnövelték a francia piacra szánt rendeléseiket most már a célállomás megjelölése nélkül. A Bayer France a hazai igények 10%-os növekedését elfogadhatónak tartotta, ezért ezt kihasználva a nagykereskedők valamennyi helyi ügynökségük bevonásával, illetve más kereskedőkkel kötött szerződések alapján „leosztották” rendeléseiket. A cél az volt, hogy elhitessék a Bayer France-szal, hogy a hazai kereslet megnövekedett, és a rendelések szétszórása révén megszerzett többletet akarták exportálni. A nagykereskedők azonban így is csak kis mennyiségű többletkészlethez jutottak, ráadásul az ügynökségek közötti szállítás, a termékkezelés, a koordinálás számottevő többletköltséggel járt. A vásárlói igényeket pedig továbbra sem tudták kielégíteni, azok egy része elállt a további vásárlástól, és a legjelentősebb felvevőpiacon, az Egyesült Királyságban elapadt a kereslet. Mindez jókora forgalomcsökkenést eredményezett a nagykereskedőknél.

Hasonlóan alakult a helyzet Spanyolországban is, ahol a Bayer spanyol leányvállalata, a Química Farmacéutica Bayer SA (a továbbiakban: Bayer Spain) leállította azon nagykereskedők kiszolgálását, akik számára nyilvánvaló volt, hogy a cél a párhuzamos export megakadályozása. A négy piacvezető nagykereskedő (Comercial Genové, Galenica, Hefame, Cofares) eleinte úgy próbálta kijátszani a korlátozást, hogy meg-

²⁷ Parallel Import Monitor



állapodást kötöttek kisebb nagykereskedőkkel és gyógyszertárakkal, hogy az általuk beszerzett Adalat egy részét adják tovább nekik exportcélokra. Ez rövid ideig működött is, mert kezdetben a Bayer Spain ellenőrzése nem terjedt ki a kis, helyi piacokon működő kereskedőkre. Azonban a Bayer Spain hamarosan felfigyelt a kisebb nagykereskedőtől érkező megnövekedett rendelésekre, és ezek kiszolgálását is leszorította a helyi piacon jelentkező igények kielégítéséhez elegendő mennyiségre.

4.2. A Bizottság megítélése a Bayer magatartásával kapcsolatban

A Bizottság a vizsgálata során két dologból következtetett az exporttilalom létre:²⁸

- az exportot folytató nagykereskedők figyelését, kiszűrését szolgáló rendszer Bayer általi működtetéséből, valamint
- az exportőr nagykereskedők részére szállított mennyiség folyamatos csökkentéséből.

A Bizottság birtokában voltak ugyanakkor olyan dokumentumok, amelyek a termék rendelési mennyiségét tartalmazták hónapokra és nagykereskedőkre lebontva, összevetve azokat az előző évi adatokkal, és kiemelve azokat, akiknél számottevő növekedés következett be. Számos irat bizonyította ugyanakkor, hogy a Bayer tudatosan tartott vissza szállítmányokat, mely korlátozások összefüggésben voltak a párhuzamos exporttal. A Bayer France és a Bayer Spain a korlátozás mértékét ugyanakkor egyértelműen a nagykereskedők exporttilalomra adott reaklásától tette függővé, amennyiben ugyanis a nagykereskedő megsértette az exporttilalmat, az automatikusan a szállítások további korlátozását eredményezte.

Az exporttilalom jellegének vizsgálatakor a Bizottság a korábbiakban részletezett Sandoz-ügyből²⁹ indult ki, amelyben megállapította, hogy az exporttilalom integráns részét képezi a vásárlókkal folyamatosan fenntartott kereskedelmi kapcsolatnak, ami a 85. (jelenleg 81.) cikk szerinti megállapodásnak tekinthető. Ezt a Sandoz által a vásárlóival kapcsolatban alkalmazott szokásos kereskedelmi eljárások konkretizálták. A Bizottság megítélése szerint a Bayer-leányvállalatok és nagykereskedő vásárlói közötti, mindkét fél által teljesen ismert és elfogadott szokásos kereskedelmi eljárások azt bizonyították, hogy egy általános megállapodás szabályozta az egyedi rendelkezéseket. Ilyen kialakult kereskedelmi gyakorlat például a telefonon vagy e-mail-ben történő rendelés, a rövid határidőn belüli teljesítés, illetve a szállítások feltételeinek feltüntetése a számlákon. A Bayer az exporttilalmat is ezek közé a kereskedelmi kapcsolatban érvényesülő szokásos eljárások közé iktatta be. Ezt támasztotta alá, hogy:

- a korlátozás a kereskedelmi kapcsolat leglényegesebb elemén, vagyis a megrendelt mennyiség figyelemmel kísérésén alapult;
- a tilalom valamennyi eladási tranzakció esetén szisztematikusan alkalmazásra került;
- a nagykereskedők látszólag ezt a tilalmat is elfogadták, csakúgy, mint a többi iratlan szabályt vagy gyakorlatot.

A nagykereskedők magatartása ugyanakkor egyértelműen azt mutatta, hogy kezdettől tisztában voltak a Bayer tényleges céljával a párhuzamos export tekintetében. Ezt bizo-

²⁸ Lj. 25., 199. bekezdés.

²⁹ 277/87. sz. Sandoz PF kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1990. január 11-én hozott ítélet (EBHT 1990., 45. o.).

nyítja, hogy hamarosan felhagytak a hazai igényeket kielégítő mennyiség fölötti szállítmányok rendelésével, és első lépésként felajánlották, hogy rendeléseiket előre megtervezik, így a Bayer is fel tud készülni a nagyobb rendelések kielégítésére. A Bayer erre nem reagált, és a nagykereskedők, levonva a megfelelő következtetéseket, más módszerekkel próbálták kijátszani a Bayert, elsősorban az exportra szánt rendelések szétosztásával az ügynökségeik között. Igyekeztek a rendeléseket úgy feltüntetni, mint amik a hazai kereslet kielégítésére szolgálnak. Miután a Bayer átlátott a trükkön, a nagykereskedők kénytelenek voltak betartani az általa meghatározott mennyiségi kvótákat, és azokat próbálták a maximumra feltornáztatni. Tekintettel arra, hogy a nagykereskedők tisztában voltak a Bayer párhuzamos export kiküszöbölésére irányuló céljával, és alkalmazkodtak hozzá, ezért a Bizottság véleménye szerint az exporttilalom a felek közötti szokásos kereskedelmi kapcsolat részévé vált, és a 85. (jelenleg 81.) cikk (1) bekezdése szerinti megállapodásnak minősült. Az exporttilalmat rögzítő megállapodások célja a nagykereskedők szerződési szabadságának korlátozása az egyesült királyságbeli kereslet kiszolgálása terén, amely piacot a Bayer így megvédett a más tagállamokból származó Adalat-termékek versenyével szemben, mely révén – a Bizottság álláspontja szerint – izolálta egymástól a nemzeti piacokat.³⁰ Ez a Bizottság szerint a közös piac mesterséges felosztását és az egységes piac létrehozásának megakadályozását eredményezte.

A Bizottság álláspontja szerint a folyamatos üzleti kapcsolat részeként a Bayer France, illetve a Bayer Spain és nagykereskedők közötti azon megállapodás, amely megtiltotta az Adalat-termékek más tagállamokba történő exportálását, sértette a Szerződés 85. (jelenleg 81.) cikkének (1) bekezdését. A Bizottság ugyanakkor a Bayer anyavállalatra szabott ki bírságot, mert a jogsértésben közvetlenül részt vevő Bayer Spain és Bayer France annak 100%-os leányvállalatai voltak, és az tudott leányvállalatai tevékenységéről.

4.3. Az Elsőfokú Bíróság ítélete³¹

A Bayer 1996. március 22-én jogorvoslati kérelmet nyújtott be az Elsőfokú Bírósághoz (a továbbiakban: EFB), amelyben kérte a határozat megsemmisítését, a bírság eltörlését vagy az összeg csökkentését. A Bayer az EKSz 185. (jelenleg 242.) cikke alapján külön iratban kérte a bizottsági határozat 2. cikke végrehajtásának felfüggesztését, amelyet az EFB elnöke végzésében³² megadott.³³ Az EFB elnöke szerint a

30 Lj. 25., 109. bekezdés.

31 T-41/96. sz. Bayer AG kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. október 26-án hozott ítélet (EBHT 2000., II-3383. o.).

32 Az Elsőfokú Bíróság elnökének 1996. június 3-i T-41/96 sz. ügyben hozott végzése (EBHT 1996., II-381. o.).

33 Az EFB elnöke végzésében nem kérdőjelezte meg az Európai Bizottság álláspontját a tényekre és a jogi értékelésre vonatkozóan, csupán a Bayer kereskedelmi érdekeinek védelméhez és az exportőrök párhuzamos kereskedelem növeléséhez fűződő jogát mérlegelte, és végül úgy ítélte meg, hogy a felperes – jelen esetben a Bayer – azon érdeke, hogy megőrizze szerződési szabadságát, jelentősebb, mint a nagykereskedőknek az export növeléséhez, illetve a fogyasztóknak az ár csökkenéséhez fűződő érdeke. Az EFB elnöke szerint az európai bizottsági határozat azonnali végrehajtása ugyanis megfosztotta volna a felperest attól a lehetőségétől, hogy üzletpolitikájának döntő elemeit önállóan határozza meg, ami komoly bizonytalanságot vont volna maga után. Álláspontja szerint ez a helyzet feltehetően komoly károkat okozott volna a felperesnek a gyógyszerészeti iparágban.



felek közös szándéka a 85. (jelenleg 81.) cikk szerinti megállapodásnak minősülhet annak formális kifejezése nélkül is.³⁴ Véleménye szerint a Bayer által működtetett figyelőrendszer részét képezte a felek közötti folyamatos üzleti kapcsolatnak, azonban az – álláspontja szerint – nem tartalmazott kifejezett exporttilalmat.

Az EFB először a 85. (jelenleg 81.) cikk alkalmazásához szükséges feltételek teljesülését vizsgálta, és kimondta: az esetjog³⁵ alapján egyértelmű, hogy a gyártó egyoldalúan megvalósított magatartására nem alkalmazható a 85. (jelenleg 81.) cikk (1) bekezdésének tilalma. Álláspontja szerint a 85. (jelenleg 81.) cikk szerinti megállapodás fogalmának központi eleme a legalább két fél egyező akaratának léte, bármilyen formában is fejeződik ki, amennyiben a felek valós szándékát tükrözi.³⁶ Az EFB ennek alapján arra a következtetésre jutott, hogy nem bizonyított a nagykereskedők hallgatóságos beleegyezése a felperes új üzletpolitikájába, és így a 85. (jelenleg 81.) cikk szerinti megállapodás léte sem.

A Bizottság által hivatkozott Sandoz-ügy az EFB álláspontja szerint ugyanakkor azért nem volt alkalmazható az ügyben, mert annak két lényegi pontja nem teljesült: nem volt formális exporttilalmi-klauzula³⁷, illetve hiányzott a beleegyezésre utaló viselkedés³⁸.

Az EFB a fentiek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a Bizottság helytelenül állapította meg az ügy tényeit, és azok jogi értékelésében hibát követett el, amikor megállapítottnak tekintette a Bayer és nagykereskedői közötti közös szándék meglétét. Az EFB ennek következtében megsemmisítette a Bizottság határozatát.

Az EFB 2001-es, az Adalat-ügyben hozott ítéletét követően a legtöbb gyártó szállítási kvótarendszert vezetett be azzal a céllal, hogy csökkentsék a gyógyszerek párhuzamos kereskedelmét. A Bizottság egy tucat egyedi mentesítés iránti kérelmet kapott a legnagyobb

34 Lj. 33., 54. bekezdés.

35 107/82. sz. AEG kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1983. október 25-én hozott ítélet (EBHT 1983., 3151. o.); 25/84. és 26/84. sz. Ford és Ford Europe kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1985. szeptember 17-én hozott ítélet (EBHT 1985., 2725. o.).

36 Lj. 32., 69. bekezdés.

37 Az exporttilalmat illetően az EFB megvizsgálta a Bayer dokumentumait, és nem talált utalást arra, hogy szándékában állt volna az export tiltása vagy az egyes nagykereskedők által valójában exportált mennyiségek megfigyelése, illetve számontartása. Az EFB szerint az Európai Bizottság nem bizonyította megfelelően, hogy az érintett spanyol és francia Bayer-leányvállalatok exporttilalmat alkalmaztak nagykereskedőkkel szemben, a Bayer a termékek célállomását figyelő rendszert vezetett be, szankcióval fenyegette az exportőr nagykereskedőket, illetve szállításait az állítólagos exporttilalommal kapcsolatos feltételhez kötötte.

38 A nagykereskedők magatartását vizsgálva az EFB megállapította, hogy az Európai Bizottság nem tudta megalapozottan bizonyítani, hogy a nagykereskedők a felperesnek a párhuzamos import korlátozására irányuló üzletpolitikájához alkalmazkodtak volna. Az EFB elutasította az Európai Bizottság azon érvét, mely szerint a nagykereskedők azért csökkentették rendeléseiket, mert meg akartak felelni a Bayer szándékának, ugyanis – véleménye szerint – az Európai Bizottság nem tudta bizonyítani, hogy a felperes kérte volna vagy tárgyalt volna a nagykereskedőkkel az exporttal kapcsolatos magatartásukról, vagy hogy szankcióval fenyegette volna őket. Az EFB szerint a nagykereskedők továbbra is megpróbáltak nagyobb mennyiségű, exportra szánt Adalat-terméket beszerezni különböző módszerekkel, ami az Európai Bizottság álláspontjával ellentétben arra bizonyíték, hogy folytatni akarták a párhuzamos kereskedelmet. A dokumentumok az EFB szerint azt támasztották alá, hogy a nagykereskedők nemhogy alkalmazkodtak a Bayer új üzletpolitikájához, hanem inkább megpróbálták azt megkerülni, kijátszani és fenntartani az exportot.

K+F alapú gyógyszergyártóktól, illetve rengeteg panasz is érkezett ezekkel egyidejűleg. A panaszosok olyan nagykereskedők, akik a hazai és az exportértékesítésben egyaránt érdekeltek, tisztán exporttevékenységet folytatnak, valamint az őket tömörítő szövetségek. A Bizottság átmenetileg felfüggesztette ezen panaszok elbírálását mindaddig, amíg az EFB Adalat-ügyben hozott ítéletét felül nem vizsgálja az EB, és jogerős ítélet nem születik. 2004 januárjában végül az EB pontot tett az ügy végére, és megerősítette az EFB ítéletét.³⁹

4.4. Az EFB ítéletének utóélete és a Syfait-ügy⁴⁰

Tekintettel az Adalat-ügyben hozott végkövetkeztetésre – miszerint a Bayer-hez hasonló magatartások nem minősülnek megállapodásnak az EKSz 81. cikke értelmében –, csak egy lehetősége maradt a gyógyszerárak szállítási kvótarendszerei ellen küzdő piaci szereplőknek: megpróbálni az EKSz 82. cikke alapján megtámadni a kvótarendszereket. Ez azonban közel sem ígérkezett olyan egyértelmű útnak, mint a megállapodás oldaláról megközelíteni a problémakört.

A visszaélés fogalmával kapcsolatban legutóbb a görög versenyhatóság kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást az EB előtt a Syfait-ügyben.

A GlaxoSmithKline (a továbbiakban: GSK) gyógyszeripari vállalkozás számos terméket – köztük Imigrant (migrén elleni gyógyszer), Lamictal (epilepszia elleni gyógyszer) és a Severentet (asztma kezelésére szolgáló gyógyszer) – forgalmazott a görög leányvállalatán, a GlaxoSmithKline Avee-n keresztül a panaszosok, a görög gyógyszerész-szervezetek és a görög gyógyszer-nagykereskedők részére. 2000 novemberéig a GSK a panaszosok által leadott teljes rendelésállományt teljesítette, a megrendelt termékek nagy részét ezt követően más tagállamokba exportálták, ahol az árak jóval magasabbak voltak. Egyfajta ellenintézkedésként a GSK 2000. november elejétől kezdődően nem teljesítette a nagykereskedők rendeléseit, és kijelentette, hogy közvetlenül a kórházaknak és a gyógyszerteráznak fog szállítani. Arra hivatkozott, hogy a termékek nagykereskedők általi exportja következtében a görög piacon jelentős hiány keletkezett.

Erre válaszul a nagykereskedők panaszt nyújtottak be a görög versenybizottságnál a GSK ellen, melynek 2001 augusztusában hozott ideiglenes intézkedéseit követően a GSK teljesítette a nagykereskedők rendeléseit, de kizárólag akkora mennyiséget szállított, amely elegendő volt a görög piac keresletének kielégítésére, de már nem volt elegendő a nagykereskedők által leadott nagyobb mennyiségű rendelések teljesítésére.

Mivel a GSK domináns piaci pozíciót szerzett legalább a Lamictal gyógyszer előállításában, a görög versenybizottság (Epitropi Antagonismou) előzetes döntéshozatal iránti kérelmet terjesztett az EB elé arra vonatkozóan, hogy egy erőfölényben lévő gyógyszeripari vállalkozás megtagadhatja-e, illetve milyen esetben tagadhatja meg a nagykereskedők által leadott teljes rendelés teljesítését a termékei vonatkozásában folyó párhuzamos kereskedelem korlátozása érdekében.

39 C-2/01. P. és C-3/01. P sz. Bundesverband der Arzneimittel-Importeure és Európai Közösségek Bizottsága kontra Bayer AG egyesített ügyekben 2004. január 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-23. o.).

40 C-53/03. sz. Synetairismos Farmakopoiou Aitolias & Akarnanias (Syfait) és társai kontra GlaxoSmithKline AVEE ügyben 2003. május 31-én hozott ítélet (EBHT 2003., 4609.o.).



Jacobs főtanácsnok a Syfait-ügyben kifejtett véleményében⁴¹ az Európai Bíróság BP-ügyben⁴² hozott ítélete alapján arra a következtetésre jutott, hogy létezhetnek olyan körülmények, amelyek objektív igazolásul szolgálhatnak az erőfölényben lévő vállalkozások szállításának megtagadására a speciális közgazdasági és szabályozási kontextusoknak köszönhetően még abban az esetben is, ha a vállalkozások szándéka a párhuzamos kereskedelem korlátozására irányul.⁴³ Az objektív indokok között Jacobs főtanácsnok elsődlegesen a következőket említette:

- A gyógyszervállalatok magatartása az állami szabályozás által kirótt szállítási kvótarendszerek aránytalan terheinek kiküszöbölésére irányul. A főtanácsnok álláspontja szerint mindez kétségbe vonja annak ésszerűségét és arányosságát is, hogy ezektől a vállalkozásoktól megköveteljék azt, hogy az alacsony árszintű tagállamokban az exportálni kívánó nagykereskedők részére szállítsanak.
- A teljes szolgáltatási kötelezettség csökkentené a gyártók innovációra való hajlandóságát, késleltetné a termékek bevezetését, vagy növelné az árakat az alacsony árszínvonalú piacokon.
- Az a tény, hogy a tagállamok területükön radikálisan eltérő árszintet állapítottak meg a gyógyszeripari vállalkozások számára, és a gyógyszeripari termékek fő vásárlói maguk a tagállamok, kétségbe vonja azt az állítást, hogy a párhuzamos kereskedelem előnyeit a termékek vásárlói élvezik.

A főtanácsnok ugyanakkor hozzátette, hogy a gyógyszeripari termékek forgalmazásának szabályozása Európában egy nemzeti szinten elkülönülő rendszeren alapul annak biztosítása érdekében, hogy mindegyik nemzeti piacon megfelelő kínálat legyen elérhető, és amely rendszer mind a gyógyszergyártókra, mind a nagykereskedőkre a vonatkozó közösségi jogi szabályozás által kifejezetten megerősített kötelezettségeket ró. A főtanácsnok szerint a párhuzamos kereskedelemmel foglalkozók tevékenysége keresztbe vágja a fenti rendszert, és azzal a kockázattal jár, hogy destabilizálja mind az importáló, mind az exportáló tagállamban a gyógyszergyártók és a nagykereskedők által a nemzeti és a közösségi jog alapján fennálló közszolgálati kötelezettségük teljesítése érdekében létrehozott rendszert.

E tényezőket figyelembe véve Jacobs főtanácsnok úgy vélte, hogy a kínálat erőfölényben lévő vállalkozás általi, a párhuzamos kereskedelem megszorítása érdekében történő korlátozása bizonyos körülmények között igazolhatónak tekinthető magatartás, mint a vállalkozás üzleti érdekeinek védelmében tett ésszerű és arányos lépés.

Véleménye szerint az ilyen korlátozás ugyanis nem a vállalkozás által létrehozott árkülönbségeket védi, és közvetlenül nem korlátozza a kereskedelmet, amelyet sokkal inkább akadályoz a tagállamok által előírt közszolgálati kötelezettség. Álláspontja szerint a gyógyszergyárak teljesítési kötelezettsége – figyelemmel a gyógyszeripar közgazdasági sajátosságaira – nem szolgálná feltétlenül az áruk szabad mozgását, illetve a ver-

41 Jacobs főtanácsnok 2004. október 28-án ismertetett, a C-53/03. sz. ügyben, Syntairismos Farmakopion Aitolias & Akarnanias (Syfait) és társai kontra GlaxoSmithKline A EVE ügyre (EBHT 2005., 4609. o.) vonatkozó indítványa.

42 A 77/77. sz. Benzine en Petroleum Handelsmaatschappij BV és társai kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1978. június 19-én hozott ítélet (EBHT 1978., 1513. o.).

43 Lj. 42., 67. bekezdés.

senyt, továbbá esetlegesen csökkentené a gyógyszergyártók innovációs hajlandóságát.

Az EB döntését⁴⁴ a főtanácsnoki indítványt követően igen nagy várakozások övezték, azonban érdemben nem foglalt állást a kérdésben, mivel – álláspontja szerint – a görög versenyhatóság nem minősült az EKSz előzetes döntéshozatal iránti kérelmek benyújtásáról rendelkező 234. cikke értelmében „bírósnak”. A felvetődött kérdések megoldására tehát továbbra sincs közösségi precedens.

5. Konklúzió

Jóllehet az EB az ügy érdemére vonatkozóan nem hozott döntést a Syfait-ügyben, Jacobs főtanácsnok véleménye támpontot adhat mind a Bizottságnak, mind pedig a gyógyszergyáraknak és a párhuzamos kereskedelemmel foglalkozó nagykereskedőknek a tekintetben, hogy mennyire alkalmazható az EKSz 82. cikke a párhuzamos kereskedelem korlátozása érdekében alkalmazott eladási kvótákra.

Jacobs főtanácsnok indítványa szerint tehát az a tény, hogy egy gyógyszergyártó nem elégíti ki teljes mértékben a nagykereskedők rendelkezéseit, nem jelenti automatikusan azt, hogy visszaél erőfölényes helyzetével.

Ami még talán e következtetésnél is meglepőbb, hogy a főtanácsnok a párhuzamos kereskedelem végső fogyasztókra, illetve a tagállamokra – mint a termékek fő vásárlóira – gyakorolt előnyeit illetően kifejtette, hogy az európai gyógyszerpiac sajátosságai kételyt ébresztenek az előnyökkel kapcsolatban. Véleménye szerint ugyanis a gyógyszeripari termékek párhuzamos kereskedelme nem eredményez szükségszerűen sem az adott termék fogyasztói, sem a kérdéses termékeket ténylegesen megvásároló szociális biztonsági rendszerek számára érzékelhető árversenyt. Számos tagállamban ugyanis a felírt gyógyszerek végső fogyasztói csupán átalány-hozzájárulást fizetnek az árhoz, aminek fennmaradó része a szociális biztonsági rendszert terheli. Ezekben az államokban tehát a párhuzamos kereskedelem nem jár előnnyel a fenti módon forgalmazott gyógyszerkészítmények végső fogyasztói számára. Bizonyos tagállamokban ugyanakkor a gyógyszertárak jogosultak a forgalmazott termékekért a kérdéses tagállamban az első teljesítésnél irányadó árat megkapni, aminek következtében a párhuzamos kereskedelem következményeként előálló árkülönbség teljes egészében a forgalmazási láncban részt vevők nyereségét képezi.

Ezt a szemlélet tükrözi az EFB 2006. szeptember 27-én a Glaxo-ügyben hozott ítélete⁴⁵ is, ahol az EFB – figyelembe véve a gyógyszeripari ágazat sajátosságait – úgy vélte, hogy a Bizottság fő következtetése téves volt a GW általános értékesítési feltételeinek megítélésével kapcsolatban. Az EFB álláspontja szerint az ítélkezési gyakorlat ugyanis megköveteli, hogy a Bizottság a megállapodásokat azok jogi és gazdasági összefüggéseinek figyelembevételével vizsgálja meg. Az EFB itt a megállapodások gazdasági összefüggéseinek vizsgálatánál megállapította, hogy a gyógyszerek nemzeti betegbiztosítási rendszerek által megtérített árat – a többi gazdasági ágazattól eltérően –

44 Lj. 41.

45 Lj. 24.



nem a kereslet-kínálat változása alakítja szabadon, hanem a tagállamok állapítják meg vagy ellenőrzik. Emiatt az EFB szerint nem lehet azt vélelmezni, hogy a párhuzamos kereskedelem az árcsökkenés, és így a végső fogyasztók jólétének növelése irányában hat, ahogyan az e különleges szabályozás hiányában lenne.

A gyógyszerpiac speciális jellegének ezen deklarálása végleg felboríthatja a Bizottság tradicionális megközelítését is, amely mindig is védte a párhuzamos kereskedelmet a gyógyszeriparban. Ugyanakkor el kell mondani, hogy sem a főtanácsnok, sem pedig az EFB fentebb részletezett gondolatmenete nem tekinthető teljesen forradalmian új keletűnek, hiszen a Bizottság már az 1998-as közleményében⁴⁶ elismerte, hogy „amennyiben a párhuzamos kereskedelem nem alapul árdinamizmuson, akkor hatékonytalan állapotot vezet, mivel a pénzügyi előny nagy részét a párhuzamos kereskedelemben érintett vállalkozás és nem az egészségügyi rendszer vagy a beteg élvezi.”⁴⁷ Ez az ellentmondás a gyógyszerpiac és a párhuzamos kereskedelem megítélését illetően nagyban tükrözi a Bizottságon belüli, korántsem egységes szemléletet is.

Álláspontom szerint a legmegnyugtatóbb módon úgy lehetne rendezni a problémát, ha csak a párhuzamos kereskedelem korlátozására irányuló szándéokra helyeznénk a jövőben a hangsúlyt annak megítélésekor, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás magatartása visszaélésnek minősül-e vagy sem.

Amennyiben a fenti magatartás ugyanis csupán arra irányul, hogy az erőfölényben lévő vállalkozás kiszorítsa az importáló állam piacáról a versenytársát, és fő célja a piac felosztása, akkor az – véleményem szerint – visszaélésszerűnek tekinthető.

Abban az esetben viszont, amikor a piac felosztása nem az elsődleges célja, hanem – a piac sajátosságait figyelembe véve – sokkal inkább az elkerülhetetlen következménye a gyógyszeripar arra tett kísérletének, hogy megvédje az – általa jogosnak vélt – kereskedelmi érdekeit, akkor már vizsgálhatók a fentebb említett objektív indokok, amelyek igazolásul szolgálhatnak az erőfölényben lévő vállalkozások szállításának megtagadására.

Mindez összességében ugyanakkor azt is jelentené, hogy a gyógyszeriparok szállítási kvótarendszerei sem az EK Sz 81., sem pedig 82. cikkét nem sértenék.

46 Lj. 9.

47 Ibid 4. o.

NAGY SÁNDOR GYULA

Az európai uniós támogatások felhasználásának összehasonlítása egyes tagállamok esetében

Az Európai Unió régi tagállamainak támogatás-felhasználási gyakorlatai sok hasznos információt tartogatnak Magyarország számára. Nem csupán az intézményrendszer működését illetően találunk kítűnő, illetve elrettenítő példákat, hanem a támogatási rendszer működésének szabályozására, a fejlesztéspolitikai elképzelésekre, a HR-menedzsmentre, illetve a projektmenedzsmentre vonatkozóan is. A szerző ezek közül mutat be néhányat.

Az európai uniós támogatások hatékonyságának mérésére nincs általánosan elfogadott módszertan az Európai Unióban. A tagállamok elsősorban bruttó hatások és makro adatok alapján következtetnek, illetve csak próbálnak következtetni az uniós támogatások hatásainak a bruttó hazai össztermék és a foglalkoztatás alakulásában, és ezáltal a gazdasági fejlődésben és a munkanélküliség változásában játszott szerepére. Ezeket a hatásokat azonban sokan sokféleképpen értelmezik, illetve félreértelmezik. Legjobb példa erre Írország és Görögország. A közép-kelet-európai országok gyakorlatilag kivétel nélkül Írországot tartják etalonnak az európai uniós támogatások felhasználásában, és Görögországot a „rossz példának”. Pedig azért ennél sokkal árnyaltabb kép. Jim Fitzpatrick a „kelta tigris” ugrását hét egymással kölcsönhatásban lévő tényezővel magyarázta:

- négy belföldi tényezővel: makrogazdasági politikák, vállalatpolitika, munkaerő-kínálat és infrastruktúra;
 - kettő, az EU-tagsághoz kapcsolódó elemmel: strukturális alapok és egységes belső piac;
 - továbbá egy – alkalmazkodást kívánó – külső adottsággal, a globalizációval.
- A közösségi források kapcsán pedig többek között arra hívta fel a figyelmet, hogy az EU forrásai önmagukban nem elegendők a gazdasági felemelkedéshez, illetve időbe telik, amíg a források felhasználása érzékelhető lesz.¹

Írországban az uniós támogatás csak az egyik ok volt a sok közül a '80-as és a '90-es évek „ír gazdasági csodájában”: ide sorolandók a foglalkoztatás bővítése (a nők bevonása a munkaerőpiacra), a külföldi tőke beáramlása (ami nem feltétlenül az uniós támogatásokkal volt összefüggésben, hanem világgazdasági trendekkel, valamint Írország földrajzi és kulturális adottságaival), vagy a kítűnő, nemzeti konszenzuson alapuló gazdaságélénkítő és -fejlesztő programok. Görögország esetében pedig az uniós átlaghoz képest csekélyebb gazdasági fejlődés nem csupán az uniós pénzek kevésbé hatékony felhasználásával magyarázható, hanem az ország „periférikus” fekvésével, a '90-es évek balkáni feszültségeivel és az egymás váltó kormányok inkoherens, sokszor inkompetens gazdaságpolitikájával is.

¹ Fitzpatrick, Jim (2004) EU structural funds and competitiveness. Can the Celtic Tiger come to Hungary? Írország Budapesti Nagykövetsége, a Budapesti Ír Kereskedelmi Képviselés és a Magyar EU Bővítési Üzleti Tanács rendezte konferencia előadása, 2004. június 2., Budapest

Az európai uniós támogatási rendszerek közösségi jogi háttere, illetve jogi szabályozása egységes, hiszen az Európai Bizottság minden uniós költségvetés elfogadása után irányelvet dolgoz ki a tagállamok számára a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásáról. Ennek ellenére az egyes tagállamok *gyakorlata és támogatási rendszereik hatékonysága jelentősen eltér* egymástól. Csehország, Szlovénia, Málta esetében egyértelműen kijelenthetjük, hogy a támogatási intézményrendszer felépítése az ír, és egyben a magyar rendszerrel is autentikus, illetve a többi újonnan csatlakozó állam rendszerével is komoly hasonlóságokat mutat. Ennek ellenére a tagállami gyakorlatban számottevő különbségek mutatkoznak.

1. Írország és az Egyesült Királyság

1.1. Írország

Az intézményi modellek vizsgálatánál a strukturális alapok felhasználásában – számszerűleg is igazolhatóan – mind *abszorpció, mind hatékonyság és hatásosság tekintetében a legjobbak* közötti eredményeket Írország² mutat fel. E tagállamon belül az egyik európai szinten is modellértékűnek tekintett, a strukturális alapok felhasználásában hatékonyan és sikeresen tevékenykedő közreműködő szervezet a humánerőforrás-fejlesztési területen az ír FÁS³ (gael nyelven: Foras Áiseanna Saothair), képzési és foglalkoztatási hivatal.

A FÁS az Európai Szociális Alap (ESZA) programok legjelentősebb közreműködő szervezeti (KSZ) szintű lebonyolítója Írországban, de tevékenységét több intézkedés kapcsán az Európai Regionális Fejlesztési Alap is finanszírozza. A 2000–2006-os ír nemzeti fejlesztési terv keretein belül zajló legnagyobb program, a foglalkoztatási és humánerőforrás-fejlesztési operatív program 51 intézkedéséből 13-at kezel, a program 21 ESZA-társfinanszírozású intézkedésének végrehajtásában pedig ez az egyetlen ügynökségjellegű közreműködő szervezet, vagyis jelentős a *KSZ-feladatok szervezeti koncentrációja*. A szervezet állami tulajdonú gazdasági társaság formájában működik, a tulajdonosi jogokat a Gazdasági, Kereskedelmi és Foglalkoztatási Minisztérium gyakorolja fölötté. A cég igazgatótanácsában a munkavállalók, a munkaadók, az ifjúsági szervezetek és négy minisztérium képviselői vannak jelen, vagyis a szervezet stratégiai irányítása a partnerség jegyében zajlik. *A társasági forma a tapasztalatok szerint nagyban hozzájárul a hatékony gazdálkodás és az intézmény alkalmazkodóképességéhez, rugalmasságához. Ez a szervezeti forma lehetővé teszi a működés teljesítménymutatókhoz kötött értékelését is.*

A vállalkozásoknak nyújtott szolgáltatások ágazati szinten indulnak: a FÁS rendszeresen felméri az egyes szektorok humánerőforrás-igényeit, képzési szükségleteit, és ennek megfelelően fejleszti szakképzési rendszerét, a munkaadók és a munkavállalók szakértőivel közösen létrehozott ágazati szakképzési bizottságokban. A vállalaton

2 Forrás: Ex ante KTK midterm elemzés.

3 Lásd www.fas.ie.

belüli szakképzést ugyancsak támogatja, és szolgáltatásként is végzi a FÁS. A vállalkozások szintén részesülnek a munkaerő-közvetítési szolgáltatások előnyeiből.

1.2. Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban⁴ több, a strukturális alapok által társfinanszírozott program esetében is versenyztetéssel választják ki a közreműködői feladatokat ellátó szervezeteket. Így történt ez a 2000–2006-os angliai EQUAL Közösségi Kezdeményezési Program esetében is, amelynek program-végrehajtási feladatait az ECOTEC végzi.

Az ECOTEC⁵ egy gazdasági és társadalmi fejlesztésekre specializálódott, kutatással, tanácsadással és menedzsment-szolgáltatásokkal egyaránt foglalkozó magáncég. A fejlesztési programok menedzsmentjében már a megelőző években is tapasztalatot szerző cég az EQUAL National Support Unit feladatkört az irányító hatóság által kiírt nyílt versenyztetési eljárás keretében nyerte el.

A kedvezményezettekkel való kapcsolattartás fontos eleme a projektciklus-szemlélet és az erre alapuló munkaszervezés, amelynek az egyik legfontosabb megjelenési formája a projektekhez rendelt munkatárs intézménye a projektek teljes élettartamán keresztül. A programértékelés megállapításai szerint ez egyrészt az ügyfél-elégedettséget is növelte, másrészt a kedvezményezettek általi megkeresésekre adott reakciók időigényét csökkentette. A működés másik jellegzetessége az *erőteljes módszertani megalapozottság és a folyamatos továbbfejlesztés*.

2. Skandináv államok (Svédország és Finnország)

2.1. Finnország

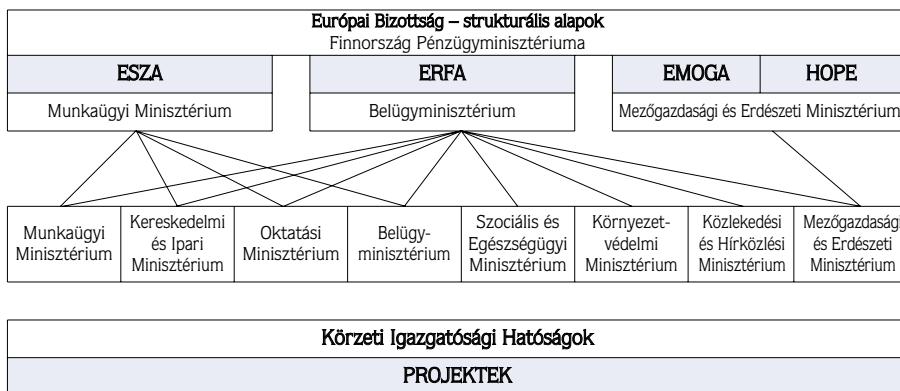
Finnország (Svédországhoz hasonlóan) csak a csatlakozás után látott neki saját támogatási intézményrendszere kiépítéséhez. A *késés oka* az volt, hogy a belépérről szóló népszavazás előtt nem akartak belső vitába bonyolódni az EU regionális politikájáról. A strukturális alapokba való finn bekapcsolódás leggyengébb pontja az adminisztratív rendszer volt. A regionális politikával összefüggésben felmerülő feladatok elvégzését a már működő nemzeti hatóságok hatáskörébe utalták. Ezek az intézmények azonban nemcsak *tapasztalatlanok* voltak, de a finn hagyományokból adódóan *erőteljesen centralizáltak* is (Finnország uniós csatlakozása előtt a régiók szerepe erősen korlátozott volt, míg a települési önkormányzatok széles körű autonómiával rendelkeztek), ami tovább nehezítette a munkát. Ezen hátráltató tényezők miatt a „beletanulás” a költségvetési időszak csaknem felét felemésztette.⁶

A 6-os célkitűzésre szánt források először a *pénzügyminisztériumon keresztül* áramlottak az egyes strukturális alapok kifizető hatóságaiént is funkcionáló minisztériumok felé (Munkaügyi Minisztérium – Európai Szociális Alap; Belügyminisztérium – Európai Regionális Fejlesztési Alap; Mezőgazdasági és Erdőgazdálkodási Minisztérium – Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap, Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz), ahonnan a pénz a közvetítő szerepe

4 Forrás: Ex Ante KTK midterm elemzés.

5 Lásd: www.ecotec.com.

6 http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj6/obj6synthesis.pdf (2005. november 16.)



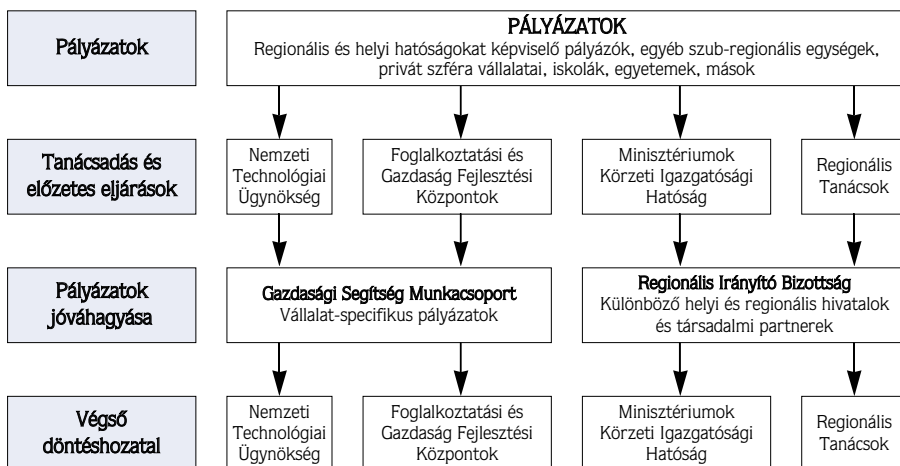
Forrás: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj6/obj6synthesis.pdf (31.o.)

1. ábra. A strukturális alapok rendszerének finnországi intézményi felépítése⁷

pet betöltő nyolc tárcához, illetve a projekteket kiválasztó ún. körzeti igazgatási hatóságokhoz (District Administration Authority) került.

Az allokáció bonyolultságát jelzi, hogy a nyolc minisztériumnak és a Regionális

Igazgató Bizottságoknak (a partnerség elvének megfelelő testület a célkitűzések megállapításában, az azok közötti forrás-megosztásban vett részt) a három prioritáson belül összesen 26 intézkedés között kellett megtalálni a megfelelő egyensúlyt.



Forrás: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj6/obj6finland.pdf (32.o.) /2005.11.17./

2. ábra. A finnországi támogatási rendszer működési mechanizmusa

7 Európai Bizottság

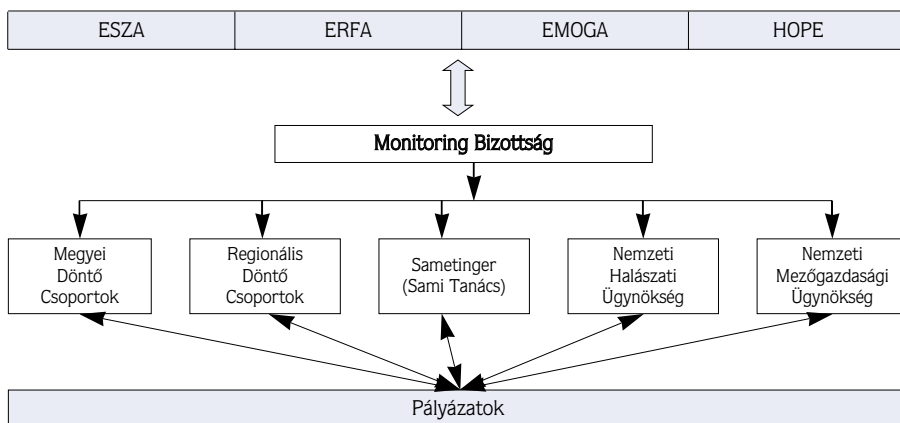
Beszámolók szerint a *kezdeti időszak kaotikus volt*, senki sem tudta, kinek mi a feladata. A *tapasztalatlanság és a kellő mennyiségű információ hiánya egyrészt lelassította a végrehajtást, másrészt alkalmanként megduplázta az elvégzendő feladatok mennyiségét*. A nehézségek a végrehajtás minden szintjén érezhetőek voltak, de az idő előre haladtával a rendszer is egyre olajozottabban kezdett működni.

A legégetőbb problémát mégis az új típusú, *utólagos finanszírozási rendszer lassúsága* okozta, melyet a finn Pénzügyminisztérium még saját forrásainak mozgósításával is megpróbált orvosolni, pedig ez a kormány számára valós pénzügyi kockázatot jelentett abban az esetben, ha a Bizottság végül mégsem fogadná el az adott projekt egyes költség-tételeit.

2.2. Svédország

Svédországban az egységes programozási dokumentumról folyó viták nem is

annyira a támogatások mikéntjéről, mint a kormány és a helyi-regionális hatóságok hatalmi vetélkedéséről szóltak. A pénzek felügyeleti joga végül a kormány kezébe került. A svéd végrehajtási rendszer sem volt kevésbé bonyolult, mint a finn. A döntéseket a megyei adminisztratív testületeken belül működő Döntő Csoportok hozták. A teljes uniós támogatást a lakosság számára arányosan felosztották, a határokon átnyúló projektek kezelésére felállították az ún. Regionális Döntő Csoportot. A lappokkal kapcsolatos projektekről a Lapp Tanács, a legnagyobb projektekről pedig a Monitoring Bizottság foglalt állást. Az egyes projektek lebonyolítása azonban Magyarország számára is tartogat tapasztalatokat. Svédországban alkalmazzák talán *a legjobban az uniós szabályokat, és ott a kiskapuk helyett tényleges partnerségre, szubszidiaritásra és transzperanciára törekedtek a projektek megvalósítása során*⁸.



Forrás: http://europa.eu.int/comml/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj6/obj6synthesis.pdf (30.o.)

3. ábra. A svédországi támogatási rendszer működési mechanizmusa

8 Flamm László (szerk.) [2003]: Kulcs a sikeres EU-pályázatokhoz. EU Munkacsoport, Budapest, 43–96. oldal

3. A „kontinentális gyakorlat” (Belgium és Németország)

3.1. Belgium

Belgiumban a regionális programokat területi elven, az egyes célkitűzésekre koncentráva alakították ki, tehát nem szektorális megközelítésben, mint Magyarországon. Intézményi hasonlóság, hogy minden programhoz kijelölnek egy irányító hatóságot (Hainaut tartomány esetében Vallón Régió Kormánya). A közreműködő szervezetek feladatát úgynevezett „Task Force”-ok látják el, amelyek a nyertes pályázatok kiválasztásában is segídeknek, illetve döntés-előkészítő feladatokat végeznek, gyakorlatilag a közreműködő szervezetek feladatait látják el. A *Task Force*-ok közül – a magyar gyakorlattól eltérően – több szervezet *magántulajdonban* van.

3.2. Németország

Németország esetében egy fontos eltérés mutatkozik a magyar rendszerhez képest, ez pedig a *kétszintű közreműködő szervezeti* felosztás. Ez egy újabb szint beékelődését jelenti a rendszerben, amely egyrészt tovább bonyolítja a pályázati rendszert, másrészt viszont a potenciális pályázók számára egyszerűsíti a támogatásokhoz való hozzájutást az egyablakos pályázatkezeléssel, illetve a helyi szinten tevékenykedő intézményekkel. Brandenburgban az irányító hatóság a tartományi Pénzügyminisztérium, ez felelős a program hatékony és előírászerű lebonyolításáért. A feladatok sokrétősége miatt megállapodás született a tartományi Pénzügyminisztérium és további három, az operatív program irányelveinek átültetésében illetékes minisztérium

(intézkedésgazda) között, hogy az alap-specifikus programokat három ún. Alapirányítóra ruházzák át. Ezek az első szintű közreműködő szervezetek. Ennek ellenére a pályázatok konkrét elbírálásában a fenti hivatalok nem vesznek részt, mert az ún. „üzleti partnerek” a *közvetlen kapcsolattartók a pályázókkal, melyek a második szintű közreműködő szervezetek*. Üzleti partnerek voltak a Brandenburgi Tartományi Beruházási Bank az ERFA esetében, a Munkáért és Struktúráért Felelős Ügynökség az ESZA esetében, és a Vidékfejlesztési Hivatal az EMOGA esetében.

4. Mediterrán államok (Görögország, Olaszország és Portugália)

4.1. Olaszország

Olaszországban a 2000–2006-os programozási időszak a bevezetett *radikális változások „tesztje”*. Számos innovációt vezettek be; többek között lehetővé tették az olasz régiók számára, hogy közvetlenül menedzseljék a strukturális alapokat. A források menedzselésében számottevő elmozdulás történt. A 2000–2006-os programozási időszakra meghatározott közösségi támogatási keret forrásainak 70%-át közvetlenül a régiók kontrollálják. Az európai uniós támogatások hatékony felhasználásának érdekében nélkülözhetetlen az együttműködés a rendelkezésre álló erőforrások felbecsülésében, a beavatkozások megtervezésében és ösztönzésében, és elengedhetetlen hozzá a helyi szakértők és gazdasági szereplők bevonása. Olaszországban a „fejlesztési ügynökségek” egy strukturált rendszerben működő, a lokális és a szubregionális szín-

tű társadalmi-gazdasági fejlesztést célul kitűző intézmények. Az *ügynökségek* olyan szervezetek, amelyek hozzájárulnak a helyi fejlesztés akadályainak leküzdéséhez a helyi társadalmi tőke fejlesztésén, a vállalkozások tranzakciós költségeinek csökkentésén, a társadalom minőségének javításán keresztül. Ezzel szemben azonban sokszor – politikai akarat és pénzügyi eszközök hiányában – csak adminisztratív feladatokat látnak el, és nem rendelkeznek önálló mozgástérrel. (Feladataik és helyzetük a magyarországi Regionális Fejlesztési Ügynökségekhez hasonlíthatók a leginkább.)

4.2. Portugália

Portugáliában a 2000–2006-os programozási időszakban a *projekt-kiválasztási rendszerek*⁹ működéséből meríthetők hasznos tapasztalatok. A pályázati kiírások kihirdetése után a projektek benyújtása folyamatosan, az év bármely időszakában történik. Ezzel a projektgazdák (pályázók) részére biztosítják annak lehetőségét, hogy szakmailag megalapozott és kellőképpen kidolgozott projektjavaslatokat tudjanak benyújtani, ebben az esetlegesen szűkre szabott határidők ne korlátozzák őket. A több évig változatlan rendszer az új fejlesztési ötletek felszínre kerülésére, vagy a meglévők adaptálására is kellő lehetőséget ad.

Az önkormányzati beruházások esetében még egy speciális megoldás is létezik a regionális operatív programok keretében. Lehetőség van ugyanis arra, hogy a – NUTS IV szintet jelentő – *önkormányzatok* NUTS III szinten szerveződő *társulásai beruházási programot*

készítsenek, amely *önálló intézkedésként jelenik meg a ROP-ban*. Vagyis ebben az esetben a projektkiválasztás egy decentralizált térségi programozási folyamat keretében történik meg, a finanszírozás hozzárendelése pedig program- és nem projektalapon történik. Ugyanakkor ez a megoldás programirányítási kapacitásokat és kompetenciákat követel meg az önkormányzati társulások szintjén.

A *vállalkozásoknak* szóló támogatási konstrukciók esetében leggyakoribbnak a *folyamatos benyújtású, de szakaszos elbírálású* pályázatok tekinthetők. Az adott periódusban benyújtott pályázatok közül, lefőlözéses alapon, csak a legjobb értékelést kapott elképzelések kapnak támogatást, ugyanakkor a többi projektjavaslat automatikusan belekerül a következő szakasz bírálati körébe is – így elkerülhető az egyes időszakok közötti nagyobb projektminőség-ingadozás.

4.3. Görögország

A görög támogatási rendszerben a 1994–99-es tervezési időszakban a legnagyobb gondot a *monitoring és a menedzsment területén* felmerült hiányosságok okozták, melyek hozzájárultak ahhoz, hogy számos projekt esetében *késések, költségtúllépések* mutatkoztak, valamint kevesebb outputtal zárultak. Az okok összetettek:

- Az irányító hatóságoknál *nem megfelelő képzettségű* személyeket alkalmaztak.
- Sok esetben *nem voltak előre megadott világos célszámok és indikátorok*, melyek mérték volna a projekt sikerességét.

9 Az esettanulmány forrása: Application and selection mechanisms in Portugal for SF co-financing. Luis Madureira Pires, 2005.; valamint a szerzővel lefolytatott interjú. –Ex ante KTK midterm elemzés.

- A projekt *pénzügyi teljesítése állt előtérben*, és ez kötötte le az energiát, a *visszajelzések begyűjtése és a hosszú távra vonatkozó stratégiai tervezés háttérbe szorult*.
- Az *információáramlás az egyes irányító hatóságok és a közösségi támogatási keret további szervei közt rendkívül korlátozott volt*.
- Az irányító hatóságok esetében *a mai napig is szükséges lenne a nemzetközi tapasztalatcsere, mivel a „másoktól való tanulás” elemei hiányoznak*.

Ezen listában *kísérteties hasonlóságokat* vélünk felfedezni a magyar támogatási rendszerrel, és a 2004 és 2005 évi működés során tapasztaltakkal. Tudatában annak, hogy az uniós támogatások felhasználásának legrosszabb példája Görögország, ez nem hízelgő Magyarországra nézve. Érdemes tenünk ellene, és átvenni a megoldást jelentő, bevált tapasztalatokat a többi országtól.

5. A nemzetközi gyakorlat tanulságai Magyarország számára

Az Európai Unió régi tagállamainak gyakorlatai sok hasznos információt tartogatnak Magyarország számára. Nem csupán az intézményrendszer működését illetően találunk kitűnő, illetve elrettentő példákat, hanem a támogatási rendszer működésének szabályozására, a fejlesztéspolitikai elképzelésekre, a HR-menedzsmentre, illetve a projektmenedzsmentre vonatkozóan is.

A nemzetközi gyakorlatból az intézményrendszeri modellbe átemelhető egyik legfőbb elem alapvetően a *közreműködő szervezetek tevékenységét*

érinti, a másik a rendszer pályázóbarát-ként való kezelését segítő regionális ügynökségek vagy pályázati tanácsadó központok létrehozására vonatkozik. Az ügynökségek feladatainak kialakításánál figyelembe kellene venni az olasz, a német és a skandináv modellt. A svédországi megyei adminisztratív testületeken belül működő Döntő Csoportok, és a régiókon átnyúló projektek esetében az ún. Regionális Döntő Csoportok; a németországi „második szintű közreműködő szervezetek”, az ún. „üzleti partnerek”; illetve az olasz „fejlesztési ügynökségek” létrehozásakor mindig ugyanaz a cél lebegett az intézményrendszer felállítóinak szeme előtt: *a támogatásokkal kapcsolatos döntéshozatal – illetve annak előkészítése – regionális szintén, a pályázókhoz minél közelebb történjen*, és minél jobb projektöleletek generálódjanak. Ezt ingyenes vagy kedvezményes tanácsadással segítik azért, hogy hatékony és hatásos legyen a támogatások felhasználása, illetve hogy a pályázók minél gyorsabban hozzájussanak a támogatásokhoz.

Módszertani javaslatként alapvetően az ír és a brit „best practice”-eket, jó gyakorlatokat ajánlom mindenki figyelmébe. Az ír FÁS és a brit ECOTEC példája azt mutatja, hogy a *versenyztetés* – mind közreműködő szervezeti, mind ügynökségi szinten – hatékony, számon kérhető és sikeres működést eredményezhet. Azzal a komoly feltétellel, hogy a kiválasztási folyamat legyen megfelelő. A közreműködő szervezetek feladatainak koncentrációja, egy kézben hagyása szintén gyors és pályázóbarát működéshez vezet, a már említett megfelelő kiválasztási folyamat függvényében. Itt a *koncentráció* egyben azt jelenti, hogy több prioritás, illetve intézkedés eseté-

ben képes ugyanaz a közreműködő szervezet eljárni, illetőleg hogy a szakmai és ellenőrzési feladatok ellátását nem osztják meg több szereplő között, hanem egyazon intézmény kezében összpontosítják.

Irodalom

- Artner Annamária (2002): Az Európai Unió strukturális politikájában rejlő lehetőségek a tagországi tapasztalatok alapján különös tekintettel Írországra és Görögországra. VKI Kihívások, Budapest
- Artner Annamária (2004): Az EU keretprogramjainak szerepe az ír gazdaság fejlesztésében. In. Európa 2002, 2004. december
- Czakó Erzsébet (2005): Versenyképességi programok néhány tanulsága a kormányzati szféra számára. In. Versenyképesség kutatások Műhelytanulmány 11., BCE Vállalat-gazdaságtan Intézet Versenyképesség Kutató Központ, Budapest
- Ex ante: KTK midterm elemzés, 2006. február
- Demendy Nóra–Éltető Andrea (2002): Spanyolország és Portugália az EU strukturális támogatási rendszerében, VKI, Budapest
- Fitzpatrick, Jim (2004) EU structural funds and competitiveness. Can the Celtic Tiger come to Hungary? Írország Budapesti Nagykövetsége, a Budapesti Ír Kereskedelmi Képviselő és a Magyar EU Bővítési Üzleti Tanács rendezte konferencia előadása, 2004. június 2., Budapest
- Kenneth Davey (2003): Investing in Regional Development – Policies and Practices in EU Candidate Countries, Open Society Institute, Budapest
- Luis Madureira Pires (2005) Application and selection mechanisms in Portugal for SF co-financing. Lisszabon
- www.fas.ie (2006. 02. 13.–2006. 02. 16.)
- www.ecotec.com (2006. 02. 13.–2006. 02. 16.)
- http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj6/obj6synthesis.pdf (2005. 11. 16./)
- http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj6/obj6finland.pdf (2005. 11. 16./)

Merre tovább Balkán-projekt?

Ezzel a címmel tartotta a Magyar Tudományos Akadémia Nemzeti Stratégiai Tanulmányok Programbizottsága és az Európa Intézet rendezésében a Balkán-tanulmányok Központ legutóbbi, 2006. november 16-ai konferenciáját az MTA Társadalomkutató Központjában. A tanácskozásnak, amelynek előadója Fazakas Szabolcs európai parlamenti képviselő volt, a két balkáni ország – Bulgária és Románia – január elseji tagsága adta az időszerűséget.

A rendezvény házigazdája Glatz Ferenc akadémikus, az MTA Történettudományi Intézetének igazgatója, a Balkán-tanulmányok Központ elnöke bevezetőjében összefoglalta a Központ egy esztendő munkájának eredményeit. Beszámolt róla, hogy ez ideig hat konferenciát tartottak, amelyek a témái a következők voltak: 1. Az Európai Unió, a Balkán-régió és Magyarország. 2. Dayton, tíz év után. 3. Területi szerkezetátalakulás Délkelet-Európában. 4. A délkelet-európai éghajlatváltozások hatásai. 5. Balkán: együttműködés vagy verseny a mezőgazdálkodásban. 6. A délkelet-európai térség és Magyarország Európa közlekedésében.

Glatz akadémikus eredményesnek minősítette a vitákat, ám, mint megállapította, a tudomány és a politika együttműködése hagy kívánnivalókat a Balkán-problémák kezelésében is. Ez egyebek között azzal magyarázható, hogy eltérőek a tudományos és a politikai érdekek. A politika rövidebb távokban gondolkodik, mint a tudomány. Egy valóban tudományos projekt kifizetéséhez Glatz Ferenc véleménye szerint 10–12 esztendőre

volna szükség. Részeredmények természetesen korábban is elérhetők, sőt el is érendők. De amint a Balkán-tanulmányok Központja által már tárgyalt témák sokfélesége is mutatja, kitartó vizsgálódásra van szükség ahhoz, hogy az eredmények maradandóak legyenek.

Fazakas Szabolcs, az Európai Parlament képviselője, a költségvetési-ellenőrzési bizottság elnöke bevezetőül azokról a problémákról beszélt, amelyek az utóbbi időben mutatkoznak az Európai Unió működésében. Felidézte: 2005-ben az a veszély fenyegetett, hogy nem szavazzák meg a Közösség soron következő költségvetését. Ebben az esetben vissza kellett volna térni az éves költségvetéshez, ami óriási gondokat jelentett volna a kis és közepes tagállamok számára. Ugyanis teljesen konjunkturálissá, kiszámíthatatlanná vált volna, milyenek lesznek ezek az éves költségvetések, és ez mindenféle hosszabb távú tervezést lehetetlenné tett volna. Szerencsére megszületett a kompromisszum, a hosszabb távú költségvetés.

A képviselő felhívta a figyelmet, hogy Magyarország számára 2007 és 2013 között nem csupán az a 22 milliárd euró áll majd rendelkezésre, amelyről beszélni szoktak. Hazánk felzárkóztatására, az agrárium átalakítására és a kutatási-fejlesztési projektekre további több mint tízmilliárd euróval lehet majd számolni. Ugyanakkor figyelmeztetett arra is, hogy hiba volna a 2007–2013 közötti időszakot úgy felfogni, mint valamiféle 7 éves tervet.

Az eredmények számbavétele mellett azzal is tisztába kell lennünk, hogy az

Európai Unió válságban van, ami elsősorban a bővítéssel van összefüggésben. Tény, mondotta Fazakas Szabolcs, hogy a bővítés sikertörténetként is felfogható. A Közösség régi tagjai gazdasági szempontból jól jártak az új piacokkal. A probléma éppen ezért nem is annyira gazdasági, mint inkább politikai és kommunikációs jellegű. Ma már úgy látszik, hogy jobb lett volna egy lépcsőzetes, teljesítmény szerinti felvétel, mint a 10 ország egyszeri beléptetése. A lépcsőzetesség esetén elkerülhető lett volna a bővítési válság. Azt azonban ellensúlyozni látszik az, hogy a térségben béke van, s hogy a gazdasági integráció sikerrel folyik.

Gondot jelent, hogy az Alkotmány-szerződés a francia, illetve a holland népszavazás miatt nem léphet életbe, ám ezt a problémát hiba volna a nyugat-európai tagállamok nyakába varrni. Az igazság az – állapította meg Fazakas Szabolcs –, hogy a régi Alkotmány nem 27 tagországra volt „mértetve”. Ez is azt mutatja, hogy az EU felvevőképességének problémája immáron központi kérdéssé vált. Éppen ezért egyre gyakrabban vetődik fel a kérdés: hol húzódnak Európa határai? Ezt a kérdést legelső sorban Németországban és Ausztriában firtatják. Ott azt mondják, hogy Törökország nem európai ország, de Ukrajna és Moldávia, sőt Belorusszia is az.

Ha innen nézzük a problémákat, érhetőbb, hogy egész Európában másként tekintenek a Balkán-problémára, mint ahogyan mi. Nem túlzás, ha azt mondjuk: a Balkán a mi ügyünk. Az európai költségvetés természetesen perspektivikusan számol a Balkán országaival. Szerbia, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Macedónia és persze Horvátország is jelentős összegeket kap a felzárkózáshoz. Ugyanakkor az is látnivaló, hogy a 2007

januárjától belépő országok összehasonlíthatatlanul kevesebbet kapnak, mint például Magyarország. Míg hazánk évente nagyjából 5 milliárd euróra számíthat mindent összevetve, addig Románia 2007-ben csupán 2,7 milliárd, Bulgária 1 milliárd euróra. Igen nagyok a lehetőségeink ugyanakkor arra, hogy valamennyi balkáni országgal fejlesszük a kapcsolatainkat. A regionális kapcsolatok, az utak, a határátkelőhelyek építése igen perspektivikus. Erre az osztrákok hamar rájöttek, ennek nyomán Ausztria jelenléte máris igen látványos a Balkánon.

Somogyi Ferenc volt külügyminiszter azt emelte ki, hogy nagyok a lehetőségeink a Balkánon, már csak földrajzi helyzetünknel fogva is. Segíthetünk a térségben lévő országoknak, hogy minél gyorsabban haladhassanak az Európai Unió felé, minél gyorsabban fejleszthessék transzatlanti kapcsolataikat. Ugyanakkor számolnunk kell azzal, hogy a térségben jelentős a határon túli magyarok létszáma. Ők is hozzájárulhatnak ahhoz, hogy a magyar cégek gyorsan és hatékonyan terjeszkedhessenek a szomszédos országokban, amelyek optimális piacokat jelenthetnek kis- és középvállalataink számára. Annál inkább, mivel az általában vett európai érdekeltség kisebb méretű, mint a magyar.

Ligetvári Ferenc volt környezetvédelmi miniszter elmondta, hogy a közelmúltban Bulgáriában és Macedóniában járt a Természetvédelmi Világalap (WWF) magyarországi kuratóriumának elnökeként. Tapasztalatai szerint ezek az országok igen nagy mértékben nyitottak a Magyarországgal való kapcsolatok bővítésére. Annál inkább, mert hazánk politikai stabilitása példaadó a számukra. De példaadóak a magyar tudományos teljesítmények is. Ezért lehet olyan közös



programot indítani Bulgáriával, amelynek a célja: 2020-ra víza kell legyen a Dunában. Ehhez az szükséges, hogy a Vaskapunál épült vízi erőműnél annak idején elmaradt beruházásokat a következő időben – európai uniós segítséggel – kell pótolni. Igen szívesen küldenének a balkáni országok diákokat Magyarországra, akik az itteni tanulmányaik elvégzése után, Ligetvári szerint, hazánk nagykövetei lennének saját hazájukban. Ugyancsak fontos volna „kihelyezett” konferenciákat tartani a balkáni országok és hazánk kapcsolatairól, állapította meg az ex-miniszter.

Szász Zoltán, az MTA Történettudományi Intézet Tudományos Tanácsának társelnöke, a Magyar-Román Történeztudományi Vegyesbizottság elnöke arra hívta fel a figyelmet, hogy a magyar és a román történészek legutóbbi – 2006. novemberi – tanácskozásán, amely 1971 óta már a harminctödik volt, a Kárpát-medence éghajlati és a Duna-völgyi közös problémákat vitatták meg a két ország kutatói. Amint a történész jelezte, a legnagyobb egyetértés volt a tudósok között a tudományos, de a politikai teendőket illetően is.

Kádár Béla közgazdász akadémikus, Glatz Ferenchez hasonlóan, a tudomány és a politika együttműködésének nehézségeire hívta fel a figyelmet. Ugyanakkor rámutatott, hogy az Unióra újonnan belépő balkáni országok – Románia és Bulgária – Magyarország számára a legdinamikusabban fejlődő piacot jelentik. Jelenleg 3 milliárd dollárra tehető a kihelyezett magyar tőke a Balkánon, ami persze nem tisztán magyar vállalati pénz. Ám korántsem kihasználtak azok a lehetőségek, amelyek közép- és kisvállalataink előtt nyílnak. A Kelet- és Dél-Magyarországon működő hazai cégek számára

2–300 kilométeres távolságban igen jók az esélyek. Az Erdélyben és a Vajdaságban élő magyarok nagy örömmel fogadnak minden magyar projektet. Tehát nemzetpolitikai szempontból is fontos volna a magyar gazdasági expanzió.

Az Európai Uniónak igen sok gondja lesz a Balkán integrálásával, állapította meg Kádár professzor. A magyar „rálátás”, az ismeretöbbség Brüsszel számára is jól jöhet. Ezt hatékonyabbá lehetne tenni, ha kapcsolódnánk olyan kutatócsoportokhoz, amelyek már nagy lendülettel folynak Münchenben és Bécsben. Akár egy kutatási háromszög létrehozására is volna lehetőség. Az említett központok publikálási lehetőségei jobbak, mint a miénk, ráadásul nyelvük is internacionálisabb. A lényeg azonban az volna, hogy létrejöjjön a stratégiai együttműködés a kormány, az üzleti világ és a tudomány között.

Szemenyei István, a Miniszterelnöki Hivatal kormány-főtanácsadója azokra az észrevételekre reagált, amelyek a tudomány és a politika együttműködésének hiányosságait érintették. Véleménye szerint sokkal jobb a helyzet, mint ahogyan azt a közvélemény megítéli. Kevésbé ismertek az együttműködés eredményei. Számos olyan projekt van – például a közös magyar-román Duna-projekt –, amely sikeres, ám nemigen hallani róla. A kormány-főtanácsadó ugyanakkor bírálta azokat a szemléleti problémákat, amelyek gátolják Balkán-kapcsolataink fejlesztését. Megállapította, hogy túlzottan Brüsszel-függőek lettünk. Márpedig, mint mondta, a Bécsből Bizáncba, sőt a Pekingbe vezető utat is nekünk magunknak kell kiköveznünk.

Hóvári János diplomata, külpolitikai szakértő azt hangsúlyozta, hogy az utóbbi időben a magyar politikai élet irányult-

sága nyugatibb, mint bármikor korábban. Azonban nem a szó jó értelmében. A vezető értelmiség (főként annak újabb generációja) lekezelően tekint a Balkánra, a különben nagyon fontos személyi kapcsolatok minimálisnak nevezhetők. Törökországot szinte senki nem ismeri Magyarországon, pedig nemzetstratégiai érdekünk volna minél jobban ismerni, már csak történelmi okoknál fogva is, meg azért is, mert a törökök szimpátiával viseltetnek irántunk. Oktatási prog-

ramjainkban jóval nagyobb szerepet kellene szánunk a Balkán megismertetésének, mint jelenleg.

Glatz Ferenc zárószavában – elsősorban Szemenyei István megjegyzéseire reagálva – megállapította, hogy mind a tudomány, mind a politikának sok az adósága a Balkán-probléma megoldásában, s hogy az álláspontokat közelítve kell az előrelépés feltételeit megteremteni.

HOVANYECZ LÁSZLÓ

Portugália javaslata – tagállami reakciók

2006 szeptemberében az Európai Bizottság jelezte, hogy a SIS II működésének kezdete várhatóan egy évet csúszik (2008 ősz). A hivatalos okok között szerepelt többek között, hogy egy tenderen vesztes cég megtámadta a kiírt központi pályázat számára kedvezőtlen eredményét, a francia központi helyszín (Strasbourg) előzetes munkálatai késnek, illetve a SIS II jogalapját megeremlítő uniós jogszabályok végleges elfogadása nem történt meg.

A BI Tanács 2006. szeptember 21–22-ei informális tamperei ülésén Portugália felvetette, hogy szakértői olyan technikai megoldást dolgoztak ki, amely lehetővé tenné a SIS II-re készülő tagállamoknak a jelenleg működő SIS I rendszerhez történő csatlakozást – innen az elnevezés: SIS one4all (SIS I mindenkinek) – és egyben átmeneti megoldásként azt célozza, hogy ezáltal a 2004-ben taggá vált országok 2007 őszén csatlakozhassanak a schengeni térséghez. Az informális ülésen Franco Frattini belügyi biztos megerősítette, hogy a Bizottság mindent megtesz a SIS II-csatlakozás felgyorsítása érdekében, de arról, hogy mennyit is késik a második generációs informatikai rendszer üzembe helyezése, nem tudott konkrétumokat mondani.

A portugál javaslatot a BI Tanács az október 5-ei ülésén megvitatta, s megállapodott abban, hogy a SIS I+ nem kielégítheti a SIS II létrejöttét, s azt is leszögezték, hogy a portugál javaslaton kívül semmilyen más hasonló kezdeményezéssel nem foglalkoznak.

A portugál delegáció első megvalósíthatósági tanulmánya szerint a SIS I+ egy átmeneti megoldás, amely nem változtatna a jelenleg működő SIS rendszerén.

Azaz, a rendszerbe bevezetendő adatok körére, az adatfeldolgozás folyamatára továbbra is a Schengeni Végrehajtási Egyezmény rendelkezései (92–119. cikkek) maradnának irányadók, s megőrizné kormányközi jellegét. A SIS I+ költségeit a tagállamoknak kell fedezniük, ami az újak esetében jóval jelentősebb, mint a régieknél: a Portugália által alkalmazott rendszereszközök, szoftverek, illetve egyéb alkalmazások integrálása a schengeni rendszerbe, míg a régiek esetében elsősorban az új tagállami megjelöléseket kellene feltüntetni és a SIRENE-rendszer módosításait. A portugál fél a hazai rendszerintegrációs központjának egyfajta másolatát ajánlaná fel egységesen az új tagállamoknak, s ennek fejlesztési költségét magára vállalja. Az új tagállamoknak hozzá kellene járulniuk a központi adatbázis működéséhez. A hálózati költségek a választott technika függvényei. Egyik megoldási javaslat az ún. SISNET, amely 2008 novemberében automatikusan lejár. Az új tagállamok csatlakozásához szerződés módosítás szükséges. Amennyiben 2008. novemberig a SIS II nem lép működésbe, a SISNET hosszabításához várhatóan új tenderre lesz szükség. A másik az ún. sTESTA, amely a SIS II alapja lesz majd, kérdéses, mennyire lenne alkalmazható a SIS I+ esetében.

Az új tagállamok a Tanács ülésén támogatták a portugál javaslatot, ám további vizsgálatát tartották szükségesnek, valamint néhányan jelezték azt is, hogy a SIS II kifejlesztéséhez is további forrásra lenne szükségük a késés elkerülése érdekében. Azaz, kevés forrás áll rendelkezésükre a SIS I+ megvalósítására. A SIS I+ javaslat részleteinek kidolgozására október közepén jött létre egy munkacsoport, amelynek a BI Tanács decemberi üléséig kellett jelentését elkészíteni.

Mindenképpen kedvező körülményként értékelhető, hogy az Európai Bizottság késznek mutatkozott kompenzációs intézkedést kidolgozni az SIS I+ előkészületekkel kapcsolatos többletköltségek fedezetére.

A SIS II jogszabálycsomag az Európai Parlament előtt

Az Európai Parlament (EP) Állampolgári Jogok, Bel- és Igazságügyi (LIBE) bizottsága 2006. október 4-én vitatta meg a néppárti, portugál Carlos Coelho jelentését, illetve a Bizottság és a finn elnökség kompromisszumos javaslatait a SIS II kifejlesztéséről szóló rendelet-, illetve határozattervezetről.³ Az EP plenáris ülése pedig október 25-én szavazott a jogszabálycsomagról: a SIS II létrehozásáról szóló rendeletet 517–73–66, az erre vonatkozó határozatot 521–72–65, a forgalmi engedélyek kiadására hatáskörrel rendelkező hatóságoknak a rendszerhez való hozzáféréséről szóló rendeletet 561–39–62 arányban fogadta el.⁴

Ehelyütt nem áll módunkban az eredeti bizottsági javaslatokhoz benyújtott több száz módosító indítványt bemutatni, ezért leginkább a kompromisszumos javaslatok legfontosabb elemeit közöljük. Előjáróban ezekről annyit meg kell jegyeznünk,

hogy e javaslatok nagymértékben figyelembe vették a Bizottság eredeti javaslatait korábban ért kritikákat.⁵

A kompromisszumos javaslatok egyik közös eleme a biometrikus azonosítókra vonatkozik. A Bizottság eredeti javaslatai ugyanis a figyelmeztető jelzések által tartalmazható adatok között korlátozás nélkül felsorolták a fényképet és az ujjlenyomatot is.⁶ Az új 14C. cikk azonban egyedi szabályokat határoz meg a biometrikus azonosítók alkalmazására: az adatminőségre vonatkozó minimumkövetelmények teljesülése érdekében csak különleges minőségi ellenőrzést követően vihetők be, továbbá csak harmadik országbeli állampolgárok tekintetében használhatók, s azok közül is eleinte csak olyanokra, akiket alfanumerikus keresés alapján már megtaláltak a rendszerben. Közvetlenül biometrikus azonosító alapján történő azonosítást tehát az új javaslatok sem irányoznak elő, csak ha technikailag is megoldható lesz. E funkció bevezetéséről pedig a Bizottságnak majd a Parlamentet is tájékoztatnia kell.

A kompromisszumos javaslatok másik közös eleme a SIS II központi adatbázisát kezelő Irányító Hatóság felállítása. A 12. cikk (1) bekezdésének eredeti változata szerint a „Bizottság felelős a SIS II működési irányításáért.”⁷ Az új javaslat alapján

3 A Bizottság és a finn elnökség 2006. szeptember 29-ei módosított, kompromisszumos javaslati az alábbi weboldalakon tekinthetők meg: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/5709_rev7_regulation_/5709_rev7_regulation_en.pdf, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/5710_rev7_decision_/5710_rev7_decision_en.pdf.

4 Az Európai Parlament 2006. október 25-ei jogalkotási állásfoglalásai az alábbi weboldalon tekinthetők meg: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0447+0+DOC+XML+VO//HU&language=HU#BKMD-13>.

5 Tények és adalékok a Schengeni Információs Rendszer második generációjának kifejlesztéséhez, Európai Tükör, XI. évf., 2006. október, 22–40. o., különösen 29–31. o.

6 COM (2005) 230, 39. cikk; COM (2005) 236, 16. cikk.

7 E tekintetben mind a COM (2005) 230 számú határozat-, mind a COM (2005) 236 rendelettervezet azonos rendelkezést tartalmaz.

viszont a működési irányításért, a biztonságért, a tagállamok közötti kapcsolatért az Unió költségvetéséből működő Irányító Hatóság felel. A működési irányítás magában foglal minden intézkedést annak érdekében, hogy a központi adatbázis napi 24 órában és heti hét napban működőképes állapotban legyen. Carlos Coelho riportőr szerint az új Hatóságnak a SIS II jogszabályok hatálybalépésétől számított öt év múlva működőképesnek kell lennie. A Bizottság hatásköre pedig a Hatóság költségvetésének végrehajtására és a szerződéses ügyekre terjed ki, illetve a Hatóság működésének megkezdéséig, azaz ideiglenesen gyakorolja a Hatóság hatáskörébe tartozó irányítási feladatokat is.

Harmadik közös elem az európai adatvédelmi biztosnak az eredeti javaslatokhoz képest hangsúlyosabb szerepe, miután azon túl, hogy általánosságban ellenőrzi az Irányító Hatóság személyesadat-feldolgozó tevékenységét, a kompromisszumos rendelettervezet 31A., illetve a határozattervezet 53A. cikke a következők szerint rendelkezik: legalább négyévente az adatvédelmi biztos a nemzetközi normáknak megfelelően jelentést készít az Irányító Hatóság adatfeldolgozó tevékenységéről, s ezt a jelentést az Irányító Hatóság mellett megküldi a Bizottságnak, a Tanácsnak, a Parlamentnek és a tagállami ellenőrző hatóságoknak. Az európai adatvédelmi biztos és a tagállami ellenőrző hatóságok közötti, a napi feladatokhoz szükséges információcserénél szorosabb együttműködést irányoznak elő a félévente megtartandó tárgyalások a rendelet alkalmazásával összefüggő kérdésekről, amelyekről két évente közös jelentést készítenek, s az előbb említett intézményeknek továbbítanak.

A Bizottság eredeti javaslatainál kiforrottabb, garanciális elemeket tartalmaz az új szabályozás a személyes adatok

harmadik ország vagy nemzetközi szervezet részére történő átadás tekintetében is. A rendelet alkalmazási körében feldolgozott adatok a 27A. cikk alapján nem adhatók át, míg a határozat esetében az Europol és az Eurojust hozzáférési jogosultságait korlátozták. Egyrészt a határozatjavaslat eredeti XII. fejezete – az Europol és az Eurojust hozzáférése a SIS II-höz – helyett a figyelmeztetési jelzésekhez hozzáférési jogosultsággal rendelkező összes szervezetre vonatkozó rendelkezést a módosított 37. cikk tartalmazza. A hozzáférési jogosultsággal rendelkező tagállami határőrizeti, rendőrségi, illetve egyes esetekben bírósági szervezetekről szóló listát minden tagállamnak el kell juttatni az Irányító Hatóság részére, amely gondoskodik annak a Hivatalos Lapban évente történő közzétételéről. Az Europol és az Eurojust hozzáférési jogosultságai pedig csak az arányosság elvével összhangban, és csak a megbízatásuk keretein belül válnának lehetővé, a határozat alkalmazási körébe tartozó esetekben.

Az Európai Parlament tehát első olvasatban nagy többséggel támogatta a SIS II létrehozását, közösségi jogi alapját megteremtő, a Bizottság által 2006 szeptemberében jelentősen módosított javaslatokat, amelyek így különösen az adatbázis irányítása, az adatvédelem, és a figyelmeztető jelzésekhez való hozzáférés tekintetében vették figyelembe a korábbi kritikákat.

Tanácsi végkövetkeztetések a schengeni csatlakozásról: csak felkészülteknek

A SIS II javaslatokra vonatkozó tanácsi döntés súlya, magyar szemmel, a portugál javaslat következtében csökkent, hiszen a

fő kérdés nem az volt, hogy SIS II, vagy nem, hanem az, hogy – röviden megfogalmazva – mikor lehet csatlakozni SIS one4all-hoz? Az Unió tudja-e tartani magát az eredeti célkitűzéseire, vagy ismét az egyik legnagyobb közösségi projekt, a belső fizikai határok nélküli térség megvalósítása tolódik el néhány évvel?

A portugál javaslatot 2006 őszén a közép-európai tagállamok a lehető legtöbb fórumon (visegrádi négyek, balti államok, COSAC, bilaterális találkozók stb.) támogatták, a Tanács ülése előtt utoljára Vilniusban, november 30-án kilenc tagállam (Ciprus kivételével) belügyminiszterei.

A BI Tanács 2006. december 4–5-ei ülése⁸ mindenképpen reménykeltő, már-már „történelmi” eredménnyel zárult: a felkészült tagállamoknak lehetővé teszi, hogy csatlakozzanak a SIS one4all rendszerhez, s ezáltal a szárazföldi és a vízi határellenőrzés legkorábban 2007. december 31-től, a repülőtéri pedig 2008. március 29-től megszűnjön. A portugál javaslatot tehát technikailag kivitelezhetőnek tartják. A tagállamok alatt a 2004-ben csatlakozott tíz tagállamot értjük, Ciprus kivételével. A kilenc tagállam számára az informatikai, kommunikációs összekapcsolódást a SISNET-rendszer biztosítja majd. A rendszerhez való kapcsolódás költségeit egyrészt a csatlakozó tagállamok, másrészt a SIS I-hez már csatlakozott országok fedezik. A teljes összeg körülbelül 3,5 millió euró, amelyet a tagállamok arányosan viselnek, igaz, az „arányokban” való megegyezést egyes országok (pl. Nagy-Britannia) késleltette. Magyarország számára mintegy

50 millió forint kiadást jelent a SIS one4ALL rendszerhez csatlakozás, ezzel szemben a határellenőrzés további két évig történő fenntartása körülbelül 80 millió euróba kerülne.⁹

2006 folyamán a schengeni felkészülést ellenőrző uniós munkacsoport 58 alkalommal értékelt a közép-európai tagállamok helyzetét, s ezek eredményei szerint Szlovénia és Magyarország a legfelkészültebb, itthon további helyszíni ellenőrzéseket nem is tart szükségesnek. Ez egyrészt elismerése a hazánkban 1995-ben elkezdődött schengeni felkészülési folyamatnak, azonban figyelemmel kell lenni különösen Szlovákia helyzetére is. A SIS one4ALL rendszer esetében a döntő szempont a felkészültség, a kritériumok teljesítése, akárcsak az euróövezet esetében. 2007 első felében további schengeni értékelések esedékesek, a tagállamoknak 2007. június végéig kell meghozniuk a szükséges technikai és jogszabályi intézkedéseket. A SIS one4all rendszernek legkésőbb 2007 októberére működőképesnek kell lennie, a BI Tanács formális határozata pedig 2007 novemberében esedékes. Ez alapján csatlakozhatnak a felkészültnek értékelt tagállamok.

A határellenőrzés esetében mindez azt is jelenti, hogy az Ausztriával és Szlovéniával közös határszakaszon 2007 decemberétől megszűnhet az ellenőrzés. Mindannyiunk érdeke, hogy a Szlovákiával közös határszakaszon is ez történjen, ám ez nem rajtunk, hanem leginkább Szlovákián, a szlovák kormányzat erőfeszítésein múlik. Románia irányába valójában azt a szerepet vesszük majd át, amit Ausztria felvállalt az EU-tag Magyarországgal szemben. Románia schengeni

8 Tanácsi végkövetkeztetések: 15801/06. http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/related.asp?BID=86&GRP=11137&LANG=1&cmsId=339

9 <http://www.bruxinfo.hu>, 2006. december 5.

csatlakozása 2012 körül válhat esedékessé. Horvátország esetében a status quo fenntartása a cél, azaz olyan megoldás kidolgozása, amely a schengeni bővítés után nem nehezítené meg a határátkelést. Szerbia és Ukrajna esetében azonban várhatóan megszűnik a könnyített beutazás.¹⁰

A Tanács ülésén a SIS II tervezetéről végleges döntés nem született néhány tagállam parlamenti fenntartásai következtében, azonban megerősítették a COREPER ülésén 2006. október 29-én született megállapodást. Az egyik legfontosabb nyitott kérdés tehát immár a SIS II rendszer működésének megkezdése, a tervezetek hatálybaléptetése. Számos tagállam úgy értékelte ugyanis, hogy a SIS one4all rendszer kiépítése, az ahhoz való csatlakozás késlelteti majd a SIS II adatbázist. A Bizottság szintén ezt az álláspontot képviselte, így a Tanács felkérte a Bizottságot, hogy 2007 februárjára újabb, módosított menetrendet készítsen a soros német elnökséggel közreműködésben a SIS one4all rendszer végrehajtásának tapasztalatai alapján. A SIS II rendszer életbelépése a 2006. októberi menetrend szerint további kilenc hónappal késhe, azaz 2009 nyara előtt a SIS one4all rendszer nem integrálódhat a SIS II rendszerbe.

Záró megjegyzések

Egy lépéssel beljebb. Így lehet tömören minősíteni a portugál javaslat és a decemberi BI Tanács ülés végkövetkeztetéseit.

is. A sokszor emlegetett nagy projektekhez – belső piac, keleti bővítés, illetve középtávon euróövezet – hasonlóan, több lépcsőben, az eredeti menetrendtől eltérően, de tagok lehetünk, valóságosan is részesei lehetünk a határok nélküli Európai Uniónak, nemcsak Nickelsdorftól, hanem immár Záhonytól vagy Nagylaktól egészen az Atlanti-óceánig. A jogi, technikai feltételek, de leginkább az EU 25-ök egyhangú döntése tette ezt lehetővé.

A SIS one4all persze nem SIS II. S ezt több régi tagállam – az alapító hatok többsége – is hangoztatta, jelezte folyamatosan, ezért is késleltették, ameddig lehetett a döntést. Ezen tagállamok ugyanis a majdani SIS II-ben látják a garanciát a biztonság jelenlegi szintjének megőrzésére a belső határellenőrzés megszüntetése után. Ráadásul a SIS I továbbfejlesztése és az ebből eredő párhuzamosságok a SIS II-t kiépítését amúgy is lassítják.

Az Európai Tanács 2006. júniusi végkövetkeztetéseit a decemberi BI Tanács döntése alapján a 2006. decemberi Európai Tanács ülésén módosították, ahol a bel- és igazságügyi kérdések, a döntéshozatali eljárás és a fokozott belső biztonság megteremtése a bővítés mellett a legfontosabb napirendi pontként szerepelt.

Kitekintve mindezen uniós döntések magyarországi jogalkotási következményeire, annyi bizonyos, hogy a Schengeni Információs Rendszer hazai alkalmazása

¹⁰ Elsősorban a schengeni határokhoz közel, 30, illetve 50 km-es sávban letelepedett személyek esetében célozza megteremteni a keretszabályokat a könnyített beutazások alkalmazására az alábbi uniós tervezet: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamok külső szárazföldi határain való kishatárforgalom szabályainak meghatározásáról, valamint a Schengeni Egyezmény rendelkezéseinek módosításáról, COM (2005) 56, 2005/0006/COD. E javaslat tehát például a határok közelében élő délvideki és kárpátaljai magyarság számára könnyítené meg az anyaországgal való kapcsolattartást.

zása jogi feltételeinek megteremtését ez év első felére kell ütemezni, várhatóan ekkor nyújtja be a kormány a Parlamentnek azt a jogszabálycsomagot, amely a szükséges jogharmonizációt célozza megteremteni.

Egyrészt igaz, hogy a SIS one4all rendszerhez való csatlakozásra, így a belső határok eltörlésére formálisan csak a csatlakozási okmány 3. cikk (2) bekezdésének megfelelő tanácsi határozat kihirdetése után kerülhet sor, amely a mostani menetrend szerint csak ez év novemberében esedékes. Másrészt, ha 2006-ra visszatekintünk, az osztrák és a finn elnökség közös munkaprogramjából megvalósult, talán legnagyobb hatású

eredményként a 2006. decemberi BI tanácsi ülés Schengenre vonatkozó döntése értékelhető.

A Hágai Program végrehajtása azonban nemcsak a belső határok lebontását, hanem a külső határokon a fokozott határellenőrzés megteremtését is magában foglalja. Amikor a SIS továbbfejlesztéséről beszélünk, nemcsak a strasbourgi központi adatbázisra, hanem arra a – valójában jogos, s leginkább az EU 15-ök által hangoztatott – igényre is gondolunk, hogy az Unió leendő keleti, schengeni határainál minden tekintetben fenn kell tartani, illetve el kell érni a határőrzet, a biztonság jelenlegi színvonalát. Ez pedig mindannyiunk érdeke.



ORSZÁGGYŰLÉS KÜLÜGYI HIVATALA

Az USA és Európa közös harca a terrorizmus ellen A légi utasok adatainak továbbítása

Vajon hol végződnek az állami felelősségvállalás határai a biztonságért? Vajon hol kezdődik az egyén magánszféréja? Ezek azok a kérdések, amelyeket egy modern államnak a terrorizmus elleni küzdelem kapcsán, különösen 2001. szeptember 11-ét követően, folyamatosan meg kell válaszolnia. Meddig tekinthető egy állami biztonsági intézkedés szükségesnek, arányosnak, indokoltnak? A 18. és 19. század nagy vívmányaiaként lefektetett alapvető szabadságokat, úgy tűnik, a közelmúlt sajnálatos eseményei miatt újra kell fogalmazni. Az elmúlt években a tagállami és az európai uniós jogalkotókra nagy feladat különösen a bel- és igazságügyi együttműködés területén hozott jogszabályok, jogi aktusok elfogadása során várt és vár. Meg kell húzni a határt a biztonság mint közérdek és a magántitok védelméhez való jog, a szabad mozgáshoz való jog, a magánszféra védelméhez való jog kollíziója esetén. Ennek megfelelően új tartalmat kap a személyes adatok védelméhez való jog is.

1. A 2004-es megállapodás története

Az Egyesült Államok a 2001. szeptember 11-ei terrortámadások után, még ugyanazon év novemberében jogszabályokat¹ fogadott el, amelyek az USA területére, területéről vagy területén keresztül járatot indító valamennyi légiutaszállító társaságot arra kötelezik, hogy az Egyesült Államok vámhatóságai [Vám-

ügyi és Határvédelmi Iroda (U.S. Customs and Border Protection, CBP)] részére biztosítsanak elektronikus hozzáférést a helyfoglalási és indulásellenőrzési rendszereikben tárolt, az utazásra és a helyfoglalásra vonatkozó bizonyos információkhoz, összefoglaló elnevezéssel az ún. utas-nyilvántartási adatállományhoz. Ezt az adatállományt a szakirodalomban rövidítve PNR-adatoknak (Passanger Name Records) nevezik.

A CBP – az önkényes adattárolás és -felhasználás elkerülése érdekében – kötelezte magát, hogy az adatokat kizárólag a terrorizmus és más transznacionális, súlyos bűncselekmények elleni védelem céljára használja fel. Az információkat legálább három év és hat hónapig tárolják, azokat – meghatározott feltételek teljesülése esetén – más hatóságok rendelkezésére bocsáthatják. A törvény alapján a PNR-adatokban foglalt információk többségét a CBP az egyének repülőjegyeinek és más utazási okmányainak a fogadó légikikötőnél végzett vizsgálatával az általános határvédelmi feladatainak részeként megszerezheti. Az, hogy ezeket a PNR-adatokat az utasoknak az USA légikikötőjébe való megérkezését vagy onnan való indulását megelőzően elektronikus úton begyűjthetik, jelentősen megnöveli a CBP lehetőségeit arra, hogy az utasok előzetes kockázatértékelését hatékonyan és hatáson elvégezze.

¹ Az Egyesült Államok Törvénykönyve 49. címének 44909(c)(3) szakasza és azok végrehajtott (ideiglenes) rendeletei értelmében (Szövetségi Rendelet 19. címének 122.49b szakasza).

A továbbítás folyamata a következő: a CBP az Egyesült Államokba vagy onnan vagy azon keresztül közlekedő légi járatokon utazó személyekre vonatkozó bizonyos PNR-adatokhoz jut. A légitársaságok az utas részére előjegyzett minden egyes útvonalra vonatkozóan rögzítik a PNR-adatokat a helyfoglalási rendszerben. Az ilyen PNR-adatokat a légitársaságok az indulást ellenőrző rendszerben is tárolhatják. A PNR-adatok különböző, a helyfoglalási eljárás során megadott vagy a légitársaságok vagy utazási irodák birtokában lévő információt tartalmazhatnak, úgymint az utas neve, elérhetősége, az útvonallal kapcsolatos részletek (az utazás időpontja, az indulás és az érkezés helye, az ülés száma, a csomagok száma) és a helyfoglalásra vonatkozó részletek (az utazási iroda és a fizetéssel kapcsolatos információk), vagy egyéb információk (például törzsutas-programban való részvétel).

A PNR-adatok utazást megelőző összegyűjtésének az elsődleges célja a biztonságos légi utazás elősegítése. Ennek megfelelően napirendre került egy olyan nemzetközi megállapodás megkötése az Európai Unióval, amelynek értelmében az európai uniós légiutas-szállító társaságokat is terheli a fent meghatározott adattovábbítási kötelezettség. A CBP pedig vállalta, hogy az EU és az USA között közlekedő légi járatokra vonatkozó utasnyilvántartási adatállományt a következők elleni védelem és harc céljából használja fel: a terrorizmus és az azzal kapcsolatos bűncselekmények; egyéb súlyos, transznacionális jellegű bűncselekmények, ideértve a szervezett bűnözést; és az előbb említett bűncselekmények okán kiadott

elfogatóparancs elől vagy őrizetből történő szökés.

A megállapodás alapján az EU és az USA közötti légi járatokkal kapcsolatban továbbított PNR-adatokat egyedi elbírálás alapján és különleges adatvédelmi garanciák mellett elérhetővé tehetik más belföldi és külföldi kormányzati hatóságok számára, amelyek terrorizmusellenes vagy bűnüldöző feladatokat látnak el.

A megállapodás lehetővé tette továbbá, hogy a PNR-adatokat abban az esetben is más érintett kormányzati hatóságok rendelkezésére bocsássák, ha az adott utas vagy más személyek alapvető érdekeinek védelme szükséges, különös tekintettel a jelentős egészségügyi kockázatra, és ha a törvény egyébként így rendelkezik.

A Belbiztonsági Minisztérium adatvédelmi főtisztviselőjét a törvény kötelezi annak biztosítására, hogy a minisztérium minden részlege a vonatkozó törvényeknek megfelelő módon kezelje a személyes adatokat. A főtisztviselő független a Belbiztonsági Minisztérium minden igazgatóságától, és megállapításai kötelező érvényűek a minisztériumra nézve. Ő végzi a program felügyeletét annak érdekében, hogy a CBP szigorúan betartsa az előírásokat, valamint hogy a megfelelő biztosítékok rendelkezésre álljanak.

Az Európai Bizottság elismerte ugyan az Egyesült Államok által felhozott biztonsági érdekek legitimitását, azonban – a vonatkozó megállapodást közösségi jogi szempontból megvizsgálva – aggályait fogalmazta meg, hogy a nemzetközi megállapodás rendelkezései ellentétesek lehetnek közösségi és tagállami adatvédelmi jogszabá-

2 A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-ei 95/46/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: európai uniós adatvédelmi irányelv).

lyokkal², különösen a számítógépes helyfoglalási rendszerek ügyviteli szabályzatáról szóló, 1989. július 24-ei 2299/89/EGK tanácsi rendelet egyes rendelkezéseivel.

Az Európai Bizottság tárgyalásokba kezdett az Egyesült Államok hatóságaival, melyek eredményeként a CBP kötelezettségvállalásokat („undertakings”) tett annak érdekében, hogy a Bizottság az európai uniós adatvédelmi irányelv 25. cikkének (6) bekezdése alapján megfelelőségi határozatot fogadhasson el.

Az irányelv 25. cikk (1) bekezdése értelmében „a tagállamoknak rendelkezniük kell arról, hogy a feldolgozásra kerülő vagy továbbítás után feldolgozásra szánt személyes adatok csak akkor továbbíthatók harmadik országba, ha – az ezen irányelv egyéb rendelkezései értelmében elfogadott nemzeti rendelkezéseknek való megfelelés sérelme nélkül – az adott harmadik ország megfelelő védelmi szintet tud biztosítani”.

Az irányelv 25. cikkének (2) bekezdése szerint „a harmadik ország által nyújtott védelem szintjének megfelelő mivoltát az adattovábbítási művelet vagy adattovábbítási műveletsorozat feltételeinek figyelembevételével kell értékelni; különös figyelmet kell fordítani az adatok jellegére, a tervezett adatfeldolgozási művelet vagy műveletek céljára és időtartamára, a kiindulási és a célországra, az adott harmadik országban hatályos, általános és ágazati jogrendre, valamint az adott országban érvényesülő szakmai szabályokra és biztonsági intézkedésekre”.

A (6) bekezdés kimondja, hogy „a Bizottság a 31. cikk (2) bekezdésében említett eljárásnak megfelelően megállapíthatja, hogy a harmadik ország megfelelő védelmi szintet biztosít a 25. cikk (2) bekezdése értelmében, az egyének magánéletének, jogainak és szabadságainak védelmére

vonatkozó belföldi jog, vagy a vállalt nemzetközi kötelezettségek, ... alapján”.

Az Európai Bizottság megfelelőségi határozatban megállapította, hogy a CBP a továbbított adatok megfelelő szintű védelmét biztosítja. A Bizottság határozatát a CBP kötelezettségvállalásaira és az azok betartása iránti elkötelezettségére alapozta. Rögzítették, hogy mindezek betartásának elmulasztása a megfelelő módon számon kérhető, és, amennyiben a mulasztás tartósan fennáll, ez a határozat hatályának a felfüggesztéséhez vezethet. A dokumentum szerint az EU tagállamainak illetékes hatóságai gyakorolhatják meglévő hatáskörüket az adatok CBP részére történő továbbításának felfüggesztésére, az egyéneknek a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos védelme érdekében, amennyiben a CBP megszegi a Bizottság határozatában előírt alkalmazandó védelmi előírásokat.

Az uniós irányelv 26. cikke (1) bekezdése szerint „a 25. cikktől eltérően, és amennyiben az adott esetre vonatkozó belföldi jogszabályok másképp nem rendelkeznek, a tagállamok rendelkeznek arról, hogy a személyes adatok olyan harmadik országba irányuló továbbítása vagy továbbítássorozata, amely a 25. cikk (2) bekezdése értelmében nem biztosít megfelelő szintű védelmet, csak a következő feltételek mellett történhet:

a) az érintett egyértelműen hozzájárulását adta a tervezett továbbításhoz; vagy

b) a továbbítás az érintett és az adatkezelő közötti szerződés teljesítéséhez, vagy az érintett kérelmére hozott, szerződést megelőző intézkedések végrehajtásához szükséges; vagy

c) a továbbítás az adatkezelő és valamely harmadik fél közötti, az érintett ér-

dekét szolgáló szerződés megkötéséhez vagy teljesítéséhez szükséges; vagy

d) a továbbítás fontos közérdekből vagy jogi követelések létrejötte, érvényesítése vagy védelme miatt szükséges, illetve azt jogszabály írja elő; vagy

e) a továbbítás az érintett létfontosságú érdekeinek védelme miatt szükséges; vagy

f) a továbbítást olyan nyilvántartásból végzik, amely a törvények vagy rendeletek értelmében a nyilvánosság tájékoztatását szolgálja, és amely általában a nyilvánosság, vagy bármely jogos érdekét igazoló személy számára betekintés céljából rendelkezésre áll, amennyiben a jogszabályok által a betekintésre megállapított feltételek az adott esetben teljesülnek.”

Az irányelv 26. cikkének (2) bekezdése szerint „az (1) bekezdés sérelme nélkül a tagállamok engedélyezhetik a személyes adatok olyan harmadik országba irányuló továbbítását vagy továbbítássorozatát, amely a 25. cikk (2) bekezdése értelmében nem biztosít megfelelő szintű védelmet, amennyiben az adatkezelő megfelelő garanciákat teremt az egyének magánéletének, alapvető jogainak és szabadságainak védelme, továbbá a kapcsolódó jogok gyakorlása tekintetében; ilyen garanciát jelenthetnek elsősorban a megfelelő szerződési feltételek.”

Az Egyesült Államok, az Európai Bizottság aggályaira tekintettel, elhalasztotta a törvény hatálybalépítését. Kilátásba helyezte azonban, hogy 2003. március 5-e után bírsággal sújtja, mi több, nem engedi leszállni azokat a légitársaságokat, amelyek az általa kért adatokhoz történő hozzáférést nem biztosítják. Ezen indoklással fordították vissza például a British Airways egyik járatát. Innentől kezdve számos európai uniós

nagy légitársaság hozzáférést engedett e hatóságoknak a PNR-adataihoz.

A dilemma valahol itt kezdődött: azon légiutas-szállító társaságok előtt, amelyek járatokat indítottak az Egyesült Államok területére/területéről, két választási lehetőség állt: vagy megfelelő jogszabályi felhatalmazás hiányában átadják utasaik adatait az USA vámügyi hatóságainak, kitéve magukat az ezzel járó jogi következményeknek (végső esetben kártérítéskötelezettségnek), vagy nem adják ki a kérdéses adatokat, s így leszállási engedély hiányában jelentős piacot, árbevételt és presztízt veszítenek.

2. A megfelelősségi bizottsági határozat és a megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozat

Az Európai Bizottság 2004. március 1-jén az Európai Parlament elé terjesztette az európai uniós adatvédelmi irányelv 25. cikkének (6) bekezdésén alapuló megfelelősségi határozat tervezetét, mellékelve hozzá a CBP kötelezettségvállalásainak tervezetét. Két héttel később konzultációra megküldte a Parlamentnek a PNR-adatok továbbítása tárgyában az Egyesült Államokkal kötendő megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozat iránti javaslatot. Az Európai Parlament a két dokumentummal kapcsolatban 2004. március 31-én állásfoglalást fogadott el, melyben megfogalmazta jogi fenntartásait. Az EP véleménye szerint a megfelelősségi határozat tervezete meghaladta az európai uniós adatvédelmi irányelv 25. cikkében a Bizottságra ruházott hatáskört. Kérte, hogy a Bizottság új határozat-tervezetet terjesszen elő. Fenntartotta továbbá a Bírósághoz fordulás jogát a tervezett nemzetközi megállapodás jogszerűsége

gének és különösen a magánélethez való joggal való összeegyeztethetőségének ellenőrzése érdekében³.

Az utasforgalmi adatok átadásáról szóló megállapodást végül 2004. május 11-én kötötték meg. Az Európai Bizottság ezt követően 2004. május 14-én elfogadta a megfelelési határozatot⁴, a Tanács 2004. május 17-én fogadta el a megállapodás megkötéséről szóló 2004/496 határozatot⁵. Ezzel lehetővé vált, hogy a PNR-adatok a gép felszállását követő negyedórán belül rendelkezésre álljanak az amerikai hatóságnál, beleértve az utasok nevét, címét, telefonszámát, bankkártyaadatait, vagy például azt, hogy kik kezeltették a jegyüket késve stb.

A megfelelési határozatban az Európai Bizottság deklarálta, hogy „a Közösség teljes mértékben támogatja az Egyesült Államok terrorizmus elleni küzdelmét a közösségi jog által megadott határokon belül”. Megállapította továbbá, hogy „a CBP részére továbbított, a légi utasok PNR-adatállományában szereplő személyes adatok feldolgozását a *Department of Homeland Security, Bureau of Customs and Border Protection* 2004. május 11-i Kötelezettségvállalásaiban és az Egyesült Államok nemzeti jogszabályaiban megállapított feltételek mellett végzi a Kötelezettségvállalásokban meghatározottaknak megfelelően”. Rögzítésre került továbbá a célhoz kötöttség elve, amelynek értelmében a

PNR-adatokat kizárólag olyan célokra lehet felhasználni, amelyek a terrorizmus és a kapcsolódó bűncselekmények, a transznacionális jelleget öltő egyéb súlyos bűncselekmények – beleértve a szervezett bűnözést is –, illetve a fenti bűncselekmények miatt elrendelt letartóztatás, illetve kiadott elfogatóparancs előli szökés megelőzését és ezek leküzdését szolgálják. A határozat kimondta, hogy a CBP úgy tekintendő, mint amely biztosítja a megfelelő védelmi szintet. A határozat ezenkívül bizonyos körülmények fennállása esetén lehetőséget biztosított a tagállamoknak az adatáramlás felfüggesztésére, illetve kimondta, hogy amennyiben bizonyítékok vannak arra nézve, hogy a megfelelő védelmi szinthez szükséges alapelveket már nem tartják be, értesíteni kell a CBP-t, és adott esetben hatályon kívül kell helyezni a megfelelési határozatot.

A megállapodás megkötéséről szóló határozattal „a Közösség nevében a Tanács jóváhagyta az Európai Közösség és az Amerikai Egyesült Államok közötti, a PNR-adatoknak a légi szállítók általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma Vámügyi és Határvédelmi Irodájának történő továbbításáról szóló megállapodást”. „A CBP – szigorúan a megfelelési határozatnak megfelelően, és mindaddig, amíg az alkalmazandó, illetve kizárólag addig, amíg kielégítő rendszer nem kerül felállí-

3 A 1/04. ügyszám alatti kérelmet, amelyben az Európai Közösségről szóló szerződés 300. cikk (6) bekezdése alapján az Európai Bíróság véleményét kérték a tervezett megállapodásnak az alapszerződés rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségéről, visszavonták a későbbiekben.

4 Az Egyesült Államok Vámügyi és Határvédelmi Irodája rendelkezésére bocsátott, a légi utasok utasnyilvántartási adatállományában tárolt személyes adatok megfelelő védelméről szóló 2004/535/EK határozat.

5 Az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti, a PNR-adatoknak a légi szállítók általi feldolgozásáról és az Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma Vámügyi és Határvédelmi Irodájának történő továbbításáról szóló megállapodás megkötéséről szóló 2004/496/EK határozat.

tásra az ilyen adatok légi szállítók általi továbbítására – elektronikus úton hozzáférhet a légi szállítóknak az Európai Közösség tagállamai területén elhelyezkedő helyfoglalás-/indulás-ellenőrzési rendszereiben tárolt PNR-adatokhoz”.

A megállapodást a Tanács soros elnökségének képviselője, illetve az Amerikai Egyesült Államok belbiztonsági minisztere 2004. május 28-án írta alá Washingtonban, és még e napon hatályba is lépett.

3. Megsemmisítési eljárások az Európai Bíróság előtt

Az Európai Parlament 2004. július 27-én mindkét határozat ellen megsemmisítési keresetet nyújtott be a Bírósághoz (*C-317/04. sz. ügy és C-318/04. sz. ügy*). A megfeleléségi határozattal kapcsolatban az Európai Parlament kifogásolta, hogy figyelmen kívül hagyták az európai uniós adatvédelmi irányelvben meghatározott rendelkezéseket, különösen az irányelv 3. cikkének (2) bekezdését. Ezen rendelkezés kizárja ugyanis az irányelv hatálya alól „a közösségi jog hatályán kívül eső tevékenységek(et), mint például az Európai Unióról szóló szerződés V. és VI. címeiben megállapítottak, valamint a közbiztonsággal, a védelemmel, a nemzetbiztonsággal (beleértve az ország gazdasági jólétét is, ha a feldolgozási művelet nemzetbiztonsági ügyre vonatkozik), továbbá a büntetőjog területén az állami tevékenységekkel kapcsolatos feldolgozási műveletek(et)”.

Az Európai Parlament álláspontja szerint a megfeleléségi határozat sérti az irányelv alapvető elveit (az adatfeldolgozás aggályos, eredeti célja; jogszabályi adatfeldolgozási kötelezettség hi-

ánya, a bírósági védelemhez való jog nem biztosított; valós és hatékony biztosíték hiánya a harmadik országok felé történő adattovábbításban). Az arányosság elve mellett sérti továbbá az alapvető jogokat, és különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 8. cikkében foglalt, magánélethez való jogot, valamint személyes adatok védelméhez fűződő jogot, ahogyan azokat a Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága értelmezte. A Parlament mindezek mellett arra is utalt, hogy a megfeleléségi határozat az arányosság elvét is sérti, különösen azért, mert nagyszámú PNR-adat továbbítható, és ezen adatokat az amerikai hatóságok túl hosszú ideig őrizhetik meg.

A megállapodás megkötéséről szóló tanácsi határozattal kapcsolatban az Európai Parlament kifogásolta a nem megfelelő jogalapot, véleménye szerint az Európai Közösségről szóló 95. cikkre nem alapozható a Közösségnek a megállapodás megkötésére vonatkozó hatásköre, mivel a megállapodás az európai uniós adatvédelmi irányelv hatálya alól kizárt adatfeldolgozásra vonatkozik. Az Európai Parlament szerint – mivel a megállapodás módosítja az Európai Közösségről szóló szerződés 251. cikkében megállapított eljárás szerint elfogadott irányelvet – a megállapodást csak a Parlament hozzájárulását követően köthették volna meg. Utalt továbbá arra, hogy megsértették az alapvető jogokat, az arányosság elvét, hiányzik az indokolás. A Tanács emellett megsértette az Európai Közösségről szóló szerződés 10. cikkében kimondott jóhiszemű együttműködés elvét, figyelemmel arra, hogy a vitatott határozat elfogadására szokatlan körülmények kö-

zött, a Bíróság előtt az 1/04 sz. vélemény iránti kérelemmel indított eljárás alatt került sor.

Az Európai Bíróság egyesítette a két ügyet, és 2006. május 30-án meghozta az ítéletét. A megfelelőségi határozattal kapcsolatban kimondta, hogy az európai uniós adatvédelmi irányelv 3. cikke (2) bekezdésének első francia bekezdése *kizárja az irányelv hatálya alól a közösségi jog hatályán kívül eső, így különösen az Európai Unióról szóló szerződés V. és VI. címeiben megállapított tevékenységekkel, valamint a közbiztonsággal, a védelemmel, a nemzetbiztonsággal, továbbá a büntetőjog területén az állami tevékenységekkel kapcsolatos feldolgozási műveleteket.* „A PNR-adatok CBP részére történő továbbítása a közbiztonsággal és a büntetőjog területén végzett állami tevékenységekkel kapcsolatos adatfeldolgozásnak minősül.” Elismerte ugyan, hogy „a PNR-adatokat a légitársaságok gyűjtik a közösségi jog hatálya alá tartozó tevékenységük végzése – azaz szolgáltatás igénybevételére jogosító repülőjegy eladása – során, ám a megfelelőségi határozatban szereplő adatfeldolgozás egészen más jellegű.” A megfelelőségi határozat nem a szolgáltatás nyújtásához és igénybevételéhez szükséges adatfeldolgozást, hanem a közbiztonság fenntartása és a bűnüldözés érdekében szükséges adatfeldolgozást szabályozza.

A megfelelőségi határozat személyes adatoknak az irányelv 3. cikke (2) bekezdésének első francia bekezdése értelmében vett feldolgozásáról szól. „E határozat tehát nem tartozik az irányelv tárgyi hatálya alá. Így az első jogalaphoz az irányelv 3. cikke (2) bekezdése első francia bekezdésének megsértésére alapozott első része alapos. Következés-

képpen a megfelelőségi határozatot – az első jogalap egyéb részeinek és a Parlament által előadott egyéb jogalaphoz a vizsgálata nélkül is – meg kell semmisíteni.” A Bíróság kimondta továbbá, hogy „az Európai Közösségről szóló szerződés 95. cikke az irányelv 25. cikkével összefüggésben nem alaposíthatja meg a Közösség hatáskörét a megállapodás megkötésére. A megállapodás ugyanazon adattovábbításról, és így ugyanazon – az irányelv hatálya alól kizárt – adatfeldolgozásról szól, amiről a megfelelőségi határozat. Következésképpen a 2004/496 határozatot érvényesen nem lehetett az EK 95. cikk alapján elfogadni.”

Az Európai Bíróság korlátozta ítéletének hatályát, hivatkozással arra, hogy „a jogbiztonság és az érintettek védelme érdekében indokoltnak tűnik a megfelelőségi határozat ugyanennyi ideig történő hatályban tartása. Úgy rendelkezett, hogy a „megfelelőségi határozatot 2006. szeptember 30-ig – azonban ezen belül is legfeljebb a megállapodás megszűnéséig – hatályban kell tartani.” 2006. október 1-je egyben határidő volt az Európai Bizottság és a Tanács számára, hogy addig immár megfelelő jogalappal megállapodást kössenek az amerikai féllel.

A két határozatot megsemmisítették ugyan, azonban rendezni kellett az ex lege helyzetet. Az európai uniós légitársaságok ugyanis megfelelő jogi felhatalmazás nélkül (nem) adhatták ki a légi utasok adatait a jövőben. Abban az esetben, ha mégis megtették volna, alapot teremtettek volna saját magukkal szemben esetleges eljárások megindítására.

Két megoldás kínálkozott a helyzet megoldására. Az egyik szerint 25 tagállam köt az USA-val megállapodást. A másik



szerint az Európai Unióról szóló szerződés 24. cikkének megfelelően egy EU–USA megállapodást kötnének. Egy ilyen, a 24. cikk szerinti megállapodás aggályos. A harmadik pillér területén ugyanis sem a Bizottság, sem az Európai Unió nem rendelkezik felhatalmazással a megfelelő védelem kimondására, ezért a 24. cikk szerinti megállapodás nem tenné jogszerűvé az adatok továbbítását. A harmadik pillér tekintetében ugyanis jelenleg (a vonatkozó kerethatározat elfogadásáig) a személyes adatoknak az országhatárokat átlépő áramlásáról szóló Európa tanácsi kiegészítő jegyzőkönyvet kell alkalmazni, amely szerint a nemzeti jog feladata a szükséges garanciák megteremtése jogi szabályozással, vagy az adatkezelő által kötendő szerződéssel.

Fontos volt, hogy a fenti megállapodás ideiglenes jelleggel már az egyes tagállamok alkotmányos (ratifikációs) eljárásainak befejeződése előtt érvénybe lépessen.

A kérdés mielőbbi rendezésében különösen az Európai Parlament Állampolgári jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága (LIBE) volt elszánt, amely egy három tényező megközelítést javasolt, amely az európai uniós intézmények együttműködésén alapulna. Először is, a legfontosabb elem az Európai Unió Tanácsának elnökségével és az Európai Bizottsággal való együttműködés. Másodszor, a nemzeti parlamenteket is be kellett vonni a vitákba, a Bíróság ítélete ugyanis egyértelműen kiemelte a nemzetbiztonság tárgykörében a tagállami hatáskört, szükségessé vált a nemzeti adatvédelmi hatóságok bevonására is. Harmadszor, uniós szinten is megállapodást kell kötni azon szabályokról, amelyeket bűnüldözési, közbiztonsági célokra kívánnak felhasználni.

4. Új megállapodás az Európai Bíróság ítéletét követően

A megállapodással kapcsolatos tárgyalások 2006. október 6-án eredményesen lezárultak, az Európai Unió Tanácsa annak aláírását 2006. október 16-án elfogadott határozatával hagyta jóvá.

Az új megállapodás szerint az Európai Unió biztosítja, hogy az Amerikai Egyesült Államokba érkező vagy onnan induló nemzetközi utasszállító légi járatokat üzemeltető légi fuvarozók a helyfoglalási rendszerükben tárolt PNR-adatokat az amerikai Belbiztonsági Minisztérium által előírt módon dolgozzák fel. Ennek megfelelően az amerikai Belbiztonsági Minisztérium addig, amíg az érintett adatok légi fuvarozók általi továbbítására alkalmas, megfelelő rendszer nem kerül felállításra, elektronikus úton hozzáférhet a légi fuvarozóknak az Európai Unió tagállamai területén elhelyezkedő helyfoglalási rendszereiben tárolt PNR-adatokhoz. Az amerikai Belbiztonsági Minisztérium az Egyesült Államok vonatkozó jogszabályaival és alkotmányos előírásaival összhangban, jogellenes – különösen állampolgárságon vagy lakóhely szerinti országon alapuló – megkülönböztetés nélkül dolgozza fel a továbbított PNR-adatokat és kezeli az adatfeldolgozással érintett adatalányokat.

A megállapodás értelmében az Európából Amerikába repülő utasok bizonyos személyes adatait a légitársaság köteles lesz átadni az amerikai hatóságoknak, a gép indulása előtt legkésőbb 15 perccel. A megállapodás némi többletet ad az amerikai hatóságoknak az eredeti, 2004-es megállapodáshoz képest: megkönnyíti az adatokat fogadó amerikai vámügyi hatóságoknak, hogy az adatokat átadják más amerikai szövetségi ha-

tóságoknak. Nem teszi ugyanakkor lehetővé az ún. „pull” rendszert, azaz azt, hogy a hatóságok „minden további nélkül” hozzáférjenek ezekhez az adatokhoz. Helyette a „push” rendszer került bevezetésre, azaz az adatokat minden esetben konkrétan kérniük kell az adott légitársaságtól. Az új megállapodás is csak ideiglenes, 2007 júliusáig érvényes, utána vagy kétoldalú megegyezéssel kell meghosszabbítani, vagy pedig újra kell tárgyalni. Az Európai Parlament szerint az új megállapodás nem tartalmaz elég adatvédelmi garanciát, és tartalmazza ugyanazokat a hibákat, mint az előző: túl sok személyes adatot érint, és nincsenek benne világos szabályok arra vonatkozóan, hogy más ügynökségek hogyan élhetnek ezekkel az adatokkal. „Most pusztán időt nyertünk arra, hogy egy új megállapodást kössünk, ami 2007 júliusa után lesz érvényes” – mondta még 2006. októberben *Sophie in't Veld* (ALDE, Hollandia) európai parlamenti képviselő, a LIBE-bizottság tagja, aki a megállapodás 3. és 6. cikkére hivatkozik, amelyben mindössze úgy fogalmaznak, hogy az EU „megítélése szerint a Belbiztonsági Minisztérium biztosítja a megfelelő adatvédelmi elveket”, valamint hogy „a Belbiztonsági Minisztérium az adatokat az amerikai joggal és alkotmányos követelményekkel összhangban kezeli”.

In't Veld levélben fordult az Európai Bizottsághoz, amelyben azt kifogásolta, hogy a megegyezés semmiféle konkrét garanciát nem tartalmaz az ún. push rendszerre történő átállásra. A megállapodás úgy fogalmaz, hogy az új rendszert akkor vezetik be, „amint ez technikailag megoldható”. A megegyezéshez csatolt, a Belbiztonsági Minisztérium egyik helyettes vezetője által aláírt levélben csak annyi áll, hogy „a minisztérium,

amint lehetséges, átáll a push rendszerre, és legkésőbb 2006 végén lefolytatja a megfelelő tesztek egy rendszeren, amelyet jelenleg fejlesztenek”. Int Veld képviselő az Európai Parlament LIBE-bizottságának 2006. október 2–3-án megrendezett, nemzeti parlamenti képviselőkkel kibővített ülésén elmondta: az amerikai féllel folytatott tárgyalásokon több alkalommal kért tájékoztatást arra vonatkozóan, hogy a kért adatok ismerete konkrétan jelentős nemzetbiztonsági érdeket érint. Ilyen tájékoztatást nem kapott. Az is igaz, hogy 2004 óta nem került nyilvánosságra semmilyen beszámoló arról, hogy a szóban forgó PNR-adatok birtokában milyen veszélyes cselekményeket sikerült megakadályozni.

Franco Frattini, az Európai Bizottság alelnöke, bel- és igazságügyekért felelős biztosa a megállapodáshoz csatolt amerikai levélről nem akart vitát folytatni, mondván, az egy egyoldalú dokumentum, nem a megállapodás része, semmiféle jogi erővel nem is bír. Arra is rámutatott, hogy európai oldalról a megállapodás végrehajtását bármikor fel lehet függeszteni, ha úgy tűnik, hogy az amerikaiak az adatvédelmi szabályokat nem tartják be.

5. A megállapodás magyarországi implikációja

A szóban forgó nemzetközi szerződés kihirdetése és a benne foglalt intézkedéseknek a magyar jogszabályokkal történő összehangolása Magyarországnak az európai uniós tagságából fakadó nemzetközi jogi kötelezettsége. Tekintettel arra, hogy a magyar jogrend a dualista megközelítést alkalmazza, a kormány benyújtotta az Országgyűlésnek az Európai Unió és az Ame-



rikai Egyesült Államok között az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légi fuvarozók általi feldolgozásáról és az Amerikai Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló megállapodás kihirdetéséről szóló törvényjavaslatot. Figyelembe kellett azonban venni a vonatkozó magyar adatvédelmi szabályokat.

Magyarországon 1992 óta egy, az európai viszonylatban szigorúnak számító adatvédelmi törvény⁶ van hatályban. A törvény és az annak alapján az Alkotmánybíróság által elfogadott határozatok [15/1991. (IV.30.) AB határozat, 34/1994. (VI. 24.) AB határozat és 12/2004. (IV. 7.) AB határozat] alapján a személyes adatok védelméhez fűződő jogot nem védelmi jogként értékelik, hanem az Alkotmánybíróság információs önrendelkezési jogként nevesítette. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 2/1990. (II. 18.) AB határozatában azt is megállapította, hogy a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog nem abszolút jog, tehát kivételesen törvény elrendelheti a magántitok és a személyes adat kötelező kiszolgáltatását, és előírhatja a felhasználás módját is.

A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 3. § (1) bekezdése értelmében személyes adat akkor kezelhető, ha a) ahhoz az érintett hozzájárul, vagy b) azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – helyi önkormányzat rendelete elrendeli. A célhoz kötöttség elve értelmében személyes adatot kezelni csak meghatározott célból, jog gyakorlása vagy kötelezettség teljesítése érdekében lehet. Az adatkezelésnek minden szakaszban meg kell felelnie e célnak. Csak olyan

személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas, csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig. A törvény 9. §-a szerint személyes adat az országból – az adathordozótól vagy az adatátvitel módjától függetlenül – külföldi adatkezelő részére csak akkor továbbítható, ha az érintett ahhoz hozzájárult, vagy törvény azt lehetővé teszi, feltéve, hogy az adatkezelés feltételei a külföldi adatkezelőnél minden egyes adatra nézve teljesülnek. A jogszabálynak garanciákat kell tartalmaznia továbbá arra nézve, hogy az érintett személy az adat útját a feldolgozás során követni, és jogait érvényesíteni tudja. Az erre szolgáló jogintézményeknek tehát biztosítaniuk kell az érintett beleegyezését a feldolgozásba, illetve pontos garanciákat kell tartalmazniuk azokra a kivételes esetekre nézve, amikor az adatfeldolgozás az érintett beleegyezése (esetleg tudta) nélkül történhet. E garanciális jogintézményeknek továbbá – az ellenőrizhetőség érdekében is – objektív korlátok közé kell szorítaniuk az adat útját.

A fenti törvényjavaslat a magyar adatvédelmi szabályozás és az Európai Unió irányában fennálló jogharmonizációs kötelezettségeink összhangjának megteremtését célozza.

A törvényjavaslat az adatkezelés célját meghatározza, nyilvánvaló, hogy a rendelkezésre álló adathalmazból („készlet”) konkrét adatok igénylésére csak valamely jogilag üldözendő cselekmény megvalósulását követően kerül sor.

A hazai jogrendszerben azonban ebben az esetben is elengedhetetlen a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény módosítása, mert csak ez teremthet alapot

6 A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény.

arra, hogy a légi fuvarozók szerződésben kötelezettséget vállaljanak a PNR-adatok továbbítására. Az ugyanis, hogy az utas saját elhatározásából utazik, nem tekinthető az adatai kezeléséhez (továbbításához) történő önkéntes hozzájárulásnak, amely a hazai szabályozás szerint az adattovábbítás feltétele. Ebben az esetben ugyanis egyértelműen kötelező adatkezelésről van szó, amely csak törvényben rendelkezhető el.

Kiemelendő továbbá, hogy a magyar adatvédelmi biztos folyamatosan vizsgálja jogosult a megállapodásban előírt adattovábbítást, és amennyiben jogsértést észlel, úgy élhet az adattovábbítás felfüggesztésének jogával. Ugyanakkor az Európai Unió Tanácsa is bármikor felfüggesztheti vagy megszüntetheti a szóban forgó nemzetközi szerződést, ha azt tapasztalja, hogy a másik fél nem tartja meg a vállalt adatvédelmi követelményeket.

Sólyom László köztársasági elnök 2006. november 29-én mégis megfontolásra visszaküldte az Országgyűlésnek az Európai Unió és az Egyesült Államok között az utasnyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légi fuvarozók általi feldolgozásáról és az Amerikai Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló megállapodás kihirdetéséről, valamint a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény módosításáról szóló törvényt. Az államfő álláspontja szerint nem egyértelmű, hogy a nemzetközi megállapodással kapcsolatban teljesülnek-e az adatvédelmi törvénynek azok a feltételei, amelyek alapján külföldi államokban megfelelő szintűnek tekinthető a személyes adatok védelme. Sólyom László ezért szükségesnek tartotta azt, hogy az Országgyűlés a nemzetközi megállapodást kihirdető törvényben csak úgy tegye lehetővé az adattovábbítást, ha ahhoz az érintett kifejezetten hozzájárult. A köztársasági elnök véleménye szerint

egy ilyen tartalmú szabály nem állna ellentétben a nemzetközi megállapodással.

Erre tekintettel az államfő arra kérte az Országgyűlést, hogy a törvény újratárgyalása és ismételt elfogadása során olyan szabállyal egésszítse azt ki, mely előírja az érintett kifejezett hozzájárulását a külföldre történő adattovábbításhoz. Sólyom László e döntése előtt konzultált az adatvédelmi biztossal és a Malév Rt. vezérigazgatójával, és meggyőződött arról, hogy a törvény visszaküldése nem akadályozza a nemzeti légitársaság tengerentúli járatainak működését.

2006. december 1-jén az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságot, az Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottságot, az Európai ügyek bizottságát és a Külügyi és határon túli magyarok bizottságát jelölték ki a köztársasági elnök átiratának megtárgyalására.

Dr. Latorcai János, dr. Rubovszky György és dr. Semjén Zsolt zárószavazás előtti módosító javaslatot terjesztett elő, javasolva, hogy a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 27/A. § (7) bekezdése az alábbiak szerint módosuljon: „személyszállítást végző légi fuvarozó köteles az utasokat az adatok felvételével egyidejűleg egyedileg tájékoztatni az adatok kezelőjéről és az esetleges adatfeldolgozójáról, a róla kezelt adatokról való tájékozódás és az adatok helyesbítésének jogáról, valamint arról, hogy adatait mely szervnek és milyen célból továbbíthatja. Az utas az eQvedit tájékoztatás másodpéldányának aláírásával igazolja, hogy a tájékoztatást tudomásul vette, így különösen személyes adatainak az e törvény szerinti kezeléséhez és továbbításához hozzájárulását megadta.” A módosító javaslatot az Országgyűlés elfogadta. (Az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság is terjesztett elő zárószavazás előtti módo-

sítő javaslatot, de azt a zárószavazás előtt visszavonta.)

A záróvitára 2006. december 18-án került sor, és még ezen a napon elfogadták a törvényt. Az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légi fuvarozók általi feldolgozásáról és az Amerikai Egyesült Államok

Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló Megállapodás kihirdetéséről, valamint a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény módosításáról szóló 2006. évi CXXVIII. törvényt december 22-én a 2006. évi Magyar Közlöny 160. számában hirdették ki.

BALÁZS KATALIN

Felhasznált irodalom

1. www.bruxinfor.hu vonatkozó cikkei
Még várat magára az új légiutas-megállapodás (2006. 10. 02)
Új megállapodás kell az utasadatok továbbításáról (2006. 06. 01)
Nem adhatók ki a légiutasok adatai az amerikaiaknak (2005. 11. 24)
Kanada hozzáférhet az európai légiutasok adataihoz (2005. 10. 03)
Frattini tájékoztatást ígért a légiutas-vitáról (2005. 03. 15)
Megállapodás a légiutasok adatairól (2006. október 9.)
2. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Honlapja (www.irm.hu)
3. 29. cikk alapján létrehozott adatvédelmi munkacsoport 8/2004 véleménye az utasoknak az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között közlekedő légi járatokra vonatkozó PNR-adatok továbbításával kapcsolatos tájékoztatásáról.
4. Az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok között az utas-nyilvántartási adatállomány (PNR) adatainak a légi fuvarozók általi feldolgozásáról és az Amerikai Egyesült Államok Belbiztonsági Minisztériuma részére történő továbbításáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló törvényjavaslat.
5. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény.

Fenntartható fejlődés és környezetvédelem

Az ember megjelenése óta folyamatosan növekvő mértékben felhasználta, majd megismerve, mind jobban ki is használta környezetét. Már az ókorban, majd a középkorban is megjelentek olyan gondok – szemét- és szennyvízkezelés, vízellátás –, amelyek ma is környezeti problémát okoznak a városokban. A korábbiaknál jóval radikálisabb hatások az ipari forradalom beköszöntével érték a környezetet: az erdőirtás, a bányászat, a mocsarak lecsapolása az eredeti ökoszisztémákat átalakította vagy felszámolta, a gőzgép alkalmazása, a kohászat pedig a városok levegőjét porral és kéntartalmú füsttel szennyezte. A folyókba addig nem látott mennyiségű ipari és kommunális szennyvíz került. Már az 1800-as évek végén felismerte az ember, hogy a végtelenségig nem zsigerelheti ki a természetet, és több helyi kezdeményezés is született a környezet megóvása érdekében: 1870-ben végezték az első levegő-szennyezett-ségi vizsgálatot, 1872-ben nyílt meg a világ első nemzeti parkja (Yellowstone), és 1879-ben Magyarországon is megszületett az első erdőtvény.

A második világháború után, amikor az országok kiheverték a háborús pusztításokat, és az olaj olcsó energiaforrássá vált, felgyorsult az ipar fejlődése. A műanyagok elindultak diadalútjukon, és új energiaforrás jelent meg: az atomenergia. A közlekedés kapacitása többszörösére nőtt, és terjedt a leginkább energiaigényes és legszennyezőbb fajtája: a légi közlekedés. A járványok visszaszorításá-

val a népességszám megnőtt, és elfogyott a művelésbe vonható terület. A mezőgazdaságban általánossá vált a vegyszerek alkalmazása, és megkezdődött az esőerdők kiirtása. A megnövekedett számú és méretű városok váltak környezetszennyezés fő forrásává.

A környezetvédelem születése

A környezetvédelem mint átfogó társadalmi mozgalom az Egyesült Államokban jelent meg, és kibontakozásához nagyban hozzájárult egy szépirodalmi mű, R. Carson *Néma tavasz* című regénye (1962). Szinte egy időben lett bel- és külpolitikai kérdés, amikor is több, megdöbbenést kiváltó környezetszennyezési tragédia (DDT, Contergan) után nyilvánvalóvá vált, hogy a szennyezés nem ismer határokat, és hogy az egész bioszférát veszélyezteti. A környezetszennyezés globális veszélyeire hivatalos szinten először U Thant, az ENSZ főtitkára hívta fel a figyelmet az 1968-as közgyűlésen, a köztudatba kerüléséért pedig sokat tett az A. Pecceli olasz közgazdász által életre hívott Római Klub. Ennek a szervezetnek – melynek munkáját jelenleg is 25 ország 70 tudósa és közéleti személyisége segíti – az állapotjelentései és tevékenysége vetették meg a globális környezetvédelmi gondolkodás tudományos alapjait.

Az első nagy nemzetközi eseményre 1972-ben, Stockholmban került sor. Ez volt az ENSZ Emberi környezet konfe-

renciája, amely mérföldkő volt a környezetvédelem történetében, és dátuma (június 5.) azóta is a környezetvédelmi világnap. Irányelvek megfogalmazása mellett szóba kerültek itt az emberiség egyéb problémái (a fejlődő és a fejlett országok közötti gazdasági szakadék, a helyi háborúk és a nukleáris katasztrófák lehetősége), és a konferencia nagy hatással volt a nemzeti környezetvédelmi szervezetek és politikák kialakítására is. 1977-ben aztán létrejött az ENSZ környezetvédelmi szervezete, az UNEP (United Nations Environment Program).

A nyolcvanas években aztán nyilvánvalóvá vált, hogy a romlás tovább folytatódik, több olyan környezeti katasztrófa is történt (Sandoz-tűz Bázelen, bhopali vegyi üzem balesete, csernobili katasztrófa), amelyek sok ember életét követelték, és a környezetben is jóvátehetetlen károkat okoztak. Ezek felhívták a figyel-

met arra, hogy a környezet- és gazdaságpolitika, valamint a környezet és a fejlődés szoros kapcsolatban vannak egymással. Megszületett a fenntartható fejlődés fogalma (Brundtland-bizottság), ami nem más, mint az emberiség jelen szükségleteinek kielégítése, a környezet és a természeti erőforrások jövő generációk számára történő megőrzésével együtt. Az 1992-es riói konferenciánál már ez lett a vezérgondolata, mindamellett, hogy kiadott a 21. századra egy több száz oldalas ajánlásgyűjteményt, valamint egyezmény született a biológiai sokféleségről és az éghajlatváltozásról. Ezen a konferencián a fejlett országok vállalták, hogy a nemzeti össztermékük 0,7%-át a fejlődőknek adják környezetkímélő technológiák bevezetésére.

Áttörés azonban továbbra sem történt a környezetvédelem ügyében, így a tíz év múlva (2002-ben) megrendezett

1. táblázat. A globális környezetvédelem kezdetei

Idő	Esemény	Jelentősége
1968	U Tant, az ENSZ főtitkárának beszéde az ENSZ közgyűlésén	A környezetszennyezés veszélyei
1968	Római Klub létrejötte	Értelmiségi vitafórum
1970	Első Föld Napja az Egyesült Államokban	Környezetvédelmi világnap
1970	Ember és bioszféra program (UNESCO)	Biodiverzitás védelme
1972	Római Klub első jelentése	A gazdasági növekedés korlátozása
1972	Emberi környezet konferencia, Stockholm	Környezetvédelmi világnap (jún.5) UNEP (ENSZ környezeti programja) létrehozása, 26 irányelv megfogalmazása
1984	Megalakul a Környezet és Fejlődés Világbizottsága (Brundtland-bizottság)	Fenntartható fejlődés ismertté tétele, a környezet- és gazdaságpolitika integrálása
1992	Környezet és fejlődés konferencia (Rio de Janeiro)	AGENDA-21: ajánlásgyűjtemény a 21. századra Egyezmény az ÜHT-gázokról Biodiverzitás egyezmény Elvek az erdőkről
1997	Kiotói Egyezmény (életbelépés: 2005. február)	ÜHT-gázok kibocsátásának korlátozása
2002	ENSZ Világtalálkozó a fenntartható fejlődésről (Johannesburg)	Nyilatkozat a fenntartható fejlődésről (megjelenik a szociális dimenzió) Végrehajtási terv (Brundtland)
2004	ENSZ Környezetvédelmi konferencia (Buenos Aires)	Nincs előrelépés a klímapolitikában
2005	ENSZ-konferencia a klímaváltozásról (Montreal)	A Kiotói Jegyzőkönyv meghosszabbítása

johannesburgi konferencián visszatértek a riói vállalásokhoz, új elemként pedig megjelent a szociális dimenzió. Ezzel kialakult a fenntartható fejlődés három tartópillére: a környezeti, a gazdasági és a szociális.

Környezetvédelmi alapelvek az Unióban

A Európai Gazdasági Közösséget alapító Római Szerződésben még nem szerepeltek környezetvédelmi rendelkezések. Az intenzív gazdasági fejlődés azonban már a hetvenes években olyan környezeti szennyezést okozott a kontinensen, hogy a döntéshozók az 1972-es párizsi csúcson stratégiai kérdésnek minősítették a környezetvédelmet. Több akcióprogram után az 1983-as hozott átütő változást, amiben a problémák kezelése helyett a megelőzésre helyezték a hangsúlyt. A fenntartható fejlődés fogalma a Maastrichti Szerződésben jelent meg először, ahol az Unió környezetpolitikai alapelveit is megfogalmazták. Ezek a következők:

- A *magas szintű védelem elve* a „legjobb gyakorlatot” (best practice) tartja kívánatosnak valamennyi uniós országban, azaz a tudományos eredmények, a környezetvédelmi tevékenység költségeinek és hasznának, valamint az adott régió környezeti, gazdasági és társadalmi helyzetének figyelembevételét.
- Az *elővigyázatosság elve* azt jelenti, hogy a környezetkárosítást minden eszközzel meg kell próbálni elkerülni. Ezen elv alapján preferálja az Unió az integrált környezetvédelmi technológiákat, amelyek az ún. csővégi megoldás helyett egy korszerűbb termelési folyamattal oldják meg a szennyezés kérdését.
- A *megelőzés elve* szerint a szennyező hatásokat a forrásnál kell megszüntetni, megakadályozva ezzel a szétterjedést.
- A *szennyező fizet elv* a környezeti kár költségeit a kár okozójára hárítja. Az összeg magában foglalhatja a normák betartásának költségeit csakúgy, mint a szennyezés okozta kár megtérítését.
- A *szubszidiaritás elve* szerint az EU csak akkor cselekszik, ha az adott környezeti problémát hatékonyabban tudja kezelni, mint maga a tagállam. A gyakorlatban ez inkább azt jelenti, hogy az Unió a stratégiákat és programokat dolgozza ki, a megvalósítást azonban a tagállamokra bizza.
- A *partnerség elve* a fenntartható fejlődés szereplőinek – az üzleti és az állami szektor, az állampolgárok, a társadalmi szervezetek – párbeszédét jelenti a környezetvédelmi ügyekben.
- Az *integrálás alapelve* a környezet megóvását minden közösségi ágazati politika szerves részévé teszi.

Az EU jelentős összegeket különít el a környezetvédelmi célok megvalósítására. A regionális támogatásokhoz a strukturális alapokon keresztül lehet hozzájutni, míg a Kohéziós Alap teljes költségvetésének felét alkotja a környezetvédelmi beruházásokra költhető összeg. Ebből 2000–2006 között Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország 9 milliárd eurós támogatásban részesül. 1992-ben jött létre a LIFE-program, mely társfinanszírozás keretében támogatja a környezetvédelmi tevékenységeket, és a 2000–2004 közötti időszakra 640 millió euróval rendelkezett. A társulási egyezmény keretében a LIFE-programban már a bővítés előtt négy uniós

tagjelölt ország (Észtország, Magyarország, Lettország, Szlovénia) és Románia vett részt.

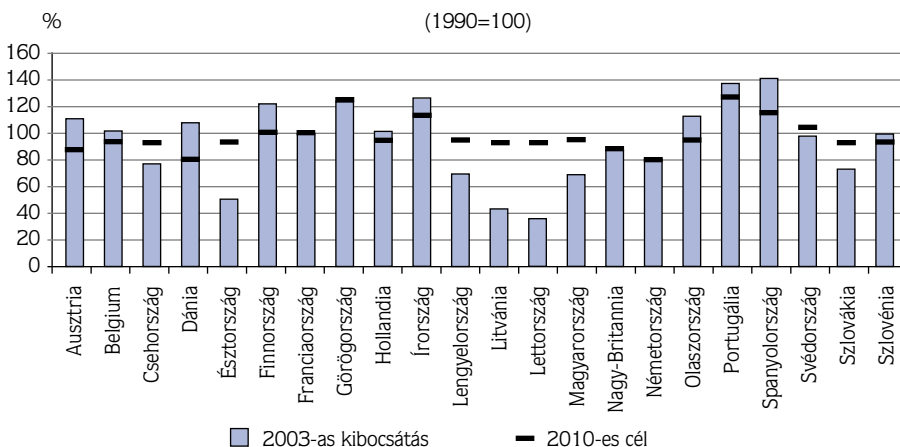
Az újonnan csatlakozott országok az Uniót fajokban gazdag vadvilágukkal, természeti értékeikkel gazdagították. A hatékonyabb energiafelhasználás, a közlekedési, energia- és vízellátó szektor fejlesztése, valamint a hulladékgazdálkodás azonban további fejlesztésre vár. A környezetvédelemre vonatkozó közösségi követelmények teljesítésében egyes országok elmaradtak, és átmeneti mentességet kaptak. Ez a mentesség azonban csak meglévő létesítmények és költséges infrastruktúrális (pl. települési szennyvízelvezetés és -tisztítás) beruházásoknál él.

Az Unió környezeti indikátorai

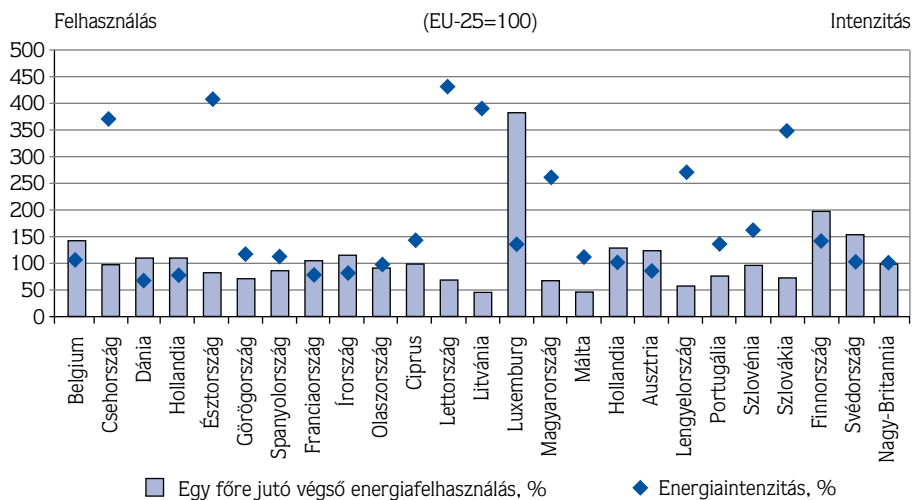
A Közösség környezetpolitikájának alapvető céljai, a pazarló energiafogyasztás megállítása, a szennyezések csökkentése, a természeti értékek védelme, amely célok gyakran alapvető változtatást kívánnak a fogyasztási szokások vagy az

életmód terén is. Az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága 2006 márciusában hozta nyilvánosságra azt a tíz környezeti-orientált indikátort, amelyek ezeket a prioritásokat legjobban kifejezik.

- **Klímaváltozás:** Az EU-15 kiotói vállalásaiban az üvegházhatású gázok (ÜHG) 8%-os csökkentését vállalta a 2008–2012 évekig, amelyből 2003-ra mindössze 1,7%-ot sikerült teljesítenie a 15 országnak. A tíz új tagállam – akik szintén ratifikálták a jegyzőkönyvet – 6–8%-os vállalása, Szlovénia kivételével, 2003-ra teljesült.
- **Közlekedés:** Az Unió célja, hogy a közlekedés bővülésének ütemét a gazdasági növekedés mértéke alá szorítsa. Míg ugyanis 1995 és 2004 között a teherszállítás teljesítménye 28%-kal – ezen belül a közúti szállítást 32%-kal – növekedett, addig a GDP csak 23%-kal. A közlekedésből származó üvegházhatású gázok mennyisége évente 1%-kal növekszik.
- **Energiaintenzitás:** Az EU-25 egységszintű GDP-jének előállításához Japánnál



1. ábra. Az uniós országok ÜHG-kibocsátása 2003-ban, és a 2010-es célok



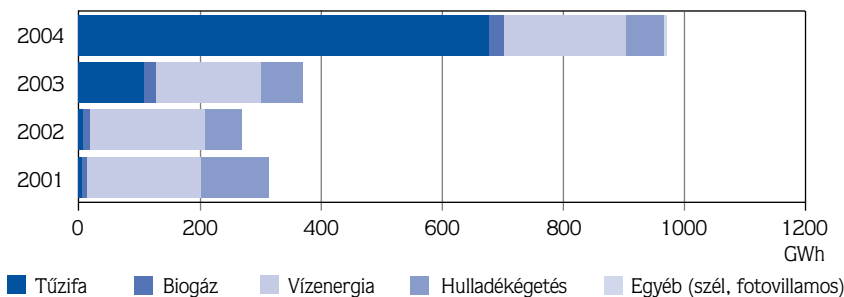
2. ábra. Energiafelhasználás és energiaintenzitás az Unióban

több, az Egyesült Államoknál azonban kevesebb energiát használ fel. A mutató értéke az Unió régi tagállamaiban a kilencvenes évek kezdetétől 2000-ig folyamatosan és kismértékben javult, azóta nincs változás. Az új tagállamok energiaintenzitása az utóbbi tíz évben csaknem a felére csökkent, de így is többségük (7) jóval több energiával termeli meg javait, mint a régi tagállamok

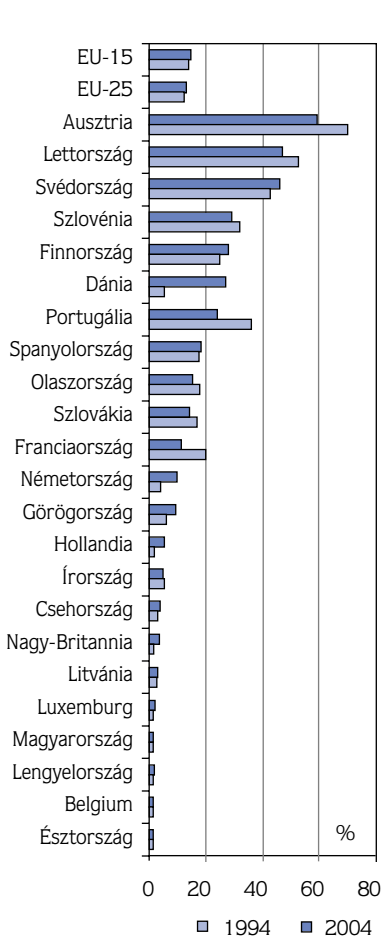
- **Megújuló energiaforrások:** Az EU-25 célja, hogy 2010-ig 21%-ra emelje a megújuló energiaforrásokból előállított elektromos energia arányát, ami azonban 2004-ben még nem érte el a 14%-ot, és kétharmada biomasszából, közel negyede pedig a víz erejéből származott. A villamosenergia-fogyasztás legnagyobb arányát Ausztriában, Lettországban és Svédországban termelik alternatív módon. Szlovéniában, Ausztriában és Svédországban 40–50%-os a vízi energia részesedése, az országok többségében

azonban a biomassza a fő forrás. Az utóbbi tíz évben nem beszélhetünk egyetlenes bővülésről az alternatív energiaforrások felhasználásának terén: míg Dániában, Németországban, Görögországban és Hollandiában nőtt, Ausztriában, Lettországban, Portugáliában és Franciaországban csökkent részesedésük az energiafelhasználásban. Az új csatlakozók közül Lettország villamosenergia-felhasználásának közel felét, Szlovénia pedig közel harmadát alternatív forrásokból oldja meg.

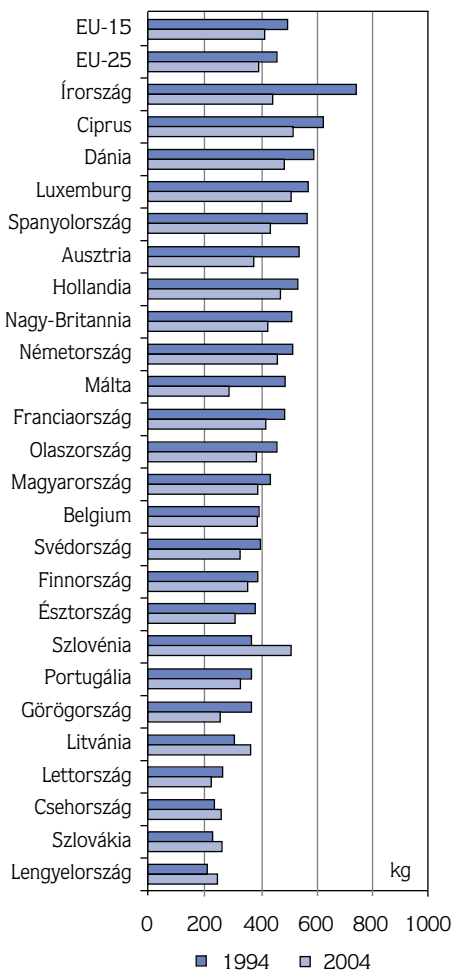
- **Kommunális hulladék:** 2004-ben 16%-kal több kommunális hulladék keletkezett az uniós országokban, mint tíz évvel korábban. Nem sikerült a keletkező hulladék mennyiségének bővülését a GDP növekedésének ütemétől elválasztani, ezek hasonló arányban gyarapodtak ezekben az években. Az Unió területén mindössze öt új csatlakozó ország termelt kevesebb szemetet 2004-ben, mint tíz év-



3. ábra. Villamosenergia-termelés megújuló energiaforrásból Magyarországon



4. ábra. Megújuló energiaforrásokból származó áramfogyasztás aránya



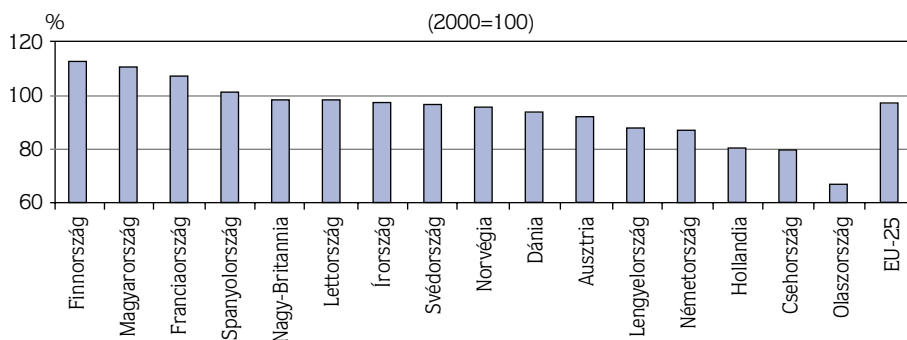
5. ábra. Egy főre jutó települési szilárd hulladék

vel korábban. A hulladéklerakókra szállított szemét mennyisége kismértékben csökkent, a hulladékégetésből származó energia mennyisége pedig kismértékben növekedett. 1995 és 2004 között az újrahasznosított kommunális hulladék mennyisége megduplázódott.

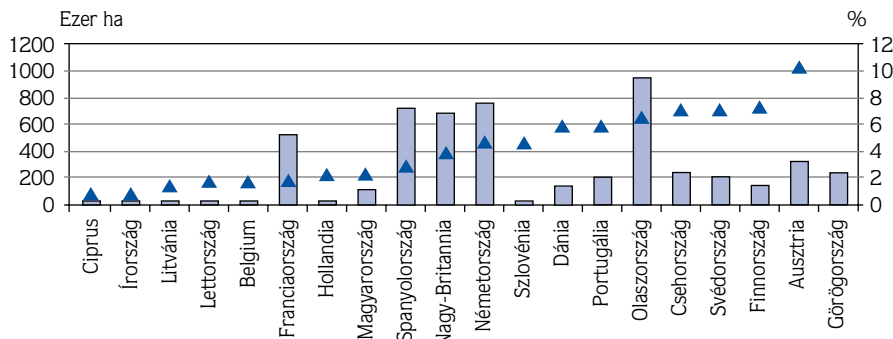
- **Biodiverzitás, madárpopulációk:** Az Unió célja, hogy 2010-ig megállítsa a biológiai sokféleség csökkenését. Szakértők véleménye szerint a szántóföldeken élő madárpopulációk száma jó indikátora a biodiverzitás mértékének. A 2000. évi állapothoz viszonyítva a kilencvenes évek elején populációgazdagabb volt Európa, és bár

2003-ban nőtt a sokféleség, a 2000-es szintet csak három országban – köztük hazánkban – haladta meg. Az általában tapasztalható negatív tendenciáért a területhasználatok megváltozása a felelős.

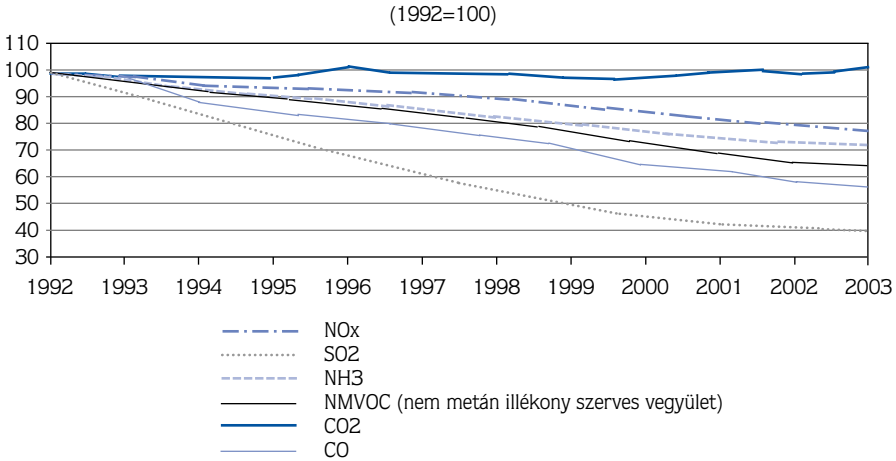
- **Biogazdálkodás:** A fenntartható mezőgazdaság olyan művelési mód, melynek során megőrizhetők a mezőgazdaság alapjául szolgáló természetes erőforrások. A bio-, öko- vagy organikus gazdálkodás ennek a követelménynek messze megfelel, túlmutatva ezzel a konvencionális gazdálkodás pusztán mennyiségi és minőségi szemléletén. Noha az organikus gazdálkodási formák 1980 óta gyorsan



6. ábra. A szántóföldeken élő madárpopulációk 2003-ban



7. ábra. Biogazdálkodás 2004-ben

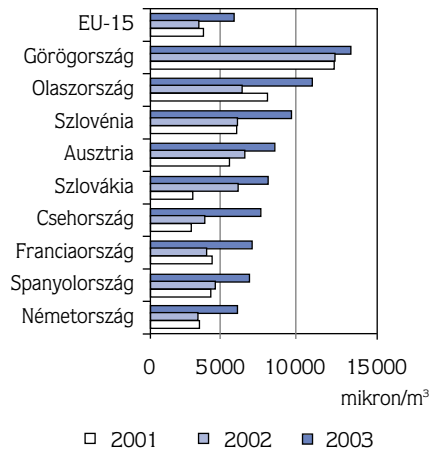


8. ábra. Légszennyező anyagok kibocsátása az EU-25-ben

terjedtek, a növekedés a 2001-es 19%-ról 2003-ra 5%-ra esett vissza, amikor az Unió mezőgazdasági területeinek közel 4%-án folyt biotermelés. Elterjedtsége az új tagállamokban alacsonyabb, ahol viszont a bővülés dinamikusabb.

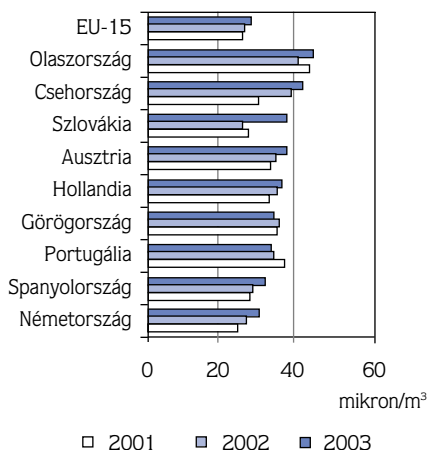
- **Levegőbe történő kibocsátások:** Általában előrehaladás történt a levegőszennyező anyagok kibocsátásának csökkentésében. Az üvegházhatást okozó gázok közül a szén-dioxid kibocsátott mennyisége valamivel nőtt, a többi (nitrogén-oxidok, metán, ózonréteget károsító anyagok) kevesebb lett 1992 óta az Unió területén. Az ún. téli szmogért felelős egyik összetevő, a kén-dioxid csökkenése volt a legjelentősebb.
- **Városi levegőminőség:** A legtöbb városban a levegőszennyezés továbbra is probléma. Az átlagos földfelszíni ózonkoncentrációk nőnek, bár a csúcskoncentráció értékei alacsonyabban. A legtöbb határérték-túllépés a dél-európai országokban történik. Az európai városok lakosságának jelen-

tős részét a finom frakciójú szilárdanyag határértéket meghaladó mértékű koncentrációja is érinti, ami az utóbbi években is növekvő tendenciát mutat. A 2003-as év kedvezőtlen időjárása mind az ózon, mind a por-szennyezettséget kedvezőtlenül befo-



9. ábra Az ózonnal leginkább szennyezett országok határértéken túli napi koncentrációinak összege*

*Népességgel súlyozva



10. ábra. A szilárd anyaggal leginkább szennyezett országok éves átlagos kibocsátása*

*Népességgel súlyozva

lyásolta. Mindkét szennyezőanyag különösen ártalmas az érzékeny hatásviselő csoportok számára (asztmások, gyerekek, idősek).

- *Halászat:* Az EU közös halászati politikájának 2003-as reformja a környezeti és gazdasági szempontokat is figyelembe vevő fenntartható halászat kialakítását célozta. Két hosszú távú mechanizmusa egyrészt a kipusztulással fenyegetett állományok helyreállítására, másrészt a többi állomány biztonságos szinten történő fenntartására irányult. 2003-ban az összes kifogott halmennyiség több mint 20%-kal meghaladta a biológiailag biztonságos mennyiséget. Az elmúlt évtizedben az európai hajóflotta kapacitása alig csökkent, ezen belül az EU flottájában történt a legnagyobb visszafejlesztés. Mivel egyre korszerűbb hajókkal történik a halászat, a kifogott mennyiség nem csökken a kívánatos mértékben. Legveszélyeztettebb az európai tőkehalállomány.

JÁVORSZKYNÉ NAGY ANIKÓ

Bécs: misszió vagy hazaárulás? Beszélgetés Somogyi Éva történésszel

Az idén lesz 140 éve, hogy Ausztria és Magyarország között megszületett a kiegyezés. Az általa létrehozott dualista rendszer mint korai integrációs szisztéma története és sorsa az Európai Unió számára is tanulságos lehet. Somogyi Éva történész „Hagyomány és átalakulás, Állam és bürokrácia a dualista Habsburg Monarchiában” című, most megjelent könyve is ezt példázza. Az alábbiakban a szerzővel készült beszélgetést közöljük.

– Tudom, hogy a történész nem szereti az aktualizálást. Mégis megkérdezem: az 1867-es kiegyezés nem fogható-e fel rendszerváltásként?

– De igen. Méghozzá nem csupán Magyarország, hanem a partnerország számára is. Ugyanis ekkorra dőlt el véglegesen, hogy Ausztria nem lesz tagja a német egységnek. Ez legalább akkora nemzeti traumát jelentett az osztrákok, mint amekkorát a kiegyezés az azt ellenző magyarok számára. Újdonság volt az is, hogy Ausztriában korábban stabil alkotmányosság nem létezett. 1867-ben kezdődött a fontos ügyek, mindenekelőtt a külpolitika (vagyis a birodalmi politika) parlamenti ellenőrzése. Tulajdonképpen ezzel a konstitucionalizmus kiterjesztésével és megerősítésével magyarázható, hogy az osztráknémet liberális polgársággal el lehetett fogadtatni a Magyarországgal való kiegyezést. Tehát rendszerváltás következett be az egész Osztrák-Magyar Monarchiában, mégpedig több vonatkozásban is. Ennek az átalakulásnak volt kísérő jelensége egy új birodalmi elit létrejötte, amelynek a be-

mutatását most megjelent könyvem fő céljának tekintetem.

– Mielőtt erről az elitről beszélénnék, nézzük meg, milyen közös és milyen eltérő érdekei voltak a két, birodalomalkotó országnak.

– Az osztrák-magyar kiegyezés azt nyilvánította ki, hogy a két országnak – Ausztriának és Magyarországnak –, miként a múltban voltak, úgy a jövőben is lesznek közös ügyei: a védelem és annak legfontosabb eszköze, a külpolitika. Ezek az ügyek közös miniszterek fennhatósága alá tartoznak, ugyanúgy, mint a közös hadsereg és külpolitikára fordítandó pénzek kezelése. A nézeteltérések abból adódtak, hogy az állam jellegét Ausztriában és Magyarországon másképpen értelmezték. A magyar felfogás szerint két önálló államról van szó, amelyeket ugyan összekapcsolnak a közös ügyek, ezek azonban nem teremtenek állami közösséget, egységes és közös birodalmat. E felfogással szemben Ausztriában úgy vélték, hogy noha Magyarország belkormányzati szempontból önálló, s a korábbi egység a külpolitikára és a hadügyekre szorult vissza, a két birodalomfél kapcsolataiban mégis az egység a döntő. Az osztráknémet politikai elit, a polgárság, az állami csúcsbürokrácia éppen azért volt hajlandó elfogadni a magyarokkal való kiegyezést, amiért Ferenc József is: bízott benne, hogy a külpolitika és a hadsereg révén megőrizhető a régi egységes birodalom. Ők úgy értelmezték a kiegyezéssel szerzett, hogy a két ország felett egy birodalom áll, élén egy tényleges birodalmi kor-

mánnyal, a magyarok viszont mindent elkövettek azért, hogy a Bécsben működő közös miniszterek csupán az ügyek vezetésével megbízott laza szervezetet alkossanak, hogy a közös minisztertanácsba meghívják Magyarországot (és természetesen Ausztriát) országos kormányának tagjait is, és sikerült is elérniük, hogy a közös miniszterek közül legalább az egyik mindig magyar legyen. Így sajátos váltógazdaság alakult ki. Ha a közös külügyminiszter osztrák volt, magyart neveztek ki közös pénzügyminiszternek.

– *Eddig inkább a nézeteltérésekről esett szó. Ám, mint tudjuk, a dualizmus kora a magyar történelem egyik legjobb időszaka volt, és nem lehetett volna az, ha nem lettek volna azonos érdekek, nézetazonosságok.*

– 1867-ben a kiegyezésnek nagyon szilárd bázisa volt. A magyarok és az osztráknémetek messzemenően egyetértettek abban, hogy konszolidálni kell az olasz és a német egységábrókban meggyengült Habsburg-birodalmat. Deák Ferenc és az ő hátszágát adó, zömében liberális nemesség azt vallotta, hogy a magyaroknak szükségük van a Habsburgok oltalmára az országban lévő, mind erősebben öntudatosodó nemzetiségekkel és az orosz fenyegetéssel szemben. A kiegyezést annak tekintették, ami volt: kompromisszumnak. Deák Kossuthal polemizálva határozottan alapította meg: „a kiegyezés nem fenyegeti Magyarországot alkotmányos önállóságát, és hazánkra nézve sok tekintetben előnyös.”

– *Valószínűleg nem tévedünk, ha azt mondjuk, Deák reálisan ítélte, hiszen ma már látjuk, hogy a dualizmus fél évszázada – bárhogyan is végződött – azóta is megismételhetetlen prosperálást és békét hozott az országnak.*

– Deák és politikustársai azért voltak optimisták Kossuthal ellentétben, mert úgy gondolták, hogy az 1867-ben létrejött rendezés keret csupán, amelyet az életnek kell tartalommal kitöltenie, s az idők folyamán növelni lehet és kell a magyarság súlyát a birodalmi politikában.

– *Visszakanyarodtunk az elit problémájához.*

– 1867 után a magyar politikai vezetésben igen nagy átalakulás indult meg. A kiegyezés következtében létrejött egy többé-kevésbé alkotmányos birodalmi kormányzat, amelynek alkotmányos és közös voltából eredt, hogy kapcsolatot kellett tartania a birodalmat alkotó két állammal és azok képviselő testületeivel. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy például a közös külügyminiszternek, aki – az 1871-től 1879-ig e tisztséget betöltő Andrassy Gyula kivételével – mindig osztrák volt, és nem tudott magyarul, meg kellett jelennie a magyar országgyűlés közös-ügyi bizottsága, az úgynevezett delegáció előtt, és ott részt vennie a gyakran éles külpolitikai vitákban, s válaszolnia a magyar képviselők magyar nyelvű interpellációira. A dolog természeténél fogva ehhez nem egyszerűen tolmácsokra volt szüksége, hanem olyan munkatársakra, különböző rangú hivatalnokokra, akik jól ismerték a magyar politikai és közigazgatási viszonyokat, képesek voltak nem pusztán nyelvi, hanem politikai közvetítésre a közös kormányzat és Magyarország között. Nem csupán a hivatali gyakorlat kívánta meg, de magyar nemzeti követelés is volt, hogy minél több magyar jusson pozícióhoz a bécsi közös hivatalokban.

– *Ismeretes, hogy – épp, mert Bécsből mindig egy birodalmat kellett kormányozni – Ausztriában egy igen színvonalas bürokrácia alakult ki, már viszonylag korán.*

Nem véletlen, hogy Henry Kissinger Metternich herceget tartotta példaképének.

– Ausztriában a vezető bürokráciának rendkívül nagy presztízse volt. A hivatalnokréteg teremtett a 18. században modern egységállamot. És ez a magas képzettségű, német kultúrájú, polgárosodó bürokrácia tisztában volt történelmi szerepével, ennek következtében igen öntudatos is volt. Tisztában volt küldetésével, külön e célra létesített tanintézetekben sajátította el magas színvonalon a szakmáját és a hozzá szükséges hivatástudatot, belénevelték, hogy ő az állam legfőbb támasza.

– *A bürokrácia presztízst jól jellemezte, hogy az uralkodó, Ferenc József nem csupán népeinek atyja, hanem az állam első hivatalnoka is volt. Hajnalban kelő és hosszú élete utolsó napjáig dolgozó tisztviselő. Ő volt a birodalom valamennyi hivatalnokának mintaképe. Ismeretes, hogy igen szigorú rend szerint dolgozott. Íróasztalának jobb oldalán voltak az elintéztet, bal oldalán az elintézetlen akták. Noha szívesen feledkezett bele a részletekbe, igen nagy gyorsasággal intézte az ügyeket, rövid, találó lapszéli jegyzetekkel látta el az iratokat. A magyar felfogás a német beamtert nem sokra tartotta, Európa második birodalmának uralkodója viszont nem restellett bürokratának mutatkozni.*

– Nos, ebbe a német nyelvű és kultúrájú, de hirdetőn nemzetek feletti elitbe kerülnek be 1867 után viszonylag nagy számban magyar tisztviselők. Persze, hogy mi a nagy szám, az vitatható. Pontos adataink csak az 1890-es évek elejétől vannak, amikor már kialakul a birodalmi magyar elit is, és amikor éppen magyar követelésre készülnek kimutatások a magyar állampolgárságú közös tisztviselőkről. Megjegyzendő, hogy a magyar állam-

polgárság nem feltétlenül jelent magyar nemzetiséget is. Az adatok azt mutatják, hogy míg az 1890-es években a közös minisztériumokban 15 százaléknyiira tehető a magyarok aránya, a világháború előtt már eléri a 26–30 százalékot.

– *Van olyan felfogás, amely szerint a birodalmi bürokrácia zárt elit volt, amelyt a császárhoz és a Monarchiához való hűség tartott össze. Ezt erősíti a szépirodalom is. Például Joseph Roth „Radetzky induló” című kiváló regénye, amely a Ferenc Józsefhez való hivatalnoki hűség apoteózisa.*

– A valóság másképpen festett. A dualizmus ugyanis nem csupán államjogi, hanem személyi konzekvenciákkal is járt. Az történt, hogy a közös hivatalokban, ahol korábban a nemzeti szempontot nem ismerték, éppen magyar követelésre kezdték el számon tartani, hogy ki honnan jött.

– *Valószínű, hogy kevesen tudják: Victor Babesnek – a kiváló orvosnak, akiről a kolozsvári egyetemet 1920 után elnevezték – az édesapja, aki később a magyar országgyűlés képviselője lett, a ki egyezés előtt magas rangú bécsi hivatalnok volt. A példával csupán azt szeretném szemléltetni, hogy a birodalmi bürokrácia mennyire internacionális volt.*

– A közös ügyi magyar hivatalnokok, főként a magas rangúak, magyarnak vallhatták magukat, nem kellett identitásukat feladva nemzetek fölötti bürokratákká válniuk, ha mai nyelven akarunk fogalmazni, azt mondhatjuk, vállalhatták a többes identitást. Azt nevezetesen, hogy magyarként szolgálják a birodalom javát. És ennek az elitnek a többsége így is fogta fel küldetését. A bécsi magyarok más-ként ítélték meg a viszonyokat, mint az otthoniak. Elítélték a magyar különállás állandó hangoztatását, feleslegesnek vél-

ték a magyar jelvények erőltetését, a nemzeti tüntetéseket, a közös hadsereg nemzeti jellegű megbontását. Különösen rossz szemmel tekintettek a túlbujánzó Kossuth-kultuszra. Úgy gondolták, hogy mindez nemzetközi viszonylatban rontja a Monarchia presztízsét, amelynek őrzése az ő véleményük szerint magyar érdek is.

– *Ezzel a bécsi tágabb horizontúsággal egy erőteljes provincializmus állott szembe idehaza.*

– Ennek nyomán a bécsi hivatalnok állandóan konfliktusba került a pesti politikával. A magyar politikai közvélemény pedig csak nagy fenntartással ismerte el, hogy a közös miniszter, a magas rangú közös minisztériumi tisztviselő, a vezető diplomata a magyar politikai érdek bécsi képviselője. A közös hivatalnokokat mindig fagyos távolságtartás, bizalmatlanság fogadta pesti körökben. A „bécsi miniszterek”, „Bécs” mint fogalom mindig őrzött valamit a régi, a kiegyezés előtti rossz ízéből, az idegen, a nem a miénk szinonimája volt. Thallóczy Lajos, a kiváló történész és politikus, akinek az 1884–1908 közötti működése nyomán vált az udvari kamarai levéltár igazán tudományos intézménnyé, így fogalmazta meg, miért frusztrált a bécsi magyar tisztviselő: „Én azt tartom, hogy Bécsben igenis nagy hazafias missziót lehet s kell teljesíteni, de az úgy nem megy, hogy az ideges pesti közhangulat hazaárulásnak tekintse a bécsi közszereplést.”

– *Nem lényegtelen, hogy milyen volt e bürokrácia viszonya az uralkodóhoz. Az tudható, hogy amikor az uralkodó meghalt, rendkívüli nosztalgiával emlékeztek vissza rá. Krúdy Gyula, aki köztudottan igen rosszul érezte magát a Horthy-érában, ezt írta Ferenc József halálának tizedik évfordulóján, 1926-ban: „Az Öreg úr egy késő őszi napon valóban megcselekedte azt, amire a Monarchiában senki nem volt elké-*

szülve, mert hisz szinte hihetetlennek lát-szott, hogy jön olyan idő, amikor Ferenc József nem lesz többé, akire ráháríthatjuk a másvilági üdvösségünkötől kezdve a hétköznapi reményeinkig minden gondolatunkat, amint ötven esztendőn át tettük. Akit okolhattunk minden nem sikerült terünkért, bitangoló kutya módjára ránk törő rosszkedvünkért, száját rágcsáló családásainkért, honfibanatba merült keserveinkért, mint ugyancsak egy félszázad éven át megszoktuk az a tennivalót.”

– Igen, ez a boldog békeidők iránti nosztalgia. A valóság másképpen festett. A vezető magyar bürokraták viszonya mondhatni egyszerű és harmonikus volt Ferenc Józsefhez. A hivatalnokok sokszor korszerűtlennek vélt dinasztiahűsége, valamint az uralkodóval való szoros kapcsolata közismert: a hivatalnok tőle kapja pozícióját, a pályája során őt megillető előléptetéseket, kitüntetéseket, a hivatallal együtt járó rangokat. Sokan írtak róla, hogy a császár milyen töretlen érdeklődéssel tanulmányozta a megcsontosodott formában elé terjesztett előléptetési javaslatokat, hogy fontosnak tartotta a személyes találkozást hivatalnokaival, ezért adott módot arra, hogy azok kérelmeikkel vagy hálájukkal elé járulhassanak. Nem szoktunk azonban arra gondolni, ez az értelemszerűen mesterségesen kialakított uralkodó-alattvaló viszony valójában több volt, és a magyarok részéről bizonyára más is, mint egyszerű lojalitás. A kiegyezést megkövető magyar nemesi-polgári liberális elit számára a dinasztiahűség egy nagyon jól használható, tulajdonképpen az összbirodalom (Gesamstaat) megkerülését lehetővé tevő morális kategória. Minthogy a magyar kiegyezés-felfogás mereven elutasította a birodalom létét, azt mondták, hogy a közös ügyek az uralkodó

közösségéből, a perszónálunióból erednek, s ezért kiegyezést az uralkodóval, s nem a birodalom másik felével kötöttek.

– *Ezt a látszatot erősítette Erzsébet királyné kultusza is?*

– Valószínűleg. Mert ebben a politikai-jogi konstrukcióban az uralkodót, a dinasztíát rendkívül fontos hely illette meg: lehetővé tette a Habsburg-birodalomhoz való tartozást anélkül, hogy a két ország felett álló birodalom létét el kellett volna ismerni.

És Ferenc József maga 1867 után nem nehezítette meg magyar alattvalói számára az abszolút lojalitást. Tiszteletben tartotta az általa szentesített és számára rendkívül széles jogkört biztosító magyar törvényeket. Nem viseltetett előítélettel az egykori rebellis nemzettel szemben, mert általában nem tett különbséget birodalma nemzetei között. Mondhatnánk: nem voltak nemzeti előítéletei, mert a nemzet fogalmát is alig értette. Mélyen rendi-feudális felfogásával összeegyeztethetetlen volt a nemzeti közösségnek a 19. században modernnek számító kategóriája: az összetartozás, amely az egy nyelvet beszélő, közös történelmi múltú, hagyományú arisztokratát, nemeset, polgárt és felszabadított jobbágyparasztot egy közösségbe foglalja. Ferenc József rokonszenvet a lojalis alattvalók, ellen-szenvet az engedetlen vagy habozó engedelmességet tanúsítók iránt érzett. Nem volt álnok és rosszszemű a magyarokkal szemben sem. Kicsit talán tartott, viszolygott tőlük. Persze főrangú magyarokról, vezető politikusokról van szó, hiszen mássokkal nemigen találkozott. Imponált neki a magyar pártvezérek tekintélye. Tudjuk, hogy Deákot őszintén tisztelte, Andrássy nemzeti karizmáját irigyelte, Tisza István makacs keménysége respektust keltett benne. De nem volt nagyvonalú, Kossuthnak sohasem bocsátott meg. A nagy szá-

múzott halálakor megtiltotta az állami gyászt, azt, hogy miniszterei, főtisztviselői, hadseregének tisztjei a gyászszertartáson részt vegyenek.

Volt egy vitathatatlanul erős kötelék, amely Ferenc Józsefet és a magyar politikai elitnek azt a részét, amely Bécsben, a császár és király közelében szolgált, egybefűzte: a ragaszkodás az 1867-ben létrehozott állami berendezkedéshez, a görcsös igyekezet a meglévő államjogi viszonyok változatlan fenntartására. Volt, aki tudta, mások ösztönösen megérezték, hogy a változatlanság a soknemzetiségű Monarchia létfeltétele. A dualizmus rendszere ugyanis nem bírta el az érdemleges arányeltolódásokat: sem a dualizmusnak a magyar parlamentben hol hangosabban, hol szelídebben követelt magyar érdekű továbbfejlesztését (nagyobb önállóságot vagy nagyobb beleszólást a birodalmi ügyekbe), sem az osztrák érdekűt, tehát a centralizmus erősítését, még kevésbé egyik vagy másik szláv nemzet érdekében hozott reformokat, tehát a dualizmus föderalista irányú átalakítását. Ferenc József és vezető magyar hivatalnokai egyaránt óvták a dualista berendezkedést, s ebben a vonatkozásban egymásra voltak utalva. S amikor a századfordulón egyre világosabbá vált a rendszer tarthatatlansága, és átalakítási föderalizációs tervek a legkülönbözőbb körökben érlelődtek – a trónörökös környezetében, a szociáldemokrata munkásmozgalomban, nemzetiségi műhelyekben –, azt a bécsi magyar hivatalnokok többsége nem értette, Ferenc József pedig a tudatáig sem engedte. A dualizmus merev, megújulásra alkalmatlan rendszere így véglegesen összekötötte Ferenc Józsefet, a bécsi magyar elit és a soknemzetiségű Habsburg Monarchia sorsát.

Modernising Government The Way Forward (A kormányzás modernizációja. Az út előre)

OECD Publishing, 2006. 233 o.

1.

A Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) Public Governance bizottsága 2002-ben kezdeményezte azt a vizsgálatot, mely az egyes államok modernizációs törekvéseit kívánta áttekinteni. A cél, a különböző irányú és tartalmú fejlesztési elképzelések bemutatásán túl, a legfontosabb nemzetközi tendenciák felvázolása, s a jövőbeli lehetséges fejlődési irányok meghatározása volt.

A végeredmény egy olyan kötetben öltött testet, mely nem hiányozhat sem az akadémiai intézetek, egyetemi tanszékek, sem az államigazgatási és önkormányzati szervek polcáról. Különösen napjainkban, amikor a kormányzat, a kormányzás modernizációja olyan feszítő aktualitással bír, s a probléma többé már nemcsak a politikai körök, szakmai műhelyek belső ügye. Ellenkezőleg, a széles közvéleményt is érintő, társadalmi közügy.

A kiadvány alapmunka, mely a tartalmi gazdaság (táblázatok, grafikonok, példák stb.) mellett, üzenetet is hordoz. Nemcsak az irányt mutatja – *The way forward*, mondja az alcím angolul –, de a követendő útra is utal: *La route á suivre* – mozgósít az alcím francia jelentése. A differencia – megítélésünk szerint – inkább ugyanazon jelenség két aspektusára, mintsem a koherencia hiányára utal, jóllehet az előremutató út nem szükség-szerűen követendő is.

A részletek bemutatása előtt szükséges hangsúlyozni, hogy a könyv az állam

és az állami működés modernizációjáról szól, s nem a napjaikban egyre inkább terjedő kormányzás (governance) típusú gyakorlatról, jóllehet ez utóbbira nézve is számos utalás található. Erre figyelemmel a kormányzat és a kormányzás fogalmakat nem szinonimaként használja a kötet. Az előbbi bürokratikus, hierarchikus, forrásközpontú, szabálykötött intézmény, míg az utóbbi az állami, piaci, magánszférát felölelő, közfeladatokban közös felelősséget vállaló horizontális kapcsolatrendszerrel jelenti.

2.

Mi történt az elmúlt húsz évben a gazdaság, a társadalom, a politika, a kultúra, a tudomány területén, s milyen következményekkel jártak a változások a kormányzatra nézve? Ezek azok a kérdések, melyekre elsőként ad választ a válogatás, megerősítvén azt a tételt, mely szerint az állami szervezetrendszer és annak működése nem vonhatja ki magát a szűkebb-tágabb környezeti hatások alól. Ellenkezőleg, a hagyományos, jóléti állam – jóllehet országonként eltérő sajátosságokkal és jellemzőkkel – változó ütemben átalakult, vagy átalakulóban van. „*Work in Progress*” – mondja a bevezető, s valóban, a munka folyamatban van. A régi szép békeidők, amikor a kormányok nagyobb kockázat nélkül vehették a vállukra a társadalom és az emberek legkülönbözőbb gondjait, elmúltak. A 80-as évektől a nyitott, szinte korlátlan szükségletek által vezérelt kormányzati modell tarthatatlanná vált. Az egyre növekvő pénzügyi nyomás-

nak köszönhetően a közfeladatok további állami finanszírozása nagyobb nemzetgazdasági hozzájárulás révén, politikailag és gazdaságilag lehetetlennek bizonyult.

A neoliberális kormányok felelete mindenütt az állami kiadások látványos csökkentése, az államszervezet karcsúsítása, a közfeladatok szűkítése és a piaci eszközök és módszerek bevezetése volt. Az eredmények ellentmondásosak: a kormányzati feladatok nem csökkentek, a fiskális nyomás sem enyhült, s bebizonyosodott, hogy a közszektor reformja nem helyettesítheti az elkerülhetetlen politikai döntéseket. Ami változott, az a kormányzás jellege, természete. A szolgáltató állam helyett a piaci feltételeket alakító, szabályozó, felhatalmazó, ellenőrző állam bontakozott ki, amely a komplex társadalmi problémák kezelésében és megoldásában egyre növekvő szerepet szán más szereplőknek is, a vállalkozásoknak, a nonprofit szervezeteknek, a civil szférának.

S itt mindjárt definiálható is az első, s általánosnak mondható sajátosság, nemzetközi tendencia: a kormányzat változása és a változás folyamatossága. A statikus, forrás-orientált, szabályközpontú, formalizált kormányzati modell visszaszorulóban van, hol kevésbé (Németország, Franciaország), hol nagyobb mértékben (Egyesült Királyság, Új-Zéland), s egyre nagyobb a tere – jóllehet alakzatai és módszerei még kiforratlanok – a kormányzás (governance) típusú gyakorlatnak. Ugyanakkor a változás kontextus kötött. A hasonló irányba mutató nemzetközi folyamatok (konvergencia) mellett a nemzeti sajátosságok befolyása (divergencia) továbbra is meghatározó.

3.

A könyv első fejezete, *Open government* címmel, az állami szervek nyitottságának a kérdését tárgyalja. A téma középpont-

ba állításának indokát jól fejezi ki az a megállapítás, mely szerint „az állam működését évszázadok óta titok övezi, míg a nyilvánosságnak alig néhány évtizedes a gyakorlata”. Ez a helyzet a modern demokráciákban teljességgel elfogadhatatlan. A közpénzekkel gazdálkodó politikusoktól és hivatalnokoktól joggal várják el az egyre iskolázottabb és tájékozottabb választók, hogy számot adjanak arról, miként sáfárkodtak a rájuk bízott hatalommal. Mit is jelent a nyitott kormányzás? Mindenekelőtt átláthatóságot, annak ismeretét, hogy kik felelősek az egyes döntésekért. Másodsorban hozzáférést azon információkhoz, melyek az állami szervek döntéseinél szerepet játszottak. És harmadsorban felelősséget a döntésért, illetőleg a döntésekbe való bekapcsolódás lehetőségét.

Azok a jogszabályok, amelyek az információs szabadságot lehetővé teszik, továbbá azok az intézményes mechanizmusok, melyek az előbbi jog érvényesülését biztosítják, alapvető építőkövei a demokratikus ellenőrzés rendszerének. Ha a kormányzati szervek vissza akarják szerezni a megcsappant bizalmat, akkor folyamatosan gazdagítaniuk kell azon módszerek körét, melyek révén az átláthatóság érvényesül, a felelősség megállapítható, s a részvétel biztosított. Szolgáltatási standardok, teljesítménymutatók, hétköznapi nyelven megfogalmazott iratok, egyablakos ügyintézés, konzultációs fórumok, online szolgáltatások – egyenként és összességükben is olyan megoldások, melyek révén az állami szervek és az ügyfelek „tranzakciós költségei” jelentősen csökkenthetők.

Jóllehet az OECD-országok szinte mindegyike biztosítja az információs jogok gyakorlásának a lehetőségét, de számolni kell az ellenható erővel is. Egyfelől a bir-

tokba vehető információk egyre bonyolultabbak, másfelől a status quo védelme, a régi reflexek és privilégiumok továbbélése is akadályozhatja az állami szervek működésének új alapokra történő helyezését.

A nyitott kormányzat elképzelhetetlen társadalmi konzultáció nélkül. A konzultációs mechanizmusok mellett, az ombudsman, a parlamenti vizsgáló bizottságok, s a különböző civil kezdeményezések egyaránt aktív szerepet játszhatnak az állami szervek átláthatóságának biztosításában és ellenőrizhetőségében. Új és eddig nem próbált lehetőséget kínálnak a kommunikációs és információs technikák is.

A nyitottság csak az egyik meghatározó értéke a modern és hatékony államnak, melyet összhangba kell hozni más, szintén fontos elvárásokkal, célokkal. A nemzet integritása, biztonsága nem veszélyeztethető az átláthatóság olyan fokával, mely nem szolgálja a magánszféra szükséges védelmét sem. A megfelelő egyensúlyok megtalálása szintén a kormányzat – át nem ruházható – felelőssége.

4.

Az elmúlt két évtizedben – a növekvő igények, valamint a csökkenő költségvetési források ellentmondását érzékelve – valamennyi OECD-ország lépéseket tett a teljesítményalapú finanszírozás és a teljesítménymenedzsment különböző formáinak a bevezetésére. Míg a hagyományos állami működésben a szabálykötöttség, a forrásallokáció és az eljárás volt a meghatározó, addig a megváltozott feltételek között az egyéni igények és a komplex társadalmi problémák hatékony kielégítése is követelménnyé vált, középpontban az eredményességgel.

Jelenleg a két leginkább elterjedt módszer a teljesítményösztönzés és a teljesít-

ménymenedzsment. Országonként változik e metódusok értelmezése és alkalmazása, de közös jellemző, lehetőleg minél szélesebb körben, mérhető eredmények meghatározása és azok értékelése.

A teljesítményt javító módszerek bevezetésében Új- Zélandé az úttörő szerep, de hasonló úton jár a kilencvenes évek óta Kanada, Dánia, Finnország, Hollandia, Svédország, valamint az Egyesült Királyság és az USA is. A célok és az alkalmazott technikák változatosak. Míg egyik államban a költségvetési döntések hatékonyságát kívánják javítani, addig másutt az állami szervek átláthatóságát vagy elszámoltathatóságát szeretnék az eszközök révén lehetővé tenni. A megvalósítás is országonként eltérő ütemben halad. Az USA négyéves kísérleti program után fogadta el a kormányzati teljesítmény és eredmény mérésére vonatkozó törvényt. Másutt önkéntes a kísérleti programokban való részvétel, majd a tapasztalatok alapján születik végső döntés. Eltérő a módszerek bevezetésének módja is: találkozzunk központi döntés révén (Egyesült Királyság, Hollandia), illetőleg helyi kezdeményezés (Finnország) nyomán alkalmazott megoldással is.

Jóllehet az országok többsége igyekszik eredményekben gondolkodni, valódi teljesítményalapú költségtervezés még csak kevés helyen létezik. A változások ütemét – többek között – jól jelzi a következő adat: az OECD-országok 41%-a nyilatkozott úgy, hogy még nem jellemző a politikusok és hivatalnokok számára, hogy teljesítménykövetelményeket határozzanak meg a döntések kapcsán. Ugyancsak tipikus mutató, hogy az országok 46%-ában nincs következménye annak, ha a kitűzött célok nem teljesültek.

Jelentősebb előrelépés tapasztalható a teljesítménymenedzsment területén, mint a



teljesítményalapú költségvetések vonatkozásában. Az OECD-országok 67%-ában a miniszter vagy más szervezeti egység vezetője felel a teljesítménycélok meghatározásáért. Hozzávetőleg 50%-os a teljesítménymenedzsment nemzetközi elterjedtsége. Az angolszász országok (Ausztrália, Új-Zéland, USA stb.) előbbre járnak ezen a téren is a kontinentális (Belgium, Németország) államoknál.

A teljesítménycélok bevezetése, széles körű alkalmazása döntően függ a politikai, társadalmi kontextustól, a létező intézményi gyakorlattól. Nyilvánvaló, hogy ha egy országban a korrupció megelőzése az elsődleges cél, indokoltabb az erőforrások elosztását szoros ellenőrzés alá vonni, mintsem az eredményt kontrollálni. Viszont ha a rugalmasság és az adaptáció hiányzik a rendszerből, akkor adekvát megoldás lehet az eredmények középpontba állítása. A módszerek közötti helyes egyensúly megtalálása a célok és feltételek által kötött.

Ugyancsak döntő az állami szervek kulcsszereplői, politikusok és hivatalnok magatartásának, szemléletének megváltoztatása, a teljesítménykultúra elfogadtatása. Ez természetesen időigényes folyamat. Legáltalán ilyen fontos annak figyelembevétele is, hogy a közszolgáltatások egy része csak korlátozottan (oktatás), míg másik része (tanácsadás) egyáltalán nem mérhető. A hatékony teljesítménymutatók alkalmazásának további előfeltétele a megfelelő adatok összegyűjtése, ami elsősorban költség, idő és kapacitás függvénye. A mutatók folyamatos felülvizsgálata is kívánatos a torzítások elkerülése és az időszerűség miatt.

5.

Az ellenőrzés az állami tevékenységhez fűződő egyik legismertebb és legerjedtebb funkció. Ennek értelmezését és

összefüggéseit tárgyalja a könyv harmadik fejezete.

Az általános használat ellenére a szó Angliában inkább az aktív állami szerepre utal, míg a francia jelentés a passzív felülvizsgálatot hangsúlyozza. Közismert, hogy Közép-Kelet-Európa hagyományosan államközponturnak országaiiban hosszú ideig az ellenőrzés negatív konnotációi domináltak. A funkció szerepe mit sem csökkent az idők folyamán, a jelentésre új dimenziók hatnak.

A differenciáltabb kormányzati szerkezet, a teljesítményelv fokozott érvényesülése, az utasítási és ellenőrzési kapcsolatok változása, a közszolgáltatási módok átalakulása tette szükségessé az állami szervek működésében a korábban jellemző előzetes (ex ante) jellegű kontrollal szemben az utólagos (ex post) ellenőrzés fokozatos megjelenését és elterjedését.

Az utólagos ellenőrzés dominánssá válása azonban nem kevesebb, inkább több, és jellegében más típusú ellenőrzést eredményezett, s egyben felértékelődött az ellenőrzés szerepe is. Az állami források hatékony és célszerű felhasználásának az utólagos kontrollja ugyanakkor csak akkor tudja a feladatát betölteni, ha az alkalmazás feltételrendszere (információk, technikák, módszerek, visszacsatolások) rendelkezésre áll.

Az OECD-országok ellenőrzési gyakorlatában bekövetkezett további jelentős változás a külső ellenőrzés helyett a belső ellenőrzés szerepének a növekvő súlya. Ez többnyire pénzügyi kontrollt jelent, de több országban (Egyesült Királyság, USA) már beépült a rendszerbe a programhatékonyság mérése is. A belső ellenőrzést – a függetlenség, az elfogultatlanság és az objektivitás biztosítása érdekében – az OECD-országok felében

központi koordinációs vagy monitoring egységek látják el.

A markánsan kibontakozó ex post ellenőrzés mellett, az ex ante ellenőrzés csak kevésbé veszített jelentőségéből. Egyrészt az országok jelentős részében érvényesülő központi finanszírozás ennek használatát szükségessé teszi, másrészt a kibontakozó teljesítményfinanszírozás és -menedzsment esetében is még van – bár csökkenő – szerepe.

A belső ellenőrzési feladatokat rendszerint a minisztériumok látják el éves vagy féléves jelentések alkalmazása révén. A külső ellenőrzésben tipikus a felső szintű, rendszerint központi intézmény létrehozása, országonként eltérő hatáskörrel. Ezek többnyire a jogszerűséget, a gazdaságosságot és a célszerűséget vizsgálják, míg az USA Elszámolási Hivatala már tanácsadással és működési javaslatokkal is szolgál.

Az auditálást végző hivatalok számára külső szervek határozzák meg a vizsgálatok tárgyát és jellegét. Tipikus a pénzügyi jellegű audit, csak az USA-ban és az Egyesült Királyságban végeznek ún. *value for money* (értékarányos szolgáltatás) jellegű vizsgálatokat.

A nemzetközi szervek által kidolgozott auditálási standardok elterjedése meglehetősen lassú folyamat, ugyanis az új kezdeményezések befogadását a nemzeti sajátosságok határozzák meg. Mivel a felhasználható források és a teljesítmények közötti kapcsolat a legtöbb esetben gyenge, a belső ellenőrzési mechanizmusok továbbra is a pénzügyi viszonyítási pontokra koncentrálnak. Az információtechnológia rohamos fejlődése új távlatokat nyit a kormányzati ellenőrzés területén is, mivel a lakossági visszajelzések felhasználása is lehetővé válik. A belső és külső ellenőrzés kiszélesítése, az alkal-

mazott módszerek gazdagítása a tradicionális formák megőrzése mellett további új eljárások kidolgozását teszi lehetővé.

6.

A változó gazdasági, társadalmi feltételek a közszektor statikus szerkezetére is hatottak. Szervezeti változások kísérték ezt a periódust, melyek nagyságrendje és jellege országonként eltérő volt, de a tendenciák világosan kirajzolódnak: devolúció, azaz a központi szervek feladatainak átadása területi, regionális egységeknek, közvetlen szolgáltatás helyett regulatív szerepkör, az állami szervek részleges vagy teljes átszervezése.

Kevésbé ismert, hogy az állami szervezeteknek nemcsak funkciója, de szimbolikus üzenete is van. Kifejezik a kormányzati politika stabilitását, megbízhatóságát, s az intézmények reprezentálják az aktuális kormányzat által követett politikát.

A strukturális változások körében a leginkább preferált megoldás a kormányzati ügynökségek számának és szerepének a növelése volt, a teljesítmény javításának nyilvánvaló szándékával. Ha a klasszikus minisztériumok nem is, de más tárcák széles körben éltek feladataik átadásával, s a megvalósítás során élvezett nagyfokú szabadság az ügynökségek eredményfelelősségét állította középpontba. A folyamat kiterjedtségét mi sem jelzi jobban, mint hogy az Egyesült Királyságban 1988 óta 131 minisztériumi ügynökség jött létre, ahol a közszektor alkalmazottainak kétharmadát foglalkoztatják.

Jelentősen növekedett azoknak az állami szervezeteknek a száma is, amelyek átruházott hatáskörben önálló szabályozási feladatok kaptak, mintegy elősegítve a hetvenes évek óta kibontakozó deregulá-

ciós és privatizációs folyamatokat. Ezek funkciója annak biztosítása, hogy lehetővé váljon a társadalmi hozzáférés – elfogadható áron – a magánszervezetek által nyújtott alapszolgáltatásokhoz, s kizárják a rendszerből a politikai hatásokat.

A kormányzati ügynökségek, szervezetek napjainkban a közkiadások több mint 50%-át emésztik fel, ami jelzi meghatározó szerepüket. Mivel e szervezetek jogi státusa, irányítási autonómiája, politikai függetlensége rendkívül változatos, egységes meghatározásuk rendkívül nehéz. Ugyancsak eltérőek az ügynökségek eredményességével kapcsolatos vélemények. Míg az Egyesült Királyságban látványos javulásról beszélnek, addig Hollandiában az új modell nem vezetett a hatékonyság javulásához.

Nem elhanyagolhatók azok a problémák sem, melyek az új intézményi szerkezet bevezetéséhez kapcsolódnak. A változatos formájú és funkciójú struktúráknak köszönhetően egyre rosszabb a rendszer átláthatósága, koordinációs gondok vetődnek fel, s élesen jelentkezik a demokratikus ellenőrzés és felelősség kérdése is. Az alapkérdés ma már az, hogy végső soron ki felel a közszektor működésért: a megválasztott politikus vagy a szerződés hatékony és jövedelmező teljesítésére koncentráló menedzser, aki a választók által kevésbé vagy egyáltalán nem elszámoltatható.

A strukturális átalakulás hatékony eszköze lehet a reformnak, de kockázattal is jár. A környezeti viszonyokhoz való adaptáció költséges, a pusztán szervezeti korrekció még önmagában nem elegendő. Ezt az ösztönzők és a tág értelemben vett kulturális viszonyok változása is kell, hogy segítse. S ami talán még fontosabb: ugyanaz az intézmény eltérő feltételrendszerben eltérő eredményeket pro-

dukál. A hosszú távú, átfogó változások szükségessége mellett, megalapozott érvek szólnak a konzervatív strukturális politika fenntartása mellett is.

7.

Az elmúlt két évtizedben a piaci típusú eszközök és módszerek növekvő alkalmazása jellemző az OECD-országokra, jóllehet a metodikák elterjedtsége és elfogadottsága változó. A siker záloga – a nemzetközi tapasztalatok szerint – az esetről esetre történő mérlegelés, a speciális körülmények értékelése. A kötet elsődlegesen három módszerre koncentrálna: a kiszereződésre, a köz- és magán-szféra kooperációjára és az utalvány intézményére.

A kiszereződés az egyik leginkább elterjedt eljárás, mint a hatékonyság és a takarékoság eszköze. Az európai államok közül az Egyesült Királyságban a közszolgáltatások közel 80%-a kiszereződés révén jut el a fogyasztókhoz. Leginkább a relatíve alacsony értékű, munkaerő-intenzív, nem kulcsfontosságú szolgáltatásoknál (épülettakarítás, szemétszállítás stb.) alkalmazzák, de az ún. háttér jellegű hivatali szolgáltatások (informatikai, jogi szolgáltatás, munkaerő-gazdálkodás stb.) esetében is igénybe veszik.

A módszer tekintetében a nemzetközi tapasztalatok általában kedvezőek. Az USA 66 nagyvárosában például a kiszereződött szolgáltatásokkal kapcsolatos elégedettségi mutató 82%-os volt.

Jóllehet technikailag kevés szolgáltatásnál zárható ki a kiszereződés alkalmazása, mégis ellenállásra lehet számítani a hivatalnokok, a szakszervezetek és a politikusok részéről. Mindig felvethető ugyanis a felelősség kényes kérdése mint nyomós ellenérv, valamint a szolgáltatási

megállapodásokban kikötött – rendszerint emelkedő – díjak ügye.

A gyakorlati példák szerint a kiszérszűkítés az állami szervek technikai kapacitásának a leépülését vonja maga után, ami csökkenti annak az esélyét, hogy a feladat valamikor újfent állami kézbe kerüljön. A versengő kínálati piac az egyik legfontosabb előfeltétele a sikeres kiszérszűkítésnek. A jól működő piac korlátozhatja a magánmonopóliumok kialakulását, ami éppúgy kerülendő, mint az állami szervek túlzott dominanciája. A kormányoknak világosan meg kell határozniuk a piaccal kapcsolatos céljaikat és elvárásait, és ennek megfelelően alakítani a körülményeket. Így például a túlságosan részletező és forráscentrikus megállapodás esetén nehezebb a rugalmasabb, nyereségesebb szolgáltatási gyakorlat elérése. Az átláthatóság természetes követelmény a magán piaci szereplőkkel szemben is, függetlenül attól, hogy azok gazdasági érdekeiket bizalmasan kívánják kezelni.

Az első közös állami és magán projekt (*Public-Private Partnership, PPP*) 1992-ben jött létre az Egyesült Királyságban. Azóta a köz- és magánszervezetek kooperációja fokozatosan terjedőben van az európai országokban, elsősorban nagyszabású infrastrukturális beruházások terén (úthálózat, hidak, középületek stb.). A konstrukció lényege, hogy a magánszervezet finanszírozza, tervezi, megépíti, fenntartja és működteti az állami létesítményt.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a köz- és magánszektor kooperációja révén létrejövő beruházások rendszerint határidőben, az előírt költségkereten belül és jó színvonalon valósulnak meg, legalábbis a hagyományos állami beruházásokhoz képest. A PPP-program célja a hatékonyság javítása oly módon, hogy a

megvalósításban részt vevő magáncégek versenye révén a kormányzati kockázat transzferálódik, és érvényesül a piaci szféra szakmai tapasztalata. Minden PPP-program kritikus eleme a finanszírozás, melyben a magánszervezet kockázatvállalásának a mértéke megfelelő érdekeltiséggel befolyásolható.

Az utalvány mint alternatív szolgáltatási forma az alacsony jövedelmű családok lakásfenntartással, oktatással, egészségügyi szolgáltatással kapcsolatos költségeinek a támogatási módja. Több formája elterjedt, úgymint kupon vagy kártya (közvetlen utalvány), mely egy meghatározott állami szerv szolgáltatásánál a kézpénzt helyettesíti. A közvetett utalvány azt teszi lehetővé, hogy az igénylő egy adott állami szolgáltatást a kínálati lehetőségek közül kiválasszon, de helyette az állam fizet. A harmadik formánál a kormány visszafizeti az arra feljogosított szervek által nyújtott és igénybe vett szolgáltatás költségét a felhasználónak.

Az utalványrendszer sem nélkülözheti a tervezést, valamint az alkalmazásra ható körülmények befolyásának figyelembevételét. A helyi monopóliumok kialakulása nem emeli a kínálati színvonalat, a legtöbb forma jelentős pénzügyi forrásokat igényel, továbbá szükséges a felhasználók folyamatos tájékoztatása is a szolgáltatási alternatívákról.

8.

Az állami működés kulcskérdése az állami alkalmazottak kiválasztásának, foglalkoztatásának, ösztönzésének módja. Ezt a kérdést állítja középpontba a kötet hatodik fejezete.

A történelmi múltban jellemző éles határvonal a köz- és magánszektorban

foglalkoztatottak között napjainkra viszonylagossá vált, függetlenül attól, hogy országonként változó az állami alkalmazottak száma. Ma már a közszektorban dolgozók különböző csoportjait csak jelentős leegyszerűsítéssel lehet azonos kategóriákba besorolni.

A különböző foglalkozási csoportok közötti differenciálás tekintetében továbbra is meghatározó, hogy az államigazgatás olyan közösségi értékek megtestesítője és kifejezője, mint igazságosság, jogszerűség, méltányosság, társadalmi kohézió stb. A kormányzás alapvető célja nem a menedzsment, hanem a közszolgáltatások biztosítása. Az előbbi értékek hagyományos szervezeti kerete a hierarchikus bürokrácia, melyben az állami hivatalnokok élethivatásszerűen látják el a feladataikat, speciális jogállással rendelkeznek, a törvényeknek alárendelten végzik munkájukat.

A nyolcvanas évektől valamennyi európai országban – igaz, eltérő mértékben – csökkent a közigazgatásban, illetőleg a közszektorban dolgozók száma, tekintettel az egyre szűkülő költségvetési forrásokra. Sok esetben azonban ezek a lépések nem illeszkedtek egy koncepcionális államreform keretébe, hanem pusztán megtakarítási szempontokat szolgáltattak. Ezzel is magyarázható, hogy a leépítéssel előidézni kívánt hatékonysági nyereség nem minden esetben jelentkezett az előzetes szándékoknak megfelelően.

A két legelterjedtebb alkalmazási forma, a karrierrendszer és a pozícióhoz kötött kiválasztás, egyaránt megtalálható az európai országokban. Míg az előbbi a stabilitás, a kiszámíthatóság, a testületiség értékeit hordozza, addig az utóbbi nyitottabb, rugalmasabb, takarékosabb megoldás. A karrierrendszernél vitatott, hogy a megoldás képes-e reagálni a jelenkori tár-

sadalom szükségleteire és specializált igényeire, míg a pozíciót preferáló szisztémánál a kollektív érdekek kielégítésének a képessége kérdéses. Az előnyök és a hátrányok mérlegelésével magyarázható, hogy a legtöbb országban a domináns forma mellett növekvő mértékben alkalmazták a másik alternatívát is.

A humán erőforrás-gazdálkodás új jelentősége a kiválasztási, utánpótlási feladatok delegálása, alsóbb szervezeti szintekhez (minisztérium, ügynökség stb.) való telepítése, az eljárások és a szabályok egyszerűsítése, valamint egyre rugalmasabb személyzeti politika kidolgozása. Az egyéni foglalkoztatás is egyre inkább feladathoz, célhoz kötött és teljesítményszempontok szerint honorált. A teljesítményértékelés rendszere főként az angolszász országok (Ausztrália, Új-Zéland, Nagy-Britannia) gyakorlatára jellemző, de jelen van a kontinentális államokban is.

Napjainkban az állami alkalmazottak közel kétharmada már részben teljesítményhez kötött illetményben részesül. A teljesítménycélokhoz kapcsolódó fizetés azokban az országokban dominál, ahol a legelőrehaladottabb az erőforrás-gazdálkodással és a költségvetési döntésekkel kapcsolatos jogkörök delegálása. Nem hagyható azonban figyelmen kívül az a tény sem, hogy a közszektorban foglalkoztatottak körében továbbra is a munkával való elégedettség, valamint a szakmai ranglétrán való előrejutás a döntő motiváló tényező.

A közigazgatási személyzet kiválasztásának hagyományos formáival szembeni kételyek napjainkban, erősödőben vannak. A karrierrendszerrel szemben a rugalmatlanság, az alkalmazkodóképesség hiánya, míg a pozíciót előnyben részesítő módszernél a közösségi szükség-

letekkel szembeni érzéketlenség vethető fel. A modern kormányzás nem nélkülözheti egyik módszert sem, mindkét megoldásnak megvannak a formális és az informális ösztönzői és az integritást biztosító kulturális háttere.

9.

Az ismertetett fejezetek – reményeink szerint – nem hagynak kétséget abban a tekintetben, hogy olyan rendszerező, átfogó vizsgálat eredményeit mutatja be a kötet, melyre csak viszonylag ritkán kerül sor, s amely tükröt tart az egyes országok elé. Nem véletlen, hogy az olvasóban folyamatosan sorakoznak a különböző kérdések: vajon követjük ezeket a trendeket, alkalmazzuk az új eszközöket, módszereket, biztosítjuk a legjobbak kiválasztását, a közösségi szükségletek takarékos, hatékony de egyben igazságos és méltányos kielégítését? Mennyiben korszerű a mi közigazgatásunk? Milyen irányban haladunk? És így tovább.

A komparatiztika egyik legnagyobb előnye és egyben értéke, hogy az általa képviselt széles horizontot, a feltárt esetek,

módszerek, intézmények, eljárások, gyakorlatok gazdagsága lehetővé teszi azoknak a nemzetközi tendenciáknak a bemutatását, melyek hatásai a globalizálódó világban, előbb vagy utóbb, a nemzeti közigazgatásokban is jelentkezni fognak. Ez a megállapítás annak ellenére igaz, hogy a jelentés nem minden esetben támaszkodik megbízható, igazolt bizonyítékokra a felvázolt tendenciák bemutatása során.

A másik megszívlelendő tanulság, hogy ugyanazok a reforminstrumentumok, -technikák eltérően funkcionálnak az egyes államokban, és rendszerint eltérő eredményekkel is járnak. Nincs egyetlen generikus megoldás a közigazgatás problémáira. Az áttekintés legfontosabb leckéje: a modernizáció kontextusfüggő, a problémák természetét és az alkalmazható megoldásokat a nemzeti sajátosságok döntően meghatározzák.

Minden felismerés annyit ér, amennyit a gyakorlat kamatoztatni tud belőle. Visszafelé az út nem járható. Előre igen. Elsősorban a kormányzat és a civil társadalom felelőssége, hogy ne tévesszünk irányt.

JÓZSA ZOLTÁN

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

Helsingin Sanomat

A frusztráció erősíti a populizmust az új EU-tagállamokban

A tekintélyes fin napilap az októberi magyarországi belpolitikai fejlemények nyomán a kelet-európai térségben tapasztalható populizmust és nacionalizmust vizsgálja. A szerző megállapítása szerint a többi új uniós tagországban is megfigyelhető ugyanez a tünetegyüttes: a kormányzók és a kormányzottak demokráciában való járatlansága és a nép frusztrációja összekapcsolódik.

Magyarországon az 1956-os népfelkelés évfordulója kapcsán kirobbant tüntetések arról tanúskodnak, hogy az ország demokráciája válságban van. Az állami vezetők legitimációja romlott a nép szemében, ám az ellenzék sem kedveltebb. Az ország demokráciafejlődésében történt hátralépés nem egyedülálló jelenség: tapasztalunk ilyesmit néhány más új EU-tagországban is.

A szocializmus korszaka alatt Magyarország „mintatanuló” volt a nyugati értékelések szerint. A gazdaság a többi szocialista országban ismeretlen szabadságokat élvezett, a nép viszonylag elégedett volt. A rendszer bukása után az ország az Unió tagja kívánt lenni, hogy a demokrácia és a gazdasági fejlődés a nyugati értékeknek megfelelően stabilizálódjon, és hogy az ország szellemileg messzebbre kerüljön Oroszország érékkörétől.

A szocializmus azonban nehéz örökséget hagyott hátra, és az 1990-es évek kö-

zépén a fenyegető csőd előtt álló Magyarországon szigorú konvergenciakúrára került sor. Ez jelentette az elviselhetetlenül súlyosra kiépített közzféra leépítését, valamint bizonyos előnyök megnyirbálását.

Az ország megmenekült, ám ezután következtek csak a veszély évei. Az emberek belefáradtak a nehéz gazdasági iskolákba, úgyhogy a politikai támogatást olyan ígéretekkel vásárolták meg, amelyek megvalósítására valóban nem lett volna mód. Amikor az EU-tagság után sem hullott a manna, a „helppoheikki”-politika (helppoheikki: olyan ember pl. a vásáron, aki mindent árusít, saját magát is eladná) támogatásra kezdett találni a frusztrált nép soraiban. A veszély évei a hazugságok évei voltak.

Gyurcsány Ferenc jelenlegi miniszterelnök összefoglalta az igazságot, amikor elmondta, hogy az áprilisi választási győzelem hazugságra épült. Ha értékeljük ezt az üzenetet, emlékeznünk kell, hogy ugyanilyen volt az ellenzék választási programja is. Most az ország gazdaságilag szorult helyzetben van, és a demokrácia legitimációja hajótörést szenvedett.

A többi új uniós tagországban is megfigyelhető ugyanez a szimptómaegyüttes: összekapcsolódik a kormányzók és a kormányzottak demokráciában való gyenge tapasztalata és a nép frusztrációja. Ennek következtében nő a populizmus és a nacionalizmus.

A lengyel gazdaság viszonylag jól működik, ám úgy látszik, hogy az állami vezetésbe olyanok jutnak leginkább, akik nacionalista, populista és a műveltség hiányáról tanúskodó témákkal élnek. Ezeknek a témáknak az elősegítése, és az egyfajta fo-

lyamatos kormányválság végül majd a magyarokéhoz hasonló problémákhoz vezet – a gazdaság nyugati integrációja és a befektetők bizalma veszélybe kerül.

A cseh államhadjó már hónapok óta működőképes kormány nélkül cirkál. Az ország demokráciája igazmondóra, a gazdasága erőteljes reformerre, a nyugdíjrendszer racionalizálásra, az államháztartás általános takarékosági programra vágya. A jelenlegi patthelyzet mégis arra csábíthatja (a politikusokat), hogy az igazság elmondása helyett szebbnél szebb ígéreteket tegyenek a választóknak – az igazságot nyirbálják meg a fogyasztás helyett.

Szlovákiában a nyáron tartott választások után olyan koalíció jutott hatalomra, melynek pártjai irányából erős nacionalista és rasszista vélemények hangzanak el. Robert Fico új miniszterelnök visszavonta az előző kormány gazdaságot frissítő és felszabadító reformjainak egy részét.

Szerencsére akadnak kivételek is. A 2004-ben az EU-hoz csatlakozott államok egyértelmű osztályelsői – akár a demokrácia stabilizációját, akár a gazdaság fejlődését mérve – Szlovénia és a balti országok. Jóllehet a balti államokban is cserélődnek kormányok, ezek az államok – miközben más EU-tagokat előznek meg a Gazdasági és Monetáris Unió várótermében – plusz megerősítés nyernek a tekintetben, hogy helyes fejlődési úton járnak.

www.hs.fi

Ost-West-Contact

Harc a tőkéért

A kelet-nyugati gazdasági együttműködés 1955-ben Hamburgban alapított, havonta megjelenő magazinja különszámot szentelt Magyarországnak.

A főszerkesztő, Jutta Falkner bevezető cikkében kiemeli, hogy a külföldi tőkéért folyó egyre élesebb harcban Magyarország jól szerepel, az egy főre jutó 5133 euróval Észtország mögött, a második helyen áll. A térségben jelentkező politikai problémák nem befolyásolják érdemben a gazdasági köröknek a térség iránti érdeklődését, mivel a gazdaság jól fejlődik, Magyarországon is 4 százalékos növekedést várnak a következő évre. A kormány takarékosági programját a külföld jól fogadta. Az éles belpolitikai harc csak akkor jelent a beruházó számára problémát, ha a politika nem találja meg a közös nevezőt annak érdekében, hogy az ország attraktivitását továbbra is biztosítsa a külföldi beruházók számára. A térség valamennyi országára érvényes, hogy a versenyben való helytállás közös erőfeszítéseket követel meg, és nem megosztott társadalmakat. A lap idéz német vállalatok képviselőitől is „A vállalatoknak jól megy” címmel. A kormány takarékosági programjáról beszámoló, Reinhard Engel jegyezte írás, gazdasági szakértőket megszólaltatva, alapvetően elismerően szól a magyar erőfeszítésekről. Az aktuális belpolitikai problémákról szólva a cikk úgy tudja, hogy egy, az ellenzéki Fideszhez tartozó technikus vette fel a májusi kormányfői beszédet, amelyet hónapokkal később vetettek be politikai célzattal. A felháborodást felhasználva a Fidesz újból és újból nagygyűlésekre hívott fel, anélkül, hogy ügyelt volna arra, hogy jobboldali irányban elhatárolódjon. Az írás Konrád György íróra való hivatkozással a helyzetet úgy jellemzi, mintha Németországban a CDU/CSU az NDP-vel és az újfasiszttal rendezett volna naponta nagydemonstrációkat a Bundestag előtt. A kormányfő azonban tartja magát – alapítja meg a cikk –, és kapott némi segít-



séget Brüsszeltől is, amely elfogadta a konvergenciaprogramot, és 2009-ig biztosított időt a költségvetés rendbehozatalára. A költszám beszámol még – többek között – a Hungexpo terveiről, a külföldi vállalatok regionális Servis Centereiről, a miskolci régió fejlesztéséről, különös tekintettel a Bosch ottani termelő tevékenységére, a hulladékgazdaságról és a magyarországi infrastrukturális beruházásokról.

www.ost-west-contact.de

Die Presse

Fáradtságos felzárkózás a kutatások terén

Addig, amíg a keleti államok az ausztriai szintet el fogják érni, még sok évnek kell eltelni – vélekedik a kutatások helyzetéről a kelet-közép-európai országok körében a rangos bécsi konzervatív napilap szerzője, Martin Kugler.

Néhány éve a közép- és kelet-európai országok még igen jól álltak a kutatás és a fejlesztés terén: az EU évente megjelenő innovációs barométeréből mérhetetlen dinamikát lehetett kiolvasni. Ezek az országok akkor egyértelműen előzési sávban haladtak. Reményt keltően alakultak egyes, a kutatás-fejlesztést célzó, teljes mellszélességgel hirdetett programok is.

Időközben valamelyes kijózanodás lépett fel. A legújabb uniós Innovációs jelentés szerint Szlovákia a 25 EU-országból a 22. helyen áll, Csehország a 20. és Magyarország a 15. – eközben Ausztria nemrég előrerukkolt az európai „Top5”-be.

A szomszéd országok kutatói eltérő problémákkal küzdenek. A magyar tudósok attól szenvednek, hogy az igazgatás sokszor nem elég jó az EU-s projektekbe

történő bekapcsolódáshoz. Ez természetesen következményekkel jár. A nemrég megjelent magyar kutatási statisztika szerint évek óta csökken a bejelentett szabadalmak száma. Ennek a megvilágítására álljanak itt a következő adatok: a kutatásra fordított összkiadás, amely az elmúlt évben – 2002 óta először – ismét nőtt, a bruttó hazai termék 0,9 százaléka. Ez azonban még mindig kevés. Összehasonlításul: Ausztriában ez 2,3 százalék. A jövődj fejlődés szerencsétlen csillagzat alatt áll: a költségvetés konszolidálásának a kényszere továbbra sem teszi lehetővé mégoly nyomorúságos fejlesztési pénzek átirányítását.

Csehország hagyományosan a fejlett technika telephelye – az ország már a K.u.K. monarchia alatt vezető szerepet játszott, például az üveg- és a fémfeldolgozásban. Mára a helyzet már nem ilyen rózsás. Az EU szerint a problémák az innovációra való hajlam, illetve az egyetemek és a gazdaság közötti együttműködés hiányosságaira vezethetők vissza.

Amíg az EU szakértői szerint Csehország és Magyarország továbbra is a „felzárkózási folyamat” országai közé tartoznak, addig a szlovákiai helyzet még szomorúbb. Szlovákia az EU számára egy „talajvesztő” ország. Konkrétan: az új tudás létrehozásában Szlovákia az EU-n belül az utolsó előtti helyen áll, innováció terén pedig az utolsó. Ez a gazdaságpolitikából következik így. Szlovákiának az alacsony béreknek, illetve az alacsony adókulcsoknak köszönhetően sok külföldi autókonzern sikerült az országba csábítania. Amennyire ez a gazdaság, illetve a munkaerőpiac számára pozitív, annyira negatívan hat a kutatásra (miután azt a nemzetközi konzernnek a központjaikban végeztetik). Azt, hogy a tudásbázis felhígulása veszélyes, a szlovák

kormány is tudja. Ezért indították be a „Minerva” projektet. Ennek megvalósítása során Szlovákiát „meghosszabbított munkapadból” egy „tudásalapú gazdasággá” kívánják alakítani. A projekt értelmében a jobban kvalifikált munkahelyek létrehozását – a pusztán termelő munkahelyekkel szemben – magasabb szubvenciókkal támogatják. A kutatás és az innováció mellett kiállás azonban igen gyakran csak frázis marad: a 2007-es költségvetési javaslat csökkentené a kutatásra fordítandó pénzeket.

www.diepresse.at

Trouw

Gyenge szociálpolitika Kelet-Európában

A fenti címmel jelent meg Wilma van Meteren írása a holland polgári újságban, amely az ötödik legnagyobb (112 ezer példányban megjelenő) országos napilap, Magyarországon tudósítójuk működik. A cikket röviden ismertetjük

A Maastrichti Egyetem és a Világbank közös felmérése szerint Kelet-Európa szociális védőhálója sokkal gyengébb, mint az Európai Unió többi tagállamában. A felmérésben főleg az észtországi, a magyarországi és a lengyelországi fejleményeket kísérték figyelemmel. Az eredményeket az október 25–26-ai maastrichti konferencia (EU8, Social Inclusion Policy Confrence) keretében tették közzé.

A tanulmány szerint az új EU-tagállamok saját irányvonalat követnek szociálpolitikájuk kialakításában.

A rendszerváltást követően a szociális biztonság még mindig fontos pillére a társadalmaknak. Az oktatás és az egészségügy az állampolgárok számára csak-

nem ingyenes, ami a kutatók szerint a szocialista rendszer öröksége.

A tanulmány rámutat arra, hogy az elöregedés egyre komolyabb gond az EU keleti részében. A szociális kiadások nagy részét már most is a nyugdíjakra és az idősök ellátásra fordítják. A migráció csak tovább erősíti ezt a problémát, például Észtországban. Magyarországon pedig minden egyes munkavállalónak csaknem két olyan honfitársaért kell fizetnie, aki nem dolgozik.

A kutatást vezető Chris de Neubourg professzor szerint nem könnyű a lakosság elvárását – miszerint az államnak kell gondoskodnia róluk – összeegyeztetni a kapitalista rendszer „gondoskodj magadról” mentalitásával.

www.trouw.nl

Nyugati Jelen

Vámosok bánata

Az Aradon megjelenő nyugat-romániai magyar nyelvű napilap glosszáírója a január elsejével – a román EU-tagsággal – megszűnő, határ menti vámellenőrzés „áldozatai”, a román (és a magyar) vámosok sanyarú sorsát festette le olvasóinak – még 2006-ban.

Két vámos tanakodik, mit vegyenek a főnök szülinapjára.

– Vegyünk neki egy Mercit – javasolja az egyik.

– Á, az snassz, valami komolyabb ajándék kellene.

– Akkor vegyünk neki egy emeletes villát!

– Á, ez is pitiáner ajándék, mégiscsak a főnökünk! – fanyalog a társa.

– Jó, akkor engedjünk át neki egy éjszakai szolgálatot Nagylakon az egyes bejövő sávon.

– Nono, azért ne túlozzunk az aján-dékkal!

Szóval, ez a poros vicc jutott eszem-be, amikor hallottam, hogy az aradi vá-mosok javát hamarosan jeges sípályára ültetik, mert ugyebár januártól a ro-mán–magyar határ az Unió belső határa lesz, vagyis minimális kontroll, minimális személyzettel. Vámos logikával: hála Brüsszelnek, hamarosan szétrobbantják ülőgumójuk alól a határátkelőnek csúfolt Paradicsomot.

Mit mondjak, sötét lelkem a bánat és együttérzés zokogásra fakasztó hulláma-in hánykolódott, együttérző szívemet pe-dig a karitatív megoldások tömkelege borította el. Belegondoltam, hogy Úris-ten, mi lesz srégvizavi lakó vámos szom-szédommal!? A Mercit, a Citroënt, vagy a Matizt fogják eladni? Csak nem fognak villamosra ülni? Összekuporgatnak-e annyi lóvét, hogy lányuk taxival furikáz-zon az iskolába? És a fő kérdés, ami gyö-kérig belém hasított, hisz tükörcserepei-re törheti az ő családi harmóniájukat: mi lesz az alagsori bokszteremmel?

Hát, hasonló méregzöld lidércképek furikáztak agyamban, már láttam őket az ingyenkonyha kapujában toporogni, amikor eszembe jutott, hogy az ő életük is, ugyebár, egy óriáskerék, és a fénykor magaslati levegőjét szívva sem szabad el-felejteni, honnan indultak. Lekalapálva a vakolatot, szilveszterig még úgy táncol-nak, mint Südi Iringó, de januártól már Somló Tamásként botladoznak a tánc-parketten.

Pedig a vámosok rendszeresen elfelej-tették, ők sem egyenruhában rondítottak bele a pályába. Megalázó, lenéző, a hét-köznap halandót semmibe vevő stílusukról azt hiszem, a soraimat olvasók tucatnyi rémtörténetet mesélhetnének. Ezért aztán nem értem, miért hóbörögnek a fiúk-lá-nyok, hisz ebben az országban már több tízezer ember volt kénytelen negyven-vagy ötvenévesen is szakmát változtatni, olyan munkába fogni a mindennapi kenyé-rért, amihez csöpp kedvük, tehetségük sem volt. De focsikorgatva megtették.

És nem fenyegetőztek tüntetéssel, sztrájkokkal.

Na, erről jut eszembe, a múlt héten a keleti országrészen szolgáló magyar vá-mosok is panaszkodtak a médiának, hogy a „cigarettaacsempészek stresszelik őket”, mert januártól nálunk bezárják a duty free shopokat. Képzeljék el, szegé-nyek már most idegesen vágják zsebre részesedésüket, és szerintem nekik is pont ugyanaz a gondjuk, mint a román vámosoknak: komoly jövedelem-kiesést kell elkönyvelniük.

Ezért javasolom, fogjanak össze (mint eddig!), és pályázzanak valamilyen hatá-ron átnyúló uniós programra. Például, amely a „non-EU” állampolgárok tüzetes vizsgálatát oktatja. De kérhetnek támo-gatást ukrán, grúz, török vagy kínai nyelvtanfolyamra, hisz, amíg tagjai nem leszünk a schengeni övezetnek, a határ menti kekeckedés tovább él és virul.

CONTENTS

Message from KINGA GÖNCZ Minister of Foreign Affairs	3
Hungarian Presidency Incoming in Four Years. Interview with GÁBOR IVÁN, Under-Secretary for Europe-Policy in the Ministry Of Foreign Affairs	4
JÁNOS VÁNDOR–BÁLINT SZOLCSÁNYI: European Integration, as the Unique Battle Ground of Diplomacy	11
PÉTER GYÖRKÖS: The History of a Strange Debate – The Absorption/Integration Capacity of the European Union	25
JUDIT TÓTH: Public Interest in the Case Law of the European Court of Justice	31
GÁBOR HORVÁTH: America's Discovery of Europe. By the End of George W. Bush's Presidency the Transatlantic Pendulum Swings Back	59
KÁROLY GRÚBER: Multi-Level Governance and Asymmetrical Federalism in Europe: The Case of the United Kingdom, Scotland versus the English Regions	65
PÉTER SÜKÖSD: Parallel Trade in Pharmaceutical Market in the Light of the Case Law of the European Court of Justice	77
Review	
SÁNDOR GYULA NAGY: Comparative Analyses of the Practice of Some EU-15 Members in the Field of Structural Funds	94
Conferences	
Onward but how? (The future of Balkan Projekt)	103
Current affairs in the EU	
CSABA GERGELY TAMÁS: SIS one4all. For All? Compromise on the Enlargement of the Schengen Area	107
<i>Foreign Affairs Office of the National Assembly</i>	
KATALIN BALÁZS: Common Fight of USA and EU against Terrorism by Transmission of Data of Air Passengers	114
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
ANIKÓ JÁVORSZKY NAGY: Sustainable Development and Environment Protection	126
Book review	
Vienna: Mission or High Treason? Interview with ÉVA SOMOGYI, Historian	135
Modernising Government. The Way Forward	140
Monitor	149
English summaries	154

SUMMARIES

MESSAGE FROM KINGA GÖNCZ MINISTER OF FOREIGN AFFAIRS

DEAR READERS

It is my pleasure to greet you on the occasion of the publication, from 2007, of the European Mirror (Európai Tükör) under the editorship of the Ministry of Foreign Affairs as the portfolio with responsibility for governmental coordination of European matters. The Ministry of Foreign Affairs wishes to continue the tradition initiated by the Office of the Prime Minister and continued with the cooperation of the National Office for Development, later the National Development Agency, over the past decade.

It is the intention of the Ministry of Foreign Affairs to see that the European Mirror continues to fulfil its longstanding role as an active forum for debate on European issues. I am convinced that the Mirror represents those worthy values, which are made solidly authentic by its wide circle of recognized authors. Interest in the journal is well reflected by the collections of all 11 volumes to be found in university and college libraries and in the offices of policymakers throughout Hungary.

We plan to continue bringing out the European Mirror on a monthly basis, and we also intend to publish workshop studies offering in-depth analysis of specific issues. Through this we wish to ensure the unique publication frequency, which is the hallmark of the Mirror in its field.

I sincerely hope that during this year the columns of the European Mirror will be a dynamic and interesting forum for discussion of topics concerning the past, present and future of the European Union. This year marks the 50th anniversary of the signing of the Treaty of Rome reflecting the desire of the six founding states for mutual cooperation. This retrospection provides the ideal opportunity to examine the achievements of the European construct, reinforce commonly shared values and face the present challenges.

Today, the EU is largely defined by the cooperation of the expanded union resulting from the fifth round of enlargement, which started with the participation of Hungary and others in 2004 and culminated in the admission of Bulgaria and Romania as Member States this year. I firmly believe that the enlargement of the European Union between 2004-2007 has strengthened the community of states, and is mutually advantageous to both former and new Member States alike. What is more, the expanded EU enjoys considerable hidden reserves, which the 27 must exploit together.

Countless questions regarding the future direction of the EU demand answers. Here are just a few: What does the future hold for the Constitutional Treaty? What EU policy agreements will be reached in future? What sort of common budget will the Member States be willing to finance? Looking to the more distant future, where are the EU's boundaries?

I trust that we will see these and other issues extensively debated by the European Mirror. Thus I wish the authors much success in their work and you, the reader, great enjoyment in the pages of the European Mirror.

Budapest, January 2007

HUNGARIAN PRESIDENCY INCOMING IN FOUR YEARS. INTERVIEW WITH GÁBOR IVÁN, THE UNDER-SECRETARY FOR EUROPE-POLICY IN THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

Several changes have occurred in the European Union since Hungary became a member state in 2004. In parallel several questions have emerged to answer: How has Hungary's Europe-policy been formed in the recent 2 – 2 and a half years? What changes are expected in this policy between 2007–2013? What preparations are being made to Hungary take up the post of current presidency of European Commission from 1st January, 2011? Gábor Iván, the head of Europe-policy in the Ministry of Foreign Affairs is interviewed on this issue.

JÁNOS VÁNDOR-BÁLINT SZOLCSÁNYI EUROPEAN INTEGRATION, AS THE UNIQUE BATTLE GROUND OF DIPLOMACY

European integration has been developing along a historically unique path and towards a new polity. As the European Union cannot be simply compared to either the nation-states or any traditional international organisation, the representation and implementation of interest is also realised within an unconventional framework and through the activities of both old and new actors. In order to understand the complex political network of the Union, one must take account of the new elements and features characterizing the European integration in the realization of the practice of international relations, namely diplomacy. In the first part of the study the theoretical issues of the so called integrational diplomacy are analysed, its special characteristics are identified. This survey is followed by a review of the provisions of the Constitutional Treaty with special emphasis on the foreign policy network related to and the role of the future Foreign Minister and the Foreign Service of the Union. The second part deals with the activities of the major political and diplomatic actors of the European Union, and provides a summary of their internal and external relations.

PÉTER GYÖRKÖS THE HISTORY OF A STRANGE DEBATE – THE ABSORPTION / INTEGRATION CAPACITY OF THE EUROPEAN UNION

The debate about the integration capacity of the Union, which is by the way not a new one, got a very privileged place on the EU's agenda. Formulas and political statements are floating around. We are getting more and more complicated explanations and interpretations. If we take into account also the fact that this privileged position of enlargement is not necessarily generated by positive motivations, then it's high time to have a look at the history, roots and the current state of the debate in particular with a view to its future development. The stakes are very high. Neither

enlargement, nor deepening could be interpreted in itself. These two dimensions are closely linked to each other. In order to give correct and for the citizen understandable answers, it is worth to invest some energy and time, since we are designing our common future in the incoming decades.

JUDIT TÓTH **PUBLIC INTEREST IN THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE**

The author intends to give a broad picture on the possible framework of competitive interpretations of welfare, public good and public interest on the basis of the political and legal philosophy. The public interest has been embedded into the constitutional, administrative and other branches of public law in modern legal system of each Member State. This traditional but rather hidden stratum of legal references appears in the international and supranational law, too. Due to legal disputes on legitimacy of EC norms, implementation or transposition of EC rules by national authorities and represented opinions at the ECJ, the notion of public interest can be described. The author defines the types and function of public interest connecting to four circles of freedom of the European integration and lawful exceptions to harmonisation of EC laws including limitation of liberties and freedom. The examples prove how the national interest may use the maximal manoeuvring room given by the public interest in the case law. Further on, a characteristic constitutional review of ECJ is projected in near future in the context of public interest.

GÁBOR HORVÁTH **AMERICA'S DISCOVERY OF EUROPE BY THE END OF GEORGE W. BUSH'S PRESIDENCY THE TRANSATLANTIC PENDULUM SWINGS BACK.**

Certain policies can be debated from dawn through midnight but numbers speak for themselves. Goods and services worth of more than 2 billion dollars are traded daily between the United States and the European Union. The U.S.-EU relations are responsible for almost 40 percent of the world trade, 14 million people could be grateful for their jobs to the other's market on both sides of the Atlantic. It would be an uneludible circumspect in itself, but there are some more: the shared approach towards democracy and freedom, the similar principles the societies are based upon and the common security interests. These things seem to be the same looking at them from America or Europe and should be considered separately from the fact that in certain aspects deep divisions may emerge or some politicians can, from time to time, show personal or political antipathy towards each other. The past six years of George W. Bush's presidency is the proof that America could not turn its back on Europe even if she wanted to. But she doesn't want to.

KÁROLY GRÚBER
MULTI-LEVEL GOVERNANCE AND ASYMMETRICAL
FEDERALISM IN EUROPE: THE CASE OF THE UNITED
KINGDOM, SCOTLAND VERSUS THE ENGLISH REGIONS

For most observers notions such as multilevel governance, Europe of regions or subsidiarity have recently become commonplaces. In fact, there are not many analysts who try to really understand the reality beyond these trendy definitions. This article on the one hand, tries to review some theories of the relationship between globalisation and the nation-state, and on the other hand, through the example of the United Kingdom to understand how assymetrical federalism works in a memberstate of the EU. By highlighting the difference between Scotland and the English regions, I try to analyse how the EU's multilevel governance system functions. In the last part of this article, the author will shortly describe how Europe's constitutional regions have recently lobbied for their interests and their role in the European constitutional process.

PÉTER SÜKÖSD
PARALLEL TRADE IN PHARMACEUTICAL MARKET IN
THE LIGHT OF THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT
OF JUSTICE

Parallel trade in goods is generally viewed as a positive phenomenon within the European Union as a consequence of the principle free movement of goods. In general it will enhance competition, drive down prices and give consumers more choice. Parallel trade within the pharmaceutical market - which mainly concerns the pharmaceuticals under patent protection - exists mainly because of the peculiarities of the sector, since the conditions of pricing, reimbursement, sale and prescription vary so dramatically between Member States. The practices of the pharmaceutical industry - including the supply quota systems and the dual pricing mechanisms - with respect to impeding parallel trade have gradually evolved and become more sophisticated following the decisions made by the Commission in this field. This paper therefore analyses how - in the light of the past competition law cases - Article 81 and 82 EC can be used as the vehicles to prevent manufacturers from restricting parallel trade and how the special character of the sector and the final-consumer surplus is taken into account.

SÁNDOR GYULA NAGY
COMPARATIVE ANALYSES OF THE PRACTICE OF SOME
EU-15 MEMBERS IN THE FIELD OF STRUCTURAL FUNDS

The article is a summary of the best and worst practice of the EU-15 members in the field of Structural Funds. This practice shows lots of useful information for Hungary about the institutional side of the member "efficient" usage of the Funds. There are

good and bad examples of the EU-15 member's practices for the regulation of the procedures for EU funds, for development policies, for HR management and project-management, as well.

We underline the British and the Irish best practice in the Irish FAS and the British ECOTEC cases. It is shown that competition even in the administration can bring up more efficient work and more efficient usage of the EU funds. As worst practice the reader can see the start of the Finnish and Swedish system, which show remarkable analogy with the start of the Hungarian system. Based on the inquiry it is hoped that the Hungarian institution system and procedure regulation will go the same evolution, as the Scandinavian one. The article gives answers to the questions: why the Greeks show unambiguously not the "worst" practice, and why the Irish development of the '80s and '90s can not be copied by the Eastern European countries.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

KINGA GÖNCZ	Minister of Foreign Affairs
GÁBOR IVÁN	State Secretary Director for Europe in the Ministry of Foreign Affairs
JÁNOS VÁNDOR	Associate Professor of Budapest Business School, Faculty of Management and Business, Candidate of Political Sciences
BÁLINT SZOLCSÁNYI	Assistant Professor of Budapest Business School, Faculty of Management and Business, Ph. D. student
PÉTER GYÖRKÖS	senior advisor, Ministry of Foreign Affairs
JUDIT TÓTH	Associate professor of law, Department of Constitutional Law, Faculty of Law, University of Szeged
GÁBOR HORVÁTH	Journalist, the Washington Bureau Chief of the daily Népszabadság
KÁROLY GRÜBER	earned his PhD in Foreign Policy at the Sussex European Institute in 1998; since 1999 he has been working at the Hungarian Foreign Ministry first at the Strategic Planning Department and later at the State Secretariat for EU Integration; between 2002 and 2006 he served at the Hungarian Embassy in London as EU-counsellor, now he works for I. EU bilateral department at the MFA
PÉTER SÜKÖSD	investigator of the Hungarian Competition Authority
SÁNDOR GYULA NAGY	Academic Co-worker, Corvinus University of Budapest, MTA TKI Europe Research Group
CSABA GERGELY TAMÁS	Legal advisor, Hungarian National Assembly, Secretariat of the Committee on European Affairs
KATALIN BALÁZS	staff of Foreign Affairs Office EU Department of the Hungarian Assembly
ANIKÓ JÁVORSZKY NAGY	engineer-economist, counsellor, Hungarian Central Statistical Office
ÉVA SOMOGYI	section head of the Institute for Historiographic of the Hungarian Academy of Sciences, corresponding member of the Austrian Academy of Sciences
ZOLTÁN JÓZSA	associate professor at Faculty of Law of University of Szeged; his special field is local government structure and function, the modernisation of Hungarian public administration, comparative public administration

E számunk szerzői

GÖNCZ KINGA	külügyminiszter
IVÁN GÁBOR	a Külügyminisztérium szakállamtitkára, európai igazgató
VÁNDOR JÁNOS	a politikatudományok kandidátusa, a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Kar docense
SZOLCSÁNYI BÁLINT	tanársegéd, Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Kar, PhD-hallgató
GYÖRKÖS PÉTER	főtanácsadó, Külügyminisztérium
TÓTH JUDIT	docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
HORVÁTH GÁBOR	újságíró, a Népszabadság washingtoni tudósítója
GRÚBER KÁROLY	1998-ban szerezte PhD-jét Európai Integráció és Külpolitikából az angliai Sussex European Institute-ban; 1999-től a Külügyminisztérium munkatársa, előbb a stratégiai tervezési főosztályon, majd az integrációs államtitkárságon; 2002 és 2006 között a londoni magyar nagykövetség EU-diplomatája, jelenleg a Külügyminisztérium I. Európai főosztályán dolgozik
SÜKÖSD PÉTER	a Gazdasági Versenyhivatal vizsgálója
NAGY SÁNDOR GYULA	tudományos munkatárs, Budapesti Corvinus Egyetem MTA TKI Európa Kutatócsoport
TAMÁS CSABA GERGELY	Országgyűlés Európai ügyek bizottsága, jogi munkatárs
BALÁZS KATALIN	az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa
JÁVORSZKYNÉ NAGY ANIKÓ	mérnök-közgazdász, tanácsos, Központi Statisztikai Hivatal
SOMOGYI ÉVA	a Magyar Tudományos Akadémia Történettudományi Intézetének osztályvezetője, az Osztrák Tudományos Akadémia levelező tagja
JÓZSA ZOLTÁN	egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék