

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Félkudarc Dániában – klímatorvény Magyarországon. Beszélgetés Láng István akadémikussal ■ Hetényi Géza: A Bizottságra várva ■ Makkay Lilla: EU-tagság és nemzeti érdekérvényesítés – a 2009. évi svéd EU-elnökség példája ■ Remek Éva: Európa és Afrika ■ Szabó Zsolt: Vizsgálóbizottságok az Európai Parlamentben

XV. ÉVFOLYAM 2. SZÁM | 2010. FEBRUÁR

EURÓPAI TÜKÖR

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

Felelős kiadó: Tóth Tamás

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

Főszerkesztő: Forgács Imre
Lapszerkesztő: Hovanyecz László
Lapigazgató: Bulyovszky Csilla
Rovatszerkesztők: Fazekas Judit, Becsky Róbert
Szerkesztők: Asztalos Zsófia, Farkas József György
Műszaki szerkesztő: Lányi György

A szerkesztőség címe: Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma
1027 Budapest, Nagy Imre tér 4.
Telefon: 458-1475, 458-1577, 458-1361

Terjesztés: Horváthné Stramszky Márta, stramszky Marta@kum.hu

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

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.
Nyomdai előkészítés: Platina Egyéni Cég
Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151



EURÓPAI TÜKÖR

2010/2.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

Tartalom

Félkudarc Dániában – klímátörvény Magyarországon. Beszélgetés LÁNG ISTVÁN akadémikussal	3
HETÉNYI GÉZA: A Bizottságra várva. Az Európai Unió 2007 és 2013 közötti költségvetési keretének felülvizsgálata és a következő keret előkészítése	9
MÁTYÁS IMRE: Az európai szerződés jog egységesítése gazdasági nézőpontból.	25
VÉRTESY LÁSZLÓ: Az Európai Unió keleti bővülése	38
BÓKA ÉVA: Az EU-modell és egy ázsiai integráció dilemmája	53
Magyar EU-elnökség, 2011	
MAKKAY LILLA: EU-tagság és nemzeti érdekérvényesítés – a 2009. évi svéd EU-elnökség példája	68
Európai biztonság- és védelmi politika	
REMEK ÉVA: Európa és Afrika. Az Európai Unió Afrika-politikájának néhány biztonságpolitikai aspektusa	78
Szemle	
SZABÓ ZSOLT: Vizsgálóbizottságok az Európai Parlamentben	88
Uniós aktualitások	
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
HERZOG TAMÁS: A magyar-német gazdasági kapcsolatok főbb jellemzői	102
English summaries.	111

Félkudarc Dániában – klímatorvény Magyarországon

Beszélgetés Láng István akadémikussal

2009. december 7-től 19-ig tartott az ENSZ által Koppenhágában szervezett konferencia, amelyet a világsajtó klímacsúcsnak nevezett. A közel két hétig tartó tanácskozások eredményeként született zárónyilatkozatot általában nagy csalódottság fogadta. A bírálók kudarcról beszéltek. Ed Miliband brit energia- és klímaügyi miniszter „a világ legkaotikusabb showműsorának” nevezte az összejövetelt. Láng István professzor, aki nemzetközi tekintélyű szakértője a környezetvédelemnek, árnyaltabban fogalmaz. Úgy véli, nem szabad lebecsülni a dán fővárosban elért eredményeket. Az Európai Tükörnek adott interjúban arra is felhívja a figyelmet, hogy nem csupán az Európai Unió jár élen a klímavédelemben, de hazánk is megtesz minden tőle telhetőt a globális felmelegedés ellen.

– Őn immáron négy évtizede foglalkozik a környezetvédelemmel. Mikortól vált tudományosan elfogadottá, hogy az emberi tevékenység meghatározó módon befolyásolhatja bolygónk klímáját?

– Egy lehetséges éghajlatváltozással kapcsolatos elképzelések az 1980-as évek közepén jelentek meg. Akkor már elég sokan beszéltek arról, hogy van eshetőség a globális felmelegedésre. Abban az időben már tényként könyvelték el, hogy a légkör szén-dioxid tartalma növekszik. 1983-ban kezdte meg működését a Környezet és Fejlődés Világbizottsága, amelyet elnökéről, a korábbi norvég miniszterelnökről Brundtland-bizottságnak is neveztek. Én abban a szerencsés helyzetben voltam, hogy tagja lehettem e bizottságnak, részt vehettem jelentése megfogalmazásában is.

– Ez mikor készült?

– 1987-ben, és a bizottság már akkor felvetette, hogy valamiféle szabályozásra szükség van ezen a területen. Ekkor kezdte az ENSZ szervezni a második környezetvédelmi konferenciát. Az első 1972-ben volt, Stockholmban, „Az emberi környezetért” címmel. A másodikra 1992-ben került sor Rio de Janeiróban, ezzel a címmel: „Környezet és fejlődés”. Ez azt a törekvést fejezte ki, hogy összhangba kell hozni a környezet- és fejlesztéspolitikát. Ennek a világkonferenciának egyik újnak számító eredménye volt a klímaproblémákkal kapcsolatos első egyezmény létrehozása. Amikor a konferencia megkezdődött, már készen volt egy egyeztetett szöveg, „Keretegyezmény a klímaváltozásról” címmel.

Ebben könnyű volt megegyezni, mert csupán a jó szándék kifejezése történt meg általa. Nem tartalmazott adatokat és határidőket a célszerűnek tartott intézkedésekkel kapcsolatban. Azt az elvet azonban megfogalmazta, hogy aki részt vesz az egyezményben, aki vállal valamit egy későbbi szerződés alapján, az jogi kötelezettséget vállal a betartásra.

– Kik írták alá ezt az egyezményt?

– A 170 résztvevő ország képviselői. Így az Egyesült Államokéi is. Ebből az egyezményből azután egy intézmény lett. Évente – rendszerint decemberben – világkonferenciát szerveznek klímaügyekben. Ilyenkor áttekintik a helyzetet és meghatározzák a teendőket.

– *Tehát a mostani, koppenhágai konferencia e rendszeres konferenciák egyike volt.*

– Igen, de térjünk még vissza a Rio de Janeiro utáni időkhöz. Az ott született egyezmény aláírása után azonnal napvilágot láttak a kritikák: ez egy üres papír, ami senkit nem kötelez semmire. Semmi konkrétumot nem tartalmaz, ezért össze kell hívni a szakértőket, akik létrehoznak egy olyan külön egyezményt, amely ugyan része a rióinak, de mégis önálló életet él. Egy olyan dokumentumot, amelyben már megjelennek a számok, a kötelezettségvállalás konkrétumai. Őt evre volt szükség, hogy ez megszülessen. 1997-ben látott napvilágot egy megállapodás, amelyet Kiotói Jegyzőkönyv néven ismerünk. Ez a dokumentum már kísérletet tett arra, hogy számszerűsítse, ki mit fog csinálni, mennyi idő alatt.

Akkoriban a fejlődő országok azt mondták, hogy ők minden tőlük telhetőt megtesznek, de kötelezettséget nem vállalnak, mert gazdasági növekedésüket nem gátolhatja a légkör szén-dioxid tartalmának emelkedése, amelyet különben sem ők okoztak, hanem az iparilag fejlett országok az utóbbi 100–150 évben.

– *Ámde a fejlett országok sem mind tartották kötelező érvényűnek a Kiotói Jegyzőkönyvben foglaltakat.*

– Az Egyesült Államok ugyan aláírta a jegyzőkönyvet, ám a szenátus nem ratifikálta. Így az USA nem tagja a kiotói klubnak. A fejlett államok közül Ausztrália sem.

A jegyzőkönyvben a fejlett országok vállalták, hogy a 2008–2012-es időszakra átlagosan 5,2 százalékkal csökkentik az üvegházhatású gázok kibocsátását az 1990-es bázisévihez képest. Ezen belül az egyes országok esetében eltérések vannak, így az Európai Unió eredeti tizenöt tagállama 8 százalékos csökkentést vállalt. A volt szocialista országok 1990 helyett másik bázisévet – 1987–88-at – is választhattak, figyelembe véve az 1989 utáni gazdasági összeomlás következtében végbemenő, drámai mértékű, rendkívüli szociális áldozatokat követelő ipartermelés-csökkenést és az üvegházhatású gázok kibocsátásának ezzel járó mérséklődését.

– *Így az Európai Unió úttörő szerepet töltött be.*

– Nem túlzás, ha azt állítjuk, hogy az EU vállalta az élvonal szerepét a klímavédelemben. Az átlagos 5,2 százalékkal szembeni 8 százalékos csökkentés más régiók – főként az USA – magatartását figyelembe véve feltétlenül megbecsülésre méltó. Ezt a 8 százalékot azután országonként szétosztották. Magyarország kötelezettsége 6 százalék lett, amit időben teljesítettünk.

Ennek következtében úgynevezett szabad szén-dioxid-kvóta keletkezett az országban. S mivel időközben megvalósult a kvótakereskedelem, azok az országok, amelyek túlteljesítik a vállalásukat, tehát van szabad kvótájuk, ezt eladhatják olyan országoknak, amelyek nem tudták teljesíteni, amit vállaltak. Az első ilyen üzletet hazánk 2009-ben kötötte, ezen az úton 28 milliárd forint bevételhez jutott a költségvetés.

Lehet rajta vitatkozni, hogy a kvótakereskedelem etikus-e vagy nem. Ugyanis úgy is értelmezhető a kvótakereskedelemmel kapcsolatos rendelkezés, hogy aki gazdag,

annak semmit sem kell csinálnia, csak a számlát kifizetnie. A szegények pedig küszködjenek. Ez azonban szerintem eléggé idealista megközelítés. Mert a kvótakereskedelem végül mégiscsak takarékosagra ösztönöz, és a belőle befolyó pénzből lehet finanszírozni újabb energiahatékonysági projekteket.

– *Hiába az európai eredmények, a kutatási adatok szerint Kiotó után tovább növekedett a levegő szén-dioxid tartalma.*

– Valóban ez a helyzet. Nem lehetett globálisan megállítani a növekedést. Ámde el kellett kezdeni a felkészülést a Kiotó utáni időszakra. A kiotói vállalatok 2012-ben lejárnak, és amint a korábbi történések mutatják, hosszabb idő kell az újabb vállalatokra való felkészüléshez. Ennek a felkészülésnek volt reményteljes állomása a koppenhágai klímacsúcs. A dán fővárosba nagy számban jöttek el állam- és kormányfők, a 192 delegációból 100-at vezettek. Ilyesmire korábban nem volt példa. Ezért is kapta a rendezvény a klímacsúcs nevet. Sajnos, ehhez egy kis illúzió is társult: némelyek úgy képzelték, hogy miután minden igen jól elő van készítve, már csak az aláírás van hátra. A szervezők azonban nem tudták megteremteni a konszenzust a konferencia kezdetére. Azt pedig tudjuk, hogy 100 vezető politikus nem képes megfogalmazni egy egyezményt, már csak azért sem, mert nincs rá idő.

– *Őn egy nyilatkozatában félkudarcnak nevezte Koppenhágát.*

– Nekem nem voltak illúzióim a klímakonferenciával kapcsolatban, így nem is csalódhattam. Önmagában eredménynek tartom, hogy megtartották. Eredménynek tartom, hogy nagy erővel irányította rá a világ figyelmét erre a kérdésre.

– *Ezek szerint ön lát valamiféle előrelépést?*

– Mindenképpen előrelépésnek tartom azt, hogy a fejlődő országok nagy része úgy nyilatkozott: ők is készek csökkenteni a szén-dioxid-kibocsátást, ha anyagi-technikai segítséget kapnak az energiafelhasználás racionalizálásához, illetve az időjárás okozta károk elhárításához, kompenzálásához. Ugyancsak nagy jelentőségűnek tartom, hogy az USA új vezetése kijelentette: az Egyesült Államoknak is részt kell vállalnia a szén-dioxid-kibocsátás csökkentéséből. A harmadik fontos tényező szerintem az, hogy a gyorsan növekvő fejlődő országok – például Kína, India, Dél-Afrika, Brazília, Mexikó –, amelyek mostanáig jószerevével semmit sem vállaltak, Koppenhágában komoly ígéreteket tettek. Tény, attól elzárkóztak, hogy jogi következményekkel is járó dolgokat vállaljanak. A hivatkozásuk a szokásos az életkörülményeket javítani kell, ehhez gazdasági növekedés szükséges.

Ezzel együtt meg kell állapítanunk, hogy Koppenhága előtt egész más volt a helyzet, mint Kiotó előtt. Ennek ellenére igazuk van azoknak is, akik csalódottak mind abban, ami a dán fővárosban történt. Nem szabad azonban elfeledkezni arról, hogy 2012 végéig majdnem három esztendő van hátra. Én valószínűsítem, hogy akkorra lehet számítani egy megállapodás létrejöttére. Egyszermind azt is valószínűsítem, hogy ez nem lesz túlzottan radikális. Végül: azt hiszem, hogy a megállapodás nagyon differenciált lesz. Ezt viszont természetesnek tartom. Hiszen a világ nem homogén képződmény. Igen különböző államokból, társadalmakból áll. Vannak gazdagok, szegények, fejlettek, fejletlenek. Ebből az következik, hogy 2012-ben olyan dokumentum keletkezhet, amely majd különbözőképpen kezeli az egyes országokat. Arra is számítani kell, hogy olyan országok is benne lesznek az egyezményben,

amelyek ünnepélyes ígéreteket tesznek, de nem vállalják a jogi felelősséget. Ami mindebből kibontakozik, mindazonáltal előrelépésnek lesz tekinthető.

– *Ebben a helyzetben Európa tehát példa lehet.*

– Mindenképpen. A klímakutatók modellezéseire alapozva a vezető nyugati hatalmak – Németország, Franciaország, Nagy-Britannia – azt a célt fogalmazták meg, hogy a fölmelegedés ne lépje túl a 2–2,5 fokot az ipari forradalom előtti periódushoz viszonyítva. Rögtön meg kell állapítani, hogy ebből 0,7 fok már megvalósult, itt a Kárpát-medencében pedig 1 egész fok.

A 2, illetve 2,5 fok azért tekinthető határnak, mert afölött olyan folyamatok indulhatnak el, amelyek megfordíthatatlanok. Például elkezdődhet Észak-Európában, elsősorban Oroszországban az örökké fagyott talajok kiolvadása. Ez metán-felszabadulással jár. A metán pedig 21-szer agresszívebb gáz, mint a szén-dioxid. Ugyancsak nagy probléma, hogy magasabb hőmérsékleten nagyobb a párolgás. Igaz, hogy az elpárolgott víz lehullik csapadék formájában, de a felhőképződés intenzívebb lesz, és a felhők is üvegházhatást fejtenek ki. Mindezeknek a tényezőknek és sok másnak azután nagyon komoly társadalmi következményei lehetnek. Elszivatagosodás a világ egyik részén, tengervízszint-emelkedés máshol. Ahol alacsonyan fekvő területek vannak, onnan jelentős migráció indulhat meg, elsősorban Ázsiából, nagyobb részt Európa, kisebb részt Ausztrália felé. Vagyis globális érdek, hogy ez a folyamat közben legyen tartva. Ehhez viszont rendkívüli erőfeszítések kellenének.

Számítások szerint 2050-ig a jelenleg a légkörbe jutó üvegházhatású gázok mennyiségét legalább 50, de inkább 60–70 százalékkal kellene csökkenteni. Ez műszakilag megoldhatónak látszik. Gazdasági szempontból arra kell számítani, hogy hihetetlenül nagy érdekellentétek alakulnak ki, hiszen a világ egyik legnagyobb hatalma nem valamelyik állam, hanem az olajoligarchia. Ennek az uralmát megtörni, de még csökkenteni sem lesz könnyű feladat. Nagyon nagy probléma, hogy a fejlett országok lakossága hozzászokott egy komfortos életmódhoz, amelyet egy szerényebbel kell majd felváltani. Ez nem kis ellenállásba ütközik. Ilyen és más okokból politikai érdekek csapnak majd össze. Hatalmas feladatot kell tehát megoldani.

– *Vannak klímaszkeptikusok, akik szerint az ön által említett problémák valójában nem is léteznek.*

– Velük leginkább egy olyan tény áll szemben, amelyet nem lehet tagadni. Ez pedig az, hogy az olaj elfogyóban van. A földgázzal és a szénnel nem ez a helyzet. A gazdaságosan felszínre hozható olaj azonban, reális számítások szerint, ebben az évszázadban elfogy. Ezért a klímaproblémáktól függetlenül is globális érdek, hogy minél kevesebb olajat égessenek el.

De van itt más is, ami a klímaszkeptikusok érveit gyengíti. Az, amit demográfiai problémának szokás nevezni. Ma közel 7 milliárdnyi ember él a földön. 8–8,5 milliárdra számíthatunk 2050 körül. Közben megfigyelhető egy életszínvonal-növekedés is. Tehát mind többen leszünk, és mind többet fogyasztunk. Ezért hangsúlyozom általában, hogy nem csupán a klímáról és a kimerülő energiaforrásokról van szó, hanem egy egészen más típusú társadalomról, amely a korábitól teljesen eltérő képet mutat. Többen vagyunk, többen leszünk, az életkor számottevően meghosszabbodott, a városlakók száma erőteljesen megnövekedett. A Föld felszíne ma

nem olyan, mint kétszáz évvel ezelőtt. Rengeteg erdőt kiirtottak, a szárazföld nagy részét felszántották, a földfelszín 6–7 százalékát beépítették, leaszfaltozták.

– *Mindeközben – nem utolsósorban a média által sugalltan – tovább terjednek olyan fogyasztási minták, amelyek biztosan nem valósíthatók meg globálisan.*

– Abban bizonyosak lehetünk, hogy a XXI. század eddig elképzelhetetlen társadalmi átalakulások, változások időszaka lesz. Tény, hogy a klímahatásoknak ezekben óriási lesz a szerepük, de rajtuk túl másoknak is. Nem szeretem használni azt a kifejezést, hogy túlnépesedett a Föld, mert pejoratív értelme van. De tagadhatatlan, hogy sokan vagyunk, és nem úgy élünk, amint azt bolygónk adottságai lehetővé teszik. Az is tény azonban, hogy nehéz úgy visszamenni egy magasabb színvonalról egy alacsonyabbra, hogy ne legyenek lázadások, forrongások. Tehát rendkívüli konfliktusok kibontakozásának is meglehet a veszélye. Ezek megelőzhetők, de ha nem csinálunk semmit, akkor nem.

Ezért tartom fontosnak a klímaszkeptikusokkal folytatott vitát. Ezek több típusba sorolhatók. Az első csoportba azok tartoznak, akik szerint a természetet a mögöttünk lévő időkben mindig változtatta a Föld klímáját. Erre az én válaszom az, hogy igen, ez tényleg így volt. Sőt, a jövőben is így lesz. De közel 7 milliárd ember soha nem élt a bolygónkon, ez teljesen új tényező. A Magyar Tudományos Akadémiát 1825-ben alapították. Akkor 1 milliárd ember élt a Földön. Ma, nem egészen kétszáz év múltán, majdnem hétszer annyi.

– *József Attila 1937-ben írt, „Flóra” című versciklusa egyik darabjának a címe: Már két milliárd. Azóta 73 év telt el, és több mint háromszorosára duzzadt az emberiség.*

– Vagyis teljesen más a helyzet, mint akár száz éve. Ezzel együtt nekem is az a véleményem, hogy alapvetően ma is a természeti erők alakítják a folyamatokat, a passzát szelet nem mi fűjük. De abban, hogy a változások felgyorsultak, óhatatlanul látnunk kell az antropogén hatásokat.

A klímaszkeptikusok másik csoportja azt tartja, hogy a légkör szén-dioxid-tartalmának növekedése valóban okozott felmelegedést, de rövideken beáll egy önmagát korrigáló egyensúlyi helyzet. Vagyis: a további szén-dioxid mennyisége a hőmérsékletet már nem befolyásolja. Ezt a nézetet nem sokan osztják. Nem mellékesen, az alapjául szolgáló elméletet egy az Egyesült Államokban élő magyar légkörfizikus, *Miskolczi Ferenc* dolgozta ki. Ha elfogadjuk ezt az – eddig még nem bizonyított – elméletet, borzasztó sors vár ránk. Az embert ugyanis semmi sem gátolja meg abban, hogy eléggessen minden fosszilis üzemanyagot. Ha nincsenek szankciókat is tartalmazó globális nemzetközi egyezmények, reménytelen azt várni, hogy az emberek maguktól „jó útra térnek”.

A klímaszkeptícizmus harmadik irányzatával a legnehezebb vitatkozni. Eszerint van klímaváltozás, alapvetően emberi tevékenység okozza, de ennek megakadályozása olyan nehézségekbe ütközik, annyira költséges, hogy nincs remény a megvalósítására. Tehát tudjuk, mi a baj, ismerjük az okát, de nem vagyunk képesek megszüntetni. Ezért a klímavédelemre fordítandó pénzeket helyesebb olyan dolgokra költeni, mint a szegénység leküzdése, a szélsőséges meteorológiai események elleni védekezés.

Ez a nézet azért igen veszélyes, mert ezt a legkönnyebb elfogadni. A probléma azonban nem oldódik meg. Nem oldódik meg, ha nem köttetnek megfelelő nemzetközi megállapodások, amelyekből mindenki kivieszi a maga részét.

Itt ismét hangsúlyozni kívánom, hogy az Európai Unió élen jár a klímavédelemben.

– *Milyennek látja a hazai helyzetet?*

– Igyekszünk megfelelni az uniós követelményeknek. Az Országgyűlés megbízta a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanácsot (NFFT), hogy készítse el az éghajlatvédelmi kerettörvényt. Ennek a feladata, hogy törvényi szinten szabályozza a károsanyag-kibocsátás mértékét egészen 2050-ig, továbbá az ezzel kapcsolatos teendőket. Így például a védekezés eljárásait, az anyagi feltételek megteremtésének módjait, az ország meghatározott területeinek rekonstrukcióját, a kutatások mostaninál nagyobb mértékű támogatását, a tudatformáló tevékenységek erősítését.

– *Mikor készül el ez a kerettörvény?*

– Már elkészült, remélhetően még a mostani parlament el tudja fogadni. Ha nem, akkor a következő. De szerencsésebb volna, ha most történne meg a dolog, mert akár egy évet is veszíthetünk, amikor minden perc drága. Ha a parlament elfogadja a kerettörvényt, megindulhat egy olyan munka, amely igyekszik összehangolni az egyes szakpolitikákat. Nagy változást jelentene, hogy valamennyi szakpolitikában megjelenne a klímavédelem. Tehát nem csupán az energiapolitikában, a mezőgazdaságban, hanem sok más területen. Így az építészetben, az egészségügyben, a közlekedésben, az oktatásban.

– *Van-e hasonló törvény más európai országokban?*

– Jelenleg csupán Nagy-Britanniában, ahol 2009-ben fogadta el a parlament. A törvény szerint 2050-re 80 százalékkal kell csökkenteni a szigetországban a károsanyag-kibocsátást. Más országokban is készülnek hasonló törvények, de a miénk már kész van, elfogadásra vár. A legmagasabb szintű jogi szabályozást tekintve tehát a klímavédelemben hazánk az élvonalhoz tartozik.

– *Kevésbé ismert a közvélemény előtt a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács tevékenysége. Mint a testület Szakmai-Tudományos Munkabizottsága elnökét kérem, tájékoztassa olvasóinkat, milyen szervezetről van szó.*

– Az NFFT Európában is egyedülálló szerveződés. Az Országgyűlés hozta létre – saját kebelén belül – 2007-ben. Egy 32 tagból álló tanácsadó testületről van szó, amelynek tagjait a parlamenti pártok, a kormány, a Magyar Tudományos Akadémia, a gazdasági kamarák, az egyházak, a szakszervezetek, a munkaadói szervezetek, az önkormányzati szövetségek, a MTESZ, a Rektori Konferencia és a civil szervezetek delegáltjai alkotják. A tanács civil tagjait közel ötszáz szervezet választotta meg. A testület tagja valamennyi parlamenti pártfrakció egy-egy szakpolitikusa. Az NFFT elnöke a mindenkori parlamenti elnök. Munkáját négy társelnök segíti. Együküket a kormány delegálja, ez most a környezetvédelmi miniszter. A másik az ellenzéki pártok képviselője. A harmadik a civil szervezetek, a negyedik a tudományos élet képviselője.

A testület összetétele jól mutatja, hogy unikális intézményről van szó, amely a klímátörvény megalkotása után immáron újabb feladatot kapott a parlamenttől: egy új nemzeti fenntartható fejlődési stratégia elkészítését. Ezt a feladatot 2011-ig kell megoldanunk.

A Bizottságra várva

Az Európai Unió 2007 és 2013 közötti költségvetési keretének felülvizsgálata és a következő keret előkészítése

Az Európai Bizottságnak 2008–2009 folyamán javaslatot kellett tennie a költségvetési rendszer felülvizgálatára, az erről készült dokumentum azonban – főként a negatív visszhangok miatt – nem került hivatalosan publikálásra. Ettől függetlenül a 2014-től érvényes keret első tervezetével a Bizottságnak 2011 júliusáig elő kell állnia, azaz épp a magyar elnökség idején. Így a tagállami egyeztetéseket is várhatóan a magyar elnökség kezdi majd meg. A Bizottság javaslatának meghatározó szerepe lesz a költségvetési keret alapelvei tekintetében, ezért érdemes áttekinteni ennek előkészületeit. Figyelemmel kell lenni a költségvetési keret befolyásoló külső tényezők alakulására, valamint a kulcsszereplők helyzetére is. Mindezeket összevetve számos tanulságot lehet levonni a költségvetés lehetséges jövőjével kapcsolatban, ami Magyarország érdekérvényesítési lehetőségeit is befolyásolja.

Több mint négy év telt el azóta, hogy az Európai Tanács 2005. decemberi ülésén elfogadta a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó költségvetési keretet, és immár három év eltelt a hétéves költségvetési időszakból is. Nagyjából félúton vagyunk a következő, 2014-gyel kezdődő időszak előtt, ami önmagában is számvetésre készíthető tekintetben, hogy is áll a közös költségvetés elkerülhetetlen reformjának előkészítése. A számvetésre a legfontosabb indokot azonban a 2005. decemberi elnökségi következtetésekben megfogalmazottak jelentik, amelyek 2008–2009 folyamán a költségvetés teljes felülvizgálatát irányozták elő. Emlékeznünk kell arra, hogy maga a tagállamok közti megállapodás csak egy ilyen felülvizgálati klauzula segítségével jöhetett létre:

„Az Európai Tanács (...) felkéri a Bizottságot, hogy végezzen teljes és széles körű felülvizgálatot, amely kiterjed az unió – a KAP-ot is magában foglaló – kiadásainak, valamint – a brit csökkentést is magában foglaló – forrásainak valamennyi vonatkozására, és erről 2008–2009-ben tegyen jelentést. E felülvizgálat alapján az Európai Tanács határozatokat hoz a felülvizgálat által érintett valamennyi témáról. A felülvizgálat eredményét a következő pénzügyi terv előkészítő munkálatainak során is figyelembe kell venni.”¹

A José Manuel Barroso vezette leköszönő Bizottság az utolsó pillanatban, 2009 novemberében kísérletet tett arra, hogy közzétegye előzetes vízióit az unió közös

¹ A cikkben megfogalmazottak a szerző magánvéleményét tükrözik.

¹ European Council: Presidency Conclusions 15915/05, CADREFIN 268, Brussels, 19 December 2005.

költségvetésének jövőjéről². Az elnök közvetlen környezete által készített anyag azonban a hivatalos megjelenés előtt – nyilván nem véletlenül – kiszivárgott, és nyomban óriási felháborodást keltett elsősorban a közös mezőgazdasági politika és a kohéziós politika jövőjéről tett megállapításai miatt. Így a Bizottság által utólag csak tervezetnek aposztrofált dokumentumot végül nem tették közzé. Ezzel a Bizottság azt is felvállalta, hogy formálisan ne tegyen eleget az Európai Tanács vonatkozó határozatának, amely egyértelműen 2008–2009-ben lezajló felülvizsgálatra hívott fel.

Pedig a Bizottság viszonylag nagy lendülettel kezdett bele a felülvizsgálatba. Ennek előkészítése érdekében széles körű konzultációt folytatott minden lehetséges érintett partnerrel, valamint 2009 áprilisában nagyszabású konferenciát is szervezett a témában. Ehhez képest a konzultációk nyomán létrejött anyag nem sokkal mutat túl a 2007 szeptemberében megjelent bizottsági „konzultációs papíron”³, amely még csak a problémák azonosításáig jutott el. Bár a 2009. novemberi tervezet már megoldási irányokat is felvázolt, abban maga a Bizottság is elismerte, hogy semmiféle konkrét javaslatot vagy számokat nem fogalmazott meg. Az anyag így megjelenése esetén sem lett volna tekinthető a költségvetési keretekről szóló javaslatnak.

A Bizottság tehát már eleve úgy készült, hogy a konkrétumok mellőzésével megpróbálja minél jobban „megúszni” a felülvizsgálatot. A kidolgozott, de közzé nem tett dokumentum valódi célja nem lett volna más, mint megtenni az első olyan lépést, amely megindítja azt az előkészítő folyamatot, amely a 2009. december 10–11-i Európai Tanács következtetése⁴ szerint legkésőbb 2011 júliusáig – azaz épp a magyar elnökség idején – a 2013 utáni költségvetési keretekre vonatkozó konkrét javaslatokhoz vezet majd.

Sokatmondó, hogy végül a konkrét számokat nem, markáns megfogalmazásokat viszont annál inkább tartalmazó, informálisan napvilágra került anyag hivatalos publikálásáról letett a Barroso-vezette leköszönő testület. Amellett, hogy ügyvezető jellegénél fogva nem akarta kényszerhelyzetbe hozni a következő testületet (bár az elnök személye nem változott), vélhetően már nem kívánt komoly konfliktusokat felvállalni a tagállamok számára egyik legérzékenyebb területen. A költségvetési keretekről szóló vita ugyanis régóta annak számít az uniós együttműködésben. Bármiféle új javaslat biztosan sérti valamelyik tagállam pénzügyi érdekeit, és általában heves reakciókat vált ki. Ugyanakkor mindenki előtt világos, hogy a költségvetés jelenlegi szerkezete nem alkalmas a 27 tagúra bővült, XXI. századi uniós finanszírozására, de úgy tűnik, még várni kell arra, hogy a reformok tényleges előkészítése megkezdődjön. A 2010. elején hivatalba lépő Bizottság alighanem pótolni lesz kénytelen elődje hiányosságát, elvégre a 2005. decemberi európai tanácsi következtetésekből

2 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – a reform agenda for a global Europe (reforming the budget, changing Europe), The 2008/2009 EU Budget Review, (COM...) (DRAFT)

3 Communication from the Commission: Reforming the Budget, Changing Europe. A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review, SEC52007, 1188 final of 12.9.2007.

4 Európai Tanács 2009. december 10–11. Következtetések, EUCO 6/09, Brüsszel.

foglaltaknak eleget kell tenni, és legkésőbb egy év múlva a 2014-ben kezdődő időszakra vonatkozó konkrét javaslatokat is meg kell fogalmazni.

2007-ben a Világgazdasági Kutatóintézet és a CEU közös tanulmánykötetet jelentetett meg „EU-költségvetés: kihívások és reformtervek” címmel⁵. Ebben szerzőtársaimmal közös tanulmányt írtunk „Magyarország hosszú távú érdekei az Európai Unió közös költségvetésének átalakításában” címmel. A tanulmányban azt a megállapítást tettük, hogy „...a várhatóan elhúzódó felülvizsgálat gyakorlatilag összecsúszik majd a költségvetési keretekről a szokásos menet szerint zajló vitával. Technikai értelemben ez nem jelent majd mást, mint hogy a vita sokkal korábban elkezdődik, több idő marad az egyes javaslatok megvitatására, nagyobb esélyt hagyva ezáltal esetleges radikális reformoknak. Az viszont várható, hogy a felülvizsgálat eredményei a jelenlegi hétéves időszakban nem lépnek majd hatályba, minden változás a 2014 utáni Unió finanszírozásáról szól majd.”⁶

A Bizottság felülvizsgálatról szóló tervezetének sorsa, valamint a meg nem jelent papír tartalma is teljes mértékben igazolta 2007-es várakozásainkat. Maga a felülvizsgálati papír csupán a következő időszakról szóló vita előjátéka lesz, ha egyáltalán megjelenik valamilyen formában. Az viszont már biztos, hogy nem a kitzűzött 2008–2009-es időszakban került erre sor. Egy ilyen dokumentum alkalmas arra, hogy megnyissa a teret a várhatóan hosszús alkufolyamatnak, néhány jelentős alapvetést megfogalmazhat, de a konkrét javaslatokkal bizonyosan nem áll elő, azokat a 2011 első félévében megjelenő előterjesztésre hagyja.

Mindezen tényezők figyelembevételével mégis érdemes áttekinteni, hogy mit tartalmaz az első Barroso Bizottság 2009 novemberében elkészült, de végül nem publikált dokumentuma. Ennek legfőbb oka az, hogy a 2004 és 2009 között regnált Bizottságot egy új, szintén Barroso-vezette Bizottság követi, így a saját stábjá által írt anyagot az ahhoz személyesen előszót író elnök vélhetően az új testület élén is magáénak érzi majd. Éppen ezért a 2004 és 2009 között regnáló testület félresikerült búcsúüzenetének legfontosabb megállapításai nagyon is releváns alapját képezhetik annak a bizottsági javaslatnak, amely várhatóan alig több mint egy év múlva jelenik meg a 2014-ben kezdődő pénzügyi keretről.

2011-ig persze még sok minden történhet, ugyanakkor feltételezhetjük, hogy a 2009 végén megfogalmazott gondolatok visszaköszönek majd a költségvetési keretről szóló javaslatban. Az új Bizottság, élén az újjáválasztott Barroso elnökkel már fel fogja vállalni azokat a konfliktusokat, amelyeket a leköszönő testület 2009 végén nem tett meg. A korábbi többéves pénzügyi keretek létrehozásának körülményeit megvizsgálva pedig megállapíthatjuk, hogy bár a Bizottság javaslata eredeti formában soha nem valósult meg, a költségvetési szerkezet irányait mindig az eredeti javaslata adta meg. A vita tanácsi szakaszában és főleg a Parlamenttel folytatott egyeztetéseken már csak a mértékekről volt főleg szó, maximum egy-két ki-

5 Hetényi Géza–Iván Gábor–Juhász Tamás: Hosszú távú érdekeink az EU közös költségvetésének átalakításában, in MTA/VKI–CEU: *EU-költségvetés: kihívások és reformtervek*, Budapest 2007, szerk.: Balázs Péter és Szemlér Tamás.

6 Uo., 165. oldal.

sebb „kozmetikai” műtetet lehetett végrehajtani, alapvető változások pl. a kiadások szerkezetében nem történtek. Ezért nagyon nagy a jelentősége annak, hogy a Bizottság milyen tartalmú javaslattal áll majd elő 2011 elején, és annak is, hogy mit gondolt erről 2009 végén.

A reformot meghatározó külső tényezők alakulása

A Bizottság gondolkodásának irányát tükröző, 2009. novemberi dokumentum vizsgálata előtt célszerű számba venni, hogyan alakultak az elmúlt három évben azok a külső tényezők, amelyeket a 2007-es előbb idézett tanulmányunkban részletesen vizsgáltunk. Alapvetően négy olyan külső tényezőt határoztunk meg, amelyek döntő befolyással lehetnek a költségvetési reform kimenetelére, a tagállamok hozzáállására az unió közös céljainak finanszírozása terén.

1. Az első tényező, amelyet figyelembe kell venni, az unió konjunkturális helyzete és ezzel összefüggésben a lisszaboni folyamat sikeressége. A 2007-es tanulmány megállapítja, hogy „...egy viszonylagos recesszió jellemezte időszakban (...) elsősorban a nettó befizetők kevésbé hajlandóak a közös költségvetés nagyvonalú finanszírozására. Különösen igaz ez akkor, ha a Stabilitási és Növekedési Egyezmény szigorú szabályainak alkalmazása következtében több tagállam folyamatosan túlzott hiány eljárás alatt áll. Egyértelmű, hogy ha a költségvetés finanszírozása terén meghatározó tagállamok saját államháztartásuk finanszírozása terén is problémákkal küszködnek, akkor nem reális egy növekvő közös költségvetéssel kalkulálni.”⁷ 2010 elején ennek a megállapításnak egészen más olvasata van, mint 2007-ben volt. A 2008 őszen kirobant globális pénzügyi és gazdasági válság a második világháború óta nem látott mértékű recesszióba taszította Európa országait, a kilábalásnak pedig egyelőre csak nagyon törekeny jelei vannak. A lisszaboni célok teljesüléséről már senki nem beszél, az aggályok egyértelműen fennállnak arra vonatkozóan, hogy erőteljes nyomás lesz a Bizottságon és a többi tagállamon a nettó befizetők részéről egy minél alacsonyabb főösszegű költségvetés megalkotására vonatkozóan. Nem látni még, 2011-ben hol tart majd a válságból történő kilábalás, a Bizottság 2009 őszi erőjelzése szerint⁸ 2010 elején kis javulást követően némi visszaesés lehet, majd 2011-től számíthatunk egyértelmű javulásra. Mindez sok optimizmusra nem ad okot a tekintetben, hogy – az új finanszírozási célkitűzések várható megjelenése ellenére – milyen GNI-arányos kiadási plafonról indul majd a vita.

2. A második tényező az alapszerződésekkel kapcsolatos jogszabályi bizonytalanság és ennek megoldása volt. 2009 végén az ügy szerencsésen lezárult, és a Lisszaboni Szerződés december 1-jén hatályba lépett. Így ez a téma már nem nehezül rá a költ-

⁷ Uo., 166. oldal.

⁸ European Economic Forecast – autumn 2009, European Commission, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16055_en.pdf

ségvetési keretről szóló vitára (mint tette azt 2004–2005-ben), ráadásul a Lisszaboni Szerződés 312. cikke beemeli a többéves pénzügyi keret fogalmát az alapszerződésbe, megfogalmazva, hogy az éves költségvetéseknek összhangban kell lenniük azzal. A Szerződés emellett rögzíti a keret minimális hosszát (öt év) és legfontosabb eljárási és tartalmi elemeit. Ez utóbbiak tulajdonképpen megfelelnek az eddig alkalmazott gyakorlatnak.

Külön figyelmet érdemel a 312. (2) bekezdés, amely szerint: „A többéves pénzügyi keretet a Tanács által különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendelet határozza meg. A Tanács az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően, egyhangúlag határoz.”⁹ Miután a 312. cikk a korábbi Szerződésekben nem létezett, a Parlament eddig a Bizottsággal és a Tanáccsal közösen elfogadott Intézményközi Megállapodás megkötésekor tudta érvényesíteni befolyását, mivel a megállapodás elfogadásával hátrult el az utolsó akadály a keret életbelépése előtt. Új, a szerződésből fakadó kompetenciájával megerősítve, a Parlament a korábbiaknál is határozottabban léphet fel, és nem biztos, hogy megelégszik a tanácsi kompromisszumon végrehajtott néhány kozmetikai jellegű változtatással. Ennek akár pozitív hatásai is lehetnek, meggyőződésem, hogy a nemzeti kormányoknál kevésbé megkötött kezű, gyakran radikálisabb megoldásokban gondolkozó EP fokozódó erejénél fogva egyre inkább hozzájárulhat az évtizedes költségvetési tabuk ledöntéséhez, teljesen új megoldások bevezetéséhez.

3. A harmadik tényező, amelyet figyelembe kell venni, az unión belüli fiskális harmonizáció jövője. E téren az unió eddig csigatempóban haladt, bár amint 2007-es tanulmányunk megfogalmazta: „A belső piac fejlődésének logikájából természetes adódna a fiskális terület további harmonizációja. Főként a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozását követően, amelynek egyik legnagyobb anomáliája az adórendszerek különbözősége. Az adók harmonizációja egyrészt csökkentené a gazdaságpolitikai koordináció igényét, mivel a tagállamoknak kevesebb lehetőségük lenne egyéni megoldások alkalmazására, másrészt kiküszöbölné azokat a piactorzító hatásokat, amelyek az eltérő adómértékekből származó versenyelőnyök kihasználásából következnek.”¹⁰

A 2007 óta eltelt rövid időszakban nem történt semmiféle áttérés az adózás területén, maga a Lisszaboni Szerződés sem változtatott a tagállamok számára rendkívül érzékeny adózással kapcsolatos egyhangúsági követelményeken. A tagállamok érzékenységen túl pedig „...a felmerülő akut gazdasági problémák – mint az élelmiszer- és olajválság, majd a globális válságba torkolló pénzügyi krízis – háttérbe szorították az adózási kérdések tárgyalását.”¹¹ Nagy kérdés, hogy amennyiben a

9 Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 115/182 HU 2008.5.9.

10 Hetényi G.–Iván G.–Juhász T.: Hosszú távú érdekeink az EU közös költségvetésének átalakításában, in MTA/VKI–CEU: *EU-költségvetés: kihívások és reformtervek*, Budapest 2007, szerk.: Balázs P. és Szemlér T. (169. oldal).

11 Mocsáry Péter: Az unió és az adózás, in: *Európai Tükör*, „Magyarország öt éve az Európai Unióban 2004–2009.” különszám, Budapest, 2009. április, 171–183. oldal.

költségvetés bevételi oldala valóban egy új uniós adó megjelenésének irányába mozdul el, az mennyiben tud változtatni ezen a folyamaton.

4. A negyedik tényezőt az unió további kibővítésének távlatai jelentik, különösen, hogy mi lesz Törökországgal (és esetleg Ukrajnával). A célegyenesbe került horvát csatlakozás, valamint a nyugat-balkáni régió egyelőre beláthatatlan időhorizontú integrációs folyamatai önmagukban nem jelentenek akkora tételt a közös költségvetés egészéhez képest, ami alapvető reformokra sarkallná az unió döntéshozóit. Előreláthatólag a 2014-ben kezdődő időszakról szóló vita lezárásáig kizárólag Horvátország csatlakozik majd az Európai Unióhoz. Egy 2012-es horvát csatlakozás költségvetési hatása becslésem szerint a közös költségvetés főösszegének mintegy 0,7 százalékát teszi ki a jelen periódusban¹², azaz marginális hatású. Így a következő időszak vitáját sem fogja érdemben befolyásolni Horvátország tagságának ténye. A nagy költségvetési tételt jelentő tagjelölt országok, mint Törökország csatlakozása pedig semmivel sincs beláthatóbb közelségben, mint 2007-ben volt.

A reform irányát meghatározó szereplők – Magyarország érdekérvényesítési lehetőségei

A költségvetési reform és az új többéves keret irányainak meghatározása tekintetében érdemes áttekinteni, kik a legfontosabb szereplők, illetve hogy Magyarországnak milyen lehetőségei vannak saját érdekeit érvényesíteni az alkufolyamat során.

Az első megállapítás, amit tennünk kell, annak megismétlése, hogy a Bizottság induló javaslata döntő fontosságú a későbbi megállapodás tartalmát illetően. Így 2011 júliusáig, azaz a bizottsági javaslat megjelenéséig hátralévő időben a legfontosabb teendő megfelelő impulzusokkal és ötletekkel ellátni a Bizottságot. Ez egyfajta informális lobbitevékenység, amelyet minden tagállam végez akár saját nevében, akár kutatóintézetek álláspontjának álcázva. Természetesen a Bizottság magyar tagja, illetve az apparátusban dolgozó magyarok fontos szerepet játszhatnak ezen impulzusok megfelelő becsatornázásában, így semmiképpen sem szabad alábecsülni ezeknek az informális folyamatoknak a jelentőségét. A gyökeresen új ötletek és megoldások kidolgozásának időszaka tehát ez a szakasz, amit ki lehet, és ki is kell használni.

Amint a Bizottság javaslata megszületik és nyilvánosságra kerül, elkezdődik a tagállamok közti egyeztetések szakasza. Ebben a periódusban teljesen új koncepció megjelenítésére már igen kevés esély van, az egyezkedés sorvezetője a bizottsági javaslat, mindent ahhoz képest lehet definiálni. Ez többéves folyamat, amelynek intenzitása egyre nő, és az informális egyeztetések felől indulva a végkifejlet előtt egyre több és gyakoribb formális fórum (Coreper, Általános Ügyek Tanácsa) foglalkozik a javaslattal. A csúcspont természetesen az Európai Tanács ülése, amely a végső kompromisszum meghozására hivatott.

¹² Lásd erről részletesen: Hetényi G.–Iván G.–Juhász T.: Hosszú távú érdekeink az EU közös költségvetésének átalakításában, in MTA/VKI–CEU: *EU-költségvetés: kihívások és reformtervek*, Budapest 2007, szerk.: Balázs P. és Szemlér T. (170. oldal)

Az egyeztetés folyamán hagyományosan kulcsszerepet játszik a soros elnökséget adó ország, ugyanúgy, mint bármely más dosszié esetében. A tárgyalások időhorizontja miatt ez általában több tagállamot is jelent. Előfordul, hogy az elnökséget átvevő ország gyökeresen más koncepciót alkalmaz például a tárgyalások menetére vagy a kompromisszumos javaslatokra vonatkozóan. Erre jó példa 2004/2005 fordulója, amikor az igazából sehova nem vezető holland „építőköcka” modell (*building blocks*) helyett a luxemburgiak visszatértek az előző hétéves időszak kialakításában már szerepet játszott „tárgyalási dobozok” (*negotiating box*) technikához, amelyet aztán 2005 második félévében végül a kompromisszumot tető alá hozó brit elnökség is átvett.

A 2014-ben kezdődő költségvetési keret tekintetében az első valódi aktus (a Bizottság induló javaslata) 2011-ben a magyar elnökség idejére esik. A magyar elnökségnek tehát lehet és kell is foglalkoznia a dossziéval, amint ez a spanyol–belga–magyar trió elnökségi programjában is benne van: „A három elnökség osztatlan figyelmet fordít az uniós költségvetési és szakpolitikák jelenleg folyamatban levő felülvizsgálati eljárására. (...) Ennek eredményeképpen a közös politikák igényeinek megfelelő, az Unió előtt álló új kihívásokat tükröző költségvetésnek kell létrejönnie. Az elnökségek ezzel kapcsolatban, és a következő pénzügyi keret előkészítése céljából a Bizottsággal együttműködve megvitatják a saját források, a 2020-ig szóló uniós stratégia célkitűzéseinek, valamint a költséges szakpolitikáknak – mint például a kutatási, fejlesztési és innovációs, az energiaügyi, a környezetvédelmi, a külső segítségnyújtási, a kohéziós és a mezőgazdasági szakpolitika – a jövőjét.”¹³

A költségvetési keret tárgyalását azután minden bizonnyal megőröklí majd a lengyel–dán–ciprusi elnökségi trió (a 2011. július és 2012. december közti másfél éves időszakra). Magának a megállapodásnak jó esetben a dán, kevésbé szerencsés esetben a ciprusi elnökségi félével alatt kell létrejönnie. A 2007 és 2013 közötti időszak vitáját megvizsgálva, inkább arra érdemes számítani, hogy csak a ciprusi elnökség végén lehet majd megállapodásra jutni. Az új költségvetési keret vélhetően több és átfogóbb változást tartalmaz majd elődjéhez képest, mint a jelenlegi, ami a vita intenzitását és komplexitását is befolyásolja. Bízást számíthatunk arra, hogy a Tanács csak az időtényező erőteljes nyomását érezve juthat el abba a „mentális” állapotba, hogy az állam- és kormányfők végül egymás tenyerébe csapjanak.¹⁴ Ahhoz, hogy a végrehajtási szabályokat meg lehessen alkotni a (véltetően részben új) finanszírozási eszközökhöz, legkésőbb 2012 decemberében megállapodásra kell jutni a tagállamok között. Ráadásul az Európai Parlamenttel történő alku még ezután következik, amely szintén nehezebbnek bizonyulhat a korábbiaknál, amint erről a későbbiekben írok majd.

13 Az Európai Unió Tanácsa, Brüsszel, 2009. november 27. (03.12.) (OR. en) 16771/09 POLGEN 219 – A Tanács 18 hónapra szóló programja.

14 2005 decemberében volt ehhez hasonló helyzet. Júniusban a luxemburgi elnökség kudarcra járt, a kompromisszumos csomagot négy tagállam is elvetette. Decemberben aztán a britek egy a júniustól lényegében alig különböző javaslattal álltak elő, amely végül egyhangú támogatást nyert. A kohéziós támogatásban reménykedő országok érezték, hogy ez az utolsó pillanat a megállapodásra, ezért ők is elfogadták a reméltnél kedvezőtlenebb csomagot, ami egyébként is csak a felülvizsgálati klauzulával együtt jöhetett létre.

Amennyiben feltételezzük, hogy a dán elnökség ideje alatt nem jön létre a megállapodás, úgy a ciprusiakon múlik majd leginkább a kompromisszum tető alá hozása. Az elnökséget adó ország pedig abban a helyzetben van, hogy valódi erejét jóval meghaladó mértékben tudja befolyásolni a tárgyalások általános kimenetelét (amellett, hogy saját egyéni érdekeinek érvényesítését viszont kénytelen háttérbe szorítani). A kohéziós politika iránti elkötelezettségeket tekintve számunkra mindenképp kedvezőbbnek tűnik egy ciprusi csomag, mint egy dán, ellenben a KAP jövőjét illetően éppen fordított lehet a helyzet.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az Európai Tanács elnöke is szereplője lehet az egész folyamatnak, ugyanakkor ma még nem világos, ténylegesen milyen befolyása lesz az ügyek menetére. Magából a szerződésből semmi nem derül ki az elnök ez irányú funkciójáról, így azt a gyakorlatban kell majd kialakítani. Ráadásul éppen a költségvetési alku az a terület, amely minden tagállamból előhozza a nemzeti érdekérvényesítés kényszereit, így itt lesz a legnehezebb egy nemzetek feletti szereplőnek valódi funkciót betöltenie. A pozíció szerepe így nagyrészt múlhat az elnök személyes kvalitásain, elismertségén, kompromisszumteremtő képességén. Annyi bizonyos, hogy szoros együttműködésre lesz szükség az elnök és a soros elnökséget adó tagállam vezetői között, aminek a próbaüzeme a 2010 első félévi spanyol elnökség alatt lesz. Így talán a 2011-es magyar elnökség idejére már kialakul valamiféle *modus vivendi*.

A hivatalos csatornák mellett a tagállami egyeztetések számtalan két- és többoldalú informális fórumot termelnek ki magukból, kezdve a nettó befizetőktől a kohézió barátaiig. Természetesen célszerű minél többféle együttműködésben és konzultációban részt venni, akár olyanokban is, amelyeknek első látásra nem sok hozadéka van. Ezek során szem előtt kell tartani azt a tényt, hogy Magyarországnak egyedül igen csekély érdekérvényesítési képessége van egy 27 tagú unióban. Így a legfontosabb feladat természetes szövetségeseinkkel szoros koalíciót alkotni, és azt a lehető legtovább fenntartani.

Meggyőződésem, hogy – hasonló adottságaik miatt – a négy visegrádi ország együttműködése lehet a sikeres magyar érdekérvényesítés záloga. Ez az együttműködés 2004–2005-ben, a jelenlegi pénzügyi keret tárgyalásakor egészen az utolsó előtti pillanatig sikeres volt, a közös fellépés több kézzelfogható eredményt hozott, elsősorban a kohéziós támogatások felhasználási szabályai tekintetében. A visegrádi együttműködés végül – nem Magyarország miatt – 2005-ben, az utolsó pillanatban szétesett, mindez azonban nem befolyásolta annak sikerességét. A V4 ilyen formájában valódi tényező volt a tárgyalásokon, sokkal inkább, mint ha az egyes országok külön-külön léptek volna fel.

Ezek a tapasztalatok is indokolják, hogy a csehekkel, a szlovákokkal és a lengyelekkel történő szoros együttműködést az új pénzügyi keret tárgyalásakor is próbáljuk meg feleleveníteni. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy ennek külső feltételei ma korántsem olyan kedvezők, mint 2004–2005-ben. A magyar–szlovák viszony történelmi mélységekbe süllyedt, ami a szakértői szintű kooperációt természetesen nem befolyásolja, a politikai szintű kapcsolatokra azonban nyilvánvalóan kihat. Csehország megítélése az unión belül a sok szempontból siker-

tellenek tartott elnökség, illetve a Lisszaboni Szerződés ratifikációjának késleltetése miatt sokat romlott, ráadásul a magyar–cseh viszonyt beárnyékolhatja Csehország benesi dekrétumokra történő hivatkozási igénye a Lisszaboni Szerződés kapcsán. Lengyelország esetében továbbra is érezhető az a törekvés, hogy önállóan európai középhatalmi szerepet játsszon. Ha a lengyelek erre esélyt látnak, akkor gondolkodás nélkül háttérbe szorítják a visegrádi egységes megjelenést. Ugyanakkor Lengyelország kulcsidőszakban tölti be a soros elnöki pozíciót, amikor a kompromisszumteremtés kényszere megnehezíti a saját érdekek képviselését. Így a visegrádi együttműködés jó szolgálatot tehet a lengyeleknek, ha azt elnökségi félévük alatt megpróbálják felhasználni érdekérvényesítési csatornaként.

Mindezen nehézségek ellenére számunkra egyértelmű kell legyen: Magyarország érdekei nagyrészt egybeesnek a cseh, a lengyel, a szlovák érdekekkel a következő költségvetési időszak megalkotásakor, és együtt nagyobb eséllyel tudjuk ezeket képviselni. A V4-es országok csoportként valódi tényezőt jelentenek, még akkor is, ha a történelmi tapasztalatok azt mutatják, a három legnagyobb tagállam, Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság gyakran egymás közt előre eldöntik a legfontosabb kérdéseket. A többieknek ilyenkor már csak az marad, hogy rábólintanak az egyezésre. Így volt ez 2005 decemberében is: amíg *Angela Merkel* német kancellár, *Tony Blair* brit miniszterelnök és *Jacques Chirac* francia elnök meg nem egyezett a brit visszatérítés jövőjéről, addig a számunkra oly fontos kohéziós politikát érintő nyitott kérdések nem is kerültek a tárgyalóasztalra. Illúziókat tehát nincs értelme dédelgetnünk, ugyanakkor néhány jól kiválasztott prioritást lehet eredményesen képviselni, de csakis a kritikus tömeget meghaladó szövetségben.

Az érdekérvényesítési lehetőségek vizsgálatakor egyre kevésbé lehet eltekinteni a költségvetési keret elfogadása során időben utolsóként színre lépő Európai Parlament szerepétől. Az Európai Parlament egyre növekvő befolyása miatt a korábbiaknál is nagyobb szerepet kaphat a költségvetési keret véglegesítésének utolsó fázisában, amint arról fentebb írtam. Arra is lehet számítani, hogy a Parlament már a tanácsi fázisban is megpróbálja aktívan befolyásolni a költségvetési keret tartalmát, azaz nem elégszik meg a tagállamok által elé tett anyag megvitatásával. Több, a 2004–2005-ös időszakban megszületett *Reimer Böge* (német képviselő, Európai Néppárt) féle jelentéshez¹⁵ hasonló dokumentum és állásfoglalás megszületésére lehet számítani a Parlament részéről. Ezek vélhetően jóval radikálisabb változtatásokat javasolnak majd, mint ameddig a tagállamok hajlandók lesznek elmenni, és figyelmen kívül hagyni őket biztosan nem lehet majd a tanácsi alku folyamán sem. Az Európai Tanács pedig semmiképp sem állhat elő egy a Parlament számára teljesen elfogadhatatlan kompromisszummal, mivel a Lisszaboni Szerződés által minden korábbinál erősebbé tett EP részéről valóban felmerülhet egy ilyen csomag elutasítása, ami beláthatatlan következményekkel járna.

¹⁵ Európai Parlament: Jelentés a kibővült Unió 2007 és 2013 közötti politikai kihívásairól és költségvetési eszközeiről (2004/2209(INI)).

A Bizottság nem publikált, 2009. novemberi javaslatai

Amint azt a korábbiakban megállapítottam, a leköszönő Bizottság 2009. novemberi kísérlete a költségvetési felülvizsgálati papír közzétételére és az új keretokról szóló vita tényleges elindítására gyakorlatilag elhalt, a megszületett dokumentumot még a publikáció előtt a szemétkosárba dobták. Azt is megállapítottam, hogy magának Barroso elnöknek a személye viszont garancia arra, hogy az abban foglaltakat nem felejtik el, hasonló irányultságú előterjesztésre számíthatunk majd az új Barroso-vezette Bizottság részéről is. Éppen ezért mindenképp érdemes összefoglalni a 2009. novemberi dokumentum legfontosabb megállapításait, mert azokból számos következtetést lehet levonni a magyar prioritások meghatározásakor is, valamint, úgy vélem, néhány illúzióval is le kell majd számolnunk a tekintetben, hogy milyen mértékben lesz megőrizhető a hagyományos közösségi politikák finanszírozása a 2014-ben induló időszakban.

Megállapíthatjuk, hogy a Bizottság gyökeresen új kiadási struktúrában gondolkodik, alapvetően három terület köré felépítve a költségvetést. Az első prioritás a fenntartható növekedés és foglalkoztatás, a második a klíma- és energiapolitika, a harmadik a globális Európa kialakítása. Mindennek következtében a finanszírozási eszközöket is át kell alakítani. Az anyag nagy hangsúlyt helyez a költségvetés rugalmasságának fokozására is, ahol a régi rugalmassági eszközök megerősítését javasolja, és újfajta intézkedéseket is kilátásba helyez. Végül a Bizottság a saját források tekintetében konkrét javaslatokat is megfogalmaz.

Hangsúlyozni kell, hogy miután az anyag a fent említett három prioritási terület mentén vázolja fel a jövő kiadási szerkezetére vonatkozó javaslatait, a korábbi keretek fő kiadási fejezetei – így a mezőgazdaság és a kohéziós politika – nem is kerülnek önállóan tárgyalásra, hanem az új prioritások kapcsán tesz róluk említést a dokumentum.

Fenntartható növekedés és foglalkoztatás

E cél elérése érdekében kiemelten kell kezelni a K+F területét. Az anyag hivatkozik a lisszaboni folyamat által meghatározott, 3 százalékos GNI-arányos K+F-résarány elérésének követelményére, valamint szükségesnek tartja a kohéziós politika és a kutatás-fejlesztés összekapcsolását. A foglalkoztatás ösztönzése terén az Európai Szociális Alapnak kiemelt szerepe lehet, különösen a kevésbé fejlett tagállamok oktatási és képzési reformjainak finanszírozásában.

A dokumentum a kohéziós politikára vonatkozóan azt a megállapítást teszi, hogy a nyolcvanas évek óta a tagállamok közötti jövedelmi különbségek jelentősen csökkentek, ugyanakkor a régiók tekintetében ezek a különbségek nőttek. Mindez megkérdőjelezi, lehet-e a kohéziós forrásokat úgy allokálni, hogy azok hatékonysága növekedjen. Megfontolandó lehet, hogy nagyobb hangsúlyt kapjon-e a nemzeti szintű, tagállamon belüli konvergencia. Ennek kapcsán az anyag konkrétan felveti, hogy az olyan, az átlagnál gazdagabb (a konvergencia-célkitűzés határértékénél magasabb jövedelmű) tagállamok, ahol nagy a jövedelmkülönbség az egyes régiók között, a korábbinál nagyobb támogatásban részesülhessenek.

Mindemellett a Bizottság a korábbinál hatékonyabb értékelési rendszert kívánna bevezetni, megfelelő indikátorok használatával. Egy olyan klauzula bevezetését is javasolja, amely lényegesen csökkenti, illetve megvonja a támogatásokat azoktól a tagállamoktól, ahol az indikátorok semmiféle, vagy csak minimális fejlődést mutatnak ki. Új elemként fontos szempontként lehetne figyelembe venni azt is, hogy egy tagállam mióta tagja az uniónak.

A Bizottság megítélése szerint a magasan fejlett régiókban egyáltalán nem lenne szükség kohéziós támogatásra, ugyanakkor a kohéziós támogatásokat mindenképp össze kell kötni a lisszaboni versenyképességi célokkal, valamint erősíteni kell a határon átnyúló együttműködések részarányát is.

A világgazdasági válság is megmutatta, hogy az olyan kezdeményezések, mint a 2007-ben létrehozott Globalizációs Kiigazítási Alap, valamint a Szolidaritási Alap, fontos elemei a költségvetésnek. Ezeknek a jövőben nagyobb szerepet kell szánni.

Klímavédelem és energiapolitika

Ezen célok megvalósítására a közös költségvetés eddig igen korlátozott forrásokat biztosított. Viszont épp ez az a két terület, amely a legfontosabb a Bizottság szerint a reform irányát tekintve. Elsőként fontos szempont, hogy mind a KAP, mind a kohéziós kiadások a jövőben figyelembe kell vegyék a klímavédelmi szempontokat, illetve a nemzeti kibocsátási terveket. A Bizottság megállapítja, hogy a klímavédelem és energiapolitika terén felmerülő kiadásokat nem könnyű egy kiadási fejezetbe csoportosítani, valamiféle koncentrációra azonban mindenképp szükség lesz. Az alapvető közösségi célok közé tartozik a teljesen összekapcsolt és rugalmas európai energiahálózatok kialakítása, az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiák elterjesztése, a megújuló energiák használatának ösztönzése. Mindennek erőteljes külső dimenziót is kell kapnia.

Az energetikai hálózatok mellett a közlekedési és kommunikációs hálózatok finanszírozására is többet kell fordítani. Megfontolandó lehet minden a hálózatokra költött forrást egyetlen TEN-alapon keresztül folyósítani. A kiadások egy meghatározott részét határokon átnyúló hálózatokra kell elkülöníteni.

A Bizottság egyértelműen kijelenti, hogy a jövőben csökkenteni kell a költségvetés mezőgazdaságra fordított kiadásainak részarányát, megteremtve a lehetőséget az új prioritások finanszírozására. A Bizottság megállapítja, hogy az unió mezőgazdasága jelentős változásokon ment keresztül, azt új kihívások érik, amelyekre megfelelő választ kell adni. A jelenlegi kifizetési rendszert meg kell tartani, ugyanakkor a közvetlen kifizetések terén szakítani kell a történelmi alapú megközelítéssel. A tagállamoknak nagyobb egyéni felelősséget kell vállalniuk, a közvetlen kifizetések nemzeti társfinanszírozása lehet a jó modell. A közvetlen kifizetések részarányának csökkentenie kell, az erőforrásokat a közjavak (élelmiszerbiztonság, klímavédelmi intézkedések) felé kell áttéríteni. Mindenfajta változást fokozatosan, átmeneti időszak után kell bevezetni. A vidékfejlesztés szerepe még inkább előtérbe kerülhet a jövőben, a vidéki foglalkoztatás és a klímavédelem szempontjainak érvényesítőjeként. Emellett a vidékfejlesztés és a kohéziós politika szorosabb összekapcsolása is indokolt lehet.

Globális Európa

A Bizottság szerint egyértelmű, hogy a klímaváltozás, a biodiverzitás, az energia-biztonság, a demográfiai folyamatok és a migráció csak nemzetközi szinten kezelhető kérdések. Mindezek ráadásul nem csak az unió belső problémái, így a közös költségvetésnek is reflektálnia kell az ezekből adódó külső kihívásokra. Európa közvetlen szomszédságában csak az unió játszhat stabilizáló szerepet, ezért a szomszédságpolitikát meg kell erősíteni. Annak mindkét dimenziója, a keleti és a déli egyaránt stratégia partnerségek kialakítását kell hogy magában foglalja, a korábbiaknál jelentősebb pénzügyi programokkal. Mindemellett Afrikára is jóval nagyobb figyelmet és több erőforrást kell majd fordítani, valamint a hatékonyság fokozása érdekében a Bizottság szerint elengedhetetlen lesz az Európai Fejlesztési Alap integrálása a költségvetésbe. Az előre nem látható válságok kezelésére érdemes lenne egy különleges tartalékot is képezni, mert az unió lehetőségei ilyen helyzetekben limitáltak.

A migráció egyre fokozódó problémája miatt célszerű lehet egy migrációkezelő támogatási alap létrehozása, amely minden külső és belső akciót összefoghatna, nagyságrendjére azonban a Bizottság nem tesz javaslatot.

Rugalmasság

A Bizottság több markáns megállapítást tesz arra vonatkozóan, hogyan lehet rugalmasabbá tenni a költségvetést. A kiadási fejezetek számát csökkenteni kell. A rugalmassági eszközöket erősíteni kell, akár újakkal, akár a meglévők méretének növelésével. Egy olyan reallokációs mechanizmust kell megteremteni, amely lehetővé teszi a fejezetek közti átcsoportosítást is, illetve megkönnyíti a fejezeten belülieket. Ezzel összefüggésben minden fejezeten belül 5 százalékos tartalékot kell létrehozni, valamint meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy egy nagyobb válság esetén az el nem költött pénzeket fel lehessen használni.

A Bizottság a végrehajtási és ellenőrzési mechanizmusok egyszerűsítését is indokoltnak tartja.

A társfinanszírozás gyakorlatát a Bizottság jónak és megőrzendőnek véli, ugyanakkor annak mértékét úgy kell meghatározni, hogy figyelembe vegye a gazdasági válság hatásait, illetve azt, hogy a tagállamoknak teljesíteniük kell középtávú költségvetési célkitűzéseiket.

A saját források igazságos és megfelelő mértékű biztosítása

A Bizottság megállapítja, hogy a bevételi oldalon a 2013-ra 74 százalékos részarányt elérő GNI-forrás dominanciája figyelhető meg. Emellett többféle korrekciós mechanizmus és egyedi elbánás érvényesül, ami a nettó költségvetési pozíciót kiemelten kezelő *juste retour* elv egyre erőteljesebb érvényesülése miatt van. A Bizottság számos jelentős problémát azonosított e téren, a korrekciós mechanizmusok megléte mindenképp a legfontosabb. Emellett, épp a *juste retour* elv miatt, a tagállamok egy-

re inkább az allokált¹⁶ kiadásokat favorizálják. Ezért egyértelmű, hogy a saját források reformjára van szükség. A Bizottság négy fontos és konkrét javaslatot tesz e téren:

- Az áfa-alapú forrást meg kell szüntetni.
- Egy új saját forrást kell bevezetni. A Bizottság sokféle lehetőséget megvizsgált, és úgy találta, hogy erre az üvegházhatású gázok kibocsátási kvótáján alapuló rendszer lenne a legmegfelelőbb, miután a kibocsátási kereskedelmi rendszer 2008 óta minden tagállamban működik. Egy ilyen rendszer bevezetése azonban csak hosszabb távon képzelhető el.
- Mindenfajta korrekciós mechanizmust fokozatosan meg kell szüntetni. Már a megszüntetés lépései során is átlátható rendszert kell alkalmazni.
- Mindezt csak csomagban, a kiadási oldal jelentős reformjával együtt lehet tárgyalni, és egyszerre kell elfogadni.

Következtetések

Az előbbieken ismertetett alapvetések kapcsán megfogalmazhatunk néhány olyan következtetést, amelyek figyelembevétele nem lesz megkerülhető a következő költségvetési keret kialakításakor. Ezek némelyike alátámasztja a korábban hivatkozott 2007-es tanulmányunkban foglaltakat, némelyik akkori megállapításunk azonban valószínűleg nem lesz tartható.

- Az új költségvetési keret hossza szinte bizonyosan öt év lesz¹⁷. Ez mindenképp üdvözlendő abból a szempontból, hogy 2014-től éppen egybeesik majd a keret a Bizottság mandátumával, ami megkönnyíti a végrehajtást és nyilvánvalóvá teszi a felelőségeket. Az ötéves időszak elég hosszú a megfelelő stabilitáshoz, és továbbra sem kell minden évben lefolytatni a vére menő költségvetési vitákat.
- A kiadási szerkezet egyszerűsödni és koncentrálni fog. Nem zárható ki, hogy a mezőgazdasági kiadások és a kohézió megszűnnek önálló főfejezetként létezni. Nagymértékben nőhet az átjárhatóság az egyes fejezetek között, valamint az egyes fejezeteken belüli átcsoportosítások is könnyebbek lehetnek. A Bizottság részéről nyilvánvaló nyomás lesz az allokált kiadások részarányának csökkentésére, amivel szemben a tagállamok ellenállásra lehet számítani.
- A költségvetési keret főösszege tekintetében továbbra is a plafon előzetes rögzítése várható. Ennek mértékéről egyelőre nem mondhatunk semmit, véleményem szerint az nagyjából a jelenlegi, a GNI 1 százalékát épphogy meghaladó mérték körül alakulhat a jövőben is. Az igen nehéz fiskális helyzetben lévő

¹⁶ Az allokált kiadások konkrétan egy tagállamhoz előre hozzárendelt kiadások, ezekhez csak az adott tagállam juthat hozzá, nem kell versenyezni érték másokkal. Ilyenek a kohéziós kiadások és a mezőgazdasági kifizetések.

¹⁷ Az 1988-ban kezdődő első költségvetési keret (az 1. Delors-csomag) is öt évre szólt, utána tértek át a jelenlegi hétéves időszakokra.

tagállamok miatt nem tűnik reálisnak, amit 2007-es tanulmányunkban írtunk: „A költségvetés jövőjének meghatározása során Magyarországnak el kell érnie, hogy a közös költségvetést a közös politikák és a közös célkitűzések határozzák meg. Szakítani kell azzal a gyakorlattal, hogy a közös költségvetés nagysága az alapvető politikai alku tárgya, és ennek eredményeként lehet csak meghatározni a közösségi politikák finanszírozásának mértékét.”¹⁸ Úgy vélem, ismét fel kell készülnünk a felülről lefelé történő építkezésre, ami egyben magában hordozza azt is, hogy az egyes finanszírozási célok versengeni fognak egymással, a rögzített plafon miatt csak egymás kárára lehet növelni őket.

- Az előző pont közvetlen folyományaként nem várható, hogy az unió a jelenleginél több forrást biztosít a közös célkitűzések finanszírozására. Ugyanakkor számos olyan új kihívás és célkitűzés jelent meg, amelyek költségvetési forrásokat igényelnek. Ennek eredményeként számolni kell azzal, hogy a hagyományosan a költségvetés legnagyobb részét kitevő agrár- és kohéziós kiadások abszolút mértékben is csökkenhetnek. 2007-ben erről azt írtuk: „A 2013 utáni kibővítés(ek) bizonytalan jövője, valamint a közös politikák reformjára irányuló szándékok közepette is el kell érni, hogy a 2013 utáni pénzügyi perspektíva időszaka alatt a 2007–2013-as támogatásokkal összevethető forrásokhoz jusson az ország.”¹⁹ Könnyen lehet, hogy ez a törekvésünk nem lesz reális. Megítélésem szerint akkor cselekszünk helyesen, ha a támogatások nominális maximalizálása helyett a felhasználási hatékonyság maximalizálására törekszünk. Ráadásul a rugalmassági kritériumok és eszközök várható erősödése már rövid távon is büntetheti a forrásokat rosszul, nem hatékonyan felhasználókat.
- Fel kell készülnünk a kohéziós politika „lisszabonosítására”. Várható, hogy a Magyarország számára kiemelten fontos kohéziós (és részben a mezőgazdasági) kiadásokat valamilyen módon össze kell majd kapcsolni a Bizottság által 2009 végén megfogalmazott három prioritás valamelyikével, csak ilyen módon lehet majd biztosítani a finanszírozást. Maga a kohéziós eszközrendszer is gyökeresen átalakulhat ennek következtében. Azt is meg kell jegyezni, hogy ezen törekvés nem előzmény nélküli, már a 2007 és 2013 közti időszakban megjelent a kohéziós politika lisszaboni céloknak történő megfeleltetése (az ún. *earmarking*), ami alól a 2004-ben csatlakozott tagállamok hosszas küzdelem után mentességet kaptak. Úgy gondolom, hogy a kohéziós politika lisszaboni célokhöz történő rendelése nem lesz elkerülhető, viszont nem is feltétlenül ellentétes Magyarország érdekeivel. Kérdés, hogy ez milyen mértékben jár majd az allokált kiadások részarányának csökkenésével, és ezt a tagállamok milyen mértékben fogadják majd el. Érdemes és talán lehetséges lesz

18 Hetényi G.–Iván G.–Juhász T.: Hosszú távú érdekeink az EU közös költségvetésének átalakításában, in MTA VKI–CEU: *EU-költségvetés: kihívások és reformtervek*, Budapest 2007, szerk.: Balázs P. és Szemlér T. (172–173. oldal)

19 Uo., 173. oldal.

megszabadulni ennek kapcsán az egy főre jutó támogatást szinte egyedüli értékmérőként alkalmazó szemléletől.

- Számítanunk kell arra, hogy felmerülhet mind a mezőgazdasági közvetlen kifizetések, mind a kohéziós politika renacionalizálásának gondolata (főként a nettó befizetői pozíciójú, gazdagabb tagállamok részéről). Az előbbi esetben ráadásul éppen 2014-re jár le az átmeneti időszak,²⁰ amely a magyar termelőket is hátrányos helyzetbe hozta. Ezek olyan törekvések, amelyek ellentétesek a szerződés szellemével, és gyengítik a hagyományos közösségi politikákat. Így határozottan el kell őket utasítani, ugyanakkor fel kell rá készülni, hogy megvalósulhatnak.
- A költségvetés bevételi oldala, azaz a saját források terén gyakorlatilag biztosra vehető az áfa-alapú saját forrás megszüntetése. Szintén jó esély mutatkozik arra, hogy mindenfajta korrekciós mechanizmus – fokozatosan – kikerül a rendszerből (az áfa-alapú forrás megszüntetése is akkor lehetséges, ha az azt számítási alapul vevő brit visszatérítés megszűnik). Az is valószínűsíthető, hogy az unió nem tér át egy tisztán GNI-alapú, tagdíjszerű befizetési modellre, hanem valódi új saját forrás kerülhet bevezetésre. A Bizottság által leírt, az üvegházhatású gázok kibocsátási kvótáján alapuló rendszer bevezetésének esélyeiről ma még korai lenne bármit mondani. Nem teljesen világos az sem, mi alapján tartja a Bizottság éppen ezt a fajta bevételt a legmegfelelőbbnek, talán mert a tagállamok ragaszkodása az adószuverenitáshoz így kerülhet ki legjobban. A kibocsátási kvóta mellett ugyanis még számos lehetőség áll fenn²¹, amelyek alapul szolgálhatnak egy finanszírozási rendszerhez, érdemes lenne ezeket magyar szempontból is összevetni. Nyilvánvalóan meg kell vizsgálni, hogy képes lehet-e bármiféle új adó elégséges mértékű, folyamatos és kiszámítható finanszírozást biztosítani, mennyire lenne egyszerű és átlátható, mennyiben jelentene arányos teherviselést, milyen adminisztratív költségekkel járna. Emellett lehetséges politikai, gazdasági és intézményi hatásait is figyelembe kell venni.
- Nehéz elképzelni, hogy a tagállamok hajlandók lesznek szakítani nettó pozíciójuk mérésével. Pedig igazából ez minden bajok forrása, emiatt kell kivételeket, visszatérítéseket, meg a visszatérítésből is visszatérítéseket adni egyes tagállamoknak ahhoz, hogy megszülessen a kompromisszum. Egy új, a tagállamokhoz nem közvetlenül kötődő saját forrás bevezetése, valamint a nem allokált kiadások részarányának jelentős megemelése teremthet olyan feltételeket, amikor a nettó pozíció önmagában nehezen értelmezhető és számol-

20 A csatlakozási tárgyalások 2002. decemberi lezárásakor a közvetlen támogatások esetében 2013 végéig tartó átmeneti időszakot határoztak meg a 2004-ben taggá váló országok számára. Ezen 10 éves időszak alatt csak fokozatosan, 2013 végére érik el a 100 százalékos támogatási mértéket.

21 Lásd ezekről részletesen: Hetényi G.–Iván G.–Juhász T.: Hosszú távú érdekeink az EU közös költségvetésének átalakításában, in MTA/VKI–CEU: *EU-költségvetés: kihívások és reformtervek*, Budapest 2007, szerk.: Balázs P. és Szemlér T. (202–206. oldal).

ható ki egy tagállam vonatkozásában. A Bizottság által javasolt üvegházhatásúgáz-kvótán alapuló saját forrás azonban elég könnyen lebontható tagállami szintre, az allokált kiadások csökkentésében pedig nem lesznek érdekeltek a tagállamok. Mindaddig, amíg ki lehet számolni a nettó pozíciót, azt ki is fogják számolni, és felhasználják majd a tárgyalásokon az érdekvégyesítésre, illetve a politikai sikerek bizonyítására.

Az európai szerződésjog egységesítése gazdasági nézőpontból

Jelen tanulmány az európai jogegységesítési folyamatok és a gazdasági sajátosságok közötti összefüggést vizsgálja. A magánjogi jogegységesítés szükségességét már sokan és sok helyütt hangsúlyozták, ezúttal azonban a szerző egy új vizsgálati szempont, a gazdasági tényezők figyelembevételével elemzi a lehetséges megoldásokat. Az egységes piac rendeltetésszerű működésének biztosítása elsődlegesen gazdasági szempontból kiemelkedő, hiszen az EU nemzetközi versenyképességének alapvető biztosítékáról van szó. A megoldás azonban csak jogi úton képzelhető el. A tanulmány ezt az érdekes, még kevésbé ismert összefüggést vizsgálja.

1. Bevezetés

Az európai szerződésjog egységesítésével kapcsolatos problémakör már évtizedek óta foglalkoztatja az új európai jogrendben járatos, értő közönséget, adekvát megoldási lehetőség azonban mindeddig kevés született. Jelen írás azon érvrendszer kívánja körbejárni és megvizsgálni gazdasági szempontból, amely alátámaszthatja az európai szerződésjog egységesítésének szükségességét és időszerűségét. Ezen alapvetésből azonnal következik, hogy a szerző – Lando professzor nyomdokain haladva – támogatója az európai jogegységesítésnek, és mint ilyen, meglehetősen csálódottsággal figyeli az elmúlt négy-öt év eseményeit. Az ezredfordulón felgyorsult jogegységesítési folyamat ugyanis megtorpanni látszik, megtörve, parkoló pályára állítva, politikai viták fogságában várja a józan ész és a racionális megfontolások győzedelmét.

A már sokszor bemutatott folyamat részletes ismertetése helyett két évszámra kívánjuk felhívni a figyelmet. Az egyik 1981, amikor megalakult az Európai Szerződésjogi Bizottság¹, és tagjai, a különböző államok szaktekintélyei munkához láttak Lando professzor vezetésével. Kissé romantikusan, ezt nevezhetjük az újkori *ius commune* születésének, a lehetőségnek, hogy a töredezett európai magánjogok végre bizonyos egységet legyenek képesek felmutatni. A másik időpont 2001, amikor az edinburgh-i ülésen a fent említett bizottság befejezte munkáját.

A két időpont között nemcsak húsz esztendő telt el, de alapvetően megváltozott a világ is. Az európai integráció tíz tag helyett tizenötöt számlált, és küszöbön állott a keleti bővítés, tízegyházy új tag felvételével. A nyolcvanas–kilencvenes évek-

¹ Commission on European Contract Law (CECL), az Ole Lando vezette jogegységesítési kísérletek zászlóshajója, amelyben a politikai ételemben vett Európa tagállamainak vezető magánjogászai vettek részt abból a célból, hogy egységes szerződésjogot alkossanak az egységes piac, az azon játszódó gazdasági folyamatok és az európai gazdasági szereplők számára.

ben a gazdaságot alapvetően – kisebb recessziós időszakok közbeiktatásával – a növekedés jellemezte, de szembesülni kellett néhány, korábban hanyagul kezelt problémával, így a meg nem újuló energiaforrások kimerülésének lehetőségével, a fenntartható fejlődés biztosításának szükségességével, a klímaváltozás hatásaival (migráció, mezőgazdasági termelés átalakulása stb.). A kétpólusú világrend megszűnt, a kommunista diktatúrák – hol csendben, hol gyengén ellenállva – átadták helyüket a piacgazdaságon alapuló politikai berendezkedésnek. A legyőzhetetlennek hitt és hirdetett Szovjetunió összeomlott, hatalmas gazdasági káoszt teremtve ezáltal roppant belső piacán. A világgazdaság horizontjának két állócsillaga, az Egyesült Államok és Japán mellett új üstökösök tűntek fel: a hihetetlen sebességgel fejlődő Kína, és az információs társadalomba befektető India. A közös piac, majd az egységes piac létrehozásával az EGK egyértelmű szándéka az volt, hogy Európa gazdaságilag hatékonyabbá váljon, így versenytársa, komoly kihívója legyen a gazdaságilag előtte járó államoknak, illetve megpróbálja tompítani a vezető gazdasági pozícióra törő, ázsiai konkurensok jelentette veszélyt.

2002-ben a világ már nem az volt, mint 1982-ben. 2009-re pedig végképp megváltozott. Mi lehet mégis az a tényező, ami az integrációban részes államok vezetőit, Európa polgárainak képviselőit arra indítja, hogy ne tegyenek meg mindent a versenyképesség növelése érdekében?

Bár a szociális jóléti állam csillaga leáldozóban van, a második világháborút követő gazdasági fellendülés okán Európa nyugati fele még mindig rendelkezik annyi tartalékkal, amennyi elég az életszínvonal megfelelő szinten tartásához. Azokban a gazdaságokban pedig, ahol vagy nem kapaszkodtak fel erre a hullámra (Nagy-Britannia), vagy pedig csak később kapták meg a lehetőséget, hogy gazdaságukat fejlesszék (Görögország, Portugália, Spanyolország és mindenekelezt Írország), a nyolcvanas–kilencvenes évek hozták meg a kívánt eredményt. A volt szocialista országok pedig javarészt még mindig a tervgazdaság terhes örökségétől szenvednek, illetve különböző reformfolyamatok túszerként próbálnak túlélni, permanensen küzdve a konstans módon növekvő adósságállománnyal.

A gazdasági helyzet tehát messze nem homogén az EU-tagállamokban, egy dolog azonban bizonyosan megjósolható: ennél csak rosszabb lesz. A fenyegető demográfiai mutatók, a korfa torzulása, a mesterségesen gerjesztett fogyasztási vágy, az ebből eredő környezetszennyezés, a mindent elborító szeméthalmok, a fenntartható fejlődés gyakorlati alkalmazásának szükségessége minden modern államot érint. A jóléti államnak vége, az állam gondoskodó szerepe már csak néhány skandináv gazdaságban tartható fenn, ott is csak jelentős mértékű adókkal (mely adók azonban ritkán haladják meg a Magyarországon alkalmazott állami elvonásokat). Az emlékezetes, 2007. évi olaszországi (majd németországi) tüntetéshullám nem unikum, a nyugdíjkorhatár emelése², a társadalombiztosítási rendszer átalakítása, az energiahordozók, különösen a gáz és a benzin árának emelése

2 Olaszországban 2007-ben 58 év volt a nyugdíjkorhatár, ma már nőknél 60, férfiaknál 65, de az olaszok átlagosan 60,7 évesen mennek nyugdíjba. Forrás: http://hvg.hu/karrier/20090304_olasz_nyugdikorhatar_emeles.aspx (2009. 11. 05.)



se minden államban komoly ellenállást fog kiváltani. Mi lehet tehát a válasz a fenyegető kérdésekre és nehézségekre? A megoldás kulcsa a versenyképesség növelése lehet.

2. Mit is jelent a versenyképesség?

A gazdasági problémákat nem csak gazdasági módszerekkel lehet orvosolni. Ebben a körben szerepet kaphat a jogtudomány, a szociológia és más tudományágak is. Korunkban az egyik legfontosabb gazdasági mutató a versenyképesség, amit nevezhetünk akár gazdasági hatékonyságnak is.

A fenti gondolatok tehát konkrétan azt jelentik, hogy az egységes belső piac és ennek okán az egész unió versenyképessége nem éri el azt a szintet, amely egyrésztől biztosíthatja, hogy az egyre csökkenő gazdasági erőforrások mellett az európai gazdaság növekedhessen, másrésztől pedig a jelenleg tapasztalható nehéz gazdasági körülmények között a túlélést, a szinten tartást garantáló létszükségként mutatkozik meg.³

A versenyképesség a piacgazdaságban működő vállalkozásoknak az a képessége, hogy egyre jövedelmezőbb kínálattal szolgálják ki a fizetőképes keresletet. Ebben a körben beszélhetünk a nemzetek versenyképességéről, amelyet tág értelemben országok, régiók és városok gazdasági teljesítményének összehasonlítására is használnak. Az egyes nemzetgazdaságoknak az a képessége, hogy a világgazdaságban egyre jövedelmezőbb árukkal vagy szolgáltatásokkal jelenjenek meg, különösen a kis és nyitott gazdaságok számára fontos, amelyek nem rendelkeznek a vállalkozásaik hatékony működéséhez szükséges méretű belső piaccal.⁴

Az egyes országok versenyképességének összehasonlítása nem lehet különösebben célravezető, hiszen eltérő gazdaságföldrajzi, társadalmi, történelmi, politikai háttérrel rendelkeznek, valamint rendkívül sokrétűek lehetnek a piacuk méretét, szerkezetét és sajátosságait figyelembe véve. A nemzetgazdaságok összehasonlításának szükségességét megkérdőjelező szkeptikusok közül kiemelkedik *Paul Krugman*, a gazdaságföldrajz egyik legjelentősebb teoretikusa, aki úgy véli, hogy az országok versenyképességének nincsen értelme, mert a világ nagyobb nemzetei nem állnak egymással jelentős gazdasági versenyben. Mivel az egyes országokban termelt javak jelentős része soha nem kerül a nemzetközi kereskedelembe, ezért a nemzetközi piacokon megmértett javak jövedelmezősége csak részben függ össze egy nemzet gazdaságával.⁵

3 Ole Lando: *The Principles of European Contract Law and the Lex Mercatoria*. In: Basedow et al. (szerk.): *Private Law in the International Arena – From National Conflict Rules towards Harmonisation and Unification – Liber Amicorum*, Kurt Siehr, T.M.C. Asser Press, Den Haag, 2001, 392. o.

4 <http://hu.wikipedia.org/wiki/Versenyképesség> (2009 11. 05.)

5 Paul Krugman–Richard Baldwin: *Market access and competition: A simulation study of 16K random access memories*. In: *Empirical Methods in International Trade*. Cambridge, MA: MIT Press, 1988, 171–197. o.

Mivel magunk is osztjuk ezt a felfogást, a versenyképesség részletes vizsgálata jelen tanulmány keretei között nem tűnik célravezetőnek. Azt azonban megállapíthatjuk, hogy a nemzetgazdaságok szintjénél magasabb, a nagy belső piacokkal rendelkező államalakulatok tekintetében célszerű lehet egy átfogó elemzés elkészítése. Ezen nagy piacok természetesen lehetnek egy-egy gazdaságilag fejlett, nagy állam piacai, illetőleg föderatív államok, továbbá más államalakulatok által létrehozott egységes belső piacok. Az ilyen piacok jellemzőinek górcső alá vétele már megadhatja a választ, vajon minden feltétel fennáll-e az adott piac tekintetében, hogy rendeltetészerűen működjön, azaz teljes hatékonysággal szolgálja a gazdasági növekedést és ezzel párhuzamosan a polgárok jólétét.

Európának folyamatosan alkalmazkodnia kell az új kihívásokhoz, és versenyképessé kell válnia; nem élhet meg abból, hogy évszázadokon keresztül a világ vezető ereje volt. A jogegységesítés nélkül pedig mindez elképzelhetetlen. Könnyen adódhat azonban a válasz, hogy az európai integráció története nem más, mint folyamatos jogharmonizáció, hogy az addig szuverén államok jogrendszere mára igen hasonlónak vált, a különböző irányelvek és rendeletek, amelyek több évtizede szakadatlanul születnek, nem teremtettek-e már olyan helyzetet, ami megalégedettséggel tölthet el bennünket? Mint az előbbieken is jeleztük, a jogharmonizációnak több indoka is létezik. Ezek közül kiemelkedően a legfontosabb és legsürgetőbb a gazdasági érdek, a versenyképesség biztosítása.

3. Gazdasági nehézségek – jogi válaszok

Ezen a ponton joggal kérdezheti az olvasó, milyen eszmeifuttatás ez valójában? Gazdasági? Szociológiai? Netán gazdaságpolitikai? A válasz egyértelműen nem; jogi tanulmányt tart a kezében az olvasó. Azonban mai világunkban a diszciplínák olyannyira átjárhatóak lettek, olyan sok kölcsönhatás figyelhető meg, hogy a jog, a magánjog, de még csak a szerződésjog sem engedheti meg magának – és ennek megfelelően még kevésbé a szerződésjoggal foglalkozó szerző –, hogy bezárkózzon, és ne vegyen tudomást a gazdasági jelenségekről, amelyek, csakúgy, mint a politika, alapvetően határozzák meg mindennapi életünket.

Az európai integrációnak tehát javítania kell versenyképességén, amennyiben a világ vezető gazdasági hatalmai között kíván maradni. A versenyképesség központi eleme a jogegységesítés, mégpedig a magánjog egységesítése Európában.

Miért van erre szükség? Ahhoz, hogy erre a kérdésre válaszolni tudjunk, meg kell ismerkednünk a jogegységesítés hiányából fakadó nehézségek jellemzőivel. Abban mindenki egyetért, hogy az EU tagállamaiban nagyjából-egészéből kialakult a belső piac. Abban a kérdésben már jóval mérsékeltabb a konszenzus, hogy vajon ez a belső piac rendeltetészerűen is működik-e? Képes-e betölteni funkcióját? Az egyéb, nagy piacokhoz képest megteremti-e a feltételeket a piaci szereplők számára, hogy maximálisan kihasználják a belső piac nyújtotta lehetőségeket? Ezekre a kérdésekre sajnos nem tudunk igennel felelni. A működéssel kapcsolatos problémáknak számos oka és következménye van. Alapvető ok a jogi környezet egységességé-



nek megoldatlansága, a szabályok töredezettsége, a nyelvi homogenitás hiánya, a tagállamok szuverenitásuk elvesztésével kapcsolatos félelmei, a fizetőeszközzel kapcsolatos (részben már leküzdött) nehézségek stb.

A következmények között első helyen áll a már elemzett versenyképesség hiánya, a gazdasági szereplők tartózkodása a határokon átnyúló szerződések megkötésétől, és az ebből eredő problémák, úgymint az alacsonyabb állami bevételek, a gazdasági szereplők kisebb forgalma, és közvetve a munkanélküliség, valamint az állami szociális ellátórendszerek megterheltsége. Az Európai Unió azonban előnyökkel is számolhat, a 27 tagállam ugyanis immáron közel 500 millió polgárt számlál, amely népesség hatalmas gazdasági potenciált rejt magában. Nagyobb piac, több fogyasztó, több lehetőség az innovációra és a fejlesztésre – a magas lélekszám csak előnyökkel jár. Így van ez a nagy belső piacokkal rendelkező, gazdasági szempontból vezető államokban is. Kína, India, az USA és Japán mind magas lakosságszámmal rendelkezik.

Kétségtelen, hogy a kínai gazdasági csoda egyik kulcseleme szintén a hatalmas népesség. Ezt az Európai Unió is kihasználhatja, tekintve, hogy immáron az USA lakosságának több mint másfélszeresére duzzadt az integráció lélekszáma, ami egyre nagyobb belső fogyasztást is jelenthet. Nem véletlenül használunk feltételes módot ebben az esetben, hiszen az egységes belső piac nem jelenti azt, hogy az abból fakadó előnyöket automatikusan ki is lehet használni, hogy a gazdasági szereplők rögtön olyan természetességgel fognak mozogni az új, számukra is nyitottá váló piacokon, mint amilyen egyértelmű pl. a kaliforniai borásznak, hogy Illinois államban adja el borát. Ez a probléma már régebben foglalkoztatja Európa szakértőit. Már Ole Lando is felvetette ezzel kapcsolatban azt a földrajzi paradoxonnak, ám egyben gazdasági realitásnak is tűnő problémát,⁶ miszerint egy milánói pastagyáros számára közelebb fekszik Palermo, mint München. Lefordítva, az olasz termelő sokkal biztonságosabban mozog az olasz belső piacon, mint a kvázi ugyanolyan paraméterekkel bíró európai belső piacon, így nem a közelebb fekvő, és esetleg nagyobb gazdasági sikerrel kecsegtető német nagyvárost célozza meg árujával, hanem saját országa legkülönbözőbb régióit, ami, lássuk be, hatalmas ellentmondás és még nagyobb irracionális – a versenyképesség teljes hiánya. Az amerikai példára visszatérve, a kaliforniai termelő számára természetes, hogy az USA-n belül bárhol adja el áruját, közel azonos szabályozókkal találkozik, ezért nem idegenkedik más tagállamokban forgalmazni, ezzel növelni piacát és gazdasági hatékonyságát. Az európai belső piac csak akkor lehet hatékony, ha az 500 millió ember valóban gazdasági realitást képez majd Lisszabontól Rigáig, Athéntól Dublinig.

Az Európai Tanács az *acquis communautaire* vonatkozásában, az európai szerződésjog egységesítésének momentumait látva aláhúzta, hogy a fogyasztók szempontjából is kiemelt jelentőséggel bír a jogegységesítés, hiszen a belső piac működésé-

6 Ez a példa Lando tanítványaihoz intézett híres kérdésére utal: hány mérföld a határig? (How many miles is it to the frontier?) Lásd O. Lando: European Contract Law. In: P. Sarcevic (szerk.): *International Contracts and Conflicts of Law*. Graham & Trotman, London, Dordrecht, Boston, 1990., idézi Kristina Riedl: The Work of the Lando-Commission from an Alternative Viewpoint. *European Review of Private Law*, 2000, 71. o.

nek javítása, az áruk és a szolgáltatások szabad áramlásának elősegítése, így több fogyasztóhoz történő eljuttatása nemcsak a versenyképességet növeli, de egyúttal a fogyasztók érdekét is szolgálja, párhuzamosan a fogyasztóvédelem normáinak szigorításával.⁷ Az egységes jog megteremtése tehát a gazdaság minden szintjén alapvető fontossággal bír, a határokon átnyúló szerződések megkötésének elősegítése, és ezzel az áruk szabad áramlásának megvalósítása az a tényező a belső piacon, amely segítségével megvalósítható az erős és prosperáló gazdaság. Ehhez azonban a jogegységesítés szűk és göröngyös ösvényén vezet az út.

4. Jogegységesítés

A jogharmonizáció hagyományos módja, amely a XIX. század végén és a XX. század nagyobbik részében az univerzális igényű jogegységesítési törekvések közös vonása volt, a nemzetközi szerződések által történő jogegységesítés. Ezen folyamat jellemzője, hogy általában nemzetközi szervezetek készítik elő azokat a nemzetközi egyezményeket, amelyek valamely jogviszony vagy jogintézmény egységes szabályait tartalmazzák.⁸ Ennek aláírásával, ratifikálásával, illetve az ahhoz történő csatlakozással az illető állam az egyezmény részesévé válik. Az természetesen mindenkor a részes állam belső alkotmányjogi előírásaitól függ, hogy miként, milyen eljárás eredményeképpen válik a nemzetközi megállapodás az adott állam belső jogrendszerének részévé. Ennek legáltalánosabb módja, hogy törvénnyel vagy más magas szintű jogszabállyal hirdetik ki, s így módon az érintett állami szervek, a bíróságok és maguk a gazdasági élet szereplői az egyezményben foglalt előírásokat mint az adott állam jogrendszerének integráns részét alkalmazzák.

A jogegységesítés egy másik, egyre inkább elfogadottá váló módozata az ún. min-tatörvények által történő javaslatétel, és ezek alkalmazása, amelyek azonban nem kikényszeríthető⁹ szabályokat tartalmaznak, így csak akkor érvényesülhetnek, ha mindkét (vagy több) fél elfogadja a szerződésre történő alkalmazásukat.

További ígéretes módszer az alulról megvalósuló egységesítés, amely alapvetően egységes jogon alapuló tankönyvek megalkotását jelenti, amelyek aztán az európai egyetemeken kerülnének oktatásra, így kialakítva a felnövekvő jogásznemzedékben a közös európai jogtudatot.¹⁰

Ezen túl vannak módszerek, amelyek az európai jogi örökség közös gyökereit kutatják, abból kiindulva látják kivitelezhetőnek a jogegységesítést. Még nem adható kielégítő válasz arra a kérdésre, hogy melyik módszer a célravezető.¹¹

7 http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/conclusions_competitiveness_council_en.pdf (2009. 11. 05.)

8 Bánrévy Gábor: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Szent István Társulat, Budapest, 1998., 25. o.

9 Ún. opcionális vagy soft law.

10 Lásd ehhez többek között: Hein Kötz: *Alternativen zur legislatorischen Rechtsvereinheitlichung*. *Rabels Zeitschrift*, 1992., 215–218. o.

11 Lásd ehhez: René de Groot: Editorial – European Private Law between Utopia and Early Reality. *Maast-richt Journal of European Comparative Law*, 1997., 1–4. o.



Európa, úgy tűnik, jól megvan az egységes jog nélkül. Miért kellene akkor megváltoztatni ezt a gyakorlatot? Veritékkel, sok pénzzel járna, és a jogászok nagy része számára jelentős nehézségeket okozna. Gondoljunk csak arra a német jogászra, aki egész életében a *Bürgerliches Gesetzbuch*-hal dolgozott, vagy akár *common law*-beli kollégájára, aki inkább saját szerződésjogának bíróságok által kifejlesztett finom technikáját becsüli. Számos jogász határozott ellenérzéssel viseltetne, ha azt kellene látnia, hogy minden, amit tanult és a gyakorlatban alkalmazott, a semmibe foszlik, és még rosszabbul érezné magát, ha az új jogot megtanulandó, újra joghallgatóvá fokozná le.

Számot kell vetnünk továbbá a kulturális megfontolásokkal. Vajon a nemzeti jog nem tartozik hozzá minden ország örökségéhez?¹² Vajon nincsen kulturális érték abban az intellektuális izgalomban, amely az esetek tanulmányozása alkalmával megragadja a *common law* jogászokat? Vajon a *Code Civil* nem a gall szellem sajátja? *Verlaine*, a francia költő is olvassatta, hogy verseit még gyönyörűbbre tudja formálni.¹³ A skandinávok törvényeiket a higgadtságban és egyszerűségben alakot öltő északi mentalitás megtestesüléseként látják. Ami az egyik nemzetnek jó törvény, az a másiknak rossz lehet.¹⁴ A jog testében rejlő igazság nem ugyanaz egy svédnek, egy olasznak, egy németnek vagy egy angolnak, nem is beszélve a magyarokról, hiszen a sokáig kívülről szemlélt izgalmas játszma immáron a mi bőrünkre is megy.

Akik külföldiekkel állnak üzleti kapcsolatban, tudják, hogy a külföldi partnerekkel kötött néhány üzletükre a külföldi jog szabályai lesznek az irányadók. Az egyik legnagyobb veszélyforrást számukra a külföldi országok ismeretlen joganyaga jelenti. Az üzletembereknek és az őket képviselő jogászoknak, ügyvédeknek gyakran nehéz megérteniük az idegen jogot, ez azonban távol tarthatja őket a külföldi piacoktól.¹⁵ Az európai integrációs folyamat egyik fő célja az, hogy a Közösségen belül eltörölje a kereskedelmi akadályokat, és így megszűnjének a jogrendszerek kereskedelmet gátló különbözőségei. A szerződésjogok máig létező sokasága Európában úgy is értékelhető, mint a kereskedelmet sújtó nem tarifális akadályok rendszere.¹⁶ Az egységes jog hiánya tehát alapvetően a belső piac komplex versenyképességét befolyásolja, azonban más tényezők is megjelenhetnek ebben az összefüggésben, mint például a határon átnyúló szerződések megkötésére való hajlandóság, a szerződések megkötésével kapcsolatos magas tranzakciós költségek, vagy akár az ipari-tech-

12 Már von Savigny is kiemelte a népszellem (Volkgeist) és a jog közötti kapcsolatot. Idézi Lando: *Optional or Mandatory Europeanisation of Contract Law? European Review of Private Law*, 2000/1., 60. o.

13 Ugyanott, 60. o.

14 Az új jog megalkotásával kapcsolatban lásd többek között: Konzstantinosz Kerameusz: *The problems of drafting a European Civil Code. European Review of Private Law*, 1997., 475–482. o.; Hans Micklitz.: *Perspektiven eines Europäischen Privatrechts – Ius Commune, praeter legem? Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 1998., 252–276. o.; Osztovits András: *Bevezető gondolatok az Európai Szerződési Jogi Alapelvekről. Európai Jog*, 2002/1., 3–4. o.

15 Jürgen Basedow: *Codification of the Private Law in the European Union: the Making of a Hybrid. European Review of Private Law*, 2001., 36. o.

16 Karl Riesenhuber: *System und Prinzipien des Europäische Vertragsrechts. De Gruyter Recht*, Berlin, 2003., 132–133. o.

nikai szabályzók közötti jelentős különbségek, amelyek szintén meggátolják a piacra jutást külföldön. A nem gazdasági jellegű tényezők között fontos kiemelni a klaszszikus jogászai gondolkodás által életre keltett rendszertani és dogmatikai igényességet, amely az egységes jog, mintegy *ius commune* megalkotásában ölt testet, és szorosán összekapcsolódik az egységes jogi oktatás megteremtésének szükségességét illető kérdések felvetésével. A jogi oktatás sokszínűsége önmagában is jelentős probléma, amely azonban a jogegységesítéssel valamelyest orvosolható.¹⁷

A megoldás, amely ténylegesen meg tudja valósítani az egységes magánjogot, az európai magánjogi kódex lenne, amely az elmúlt évek reménykeltő fejleményei után most egyre távolabbinak tűnik. A már említett tanácsi dokumentum külön ki is emeli, hogy az Európai Unió Tanácsa üdvözli a Bizottság ismételt ígéretét abban a tekintetben, hogy nem szándékozik egy olyan európai magánjogi kódexre vonatkozó javaslattal előállni, amely harmonizálná¹⁸ az egyes tagállamok szerződésjogát, továbbá, hogy az egyes tagállamok eltérő jogi hagyományait teljes körűen figyelembe veszik a magánjogi jogharmonizáció során.¹⁹

5. Gazdasági sajátosságok

A jogegységesítés kapcsán azonban figyelmet kell szentelni a terület gazdasági sajátosságainak is. Minden állam jogában a szerződésjog a legfontosabb, leginkább hangsúlyos, olyan szegmens, amely szoros kapcsolatban áll a gazdasági kérdésekkel, hiszen a gazdasági folyamatok a szerződéseken keresztül jönnek létre, zajlanak le és valósulnak meg. A szerződésjog állapota alapvetően befolyásolja a gazdaság működését, az üzleti élet élénkségét, meghatározza a gazdasági feltételeket, megszabja azon kereteket, amelyekben belül a gazdasági élet szereplői eljárhatnak. Minél nagyobb a belső piac, annál lényegesebb az optimális, hatékony jogi környezet kialakítása. Az európai integrációban ez fokozottan igaz, hiszen töredezett jogi szabályozással bíró, eltérő jogi kultúrájú, heterogén és különböző fejlettségi fokon álló gazdaságok, illetőleg azok gazdasági szereplői között kellene megteremteni az összhangot. Erre hivatott a jog, a jogegységesítés. A jog mindazonáltal nem lehetne képes megfelelően ellátni feladatát, és nem szolgálhatna olyan megoldásokkal, amelyek a

17 Itt hívjuk fel a figyelmet, hogy a jogi oktatás egységesítése korántsem az amerikai ún. Law Schoolokban folyó oktatási tevékenység és megoldások kritikátlan átvételét jelenti, ahogy az manapság egyre több felsőoktatási intézményben megfigyelhető. Az egységes jogi oktatásnak szigorúan a klasszikus európai alapokon kell nyugodnia.

18 A jogharmonizáció, jogközelítés, jogegységesítés fogalmi elhatárolásához lásd: Mátyás Imre: *Az európai szerződésjog egységesítése a közösségi jogalkotás és a magyar rekodifikáció tükrében*. PhD értekezés. Miskolc, 2005, 8–9. o.

19 „[The Council welcomes] the Commission's repeated reassurance that it does not intend to propose a 'European Civil Code' which would harmonise contract laws of Member States, and that Member States' differing legal traditions will be fully taken into account.” http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/conclusions_competitiveness_council_en.pdf (2009. 11. 05.), 2. o.



gazdaság legfőbb feladatának megvalósulását, az emberek általános jólétének biztosítását hivatottak elősegíteni, ha kontraproduktív módon szabályozná a gazdasági kapcsolatokat, vagy oly módon avatkozna be a felek szerződéses kapcsolataiba, amely megfosztaná őket szerződési szabadságuktól vagy a racionális gazdasági döntések meghozatalának lehetőségétől. A szerződésjoggal foglalkozó jogtudósok hosszú ideje, a gazdasági kapcsolatok jogának specialistái mostanában rendszeresen kritizálják a kötelmi jog olyan megoldásait, amelyek inadekvát szabályozással próbálnak meg elérni bizonyos megkívánt eredményeket az adott szerződési körülmények között.²⁰

Megállapítható, hogy a szerződésjog nem az egyetlen módja a hatékonyság kikényszerítésének: az önkéntes jogkövetésből eredő többlet legalább akkora, mint ami technológiailag vagy, másképpen fogalmazva, materiálisan lehetséges. Ebből kifolyólag a verseny, mint azt fentebb már alaposan megvizsgáltuk, az áruk és szolgáltatások piacának szempontjából legalább annyira fontosnak tűnik a cél megvalósítását illetően. Ez a folyamat azonban nem működik magától. Még a piac önszabályozó képességének legelvakultabb hívei sem gondolhatják, hogy az optimális piaci környezet, az egyenlő versenyfeltételek és a kényes egyensúly elérhető és megvalósítható a jogi szabályozók beavatkozása nélkül. Ebben van tehát kiemelkedő szerepe a szerződésjognak.²¹

Az európai integráció tagállamai azonban nem támogatják osztatlan örömmel az egységes európai szerződésjogi kódex elképzelésének felvetését. Ez nem is csoda, hiszen évtizedek óta megfigyelhető ez a sajátos, kint is, bent is állapot, amelynek során maximalizálni szeretnék a (főként) gazdasági integrációból eredő előnyöket, azonban ezzel párhuzamosan, és igencsak ellentmondásos módon, minimalizálni óhajtják szuverenitásuk bármiféle csorbulásának lehetőségét is. Ennek a sajátos attitűdnek tudható be az a magatartás is, amelyet a tagállamok képviselnek a szerződésjog egységesítése kapcsán, hiszen ennek a területnek a szabályozása – a dologi joggal együtt, ahol még a legelszántabb jogegységesítők sem remélnek semmi konkrétumot az elkövetkezendő évtizedekben – a nagy kodifikációk óta nemzeti ellenőrzés alatt áll. Az államok tehát csakis akkor járulnak hozzá az átfogó magánjogi jogegységesítéshez, csakis akkor lesznek hajlandók lemondani a szerződésjog területén őket megillető jogosultságokról, ha megfelelő ellenértéket látnak az egységes jog kínálta új rezsim megoldásaiban.²²

Ezek az ellenértékek pedig szimplán gazdasági jellegűek. Leegyszerűsítve a gondolati láncot, megállapíthatjuk, hogy az egységes jog ösztönzi a belső piac gazdasági szereplőit, hogy határokon átnyúló szerződéseket kössenek. Minél inkább egyértelműek, egyszerűbbek, egységesebbek a szabályok, annál nagyobb volumenben képezhető el, hogy egy német, olasz, portugál vagy magyar cég vállalja a kockázatot, és kilép az európai piacra. Minél nagyobb arányban fordul ez elő, optimális esetben annál nagyobb bevételt, következésképpen nagyobb jövedelmet is érhetnek el. A na-

²⁰ Fernando Gomez: The Harmonization of Contract Law through European Rules: a Law and Economics Perspective. *European Review of Contract Law*, 2008, 93. o.

²¹ Ugyanott, 93. o.

²² Itt is felmerül természetesen a „*Cui prodest?*” ősi kérdése.

gyobb jövedelem hangsúlyosabb gazdasági tevékenységre ösztönözhet, minek okán bővítik a vállalkozást, munkahelyeket teremtenek, csökkentve ezzel az állami, szociális ellátórendszerekben vegetáló munkaképes, ám munkához nem jutó polgárok számát. A munkavállalók immár nemcsak hogy nem terhelik meg az állami rendszereket, de miután jövedelemmel rendelkeznek, ők fizetnek be a közösbe, növelve ezzel az állam bevételeit. Másrésztől a gazdasági szereplő is növeli az állam bevételeit, hiszen a nagyobb forgalom és jövedelem nagyobb adófizetési kötelezettséget is indukál. Ezen séma alapján tehát az államok jogegységesítési hajlandósága, és a modellek alapján tökéletesen működő egységes piac segítségével megvalósíthatónak tűnik azon alapvető cél, ami miatt az egész európai integrációs folyamat elindult: nevezetesen, prosperáló gazdaság és magasabb életszínvonal biztosítása a tagállamok polgárai számára.

Ha ilyen kedvező a kép, mi okozhatja a tagállamok szembetűnő tartózkodását az egységes szerződésjogi szabályok megalkotásával kapcsolatban,²³ mi lehet az oka a Tanács fentebb idézett igen komoly ellenérzetének? A négy alapszabadság, de különösen az áruk és a szolgáltatások szabad áramlása már alapvetően létrehozta a szabad versenyt az egységes piacon, azaz az elvi lehetőség fennáll a határokon átnyúló szerződések megkötésére és lebonyolítására. Ez azonban mesze nem elegendő az egységes piac rendeltetésszerű működésének biztosításához. Annak elengedhetetlen feltétele ugyanis az egységes, nem csupán harmonizált, gazdasági vonatkozású jog megalkotása. Ezen kijelentés indokai két irányba mutatnak. Az egyik a belső piacra kilépni kívánó cégek szempontjából lényeges az üzlet megkötésének és lebonyolításának költségeit illetően.²⁴ Magától értetődik, ha egy cég bármely más uniós tagállamban kíván bevezetni egy terméket, az ezzel kapcsolatos, a jogi és gazdasági, műszaki előírásoknak való megfeleléssel összefüggő költségek jóval magasabbak, mint ha egységes szabályozás létezne a származási államban és a célországban is. Ez az állapot nyilvánvalóan elriasztja a gazdasági szereplőket attól, hogy egy másik államban, netán több tagállamban kezdjenek gazdasági tevékenységet a belső piacon. Egy másik tagállamban való piacra lépés költségeinek csökkentése irányelvi szinten a fogyasztóvédelmi jogharmonizációs törekvések között is szerepelt.²⁵ A jog töredezettsége tehát bizonyos szinten versenytorzító hatással bír, amely – az alapvető deklarátság ellenére – nem áll ellentétben a tagállamok szándékaival. A közösségi jog egész története során megfigyelhető volt, hogy az államok minden lehetséges eszközzel megpróbálták kijátszani, lerontani a vámunió, majd később a belső piac

23 Még kevésbé érthető a felvetés, ha arra gondolunk, hogy nem is a megalkotásról, hanem csupán elfogadásról van szó, tekintve, hogy a Lando-bizottság által készített joganyag teljes egészében lefedti az európai szerződésjog általános részét.

24 Ezek az úgynevezett tranzakciós költségek, amelyekbe beletartozik a szerződés előkészítésével, megkötésével, az idegen jogi és gazdasági környezet feltérképezésével, a jogi képvisellel, a nem szerződéses teljesítés esetén felmerülő jogvita lebonyolításával és egyéb, nem várt tényezőkkel kapcsolatos költség.

25 Ehhez lásd Stefan Grundmann: European Contract Law of What Colour? *European Review of Contract Law*, 2005, 184. o. és Karl Riesenhuber: System and Principles of EC Contract Law. *European Review of Contract Law*, 2005, 303. o.



hatékonyságát abból a célból, hogy saját belső, nemzeti piacukat, iparukat, gazdasági szereplőiket megvédjék a külföldi versenytársakkal és azok áruival szemben. A leghíresebb európai bírósági határozatok²⁶ (és még több száz kevésbé híres) mindmind arról szólnak, hogy a tagállami rafinéria milyen szinten próbálja meg kiküszöbölni a külföldi versenytársakat, indokolatlan versenyelőnyt biztosítva ezzel a hazai gazdasági szereplőknek.

Megállapíthatjuk tehát, hogy az európai szerződésjog egységesítésének útjában elsősorban a tagállamok gazdasági és más (jogosnak vélt) érdekei állnak. Ezek túlnyomórészt kimondatlan érvek, hiszen a tagállamok és azok kormányai vannak olyan hipokriták, hogy szóban támogassák az egységes piac rendeltetészerű működésének elősegítését szolgáló szabályok megalkotását, a tettek mezejére azonban, az imént ismertetett okokból, csak a legritkábban merészkednek. A politikai népszerűség elvesztése, a versenytársaktól való félelem, a jog évszázados rendjének megbomlása és egyéb, jórészt irracionális indokok mind arra az elhatározásra vezetik a tagállami kormányokat, hogy alapvetően ellenezzék a legfontosabb lépést, ami globálisan igazán versenyképessé tehetné az Európai Uniót, és európai szinten bővítené a gazdaságot, növelve ezzel a polgárok életszínvonalát.

A rendeleti úton bevezetett, általánosan kötelező és alkalmazandó Európai Szerződésjogi Kódex lehet az a módszer, amely orvosolhatja az egységes piac jelenlegi problémáit. Az általános ellenérv, miszerint a jog (főként a kötelmi jog) része a népszellemnek, ezért abból nem szakítható ki, nem alakítható át drasztikusan, könnyen cáfolható, hiszen az új instrumentum csak a határokon átnyúló szerződések tekintetében nyerne alkalmazást, nem érintené a belső jogviszonyokat, amelyekre továbbra is az adott állam polgári, illetve kereskedelmi jogi kódexe vonatkozna.

A gazdasági folyamatok jelenleg a jog fogságában sínylődnek Európában, azonban racionális karakterük okán alappal feltehető, hogy előbb-utóbb minden döntéshozó számára egyértelmű üzenetet küldenek. Ez az üzenet pedig a valóban egységes jogi és gazdasági környezet iránti igényt tolmácsolja.

6. Záró gondolatok

A szerződésjog nem folklór. Erkölc, gazdaság és módszer kérdése. Nem lehetetlen a gazdaság számára kedvező és jogilag is célravezető általános alapelveket felvázolni, egységes jogot megalkotni. Továbbá, még az is lehetséges volt, hogy világméretű konszenzus alakuljon ki ezekben a kérdésekben. 1980-ban a világ minden tájáról érkezett küldötteknek sikerült megegyezniük a Bécsi Vételi Egyezmény elfogadásában, amely ma már 74 országban hatályos, lefedve a világ majdnem minden jogi kultúráját a XXI. században.²⁷

²⁶ Többek között a Van Gend en Loos, a Cassis de Dijon, de akár a magyar Nádasi–Németh egyesített ügyben hozott ítélet is.

²⁷ Ole Lando: Optional or Mandatory Europeanisation of Contract Law? *European Review of Private Law*, 2000, 61. o.

Az egységesítés igénye az emberektől, különösen az üzletemberektől kell hogy eredjen, akik nyilvánvalóan idegesítőnek, költségesnek és kockázatosnak találják, hogy minden alkalommal, amikor átlépnek egy európai határt, jogot váltsanak, főképpen úgy, hogy ott már nincs is valódi határ.

Azok az európaiak, akik mind a nemzetük, régiójuk, mind pedig az Európai Unió polgáraként kívánják magukat látni, Európához való hűségük megerősítéseként fogják értékelni, ha a magánjog vagy annak egy fontos része, a szerződésjog közös európai joggá válik.

Az új jog azonban nem lehet oktrojált, annak megalkotásában és elfogadásában, főként pedig alkalmazásában konszenzust kell kimunkálni. A megoldás nem lehet azonban *soft law* jellegű instrumentum sem, hiszen annak alkalmazhatósága a felektől függ, továbbá a nemzeti bíróságok sem alakítottak még ki egységes álláspontot ezen normagyűjtemények tekintetében. Jóllehet az utóbbi évtizedekben némi közeledés volt megfigyelhető az európai jogalkotók és a nemzeti (főként fellebbviteli) bíróságok viszonyában, erősen kétséges, milyen messze akarnak és tudnak jutni a bíróságok a nemzeti törvényhozások bármilyen felhatalmazása nélkül. Alkalmaznák-e az újonnan kialakult jogot, ha nem törvényben kerül elébük? Ma a bíróságok sem a kontinensen, sem pedig a brit szigeteken nem fogják, vagy nem tudják megszabadítani magukat a nemzeti kódexekben, törvényekben vagy precedensekben meghatározott jog bilincseitől.²⁹ Az egységes jogot csak akkor alkalmazhatják az európai bíróságok, ha a törvényhozó kötelezően kimondja ezt. Az európai polgári törvénykönyvet elő kell készíteni, el kell fogadni, illetőleg ki kell hirdetni.³⁰

Az európai jogtudósoknak, professzoroknak a gyakorló ügyvédek és bírák segítségével kell az alapelveket kidolgozniuk, azonban még el is kell azokat fogadtatni egyrészt a tagországok törvényhozásaival, másrészt az Európai Unió Tanácsával és Parlamentjével.

A jogegységesítés tehát nem csak jogalkotás útján mehet végbe. Az egyik legtekintélyesebb német magánjogász, *Hein Kötz* szerint az európai magánjogi jogegységesítés túl fontos kérdés ahhoz, hogy jogalkotókra – azaz politikusokra – bízhatnánk azt.³¹ Ráadásul, ahogyan a hazai tapasztalatokból is kiviláglik, a jogalkotásban részt vevő laikusok – a képviselők – igen gyakran nem szakmai érvek mentén határoznak egy-egy törvénytervezet megszavazásáról, így úgymond kikapcsolásuk a jogegységesítési folyamatból – bármily furcsán hangzik is – alapvetően kívánatos. A jogalkotás útján történő jogegységesítés mellett kiemelt fontossága van azonban egy

28 *Soft law*-jellegű nemzetközi jogegységesítési instrumentum például az „Európai szerződésjogi alapelvek” és az „UNIDIT nemzetközi kereskedelmi szerződések alapelvei” című gyűjtemények.

29 Ole Lando: *Optional or Mandatory Europeanisation of Contract Law? European Review of Private Law*, 2000, 59–69. o.

30 Támogató álláspontot képvisel: Ulrich Drobnig: *Scope and General Rules of a European Civil Code. European Review of Private Law*, 1997, 489–496. o.; Stefan Grundmann: *The Structure of European Contract Law. European Review of Private Law*, 2001, 505–528. o.; Ole Lando: *Principles of European Contract Law: An Alternative to or a Precursor of European Legislation. American Journal of Comparative Law*, 1992, 573–585. o.

31 Kötz–Flessner: *Europäisches Vertragsrecht I.*, Mohr, Tübingen, 1996, V. o.



másik folyamatnak, amelyet *Kötz* az azóta már meghonosodott szakkifejezéssel a jogtudomány, a jogirodalom és a jogi oktatás „európaizálásának” nevez, amely együtt járhat az egységes európai magánjog kialakulásával.

Ez tehát a kizárólag a jogtudósok munkája alapján véghezvitt, úgynevezett „lágy”, *soft law* jellegű megoldást eredményező egységesítés ellen felhozható kifogás, amelynek lényege, hogy ily módon meglehetősen nehéz lenne egyszerű és világos szabályokat alkotni.

A helyzet az elmondottak alapján korántsem egyszerű. A jogegységesítés szükségessége, fontossága és időszerűsége megkérdőjelezhetetlen. Módszere tekintetében ma a nem kötelező, opcionális, különösebb gyakorlati haszonnal nem szolgáló változat élvez támogatottságot. Gazdasági szempontból, a fent bemutatott és részletezett példák alapján azonban egyértelmű, hogy Európának szükséges van az egységes gazdasági és jogi környezetre, mindenekelőtt versenyképességének növelése és ezzel együtt az egységes piac rendeltetésszerű működésének biztosítása érdekében.

Érdekes és egyben találó jelen helyzetünkre, amint a XVIII. század közepén *Voltaire* panaszkodott utazásai során arra a bosszantó körülményre, hogy az akkori Franciaországban az ember többször kerül más és más jogrendszer hatálya alá, mint ahány alkalommal lovat vált.³² Fél évszázaddal később okafogyottá vált panaszja, hiszen megváltozott a helyzet, bevezették a *Code Civilt*. Mai világunkban már nem lovakat használunk közlekedési eszköz gyanánt, azonban vonattal utazva elmélkedhetünk *Voltaire* szavain, hiszen manapság ugyanúgy többször kerülünk más magánjogi jogrendszerbe, mint amennyiszer át kell szállni vonatunkról. Csak remélni tudjuk, hogy az Európai Uniónak nem telik ötven évbe az egységes szerződésjog megalkotása.

³² René de Groot: *European Private Law between Utopia and Early Reality. Maastricht Journal of European Comparative Law*, 4 (1997), 4. o.

VÉRTESY LÁSZLÓ

Az Európai Unió keleti bővülése

A szerző előző cikke (Európai Tükör 2009/9. szám) az összefoglalóan Nyugat-Balkánnak nevezett régióval, az Európai Unió három tagjelölt és öt potenciális tagjelölt országával foglalkozott. A térségben levő államok egy része akár két-három éven belül, de a többi is viszonylag hamar bejuthat az unióba, jóllehet a jelenlegi gazdasági helyzet a folyamatnak korántsem kedvez. A kibővülés ugyanakkor valószínűleg itt nem áll meg, Brüsszel régóta foglalkozik Kelet-Európával is, a második rész erről szól. Bár a keleti csatlakozás távolabbi, a gondos előkészítés valamennyi partnernek, így Magyarországnak is hasznos és javasolt. A lassan kibontakozó konjunktúra e térség csatlakozási menetrendjén is változtathat, sőt egy-egy váratlan belpolitikai helyzet vagy nemzetközi biztonságpolitikai esemény a kérdéskört hirtelen reflektorfénybe helyezheti. Merre is tart jelenleg a folyamat, mi lehet Magyarország szerepe?

Az Európai Unió leendő tagjainak kapcsán elsősorban a nyugat-balkáninak nevezett csatlakozási folyamattal lehet találkozni, ahol a volt Jugoszlávia új államairól, Albániáról és Törökországról esik szó. A bővülési folyamat részesei lehetnek továbbá a korábban népszavazásokon nemet mondó fejlett európai országok – Svájc, Norvégia, Izland, Liechtenstein –, amelyek a csatlakozási feltételeket szinte azonnal teljesíteni tudják, bejutásuk Brüsszel oldaláról nem kérdés. Közülük a csatlakozáshoz legközelebb jelenleg mégis Izland áll, a 2008. őszi válság drasztikusan megrázta a szigetországot, s a védtelenségből, úgy tűnik, hogy kiút lehet/lesz a csatlakozás. (Izland és Norvégia eddig elsősorban a halászati felségvizek ügyében tanúsított uniós ellenállást, aminek magyarázata az ágazat GDP-ben betöltött magas aránya, a ráépülő feldolgozóipar, foglalkoztatottság stb.) Egyes elemzők szerint Izland akár már a horvát csatlakozással együtt futhat be az EU-ba. Az unió tagországainak gyarapodása azonban nagy valószínűség szerint ezeknél az országoknál nem áll meg.

Jelen tanulmány a kelet-európai térség politikai-gazdasági helyzetével foglalkozik, különös tekintettel a régió egyes országainak EU-integrációs érettségére, készségére és képességére. Mivel az Európai Unióhoz való későbbi csatlakozásról van itt szó, a tagság szempontjából – a Római Szerződés 237. pontja szerint, illetve az Európai Unióról szóló Szerződés 49. cikke szerint – az európaiság se mellékes körülmény. Az uniós csatlakozás kritériumai között emellett feltétlenül vizsgálni szükséges a nyugat-európai értelemben vett alapvető emberi jogok és korszerű piacgazdaság meglétét, annak fejlettségét, az egyes kormányok törekvéseit a korszerű és hatékony gazdaságpolitika kialakítására, a modern és erős európai típusú intézményrendszerre, és nem utolsósorban a lehetséges válaszokat arra a kihívásra, amellyel az új körülmények között szembesültek mind szűkebb pátriájukat illetően, mind nemzetközi vonatkozásban.

Hol van Kelet-Európa az EU szerint?

A politika a határokat esetenként nem ott húzza meg, különösen több országból álló térség esetén, ahol azok földrajzi értelemben vannak. Gondoljunk például arra, hogy a vasfüggöny miatt a csehszlovák főváros fél évszázadon át kelet-európainak számított, míg az osztrák nyugatinak, jóllehet Prága lényegesen nyugatabbra van, mint Bécs. Felejtetni nehéz: okafogyottsága ellenére viszonylag gyakran még ma is él ez a beidegződés. A Ferenc József-időkből való, elfogultsággal és részrehajlással nem vádolható, második katonai fölmérés (1887) szerint Európa mértani közepe a jelenlegi Kárpátalján, Terebesfehérpatak határában (a rahói járás) van, egy mára elhanyagoltta lett emlékmű is jelzi helyét. Ebben a megközelítésben a szóban forgó térség egésze Közép-Európa része. (Természetesen más fölmérések is léteznek, s a kontinens tengeri határainak és keleti eltérő értelmezéseivel Csehországban, Lengyelországban, Németországban, Ukrajnában, sőt a jelenlegi Magyarországon is stb. léteznek ilyen pontok: Kleinmaischeid, Golzow, Körmöcbánya, Tállya egy 2000 km sugarú körben szinte mindent.)

Az öreg kontinens északi, déli, nyugati széléit is csak nagyjából ismerjük, de keleti határa még kevésbé egyértelmű, még akkor is, ha korábbi földrajzi tanulmányaink alapján rávágjuk: Urál hegység, Urál folyó, Kaszpi-tenger és Kaukázus. A jelenlegi uniós értelmezés szerint a kisebb európai területtel rendelkező ázsiai országok is földrészünkhez sorolódnak: Azerbajdzsán, Grúzia, Kazahsztán és Oroszország, továbbá a földrajzilag egyáltalán nem, de az európai kultúrkörbe tartozó Örményország is beleértődik. Nem új gondolat ez Brüsszelnél: a bevezetőben említett előző cikk Törökország kapcsán már kitért ilyen lehetőségre. (Az uniós európaiság legtágabb értelmezését eddig Rabat adta, hivatalosan benyújtott anyagaiban föl sem merült, hogy Marokkó afrikai ország.)

A tanulmány témájául szolgáló térséget a jelenlegi uniós csatlakozási szakpolitika keletinek nevezi. A keletiség fogalma így új tartalmat kap, az utolsó két fordulóban az unióba került országokra is kihat, azaz közép-európaiságuk erősödik. A megjelölésnél nemcsak a hely, az idő is számít: a XXI. század Európája egyre inkább másként tagolódik, mint a hidegháborúé: Kelet-Európa és Közép-Európa határa politikai értelemben mind nyugatabbra tolódik.

A nemzetközileg elismert országok uniós viszonyát mint kategóriákat tekintve a térségben két csoport létezik:

- a Keleti Partnerség (Eastern Partnership) országai: Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Grúzia, Moldova, Örményország, Ukrajna;
- kelet-európai területekkel is rendelkező, de megállapodást alá nem írt országok: Kazahsztán, Oroszország.

Markáns különbség közöttük, hogy az előbbiek már tettek kezdő lépéseket EU-tagsági közeledésüket illetően, Brüsszel ezekre konkrétan reagált is, míg az utóbbiak korábban is, jelenleg is inkább elhatárolódnak. Oroszország és Kazahsztán ázsiai szerepének gyengülése, egy esetleges kínai–indiai politikai és gazdasági dominanciaerősödés, a muszlim világ pozícióváltozása, térségi konfliktushelyzet vagy Moszkva katonapolitikai helyzetének érezhető módosulása természetesen gyorsan átérté-

kelheti a viszonyokat, jóllehet jelenleg semmilyen affinitást nem mutatnak, s az egykori szovjet nagyság képe nem homályosodott el teljesen, sőt!

Közös bennük, hogy mindkét csoport tagjai FÁK-országok (Független Államok Közössége) az ázsiaiak minősülő (földrajzilag és szellemiségében ténylegesen is az) Kirgizisztánnal, Üzbegisztánnal és Tádzsikisztánnal együtt. Az ukrán parlament a FÁK-szerződést sose ratifikálta, illetve a 2008-as orosz–grúz háború miatt Grúzia 2009 augusztusában kilépett a szervezetből. A politikai-gazdasági együttműködésen túl létezik közöttük egy Kollektív Biztonsági Szerződés (Taskent, 1992), amely folyamatosan erősödve 2003-ban szervezeti keretet öltött. Az orosz régióvezetői befolyás – végül is független államokról van szó – nem közvetlen, jóllehet több országban kommunista, illetve hasonló jellegű utódpart van uralmon, a hatás inkább a külkereskedelem dominanciájában és különösen az energiahordozók árpolitikájában érvényesül. Az érintett országok korábban valamennyien a Szovjetunió részei voltak, így a politikai és gazdasági befolyás értelemszerűen lényegesen szorosabban érvényesült, mint a Varsói Szerződés, illetve a KGST országaiban. Zömmel ásványkincsben és vagyonban is szegény, eladósodott, elmaradott országokról van itt szó, amelyek számára alapvető kérdés az orosz nyersanyagár és az orosz felvevőpiac.

A térség déli részén a török dominancia is erősen érezhető, bár az előbbinél nagyságrendekkel szerényebb. Ankara volt a Fekete-tengeri Gazdasági Kooperáció létrehozója, s egyféle gazdasági egységet teremtett Grúzia, Moldávia, Oroszország, Ukrajna, Azerbajdzsán, Örményország, Görögország, Albánia, Bulgária és Románia között. A Birodalom széthullásával öt olyan független köztársaság jött létre, amelyek erős történelmi-nyelvi-vallási szálakkal kötődnek a törökökhöz: Kazahsztán, Üzbegisztán, Türkmenisztán, Kirgizisztán és Azerbajdzsán. Ankara igyekszik a kapcsolatokat mind szorosabbra fűzni a hagyományos vonalakon túl gazdasági téren is, bár kérdés, hogy majdani uniós csatlakozását követően ezek a fonódások miképp alakulnak.

Nem mellékes szempont a kelet-európaiság jellemzésénél az országhatárok vitásága, a kisebbségek helyzete, a nyelvi konfrontáció, a korábbi sérelmek rendezetlensége, a történelmileg kialakult torz vagy valótlan beidegződések – megannyi olyan jellemző, mellyel az EU már szintén találkozott, de összehasonlíthatatlanul kisebb mértékben. Figyelemre méltó viszont, hogy egyetlen olyan ország sincs a térségben, ahol ezek a típusú problémák ne lennének együttesen jelen. Egyáltalán nem kizárt a politikai térkép további átalakulása.

A térségben lévő, jelenleg el nem ismert, illetve vitatott státusú országok is részei lehetnek – lesznek? – a bővülési folyamatnak: Abházia, Dél-Oszétia, Hegyi Karabah és Transznisztria (hasonló típusú elismertség, illetve de facto státus és későbbi politikai rendezés egyszer már EU-kísérletként – mintaként? – megjelent Koszovó kapcsán). Helyzetük bilaterális és nemzetközi megoldása kétséget kizáróan hozzátartozik a majdani csatlakozásokhoz. Jelenleg az el nem ismertség okán nincs is szó uniós tagsági közeledésükről.

Fontos szempont, hogy mind az elismert, mind az el nem ismert országok vonatkozásában zömmel új államokról van szó, amelyek többségükben még most keresik identitásukat. Nemzeti jelképek, protokollszimbólumok, saját történelem kre-

álása, hagyományalakítás – megannyi fontos, nélkülözhetetlen és nem egy esetben konfliktusteremtő tényező. (*Volosinnak* például, mint az önálló Kárpátalja megteremtőjének, minden nagyobb helyi városban szobra áll, pedig legénykéi az emlékezet szerint a Hitlerjugend egyenruháját hordták, de említhetnénk a volgai németeket is...) Nyugat-Európában ilyen típusú mozgások nincsenek, de a Kelet sem egységes: a szocialista tábor felbomlása más, mint a Birodalomé, s a rendszerváltás is más, mint a rendszerváltozás, utóbbi akár csupán a ráncfelvarrás szintjén (Fehéroroszország).

Csatlakozási kritériumok

Az Európai Unió előírja, mit kell a jelölt országoknak teljesíteniük, hogy az EU tagjai lehessenek. Ezeket a politikai és gazdasági feltételeket egységesen koppenhágai kritériumokként ismeri a szakirodalom, mivel a dán fővárosban fogadták el (az 1993. júniusi csúcstalálkozón) a tagállamok vezetői azokat az ismérveket, amelyek a belépéshez szükségesek. Alapfeltétel a stabil intézményrendszer, amely biztosítja a demokráciát és a jogállamiságot, a piacgazdaság életképessége, valamint a tagsággal járó kötelezettségek és célok vállalása.

Korábban ilyen egységes feltételrendszer nem létezett, a mindenkori aktuális politikai-gazdasági helyzet alapján döntöttek. A Huszonötökké bővülés (2004. május) előtt ez igazán nem is okozott gondot, hiszen a csatlakozó országok politikai és gazdasági fejlettsége lényegesen nem különbözött a már bennlevőektől, illetve a belépők mérete (terület, lakosság) nem jelentett különösebb anyagi megterhelést az EU-nak a felzárkóztatásban. Mindössze Görögország vonatkozásában adódtak nagyobb eltérések, ott viszont egyértelműen politikai döntés született, mivel komoly esély volt arra, hogy különben katonai junta veszi át a vezetést, s az ország hosszú időre leterít az európai normák felé vezető útról. A Közösség ezt nem kívánta kockáztatni, így került sor Görögország gyors és szinte feltétel nélküli felvételére.

A koppenhágai kritériumok politikai követelményként előírják a stabil demokrácia meglétét, az emberi jogok tiszteletben tartását, a független és igazságos törvényesség betartását, a kisebbségek védelmét. Gazdasági feltétel a működő piacgazdaság, a cégalapítás, a versenyzés szabadsága. A belépni akaró országnak olyan körülményeket kell kialakítania, hogy a közösségi-uniós szabályozást, irányelveket, politikákat, az EU törvénykezési gyakorlatát maradéktalanul képes legyen átvenni. Összefoglalóan ezt úgy szokták nevezni, hogy a közösségi vívmányok (*acquis communautaire*) érvényt kaphassanak már a csatlakozáskor. A vívmányok tárgyak szerint 35 fejezetbe sorolódnak, s a tárgyalások során tételesen végigmennek rajtuk.

Míg korábban az egyes országok maguk döntöttek, hogy mely vívmányt kívánják magukévá tenni, az új csatlakozásokkor ez a választási lehetőség föl sem merül. Konkrét példa: míg az euróvezetési tagság ügyében az Egyesült Királyságnak még szabad döntési joga volt kimaradni és továbbra is az angol fontot használni, addig a később taggá lett Magyarország esetében ilyen választási lehetőség föl se merült, „mindössze” a maastrichti kritériumok „szabotálására” nyílik lehetőség. Tehát az új

tagországokban, tagjelölteknek olyan törvényhozást, végrehajtást, ellenőrzést s hozzá tartozó megfelelő intézményrendszert kell kiépíteni, amely alá van rendelve a maastrichti kritériumok teljesítésének. Ez a munka nem pusztán egy fejlettebb rendszer átvételét jelenti, hanem gyakorta egy másfajta típusú rendszer elfogadását, különösen, ha a csatlakozni vágyó ország hagyománya, vallása, kultúrája, etnikai összetétele teljesen eltérő, s még országhatáron belül se rendezett, mint amire a kelet-európai térség országai esetén van példa, a szerző meglátása szerint nem is kevés. A kritériumok átvétele egyértelmű, még akkor is, ha egyes leendő partnerek szerint kivételek lesznek. Kazahsztán moszkvai követe, *Adilbek Dzhaksybekov* 2009 júliusában pl. úgy fogalmazott: „A jövőben szeretnénk csatlakozni az Európai Unióba, de nem úgy csatlakozni, mint Észtország és Lettország, hanem mint egyenrangú partnerek.”

Nem minden egyértelmű. Az Európai Unió a tagfelvételeknél az éves jelentésekben például kitér a nemzeti kisebbségekre, de a közösségi vívmányoknak, az *acquis communautaire*-nek már nem része a téma, csak az Európa Tanács két anyaga, a Nyelvi Charta és a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény fogalmaz meg ajánlásokat. Hogyan tovább e téren? Ugyanakkor az 1993-as koppenhágai kritériumokon túl az 1995-ös madridi kritériumok teljesítése viszont feladat, ma már ez egységes szerkezetben is olvasható, mint az Európai Tanács zárónyilatkozata. Jelenleg Kelet-Európa uniós érettsége mind politikai, mind gazdasági vonatkozásban gyenge, s az öröklött viszonyok miatt nehéz lesz a teljesítés.

Moszkva és Minszk kivételével valamennyi térségi országban van több-kevesebb vágyakozás a csatlakozás iránt, mert ezáltal európaiságuk kap új dimenziót, Kelet-Európa ismét az öreg kontinens része lesz, nemcsak földrajzi és politikai értelemben – amely folyamat egyébként már megkezdődött Románia és Bulgária 2007-es belépésével –, hanem a működő tőke várt erőteljes áramlásával és az uniós támogatással a gazdaság is föllendül, megkezdődik a felzárkózás. A gazdasági felemelkedés más oldalról ugyanakkor még gyerekcipőben jár: a legtöbb országban szabályozatlan a vállalatirányítási rendszer, nem épült ki a nyugati mintájú piacgazdaság, kevés a kvalifikált munkaerő, hiányos az infrastruktúra (vagy nincs), más az adózási morál, a munkához való viszonyulás, mindenütt nagy a korrupció mértéke, gond a privatizáció hogyanja.

Az unió igazán a két legutóbbi kibővülést se tudta feldolgozni, hiszen elmaradottabb országok kerültek az integrációba, s felzárkózásuk még szerencsés esetben is évtizedeket vesz igénybe. Kelet-Európa országainak politikai-gazdasági fejlettsége többségében még a jelenlegi leggyengébb uniós tagállamtól, Bulgáriától is elmarad, így egészen bizonyosan új dimenziók szükségesek a támogatásokhoz. A politikai érdek és akarat ugyanakkor egyre erősebb, hiszen ha az EU nem lép, évek, sőt akár további évtizedek veszhetnek el, aminek következményei szinte beláthatatlanok. Az első balkáni csatlakozás kapcsán e gondok már helyel-közzel jelentkeztek. Brüsszel már dolgozott is ki javaslatokat, de e tanulmány csak jelezni kívánja a változást, nem tárgya ezek ismertetése. A szerző véleménye szerint a brüsszeli intézményrendszer átfogó reformja nagyságrendekkel egyszerűbb, gyorsabb és olcsóbb, mint a keleti bővülés.

A térség gazdasági jellemzői

Kelet-Európának ez a része – a hozzá tartozó ázsiai területrészekkel együtt – egy 200 milliós piac, gyenge vásárlóerővel, nagyon fiatal és szerény működőtőke-befektetési háttérrel. A történelmi okok folytán az itt levő összes állam számára megkülönböztetett jelentősége van a külkereskedelemnek és a külföldi tőkének. A modern regionális integráció nem épült ki, valamennyi ország megszenvedte a Szovjetunióból való kiválást, s jó részük az egymás közötti együttműködést a régi rendszer egyfajta visszaállításának tekintti. Oroszország is.

Az uniós tagsággal a migrációs és más társadalmi vonatkozású gazdasági problémák jó része megoldódik, hiszen a belépéskor a négy alapvető szabadságjog átmeneti korlátozására csak a tagoknak és nem a csatlakozóknak van joga. Bizonyos moratóriumokat kérhetnek, ezzel egyébként többségük valószínűleg élni is fog. Nem oldódik meg a felzárkózás, aminek nem csupán az elmaradott gazdasági szerkezet az oka, hanem az érintett kormányok többsége eddig alig tett lépéseket a modernizáció és a nyitás irányában. Az államok jó része eladósodott, gyenge az oktatás színvonala, rossz az egészségügyi ellátás, a modern elmozdulás és infotechnika még csak születőben. Kedvező infrastruktúra hiányában a külföldi működő tőke nehezen fog megjelenni. Így a felzárkózás bizonyosan évtizedeket vesz igénybe.

Az érintett országok gazdaságának legfőbb jellemzője az elmaradottság és a szegénység. A vásárlóerő-paritáson (PPP) mért, egy főre jutó GDP, mint az egyik legjobb összehasonlítást lehetővé tevő fejlettségi mutató, Oroszország kivételével mindenütt 15 000 dollár alatti. Hasonlításképp: ugyanez az index Németországnál 35 442, illetve 35 613 USD, Magyarországnál 19 499, illetve 19 329 USD. Ha a leggyengébben teljesítő EU-tag Bulgáriához viszonyítunk (12 341, illetve 12 394 USD), akkor a térség államai közül a sereghajtók közé Oroszország, Fehéroroszország és Kazahsztán is bekerülhetne. A nyugat-balkáni csatlakozási kritériumok vizsgálatánál Brüsszel találkozott 10 000 dollár alatti értékekkel is, bár Kisinyov a maga 3000 USD körüli mutatójával kétségtelenül európai negatív rekordernek minősül. Versenyképességi mutatóik is gyengék, szinte mindegyik ország a sereghajtók közé tarto-

1. táblázat. A térség országainak főbb adatai

Ország	Terület (km ²)	Lakosság (millió fő)	GDP / fő (PPP-alapú, USD-ban)	
			IMF-adat	Világbank-adat
Azerbajdzsán	86 600	7,9	8 620	8 765
Grúzia	69 700	4,6	4 863	4 897
Fehéroroszország	207 600	10,3	12 291	12 261
Kazahsztán	2 717 300	15,1	11 416	11 314
Moldova	33 843	4,3	3 147	2 925
Oroszország	3 960 000	104,3	15 922	16 139
Örményország	29 800	3,0	5 273	6 070
Ukrajna	603 700	46,7	7 347	7 271

Forrás: nemzeti statisztikák, IMF és World Bank, 2008-as adatok

zik a világlistán. Egyes kritériumok (innováció, K+F stb.) nem is igazán értelmezhetőek itt.

Valamennyi térségi országra jellemző, hogy a Szovjetunió felbomlásával (1991. december) a GDP meredeken zuhant, a termelés egyes országokban 50–60 százalékkal esett vissza. A korábbi hatalmas belpiac nagy része kispiacos külkereskedlemmel alakult át, de a jellemzően monokultúras exportra nem volt fizetőképessé váló, a szovjet minőségű tömegterméket pedig a világpiacon nem lehetett értékesíteni (kivétel a nyersanyag, elsősorban az energiahordozók). Ennek figyelembevételével a 2000-es években néhány országban elindult dinamikus gazdasági növekedés is csak a korábbi (azaz válság előtti) helyzet visszaállítására volt elegendő. A totális gazdasági és politikai káosz elkerülésére több, az unió által kevésbé alkalmazott állami eszköz kínálkozott: a pénzügyi megtakarítások befagyasztása, a közalkalmazotti fizetések leállítására, a nyugdíjfizetések szüneteltetése, akár éveken át.

Gondot jelent a foglalkoztatottak alacsony képzettsége, ami a térség valamennyi államára jellemző. Amíg a diplomások aránya az EU-27 átlagában 18 százalék, addig a térségben 5 százalék körüli, de mindenütt 10 százalék alatti. Különösen hiányzik a műszaki értelmiség és a korszerű ismereteket oktató pedagógusgárda. Az oktatási kiadások ugyanakkor – relatíve – nem sokkal kisebbek, mint az unióban. Az EU-átlag kevéssel a GDP 5 százaléka fölötti, a térségben pedig jellemzően 3 és 4 százalék között van. Abszolút értelemben viszont más a helyzet: az alacsony hazai össztermék összességében kis mozgásteret ad a költségekhez. Az utóbbi időben, gyakorlatilag a kilencvenes évek közepétől látványos fejlődés indult meg különösen a felsőfokú képzésben, azonban a dolog természetéből adódóan egy-két évtized legalább szükséges az érezhető javuláshoz. Szinte mindenütt nagyon rossz a nyelvismeret, a régi generáció már, az új generáció pedig még nem tud idegen nyelven értekezni. A korábbi politikai berendezkedésből adódóan az orosz nyelv a domináns (Fehéroroszországban és Ukrajna keleti felében is) és/vagy a leggyakrabban tanult nyelv volt, a nyugati nyelvek ismerete minimális, pedig még évszázaddal ezelőtt is a francia volt az orosz tisztikar vezényleti és az arisztokrácia társalgási nyelve. A legtöbb országban az új generáció már tanul angolul, de kevés a képzett nyelvtanár, lassan halad a folyamat. A klasszikus európai térség kivételével alacsony a középiskolát végzetek aránya is, és a szakmunkásképzésre is kevés gondot fordítottak. A déli részekben az idősek körében még ma is gyakori az analfabétizmus. Minél keletebbre megyünk, annál inkább hiányoznak a korszerű oktatási infrastruktúra alapjai is.

A viszonylag gyenge képzettség kihatással van a munkaerő foglalkoztatására is. Amíg az EU-27 átlagában 8 százalék alatti a munkanélküliség, addig a térség valamennyi országában kétszámjegyű. Ahol papíron nem, valójában ott is: a belorusz 2 százalékos alatti mutató a „piaci szocializmusban” kapun belüli megoldást jelent, a korábbról nálunk is ismert módon, és cáfolhatatlanul a létbiztonság előnyével. Amíg a 15 és 64 év közötti népesség 64,4 százalékát foglalkoztatja az EU, azaz a munkába állítható korosztály kétharmada rendelkezik munkaviszonnyal és fizet adót, addig ez az arány a térségben mindenütt 50 százalék alatti. Különösen lesújtó a helyzet az 55 év fölötti korosztályban, ahol az unió átlag 44 százalék, míg a legtöbb térségbeli országban 20 százalék körüli vagy annál alacsonyabb. Rásegít erre nem-

csak az örökölt gazdaságszerkezet, hanem az EU-átlagot meghaladó mortalitási mutató is. A magyar index az unióban az egyik legrosszabb (férfiak 68, nők 77 év), a kelet-európai térség valamennyi országában ez alatti (lásd. 2. táblázat).

Az egészségügyi kiadások GDP-arányos része mindössze Grúziában magasabb a magyarnál (8,3 százalék), de az alacsony GDP/fő értékből adódóan ez nem érezhető. Európa nyugati felén nem ritka a kétszámjegyű állami egészségügyi hozzájárulás, Ausztriától Franciaországon, Németországon stb. át Svájcig 10–12 százalékos ez az arány. Mosolyt keltő lenne a térségben 65 éves nyugdíjkorhatárról beszélni éppúgy, mint az 50 év feletti korosztály átképzéséről értekezni, de az élethosszig tartó tanulást is más dimenzióban kell elképzelni. Anomáliák már most is bőven vannak: például a férfi nyugdíjkorhatár Oroszországban is, Ukrajnában is 60 év, azaz a korábbi halálzási valószínűség miatt az átlag számára lényegében nem értelmezhető (lásd. 2. táblázat). A kaukázusi világ jelentős részén pedig a szocializmus sem oldotta meg a nők munkába állását. Integrációs érettségről e vonatkozásokban nem nagyon beszélhetünk.

Összefüggésben van a képzettséggel és a munkanélküliséggel a gazdasági szerkezet. A szocializmus „jótékony hatása” e téren is érezhető. Különösen a kis országok esetén érződik az elszigeteltség, az autarkia káros hatása. Moldova például klasszikusan nagy borellátója volt a Birodalomnak, Ukrajna is a teljes mezőgazdasági termelés több mint 25 százalékát adta oda. Azóta a moldáv borexport lényegében megszűnt, az ukrán mezőgazdaság ugyan átalakult, de nem exportorientált módon. Alternatíva viszont sehol nincs, így tehát nem meglepő, hogy az új államokban magas a mezőgazdaság GDP-hez viszonyított részaránya, amíg az EU-átlag 2 százalék alatt van, addig a térség egyes országaiiban ez 20 százalék feletti. Nem exportképes, integrációérett szektorról van itt szó, jó, ha egyáltalán a családi szükségletnél többet képesek termelni. Az ipar aránya is messze az uniós átlag (GDP 20 százaléka) alatti, Moldovában pl. a 10 százalékot sem éri el, ott helyi munkaalkalom híján a munkaképes lakosság negyede külföldön – Románia – dolgozik. A számok összehasonlításánál azt is figyelembe kell venni, hogy az unióban az ipar aránya folyamatosan visszaszorulóban van, itt az országok többségében viszont ki se épült. Az előzőekből adódik, hogy alacsony a szolgáltatások részesedése: mindenütt jóval 50 százalék alatti a mutató (EU-átlag: 72 százalék).

2. táblázat. A térség országainak főbb egészségügyi adatai

Ország	Születéskor várható élettartam		Egészségügyi kiadások a GDP százalékában
	Férfiak	Nők	
Azerbajdzsán	62	66	3,4
Grúzia	66	74	8,4
Fehéroroszország	63	75	6,4
Kazahsztán	59	70	3,7
Moldova	64	72	7,8
Oroszország	60	73	5,3
Örményország	65	72	4,7
Ukrajna	61	73	7,0

Forrás: nemzeti statisztikák, WHO adatok

A sajátos helyzet szinte mindenre kihat: Európában itt hiányzik legjobban a képzett munkaerő az iparban (ez egyben lényeges gátja a külföldi tőkebefektetéseknek), itt a legalacsonyabb a termelékenység. A kutatás-fejlesztési kiadások GDP-hez viszonyított aránya sehol sem haladja meg az 1 százalékot, sőt egyes országoknál még vonatkozó statisztikai adat sincs. Kivételt jelenthetnek a pénzügyi számokkal nem alátámasztott orosz hadiipari kutatások, de ezek civil érezhetősége gyakorlatilag nulla. Integrációérettségről tehát e területeken sem beszélhetünk, ugyanakkor el kell ismerni, hogy a fejlődés megindult, a kezdeti lépések megtörténtek, s az elmaradott szerkezet, a képzetlen munkaerő, az exportképes iparágak hiánya ellenére a kérdéses országok GDP-növekedése a hullámzások ellenére magasabb, mint az EU-27 átlaga, nem is említve Magyarországot utóbbi évekbeli eredményét.

A modernizáció valószínűleg együtt jár az energiaigény nagyságrendi növekedésével, mindenképp az iparban és a szolgáltatásokban. Az energiaszektor ugyanakkor erre nincs felkészülve, s a szomszédos országok tartalékai is szerények. A kevés rendelkezésre álló energia nagy valószínűséggel a beruházásokra is kihat. Az Oroszországtól való függőségnek a legtöbb államban nincs alternatívája.

A fejletlen telekommunikációs infrastruktúra kifejezetten drága árakkal párosul, jóllehet talán ez lehetne az egyik kivezető út a felzárkózás irányába. Mind a vezetékes, mind a mobil telefonnal való ellátottság itt a leggyengébb Európában, ugyanakkor a percdíjak a helyi fizetésekhez, de még a nyugati átlaghoz képest is kifejezetten drágák, s a magas hegyek miatt a mobil-lefedettség gyenge. A számítógép- és internet-ellátottság is itt a legrosszabb a kontinensen, még akkor is, ha az utóbbi 10–15 évben ugrásszerű a fejlődés.

Politikai háttér

Az EU közös kül- és biztonság-, illetve védelmi politikáját elemző jelentések szerint a 2010-es évek egyik legfontosabb célja Kelet-Európa stabilitása. Az integrációs érettségnek legalább annyira kritériuma a kompatibilitás a politikai célok, szükségletek és a főbb elvek tekintetében, mint a gazdasági vagy a szociális téren. Sőt, a legutóbbi uniós csatlakozások példái azt mutatják, hogy sokkal erősebb a politikai nyomás, mint a más területekről jövő igény. Túlzás nélkül állítható tehát, hogy a politikai integrációs érettségi kritériumok elfogadása esetén a belépés biztos, még akkor is, ha a szabadságjogok terén vagy a piacgazdasági nyitásban – amelyek egyébként fő kritériumnak számítanak – fennakadások lesznek tapasztalhatók.

Az Európai Parlament 2008-ban már két ízben foglalkozott az unió külpolitikájának értékelésével. Az egyik a külügyi szakbizottság elnöke, *Jacek Saryusz-Wolski* lengyel néppárti képviselő által jegyzett szöveg, amely a közös kül- és biztonságpolitikát elemzi, a másik *Helmut Kohne* német szocialista képviselő által szignált jelentés az európai biztonság- és védelmi politikáról. Mindkét anyagot 2008. június 5-én fogadták el, hatalmas többséggel (500–109–22).

Mint már szó volt róla, a térség országainak gazdasági fejlettsége szerény, a kicsi és szegény piacok nem a tőkeallokáció melegágyai, bár mindenki az EU-csatla-

kozástól várja a megélénkülést. Az országok hadászati stratégiai jelentősége viszont nagy. A tét nem kevés: vagy integrálódnak a nagy európai folyamatokba, amit Brüsszel irányít, vagy más – orosz – befolyás alá kerülnek. A térség nem alkalmas az önálló semlegességre, valahová tartozni kell.

Nem hagyható figyelmen kívül a pánszlávizmus, amelynek gyakorlatilag a XIX. század második felétől igen erős hagyománya van. A két világháború közötti időszak ismert politikai körülményei ezt tovább erősítették, s a volt Szovjetunió is valahol ennek égíse alatt (a fegyvereken túl) tartotta egységben e mesterséges államalakulatot, jóllehet a pánszlávizmus a szocialista internacionalizmus klasszikus tanításaitól teljesen idegen. A gyökerek nemcsak a térségben található meg, a korábbi Csehszlovákia, Lengyelország és Jugoszlávia esetében is léteztek, s valamennyire ma is léteznek, sőt egyes helyeken reneszánszát kezdi élni a pánszlávizmus. Ki állhat a mozgalom élére? Nyilván egy erős, nagy ország, amely elég befolyással bírhat a térség egészére. Oroszország megtépzott nagyhatalmi szerepének jót tenne egy külpolitikai siker, nem is említve ennek belpolitikai előnyeit egy következő választáson. Bár a pánszlávizmus korántsem olyan jelentős, mint korábban volt, azonban még mindig igen vonzó. Ne feledjük: nem is olyan rég a volt Szovjetunió egyes részein még etnikai tisztogatás folyt. Az első és a második világháború, valamint az azt követő időszak példái sajnos jól mutatták, hogy egy ország területnövelő-területmegtartó politikájában a zavaros idők milyen nagy jelentőséggel bírnak, s az utána jövő békés időszak „konszolidációját” mennyire ügyesen ki lehet használni a folyamatok erősítésére, tartóssá tételére. Van rá példa.

S akkor még nem is említettük, hogy az olcsó gáz, olaj és más nyersanyagok beáramlása milyen rokonszenvet alakíthat ki. (Volt már ilyen precedens, Fehéroroszország más áron kapja az energiahordozókat, mint Ukrajna, sőt utóbbinál a vezeték is többször elzárták. Pedig a Kijevnek adott energia még mindig olcsóbb, mint amennyiért a nyugatabbra lévő vevők, köztük Magyarország is kapja.) Az EU-nak és a NATO-nak tehát nagyon ésszerű, vonzó alternatívát kell felkínálnia, hiszen a tét óriási. Ezt már Brüsszel is észrevette, az idő rövideje (lásd a közelmúltbeli koszovói események) azonban még nem tette lehetővé egy vonzó stratégiakép kialakítását.

Hamarosan az is kiderül, hogy az orosz kapcsolat nyugalma kap-e prioritást, vagy éppen a török álláspont győzedelmeskedik. Az uniónak ugyanis nincs ezekben a kérdésekben (egyesekek szerint más fő kérdésekben sem) egységes állásfoglalása. Az okok abban keresendők, hogy az érdekek nem azonosak (néha kifejezetten ellentétesek) az egyes tagországokban, akár geopolitikai helyzet, akár kisebbségi nyomás a probléma oka.

Fontos megemlíteni, hogy az Európai Unió döntéshozatali struktúrája 27 országra volt kalibrálva, a következő bővítéskor tehát az egész mechanizmus átalakítása szükséges, függetlenül attól, hogy akár csak egy ország lép be. A rendezés távlataiban (túl a nehézkes döntési mechanizmus egyszerűsítésén) arra is kell gondolni, hogy az uniós előszobában nemcsak a Nyugat-Balkán várakozik a maga nyolc országgal, hanem Izland és az eddig kimaradt nyugatiak egyike-másika, továbbá már 2004 óta él az Európai Szomszédságpolitika (*European Neighbourhood Policy*, ENP) a maga országcsoportjával, ahol már Ukrajnáról, Fehéroroszországról, Moldováról,

Azerbajdzsánról, Grúziáról és Örményországról is szó van, s későbbiekben talán másokról is.

Nemcsak pusztá kinyilatkoztatás van az EU részéről, hanem már meg is kezdődött az érdemi munka: a korábbi MEDA és TACIS programokat 2007-ben váltó ENPI (Európai Szomszédosági és Partnerségi Eszköz – *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, a már említett ENP gyakorlati megvalósítása) a 2013-ig tartó költségvetési ciklusban már 12 milliárd eurót költ ezekre az országokra, ami nyilvánvalóan az EU elkötelezettségét jelzi. Reálisnak vélünk olyan változatot is, hogy a kelet-európai országok egyike-másika hamarabb jut be az unióba, mint Törökország.

Az uniós törekvés e szegény országok vonatkozásában két irányban mozog. Egyrészt Brüsszel nem akarja elveszíteni befolyását az európai térség e része felett, sőt távlataiban az unió felé tereli őket; a fentiek is ezt prezentálják. Ugyanakkor a jelenlegi gazdasági helyzetben, különösen a 2008 ősze óta kibontakozó válságban az EU nem engedhet meg magának több külső támogatást, hiszen a gyengülő belső gazdaságnak is szüksége van a pénzre. Középtávon tehát nem várható lényeges változás, hacsak különleges politikai helyzet ki nem kényszeríti azt.

A különféle folyamatok pontos iránya és sebessége ma még nem igazán prognosztizálható. Az egyes részterületeken változó körülmények nagyban befolyásolják a haladást. Csak egy példa a sok közül ennek megvilágítására: a Nabucco-vezeték fontos kérdés az EU-nak az orosz gázfüggőség mérséklésére, de már árnyalttá válik a kép, ha a gáz kitermelési és szállítási indulási helyét vizsgáljuk. Útvonala is bonyolult: a Kaszpi-tenger területének nemzetközi jog szerinti nem egyértelmű hovatartozása korántsem megnyugtató a vezeték lefektetése szempontjából, de említendő és prognosztizálható az iparosodó Törökország közeljövőben jelentkező hatalmas földgázenergia-igénye (amely jelenleg még a felét sem éri el a magyar fogyasztásnak), viszont gyors ütemű fejlődés mellett néhány éven belül annak sokszorosra lehet). Az is valószínű, hogy rajta kívül a többi déli csatlakozni vágyónak is várhatóan megnő az energiaétvágya. Lesz-e annyi gáz a vezetékben, hogy a többieknek is jusson? Továbbá egy nem-EU termelő és szállító ország egyaránt bizonytalansági tényező. Az ilyen és hasonló kérdések mind-mind nagy befolyással bírnak a bővülési folyamatokra, egy-egy hirtelen változás (lásd 2009. januári gázlezárás) előre nem kiszámítható lökést adhat a csatlakozási folyamatoknak is.

A térség és az EU viszonya szempontjából meghatározó az Együttműködési és Kooperációs Megállapodás (*Partnership and Cooperation Agreement, PCA*), amely a legtöbb ország és az EU viszonylatában a bilaterális kapcsolatok alapját képezi. Az egyes országok helyzete e vonatkozásban is különböző, a terjedelmi korlátok miatt csupán egy-egy bekezdés erejéig ismertetjük.

Jereván 1996-ban írta alá a PCA-t, amely 1999-ben lépett hatályba. Az Európai Parlament 2002-ben úgy foglalt állást, hogy Örményország és Grúzia a jövőben az unióba léphet. A lakosság is itt a leginkább EU-szimpatizáns: egy 2008-as felmérés szerint 64 százalékuk szeretné az uniós tagságot, s mindössze 12 százalékuk nem. Több dél-kaukázusi országgal együtt 2004 óta része az Európai Szomszédoságpolitikának, a 2005-ben közzétett akcióterv (*Action Plan*) az egyes területeken a következő öt évre meghatározta a prioritásokat. 2008 óta folyik a gyakorlati munka. Az

utóbbi időben gyorsan nőtt a gazdaság, és Jereván nagyot lépett a korrupció felszámolásában (a nemzetközi CPI – *Corruption Perceptions Index* – rangsorban 2008-ban a 93. helyen volt). A gazdasági elmaradottság mellett politikai problémák is léteznek. Hegyi Karabah ügyében Azerbajdzsánnal változatlanul feszült a viszony, bár a tűzszünet 1994 óta életben van. Törökországgal az ifjútörökök mézárálása, azaz közel száz éve feszült a viszony. A Szovjetunió felbomlása után a közös határt lezárták, most van szó esetleges újbóli megnyitásáról.

Azerbajdzsán Európában? Igen, 1989 óta ott is felgyorsultak a folyamatok, és Baku 2001-ben az Európa Tanács 43. tagja lett. 1996-ban írta alá a PCA-t, amely 1999-ben lépett hatályba, továbbá 2004 óta az ENP részese, s megkezdődött az uniós segítyek, illetve az infrastrukturális beruházások támogatása. Brüsszel egy hároméves nemzeti programot dolgozott ki számára, ami azt jelenti, hogy a 2007 és 2010 közötti időszakban Baku 92 millió eurót kap kormányzati, infrastrukturális és üzleti-vállalkozói háttér fejlesztéséhez. A gazdasági növekedés az évtizedben gyors, világsők közötti, igaz, ebben az energiaár-változások is közrejátszottak. Brüsszellel több projektben, elsősorban az energiapolitika terén kétoldalú megállapodások születtek, az azeri olajvezeték kiépítése csökkentené az orosz függőséget (INOGATE energiaprogram). Az emberi jogok biztosítása és fenntartása érdekében az EU EIDHR-irodát (*European Instrument for Democracy and Human Rights*) nyitott Bakuban. Az együttműködés szépen fejlődik, jelenleg a legvitatottabb kérdésnek a Hegyi Karabah státusa körüli huzavona tűnik. Az orosz kötődés a térség országainál erősebb, hasonló a viszony Iránnal az ott élő azeri lakosság miatt. Sok az analógia Baku és Ankara között: ha a török főlvétel megoldódik, akkor mintaként is szolgálhat az azeriak számára.

Grúziában a rózsás forradalom után gyorsultak fel az események, az ország 2006-ban írta alá az ENP-t, s bár az ország formálisan még nem folyamodott az EU-tagságért, de a dél-kaukázusi térségben ő áll a legközelebb hozzá. Az uniós vonzódás különösen a 2008-as orosz–grúz háború óta erősödött fel, Moszkvával a viszony fagyos, a FÁK-tagság 2009-ben megszűnt. Ám létezik egy helyi baloldal, amelynek későbbi szerepét (Sztálin maga is grúz volt, kultusza nem csekély) egy speciális orosz nyersanyagár nagyban erősítheti. A politikai kérdések közül megoldatlan Dél-Oszétia és Abházia helyzete, hosszú távon se látszik a békés rendezés esélye.

Moldova ugyan már 1994-ben aláírta a PCA-t, s bár az 1998-ban hatályba is lépett, a folyamatok igazán csak ebben az évtizedben indultak el. Az EU 2005-ben irodát nyitott Kisinyovban, cél a kormány segítése a fölzárkóztatásban. A moldáv politika nagyon vegyes, sokan Romániához tartoznának, mert így már adott lenne az EU-tagság, mások a szovjet nosztalgia alapján Oroszországot választanák, a harmadik vonal kitar a függetlenség mellett.

Ukrajna is része az Európai Szomszédságpolitikának. A narancsos forradalom után kissé felgyorsultak az események, látványos közeledés azonban sokáig nem történt. A 2008 júliusában aláírt eviani szerződés lényegében egy stabilizációs és társulási típusú megállapodás, végrehajtásában azóta nem sokról lehet beszámolni, jóllehet a nyolc fejezetből álló akcióterv konkrét célokat is kitűz. Erősödött viszont az ukrán–EU kereskedelem, az Eurostat adatai szerint 2000 és 2007 között a forgalom értékben megháromszorozódott (az ukrán EU-export 5,5 milliárd euróról 22,4-re

nőtt, az import 4,8 milliárdról 12,4-re emelkedett). A kijevi politikusok fele inkább Moszkva irányába kacsingat, és egy 2008. decemberi közvélemény-kutatás szerint a lakosságnak mindössze 44 százaléka szeretné az EU-tagságot, 35 százaléka kifejezetten ellenzi azt. Minél keletebbre megyünk, annál többen beszélnek oroszul, s annál erősebb a Moszkva iránti vonzalom.

Fehéroroszország, Kazahsztán és Oroszország még távolabb áll az uniótól. Minszk a Keleti Partnerségben részt vesz, de igen erősen – a FÁK-országok közül legjobban – kötődik Moszkvához. Brüsszel több ízben elítélte a fehérorosz antidemokratikus lépéseket, s ez sem tett jót a közeledésnek. A kazah közeledést segíti az ország kiaknázatlan nyersanyagkészlete, hátráltatja nem kiszámítható politikája, a mérleg nyelve inkább az utóbbi fele billen. Végül: a jelenlegi helyzetben sem Brüsszelnek, sem Moszkvának nem fűződik érdeke egy uniós tagsághoz.

Brüsszel szomszédságpolitikájában értelemszerűen Moszkva jelenti a legnagyobb kihívást. Jelenleg ugyanis az európai szomszédok közül a Kreml az egyetlen, amelyik még csak nem is aspirál uniós tagságra, hanem egyenrangú partner kíván lenni. *Putyin* és *Medvegyev* regnálása óta számos olyan lépés fedezhető fel, amely újra az autoriter belső rend kialakítására és a nagyhatalmi külpolitika folytatására irányul. A legutóbbi példák (Grúzia, Irán stb.) is ezt látszanak igazolni. Létezik ugyanakkor már közös stratégia, a célok meg is fogalmazódtak, kérdés a megvalósítás hogyanja. Ha késéssel is, és akadozva, de sikeresnek nevezhető az 1991-ben indult TACIS, az 1994-es PCA, s bár a grúz konfliktus után az együttműködés vonatottabbá vált, a 2008. novemberi nizzai csúcson ez már szinte feledésbe is merült. Egyelőre mindkét oldalon élnek a hidegháborús gyanakvások, Oroszországot joggal irritálja a korábbi érdekszférájába tartozott területek átállása, nemcsak az EU-ba, de a NATO-ba is. Az ukrán gázvita kapcsán is jelezte megkérdőjelezhetetlen dominanciáját a régióban. Ugyanakkor Moszkva sose felejtí el hangsúlyozni európaiságát, és érdeklődve figyeli az unió sikerességét.

Röviden áttekintve az egyes országok helyzetét, mi várható? Az EU-tagság perspektívája a leendő tagjelölt országok belpolitikai átalakulását elősegítheti, a gazdasági fejlődést felgyorsíthatja. Hiánya ennek fordítottját vonja maga után: destabilizál és távolít az európai értékrendtől. Brüsszel jelenleg el van foglalva a nyugat-balkáni csatlakozással, különösen Törökország helyzetének megoldása okoz gondot. Nincs tehát fókuszban a keleti bővítés, jóllehet – mint a cikkből is kiderül – számos projekt fut, konkrét célokat tűztek ki, s esetenként még pénzt is rendeltek hozzá. Reális esély van ugyanakkor arra, hogy a 2010-es években zömük bejusson az unióba, sőt akár euróövezeti tag is legyen. Ugyanakkor arra is van esély, hogy a következő évtized végén, de legkésőbb az utána következőben a volt szovjet államok egy része is uniós tag lesz.

Az unió próbál szelektálni: a kibővítési és szomszédsági politika egymás mellett fut, továbbá mást jelentenek tartalmilag az európai szomszédok és Európa szomszédai. Az előbbieket útja simább, bár lényegesen göröngyösebbnek tűnik, mint a korábbi csatlakozóké volt. A Fekete-tenger térségének felértékelődése egyértelmű, a gáz- és olajcseppek elzárásai körüli huzavona fókuszba hozza a geopolitikailag különösen értékes területet.

A további terjeszkedés során erősödik a formális és tényleges egyenlőség problémája, ez mind a túl kicsi, mind a túl nagy államoknak gond. Az újonnan csatlakozott, egy-két milliós országok önálló kül- és védelempolitikával érkeztek, önálló pénzügyrendszerük van, a költségvetés nettó kedvezményezettjei, miközben a döntéseknél erősen felértékelt szavazati súlyokkal rendelkeznek. Nagynak lenni is gond: nem véletlen, hogy Törökország 1987 óta alig jutott előre. Ukrajna szerény gazdasági teljesítménye nagymértékben lenyomná az egy főre jutó GDP-t, ami miatt lényegesen változnának az uniós alapok jogosultsági körei. Magyarország központi régiója már annyira fejlett, hogy a következő hétéves támogatási ciklusból kiesik, s ha az uniós átlag számottevően lejjebb csúszik, valamennyi régió kiesik. És nemcsak Magyarországon. Az új nagyok – agrárországok lévén – bizonyára átrendeznék a mezőgazdasági politikát és a vidékfejlesztést, más lenne a Kohéziós Alap jogosultsági kritériuma is.

Bár az EU távlati célja a teljes európai integráció, ez csak akkor igaz, ha a tágulás olyan területen folyik, ahol szükség van európai értékrendre, európai értelemben vett demokráciára, piacgazdaságra stb. Az unió fejlődése során már többször kiderült, hogy az európai integráció vívmányai nem alkalmazhatók más kontinenseken és más kultúrkörben sem. Ezek a normák más kultúrkörökben idegenül hatnak, így tulajdonképp az EU tényleg eljutott legszélső határaihoz. A két utóbbi bővülés jelentősen túlterhelte az uniós költségvetést. Ráadásul a 2008 őszen jött válság a korábbi donorok pozícióját is nagymértékben rontotta.

Szerepünk és lehetőségeink

Magyarország szerepe e folyamatban kiemelt lehet. Jóllehet a brüsszeli politika elsősorban Londonból, Párizsból, Berlinből és Rómából irányítódik, Budapest ugyanakkor geopolitikai helyzete kapcsán akár kulcsszerepet is játszhat a keleti bővülésben, mint az unió egyik legkeletibb partnere. Ez előnyös lehet az uniónak, a keleti országoknak és Magyarországnak is. Az EU-nak azért, mert politikája könnyebben megvalósul, s lehet egy „előretolt keze” a folyamat jobb irányításában. A FÁK-országok többsége amúgy is közeledni kíván, tehát jó néven veszi a rásegítést. Végül, de nem utolsósorban Magyarország számára is számos, korábban nem ismert és/vagy újra-felfedezendő együttműködési, partneri és üzleti lehetőség kínálkozik a bilaterális kapcsolatok erősödéséből. Közeledő uniós elnökségünk is kedvező lehetőséget teremt a keleti partnerekkel való kapcsolat szorosabbá tételére, ilyen típusú gesztusunk akár középtávon sem felejtődik el.

Magyarország számára különösen Ukrajna érdekes, egyrészt a közvetlen szomszédság okán, másrészt az ország méretéből és adottságaiból következő lehetőségek folytán, végül, de nem utolsósorban: nem elhanyagolandó magyar kisebbség is él még Kárpátalján. Számuk ugyan egyre kevesebb, és várhatóan tovább csökken, de ha azt akarjuk, hogy megmaradjanak, az uniós út a maga buktatói ellenére az eddignél jobb perspektívát jelenthet és jelent. Sőt: nincs alternatíva! Ki kell használni a Szomszédsági és Partnerségi Programból – 2009 áprilisában az unió 69 millió

eurót bocsátott rendelkezésre – adódó lehetőségeket, amelyek a határhoz közeli kis- és középvállalkozások, nonprofit szervezetek stb. együttműködésében rejlenek. A pénzt a határ menti közigazgatási területek kapják, elköltésére tehát nemcsak a magyar fél pályázik. Nem lenne dőreség emellett a magyar állam támogatási rendszerének erősítése a közös vagy exportőr kkv-k felé akár kedvezmények, akár közvetlen cégtámogatások útján. Erősödhetne az ITD Hungary, az Eximbank stb. szerepe is.

Második helyen Oroszország következik, a korábbi gazdasági kapcsolatok klaszszikus típusú felvetése ugyan már a múlté, azonban számos területen lehetőség kínálkozik az együttműködésre. Fizetőképes, bővülő piacú ország, gazdag nyersanyagkészlettel és szerény feldolgozási készséggel. A jelenlegi egyoldalú német külkereskedelmi dominancia mellett más viszonylatokat is keres, s ha a léptéket Berlinnel nem is tudjuk felvenni, kedvező alternatívát jelenthetünk. A távolság és az orosz gazdasági berendezkedés miatt e relációban inkább a kormány szintű és nagyvállalati gazdasági együttműködésben van számos lehetőség.

A moszkvai kapcsolat újbóli erősítése azzal az előnnyel jár, hogy a többi FÁK-országgal is szorosabbá válhat a viszony, még akkor is, ha nem tartozik a magyar külpolitika elsődleges céljai közé. E viszonylatokban is vannak feltáratlan együttműködési lehetőségek, és számuk nem is kevés. A kormányzati tájékoztatáson és közvetlen támogatáson túl a Mehib–Eximbank–ITD Hungary triónak is komoly promóciós szerepe lehet. A külpolitikai rásegítés pedig tovább növeli a gazdasági esélyeket.

Irodalom

- Dienes-Oehm Egon (2008): Merre tovább Európa? *Európai Tükör*, XIII. évfolyam, 4. szám
- Ferdinándy Mihály–Gogolák Lajos (1940): *Magyarok és délszlávok*, Officina Nyomda és Kiadvállalat, Budapest
- Gyalay Mihály (1998): *Magyar Igazgatástörténeti Helységnevélexikon*, Egeler Kiadó, Budapest (szerk.: Vértesy László)
- Huntington, S. P.(1993): Clash of Civilization, *Foreign Affairs*, 10. szám
- IMF *World Economic Outlook* (2008), Washington D.C.
- KSH (2007): *Egészségügyi Statisztikai Évkönyv*, Budapest
- Mészáros Ádám (2007): Reginális integrációk a világgazdaságban, in: *Világgazdaságtan*, Akadémia Kiadó, Budapest (szerk.: Blahó András)
- Palánkai Tibor (2004): A gazdasági és monetáris unió koncepciója, in: *Világgazdaságtan* II., Aula Kiadó, Budapest (szerk.: Blahó András)
- Palánkai Tibor (2004): *Az európai integráció gazdaságtana*, Aula Kiadó, Budapest
- Práger László (2000): *Európából a bővülő Európába*, Aula Kiadó, Budapest
- Török Ádám (2008): Tudomány vagy versenyképesség? Tudomány és versenyképesség! *Pénzügyi Szemle*, LIII. Évfolyam, 4. szám
- Vértesy László (2008): Közeledő és távolodó világgazdaság, in: *Kataklizmák csapdája*, TSR Model Kft, Budapest (szerk.: Palánkai Tibor)

BÓKA ÉVA

Az EU-modell és egy ázsiai integráció dilemmája

Az EU-modell a többszintűség és a szubszidiaritás elvén alapuló kormányközi-nemzetekfelettség elméletét és gyakorlatát jelenti az államok közötti gazdasági, politikai és kulturális kapcsolatok terén. A nemzetekfelettséghez való viszonyt illetően három európai politikai irány kölcsönhatásainak és kompromisszumainak a terméke: ezek a klasszikus konföderalizmus (unionizmus), a kormányközi-funkcionalizmus és a föderalista-funkcionalizmus. Mint ilyen, egyedülálló a nemzetközi politikában. A tanulmány azt latolgatja, hogy milyen jellegű a kelet- és délkelet-ázsiai integráció, és az ahhoz kapcsolódó értékrend az európai integrációval való összehasonlításban.

Európa és Ázsia találkozásai és kölcsönhatásai történelmi perspektívában

Európa és Ázsia nagy civilizációi, India, Kína és Japán egymással szoros kölcsönhatásban fejlődtek a történelem során. Kapcsolataikban három nagy korszak különböztethető meg.¹

Az első korszakban, az európai felfedezések és a meginduló kereskedelmi kapcsolatok korában, az európaiak csodálták az indiai, a kínai és a japán civilizációt. Sok mindent tanultak tőlük az ázsiai civilizációs folyamatba bekapcsolódva.

A második korszak lényegében az európai kereskedelmi vállalkozásokból kibontakozó kapitalista piacgazdaság megerősödésének idejére esik. Az európai koloniális kereskedő vállalkozásokból a fejlett haditechnika segítségével kialakult a gyarmatosítás és az imperializmus. Mindebben az Atlanti-partvidék országai – Portugália, Spanyolország, Hollandia, Franciaország, Belgium és Nagy-Britannia – jártak az élen. Az európai imperializmus fellángolása a XIX. század utolsó harmadában és a XX. század elején az Európa és Ázsia közötti kapcsolatokat a nemzetbirodalmi irányt erősítette meg, amelyet az európai univerzalizmus szemlélete igazolt. Az ázsiai civilizációk fejlődésképtelenné lettek nyilvánítva. A modernitást az európai civilizáció kizárólagos termékének tekintették, fejlesztése és terjesztése az európaiak hivatása lett.

Az európai modernitás (a kapitalista társadalom gazdaság- és társadalomszervező eszméinek és gyakorlatának) interpretálása a saját civilizációs értékrendjük alapján kihívást jelentett az indiai, a kínai, a japán és a délkelet-ázsiai értelmiség számára. Az általuk adott válaszok alkotóan formálták az európai kapitalista gazdaság és civil nemzetállam demokratizálási folyamatát. Gondoljunk csak a neves indiai emberi jogi harcosra, *Mahatma Gandhira!* Az ázsiaiak védekező és függetlenségi harcok

¹ Kína és Európa kapcsolatáról történelmi perspektívában lásd Bóka Éva (2009): *The Europe China Dialogue in a Historical Perspective*. Grotius E-könyvtár. <http://www.grotius.hu/publ/disp.asp?id=FDWKZS>

vívtak az európai imperializmussal szemben, és azt sikerre is vitték. A második világháború után a gyarmatok felszabadultak. Az európai állam- és nemzetközi szervező értékrend megújult. A hidegháború azonban visszavetette az európai értékrend megújulását, és lelassult az államok közötti demokrácia megteremtésének folyamata is. Megjelent a neokolonizáció, és felerősödött az európai univerzalizmus.² Ugyanakkor kibontakozott az európai integráció, amely békét és virágzó gazdaságot teremtett a kettészakadt Európa nyugati felén.

A harmadik korszak a hidegháború befejeződésével kezdett körvonalazódni. Véget ért egy zavaros időszak az európai politikában, és egy békekorszak kezdődött el. Az USA visszaszorulásával pedig szerte a világon megélenkült az új regionalizmus. Mindez azt mutatja, hogy egy új multipoláris világ van felemelkedőben a globalizáció kereteiben. Ennek az új világrendnek a gazdaság- és társadalomszervező értékrendjét pedig ki kell alakítani. Ebben fontos szerepet játszik az EU mint új regionális szerveződés, továbbá az új ázsiai regionális szövetségek.

A következőkben néhány gondolat következik arról, hogyan fejlődik az európai és az ázsiai integráció egymással szoros kölcsönhatásban. Milyen politikák és értékrend jellemzi az EU-modellt és az ASEAN kereteiben kibontakozó délkelet- és kelet-ázsiai integrációt?

Az EU-modell állam- és nemzetközi szervező értékrendje³

A második világháború után megújult az európai állam- és államközi szervezés értékrendje. A korábbi gyarmatosító európai államok gyarmataik függetlenné válása után meggyengültek. A szuverén nemzetállamok klasszikus konföderalizmusa csődbe ment a második világháborúval. A háború után erről az alapról nem lehetett rendbe tenni a gazdaságot. Ugyancsak nem működött a *Coudenhove-Kalergi* által javasolt alkotmányos parlamentáris föderalizmus sem, amely az Európai Egyesült Államok létrehozását tűzte ki célul. Az európai integráció nem tudott elindulni a *Mitrany* által képviselt szuverén államok közötti funkcionista együttműködés alapján sem. A nyugat-európai államokat és kormányait csak a *Jean Monnet* által képviselt föderalista funkcionális tudta megmenteni egy adott történelmi pillanatban. Ez pedig a nemzetekfelettségen, a szuverenitás megosztásán és egyesítésén alapult. Az Európai Unió föderalista alapítói egy új államiség és államközi szövetségi politika megteremtését kezdeményezték.

A nemzetekfelettség létrejöttével elkezdődött tehát egy új típusú államiség kialakulása az európai politikában a föderalizmushoz való viszony alapján. A nemzetekfelettség ellenzéke a nemzetállami szuverenitás megőrzésének fontosságát hangsú-

2 Immanuel Wallerstein (2006): *European Universalism. The Rhetoric of Power*. The New Press, New York, London

3 Az EU-modellről lásd: Bóka Éva (2008): *Az európai integráció. Elméletek történelmi perspektívában*. Corvina, Budapest. Bóka Éva (2009): *Az EU-modell és a nemzetközi kapcsolatok. Európai Tükör*. 2009/5. 16–28. Internet: <http://www.kum.hu/NR/rdonlyres/FC8E7383-D02E-40C6-8A6F-8C41796999D9/O/EUtukor2009majus.pdf>



lyozta. Ők két táborra oszlottak: az egyik részük az európai integráció során megkötötte a kompromisszumot a föderalista-funkcionalistákkal, és a vétőjog által erősen limitáltan elfogadta a nemzetekfelettséget. Legfőbb képviselőjük *Charles de Gaulle* volt. A másik részük maradt klasszikus konföderalista, mivel abban hitt, hogy a nemzetállami szuverenitás örök és megoszthatatlan. Ők elutasították a nemzetekfelettséget, és ragaszkodtak a nacionalizmushoz. A föderalista-funkcionalisták pedig keresték az utakat egy új föderalista Európa irányába. Az EU-modell voltaképpen ezen politikák ötvözete. Hajtóereje a nemzetekfelettség és a föderalista-funkcionalizmus. Gyengéje a demokratikus deficit. Egy új államiság, államközi politika és intézmények fokozatos kialakításának programját képviselő új regionális modell.

Az EU-modellnek mint új regionális modellnek a klasszikus regionalizmushoz képest a legfőbb vívmánya a nemzetekfelettség és a többszintűség. Ez a közös érdekeltségi területeken a szuverenitás megosztásában és a megosztott szuverenitások közös intézmények kereteiben való egyesítésében nyilvánul meg a szubszidiaritás elve alapján. Azok a területek, amelyekről a kormányok lemondanak, nemzetek feletti irányítás alá kerülnek. A vita ott van a föderalista-funkcionalisták és a kormányközi-funkcionalisták között, hogy a nemzetek feletti intézményeknek a kormányok milyen formában rendelik alá magukat az uniós ügyek területén: saját maguk dominálják-e a politikát a nemzetek feletti intézményekben, vagy közvetítő funkciót töltenek be az állampolgárok és a nemzetek feletti intézmények között. Természetesen megtartva a szuverenitásukat a többi területen.

Az EU-modell alapegységei a jogharmonizáció elvét érvényesítő polgári demokratikus berendezkedésű és piacgazdasággal rendelkező civil államok. A tagállamok a szubszidiaritás elve alapján osztják meg egymás között a különböző területeket, és egy többszintű kormányzati struktúra irányítja azokat. Vannak olyan területek, amelyek az államok autonóm jogkörébe tartoznak, vannak olyanok, amelyeket közösen intéznek a Tanácsban, és vannak olyan területek, amelyeket uniós kezelésben vannak az uniós intézmények irányításával (Európai Parlament, Bizottság, Bíróság). Ezt fejezi ki a kormányközi nemzetekfelettség teóriája. Az EU tehát egy a többszintűség és a szubszidiaritás elvén nyugvó kormányközi és nemzetek feletti unió. A baj az EU-modellel voltaképpen az, hogy amennyiben a klasszikus konföderalisták és a kormányközi-funkcionalisták többségbe kerülnek a föderalista-funkcionalistákkal szemben, leállhat a működése.

Az Európai Unió, miként a nagy ázsiai civilizációkhoz tartozó országok, értékrenden alapuló közösség: jogokon és értékeken alapul. Az EU értékrendje formálja tulajdonképpen az emberek gondolkodását és cselekedeteit. Így az EU jövőjének alakításában nagy szerepe van az európai értékrendnek. Az európai értékrend voltaképpen az európai civilizáció története során kifermálódott társadalomszervező bölcseségen alapul. Mint ilyen, hosszú története van. Először a keresztény vallás értékrendje dominált. Majd ettől különvált egy szekuláris értékrend, a civil állam értékrendje. Ezt követte az ipari társadalom jobb- és baloldali materialista értékorientációjú szemlélete, amely a piac és az állami kormányzat gazdaság- és társadalomszervezésben játszott, egymástól különböző szerepén alapult. A materializmus hátterbe szorulásával pedig a környezet és a természet védelmére, az ökológiára és a

feminizmusra vonatkozó elvek fogalmazódtak meg.⁴ Az államszervezés értékrendje megújulásának irányát Európában *Az ember és polgár jogainak nyilatkozatában* (1789) foglalt alapelvek és *Kant* örök békéről szóló értekezése adták meg. A második világháború után pedig az *ENSZ Alapokmánya* és *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* (1948) szerint újult meg az európai értékrend.

Az EU értékrendje hosszú történelmi fejlődés eredményeit foglalja össze. A legfontosabb értékek: a demokratikus jogállamiság, a polgári jogegyenlőség, a pluralizmus, a képviseleti demokrácia, az uniós állampolgárság, a polgárok (Európai Parlament) és a tagállamok (Európai Tanács és Tanács) képvisellete, a polgári, szociális és emberi jogok tiszteletben tartása – ideértve a kisebbséghez tartozó személyek jogait. Az EU értékrendjét, amely jogokon, szabadságokon és elveken alapul, az Európai Unió *Alapjogi Chartája* tartalmazza.⁵ Egy Konvent dolgozta ki a tagállamok alkotmányos tradíciói és nemzetközi kötelezettségei, az Európai Unióról szóló szerződés, a közösségi szerződések, az emberi jogok európai deklarációja, a Közösség és az Európa Tanács által elfogadott szociális charták, valamint az Európai Bíróság, és az Európai Emberi Jogi Bíróság esetjoga alapján. 2000-ben, a nizzai csúcstalálkozón fogadták el. Az EU Alapjogi Chartája az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás univerzális értékein alapul. Mindezekon felül képviseli a polgárok jogait és az igazságszolgáltatáshoz való jog elvét. Az EU a demokrácia és a jogállamiság elvére van alapozva.

Az EU Alapjogi Chartája az emberi méltóság vonatkozásában kimondja az élethez, a személyi sérthetlenséghez való jogot, valamint a kínzás és embertelen viselkedés, a rabszolgaság és a kényszermunka tilalmát. A szabadság vonatkozásában deklarálja a szabadságjogokat, amelyek az európai értékrend jelentős vívmányai: a szabadsághoz és a biztonsághoz való jog, a családalapításhoz való jog, a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság, a véleménynyilvánítási szabadság, a művészi alkotás szabadsága, a tudományos szabadság, az oktatáshoz való jog, a tulajdonhoz való jog, a vállalkozás szabadsága és a menedékjog. Az egyenlőség elve a jogvédelmen és a megkülönböztetés tilalmán, a törvény előtti jogegyenlőségen, a kulturális vallási és nyelvi sokféleség elvén, továbbá a férfiak és a nők egyenlősége elvén, valamint a gyermekek és az idős személyek jogain, illetőleg a fogyatékkal élő személyek beilleszkedésén alapul. A szolidaritás elve a munkavállalók védelmére, a szociális biztonságra és segítségnyújtásra, az egészségvédelemre és a környezetvédelemre vonatkozó jogokat tartalmaz. A polgárok jogait illetően a legfontosabb a választójog, a megfelelő ügyintézéshez való jog, a petíciókhoz való jog, a mozgásszabadság és a tartózkodási jog. Az igazságszolgáltatás terén az állampolgárok jogvédelmet élveznek, joguk van a korrekt jogeljáráshoz.

Az EU-modell tagállamai a nemzetekfelettség előtti állapotokhoz képest minden kétséget kizáróan megújultak. Egy egységes piacon és egy pénzügyi unióban a sze-

4 Jan W. van Deth–Elinor Scarbrough (eds.) (1995): *The Impact of Values*. Oxford University Press, New York, 8-12.

5 Charter of Fundamental Rights of the European Union. Official Journal of the European Communities. 18.12. 2000. C 364/1. Internet: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

mélyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabadon mozognak, és vállalkozási szabadság érvényesül. A probléma igazából a kapitalizmus természetében rejlik. Ennek megfelelő működése a centralizáció és a decentralizáció helyes arányát kívánja ahhoz, hogy az unió egységes piaca és gazdasága működőképes legyen. Ez jelenti voltaképpen az EU fő dilemmáját. Az EU-modell keretében kialakult európai politikák az állam szerepét ebből a szempontból közelítik meg mind az állampolgár, mind az unió viszonyában. Az EU-modell formálódása úton van egy új típusú tagállamiság és államközi kapcsolatok felé, amely fokozatos és állandó fejlődésben van. A fejlődés irányát pedig a hatáskör-átruházás elve, valamint a közösen kezelt uniós hatáskörök intézményes és jogi reformfolyamata jelzi. Ez azzal jár, hogy az államok elveszítenek kompetenciákat. Az elveszített kompetenciák helyébe azonban új, szélesebb körű, egy nagyobb térségre vonatkozó hatásköröket kapnak. A nemzetek feletti intézmények az államokkal és az állampolgárokkal kölcsönhatásban működnek egy nagy terület életének megszervezése és annak a világgazdaságba való bekapcsolása során. Az államok és a kormányok tehát továbbra is a nemzetközi rendszer komoly szereplői, de megváltozott jellegű és kibővült feladatkörrel. Addig azonban, amíg nem rajzolódik ki tisztán a nemzetek feletti intézmények jogkörei, és nem kapják meg a közös ügyek feletti irányító jogot, a nemzetekfeletti és az ahhoz kapcsolódó új államiság veszélyben van.

Új regionalizmus Kelet- és Dél-Ázsiában

Az európai integrációnak jelentős a hatása Kelet- és Dél-Ázsiában. Az EU eredményei között mindenekelőtt a béketeremtés vonzza Ázsiát az EU-hoz. Az EU Indiával, Kínával és Japánnal párbeszédet és partnerségi politikát folytat. A kapcsolatok meghatározóan gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok.

Az európai integráció eredményeinek hatására Kína gazdasága önként kinyílt a világ felé. A piacgazdasági reform útjára térve Kína az EU fontos kereskedelmi partnerévé vált. A kezdődő partnerség, a széles körű partnerség, az érett partnerség fokozatán túljutva 2006-ban elkezdődött a szorosabb partnerség szakasza.⁶

Az EU és Japán közötti együttműködés azt bizonyítja, hogy az EU Japánt az európai Ázsia-politikában partnerként kezeli a rendezőelvek azonossága, továbbá a gazdasági és társadalmi fejlettség alapján. A kapcsolatokban a kereskedelmi és a gazdasági kapcsolatok dominálnak. Japán vonzó kelet-ázsiai bázis az EU-politikusok számára.

Az EU és India közötti kapcsolatok más jellegűek, mint a japán és a kínai kapcsolatok. India esetében egy az EU által fejlesztési segélyekkel támogatott, s időközben jelentős gazdasági hatalommá fejlődő, a világban a helyét kereső, kontinens nagyságú, volt gyarmati országgal van dolga az uniónak. Az EU és India közötti kapcsolatok alakulása igen tanulságos a nemzetközi kapcsolatok tudománya számára. India a volt gyarmati országok közül szinte elsőként ismerte fel az európai integráció je-

6 Bóka (2009): *The Europe-China Dialogue in a Historical Perspective*, 73–86.

lentségét a harmadik világ országainak az alulfejlettség ellen vívott harcában, továbbá a világkereskedelmi és gazdasági kapcsolatok demokratizálásában. A volt gyarmat az idők során az EU segítségével önálló gazdaságpolitikát folytató föderalista köztársasággá vált, amely jelentős gazdasági eredményeket mutat fel. Ugyanakkor India, okulván a történelmi tapasztalatokból, saját utakat keres. Gondolkodói nincsenek meggyőződve arról, hogy a globális kapitalista világgazdaság liberális/neoliberális politikája értelmes társadalom- és gazdaságszervező politika – nemzetközi átlátás és koordináció nélkül – azokon a közös érdekeltségű területeken, ahol ez szükséges. Ezért India kihívást jelent a liberális piacgazdaság és a globalizáció teóriája és gyakorlata számára.

Szinte mindegyik ázsiai országban tanulmányozzák az európai integrációt. Az EU elméletét és gyakorlatát fontos újdonságként értékelik a nemzetközi politikában. Az esetek többségében azonban Charles de Gaulle szerepét emelik ki az egységes Európa megteremtésében. Amikor ezt teszik, elfelejtik, hogy de Gaulle híres kompromisszumára (Luxemburgi Kompromisszum) nem kerülhetett volna sor, ha *Robert Schuman* és *Jean Monnet* nem hozták volna létre a nemzetekfelettséget. Tehát a kormányközi-nemzetekfelettséghez, amely az egységes Európa alapjául szolgált, szükséges a nemzetekfelettség megléte. A szerte a világon elterjedő új regionalizmus legfőbb problémája pedig éppen a nemzetekfelettség kérdéséhez való viszony.⁷

Az európai integráció hatására Kelet- és Dél-Ázsiában is elindult az új regionális szerveződés. India a SAARC (*South Asian Association for Regional Cooperation*) vezető hatalma, Szingapúr pedig az ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*, Délkelet-Ázsiai Nemzetek Szövetsége)⁸ központja lett. Kína támogatja az ázsiai integrációs politikát, Japán pedig egy potenciális távol-keleti integrációs mag. Az ASEAN vonzotta a kelet-ázsiai szomszédait, Kínát, Dél-Koreát (Koreai Köztársaság) és Japánt, s ebből lett az ASEAN+3. Ugyancsak vonzóerőt jelent az ASEAN a SAARC számára. Egy ázsiai integráció a délkelet-ázsiai országok, India, Japán és Kína részvételével pedig kihívás az EU számára, és fordítva: az EU az ázsiai regionális integráció számára. Az igazi kérdés azonban az, hogy az ázsiai új regionalizmus hogyan viszonyul az EU-modellhez az európai értékek és az európai politikák vonatkozásában.

A gyakorlat azt mutatja, az ázsiai új regionális szerveződések jellemzője az, hogy nem haladják meg a konföderalizmust, és nem vállalják a nemzetekfelettséget. Az államok megerősítése céljából szövetkeznek, és nem jutnak túl az unionista vagy konföderalista funkcionalizmus szintjén. A többszintűség és a szubszidiaritás elvét nem képviselik. Ellenzik a liberalizmust és a neoliberalizmust, és az állam szerepének fontosságát hangsúlyozzák a piacgazdaságban. Különbség van továbbá az európai értékrend (az EU Alapjogi Chartájában lefektetett jogok) vonatkozásában is, amelyet az ázsiai értékekről folyó vita jelenít meg. Ez utóbbi azért fontos, mert az európaiktól eltérő fejlődésű ázsiai civilizációkhoz tartozó emberek gondolkodását és cse-

7 Bóka Éva (2008): *Rethinking European Supranationalism in a Historical Perspective*. Grotius. Vita. Internet: <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=TJCVQS>

8 ASEAN: <http://www.aseansec.org/>



lekvését az ázsiai értékek határozzák meg. Az ázsiai értékek pedig komoly hatással vannak az ázsiai integráció alapegységét képező állam gazdasági, politikai és kulturális rendjére, valamint az államok közötti kapcsolatokra. Ezt európai gondolkodással azonban nehéz pontosan megérteni. Mindez azt jelzi, hogy az európai értékrend természetesen nem univerzális, hanem egyszerűen csak más, mint az ázsiai.

Az ázsiai értékrendű állam

A kelet-ázsiai és a délkelet-ázsiai új regionális szerveződés eszmeiségét meghatározó egyik fontos irányzat az ázsiai társadalomszervező értékeken alapuló ún. konfucianus államkapitalista modell. Ennek kialakításában fontos szerepet játszott a kínai neveltetésű és brit iskolázottságú *Lee Kuan Yew* és politikus társai, valamint a Szingapúri Egyetem politika tudósai.⁹ A konfucianus kapitalizmus az állam szerepének fontosságát hangsúlyozza a gazdaság- és társadalomszervezésben. Az állami kormányzatot és politikát pedig olyan morális politikaként állítja be, amely nem korrump. Nem hatalomépítő, hanem az ügyeket intéző és az életet szervező gyakorlati kormányzat. Az európaival ellentétben, nem a liberális piacgazdaság híve, hanem az állam által irányított. Pontosabban az állam keresi a centralizáció és a decentralizáció helyes egyensúlyát egy olyan piacgazdaság esetében, amely az emberek jólétét és biztonságát tűzi ki célul. E modell jellemzője, hogy a központi szabályozottság a helyi szintek felé haladva szükségszerűen decentralizációvá alakul. Ez azt jelenti, hogy a központ az önkormányzatok feletti szinteket hangolja össze és irányítja, szabályozza. Nem hagyja azonban a gazdaságot szabadon működni a piac igényei szerint. Az elért jó gazdasági eredmények Kínában és Szingapúrban e modell hatékonyságát mutatják.

A konfucianus kapitalista állami koncepció az államközi együttműködést illetően saját teóriát kíván kialakítani európai és ázsiai elemekből. E téren az igazi kérdés az, hogy az erős szabályozó állami struktúrából hogyan lehet továbblépni egy nagyobb térség feletti szabályozás irányába az államok megerősítése céljával. Ehhez a jogharmonizációt és a funkcionista gondolkört tekintik kiindulásnak, az ENSZ struktúrájával harmóniában. Az ázsiai politika az ENSZ felé fordul. Az ENSZ-et tekintik a világpolitika színhelyének. Az ázsiai integrációt az ENSZ reformjával párhuzamosan kívánják formálni. Az ENSZ pedig a kantianus nemzetközi modell szerint lett megalkotva, amelyet a funkcionizmussal ötvöztek. Keretei között erős nyugati túlsúly érvényesül. Az ENSZ reformjához vezető első lépésnek ezért az európai hatalmi túlsúly megszüntetését és a reális hatalmi viszonyokból való kiindulást tekintik. Mindezt bizonyítják a Szingapúri Egyetemen egy új ázsiai hemiszféra kialakulásáról folytatott viták.¹⁰

⁹ Seah Chee-Meow (ed.) (1977): *Asian Values & Modernization*. Singapore University Press, Singapore; Brigitte Sie Kok Hwa (1997): *Singapore, a Modern Asian City-State relationship between cultural and economic development*. Proefschrift (Ph.D dissertation). Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen

¹⁰ Kishore Mahbubani (2008): *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*. Public Affairs, New York

Az ázsiai értékeken nyugvó konfucianus államkapitalista modell kialakulásának folyamatát a konfucianus államszervező értékrend megújítása kíséri. A konfucianus állam értékrendje a virtuson, az önfejlesztő tanulás és a tudás tisztelésén alapul. A konfucianus virtus morális elvei mind az emberek, mind a vezetők mentalitását meghatározzák. Mindenkire vonatkozó általános életviteli szabályok. Az egyének ezek segítségével oldják meg a problémáikat a meditáció során. Az ázsiai értékrend nem individualista, hanem a csoporton és/vagy a családon alapul. Az emberek a munkahelyhez és a családhoz lojálisak. A vezetők és a beosztottak között patriarchális szellemiség érvényesül. A gyakorlat azt mutatja, hogy ezen értékek alapján eredményesen működtethető a kapitalista piacgazdaság.¹¹ Az EU Alapjogi Chartájában szereplő alapvető értékek – emberi méltóság, szabadság, egyenlőség, szolidaritás – jelen vannak az ázsiai értékrendben is, de másképpen, más hangsúlyokkal jelennek meg a gyakorlati életben, mint Európában.

A kérdés most már az, hogy milyen egy alternatív ázsiai integrációs modell elmélete és gyakorlata.

Az EU-modell és az ASEAN-modell összehasonlítása

Az ázsiai új regionalizmus egyik fő teoretikus szervező központja az ASEAN,¹² amely „egy regionális integráció jeleit magában hordozó nemzetközi együttműködési mechanizmus”¹³, sikeres konfliktuskezelő eredményekkel. A szabadkereskedelmi övezet nagyrészt már megvalósította.¹⁴

A szövetség 1967-ben jött létre Bangkokban, eredetileg öt állam részvételével, majd fokozatosan újabb tagállamokkal bővült. Az ASEAN tagállamai: Brunei, Kambodzsa, Indonézia, Laosz, Malajzia, Mianmar, Fülöp-szigetek, Szingapúr, Thaiföld és Vietnam.

A *Bangkoki Deklaráció* szerint az ASEAN a tagállamok külügyminiszteri szintű együttműködése, évenkénti miniszteri találkozók és egy ügyintéző állandó bizottság kereteiben. Mindez kiegészül funkcionista specializált állandó bizottságokkal.¹⁵ A szövetségi konföderatív és funkcionista intézmények döntéseit pedig tagállami (nemzeti) koordináló titkárságok hajtják végre, s ugyancsak ezek intézik a regionális szövetség ügyeit. A délkelet-ázsiai térség minden állama tagja lehet az ASEAN-

11 Peter S. J. Chen (1977): *Asian Values and Modernization. A Social Perspective*. In: Seah Chee-Meow (ed.) (1977): *Asian Values and Modernization*, 29–38; Brigitte Sie Kok Hwa (1997): *Singapore, a Modern Asian City-State relationship between cultural and economic development*, 54, 68–70, 91–97, 210–211.

12 Abul Kalam (2001): *Subregionalism in Asia: ASEAN and SAARC Experiences*. UBS Publisher's Distributors Ltd. New Delhi, 21.

13 Lukács József (2009): *Kísérlet egy integrációra Délkelet-Ázsiában. Mintául szolgálhat-e Európa*. Grotius. Internet: <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=TFYBKI>, 9.

14 Uo.

15 “Ad Hoc Committees and Permanent Committees of specialists and officials on specific subjects” The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration, 1967). In: Alison Broinowski (ed.) (1982): *Understanding ASEAN*. The Macmillan Press Ltd, London, 271.



nak, amennyiben elfogadja a *Bangkoki Deklarációt*, amely a tagállamok közös akaratát fejezi ki a tagállamok szuverenitásának biztosításával, s idegen hatalmak beavatkozásának határozott elutasításával.¹⁶ Az ASEAN mint regionális szövetség az ENSZ Alapokmányával teljes összhangban kíván lenni. Az ENSZ-et tekinti a nemzetközi politika színterének és az államok közötti együttműködés modelljének. Az ASEAN struktúrája az ENSZ szervezeti mintáját követi.

Az ASEAN eredetileg nem a gazdasági, hanem a politikai együttműködés céljával jött létre. Időközben azonban a tagállamok realizálták a gazdasági együttműködés fontosságát. Így jelentős eseménynek számít a szövetség történetében az ASEAN Szabadkereskedelmi Övezet (*ASEAN Free Trade Area, AFTA*) megszületése 1992-ben. Azzal a céllal hozták létre, hogy a vám- és más, a kereskedelem szabad folyását akadályozó határok eltávolításával elősegítsék a tagállamok gazdaságainak integrálását és egy regionális piac létrejöttét tizenöt év távlatában, 2008-ig. Alapítói megállapodást kötöttek egy közös hatékony kedvezményes vámtarifáról (*The Agreement on the Common Effective Preferential Tariff*). Ezt követően a szervezet új tagállamokkal bővült. A térség biztonsága érdekében az ASEAN 1994-ben létrehozta továbbá az ARF-et (*ASEAN Regional Forum*), amely három fő fázisban szándékozott fejlődni: az egymás iránti bizalom megteremtése, a konfliktusmegelőző diplomácia ki-fejlesztése és a konfliktuskezelés módjainak kialakítása. A résztvevő államok alapvetően a régió biztonságának kialakítására és a békés egymás mellett élésre koncentráltak.¹⁷

Az ASEAN tagállamai — realizálván az egymástól való kölcsönös függőségüket és az abban való hitben, hogy az integráció terv szerint kell hogy történjen — 1997-ben meghirdették az *ASEAN Vízión, 2020 (ASEAN Vision 2020)*¹⁸ programot a dinamikus partnerségről. E szerint a szövetség végcélja a gazdasági integráció során egy ASEAN gazdasági régió (*ASEAN Economic Region*) kialakítása. Ez azt jelenti, hogy 2020-ra az ASEAN egésze alatt egy stabil, prosperáló és magas szinten versenyképes délkelet-ázsiai gazdasági régió létrejöttét tervezik. Ennek keretei között megvalósul a javak, a szolgáltatások, a befektetések szabad, és a tőke szabadabb folyása. Igazságos gazdasági fejlődés, a szegénység és a szociális-gazdasági egyenlőtlenség csökkenése jellemzi. Az ASEAN Gazdasági Régió befejezi az AFTA megvalósítását (*fully implement the ASEAN Free Trade Area*), s az ASEAN-t a globális ellátási lánc erősebb és dinamikusabb szegmensévé alakítja. Az ASEAN-stratégia két lényegi eleme az integráció és a szövetség versenyképességének erősítése. E célok eléréséhez elhatározták az intézmények fejlesztését és megerősítését, valamint az ASEAN Titkárság szerepkörének kibővítését. Az ASEAN célja az állampolgárok jólétének megvalósítása, az emberi méltóság védelme és a közösség szolgálata, továbbá az állampolgárok egyetértésével való kormányzás.

16 The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration, 1967). In: Alison Broinowski (ed.) (1982): *Understanding ASEAN*, 270–272; Internet: <http://www.aseansec.org/1212.htm>

17 Narongchai Akrasanee: ASEAN in the Past Thirty-Three Years. Lessons for Economic Cooperation. In: Simon S. C. Toy–Jesus P. Estanislao–Hadi Soesastro (eds.) (2001): *Reinventing ASEAN*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 35–41.

18 *ASEAN Vision, 2020*. Kuala Lumpur, 15.12. 1997. <http://www.aseansec.org/1814.htm>

Az ASEAN Gazdasági Régió megteremtésének vázolt tervéhez kapcsolódóan felmerül a kérdés, hogy milyen az eddigi legsikeresebb ázsiai integrációs modell európai nézőpontból. Közeledik-e majd az EU-modellhez? Ismert, hogy az EU-nak jó kapcsolatai vannak az ASEAN-nal. Az EK 1972-ben dialógus kapcsolatot létesített az ASEAN-nal.¹⁹ Ezt fokozatosan partnerségi kapcsolattá erősítette. A *Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership, 2007*²⁰ pedig megerősítette a partnerséget. Ennek legfőbb célja a béke, a biztonság és a jólét fenntartása a regionális együttműködésen keresztül, továbbá a globális kérdésekre adható közös válaszok keresése az ENSZ kereteiben a nemzetközi jog alapján. Ugyanakkor az is ismert, hogy az ázsiai integrációs modell kidolgozóinak nem akarják másolni az európai modellt, az ázsiai értékrendre szabott saját modell kialakításával kísérleteznek.

Ezek után felmerül a kérdés, hogy melyek a különbségek az EU és az ASEAN között. Ezek a következők:

- az EU intézményes és jogi, s mint ilyen, formális integráció – az ASEAN gazdasági jellegű „network” integráció, s mint ilyen, informális szövetség;
- az EU nemzetek feletti – az ASEAN unionista (konföderalista)-funkcionalista;
- az EU egységes piac – az ASEAN mint szabadkereskedelmi övezet (AFTA) az EFTA (*European Free Trade Association*) mintáját követi;
- az EU bővítése hosszú folyamat, és bővítési politikája az *acquis communautaire* meghonosítását írja elő a tagállamok számára – az ASEAN-hoz való csatlakozás gyors, a nyílt regionalizmus elve a mérvadó.

A felsorolás magáért beszél. Két dolog azonban bővebb magyarázatot igényel. Az egyik az ASEAN *unionista* (konföderalista) volta, a másik pedig az *informális network integráció* teóriája.

Az ASEAN *unionista* volta abban nyilvánul meg, hogy elutasítja a nemzetekfelettséget. Unionista-funkcionalizmust képvisel, amelyet jól tükröz intézményes struktúrája. A szövetség legfőbb határozathozatali szerve az ázsiai állam- és kormányfők csúcstalálkozója, amelyet évente hívnak össze. Az ASEAN-miniszterek (külügyminiszterek) találkozóját ugyancsak évente tartják. Rendszeres miniszteriális találkozókat rendeznek továbbá többek között a mezőgazdaság, a kereskedelem, az energia, a környezet, a pénzügyek, az egészségügy, a befektetés, a vidékfejlesztés, a tudomány-technológia, a szociális jólét és a bűnözés elleni küzdelem területén. A diplomáciai kapcsolatok támogatására az ASEAN diplomáciai missziók vezetőiből álló bizottságokat hozott létre egyebek között Pekingben, Berlinben, Brüsszelben, Genfben, Londonban, Párizsban, Moszkvában, New Yorkban, Ottawában, Újdelhiben, Szöulban és Tokióban.

Az ASEAN főtitkárát érdemei alapján nevezik ki ötéves időtartamra, kezdeményezési, tanácsadó, koordináló és az ASEAN-tevékenységeket megvalósító jogkörrel. Az

19 EK-ASEAN kapcsolatok: <http://www.aseansec.org/5612.htm>; http://ec.europa.eu/external_relations/asean/docs/index_en.htm; <http://www.aseansec.org/1210.htm>

20 Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership, 2007: http://ec.europa.eu/external_relations/asean/docs/2007_16_nuremberg_declar.pdf

ASEAN-titkárság szakértőit nyílt toborzással és az egész régióra kiterjedő verseny során jelölik ki. A szövetségnek számos, a kormányközi kooperációt a különböző területeken előmozdító speciális testülete és megállapodása van. Ezek közül a legfontosabbak a mezőgazdasággal, az energiával, a földrengés-előrejelzéssel, a meteorológiával, a turizmussal és az egyetemek közötti kapcsolatokkal foglalkoznak. Mindezen felül az ASEAN előmozdítja a dialógust és a konzultációt szakértői és üzleti szervezetekkel. Ezenkívül NGO-k is kapcsolódnak az ASEAN-hoz. Lényegében a funkcionális hálózatok rendszere képezi működési alapját, amelyet a tagállamok koordinálnak egy szuverén államalapú rendszerben.

Az ASEAN-modell – *funkcionalista network integráció* – lényege a következő. Az ázsiaiak nem akarnak a Nyugat által vezetett modellt, ellenzik a nyugati/európai univerzalizmust. Nem tartják reálisnak az államalapú nemzetközi rendszerben olyan nemzetek feletti intézmények létrehozását, amelyek az állami szuverenitás egyes elemeit/területeit regionális intézményekre transzferálják át. Az ázsiai modell esetében inkább *szabályozó regionalizmusról* van szó (*regulatory regionalism*), amely a regionális szint közvetítésével köti össze a nemzeti és a globális szintű szabályozási megállapodásokat. Ez a szabályozási ösztönzés nemcsak a kereskedelem területére terjed ki, hanem a pénzügyekre is. A pénzügyi regionalizmus kulcsa például a közös nemzeti szabályozás által elért szorosabb integráció, és nem regionális intézmények kiépítése. Mindez kevésbé sérti a szuverenitást és az autonómiát, mint a regionális nemzetek feletti intézmények és a szuverenitás megosztása és egybeolvasztása (*sovereignty pooling*).

Az ázsiai alternatív modell lényege: „More diffuse networked understandings of power, with loosely institutionalized regulatory actions providing a modus operandi for cooperation”²¹. Tehát az ázsiai integrációs modell arra épül, hogy kiterjedt hálózati egyezmények laza szabályozó intézményes akciókkal biztosítják az együttműködő cselekvést. Az igazi kérdés voltaképpen az, hogy milyen fokra tud eljutni a kelet-ázsiai integráció a szuverenitás egyesítése nélkül.²²

Az ASEAN-t úgy kell tehát elképzelni, hogy egy a liberális kormányköziség elvét valló közösségben a tagállamok szuverén érdekei dominálnak a gazdasági együttműködésben: a nemzeti érdekek a regionális érdekek felett állnak. Ugyanakkor az ázsiai régiót kereskedelmi, üzleti és befektetési szálak hálózják be. Ezek igen fontos elemei egy nem intézményes ázsiai integrációnak. Az ASEAN legfőbb jellegzetessége, hogy informális és nem-intézményes együttműködés. Saját informális és network típusú integrációt alakított ki a gazdasági együttműködés irányítására. Ezt *ázsiai integrációs modellnek* tekinti.²³

21 Richard Higgot (2007): *Alternative Models of Regional Cooperation? The Limits of Regional Institutionalization in East Asia*. In: Mario Telo (ed.) (2007): *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot, Hampshire, England; Ashgate Publishing Company, Burlington, USA 105.

22 Uo. 105.

23 Kjell A. Eliassen–Catherine Borve Arnesen (2007): *Comparison of European and Southeast Asian Integration*. In: Mario Telo (ed.) (2007): *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, 217, 219.

A kelet-ázsiai integrációs modell (új regionalizmus) jellemzői így foglalhatók össze²⁴:

- nyílt és rugalmas szövetség, és nem egy exkluzív csoport vagy tömörülés (blokk);
- funkcionalitás, és nem politikai szilárdság (nincs szilárd politikai kötődés);
- megoldandó problémákra koncentráció vezetés, és nem nagyhatalmi törekvés;
- saját akaraton alapuló szövetkezés.

Mindennek háttérében az áll, hogy az ASEAN történelmi és politikai adottságai különböznek az Európai Unióétól. A térség államait nagyrészt valamilyen autoriter kapitalista vagy féldemokratikus politikai szisztéma jellemzi. Mindez jelentősen megnehezíti egy intézményes demokratikus gazdasági integráció követését. A gazdasági egyenlőtlenség is komoly visszahúzó erő. Az ASEAN tagállamai között nagy különbségek vannak például az ipari és technológiai fejlettségben, a termelési költségekben és az exportkapacitásban. Ilyen körülmények között a szabadkereskedelmi egyezmény is csak nehezen lehet sikeres. Mindezekben felül a kulturális különbségek is számottevők. Például hat vallás van jelen a térségben: a buddhizmus, a taoizmus, a hinduizmus, a kereszténység, az iszlám és a konfucianizmus. Jelentősek továbbá a nyelvi különbségek is.

Véleményem szerint az ASEAN funkcionalista network típusú integráció fogyatékosága – kétségtelen értékei ellenére – ott jelentkezik, hogy a nemzetközi szisztémában nincsen globális gazdasági kormányzati struktúra. Ezért a politikusok arra kényszerülnek, hogy jól menedzselhető helyi alternatívákat találjanak ki a network szisztéma keretében. Ez pedig nem igazán segíti elő egy államcentrikus és hatalmi politika meghaladását. Így a *funkcionalista network integráció* – tagadhatatlan gazdasági eredményei ellenére – önmagában nem képes meghaladni a klasszikus konföderalizmust. S voltaképpen ez az ASEAN-integráció gyenge pontja.

Az ASEAN alapítói a délkelet-ázsiai regionális szervezettel elméletének kimunkálása során voltaképpen az európai és a szingapúri állam- és nemzetközi szervezésre vonatkozó teóriákból merítettek. Az amerikai alkotmányos „elnöki föderális uniót” nem találták vonzónak. A svájci 1848-as szövetségi tanácsi föderális unió gondolata sem aratott sikert. Az Európai Gazdasági Közösség által képviselt nemzetekfelettséget pedig elvetették. Az alapító okirat (Bangkoki Deklaráció) azt tükrözi, hogy inkább a szuverén államok közötti funkcionalista együttműködési szervezet gondolata ragadta meg őket.²⁵ Ezért az ASEAN-t az ENSZ struktúrájával összhangban álló regionális unionista-funkcionalista szövetséggként szervezték meg, amely a tagállamok szuverenitásán és a funkcionális koordináló irodákon alapul.

Az ASEAN új regionalizmusa tehát eltér az EU új regionalizmusától. Európai szemmel vizsgálva a két integrációt, a teoretikus különbség a Jean Monnet–David Mitrany-

24 Simon S. C. Tay: ASEAN and East Asia. A New Regionalism. In: Simon S. C. Toy–Jesus P. Estanislao–Hadi Soesastro (eds.) (2001): *Reinventing ASEAN*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 213–215.

25 David Mitrany (1966): *A Working Peace System*. Quadrangle Books, Chicago



szembenállást tükrözi.²⁶ Az ASEAN új regionalizmusa *unionista-funkcionalista*, míg az EU új regionalizmusa három irányzat (klasszikus konföderalista, kormányközi-funkcionalista és föderalista funkcionalista) ötvözete, amelyben a húzóerőt a határozottan nemzetek feletti föderalista-funkcionalista irány jelenti. A két modell közötti különbség tehát az állami szuverenitáshoz való viszony terén domborodik ki. Az ASEAN-modell nem nemzetek feletti. Az ASEAN létrehozói nem kívánják megosztani a szuverenitást, és a megosztott szuverenitást nemzetek feletti intézmények kereteiben egyesíteni a szubszidiaritás és a többszintűség elve alapján. Szabad funkcionalista láncolatokon keresztül képzelik el a tagállamok közötti együttműködést, regionális és nemzeti koordináló szervek közreműködésével.

A gazdasági integrációs elméletek közül például a Balassa-elmélet²⁷ szerint a délkelet- és kelet-ázsiai országok a szabadkereskedelmi övezet kialakításának fázisában vannak, amely a gazdasági integráció első foka, és a kereskedelem előtt álló akadályok eltávolítása jellemzi. Pontosabban a szabadkereskedelmi övezet nagyrészt már kialakult.²⁸ Az EU ugyanakkor már eltávolította a tagállamok közötti kereskedelmi akadályokat, túljutott a vámunió fokán, létrehozta a közös piacot, megteremtette az egységes piacot és a közös pénznemet (közös kereskedelmi politikát folytat, megvalósult a tagállamok között a termelési tényezők, az áruk, a személyek és a tőke szabad mozgása). Az EU előtt álló kihívás a gazdasági unió építésének fokozatos befejezése. Ez a gazdaságpolitikák nemzetek feletti koordináció és kontroll alatti harmonizálását jelenti az arra hivatott nemzetek feletti intézmények (Európai Bizottság, Európai Parlament, Európai Bíróság) irányításával a szubszidiaritás elve alapján. A Balassa-elmélet kritériumai szerint az ázsiai integráció tehát a gazdasági integráció kezdetét jelenti, amikor a nemzetállami vezető elit még őrzi a nemzeti szuverenitással járó privilégiumait és az abból eredő gazdasági előnyöket. A nemzetközi szervezet pedig gyenge volta miatt nem mer reformokat kezdeményezni. A realista Mitrany funkcionalista elmélete is hasonló gyengeségekkel küzd, csak a korabeli brit politika vonatkozásában. Ezért hisznek rendíthetetlenül a klasszikus hatalmi állam szuverenitásának (nemzeti szuverenitás) örök voltában.

Konklúziók

Összefoglalva tehát az ázsiai integráció és az EU-modell közötti különbségeket, azt lehet mondani, hogy az az *unionista-funkcionalizmus*, valamint a *kormányközi-funkcionalizmus* és a *föderalista-funkcionalizmus* közötti különbségeket jeleníti meg, mind a regionális, mind a nemzetközi integráció vonatkozásában. Voltaképpen ez az *Európa–Ázsia integrációs vita* lényege. Az európai integrációs elméletek nézőpontjára

26 Jean Monnet (1962): *A Ferment of Change. Journal of Common Market Studies*, 1. 1962. 1; David Mitrany (1966): *A Working Peace System*. Quadrangle Books, Chicago

27 Balassa a regionális gazdasági integráció négy fejlődési fokozatát különbözteti meg: szabad kereskedelmi térség; vámunió; közös piac; gazdasági unió és teljes gazdasági integráció. Béla Balassa (1962): *The Theory of Economic Integration*. George Allen & Unwin, London, 2.

28 Lukács József (2009): *Kísérlet egy integrációra Délkelet-Ázsiában. Mintául szolgálhat-e Európa*, 4.

ból Ázsia a modern brit integrációs politikát megfogalmazó Mitrany unionista-funkcionalista gazdasági integrációs elmélete nyomában halad, szemben az EU föderalista alapítóinak nemzetek feletti új regionalizmusával. Kérdés most már, hogy egy ázsiai integráció mit tud kihozni a funkcionalista elméletből. Az európai integráció ugyanis nem tudott elindulni a funkcionalista teória szintjéről. Ugyanakkor az európai integráció számára a funkcionalizmus mellett jelen volt az alkotmányos föderalizmus eszméje is, amelyet a Coudenhove-Kalergi által létrehozott Páneurópa Mozgalom, és *Spinelli* olasz föderalista mozgalma képviselt. A föderalisták jelenléte az európai politikában elősegítette, hogy a Schuman-deklaráció meghaladja a szuverén államok közötti funkcionalizmust egy adott történelmi pillanatban. Jean Monnet a funkcionalizmust a föderalista intézményi szisztémával társította, és létrehozta a föderalista-funkcionalizmust, éppen a Mitrany-elmélet ellenzékeként. Charles de Gaulle pedig később, amikor már megvolt az EGK, egy kompromisszumot hozott létre az európai politikában a nemzetállami szuverenitás erősítésére. Ezt pedig a neves föderalista politikus, Spinelli a kormányközi-nemzetekfelettség irányába építette tovább a szubszidiaritás és a többszintűség amerikai föderációból elvonatkoztatott elve által.²⁹ Az európai integráció története voltaképpen egy föderalista célról kötött kormányközi kompromisszumok története. A funkcionalizmus pedig mind a föderalizmussal, mind a kormányköziséggel, mind az unionizmussal (konföderalizmus) társítható.

Felmerül a kérdés, hogy vajon egy ázsiai integráció esetében is előállhat-e egy ilyen sajátos forгатókönyv? Nagyon valószínű, hogy ilyesmi nem lehetséges. Az EU létrejötté megismételhetetlen, sajátos történet, miként az EU-modell fejlődése is európai történet a nemzeti szuverenitás és a föderalizmus küzdelméről.

Az EU-modell kialakulásának tapasztalatai egy fontos dologra azonban rámutatnak, ami hasznos lehet egy ázsiai integráció számára. Ez pedig egy ázsiai föderáció célja kitűzésének fontossága. Így a funkcionalizmus nem pusztán az államok szuverenitását megerősítő cél lenne, hanem a föderalizmus eléréséhez vezető módszer is. Különböző ázsiai államközi együttműködési elképzelésekkel társulhatna, beleértve a szubszidiaritás és a többszintűség elvét is. Ez beindítana egy ázsiai integrációs politikát. Így egy saját ázsiai modell fejlődne ki a föderalizmus interpretálása körüli politikai játszmákból és a kormányok közötti kompromisszumokból. Egy ilyen szövetségi politika valószínűleg nagyobb védelmet jelentene az államok számára. Mindehhez segítségül szolgálhat Richard Coudenhove-Kalergi a japán és az európai kultúrát ötvöző alkotmányos föderalizmusának újragondolása.³⁰

Minderre azért lenne szükség, mert ha a korunk zavaros nemzetközi szisztémájában jelen levő és annak fejlődését befolyásoló államok közötti szövetségek szempontjából megvizsgáljuk a „One World” eszméjéhez, vagyis egy világ-békeszövetséghez vezető lehetőségeket, akkor a következők derülnek ki: az alkotmányos föderalizmus eszméjét megvalósító USA zárt expanzív világhatalommá vált, amelyet az ame-

29 Bóka Éva (2008): *Az európai integráció. Elméletek történelmi perspektívában*. Corvina, Budapest

30 Bóka Éva (2001): *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete*. Napvilág, Budapest, 159–168, 211–228.

rikai-univerzalizmus eszméje éltet. Az EU bővítési folyamata az *acquis communautaire* szabályainak adaptálásához kötött. Az ázsiai integráció elutasítja a föderalizmust és ragaszkodik a szuverén nemzetállamisághoz. Illetve az ENSZ struktúrájával összhangban szerveződik, amely egy a második világháborút követő hatalmi kompromisszum eredményeként született meg nyugati/európai túlsúllyal. S mint ilyen, a működése lebénítható. Felmerül a kérdés, hogyan indítható be egy működő békeszisztéma ezekről az alapokról. Az egyetlen megoldásnak a többszintűség gondolata tűnik. Tehát a politikailag kialakított világtársadalom csak mint többszintű kormányzati rendszer képzelhető el, s csak mint ilyen valósítható meg.³¹ Ez lehetővé tenné, hogy mind az USA, mind az EU, mind pedig egy ázsiai föderáció egyezkedni kezdjenek egymással arról, hogy milyen hatásköröket akarnak az ENSZ-re transzferálni ahhoz, hogy a világszintű koordinációt igénylő dolgok közös menedzselése megoldódjon. Hogy ez pontosan hogyan kivitelezhető, talán ez jelenti a legnagyobb kihívást a globalizáció békeszövetségé alakítása szempontjából.

Egy az ázsiai többszintű föderalista integráció irányába, az ázsiai értékek mentén tett lépés segítene elindítani az ENSZ reformját a szubszidiaritás elve alapján. Ez hozzásegítené az emberiséget egy a globalizációhoz szükséges közös morális kódex kialakításához, amely harmonizálja az emberek gondolkodását és cselekvését. Ez pedig elősegítené egy közös értékrend megszületését a globalizáció korában. Ha ugyanis az ázsiai integrációban is megjelenik a többszintűség és/vagy a föderalista funkcionális valamilyen új változata az EU-modellre adott válaszként, az a nemzetközi kapcsolatok új fejezetét nyitja meg egy multipoláris *világ-békeszövetsége* felé, az egység a sokféleségben elve alapján. Valószínűleg jó hatással lesz az EU nemzetekfelettségének megújítására és az ENSZ reformjára is. Az európai univerzalizmust egy univerzális univerzalizmus váltja fel. A többszintű új régiók pedig könnyebben lesznek elhelyezhetők az ENSZ megújított struktúrájában.

Azonban mindennek az ellenkezője is előfordulhat. Ebben az esetben folytatódik az emberiség történetének hatalmi harcokkal és konfliktusokkal teli, zavaros időszaka.

Egy dolog biztos, s ez az, hogy az európai és az ázsiai integráció egymással szoros összefüggésben és kölcsönhatásban van. Meghatározza a nemzetközi szisztéma jövőbeni sorsát és alternatíváit.

A téma nyitott a továbbgondolásra és a vitára.

31 Jürgen Habermas (2004): Hat die Konstitutionalisierung des Völkerrechts noch eine Chance? In: Jürgen Habermas (2004): *Der gespaltene Westen*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 178.

MAKKAY LILLA

EU-tagság és nemzeti érdekérvényesítés – a 2009. évi svéd EU-elnökség példája

A 2009 második felévére eső svéd EU-elnökséget Fredrik Reinfeldt miniszterelnök ezekkel a szavakkal indította útjára: „Svédország áll a kihívások elébe!” A hat hónapos ciklust összegző interjújában pedig elégedetten állapíthatta meg: „Visszateleltük az EU-t a helyes vágányra... Elvégeztük, amit célként magunk elé tűztünk”. Már jóval az elnökségi időszak előtt világossá vált, hogy Svédországnak a korábban eltervezettekhez képest megváltozott körülmények között kell átvennie és levezényelnie az elnökségi félét. A miniszterelnök megfogalmazása szerint három területen is válságkezelést kellett végrehajtani: sűrűs lépéseket igényelt a nemzetközi pénzügyi válság káros hatásainak mérséklése és olyan biztonsági mechanizmusok kialakítása, amelyek a jövőben csökkentik a hasonló eredetű krízisek kockázatát, a koppenhágai klímacsúcsra készülve egységes álláspont mögé kellett felsorakoztatnia az unió tagállamait, valamint óriási kihívást jelentett az unió intézményi ügyek kezelése. A helyzetet nehezítette, hogy a kormányválsággal küzdő Csehországtól átvéve az ügyeket, a frissen lezajlott EP-választások, az Európai Bizottság mandátumának lejárta, a Lisszaboni Szerződés hátralevő két tagállambeli ratifikációjának bizonytalansága képezte Szküllák és Karübdiszek között kellett úgy navigálnia az unió hajóját, hogy a félév végére megkezdhesse működését egy új intézményi konstrukció.

Mielőtt röviden áttekintenénk a svéd elnökség főbb eredményeit és egy pillantást vetnénk arra az intézményi háttérre, amely a külső partnerek és szemlélők

által jószerével egyöntetűen sikeresnek minősített munkát biztosította, célszerű szólnunk néhány szót Svédország téma-választásának, uniós szintéren is megnyilvánuló aktivitásának mozgatórugójáról.

Az Észak-Európa geostratégiai szempontból fontos pontján, a hidegháború ideje alatt a két nagy politikai blokk találkozásánál katonai tömbön kívüli államként elhelyezkedő Svédország 1995-ben vált az Európai Unió tagjává. A XIX. sz. második évtizede óta több-kevesebb következetességgel folytatott semlegességi politika hitelességének alátámasztása érdekében, továbbá erősen exportfüggő gazdasága miatt a szabadkereskedelem iránti elkötelezettségéből, nem utolsósorban a saját, harmadik utas modelljének védelme miatt az EGK-hoz való csatlakozás hosszú ideig komoly belső ellenállásba ütközött. A kétpólusú világrend felbomlása, a közvetlen környezetben bekövetkezett jelentős politikai változások azután a svéd közvéleményt és a politikai elit EU-tagságot ellenző részét is meggyőzték a belépés hasznosságáról. Svédország ideológiailag és számos kooperációs mechanizmus révén a hidegháború idején is a nyugati közösséghez kötődött. Ugyanakkor – semleges országgént – egyfajta fordítókorongként működött a nyugati világ keleti blokkal fenn tartott kapcsolataiban. Speciális helyzetét az 1960-as évektől olyan külpolitikai aktivitásban kamatoztatta, amelynek célja a demokratikus berendezkedés, az

emberi jogok védelmének, a konfliktusok békés rendezésének propagálása volt különböző nemzetközi keretekben.

Svédország az EU-tagság jelentette új helyzetben is olyan szerepre törekedett, amelyet más nemzetközi szervezetekben – mindenekelőtt az ENSZ-ben – korábban játszott. Ennek lényege az aktív részvétel, a közösségi döntések legteljesebb mértékben való befolyásolására való törekvés, úgy, hogy azok a svéd nemzeti érdekeknek megfelelően alakuljanak. A hagyományos hatalomelméleti értelemben kisállamnak minősülő Svédország a fejlett és demokratikus társadalmi berendezkedése, gazdasági ereje, a béke és biztonság, az emberi jogok, a nemek közötti egyenjogúság, a környezetvédelem ügye iránti elkötelezettsége teremtette bizalom következtében kialakult mozgásterét arra is igyekszik felhasználni, hogy az általa fontosnak tekintett kérdéseket nemzetközi fórumok napirendjére tűztesse és ott sikerre vigye.

Egyes vélekedések szerint a kis államok, mint pl. a skandináv országok, a világpolitikában elsősorban normaképzőként, vagy mint a „jó gyakorlat alkalmazói” tudnak meghatározó szerepet játszani, korlátozott erőforrások birtokában is. Svédország számára a környezetvédelem ügye az egyik olyan kérdés, amelyet – példamutató hazai eredményeire támaszkodva – folyamatosan napirenden tart, és EU-elnökségi félévének is egyik prioritásává tett. Így volt ez az előző, a 2001 első felére eső svéd elnökség idején is; a fő célokat akkor a szavak angol megfelelőjének kezdőbetűje alapján a „3E”-vel jellemezték: *Employment, Enlargement, Environment* (foglalkoztatás, bővítés, környezetvédelem). A mostani ciklus fő üzenete – ugyancsak angol nyelven megjelenítve – a „3S”-ben foglalha-

tó össze: *Sustainability, Security, Solidarity* (fenntarthatóság, biztonság, szolidaritás). A környezet, a klímaváltozás kérdései mindegyik témakörbe beszűrődtek.

A svéd EU-elnökség főbb témái és eredményei

Az EU döntéshozatali rendjéből fakadóan a svéd elnökség alatt született döntések jelentős részben hosszabb ideje tartó folyamat betetőzését jelentették. A hangsúlyok, az egy-egy ügy sikeres révbe terelésére, egyes új témák tartalommal való megtöltésére tett igyekezet azonban jól tükrözte az ország értékrendbeli prioritásait. Az elnökségi félévet összességében mégsem elsősorban a jogszabályalkotás jellemezte, sokkal inkább bizonyos stratégiai irányok felvázolása, illetve megerősítése.

A svéd elnökségi program fő kérdései (gazdasági-pénzügyi válság, foglalkoztatás; klímaváltozás; Stockholmi Program; Balti-tengeri Stratégia; az EU, szomszédsága és a világ; intézményi kérdések) csaknem mindegyike – kivéve talán az intézményi ügyeket – kisebb-nagyobb mértékben tartalmazott olyan elemeket, amelyek Svédország közvetlen nemzeti érdekeit (Balti-tengeri Stratégia, pénzügyi válság), illetve az általa nemzetközi fórumokon képviselt alapvető politikai meggyőződést, értékeket (klímaváltozás, foglalkoztatás, emberi jogok, nemzetközi válságkezelés, EU-bővítés) képviselték.

Jellemző volt továbbá az elnökségi program felépítésére, hogy a meghatározó jelentőségű kérdések és alapértékek horizontálisan, más témakörökben is megjelentek. A klímavédelem és az ökológiailag fenntartható gazdasági fejlődés

célkitűzéséből fakadó következtetések pl. visszaköszöttek a nemzetközi fejlesztési együttműködésben és megjelentek a külpolitikai témákban. A fő kérdéskörök egymással való összefüggéseinek felismerését segítették azok a járulékos rendezvények, konferenciák is, amelyekre különböző svédországi és brüsszeli helyszíneken, egyetemeken, civil szervezetek, különféle intézetek és intézmények szervezésében került sor (szélergiáról, légszennyezésről, klímabarát élelmiszerekről stb. szóló konferenciák).

Noha a svéd elnökségi félév konkrét eseményei és eredményei mind az elnökségi honlapon (www.se2009.eu), mind az Európai Unió hivatalos honlapján (www.europa.eu) jól nyomon követhetők, ehelyütt sem hagyható ki egy gyors áttekintés, a teljesség és a tüzetes leltárkészítés igénye nélkül.

A korábban elképzelt elnökségi programot a világgazdasági fejlemények némiképp módosították. A gazdaság, a foglalkoztatás és a klímavédelem terén látva a legégetőbb problémákat, Svédország azt tűzte maga elé célul, hogy a rendelkezésére álló hat hónap alatt igyekszik hozzájárulni a válság hatásainak mérsékléséhez, olyan pénzügyi szabályozó rendszer kialakításához, amely a jövőben segít elejét venni a hasonló kríziseknek, lépéseket tesz a foglalkoztatás növeléséért, ugyanakkor a környezetet kevésbé terhelő gazdasági fejlődés érdekében, egységes klímavédelmi álláspont mögé sorakoztatja fel az EU-tagállamokat (és ezt az EU-n kívüli szereplőkkel is megpróbálja elfogadtatni), valamint, hogy révbe kalauzolja az EU intézményi hájóját.

A kiemelt jelentőségűnek tartott klímaügy és annak számos más – mezőgazdasági, nemzetközi fejlesztési – dimen-

ziója óriási figyelmet kapott. Az elnökség azon szándéka azonban, hogy az ENSZ decemberi, koppenhágai klímakonferenciája előtt az EU-tagállamok közösen kialakított kibocsátáscsökkentési céljai (20/20/20 2020-ig, azaz az üvegházhatású gázok kibocsátásának 20 százalékos csökkentése, a megújuló energiaforrások arányának 20 százalékos növelése, az energiahatékonyság 20 százalékkal való javítása, továbbá a tengeri és a légi közlekedés károsanyag-kibocsátásának 2020-ig a 2005. évi szint 20, illetve 10 százalékos visszafogása) és az ehhez szükséges finanszírozásra vállalt kötelezettségek mögé az EU-n kívüli szereplőket, mindenekelőtt az USA-t, valamint a dinamikusan fejlődő, a világgazdaságban és -kereskedelemben mind nagyobb szerepet játszó feltörekvő országokat is felsorakoztassa, túlzottan ambiciózusnak bizonyult. A remélt kötelező érvényű megállapodás helyett elért koppenhágai megegyezés némi csalódottsággal töltötte el Stockholmot, ahol a föld átlaghőmérsékletének felgyorsult emelkedését és az ebből fakadó környezeti, gazdasági, szociális következményeket az elkövetkező időszak egyik legnagyobb globális veszélyforrásaként tartják számon. Örvedetesnek tekintették viszont, hogy az esőerdők pusztításának csökkentésére, illetve megszüntetésére a nemzetközi közösség hajlandó kötelezettséget vállalni, valamint, hogy a fejlődő világ alkalmazkodási mechanizmusainak támogatására is van készség.

Svédország aktív nemzetközi környezetvédelmi szerepvállalását a levegőszennyezés erősödése váltotta ki az 1960-as évek elején, amelyben a nemzeti érdekeket fenyegető tényezőt látott. A savas esők erdő- és környezetkárosító hatása (az erdészeti és faipari termé-



kek, a papírmassza Svédország fontos exportcikkei) elleni nemzetközi fellépés egyik első fóruma volt az ENSZ 1972-ben, Stockholmban megrendezett környezetvédelmi konferenciája. Később, már EU-tagállamként, ugyancsak ezen elkötelezettség jegyében vállalt aktív szerepet az EU vegyi anyagokkal kapcsolatos szabályozásának szigorításában. A nemzetközi fejlesztési együttműködésért felelős svéd miniszter, *Gunilla Carlsson* 2009 tavaszán tárta az ENSZ és a közvélemény elé azt a jelentést, amelyet az általa vezetett nemzetközi testület (*The International Commission on Climate Change and Development*) készített a klímaváltozás fejlődő világra gyakorolt hatásairól (*Closing the Gaps*, <http://www.ccdcommission.org>). Az EU nemzetközi fejlesztési politikájának és a fejlődő országok klímaváltozás hatásaihoz való alkalmazkodásának összefüggése az elnökségi félév egyik fontos témája volt.

A nemzetközi pénzügyi válság hatásainak kezelésére kitűzött célok elérésében az elnökség sikeres volt. Megállapodás született az új uniós szintű felügyeleti struktúra bevezetéséről, és létrehozták az európai pénzügyi rendszer stabilitása és a pénzügyi szervezetek működése fölött őrködő intézményeket (Európai Rendszerkockázati Testület, Európai Bankfelügyeleti Hatóság, Európai Biztosítási és Munkáltatói Nyugdíjpénztár Hatóság, Európai Értékpapír-piaci Hatóság). Szigorították a banki tevékenységekkel kapcsolatos követelményrendszert, és rögzítették a válságból történő kilábalási stratégiák elemeit, mind a költségvetési, mind pedig a pénzügyi piacok vonatkozásában. Sikert ért el a svéd megközelítést, amely a gazdasági fellendülést fenntartható költ-

ségvetési politika és a foglalkoztatás növelése mellett, a pénzügyi piacok számára nyújtott rendkívüli állami segítségnyújtás fokozatos megszüntetésével látja elérendőnek.

A Lisszaboni Szerződés ratifikációs folyamatával kapcsolatos bizonytalanságok kezelését, azon belül is a cseh köztársasági elnök ellenállásának letörését *Fredrik Reinfeldt* miniszterelnök a svéd elnökség legnehezebb diplomáciai feladatának nevezte. A problémák leküzdését követően azonban sikerült megegyezést elérni a tagállamok között az unió két új vezető posztját betöltő személyről (elnök, külügyi főképviselő), valamint a svéd elnökség felvázolta a főképviselő által felállítandó Európai Külügyi Szolgálat alapelveit is. A stafétabotot Svédország már úgy adta át utódának, Spanyolországának, hogy a 2009. december 1-jén életbe lépett Lisszaboni Szerződésből fakadóan utolsóként látta el a tagállami elnökség korábban megszokott szerepkörét.

A Balti-tengeri Stratégia elnökségi prioritássá emelését a formálisan 2007-ben indult előkészítő folyamat döntési szakaszba jutása mellett az a kiemelt jelentőség is indokolta, amellyel a Balti-tenger medencéjében zajló folyamatok a történelem során mindig is bírtak Svédország életében, valamint az az olykor vezető, de mindig fontos és meghatározó szerep, amelyet Svédország a térségben betöltött és betölt. Az októberi EIT-n született döntés az EU első – és többi között a készülő Duna-menti Regionális Stratégiához is mintául szolgáló – makroregionális belső fejlesztési tervét indította útjára, amely a Balti-tenger medencéjét övező nyolc EU-tagállam számára nyújt fejlesztési lehetőségeket négy meghatározó területen (környezetvéde-

lem, gazdaság, energia és közlekedés, biztonság). A stratégia célját, hogy elősegítse a Balti-tenger környezeti állapotának javulását, az érintett EU-tagállamok kiegyensúlyozott gazdasági fejlődését, energiabiztonságát, az EU belső piacának akadálytalanabb működését, továbbá a térség vonzerejének és biztonságának erősítését, tizenöt – egy-egy érintett tagállam által kezelt – terület fejlesztésével szándékoznak elérni. Az összesen csaknem nyolcvan akció a klímaváltozás káros hatásainak mérséklésétől a környezetkímélő hajózáson, a szennyező anyagok beáramlásának korlátozásán, a térség belső piacának működését akadályozó tényezők lebontásán, a kutatás-fejlesztés támogatásán, az energiapiaci biztonságon és hatékonyságon, a közlekedési hálózat javításán, a régió vonzerejének az oktatás, a turizmus és az egészségügy fejlesztésével való növelésén át a tengerhajózás biztonságának erősítéséig és a határokon átnyúló bűnözés csökkentéséig terjedő projekteket foglal magában. A stratégia végrehajtásához az EU strukturális alapjai biztosítanak forrásokat, a Balti-tengeri partszakasszal szintén rendelkező Oroszországgal való célzott együttműködéshez pedig a külkapcsolatok Északi Dimenziója és az „EU-Oroszország közös terek” szolgáltatják a politikai kereteket.

Az EU bel- és igazságügyi együttműködését a 2010–2014-es időszakban irányító, a 2009-ben lejárt Hágai Program örökébe lépő, decemberben elfogadott Stockholmi Programmal kapcsolatban az elnökség fő célja az volt, hogy az nagyobb hangsúlyt helyezzen a személyiségi jogok védelmére, a nagyobb jogbiztonságra, erősítse a tagállamok együttműködését a határokon átnyúló súlyosabb bűncselekmények elleni küzdelem-

ben és kiálljon a közös európai menedékjogi rendszer 2012-ig történő megteremtése mellett.

Az Európai Unió Svédország által erőteljesen támogatott bővítése terén az elnökségnek szintén sikerült előrelépnie, noha több tagállam ellenállása miatt a folyamat kilátásai nehezen megjósolhatók. A svéd diplomácia közvetítésének köszönhetően létrejött horvát–szlovén megegyezés nem csupán a két ország határvitájában hozott rendezést, hanem a horvát csatlakozási tárgyalásokat is kimozdította a holtpontról; több tárgyalási fejezet lezárására is sor került, és megkezdhette munkáját a csatlakozási szerződést kidolgozó bizottság. A környezetvédelmi tárgyalási fejezet megnyitásával Törökország számos tagállam által ellenzett EU-csatlakozási folyamata is előrehaladt. Az Európai Bizottság elkezdte feldolgozni Izland, Albánia és Montenegró belépési kérelmét, december végén pedig az elnökség átvette Szerbiáét. Macedónia – noha az országnév körüli vitában megoldás nem született – várhatóan 2010 első felében megkezdheti a felvételi tárgyalásokat. A Macedóniával, Montenegróval és Szerbiával létrejött vízummenetességi megállapodás egyszersmind a térség többi, EU-tagságra aspiráló országa – elsősorban Bosznia-Hercegovina – számára is üzenetértékű volt az ennek feltételül állított igazgatási és egyéb reformok végrehajtása tekintetében.

Az EU külkapcsolatainak tág témakörén belül Svédországnak több olyan kérdést is sikerült hangsúlyossá tennie, amelyek egyébként saját nemzeti kül- és biztonságpolitikájában is fontos szerepet töltenek be. A lengyel–svéd kezdeményezés alapján a cseh EU-elnökség alatt elfogadott Keleti Partnerség célja az unió szomszédosági politikájában érintett hat

ország – Azerbajdzsán, Fehéroroszország, Grúzia, Moldova, Örményország, Ukrajna – EU-val való együttműködésének megkönnyítése és az unióhoz való fokozatos közelítésük segítése. Svédország ezt a térséget nem csupán a geopolitikai viszonyaiból fakadó meghatározottság miatt, biztonságpolitikai és gazdasági érdekeiből fakadóan tartja fontosnak, hanem a demokratikus jogállamiság nyugati modelljének kiterjesztése, ezáltal a régió európai orientációjának erősítése és stabilitásának megszilárdítása végett is. Svédország nemzetközi fejlesztési politikája keretében is nagy figyelmet szentel a térségnek, a kétoldalú alapon fejlesztési támogatást nyújtó EU-tagállamok közül nem egy esetben a legátfogóbb donor tevékenységet folytatva ezekben az országokban.

A Keleti Partnerség bilaterális keretében az érintett országok EU-társulását, illetve a velük való elmélyített és átfogó szabadkereskedelmi megállapodások létrejöttét célozza meg, multilaterális téren pedig olyan együttműködési platformokat kínál, amelyek keretében kulcsfontosságú területeken (mobilitás, energiahatékonyság, civil társadalom, jó kormányzás) nyílik lehetőség strukturált párbeszédre.

A svéd elnökség jelentős lépéseket tett az egyes országokkal kötendő társulási megállapodásokról szóló tárgyalások felgyorsítása érdekében (ezek legkorábban Moldova és Ukrajna esetében hozhatnak eredményeket). Beindította a multilaterális platformok tevékenységét és hathatós munkával hozzájárult, hogy a Bizottság kialakítsa az egyes végrehajtási elemek – pl. a 2011-től foganatosítandó, a partnerországok intézményrendszerének EU-normák szerinti működését, illetve az EU-val való együttműködési képes-

ségének kialakítását célzó Átfogó Intézményfejlesztési Program (*Comprehensive Institution Building*) – kereteit. A Keleti Partnerség céljainak elérését az érintett országok eltérő fejlettségi állapota, együttműködési és átalakulási készségének és képességének változó volta mellett az EU más, e térség iránt mérsékeltebben elkötelezett tagállamainak prioritásai, a mobilitás élénkítéséhez szükséges vízumliberalizációval szembeni fenntartásai nehezítik. Az Európai Szomszéd-sági és Partnerségi Eszköz (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*, ENPI) keretében a szóban forgó országok fejlesztésére szánt új források ugyanakkor jelentős intézményfejlesztési programokra teremtenek lehetőséget. Ezekbe az EU újabb tagállamainak – így Magyarországnak – az intézményei is jó eséllyel kapcsolódhatnak majd be, tekintettel EU-csatlakozási és egyéb reformtapasztalataik hasznosíthatóságára a hasonló történelmi előzményekkel rendelkező államokban.

A Keleti Partnerség fejlesztési dimenziójának a svéd elnökség azzal a kezdeményezéssel (Kelet-Európai Energiahatékonysági és Környezetvédelmi Partnerség) adott nyomatékot, amelynek lényege energiahatékonysági – pl. távfűtés-korszerűsítési – projektek támogatása a kelet-európai országokban, elsőként Ukrajnában. Az e célból létrehozott nemzetközi alap első donorkonferenciáján, amelyre 2009 november végén Stockholmban került sor, az EBRD, EIB, az Európai Bizottság és Svédország mellett több EU-tagállam – Magyarország kivételével az összes Ukrajnával határos ország –, az USA és Norvégia is hozzájárult a kb. 90 millió eurós alap megteremtéséhez.

Az EU afganisztáni és pakisztáni szerepvállalásáról elfogadott tanácsi követ-

kezdetések célja szintén egybeesik a svéd biztonság- és védelempolitika azon új irányával, amely az EU-taggá válást követő években fokozatosan vált meghatározóvá. A nemzetközi béke és biztonság erősítése iránt elkötelezett és a béketeremtésben korábban – ENSZ-keretben – is aktív Svédország EU-tagként kezdetben gyanakvással figyelte az EU formálódó közös biztonság- és védelempolitikáját, amelyben hagyományos semlegességi politikáját veszélyeztető tényezőt látott. A konfliktuskezelés, -megelőzés és a civil dimenzió hangsúlyozása volt az az irány, amelynek segítségével sikerült feloldani az ellentmondást, valamint letörni a közvélemény és a politikai elit egy részének ellenállását. Ez a normaképzésre újabb kiváló példát szolgáltatató törekvés 1999–2001-ben látványos eredményeket hozott a civil válságkezelés és a konfliktusmegelőzés önálló komponensének/eszközrendszerének uniós szintű megteremtésével. Az ESDP-hez (*European Security and Defence Policy*, európai biztonság- és védelmi politika) való hozzájárulás – és az annak alakításában való aktív részvétel – Svédországban támogatott politikává vált, egyszersmind olyan eszközzé, amelynek segítségével a svéd prioritások uniós célokká tehetők. Svédország, Franciaországgal osztozva az egyedüliségen, az ESDP keretében indított eddigi összes béketeremtő katonai műveletben részt vett, s ennek a képességnek az erősítése szolgál a 2014-re végrehajtható hadseregreform mozgatórugójául is. A 2004-ben finn és svéd kezdeményezésre létrehozott Nordic Battle Group 2011 első félévében immáron másodszor tölti majd be az EU által bevetésre készenlétben tartott két harcoló alakulat egyikének funkcióját. Svédország ezzel az intenzív szerepvállalással

nem csupán nemzetközi hitelességét és elismertségét erősítette, de saját biztonságpolitikai törekvéseit is sikerült EUnormává emelnie. Ennek fényében nem csoda, hogy 2009 őszétől svéd katona, *Hakan Syrén* volt főparancsnok tölti be az EU Katonai Bizottságának elnöki tisztségét. Svédország az afganisztáni ISAF-műveletben való részvételt katonai és fejlesztési szempontból is prioritásnak tekintti; a 2009 októberében elfogadott tanácsai következtetések uniós keretben nyújtanak alátámasztást ennek a politikának. Az afganisztáni és pakisztáni stabilizáló, intézményerősítő szerepvállalás egy másik, a svéd EU-elnökség által fontosnak tartott dimenziójáról sokat elárul az a cikk, amelyet *Carl Bildt* külügyminiszter és *Anders Fogh Rasmussen* NATO-főtitkár közösen publikált a *Washington Post* 2010. január 8-i számában, hitelet téve a két ázsiai ország, elsősorban is Afganisztán belső struktúráinak fejlesztése és ezzel együtt a transzatlanti kapcsolatok erősítése mellett.

Az elnökség alatt hét országgal (Brazíliával, Dél-Afrikával, az Amerikai Egyesült Államokkal, Kínával, Indiával, Oroszországgal és Ukrajnával) került sor csúcstalálkozóra, amelyek fő témája – sok más kérdés mellett – a koppenhágai klímacsúcsra történő felkészülés volt. Az elnökség alatt parafálták az EU és Dél-Korea közötti szabadkereskedelmi megállapodást.

A kulisszák mögött

A svéd EU-elnökség főbb témaköreinek rövid áttekintése után célszerűnek tartjuk néhány olyan gyakorlati kérdésre is kitérni, amelyek különösen a 2011 első félévében esedékes magyar elnökségre



gondolva tarthatnak számot a magyar olvasók érdeklődésére.

A svéd elnökséggel rendezvényeken vagy más módon kapcsolatba került külső szemlélők sokaságának összbonyomása szerint a szervezést és a lebonyolítást leginkább a higgadt, jól szervezett, szakzerű, pontos, rugalmas jelzőkkel lehetne illetni. Akinek pedig – miként e sorok írójának is – a svéd külügyi tárca egyik részlegén tagállami kölcsönadott tisztviselőként volt alkalma részesévé válni a folyamatnak, az azt is hozzáteheti, hogy a gördülékeny lebonyolítást tudatos, összehangolt és alapos felkészülés tette lehetővé. A legapróbb részletekre is kiterjedően, minden típusesetre – a különböző szintű döntés-előkészítő és döntéshozatali fórumok üléseinek lépésről lépésre való előkészítését, meghívók, nyilatkozatok, közlemények formáját, visszatérő fordulatait stb. rögzítő – útmutatókat, eljárásrendeket, formanyomtatványokat dolgozt ki, modellezték a lehetséges krízishelyzeteket, meghatározták a koordinátorok és döntéshozók kommunikációs láncolatát és a döntéshozatal lépéseit, s ezeket már az elnökségi időszak előtt begyakorolták, csiszolgatták. A hagyományosan ismert svéd megbízhatóságon és kötelességtudaton túl az eredményességet minden bizonnyal jótékonyan elősegítette az az államigazgatási környezet is, amely azonos elvek szerint, racionálisan szervezett, egységes informatikai, iratkezelési és egyéb szolgáltatási háttértámogatással rendelkező, átlátható módon, a nyilvánosság széles értelemezett elvét alapkövetelményként kezelve működő minisztériumokra, minimalizált, a fölösleges bürokratikus eljárásokat nélkülöző adminisztrációra, a tapasztalatot és a hozzáértést előnyben részesítő előmene-

teli rendszerre épül. A svéd államigazgatás a nemzeti érdekek uniós keretben való sikeres érvényesítése egyik feltételének azt tartja, hogy minden svéd köztisztviselő tiszttában legyen feladatainak uniós összefüggéseivel és képes legyen az egy-egy ügy kapcsán megfogalmazott nemzeti érdekeket az uniós döntéshozatalba becsatornázni, ennek során sűrűn élve a tagállamok közötti és az Európai Bizottság munkatársaival folytatott szakértői egyeztetés eszközeivel. A rendszeres – EU-elnökségtől függetlenül is tartott – képzések, továbbképzések erre külön hangsúlyt helyeznek. A Brüsszel-központú elnökség alatt – melynek lényege, hogy a tanácsi döntés-előkészítő fórumokon képviselt svéd álláspontok kialakításának és az elnöki teendők meghatározásának súlypontját Svédország EU-hoz rendelt brüsszeli Állandó Képviselőre helyezték, és erre az időszakra felfüggesztették a tárgyalási mandátumok Stockholmból való kiküldésének gyakorlatát – ez a követelmény fokozott jelentőségre tett szert. Elsősorban azért, mert a svéd államigazgatás EU-koordinációs mechanizmusa egyébként sem támogatja a feladatok megkettőződését, azaz az egyes területek szakminisztériumi/szakfőosztályi, illetve központi koordinációs intézménybeli párhuzamos kezelését. A Miniszterelnöki Hivatalban elhelyezett összkormányzati EU-koordinációs részleg munkatársainak létszáma elnökségen kívüli időszakban a harmincat sem éri el. Az ott dolgozó szakértők elsődleges feladata nem a szakminisztériumokban esetleg előforduló EU-ismereithiány pótlása, hanem a kialakult, és a kormányhivatalok között formalizált keretek nélkül egyeztetett álláspontok végső összehangolása a kormányzat politikai céljaival, továbbá az uniós intézmé-

nyekbe való svéd jelölések kezelése és a szaktárcák átfogó uniós jogi tanácsokkal való ellátása.

A svéd elnökség alatt összesen 3300 ülésre került sor Brüsszelben, valamint svédországi és más helyszíneken. Svédországban 135 nap alatt 112 tanácskozást szerveztek, 26 helyszínen, több mint 20 000 résztvevővel. Ezek lebonyolítására 421 millió korona (kb. 11,5 milliárd forint) állt rendelkezésre, az elnökség előkészítésének és lebonyolításának költségeire összesen 971 millió korona (kb. 26,5 milliárd forint). Brüsszelben és Stockholmban hozzávetőleg 250 volt azon munkatársak száma, akik csak az elnökségi feladatok ellátásával foglalkoztak (az állandó képviselő létszámát kb. 180-ra emelték), de a minisztériumokban jószerével mindenki, és a közgazgatás, a tudomány, a kultúra, a gazdaság területein dolgozók sokasága is kivette részét a teendőkből. A Svédország külföldön való megjelenítését és népszerűsítését önálló szakterületként kezelő külügyi igazgatás, a vele együttműködésben álló intézmények és a jelentős létszámú elnökségi kommunikációs csapat

az elnökséget meghatározó üzenetek (klímavédelem, energiatudatosság stb.) hangsúlyozása mellett arra is figyelmet fordítottak, hogy a különböző rendezvények, akciók egyöntetűen a modern és demokratikus, színvonalas kultúrával, csodálatos természeti adottságokkal, nem utolsósorban izgalmas gasztronómiával rendelkező Svédország képét sugallják.

A Stockholmnak sok helyről címzett elismerő szavak valós teljesítményt dicsérnek, s egyúttal arra is rávilágítanak, mekkora lehetőséget, egyszersmind felelősséget jelent az uniós elnökség egy-egy tagállam számára. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése – elsősorban kül- és biztonságpolitikai téren – jelentősen módosítja az elnökséget adó ország szerepét, a feladat azonban így sem jelentéktelen. A sikernek sok titka lehet, de miként a svéd példa is mutatja, az unió közös ügyeinek előrevitele iránti elkötelezettség és a nemzeti politika hitelessége, ha gondos és szakzerű előkészítéssel, lelkiismeretes lebonyolítással párosul, tovább növelheti az elnökséget adó tagállam elismertségét.

Irodalom

www.se2009.eu

http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.7429!menu/standard/file/EU%20tidningen_SE%20Webb.pdf

http://www.se2009.eu/sv/moten_nyheter/2009/12/29/vi_har_fort_eu_tillbaka_parratt_spar

http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.28631!menu/standard/file/OF_summerring_SV_UPPDATERAD_23dec.pdf

Ulf Bjereld, Alf W. Johansson, Karl Molin: *Sveriges säkerhet och världens fred. Svensk utrikespolitik under kalla kriget*. Stockholm, 2008.

Annika Björkdahl: Swedish Norm Entrepreneurship in the UN. *International Peacekeeping*, Vol. 14, No. 4, August 2007, pp. 538–552.

Hans Dahlberg: *Östersjön. Kampen om ett hav 862–1990*. Stockholm, 1990.

- Christine Ingebritsen: The Scandinavian Way and its Legacy in Europe. *Scandinavian Studies*, Fall 2002, Vol. 74, Issue 3, pp. 255–264.
- Olle Krantz: *Small European Countries in International Organizations: A Perspective on the Small-State Question*. Umeå, 2000.
- Annica Kronsell: Can Small States Influence EU Norms? Insights from Sweden's Participation in the Field of Environmental Politics. *Scandinavian Studies*, Fall 2002, Vol. 74, Issue 3, pp. 287–304.
- Fredrik Langdal, Göran von Sydow: The 2009 Swedish EU Presidency. The Setting, Priorities and Roles. *SIEPS European Policy Analysis*, Issue 7, 2009, July.
- Fredrik Lee-Ohlsson: Sweden and Development of the European Security and Defence Policy: A Bi-Directional Process of Europeanization. *Cooperation and Conflict*, Vol. 44, No. 2, 2009, pp. 123–142.

EURÓPAI BIZTONSÁG- ÉS VÉDELMI POLITIKA

REMEK ÉVA

Európa és Afrika

Az Európai Unió Afrika-politikájának néhány biztonságpolitikai aspektusa

Afrika, egyes elemzők szerint, három tényező miatt fontos Európa számára: a történelmi kapcsolatok, a kereskedelmi érdekek és a humanitárius tevékenység miatt¹. Ez ma különösen igaz. Globalizált világunk új kihívásai Afrikát is érintik, illetve a megváltozott Afrika maga is egy új kihívás a megváltozott világ, Európa, illetve az Európai Unió számára. E tanulmány – a teljesség igénye nélkül – a fent említett tényezők, az Európai Unió biztonságát, biztonságpolitikáját érintő irányultsági területeire vezet az olvasót.

„Ha Afrikával baj van, a világgal van baj.”²

1. Az Európai Unió és Afrika kapcsolatának irányultságai

1.1. Történelmi irány: a kereskedelem

Az Afrikával foglalkozó szakirodalmakban szinte se szeri, se száma azoknak a jelzőknek, amelyekkel a szerzők a kontinenst illetik. Az „elfelejtett”, az „elvezett”, a „legek”, a „beteg”, a „fekete”, a „leértékelt” kontinens, hogy csak néhányat említsek. Vajon melyik illik rá a

legjobban? A kérdést költőinek tekintem, mivel minden jelző mögött bőséges bizonyíték áll rendelkezésünkre arra, hogy indokolt legyen a használata. Úgy gondolom, hogy a jelzők mögötti tartalom (események, személyek, történések) önmagukban azt mutatják, hogy Afrika a sokféleség kontinense, így az afrikai történelmi fejlődési utak és a fejlődési irányok eltérései magukban hordozzák a választ.

A kontinens országainak jelentős része az 1960-as években szabadult fel a főleg angol és francia gyarmati sorból. A portugál gyarmatok például csak 1975-ben lettek függetlenek. Ennek ellenére Afrikában a második világháborút követően nagyon gyakran dörögtek a fegyverek. A kontinens régen is értékes volt, mára pedig újra felértékelődött, noha az okok már mások.³ *Nógrádi György* biztonságpolitikai szakértő szerint azért fontos ma újra Afrika, mert minden érdeklődő szeretné megszerezni az itt található ásványkincseket, vagy éppen értékesíteni a saját felesleges áruexportját.⁴ Az ásványi nyersanyagok közül kiemelkedik a kőolaj és a földgáz, de gya-

1 Benkes Mihály „Az euroafrikai kapcsolatok ma” című írásában. In.: *Külpolitika, biztonságpolitika, Magyarország tanulmánykötet*, szerk.: Déder Miklós, Manfred Wörner Alapítvány, Budapest, 2007, 60. oldal.

2 Búr Gábor, történész, biztonságpolitikai, Afrika-szakértő, az Afrika Tanulmányok című folyóirat főszerkesztője.

3 További részletekért lásd Búr Gábor „Miért szegény Afrika” című írását? http://www.publikon.com/applicatin/essay/168_1.pdf (A letöltés ideje: 2010. január 10.)

4 Nógrádi Györggyel készült interjú 2009. 05. 28-án a <http://www.honvedelem.hu> honlapon, „Afrika, az elfelejtett kontinens” címmel. (A letöltés ideje: 2010. január 5.)

korlatilag minden ásvány, ami itt megtalálható a földben.⁵

Európának, azon belül is az Európai Közösségnek (az Európai Unió jogelődjének) már a kezdetektől megvolt a sajátos kapcsolata Afrikával. Azok a feladatok is sajátosak voltak, amelyeket vállalt: gazdasági cserekapcsolatok, segélyprogramok, ahol szervező és moderáló szerepet egyaránt betöltött.⁶

Az Európai Unió Afrika-politikájában a biztonságpolitikai megfontolások 1993 után markánsan felértékelődtek. A Maastrichti Szerződés által létrehozott közös kül- és biztonságpolitikának központi eleme a konfliktusok kezelésének kérdése, s ezek egy része bizony afrikai környezetben jelenik meg már hosszú ideje. *Benkes Mihály* szerint „az afrikai instabilitás, az ún. demográfiai-migrációs nyomás, a földrajzi közelség és más kapcsolódási felületeken keresztül viszonylag gyors lefolyású hatásokat keltethetnek az európai térségben”.⁷

Egy biztos: az Európai Unió stratégiai célkitűzéseiben benne van, hogy a szegénység leküzdése a gazdasági, szociális és fejlesztési politika szerves részeként valósítható meg. Vitathatatlan tény, hogy az EU a világ legnagyobb segélyezője. Még 2002-ben vállalt kötelezettsége alapján 2006-ra a közösségi bruttó nemzeti jövedelem (GNI) 0,39 százalékát for-

dította hivatalos fejlesztési segélyekre, azonban 2007-ben először már csökkent a segélyezési összeg. Az Európai Bizottság elnöke, *José Manuel Barroso* felkérte a tagállamokat, hogy igyekezzenek tartani magukat a fejlesztési segélyezéssel kapcsolatos 2005-ben tett vállalásaihoz, amelyek szerint 2010-ben az Európai Unió GNI-jának 0,56 százalékát, míg 2015-ben 0,7 százalékát fordítják majd a szegény országok támogatására. Jelenleg mindössze négy tagállam (Dánia, Hollandia, Luxemburg és Svédország) esetében haladja meg ez az érték a 0,7 százalékot.

Az OECD jelentésének megjelenésével (2008. április) egy időben számos szervezet illetve kritikával a unió fejlesztési politikáját, mivel szerintük az aláássa a szegénység felszámolását célzó törekvéseket. „Egyre növekszik a szakadék a tagállamok által hangoztatott elvek és a valóság között. Hacsak nem fog jelentősen emelkedni 2008 folyamán a segélyek összege, akkor semmi esély nincs arra, hogy a szegénység elleni küzdelem sikeres legyen” – mondta *Luis Morago*, a szegénység ellen küzdő Oxfam szervezet uniós ügyekkel foglalkozó munkatársa.⁸

Az előbbieket figyelembe véve összességében elmondható, hogy 2002 óta Európa megduplázta az Afrikának juttatott éves segélyek összegét. Azóta az Euró-

5 Csak egyetlen ásvány bányászatát emelném ki, amely témám szempontjából fontos és a későbbiekben még esik róla szó: a koltánt. Kongóban a koltán (columbit-tantalit) bányászata miatt (a koltánt elsősorban a mobiltelefonokban használják) nemcsak véres harcok folytak, de jelentősen csökkent a kihalással fenyegetett gorillák száma is, hiszen a külszíni bányászat fizikailag megsemmisíti fontos élőhelyeket. http://bankwatch.org/documents/extractives_mining_HU.pdf (A letöltés ideje: 2010. január 10.)

6 Erről bővebben lásd *Benkes Mihály* „Az afrikai biztonság a 20-21. század fordulóján” című írását. In.: *Biztonságpolitikai kézikönyv*, szerk.: Deák Péter, Osiris Kézikönyvek, Budapest, 2007, 440–441. oldal.

7 *Benkes Mihály* „Az euroafrikai kapcsolatok ma” című idézett írása, 62. oldal.

8 <http://www.euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=4932> (A letöltés ideje: 2010. január 8.)

pai Unió összes segélyének fele már Afrikába irányul.⁹

A hatékony segélyezési politika mind a fejlődő, mind a fejlett országok érdeke. A segítség maga ugyanis a fejletlen társadalmak demokratizálódását, gazdasági felzárkózásának elindítását, a konfliktusok megelőzését egyaránt elősegíti. *Balázs Judit* úgy véli, hogy „a segélyezési politika ellenére napjaink gyakorlata azonban az igazságtalan nemzetközi újraelosztás révén erőforrás-kivonásként jelentkezik.¹⁰ A kialakult helyzetre *Willy Brandt* egykori német kancellár szavait idézi, miszerint „a jelenlegi világrend úgy működik, mintha a beteg adna vért az egészségesnek”. Pedig fordítva kellene.

1.2. Régi irány: a partnerség

Napjainkban az Európai Unió Afrika-politikájának egyik legfontosabb területe a konfliktusok megelőzése. Fontos kiemelni, hogy az unió folyamatosan fejleszti a konfliktusmegelőzés terén a rövid és a hosszú távú megelőzés eszközeit. Ezt a célt szolgálja a különböző konferenciák, (csúcstalálkozó) megrendezése vagy az emberi jogokat érintő aktuális kérdések folyamatos elemzése, illetve integrálása a műveletek valamennyi fázisába.¹¹

Lisszabon, Portugália. Már-már szimbolikus jelentőséggel bír e város és ország az európai uniós események naptárában. Témám szempontjából mindenképpen. Portugália a híd szerepét tölti be Európa és Afrika kontinense között. Ezt igazolják az Európa–Afrika *csúcstalálkozó*.¹² Különös jelentőséggel bír a 2007. december 9–10-én megrendezett csúc, amely „új lapot nyitott a történelemben”.¹³ A kétnapos lisszaboni tanácskozás résztvevői elfogadták azt a stratégiát, amelynek segítségével egyenlő partnerek közötti viszonyra alakíthatják az európai uniós és az afrikai országok kapcsolatait. A huszonhét európai és az ötvenhárom afrikai állam vezetői által jóváhagyott új stratégia egy olyan akciótervvel párosul, amely meghatározza a partnerség nyolc kiemelt területét. E stratégia rövid távon, konkrét cselekvési terven alapul, amely a következő nyolc területen alakít ki partnerségi együttműködést, hosszú távon pedig megalapozza a két fél biztonságpolitikai célkitűzéseit (témám szempontjából a legfontosabb kiemelve):

- *béke és biztonság*: e partnerség középpontjában az áll, hogy összekapcsolja a politikai döntéseket, a működési célkitűzéseket és a finanszírozást. Az eszmecserék foglalkoztak az olyan főbb afrikai politikai válságokkal, mint

9 http://europa.eu/pol/hum/index_hu.htm (A letöltés ideje: 2010. január 7.)

10 Balázs Judit „Az EU Afrika politikája és Magyarország szerepe” című írása. <http://tereless.hu/keletkultinfo/Magyarorszag%E1g%20%E9s%20az%20EU%20Afrika%20politik%E1ja.doc> (A letöltés ideje: 2010. január 9.)

11 Erről a témáról lásd bővebben Remek Éva „Az Európai Unió civil válságkezelési képessége” című munkáját. In.: *Európai Tükör*, 2007. június, 87–97. oldal.

12 A legelső csúcstalálkozóra 2000-ben került sor Kairóban. Az állam- és kormányfők a 2007-es találkozó alkalmával megállapodtak abban, hogy 2010-ben találkoznak legközelebb.

13 José Sócrates, az Európai Unió soros elnöki tisztét – 2007 második felében – betöltő portugál miniszterelnök mondta e szavakat.

14 Az Afrikai Unióról bővebben Blahó András–Prandler Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, Aula, Budapest, 2005, 370–373. oldal.

például Mauritánia, Dárfúr, Szomália, a Közép-Afrikai Köztársaság és Csád esete. Előrelépések történtek továbbá a második afrikai békefenntartási mechanizmus tekintetében, amellyel az Európai Unió támogatja az Afrikai Unió békefenntartó tevékenységét Afrikában;

- demokratikus kormányzás és az emberi jogok;
- infrastruktúra, kereskedelem és regionális integráció;
- fejlődés;
- energiaügy;
- éghajlatváltozás;
- migráció, mobilitás és foglalkoztatás;
- tudomány, információs társadalom és úrkutatás.¹⁵

A partnerségi viszony kialakítására irányuló közös elhatározás a találkozó során abban is megnyilvánult, hogy az euro-afrikai párbeszéd új dimenzióba lépett: a két

nap folyamán a résztvevők egyetlen kérdés sem kerültek el. A gazdasági partnerségi megállapodások, a gyarmatosítás terhes öröksége, *Robert Mugabe*¹⁶ elnök vitatott jelenléte vagy a tarthatatlan zimbabwei emberi jogi helyzet mindenestre számos nézeteltérés forrása volt a két delegáció tagjai között. José Manuel Barroso elnök a csúcstalálkozón kiütköző véleménykülönbségekkel kapcsolatban így fogalmazott: „Az élet megtanított arra, hogy a nemzetközi politikában néha találkozunk kell olyan személyekkel is, akikkel az édesanyánk nem szívesen látott volna minket egy társaságban.”

Lisszabonban¹⁷ nemcsak az Európai Unió és Afrika közös stratégiájára mondtak igent, hanem vitát folytattak a folyamatban lévő és az afrikaiak által alapvetően kritizált gazdasági partnerségi megállapodás (*Economic Partnership Agreements, EPAs*)¹⁸ helyzetéről és az Afrika

15 http://ec.europa.eu/news/external_relations/071210_1_hu.htm (A letöltés ideje: 2010. január 4.)

16 Az emberi jogok kérdésében fontos tényező lehet Zimbabwe ügye. Zimbabwében ma is jellemzők az emberi jogokat sértő visszaélések, amelyek odáig vezettek, hogy az Európai Unió különböző szankciókat vezetett be az országgal szemben, köztük a Robert Mugabe elnök elleni beutazási tilalmat. Az EU továbbra is fenntartaná a szankciókat, de pl. Dél-Afrika feloldaná azokat. <http://www.euractiv.hu/kulpolitika/hirek/del-afrikai-eu-csucstalalozo-fokvarosban-001950> (A letöltés ideje: 2010. január 6.)

17 A lisszaboni csúcstalálkozóval valóban új fejezet nyílt meg az Európai Unió és az afrikai országok között, mivel a hosszú távú együttműködés keretei intézményesednek. Ennek érdekében az Európai Unió képviseletet nyitott az Afrikai Uniónál. Fodor Erika: Az európai-afrikai fejlesztési együttműködés helye a kibontakozó globális partnerségben. In.: *Külügyi Szemle*, 2008. tél, 5. oldal.

18 Ez a megállapodás fontos, hiszen az országok megerősödésével kialakulhatnak majd a kontinensen „regionális integrációk”, amelyek szintén a fejlődést segítik elő. De az országokat konfliktusok sora sújtja. „Az utóbbi tíz évben – a természeti erőforrásokkal, többek között gyémánttal és fával rendelkező országokban – Guineában, Libériában és Sierra Leonében a konfliktusok súlyos válságba sodorták a régiót, jelentős menekültáradatot eredményezve. És akkor a Szudánban pusztító dárfúri konfliktusról, az észak-ugandai »elfelejtett háborúról«, a *koltán* miatt kitört kivui mészárlásokról, az etnikai háborúkról – melyeknek része a ruandai népirtás –, a Közép-afrikai Köztársaság keleti és északi részének tartósan bizonytalan helyzetéről, Kongó, Mauritánia és a Fidzsi-szigetek instabilitásáról, a nemrég Kenyában és Zimbabwében felmerült nehézségekről még nem is szoltunk. Mindez rendkívüli mértékben akadályozza a regionális integrációt. *A felsorolt államok nagyobb stabilitásához és a békéhez való hozzájárulás az Európai Unió egyik prioritása kell hogy legyen a fejlődés előmozdítása érdekében, mely fejlődés maga is az integráció elmélyítéséhez vezethet.*” A teljes bizottsági anyagot lásd <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:317:0126:0131:HU:PDF> (A letöltés ideje: 2010. január 10.)

íránt megnövekedett kínai, orosz, amerikai érdeklődésről. Főleg a kínaiak jelenléte, kereskedelmi forgalma és nyersanyagok iránti érdeklődése nőtt meg Afrikában, de általánosságban is elmondható, hogy kiemelkedő az érdeklődés Afrika iránt az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottságához (*Development Assistance Committee*, DAC) nem tartozó országok körében is. A globális partnerség Afrika támogatásának ügyében kibontakozóban van.¹⁹ Az Európai Unió a tagországokkal együtt a legnagyobb donor a világon. *Fodor Erika* szerint „ehhez a globális feladathoz az új tagországoknak is fel kell zárkózniuk, s ez vonatkozik Magyarországra is. Magyarország sem maradhat ki a millenniumi fejlesztési célok megvalósításából Afrikában. Magyarország is része a globális partnerségnek, s e partnerség 2011-ben, a magyarországi EUElnökség idején nagyobb transzparenciát kap majd. Érdemes tehát elgondolkodni, milyen irányokba bővítsük az egyelőre gyér afrikai fejlesztési programjainkat. Egyesek már a víz mint eszköz mellett voksolnak, mások az élelmiszer-biztonságot, az energiakérdést vagy éppen az oktatást tartják alkalmas témának”.²⁰

1.3. Új irány: a humanitárius intervenció

A humanitárius intervenció viszonylag új biztonságpolitikai probléma. Néhány évvel ezelőtt még a nemzetközi jogászok írásaiban olvashattunk róla, de mára már a biztonságpolitikai aspektusok is megjelentek vele kapcsolatban. *Sulyok Gábor*,

a kérdés egyik szakértője, a következőket írja erről:²¹ „A humanitárius segítségnyújtás politikájának keretében az Európai Bizottság (Bizottság) – kizárólag a humanitárius szükségletek alapján – segélyeket folyósít a harmadik országokban bekövetkezett, természeti vagy ember által okozott katasztrófák áldozatainak. A Bizottság 2007-ben több mint 70 országban avatkozott be humanitárius válságok kezelése érdekében: 85 finanszírozási határozattal 768,5 millió euró összegű segélyt utalt ki. A humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos programokat nem maga a Bizottság hajtja végre: csak donori minőségben lép fel, feladatát a közösségi humanitárius fellépések partnereken keresztül finanszírozásával látja el. Partnerei egyrészt a partnerségi keret-megállapodás aláírói – például nem kormányzati vagy nemzetközi szervezetek (a Vöröskereszt intézményei) –, másrészt az Európai Közösség és az ENSZ közötti pénzügyi és igazgatási keret-megállapodást (FAFA) aláíró ENSZ-ügynökségek.”

Az Európai Bizottság a segítségnyújtási munkában kiemelten kezeli az ún. elfelejtett válságokat. Mit is jelent ez? Olyan válságokról van szó, ahol a donorok kellő figyelem hiánya miatt nem elégitettek ki alapvető szükségleteket. Így például elfelejtett válság a szaharai menekültek helyzete Algériában (továbbá a csecsenföldi konfliktus, a Dzsammu és Kasmír közötti szeparatista konfliktus Indiában, a nepáli, a mianmari [burmai], illetve kolumbiai konfliktus).²² Ezekben

19 Dr. Fodor Erika: A nemzetközi és a magyar humanitárius segélypolitika alakulása In.: *A nemzetközi fejlesztési együttműködés a XXI. században*, Magyar ENSZ Társaság, Hunida Kht, 2005, 5. oldal.

20 Fodor Erika i.m. 54. oldal.

21 A témáról lásd bővebben Sulyok Gábor: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*, Gondolat, Budapest, 2004, 13–69. oldal.

22 Uo.

az esetekben a támogatás elérte az 59 millió eurót. A humanitárius segélyekből, a földrajzi övezetek szerint 2007-ben elkülönített összegek 13 százalékot tesznek ki. (Kolumbia kivételével e válságokat már 2006-ban is elfelejtett válságként határozták meg.) A humanitárius segélyekkel kapcsolatos alapvető jelentőségű politikai lépés volt 2007-ben „*A humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzus felé*” című bizottsági közleményen alapuló nyilatkozat elfogadása a humanitárius segítségnyújtással kapcsolatos európai konszenzusról. Itt a Bizottság felhasználta a korábbi válságokból leszűrt tapasztalatait, illetve széles körű konzultációt folytatott az érintettekkel és a tagállamokkal.

Összességében elmondható, hogy mint minden kihívás tekintetében, úgy a humanitárius tevékenység tartalma is sokat változott, alkalmazkodott a globalizáció időszakának konfliktusaihoz. Az ad hoc jellegű segélyezést mára felváltotta a tervezett, szakszerű segítségnyújtás, ami kiegészül prevencióval, konfliktuskezeléssel. Az uniós gyakorlatban mára ez a forma dominál. A feladatok elvégzésére hivatott intézmény az ECHO, az Európai Humanitárius Segélykoordinációs Iroda, amely 2004. november 1-jétől Főigazgatóságként működik (DG ECHO).²³

A támogatások folyamatosak, ezt napjaink eseményei is igazolják, hiszen az Európai Unió ígéretet tett arra, hogy 30 millió euróval támogatja az Afrikai Unió szomáliai misszióját. A megegyezésre még 2009. december 15-én került sor, amikor az Afrikai Unió képviselői találkoztak az uniós országok delegációjával. Jelenleg 4500 burundi és ugandai katonaveszt részt a szomáliai akciókban, de az Afrikai Unió felkérte Nigériát, Malawit, Ghánát, Dzsibutit, hogy küldjenek békefenntartó katonákat a térségbe.²⁴

Az EU, gazdasági súlyának növekedésével párhuzamosan, saját kül- és biztonságpolitikát alakított ki, amelynek révén egységesen tud megnyilatkozni – és fellépni – a világpolitika színpadán. Az 1990-es években, Európában és a világ más pontjain kibontakozott regionális konfliktusok, valamint a terrorizmus előretörésének hatására az unió vezetői arra a következtetésre jutottak, hogy hivatalos diplomáciai²⁵ és intervencióeszközöket²⁶ kell létrehozniuk az unió számára.

1.4. Állandó irány: a szegények felemelése

Az Európai Unió fejlesztési együttműködésének elsődleges célja a szegénységnek a fenntartható fejlődés keretében történő felszámolása, beleértve a millenniumi

²³ Fodor Erika i.m. 185–186. oldal.

²⁴ http://www.africanews.com/site/EU_supports_AU_with_30m_euros/list_messages/28593 (A letöltés ideje. 2010. január 4.) Fontos itt megemlíteni azt az aktualitást, amely 2010 második hetében történt. Az ENSZ élelmiszer-osztásért felelős szervezete éppen kivonult Szomáliából, mert egy szélsőséges iszlamista szervezet folyamatosan zaklatta a szervezet munkatársait. Lásd bővebben Népszabadság, 2010. január 10-ei szám, 7. oldal.

²⁵ Alapja a „puha erő”, amely a konfliktusok megoldását és a felek egymás megértését segíti elő különböző eszközökkel. Bővebben lásd http://europa.eu/pol/cfsp/index_hu.htm „Az egységes fellépésért” című írást. (A letöltés ideje. 2010. január 5.)

²⁶ Ezek az eszközök a már „látható eszközök”: maga a főképvisező személye, a harccsoport-koncepció megvalósítása.

fejlesztési célok²⁷ megvalósítását is. Az unió segélyezési célja az alapvető fizikai és szociális infrastruktúra és a termelési potenciál javítása, valamint a demokratikus állam intézményeinek megerősítése. A támogatás révén a szegény országok kiaknázhatják a nemzetközi kereskedelemben rejlő lehetőségeket, és gazdasági alapjuk kiszélesítése érdekében külföldi befektetéseket terelhetnek maguk felé.

Az ACP-országok (afrikai, karibi, csendes-óceáni államok szervezete) Európai Unióval fennálló kitüntetett kapcsolata számos ilyen ország esetében nem tudta megakadályozni, hogy csökkenjen jelenléte az európai piacon, és egyre inkább a világgazdaság peremére szoruljon. Ez az oka a gazdasági partnerségi megállapodásokra vonatkozó rendszer kigondolásának.

Az Európai Unió fejlesztési együttműködésének célja az, hogy a harmadik világ hátrányos helyzetű népei kezükbe vehessék fejlődésük irányítását. Ez egyet jelent kiszolgáltatottságuk okainak felszámolásával, ideértve az elegendő táplálékhoz és tiszta vízhez jutás biztosítását, az egészségügyi ellátást, az oktatást és a munkalkalmakat, valamint az egészséges környezetet. Jelenti továbbá a betegségek felszámolását és olcsó gyógyszerek elérhetőségét, amelyek segítségével leküzdhetők az olyan csapások, mint az AIDS, valamint adósságtérheik csökkentését, hogy szűkös forrása-

ik ne vándoroljanak vissza az iparosodott országok gazdag hitelezőinek zsebébe, hanem az életfontosságú közösségi beruházásokra fordítsák őket. Az unió a fejlesztési együttműködést az emberi jogok és a nemek közötti egyenlőség előmozdítására és a *konfliktusok megelőzése* is használja.

Az EU többféle formában biztosítja ezt a segítséget: közvetlenül együttműködik a kormányokkal, egyedi programokat hajt végre (gyakran a nem kormányzati szervezetek révén), humanitárius segélyeket nyújt, segít a válságok megelőzésében és támogatja a civil társadalmat. A segélyek növekvő hányadával járul hozzá a partnerországok általános és ágazati költségvetéséhez, a helyi tulajdonosok támogatása érdekében.²⁸

2. Egyéb irányultságot meghatározó tényezők – globalizáció és interdependencia

Ahhoz, hogy az uniónak helye legyen az egymásrautalt világ globalizálódott gazdaságában, egyre nagyobb mértékben kell a diplomácia és a kereskedelem hagyományos eszköztárán kívüli módszerekhez folyamodnia. Új nemzetközi szabályok vonatkoznak olyan dolgokra, mint a pénzpiacok, vagy a munkaügyi, egészségügyi és környezetvédelmi nor-

²⁷ Afrikai szerzők arról írnak, hogy az afrikai emberek előtt nem eléggé ismertek az EU fejlesztési programjai, azok mértéke, irányai. El kell érni, hogy ne csak a politikai-gazdasági vezetés, hanem az afrikaiak tömegei ismerjék meg ezeket. Lásd bővebben Fodor Erika „Az európai-afrikai fejlesztési együttműködés helye a kibontakozó globális partnerségben” című írásában, 54. oldal.

²⁸ Az évek folyamán az Európai Unió több ezer fejlesztési projektet finanszírozott a harmadik világban. Számos eset bizonyítja, hogy a kevés pénz is gyakran sok mindenre elég. Íme néhány sikeres akció a közelmúltból, például Kamerun középső részén a termelés bővítéséhez kaptak segítséget a gazdák, vagy Ugandában a mezőgazdasági kistermelők arra lettek kiképezve, hogy megosszák az alapvető vállalkozástámogatási szolgáltatások igénybevételének költségeit.

mák. Az egymáshoz nem kapcsolódó megoldások nem mindig működnek. Erre jó példa az energiakérdés és a környezetvédelem.

Az európai kormányok, a polgárok és az üzleti közösség között konszenzus van azt illetően, hogy a *globális felmelegedés* – amelynek elsődleges oka a fosszilis tüzelőanyagok (szén, olaj és gáz) használatából eredő szén-dioxid-kibocsátás – azonnali választ követel az Európai Unió részéről. Az erre a kihívásra adott válasznak a többi országra is kihatása van. Az EU a Kiotói Jegyzőkönyv alapján nemzetközileg is vezető szerepet vállalt annak megoldásában, hogy korlátozni lehessen a globális felmelegedés hatásait, és elkötelezte magát amellett, hogy 2008–2012-ben a szén-dioxid-kibocsátást 1990-hez képest 8 százalékkal csökkentse. Ezt követően újabb 20 százalékkal szándékozik mérsékelni az üvegházhatású gázok kibocsátását, amit 30 százalékra növel, ha más országok is követik ebben.²⁹

Az unió vezette be a világ első olyan piaci mechanizmusát, amely a szén-dioxid-kibocsátás csökkentését szolgálja. Meghúzta az ipari létesítmények megengedhető kibocsátásának felső határát, és a vállalatokra bízta, hogy vesznek-e vagy értékesítenek-e rendelkezésre álló kibocsátási jogokat, attól függően, hogy elérték-e a nekik megszabott felső határt, vagy sem. Ezzel egyidejűleg az EU más országokkal, például Kínával is együttműködik olyan módszerek megtalálásában, amelyekkel hatékonyabb az energiafelhasználás, és a fosszilis tüzelőanyag tisztábbban égethető el.

Ám még úgy is, hogy az Európai Unió megpróbálja csökkenteni energiafogyasztását, és a megújuló energiaforrásokat helyezi előtérbe, továbbra is növekszik függősége a fosszilis tüzelőanyagok külső szállítóitól. Ennek fő oka, hogy saját olaj- és gáztartalékai megcsapantak. Az EU a világ legnagyobb energiainportőre és második legnagyobb energiafogyasztója. Az unió a legkevésbé szennyező fosszilis tüzelőanyag, a gáz behozatalának tekintetében felerészben máris függésbe került három országtól, Oroszországtól, Norvégiától és Algériától, és amennyiben záros határidőn belül nem sikerül radikális lépéseket tennie, az importolajtól való függősége a jelenlegi 50 százalékról 70 százalékra nő. Ráadásul a világ olaj- és gázigénye még jelentősebb lesz, ahogy az olyan országok, mint Kína és India, továbbra is erőltetett ütemben bővítik gazdaságukat.

Nyilvánvaló tehát, hogy az Európai Uniónak érdeke csökkenteni a kisszámú szállítótól való függését, és azokkal kell mélyíteni kapcsolatait, amelyekre kereskedelmi partnerként, a kölcsönös előnyök alapján van leginkább rászorulva. Az unió stratégiája az olyan országokkal való befektetési együttműködésre, a technológiai transzferre, a piacokhoz való kölcsönös hozzáférésre és a kereskedelmi kapcsolatok tervezhetőségére is kiterjed, mint Oroszország, amely a fosszilis tüzelőanyagok és potenciálisan az elektromos áram jelentős forrása, valamint Észak-Afrika, a Perzsa-öböl térsége és Közép-Ázsia olaj- és gáztermelői.³⁰

²⁹ <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/67/hu.doc> „Az EU szerepe a világban” című írásból. (A letöltés ideje: 2010. január 5.)

³⁰ <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/67/hu.doc> „Az EU szerepe a világban” című írásból. (A letöltés ideje: 2010. január 5.)

3. A jövő ...

A már életbe lépett Lisszaboni Szerződés létrehozta a humanitárius segítségnyújtás konkrét jogalapját. Ez a dokumentum több kontinens, így Afrika fejlesztést és humanitárius segítséget igénylő országai szempontjából is tartalmaz fontos rendelkezéseket. Ezek a hangsúlyt a humanitárius segítségnyújtás sajátos jellegére, és a nemzetközi jog elveinek alkalmazására helyezik, különös tekintettel a pártatlanság és a semlegesség követelményére. A szerződés érdekessége, hogy célul tűzi ki az Európai Önkéntes Humanitárius Segélyezési Hadtest létrehozását is.³¹

„A Lisszaboni Szerződés világosan kimondja, hogy a szegénység enyhítése és felszámolása jelenti az unió fejlesztési együttműködési politikájának fő célkitűzését. Ezt a célkitűzést tiszteletben kell tartani azoknak az uniós szakpolitikáknak a végrehajtása során, melyek várhatóan hatást gyakorolnak a fejlődő országok életére. Ez egyben azt is jelenti, hogy a fejlesztési politika önálló, saját jogú szakpolitika, nem a közös kül- és biztonságpolitika egyik mellékága. Azokban az esetekben, amikor sürgős pénzügyi segítségre van szükség, a Tanács minősített többségi eljárással tárgyalja majd a Bizottság javaslatát. A cél az, hogy a jövőben felgyorsuljon a pénzügyi segítségnyújtás folyamata. A Lisszaboni Szerződés a fejlesztési együttműködést és a humanitárius segítségnyújtást megosztott,

párhuzamos hatáskörként definiálja: ez azt jelenti, hogy az unió autonóm politikát folytat, amely nem akadályozza meg a tagországokat saját hatáskörük gyakorlásában, ugyanakkor azonban a tagállami politikák pusztá kiegészítéseként sem fogható fel.”³²

4. Következtetések

Az afrikai konfliktusok kezelésében az unió fő partnere, mint ahogyan erre már utaltam, az Afrikai Unió marad, azonban „az euro afrikai együttműködést beárnyékoló jegyek is léteznek”.³³ Benkes Mihály szerint az unió egyrészt nem hagy kétséget afelől, hogy saját érdekeinek érvényesítésére, illetve értékeinek kiterjesztésére törekszik, másrészt utal arra az álláspontra, miszerint a tartós megoldás érdekében az afrikai válságot maguknak az afrikaiaknak kellene megoldani. Afrika XXI. századbeli uniós biztonságpolitikájának alakítására vonatkozóan, mintegy az előbbieket megerősítve, Afrika felelősségét természetesen központba állítva, álljon itt egy szenezáli közmondás is: „Azt mondja, hogy szeret téged. Várj egy kicsit, s lásd, mit tesz érted.”³⁴

„Ahhoz tehát, hogy a 21. század valóban Afrika évszázada lehessen, azaz ne nőjön, hanem csökkenjen a világ többi részéhez viszonyított elmaradás, még sok dolognak kell a kontinensen megváltoznia” – véli Búr Gábor. Szerinte az összes

31 http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_hu.htm#12 (A letöltés ideje: 2010. január 9.)

32 http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_hu.htm#12 (A letöltés ideje: 2010. január 9.)

33 Benkes Mihály „Az afrikai biztonság a 20–21. század fordulóján” című tanulmánya. In.: *Biztonságpolitikai kézikönyv*, szerk.: Deák Péter, Osiris Kézikönyvek, Budapest, 2007, 458. oldal.

34 A közmondás fellelhető Tarrósy István: *Biztonsági kihívások Afrikában*. In.: *A XXI. század kihívásai. Az integrációs szervezetek jelenlegi helyzete*, szerk.: Balogh Béla, BHKK Könyvek, Budapest, 2007, 8–14. oldal.

említett tényező közül messze a legfontosabb a jó kormányzás (*good governance*) elvének érvényesülése, e nélkül a segélyek összege akár meghatározódhat (nem fog), mégsem történik semmi, minden marad a régiben, Afrika továbbra is a legszegényebb kontinens marad, a felzárkózás minden reménye nélkül.³⁵

Végezetül a már lezárt, illetve folyamatban lévő uniós missziók egyértelmű

tanulsága, hogy bármilyen „beavatkozó segítség” következetlensége inkább növeli, semmint csökkenti a biztonsági kockázatokat, illetve bármilyen program, akció kidolgozásánál talán érdemes lenne jobban figyelembe venni az afrikai szakemberek véleményét és a helyi országadottságokat. Ennek a kérdésnek a megválaszolása azonban már egy következő cikket igényel...



³⁵ Búr Gábor i.m.

SZABÓ ZSOLT

Vizsgálóbizottságok az Európai Parlamentben

2009 augusztusában hetedik ciklusát kezdte meg a közvetlenül választott Európai Parlament (EP). Három évtizedet átfogó története során lassan, de folyamatosan növekedtek hatáskörei, bár még mindig messze elmaradnak a tagállamok parlamentjeinek ellenőrzési jogosítványaitól. Mint minden tagállami törvényhozás, az EP is széles körű ellenőrzési jogot vívott ki magának, amely magában foglalja a közvetlen információszerzésen alapuló vizsgálati jogot. Az eddigi gyakorlatban azonban ezzel csak kevés esetben élt, bár az első tapasztalatok pozitívak voltak. Az EP vizsgálati joga összességében gyengének mondható, még számos tartalékot rejt, amelyek kiaknázása érdekében azonban kemény küzdelmet kell vívnia. A tanulmány áttekinti az EP vizsgálati jogának kialakulását, a vonatkozó szabályokat és a gyakorlatot.

1. Az Európai Parlament vizsgálati jogának kialakulása

Az EU szupranacionális intézményrendszere alkotmányos szempontból csak kevéssé hasonlítható egy állam szerveihez. A legfontosabb döntések meghozatala, azaz a jogalkotás legnagyobb része ma is a tagállamok kormányából álló Tanács hatásköre. Az EP legfeljebb egyetértési joggal rendelkezik, azaz nem tekinthető önálló törvényhozó szervnek. Törvénykezdeményezési joga sincs, ez a Bizottság kizárólagos jogköre. A Tanács és a Parlament viszonya leginkább egy parlament felső- és alsóházának viszonyához hasonlítható, ahol a Tanács a tagállami érdekeket képviseli,

a közvetlenül választott EP az állampolgárokét. A Bizottság harmadik pólust képvisel: a közösségi jogrend végrehajtásának letéteményese, azaz kvázi-kormányként működik. Az EP tehát, mivel törvényalkotóként korlátozott szerepre van ítélve, inkább ellenőrzési tevékenysége révén tudja formálni az EU politikáit.

Ebből a „felállásból” következik, hogy az uniós szervek közötti elszámoltatási rendszer sem egyértelmű. A Bizottság az EP-nek felelős: az beszámoltathatja (szóban és írásban egyaránt), sőt, akár meg is vonhatja tőle a bizalmat, illetve további fontos jogosítvány, hogy az EP fogadja el a Bizottság által benyújtott költségvetést. A Tanács is köteles megjeleníteni az EP előtt, és válaszolni a kérdéseire, de a bizalom nem vonható meg tőle. A Tanácsban a kormányok elsősorban otthon, saját parlamentjeiknek felelnek, az ellenőrzést az általuk képviselt állásponttól a nemzeti parlamentek gyakorolják (a magyar eljárást lásd röviden az ellenőrzésről szóló részben).

Az EP tehát összességében a nemzeti parlamenteknél passzívabb ellenőrzési szerepre van ítélve. Mindebből persze nem következhet az, hogy az állampolgárok a közösségi jog érvényesülési területén demokratikus ellenőrzési, ezen belül vizsgálati jog nélkül maradhatnak. A Bizottság, a Tanács, valamint a tagállami hatóságok olyan jelentős intézményi súlyt képviselnek, hogy tevékenységükkel szemben mindenképpen biztosítani kell a lehető legszélesebb terjedelmű demokratikus ellenőrzést.

A parlamenti vizsgálóbizottságok felállításának joga általában a parlamenti ellenőrzés olyan eszköze, amely által a törvényhozás közvetlenül gyűjthet információkat a törvények végrehajtásáról, a kormány felelősségéről. A legtöbb országban ennek érvényesülését törvényben garantált kényszerítőeszközök segítik: a vizsgálóbizottság által beidézett tanúk meg nem jelenés esetén elővezethetők, velük szemben rendbírság szabható ki. Hivatalos aktáit minden állami szervnek és magánjogi szervezetnek (vállalkozások, civil szervezetek, de magánszemélyek is) ki kell adni a vizsgálóbizottság kérésére. Az EP vizsgálati jogának érvényesülését azonban semmilyen jogi szankció nem biztosítja, a kényszerítőeszközök alkalmazása, a szankcionálás ugyanis hagyományosan tagállami hatáskör – amelyhez a tagállamok ragaszkodnak is, nem kívánják átengedni, és állampolgáraikat egy szupranacionális hatóság zaklatásainak kitenni. Az EP leginkább a politikai nyilvánosságot hívhatja segítségül, ha nyomást akar gyakorolni a tagállamokra vagy a közösségi szervekre.

Az Európai Közösségek parlamenti közgyűlésébe 1979-ig a tagállamok parlamentjei delegáltak képviselőket. 1979 óta közvetlenül választják a képviselőket, ami erős legitimációs bázist teremtett a közösségi jog érvényesülésének ellenőrzéséhez, a Bizottság elszámoltatásához.

Már az első, 1979-ben induló ciklusban létrehoztak vizsgálóbizottságot, mégpedig a nők európai helyzetének vizsgálatára.¹ 1981-ben az első tapasztalatok eredményeként a vizsgálati jog szabályozása megjelent a parlamenti házszabály szerepét betöltő eljárási szabályzatban (a továbbiakban: EPESZ). A Maastrichti Szerződés hatálybalépéséig ez volt az EP vizsgálati jogának egyetlen forrása. A tömör szabály csupán annyit mondott ki, hogy az EP képviselőinek egynegyede által kezdeményezett vizsgálóbizottság csak olyan, egyedi kérdésekkel foglalkozhat, amelyek a közösség feladatkörébe tartoznak.² Vizsgálatai során tehát külső szervekkel szemben nem rendelkezett semmilyen kötelező erejű bizonyítási hatáskörrel. Az eljárással érintett szervek, amelyek általában a vizsgálathoz szükséges információval rendelkeztek, és amelyek tevékenységére egyben a vizsgálat irányult (Bizottság, tagállami hatóságok), nem voltak együttműködésre kötelezve. A vizsgálóbizottságai által gyakorolt jogkör így nem terjedhetett túl az EP egészét általában megillető, feladatai ellátását segítő ellenőrzési jog által megszabott korlátokon.³ Mivel az EP különböző feladatai eltérő viszonyt eredményeztek a különböző külső szervek vonatkozásában, az ellenőrzés terjedelme is különböző erősségű volt az ellenőrzés címzettje szerint.

1 A vizsgálat következménye volt az is, hogy az EP a nők helyzetének vizsgálatára állandó bizottságot hozott létre, amely azóta is működik.

2 Dreischel, 2004, 163. o.

3 Ez a parlamenti vizsgálati jog fejlődésének kezdeti formája: kifejezett vizsgálati hatáskör híján a parlament általános hatáskörének korlátai egyben a vizsgálati hatáskör korlátait is jelentik. Német nyelvterületen ezt írja le az ún. Korollartheorie (Korollar = kb. „annak megfelelő”). Később a parlamenti vizsgálati jog több államban kiszélesedett, és önálló, általános információszerzési jog lett, a vizsgálat már nemcsak a parlament feladatkörébe tartozó döntés meghozatalát célozhatta, hanem meghatározott tényállás fennállása esetén alapot adhatott vizsgálat indítására, és annak nyomán politikai jellegű állásfoglalás meghozatalához.

Az ad hoc jelleggel felállított bizottságok rendeltetése sem volt egyértelműen rögzítve: a felelősség megállapítását célzó *ex post*, és a döntéshozatalt segítő *ex ante* típusú vizsgálati cél egyaránt megalapozta az ilyen bizottságok létrehozását. A Maastrichti Szerződés később az előbbi javára döntötte el a vizsgálóbizottságok rendeltetésére vonatkozó kérdést. Utóbbi cél elérésére ideiglenes bizottságokat (*temporary committees*) hoztak létre az eljárási szabályzat 175. szakasza alapján.⁴ Az 1981 és 1992 között létrehozott kilenc vizsgálóbizottság többsége olyan ad hoc bizottság volt, amelynek a feladata nagy horderejű ügyek megvitatása volt, és velük kapcsolatban döntési javaslat megfogalmazása a plénum számára. Ilyen volt az 1984-ben, az EP-választásokon megerősödött szélsőjobboldali pártok miatt létrehozott, a fasizmus és rasszizmus európai térnyerését, az 1985-ben létrehozott, a kábítószer-csempészet európai helyzetét, az 1986-ban létrehozott, a mezőgazdasági készletek kérdését, és az 1988-ban létrehozott, a hormontartalmú húskészítmények helyzetét vizsgáló bizottság is. A fasizmus és rasszizmus, valamint a kábítószer-csempészet témakörében a korábbi vizsgálatok következményeinek nyomán követésére újabb ad hoc bizottságok jöttek létre (1989-ben, illetve 1991-ben). E vizsgálatok eredménye később rendre

állásfoglalások meghozatalában vagy jogalkotásban öltött testet.

Ellenőrzési típusú felhatalmazással, azaz, hogy vizsgálják ki a közösségi jog megsértését, vagy az alkalmazása során előforduló visszaéléseket, és lehetőleg nevezzék meg a felelőst, a kilenc közül csupán két, magas környezeti kockázatú témákat vizsgáló bizottság rendelkezett. Az olaszországi Seveso-katasztrófa következtében létrejövő veszélyes hulladékkal kapcsolatos visszaélések kapcsán 1983-ban a mérgező és veszélyes anyagok közösségi kezelése témájában indult vizsgálat, amelynek eredménye hozzájárult a veszélyes anyagokra irányuló közösségi szabályozással kapcsolatos vitákhoz is. 1988-ban pedig a német Transnuklear vállalat által a belgiumi Mol városba engedély nélkül szállított német használt fűtőelemek kapcsán kirobbant botrány nyomán a nukleáris anyagok kezelését és szállítását vizsgálta.⁵ Az eljárás során a belga kormány hivatalnokai nem működtek maradéktalanul együtt a bizottsággal. Ennek folyamányaként a Tanács nyilatkozatot adott ki, amely szorgalmazta, hogy a tagállamok hivatalnokai – bár ez nem kötelezettségük – önkéntes alapon, az alapító szerződésekben foglalt kölcsönös együttműködés elve alapján mégis vegyenek részt az EP meghallgatásain, és működjenek együtt a bizottságokkal.⁶

4 A 175. szakasz csupán annyit tartalmaz, hogy az Elnökök Értekezlete javaslatára a Parlament bármikor felállíthat ideiglenes bizottságokat, amelyek hatáskörét, összetételét és megbízatásának idejét, amely legfeljebb 12 hónap lehet, a bizottságot létrehozó határozat tartalmazza. Az ideiglenes bizottságoknak tehát nincs önálló bizonyítási hatásköre, csak a létesítő határozat ruházhatja fel őket ilyennel. Ez a megoldás számos tagállami parlamentben is ismert: ilyen tevékenységet végeznek például a német parlament Enquete-bizottságai, vagy a magyar törvényhozás eseti bizottságai.

5 Az ügyben a belga és a német parlament is vizsgálóbizottságot hozott létre. A németországi Hanauban működő Transnuklear vállalat illegálisan szállított nukleáris hulladékot a belgiumi Molban létesített nukleáris központba. Mindkét állam bíróságai is vizsgálodtak az ügyben. A belga hatóságok döntése alapján a hulladék egy részét később visszaszállították Németországba.

6 Shackleton, 1995, 274. o.

1987-ben pontosították a házszabályi rendelkezés szövegét. A módosított változat az általános vizsgálati jogot a közösségi hatáskörök gyakorlása során felmerülő visszasságok és a közösségi jog megsértésének vizsgálatára határolta le. Ez a változatot emelte elsődleges jogforrási szintre, cikkelyezte be 1992-ben a Maastrichti Szerződés (138c cikk, az Amszterdami Szerződés által konszolidált számozás szerint 193. cikk). Ezzel az EP vizsgálati joga elsődleges közösségi jogforrási szintre emelkedett, amellyel az EP régi követelése teljesült. Rövidesen kiderült azonban, hogy az alapszerződéses felhatalmazás alapján kapott vizsgálati jog részletes szabályait meg kell alkotni. A szerződés 193. cikke azonban – szemben a korábbi házszabályi alapú önszabályozással – ezt nem hagyta az EP kizárólagos hatáskörében, hanem felhatalmazta a három közösségi intézményt, a Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot, hogy a szabályokról közösen állapodjon meg. 1995-ben az EP vizsgálóbizottságainak jogáról intézményközi megállapodás született, amely közös határozatban öltött testet (intézményköz határozat, a továbbiakban: IKH). Az IKH hatására az EP is felülvizsgálta házszabályának vonatkozó cikkét, és részletes eljárási szabályokat alkotott (176. cikk).

A szerződéses alapra helyezés megerősítette, de egyben szűkítette a vizsgálatok lehetséges tárgykörét: azokat a visszasságok kivizsgálására és a (politikai) felelősség feltárására korlátozta, valamint az eljárási szabályok kialakításában is megszűnt az EP autonómiája. A vizsgálati tárgykör változása miatt a vizsgálatok eredményétől a következtetések mellett már a felelősök megnevezését is elvárták, ami politikailag kényes kérdésekben akadályozta a vizsgálatindításhoz

szükséges konszenzust. Emiatt több olyan témában, amelyben korábban valószínűleg vizsgálóbizottságot állítottak volna fel, Maastricht után ideiglenes bizottság jött létre, az eljárási szabályzat 175. cikke alapján. Ezekre az IKH által biztosított bizonyítási jogok (tanú- és iratbizonyítás) nem érvényesültek, a bizottsággal való együttműködés önkéntes alapon állt. Ilyenek voltak az USA által kialakított, európai ipari titkok kifürkészésének gyanújába keveredett ECHELON radarrendszerrel, a láb- és körömfájás-járvánnyal, a humángenetikával, a hajózási biztonsággal, a kibővített EU pénzügyi kihívásaival, valamint a CIA által egyes tagállamok területén végzett fegyverszállításokkal foglalkozó bizottságok.

Az EP eddigi ciklusai alatt létrehozott vizsgálóbizottságok száma

Parlamenti ciklus	Létrehozott vizsgálóbizottságok száma
1979–1984	3
1984–1989	5
1989–1994	2
1994–1999	2
1999–2004	0
2004–2009	1
Összesen	13

2. Az Európai Parlament vizsgálóbizottságaira vonatkozó szabályok

2.1. EK-Szerződés 193. cikk

„Feladatai teljesítése során az Európai Parlament, tagjai egynegyedének kérelmére, ideiglenes vizsgálóbizottságot állíthat fel, hogy kivizsgálja – az e szerződés által más intézményekre vagy szervekre ruházott hatáskörök sérelme nélkül – a közösségi jog végrehajtása során felmerülő állítólagos jogsértéseket vagy hiva-

tali visszasságokat, kivéve, ha az állítólagos tényállást bíróság vizsgálja, a bírósági eljárás lezárásáig. Jelentésének benyújtása után az ideiglenes vizsgálóbizottság feloszlik. A vizsgálati jog gyakorlására vonatkozó részletes szabályokat az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös megegyezéssel határozza meg.”⁷

Az EP vizsgálati jogának szerződéses legitimitációja, mint láttuk, megerősítette, de szűkítette, fókuszálta is ezt a jogot, absztrakt vizsgálati tényállás megfogalmazásával („a közösségi jog végrehajtása során felmerülő állítólagos *jogsértések* vagy *hivatali visszasságok*”). Az eljárásnak, amelynek egy konkrét eset kivizsgálására kell irányulnia, az EP feladatai teljesítéséhez kell kapcsolódnia. Ez utóbbi igen szélesen értelmezhető feltétel, hiszen az EP bármely, az európai közösség tevékenységi körébe tartozó kérdéssel foglalkozhat, azaz döntést vagy állásfoglalást fogalmazhat meg. E feltételek mellett a vizsgálatot egyrészt közösségi – elsődleges és másodlagos jogforrásokra egyaránt vonatkozó – jogsértés, másrészt a közösségi jogalkalmazás során előforduló visszasság alapozhat meg. Utóbbi az EP által jóváhagyott értelmezés szerint akkor áll fenn, amikor egy közjogi szerv nem a számára kötelező érvényű szabályok vagy elvek szerint cselekszik. Eszerint tehát általános politikai téma nem lehet EP vizsgálat tárgya,⁸ szemben a Maastricht előtti gyakorlattal.

További korlát, hogy – számos tagállami szabályozáshoz hasonlóan – a szerződésbe bekerült a *sub judice*-elv, azaz, hogy valamely tagállami vagy közösségi bíróság előtt folyamatban lévő ügyben parlamenti vizsgálatnak nincs helye. Ez tehát amellett, hogy egy folyamatban lévő bírósági eljárás a vizsgálatindítás akadály, azt is jelenti, hogy a vizsgálatot nem lehet tovább folytatni, ha az ügy menet közben tagállami vagy közösségi szinten bírósági eljárás tárgya lesz.⁹ Hasonló rendelkezés számos tagállami szabályozásban is megtalálható, célja, hogy egy politikai természetű vizsgálat ne veszélyeztesse a folyamatban lévő, jogi felelősségre vonásra irányuló eljárás sikerét. Ezenfelül a vizsgálat nem sértheti a szerződés által más intézményekre vagy szervekre ruházott hatásköröket sem.

Fontos szabály, hogy az egynekeddes, kisebbségi indítványának a plénum nem köteles eleget tenni, a döntés az egyszerű többség kezében van.¹⁰ A parlamenti vizsgálati jog tehát európai szinten nem kisebbségi jogként lett kialakítva. Ez azzal is magyarázható, hogy a Tanács és a Bizottság mögött nem feltétlenül áll az EP lojális többsége, szemben a tagállami parlamentekben általános helyzettel, amikor a kormánynak a parlamentben többsége van, és a kormány ellenőrzését inkább az ellenzék vállalja fel. A kisebbség speciális védelme az EP többsége és a többi közösségi intézmény „hatalmi kartellje” hiányában nem indokolt. A gyakorlat is azt mu-

⁷ A Lisszaboni Szerződésben csaknem ezzel megegyező szöveg szerepel (226. cikk), mindössze az utolsó mondat tér el, amely a részletes szabályok megállapítása kapcsán a Parlamentet ruházza fel javaslattételi joggal, ám a Tanács és a Bizottság egyetértési joga továbbra is megmarad.

⁸ Mayer, 2005, 27. o.

⁹ Mayer, 2005, 28. o.

¹⁰ Nem ismert tehát a kötelező kisebbségi indítvány intézménye, amely szerint a minősített kisebbség kérésére kötelező létrehozni a vizsgálóbizottságot. Ez a kisebbségi jog Németországban alakult ki a weimari köztársaság idején, azóta megtalálható a portugál, a magyar és a szlovén parlamenti jogban is.

tatja, hogy az EP képes egységesen fellépni a Bizottsággal és a Tanáccsal szemben.

2.2. Az intézményközi határozat ¹¹

A Maastrichti Szerződés elfogadás után hat intézményközi megállapodás született a Parlament, a Tanács és a Bizottság között. Mind közül a vizsgálati jog gyakorlásáról szóló tárgyalása tartott a legtovább. A Tanács és a Parlament közötti vita fő tárgya éppen a Parlament hatásköreinek erőssége, ezen belül a tanúvallomás kikényszerítésének lehetősége volt. A kompromisszumot csak közel két év után, 1995-ben sikerült elérni.

A határozat felsorolja azokat az intézményeket, amelyekkel kapcsolatban a szerződésben biztosított vizsgálati jog felmerülhet. Ezek az Európai Közösségek intézményei vagy szervei, valamely tagállam közigazgatási szervei, vagy a közösségi jog által annak alkalmazására felhatalmazott személyek.¹² A vizsgálóbizottság feladatmeghatározását, összetételét és a jelentés benyújtásának határidejét az EP határozatban állapítja meg. A vizsgálatnak objektív határideje is van: a vizsgálóbizottság 12 hónap után mindenképpen megszűnik. Két alkalommal azonban három hónappal meghosszabbítható a megbízás ideje. További időbeli korlát, hogy vizsgálóbizottság nem állítható fel vagy alakítható meg újra olyan ügyek tekintetében, amelyekben vizsgálóbizottság már végzett vizsgálá-

tot, ha a vizsgálati jelentés benyújtását vagy a megbízás befejezését követően legalább tizenkét hónap nem telt el, kivéve, ha új tények merültek fel.¹⁴ Érvényesül tehát az egyediség elve, azaz állandó vizsgálóbizottságot – szemben például az amerikai Kongresszus gyakorlataival – nem lehet létrehozni. A ciklus végeztével a vizsgálóbizottság megbízatása mindenképpen megszűnik.¹⁵

Mivel a párhuzamos bírósági eljárás tilalma miatt a vizsgálat akadályát jelenti az Európai Bíróság előtt folyó kötelezettségiszegési eljárás, amennyiben a Bizottság ennek megindítását fontolgatja valamely tagállam ellen, az IKH szerint „a vizsgálóbizottság valamennyi szükséges intézkedést megtesz annak érdekében, hogy a Bizottság számára a Szerződések által ráruházott hatáskör teljes körű gyakorlását lehetővé tegye.”¹⁶

A bizottsági meghallgatások és tanúvallomások főszabály szerint nyilvánosak. Azonban a vizsgálóbizottság tagjai egynegyedének, a közösségi vagy a nemzeti hatóság kérelmére, illetve amennyiben az ideiglenes vizsgálóbizottság titkos információkat vizsgál, az eljárásokat zárt ülésen folytatják le. A tanúkra és szakértőkre nézve igen kedvező szabály, hogy jogukban áll zárt ülésen tanúvallomást vagy nyilatkozatot tenni.¹⁷ A tagoknak, valamint azon személyeknek, akik olyan információ birtokába jutnak, amellyel kapcsolatban a tagállamok vagy egy közösségi intézmény által elfogadott ren-

¹¹ Az Európai Parlament vizsgálati jogának gyakorlására vonatkozó részletes rendelkezésekről szóló, 1995. április 19-i 95/167/EK, Euratom, ESZAK európai parlamenti, tanácsi és bizottsági határozat.

¹² IKH 2.§ (1)

¹³ IKH 2.§ (4)

¹⁴ IKH 2.§ (5)

¹⁵ Ez a diszkontinuitás elve, amely az EPESZ 185. cikkéből következik.

¹⁶ IKH 2.§ (3)

¹⁷ IKH 2.§ (2)

delkezések szerint titoktartási kötelezettségük van, kötelesek az eljárás során tudomásukra jutott titkot megtartani, még feladataik megszűnése után is. Ez azonban csupán *lex imperfecta*, amihez szankció nem kapcsolódik.

Az IKH 3. szakasza a bizonyítékokkal, a tanúvallomással és az iratbizonyítással kapcsolatos szabályokat tartalmazza. A vizsgálóbizottság, a megfelelő indoklással, felkérhet bármely közösségi intézményt, szervet vagy tagállami kormányt, hogy jelölje ki egy tagját az eljárásban történő részvételre.¹⁸ A felkérés tehát csupán jog, eleget tenni neki nem kötelesség. Ezért – ellentétben számos tagállami parlamenti szabállyal – idézésről nem, legfeljebb meghívásról beszélhetünk. A nyilatkozatot tevő személyt tehát a közösségi szerv vagy tagállam jelöli ki, amelynek utasításai a nyilatkozó személyt kötik. A nyilatkozattételt meg lehet tagadni nemzeti vagy közösségi jogszabályokból eredő titoktartási, vagy köz-, illetve nemzetbiztonsági okból. Ez megint csak nagyra nyitható kiskaput jelent, hiszen a számos eltérő tagállami szabály nem áll össze egységes, átlátható feltételrendszerrel.

A tagállami, illetve közösségi hatóságok a vizsgálóbizottság rendelkezésére bocsátják a vizsgálat ellátásához szükséges dokumentumokat, a fenti megtagadási ok itt is érvényesül. Érdekesség, hogy a dokumentumok bemutatását a tagállamok, illetve közösségi szervek maguk is kezdeményezhetik. A tagállamok eljárás feletti kontrollját mutatja az a szabály is, hogy a közösségi intézmények az érintett tagállam előzetes tájé-

koztatása nélkül nem bocsátanak a vizsgálóbizottság rendelkezésére az adott tagállamból származó dokumentumot.¹⁹ A határozat azonban nem tartalmaz semmilyen rendelkezést a titkos vagy bizalmas dokumentumok esetén követendő eljárásra nézve.

A bizonyításra vonatkozó szabályok érvényesülnek a közösségi jog alkalmazására felhatalmazott személyekkel és szervekkel szemben is. A vizsgálóbizottság emellett bármely személyt felhívhat tanúvallomásra, ami megint csak lehetőség, de nem kikényszeríthető jogosítvány. Ezzel a lehetőséggel mindhárom, a későbbiekben bemutatandó vizsgálóbizottság élt is. A vizsgálatot érintetteknek, vagyis azoknak, akikre nézve a vizsgálat általi megnevezés hátrányos lehet, joguk van ahhoz, hogy a vizsgálóbizottság meghallgassa őket.²⁰ A jelentés egyébként nem hozható nyilvánosságra, amennyiben személyeket nevez meg.

A jelentést a Parlament plénuma számára kell benyújtani, amely határoz a nyilvánosságra hozatalról, a titkos információk védelme figyelembevételével.²¹ A jelentés mellett a plénum ajánlást is megfogalmazhat a közösségi intézmények vagy a tagállamok részére, kötelezettségek megfogalmazására azonban nincs hatásköre. A jelentés tehát elsősorban politikai jellegű, közvetlen jogi hatása nincs.

2.3. Eljárási szabályzat (hárszabály)

176. cikk

Az eljárás részletes szabályait az EP eljárási szabályzat 176. cikke tartalmazza,

18 IKH 3.§ (2)

19 IKH 3.§ (6)

20 IKH 3.§ (8)

21 IKH 4.§ (2)



az IKH szövege a szabályzat VIII. mellékleteként egyben az eljárási szabályzat részévé vált. Az EP saját szabályzatában csak önmagára kötelező erejű kiegészítő szabályokat alkothat meg. A szabályzat szerint a vizsgálatindításra irányuló kérelemben a vizsgálat tárgyát pontosan meg kell határozni, és részletes indoklással kell ellátni.²² E rendelkezés célja kiküszöbölni a vizsgálat céljára vonatkozó esetleges későbbi politikai jellegű vitákat. A vizsgálóbizottságot létrehozó határozatot közzé kell tenni az EU Hivatalos Lapjában. A határozatnak harmadik személyekkel szemben nincs joghatása, ezért nem lehet megsemmisítési eljárás tárgya sem az Európai Bíróság előtt.²³

A vizsgálóbizottság belső arányainak az EP frakcióinak összetétele szerint kell alakulnia (arányos összetétel). A bizottság egy elnököt és két alelnököt választ, valamint egy vagy több előadót (*rappor-teur*) nevez ki, meghatározott feladatok ellátására. Az elnök szükség esetén, a bizottsági megerősítés feltételével gyakorolja annak hatásköreit az ülések között.²⁴ A vizsgálóbizottság jogainak sérelme esetén is az elnöknek javasolja a szükséges intézkedések megtételét. A tagoknak titoktartási nyilatkozatot kell tenniük.²⁵ A vizsgálat végén a vizsgálóbizottság a plénum számára nyújtja be a jelentését, amely kisebbségi véleményeket is tartalmazhat. A jelentésről csak a vizsgálóbizottság kifejezett kérésére tar-

tanak plenáris vitát, amelyre a benyújtást követő ülésen kerül sor.²⁶ Szokatlan, ám pozitívan értékelhető a vizsgálat eredményeinek hasznosulására irányuló szabály, amely ugyanakkor meglehetősen gyenge és általános hatáskört ír le. Az EP elnöke utasítja az EP illetékes bizottságát, hogy kísérelje figyelemmel a vizsgálat eredményeként tett intézkedéseket, és szükség esetén tegyen jelentést róluk. Az elnök emellett minden szükséges lépést megtesz, amely biztosítja a vizsgálat eredményeként hozott döntések gyakorlati megvalósulását.²⁷

3. A gyakorlat Maastricht óta

Vizsgálati jogának szerződéses deklarációja óta az EP három vizsgálóbizottságot hozott létre, 1995-ben a Közösségi Szállítási Rendszerrel, 1996-ban a BSE-járvány kialakulásával és kezelésével, 2006-ban pedig az Equitable Life brit székelyű életbiztosító válságával kapcsolatos visszasságok kivizsgálására.²⁸

3.1. Közösségi Szállítási Rendszer

Az EP 1995. december 13-án döntött a közösségen belüli és kívüli áruszállítások vámkezelési (befizetési és visszatérítési) rendszerével kapcsolatos visszasságok kivizsgálására 17 tagú vizsgálóbizottság létrehozásáról. A vizsgálat tárgyát képe-

22 EPESZ 176. (3)

23 Mayer, 2005, 27. o.

24 EPESZ 176. (5)

25 EPESZ 176. (9)

26 EPESZ 176. (10)

27 EPESZ 176. (11)

28 Ennél persze jóval több indítvány született, ám azokhoz nem sikerült megszerezni a plenáris többség támogatását. Ilyen volt például az első, a 193. cikkben alapuló indítvány, amely a csendes-óceáni francia kísérleti atomrobbantások körülményeit vizsgálta volna.

ző rendszert, amelynek lényege az volt, hogy a közösség területére behozott áruk után a vámot a célországban kellett megfizetni, 1968-ban hat tagállamra méretezve alakították ki, így a kibővülő EU számára már nem volt megfelelő. A tagállami hatóságok számos esetben a közösségi költségvetés kárára jártak el a vámügyintézés során, ellenőrzéseik nem minden esetben voltak kellően hatékonyak a vámuniót kihasználó csalások kiszűrésére a határon átnyúló áruszállítások esetén, azaz nem léptek fel kellő eréllyel a közösségi pénzügyi érdekek védelme érdekében. Mindez vámcsalások sorozatát vonta maga után, ami jelentősen megkárosította a közösségi költségvetést. Szemben a rákövetkező két eljárással, a vizsgálat tehát elsősorban nem közvetlenül az állampolgárok, hanem a közösség pénzügyi érdekeit érintette, ezért nagy visszhangot nem is tudott kiváltani.

Még a felállítás előtt hatásköri rivalizálás alakult ki az állandó költségvetési ellenőrző bizottság és a tervezett vizsgálóbizottság között.²⁹ Előbbi tapasztalatra hivatkozva maga kívánta a vizsgálatot elvégezni. A vitából végül is a külön vizsgálóbizottság felállítása mellett érvelők kerültek ki győztesen. Az állandó bizottsági vizsgálat ugyanis általában az EP belső ügye, ahol a rendes ügymenet szerint több párhuzamos eljárás közül egyik sem kap kiemelkedő hangsúlyt. Az ad hoc bizottság létrehozásával végül sikerült érvényt szerezni az ügy közérdekű jellegének, és az érdeklődés fókuszába állítani a témát. Ez nagyban hozzájárult a vizsgálat sikeréhez: a nyilvánosság ereje által eleve jobb együttműködést eredmé-

nyezett a vizsgálóbizottsággal az érintettek, elsősorban a tagállami hatóságok részéről.

A vizsgálóbizottság 65 személyt hallgatott meg, köztük mindkét illetékes biztost, tagállami vámhatóságok képviselőit, szállítmányozási vállalatok képviselőit. A meghívottak közül többen éltek azon jogukkal, hogy zárt ülésen hallgassák meg őket. A vizsgálóbizottság informális eszközökkel igyekezett pótolni a formális hatáskör hiányát, például nyilatkozatot töltetett ki a tanúkkal, és utólag a nyilatkozatok szövegének hitelességét aláíratta velük, majd a szöveget nyilvánosságra hozta. Bár mindez jogilag nem lett volna a tanúk kötelessége, egyikük sem tagadta meg a kérést.³⁰

A nyilvánosságra hozott jelentés, amely 13 hónapnyi tevékenység után, 1997 februárjában készült el, elsősorban a tagállami vámhatóságokat kritizálta, amiért azok nem álltak át a belső vámhatárok megszüntével létrejött egységes vámterület kezelésére, és ellenőrzési tevékenységüket nem kellően hatékonyan, és kizárólag nemzeti léptékben gondolkodva szervezték meg. Nem tartalmazott azonban olyan megállapítást, amely egyértelműen egy meghatározott szervezet vagy személy felelősségét mondaná ki, szemben a másik két vizsgálati jelentéssel, amely túlnyomórészt az Egyesült Királyság terhére rója a mulasztásokat. A jelentés hatására jelentős informatikai fejlesztés indult meg, valamint szigorították a biztonsági előírásokra és az ellenőrzésekre vonatkozó szabályokat. A vizsgálóbizottság sikeresen ráirányította a figyelmet arra, hogy a szigorítások nem új határok emelésével, hanem a jogi és

²⁹ Beckedorf, 1997, 221. o.

³⁰ Shackleton, 1998, 123. o.

igazságügyi együttműködés területén történő intézkedésekkel ültethetők át a gyakorlatba.

3.2. BSE

A következő vizsgálóbizottság még az első tevékenységének befejezése előtt, 1996. július 18-án jött létre azzal a megbízással, hogy kivizsgálja a BSE (*bovine spongiform encephalopathy*, szarvasmarhákat fenyegető szivacsos agysorvadás, kergemarhakór) elleni küzdelem kapcsán folytatott tevékenységeket és elkövetett mulasztásokat a Bizottság, a Tanács és az Egyesült Királyság kormánya részéről. Az emberre is veszélyes BSE az Egyesült Királyságból kiindulva több tagállamban megjelent, és hosszú időre zavarokat okozott az európai húspiacon. A tagállamok, figyelmen kívül hagyva a közös piac elveit, és azt, hogy a járványt már nem lehet a határokon megállítani, igyekeztek egyoldalúan lezárni határait a marhahústermékek területén egymás előtt, ahelyett, hogy a közösségi szinten, a Tanácsban vagy az Állandó Állategészségügyi Bizottságban megegyeztek volna a szükséges intézkedésekről.

A 19 tagú grémium a munka elvégzésére eredetileg mindössze három hónapot kapott, amelyet később ugyanennyi idővel meghosszabbítottak. A sűrűn ülésező vizsgálóbizottság intenzív bizonyítási eljárása során nyilatkozatot tett az Európai Bizottság elnöke, *Jaques Santer*, három hivatalban lévő, valamint két korábbi biztos, a mezőgazdasági miniszterek tanácsának elnöke, továbbá több bizottsági főigazgatóság magas rangú képviselői, valamint számos szakértő.

A megjelenést egyedül az Egyesült Királyság mezőgazdasági minisztere tagadta meg, aki államtitkárát (*permanent secretary*) küldte maga helyett a meghallgatásra. Az államtitkár azonban a közösségi jog szerint nem helyettesíthette volna a minisztert, mert a brit gyakorlat szerint nem a miniszter politikai helyettesének, hanem magas rangú köztisztviselőnek minősül. A brit miniszter többszöri felszólítás ellenére távol maradt a vizsgálóbizottság üléseitől, amiben a miniszterelnök, *John Major* is támogatta egy sajtónyilatkozat útján.³¹ Az ügynek nagy politikai visszhangja lett, hiszen egy tagállam megtagadta az együttműködést egy közösségi szervvel, ráadásul – kiszabható szankció híján – minden következmény nélkül. Az EP jogorvoslati lehetőségei a tagállamokkal szemben egyébként is korlátozottak: köteleességszegési eljárást csak a Bizottság indíthat a vétkes tagállam ellen.

A jelentést, amelyet nyilvánosságra is hoztak, a plénum 1997 februárjában nagy többséggel fogadta el. A fő felelősség a vizsgálat eredménye szerint az Egyesült Királyság kormányát terheli, a járvány veszélyeinek nem megfelelő felmérése, a szükséges intézkedések elmulasztása, valamint a releváns közösségi jogszabályok nem megfelelő alkalmazása miatt. A jelentés azonban a Bizottságot is elmarasztalta, mivel fontosabbnak tekintette az egységes húspiac zavartalan működését, mint az emberi egészséget fenyegető kockázatok csökkentését, valamint a brit kormány nyomására enyhítette a kilencvenes évek elején brit vágóhidakon tartott ellenőrzések negatív eredményeit. A képviselők a közösségi állategészségügyi felelősségi és döntés-

31 Bővebben lásd Beckedorf, 1997, 243. o.

hozatali rendszert is kritizálták, rámutatva az átláthatatlan szervezetrendszerre.

A BSE-ügyet övező általános felháborodás mértékét jelzi, hogy az EP bizalmatlansági indítványt helyezett kilátásba arra az esetre, ha a jelentésben foglalt ajánlásoknak a Bizottság legkésőbb 1997 novemberére nem tesz eleget. Ez volt az első eset az Európai Közösség történetében, amikor komolyan felmerült egy, az egész Bizottság leváltásával járó bizalmatlansági indítvány. A nyilatkozatnak inkább politikai jelentősége volt, hiszen a közösségi jog a feltételes bizalmatlansági indítvány intézményét nem ismeri. A fenyegetés nem maradt következmények nélkül: a Bizottság elnöke, Jaques Santer elismerte a hibákat, és az állategészségügy bizottsági intézményrendszerét alapjaiban változtatták meg az ügy hatására. A Bizottság Fogyasztóvédelmi Főigazgatóságának addigi 140 fős létszámát és feladatkörét majdnem a kétszeresére bővítették, mivel ide került át az addig érinthetetlennek vélt, nagy tekintélyű Mezőgazdasági Főigazgatóságtól az élelmiszer-biztonság területének, valamint hét szakértői bizottságnak a felügyelete. A Bizottság emellett külön értékelő részleget hozott létre a közegészségügyi kockázatok elemzésére. Ez a két főigazgatóság addigi legjelentősebb átszervezését jelentette.³²

3.3. Equitable Life

A harmadik vizsgálóbizottság létrehozására hosszú szünet után, az első két vizsgálat után közel egy évtizeddel, 2006. január 16-án került sor. A képviselők ismét az Egyesült Királyság kormányának

felelősségét vetették fel: a vizsgálat a brit Equitable Life életbiztosító összeomlásának körülményeire, és az emiatt hátrányos helyzetbe került kötvénytulajdonosok helyzetére, esetleges kárpótlására, valamint a tagállami és közösségi hatóságok mulasztására irányult. A biztosító-társaság a kilencvenes években fizetéseképtelenné vált, amit a vezetés az ügyfelek és a munkatársak előtt is eltitkolt. Ez egymillió kötvénytulajdonost érintett hátrányosan az Egyesült Királyságban, és – mivel a társaság más tagállamokban is értékesítette biztosítási szolgáltatásait – tizenötezeret más tagállamokban, elsősorban Írországból és Németországból. A cég vesztésegei őket különösen súlyosan érintették, hiszen a szolgáltató és a fogyasztó székhelye szerinti pénzügyi felügyeleti hatóságok egymásra mutogattak, és nem nyújtottak hatékony védelmet a külföldi ügyfeleknek. Az ügyben az Egyesült Királyság hatóságai is vizsgálódtak, majd károsult brit, német és ír állampolgárok két petíciót nyújtottak be az EP-hez, 2004-ben és 2005-ben. Az állampolgári kezdeményezést a plénum felkarolta, és 213 képviselő kérelmére létrejött a vizsgálóbizottság.

A vizsgálat tárgya annak megállapítása volt, hogy az Egyesült Királyság megfelelően ültette-e át jogrendszerébe 2004-ben az életbiztosítási szolgáltatások szabadságáról szóló 92/96/EGK tanácsi irányelvet („Third Life Directive”). A képviselők emellett tisztázni akarták, hogy a szigetországi szabályozó hatóságok megtették-e mindent az Equitable Life tartalékképzésre irányuló és számviteli gyakorlatának ellenőrzésével annak érdekében, hogy a kötvénytulajdonosokat megvédjék. Emellett a vizsgálóbizott-

32 Bővebben lásd Shackleton, 1998, 124. o.

ság megbízása tartalmazta a jövőre vonatkozó javaslatok kidolgozását is.

A 15 hónapig tartó eljárás során a 22 tagú vizsgálóbizottság megállapította, hogy a vonatkozó irányelv átültetése a szigetországban nem volt átlátható, a szabályozás során nem tartották tiszteletben az irányelv végső célját, a közösségi biztosítási jog alapelvei nem érvényesültek. A brit felügyeleti hatóságok emellett a jelentés szerint kesztyűs kézzel bántak a neves, nagy tekintéllyel bíró társasággal, nem vették komolyan pénzügyi nehézségeit. A 2007 júniusában, nagy többséggel elfogadott jelentés ezért felszólította az Egyesült Királyság kormányát, hogy kompenzálja a károsultakat. Bár ennek kikényszerítésére az EP-nek nincs hatásköre, a jelentés szerint „az Egyesült Királyság kormányát kötelezettség terheli”, és „erősen ajánlott”, hogy a károsultakat minden tagállamban megfelelően kártalanítsa. A jövőre nézve a jelentés szorgalmazza a fogyasztók bizalmának növelését a közös biztosítási piacon, különös tekintettel a demográfiai folyamatokra. Ennek eszköze lehet az egységes, hatékony felügyeleti tevékenység és az átlátható felelősségi rend annak érdekében, hogy a szolgáltatások szabad áramlása ne adhasson alapot a felelősség aluli kibújásra, azaz a határon átnyúló szolgáltatások esetén a felügyelet és a fogyasztóvédelem „kövesse” a szolgáltatót. Ennek érdekében a jelentés a rendeleti jogalkotást szorgalmazza a biztosítási tevékenység szabályozása során, az irányelvi helyett. A közösségi szerveknek – főként a Bizottságnak, amely nem lépett fel időben kellő eréllyel – a jelentés szerint aktívabb szerepet kell játszaniuk a közösségi bizto-

sítási szabályok érvényesítése érdekében.

A vizsgálóbizottság előtt 38 tanú tett nyilatkozatot. Bár a meghallgatások során a meghívottak nagy része (köztük a belső piaci biztos, több tagállami és bizottsági vezető tisztségviselő) eleget tett a vizsgálóbizottság kérésének, megjelent és nyilatkozott, először fordult elő, hogy a meghívott tanúk közül nagyobb számban, közel húszan megtagadták az együttműködést a vizsgálóbizottsággal. Az Egyesült Királyság öt vezető, egykori és hivatalban lévő kormányzati tisztviselője, az ír ipari, vállalkozás- és munkaügyi miniszter, a korábbi belső piaci biztos, valamint több biztosítási szakmai szervezet képviselője, két újságíró, valamint az Equitable Life egy korábbi németországi ügynöke is megtagadta a nyilatkozattételt.³³ Emiatt a vizsgálóbizottság a jelentésben újra rámutatott arra, hogy a tanúk és a tagállami hatóságok együttműködésének elérése érdekében erősíteni kell az EP hatásköreit.

4. Értékelés

A Maastrichti Szerződés által az EP vizsgálóbizottsági joga megerősödött, ami fontos lépés volt az EU-ban általánosan kritizált demokratikus deficit kiegyensúlyozása, a közösségi intézmények elszámoltathatósága felé. A vizsgálóbizottság eszközével azonban az EP továbbra is ritkán él, leginkább olyan esetekben, amikor a vizsgálat tárgya a közvéleményben nagy visszhangot vált ki, és ezáltal az EP a nyilvánosság erejével el tudja érni a tagállamok és a közösségi szervek együttműködését. A három eddigi vizsgálóbi-

33 Equitable Life bizottsági jelentés 20. o.

zottság sikeresen mozgósította a közvéleményt és állította célkeresztbe az unió közös piacának, valamint állampolgárainak érdekeit közvetlenül „veszélyeztető” brüsszeli – és tagállami – bürokráciát. Különösen a BSE-bizottság apellált sikerrel a járványtól rettegő uniós polgárok félelemmel vegyes felháborodására. Az EP bizonyíthatta, hogy képes megvédeni az állampolgárok érdekét, és tesz is ennek érdekében, szemben a mulasztónak, dekonstruktívnak beállított bürokráciával. A sajtó általában pozitívan kommentálta az EP vizsgálati tevékenységét, beleértve az általában euroszeptikus orgánákat is.³⁴

Az EP a vizsgált esetekben jóval nagyobb figyelmet és támogatást tudott kivívni magának, mint általában működése során. Ahol azonban az állampolgárok nem érezték magukat közvetlenül az adott ügy által érintve, és a közfelháborodás nem sietett a képviselők segítségére, ott érdemi együttműködést, jogi eszközök híján, nem tudtak elérni. Nehezíti a demokratikus vizsgálati jog kibontakozását az a körülmény is, hogy az egyegyedese kisebbség által kezdeményezett eljárás tényleges elindításához a plénum többségi döntése, azaz széles politikai konszenzus szükséges. A többségi elv miatt gyakorlatilag a politikai csoportok vezetőiből álló Elnökök Tanácsa dönti el, hogy melyik kezdeményezés lehet eredményes.

A vizsgálati hatáskörök a viszonylag látványos, de elszigetelt sikerek ellenére nem hasonlíthatók a tagállamok parlamentjének vizsgálati jogköreihez. Minden vizsgálati jog sikeres gyakorlása

szempontjából ugyanis az a kulcskérdés, hogy a vizsgálóbizottság rendelkezik-e kellő hatáskörrel a szükséges bizonyítékok beszerzése, mindenekelőtt a tanúvallomások és a szükséges iratok bemutatásának kikényszerítése terén, vagy a vizsgálat ki van téve a felek egyenrangúságon alapuló együttműködése esetlegességének, és így a vizsgálóbizottság az esetlegesen ellenérdekelte hivatalos felek nyilatkozata híján legfeljebb az általa felkért független szakértők véleményadásában bízhat.

Mindenekelőtt a tagállami hatóságok és a vizsgálattal érintett harmadik személyek együttműködése területén vannak hiányosságok. A Bizottsággal és a Tanáccsal szemben az EP-nek vannak eszközei, amelyekkel nyomást gyakorolhat rájuk. Mindkettővel szemben általános kérdezési joga van, a Bizottsággal szemben felvetheti emellett a bizalmi kérdést is, és a költségvetési jog gyakorlása által érdemben befolyásolhatja tevékenységét. A Bizottság eddig minden esetben együtt is működött az EP vizsgálóbizottságaival, mind vezetői, mind alsóbb, hivatalnoki szinten. Mivel a közösségi jog legnagyobb részét tagállami szinten hajtják végre, a legtöbb közösségi jogsértés általában a tagállamok részéről merül fel, ám az EP éppen velük szemben rendelkezik a leggyengébb eszközzel. Csak közvetett módon léphet fel velük szemben: köteleességszegési eljárás indítását kezdeményezheti a Bizottságnál. A tanúvallomás, illetve az iratbemutatás megtagadására, illetve a tanúk jogállítására az IKH és az EP eljárási szabály-

34 Még az EP iránt nem kifejezetten elkötelezett Financial Times is így írt: „Üdvözölhető, hogy az EP több is lehet, mint egy beszédgyár, képes energiáit a brüsszeli bürokrácia által mellőzött, fontos problémák megoldására fordítani, és képes ezekben hatékony jogorvoslatot elérni”. Idézi Shackleton, 1998, 125. o.



zata alapján egyaránt a tagállami szabályok irányadók, ami heterogén, egységesen nem értelmezhető jogalkalmazáshoz vezet. A tanúkat az eljárásban ugyanolyan jogok illetik meg, mint amelyek a származási országa bírósága előtt való tanúskodás esetén megilletnék őket.³⁵ Harmadik személyek (magánszemélyek, vállalkozások) esetén a vizsgálóbizottság csak az önkéntes együttműködésben bízhat. A jelenlegi szabályozás inkább „tanúpárti”, azaz a tanúk jogait bővebben tárgyalja, mint a kötelességeit.

A vizsgálóbizottságok ritka bevetése mindenesetre jelzi, hogy a tagállamok még e korlátozott hatáskörű grémiumo-

kat sem látják szívesen vizsgálódni saját házuk táján. Az IKH-ban az 1999-ig tartó ciklus lezárása utánra előirányzott felülvizsgálatra³⁶ a mai napig nem került sor. Shackleton az EP vizsgálóbizottságait tigriskölykökhöz hasonlította: már mutatják karmaikat, de még messze nem olyan erősek, mint felnőtt társaik.³⁷ A bemutatott vizsgálóbizottságok formális jogkörök híján is, a nyilvánosság erejét segítségül hívva, látványos eredményeket tudtak elérni. Azonban ahhoz még idő kell, hogy a parlamenti vizsgálat az EP eszköztárának és az Európai Unió demokratikus elszámoltatási rendszerének bevett, elismert és hatékony eleme legyen.

Irodalom

- Beckedorf, Ingo: Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments. In: *Europarecht*, 1997/3, 237–260. o.
- Corbett, Richard–Jacobs, Francis–Shackleton, Michael: *The European Parliament*, John Harper Publishing, London, 1995
- Dreischel, Stephen: Das EU Parlament – ein machtvoller oder machtloser Kontroller? In: Holtmann, Everhard–Patzelt, Werner J.: *Kampf der Gewalten?* VS Verlag für Socialwissenschaften, Wiesbaden, 2004
- Mayer, Heinz: *Kommentar zu EU- und EG-Vertrag*, Manzsche Verlags- und Universitäts- Buchhandlung, Wien, 2005
- Shackleton, Michael: The European Parliament's New Committees of Inquiry: Tiger or Paper Tiger? In: *Journal of Common Market Studies*, 1998, vol. 36/1, 115–130. o.

Az 1993 után keletkezett vizsgálóbizottsági jelentések elérhetőik:

Közösségi Szállítási Rendszer:

http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/transit/kelletta/default_en.htm

BSE:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A4-1997-0020+0+DOC+PDF+VO//EN>

Equitable Life:

http://www.europarl.europa.eu/comparl/tempcom/equi/report_en.pdf

³⁵ EPESZ 176. (7)

³⁶ IKH 6.§

³⁷ Shackleton, 1998, 116.o.

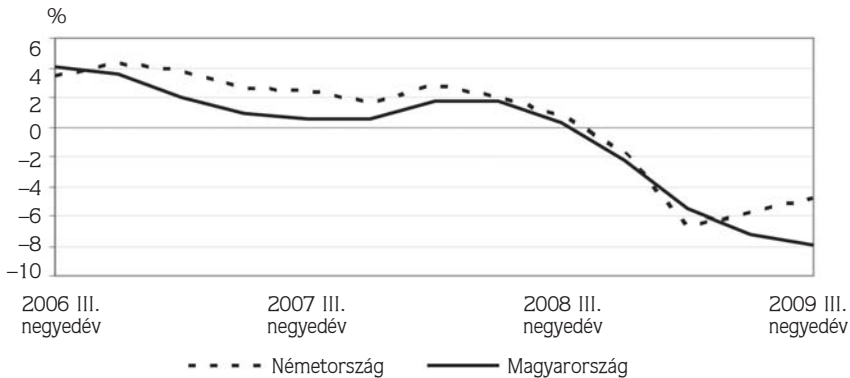
KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

A magyar-német gazdasági kapcsolatok főbb jellemzői

Az utóbbi években a magyar és a német gazdaság fejlődése szoros összefüggést mutatott egymással. A német gazdaság növekedésének gyorsulásával párhuzamosan a magyar gazdaság is rendre nagyobb mértékben növekszik, míg dekonjunktúra idején mindkét gazdaság lassul, vagy teljesítménye akár vissza is esik.

A két ország gazdasági fejlődésének együttmozgása annak a következménye, hogy gazdasági fejlődésünk az elmúlt évek során exportvezérelt volt, s a legfontosabb piacunk Németország. Hazánk gazdasága 2006 negyedik negyedévéig gyorsabban növekedett, mint a nyugat-európai országoké, köztük Németorszáé, s így a fejlettségbeli különbségek mérséklődtek. 2006 utolsó negyedévéitől kezdve azonban ez a folyamat megszakadt: a gazdasági fejlődés üteme 2006 utolsó negyedévéitől két éven keresztül

alacsonyabb volt, mint a Németországra jellemző, az utóbbi negyedévekben pedig – a 2009. évi elsőt leszámítva – a visszaesés hazánkban volt markánsabb. Ez a folyamat mindenekelőtt a Magyarországon végrehajtott, a belső egyensúly javítását célzó gazdaságpolitikai intézkedések eredménye, ami a – GDP legnagyobb részét jelentő – lakossági fogyasztási kiadások kedvezőtlen változásával járt együtt. Középtávon vizsgálva: a magyar GDP 2005 és 2008 között összességében 5,6%-kal nőtt, a lényegesen magasabb bázissal rendelkező német pedig 7,0%-kal. (Értékben számítva az egy főre jutó 2008. évi GDP Németországban 3200 euróval, hazánkban pedig 1700 euróval haladta meg a három évvel korábbit. A visegrádi országok közül még Lengyelországban volt kisebb az egy főre jutó GDP euróban számított értékün-



Forrás: Eurostat

1. ábra. A GDP változása az előző év azonos negyedévéhez képest (szezonálisan és naptári hatással kiigazított indexek)

vekménye, mint a németé, bár a növekmények közötti különbség mindössze 100 euró volt. Csehország esetében 4400 euróval, Szlovákiában pedig 4900 euróval nőtt három év alatt az egy főre jutó bruttó hazai termék, 1200, illetve 1700 euróval meghaladva a németországi növekményt.)

A vázolt növekedések eredményeképpen 2008-ban az egy főre jutó bruttó hazai termék Németországban 30 400 euró, hazánkban pedig 10 500 euró volt. A vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP értékében azonban kisebb különbség mutatkozik, mivel ez a mutató kiküszöböli az egyes országok eltérő árszínvonalának hatását, jelen esetben azt, hogy a németországi árszínvonal magasabb a magyarországinál. A 2008. évi német árszint 4%-kal haladta meg az uniós átlagot, Magyarországon viszont harmadával elmaradt attól, s így a német árszínvonal a hazait 56%-kal haladta meg.¹ Vásárlóerő-paritáson vizsgálva az egy főre jutó magyar GDP 45%-át jelentette a németnek, és 63%-át az uniós átlagnak.

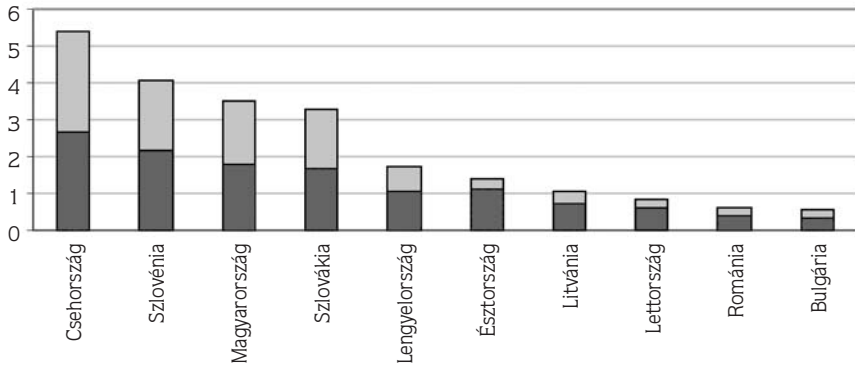
A reálgazdasági tranzakciók közül elsőként a *külkereskedelmi termékforgalmat* vizsgáljuk meg. Bár Németországgal mindig is jelentős forgalmat bonyolított le hazánk, a legfontosabb békeévbeli partnerünkkel csak a rendszerváltást követően vált. Az első világháborúig Ausztria után a második, majd az Osztrák-Magyar Monarchia felbomlását követően – Ausztriát és Csehszlovákiát követve – a harmadik legfontosabb partnerünk volt. Behozatalunkban az ipari, míg kivitelünkben a mezőgazdasági termékek túlsúlya volt a

jellemző (gépek és készülékek, gyapjúszövet, kőszén, illetve tojás, toll, árpa, ökrök). A második világháborút követően a két Németországgal lebonyolított forgalom együttes értéke újra a második legjelentősebb volt, ezúttal a Szovjetuniót követően. A külkereskedelmi termékforgalom 2008. évi, végleges adatai szerint a Németországba irányuló exportunk értéke 19,6 milliárd euró volt, az onnan érkező importé pedig 18,8 milliárd eurót tett ki. A kivitel euróban számított 2008. évi értéke lényegében a megelőző évi szinten alakult, míg a behozatalé 1,3%-kal növekedett. A külkereskedelmi mérleg az import magasabb értékindexének betudhatóan romlott, de még így is aktívumot mutat (785 millió euró). A Németországgal lebonyolított termékforgalom az utóbbi években szerényebb mértékben bővült, mint a forgalom egésze, amellyel párhuzamosan Németország kereskedelemben elért részaránya csökkenést mutat. A mérséklődés ellenére azonban még mindig magas a legfontosabb partnerünk, 2008. évi részesedése a forgalom mindkét irányában meghaladta az egyegyedet. (Exportban a második és a harmadik legfontosabb felvevőpiacunk, Románia, valamint Olaszország részaránya egyaránt 5%, míg behozatalban Oroszország a második legfontosabb partner, 9%-os részesedéssel.)

A Német Szövetségi Statisztikai Hivatal, a DESTATIS 2008. évre vonatkozó adatai szerint hazánk a 15. legfontosabb exportpiaca Németországnak, míg az importtranszorukban a 16. helyezést sikerült elérnünk. Németország, a világ 2003 óta legnagyobb termékexportőre

¹ A fogyasztóiár-színvonalakban kisebb mértékű, nem egész másfélszeres a két ország közötti különbség, ami teljes egészében abból fakad, hogy a magyar fogyasztóiár-szint kisebb mértékben marad el az uniós átlagtól (30%-kal), mint a GDP esetében.

ezer euró/fő



□ Németország adott partnerországból beérkező importja az adott ország egy lakosára vetítve

■ Németország adott partnerországba feladott exportja az adott ország egy lakosára vetítve

Forrás: DESTATIS

2. ábra. Az újonnan csatlakozott kelet-közép-európai országok egy főre jutó külkereskedelmi forgalma Németországgal, 2008

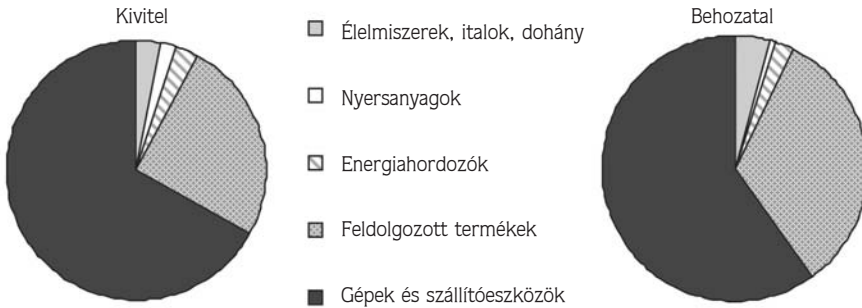
az újonnan csatlakozott országok közül csupán a két keleti szomszédjával, Lengyelországgal, valamint Csehországgal bonyolított le a magyarnál jelentősebb értékű külkereskedelmi forgalmat 2008-ban. Az adott partnerország egy lakosára jutó forgalom alapján szintén harmadik Magyarország; ebben a rangsorban Csehország és Szlovénia található az első két helyen.

Ami a Németországgal folytatott külkereskedelmi forgalmunk termékszerkezetét illeti, 2008-ban az export kétharmadát a gépek és szállítóeszközök árucsoportba tartozó termékek tették ki. Ez az arány 6 százalékponttal magasabb, mint ami az export egészére kialakult. Jelentős, s ellentétes irányú eltérés az agrárjellegű kivitelünket jellemezte: míg a 2008. évi teljes exportnak 6,7%-át adta az élelmiszerek, italok, dohánytermékek forgalma, addig a Németországba irányulóknak mindössze 3,0%-át. Az importot illetően is lényegesen nagyobb a gépek és szállítóeszközök szerepe a német

relációban, mint a teljes forgalomban (60, illetve 49%). Ezen különbség értékelését valamelyest árnyalja ugyanakkor, hogy a teljes behozatalból 13%-kal részesedő energiaimport kétharmada, 6,3 milliárd euró értékű áru Oroszországból érkezik. Ez a tétel önmagában akkora volument képvisel, amely az egyes országok, illetve a teljes behozatal árucsoportos szerkezete között mindenképpen különbségeket idéz elő. (Más megközelítésben vizsgálva: gépjellegű behozatalunk 31%-a érkezik Németországból, az energiahordozók importjának viszont csupán 4%-a.)

A Németországgal folytatott külkereskedelmünk legfontosabb termékcsoportjait az 1. táblázat tartalmazza. A külkereskedelem iparágon belüli jellegére utalhat, hogy közülük több a forgalom mindkét oldalán megtalálható.

A 2009. január–októberi adatok szerint a Németországba irányuló exportunk euróértéke 24%-kal, az importé pedig 31%-kal esett vissza. Németország for-



3. ábra. A Németországgal lebonyolított külkereskedelmi termékforgalom árucsoportos szerkezete, 2008

galmunkban elért részesedése valamelyest tovább mérséklődött, miután a teljes külkereskedelmünk a fentieknél kisebb mértékben – bár igen jelentősen – kivitelben 22, behozatalban pedig 28%-kal csökkent a 2008. január–októberi időszakhoz képest. A Németországba irányuló exportunk értéke az év első tíz hónapja során alig haladta meg a 2005. január–októberi szintet, míg az import

szintje megközelítőleg az öt évvel korábbira esett vissza.

A reálgazdasági tranzakciók másikat a *szolgáltatás- külkereskedelmi forgalom* jelenti. A német viszonylatban a szolgáltatások értékesítéséből származó bevételek 2,0 milliárd eurót, míg a vásárlásukból adódó kiadások 1,9 milliárdot tettek ki 2008-ban. Németországnak, legfontosabb partnerünknek a ré-

1. táblázat. A legnagyobb forgalmú termékcsoportok a Németországgal lebonyolított külkereskedelemben, 2008

Export			Import		
A termékkör neve	A forgalom értéke (Millió euró)	A forgalom éves átlagos változása, 2007–2008, %	A termékkör neve	A forgalom értéke (Millió euró)	A forgalom éves átlagos változása, 2007–2008, %
Személygépkocsik és személyszállításra tervezett gépjárművek	1770	46,5	Belsőégésű motorok alkatrészei	1899	-6,2
Szikragyújtású belsőégésű motor	1453	-14,4	Személygépkocsik és személyszállításra tervezett gépjárművek	1095	8,0
Gépjármű-alkatrész és -tartozék	1189	3,4	Gépjármű-alkatrész és -tartozék	1023	25,9
Kompressziós gyújtású belső égésű motor (dízel, vagy féldízel)	1187	22,6	Integrált áramkör és mikroszerkezet	590	-0,6
Elektromosan szigetelt huzal és vezeték	817	4,1	Erő- és nyomaték-átviteli berendezések	492	-4,3

szesedése a forgalom mindkét irányában 15% körüli. A szolgáltatás-külkereskedelemnek négy főcsoportját különíti el a statisztika: a turizmust, a szállítási szolgáltatásokat, az igen széles szolgáltatási tevékenységet magában foglaló üzleti szolgáltatásokat, valamint a kormányzati szolgáltatásokat. A következőkben – a meglehetősen csekély értékű kormányzati szolgáltatások kivételével – a szolgáltatáscsoportokat vizsgáljuk meg.

Szolgáltatás-külkereskedelmi bevételeink egyik fontos forrása az *idegenforgalom*. 2008-ban 3,1 millió német látogató érkezett hazánkba², akik itt tartózkodásuk során 212 milliárd forintot fordítottak termékek és szolgáltatások vásárlására. A hazánkba érkező turisták 8%-a volt német, az idegenforgalmi bevételeknek pedig ötöde származott német turistáktól 2008-ban. A két arány közötti jelentős különbséget a németek átlagosnál hosszabb magyarországi tartózkodása idézi elő (6,7, illetve 2,5 nap). A kereskedelmi szálláshelyekre vonatkozó kimutatások szerint 2008-ban a német vendégek száma 565 ezer volt. A kilenc idegenforgalmi régió közül a legnépszerűbb a Budapest–Közép-Duna-vidék volt, ahol a német vendégek 44%-a szállt meg, a második legkedveltebbnek pedig a balatoni régió bizonyult (23%). A németek egyébiránt ez utóbbi turisztikai régióban részesedtek a legnagyobb arányban a teljes külföldi vendégforgalomból, arányuk 36% volt. (2008-ban 360 ezer külföldi vendég szállt meg a balatoni régió valamelyik kereskedelmi szálláshelyén, közülük 131 ezer volt német.) A fennmaradó hét régióra így a német vendégforgalom mindössze egyhar-

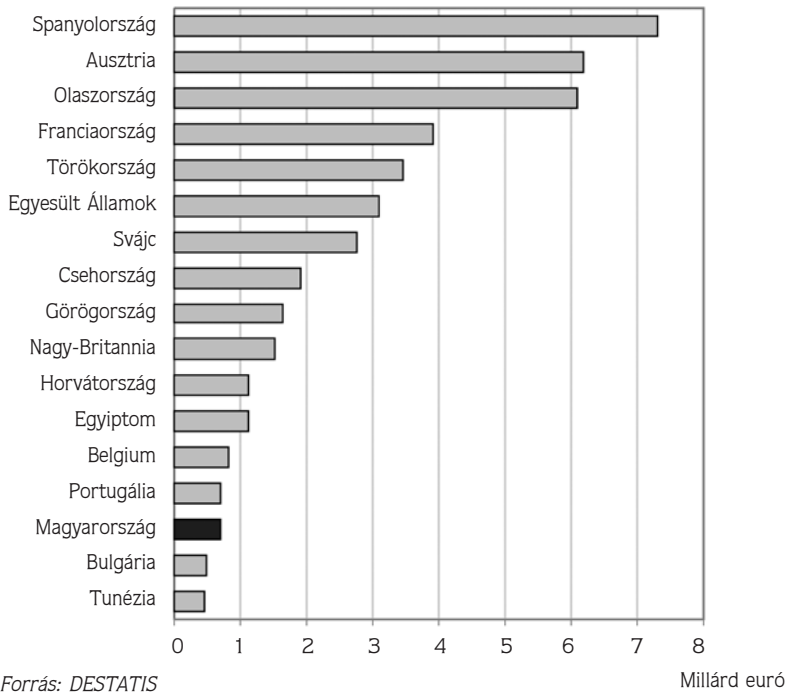
mada jut, s közülük is kiemelkedik a nyugat-dunántúli (14%), a többi aránya ezzel szemben 1 és 5% között mozog.

A DESTATIS becslült adatai szerint 2008-ban a magyarok 102 millió eurót költöttek Németországban, míg a németek 685 millió eurót fizettek ki hazánkban, 28%-kal kevesebbet, mint egy évvel korábban. Német természetes személyek 2008-ban összesen 62,0 milliárd eurót költöttek el külföldi tartózkodásaik során, 2,3%-kal többet, mint az azt megelőző évben. A német turisták a legtöbbet, a hazánkban kiadott összeg 10,7-szeresét Spanyolországban adták ki, s figyelemreméltó, hogy Csehországban negyedével nagyobb értékben vásároltak termékeket és szolgáltatásokat, mint Nagy-Britanniában.

2009. január–októberben a német turisták közel 2 millió vendégéjszakát töltöttek el magyarországi kereskedelmi szálláshelyeken, tizedével kevesebbet, mint 2008 azonos időszakában. A németek részesedése a külföldiek által eltöltött vendégéjszakákból közel egynegyed. A külföldiek vonatkozásában regisztrált vendégéjszakák számában – a németekéhez hasonló – 10%-os visszaesés következett be 2008 első tíz hónapjához képest.

2008-ban a *szállítási szolgáltatások* német viszonylatú cseréjében 381 millió eurós bevételt és 345 milliós kiadást regisztrált a magyar statisztika. A forgalom 2007-hez képest exportban 5%-kal nőtt, importban 1,5%-kal mérséklődött. Bár a szállítástatistikai számokból nem derül ki, hogy az áruk és személyek helyének megváltoztatása mögött szolgáltatás-külkereskedelmi ügylet áll-e vagy

2 A 2009. I-III. negyedévre vonatkozó adatok szerint a német látogatók közel kétharmada érkezett turisztikai motivációval hazánkba, a nem turisztikai céllal ide látogatók legnagyobb része átutazó volt.



4. ábra. Német rezidensek idegenforgalmi kiadásai 2008-ban

sem, ettől függetlenül érdemes megvizsgálni, hogy mekkora szállítási teljesítmények valósulnak meg hazánk és Németország között.

A nemzetközi közúti áruszállításnak a szállító jármű honossága és a szállítás helyének megvalósulása szerint több változata különíthető el. Nemcsak hazánkban, hanem Európa-szerte a legnagyobb volumen a nemzetközi szállítások azon fajtája teszi ki, amikor az adott országban bejegyzett jármű egy másik országba szállít egy exporttételt, vagy onnan hazaszállít valamilyen importárut. Az előzőeknél kisebb forgalmat jelent a kereszt-fuvarozás, amelynek esetében egy „A” országban bejegyzett gépjármű „E” (exportőr) és „I” (importőr) ország között bonyolít le szállítást. (Jelen elemzés kezei között az „A” ország Magyaror-

szágnak felel meg, míg Németország az „E” vagy az „I” ország.) A nemzetközi szállítás harmadik – és egyben legkisebb volumenét adó – típusa a kabotázs, amelynek esetében egy „A” országban bejegyzett jármű „B” országban végez (belföldi) fuvarozást. Magyarország német viszonylatban végzett közúti áruszállítási teljesítményeit a 2. táblázat tartalmazza.

2008-ban a *belvízi áruszállítási* mód révén 157 millió árutonna-kilométer volt az a teljesítmény, amely Magyarország és Németország között, a magyar kivitelhez kapcsolódóan megvalósult. Németország részesedése a belvízi úton lebonyolított exportunk egyharmadának felel meg.

2008-ban *légi személyszállítást* igénybe véve 725 ezer utas érkezett Németországból hazánkba, Magyarországról

2. táblázat. Közúti áruszállítási teljesítmények alakulása a német viszonylatban

	Millió árutonna-kilométer		Németország részesedése a teljes teljesítményből (%)
	2007	2008	2008
Exportszállítások	2168	2032	23,8
Importszállítások	2132	2093	30,5
Keresztfuvarozás németországi kirakodással	1137	1399	19,6
Keresztfuvarozás németországi berakodással	1352	1476	20,7
Kabotázs	32	54	32,2

pedig 703 ezer utas szállt fel valamelyik német légitársaság irányába. Ugyanebben az évben lényegében minden hatodik légi utas Németországból érkezett hazánkba, vagy németországi célállomással hagyta el hazánk területét. Az utasok száma évek óta csökken, ennek ellenére Németország még mindig a legfontosabb indító, illetve célország a partnerek közül. A Ferihegyi repülőtér legfontosabb németországi célállomásait, valamint indító légitársaságait a 3. táblázat tartalmazza. Frankfurt am Main, amelyik légitársaság európai viszonylatban – a londoni Heathrow, valamint a párizsi Charles de Gaulle repülőtereket követően – a harmadik legforgalmasabb volt 2008-ban, egymaga mintegy háromtizedét bonyolít

totta le a német relációjú utasforgalmunknak. (A német légitársaságokat 2008-ban összességében 452 ezer utasszállító járat vette igénybe, amelyeken 53,2 millió utast szállítottak.)

2008-ban napi átlagban (a hétfői és munkaszüneti napokat, valamint az áruszállító repülőgépeket is beleszámítva) 54 kereskedelmi célú repülőgép közlekedett hazánk és Németország között, amelyből lényegében fele-fele arányban részesedtek az érkező, illetve az induló járatok.

Az üzleti szolgáltatások közül importban a kutatás-fejlesztési szolgáltatások emelhetők ki, amelyeket 2008-ban 386 millió euró értékben vásároltak magyar rezidensek. Ez az összeg a német relá-

3. táblázat. A Ferihegyi repülőtér legfontosabb németországi partner-légitársaságai, 2008

A légitársaság neve	Érkező utasok		Induló utasok	
	száma (ezer fő)	változás 2006 = 100,0	száma (ezer fő)	Változás 2006 = 100,0
Frankfurt am Main	205,8	97,8	213,4	97,3
München	127,6	98,9	130,2	95,3
Stuttgart	57,2	104,8	57,6	105,3
Köln/Bonn	53,5	104,1	56,2	107,6
Berlin, Schönefeld	45,4	97,8	47,0	99,7
Hamburg	41,6	66,6	42,6	60,8
Dortmund ³	39,2	90,6	39,9	89,9
Berlin, Tegel	37,8	..	37,4	..

3 2007. évi adat.

ciójú üzleti szolgáltatásimportunk több mint háromtizedét jelenti. Exportban az utóbbi években dinamikusan bővülő számítástechnikai és információs szolgáltatások érdemelnek kiemelés, amelyek értékesítéséből 2008-ban 213 millió eurós bevétel származott a nemzetgazdaságnak.

2008-ban a forint éves, átlagos, euróhoz viszonyított nominális árfolyama változatlan maradt a megelőző évihez képest, a hazai árszínvonal azonban nagyobb mértékben nőtt, mint a német (6,0, illetve 2,8% a harmonizált árindexek szerint), ami nemzeti fizetőeszközünk *reálárfolyamának* 3,0%-os felértékelődését eredményezte. A reálárfolyam erősödése valamelyest csökkentőleg hatott az export növekedési ütemére, az importéra ugyanakkor növelőleg.

A termékek és szolgáltatások forgalmát követően vizsgáljuk meg a reálgazdasági tranzakciók növekedéséhez elegendhetlen tőkebefektetések alakulását. A Magyarországon befektetett német *működőtőke-állomány* (*Foreign Direct Investment* – FDI) értéke a Magyar Nemzeti Bank adatai szerint 14,7 milliárd euró volt 2007 végén, lényegében ugyanannyi, mint egy évvel korábban. Bár a tőkebefektetésekre és a termékforgalomra vonatkozó idősor legfrissebb adata között egy év eltérés van, ettől függetlenül a tőkebefektetések esetében is megfigyelhetők az árucserére korábban leírtak, amely szerint a német relációban az utóbbi évek során az átlagostól elmaradó mértékű növekedés következett be. (A jelenség a 2005–2007. évekre tapasztalható, a különbség pedig 2007-ben volt a legerőteljesebb, 9,4 százalékpontos, amely évben a teljes külföldi működőtőke-állomány értéke 9,1%-kal növekedett.) Németország részese-

dése a hazánkban befektetett külföldi működőtőke-állományból mindezek alapján mérséklődött az elmúlt években, bár aránya még mindig közel egynegyed, hasonló, mint ami a termékek külkereskedelmében kialakult, és 10 százalékponttal több, mint a tőkerangsorban második helyezett Hollandiáé. A német tőkeállomány legnagyobb része, 48%-a a feldolgozóiparban működik, azon belül is kiemelkedik a járműgyártás ágazat, amely 32%-kal részesedik a teljes, 2007. végi tőkeállományból. A szolgáltatászektorban 6,6 milliárd eurónyi német tőkét regisztráltak, 45%-át adva a legnagyobb európai gazdaságból származó tőkeállománynak. Németország hazánkban befektetett külföldi működőtőke-állománya 2007 vége és 2009. június 30-a között 460 millió euróval csökkent, s miután a teljes FDI állományi értéke ugyanezen idő alatt 2,4 milliárd euróval nőtt, így Németország részese-dése tovább mérséklődött.

A Németországban befektetett magyar tőkeállomány értéke 32 millió euró volt 2007 végén, ami mindössze 3 ezrelékét tette ki a rezidensek külföldi közvetlen tőkebefektetéseinek.

A DESTATIS *munkaerő-piaci* adatai szerint 2007. június 30-án mintegy 12 500 magyar állampolgárságú személy dolgozott Németországban. A magyar munkavállalók alacsony száma azzal magyarázható, hogy Németország – Ausztriához hasonlóan – továbbra is él azzal a Csatlakozási Szerződésben rögzített lehetőséggel, amely szerint munkaerőpiacát nem nyitja meg az újonnan csatlakozott kelet-közép-európai országok munkavállalói számára. Mindez azt jelenti, hogy hatályban maradtak a meghatározott kvótát biztosító kétoldalú egyezmények, a németországi munkavállaláshoz jelenleg, de

legfeljebb 2011. április 30-ig munkavállalási engedély szükséges. (Legutóbb, 2009. május 1-jén Belgium és Dánia nyitotta meg munkaerőpiacát a kelet-közép-európai munkavállalók előtt, s jelenleg így már csak a két német nyelvterületű országban történő munkavállaláshoz szükséges engedély.) Arról sajnos nem rendelkezünk statisztikákkal, hogy e 12 500 honfitársunk a külföldön elvégzett munkájáért mekkora jövedelmet kap, az viszont tény, hogy egy a hazánknél sokkal magasabb termelékenységű munkaerőpiacba kell integrálódniuk. Németországban az egy ledolgozott munkaóra jutó megtermelt érték ugyanis negyedével meghaladta az uniós átlagot 2008-ban, hazánkban ugyanakkor 42%-kal elmaradt attól.

Magyarországon a munka termelékenysége 2002 és 2008 között az uniós átlag (EU-27) 57 és 60%-a között ingadozott, s az időszak végi termelékenység valamivel alacsonyabb volt a hat évvel korábbinál. A munka termelékenysége közötti jelentős eltéréseket ugyanakkor nem kizárólag a munkaerő eltérő szakképzettségében vagy a munkaszervezésben meglévő különbségek befolyásolják, hanem a tőkeellátottság is. Hazánk fizetésimérlegadatai szerint a befektetésekhez kapcsolódó, nemcsak Németországra, hanem a külföldi szektor egészére vonatkozó nettó jövedelemkiáramlás a 2002. évi 4,0 milliárd euróról 2008-ra 8,5 milliárdra nőtt.

HERZOG TAMÁS

Források

- A KSH szakstatisztikai főosztályai (Külkereskedelem-statisztikai főosztály és Szolgáltatás-statisztikai főosztály) által rendelkezésre bocsátott adatok
- Az Európai Közösségek Statisztikai Hivatalának, az Eurostatnak a honlapja (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>) és statisztikai adatbázisából letölthető adatok (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)
- A Német Szövetségi Statisztikai Hivatal, a DESTATIS honlapján található adatok (www.destatis.de)
- A Magyar Nemzeti Bank és a Magyar Nemzeti Bank honlapján található adatok (www.mnb.hu)

CONTENTS

Semi-failure in Copenhagen – Act on climate in Hungary. Interview with ISTVÁN LÁNG, member of the Hungarian Academy of Sciences	3
GÉZA HETÉNYI: Waiting for the Commission – revision of the 2007–2013 budgetary framework of the European Union and the preparation for the next framework	9
IMRE MÁTYÁS: Unification of European Contract Law from Economical Aspect	25
LÁSZLÓ VÉRTESY: Eastern European Enlargement of European Union	38
ÉVA BÓKA: The EU-model and the Dilemma of an Asian Integration.	53
 Hungarian EU Presidency, 2011	
LILLA MAKKAY: Safeguarding national interests while being EU Member State – the Swedish EU Presidency 2009	68
 European Security and Defence Policy	
ÉVA REMEK: Europe and Africa. A few aspects on the EU's African security policies	78
 Review	
ZSOLT SZABÓ: Committees of inquiry in the European Parliament	88
 Current affairs in the EU	
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
TAMÁS HERZOG: The main characteristics of the economic relations between Hungary and Germany.	102
 English summaries.	111

SUMMARIES

SEMI-FAILURE IN COPENHAGEN – ACT ON CLIMATE IN HUNGARY INTERVIEW WITH ISTVÁN LÁNG, MEMBER OF THE HUNGARIAN ACADEMY OF SCIENCES

Copenhagen hosted the 15th United Nations Climate Change Conference (COP15) from 7th to 19th of December, 2009. The world press referred to it as climate summit. Many are disappointed with COP15's main output. Some even consider it a failure. According to Ed Miliband, the British energy and climate minister, the conference was "a chaotic process dogged by procedural games". Professor István Láng, the worldwide acknowledged environmental expert expresses his more complex view. He warns us not to underestimate the Copenhagen Accord. Although he approves of the leading role of the EU in climate protection matters, he underlines that Hungary is trying to do its best to fight global warming.

GÉZA HETÉNYI WAITING FOR THE COMMISSION – REVISION OF THE 2007–2013 BUDGETARY FRAMEWORK OF THE EUROPEAN UNION AND THE PREPARATION FOR THE NEXT FRAMEWORK

The European Commission had to make a proposal for the revision of the budgetary framework in 2008-2009, however the document has not been published due to strong negative opinions. Anyway, the Commission has to prepare the first draft of the next framework (valid from 2014 on) by July 2011 during the Hungarian presidency, when the negotiations in the Council will start. The Commission's proposal will be definitive on the main principles of the framework, together with some important external factors and the situation of the major players. Considering all these we can outline some possible characteristics of the future budgetary framework that also influence Hungary's possibilities during the negotiations in the Council.

IMRE MÁTYÁS UNIFICATION OF EUROPEAN CONTRACT LAW FROM ECONOMICAL ASPECT

The present paper is to examine the coherence between the European process of legal unification and the economic idiosyncrasies. The importance of the unification of private law has already been emphasized by a number of authors in many ways. This time, a new aspect of examination is introduced, namely the economic factors are taken into account in order to analyze the possible options for solving the arising questions. Assuring the proper functioning of the Single European Market is of extraordinary importance but, however, from the aspect of economics as it is to serve the international competitiveness of the EC. The solution can, nevertheless, be presented by virtue of legal institutions and legal unification. There is, namely, a tight relationship between the competitiveness and the legal environment of a certain market. The author's goal is to examine and to process this interesting but hardly known coherence.

LÁSZLÓ VÉRTESY**EASTERN EUROPEAN ENLARGEMENT OF EUROPEAN UNION**

The following enlargement will be probably the Western-Balkan region (No 9/2009 former article of the author) but Brussels already began the political and economic cooperation with the Eastern European countries, too. The final step – join EU – comes only later and the recent economic crises does not give a helping hand to the realization but a later economic prosperity and/or changes in international politics and security can change this situation sensibly.

The overview analyses the position of the Eastern countries to EU and the common interests of the partners. Political and economic challenges are given, the article tries to give general recommendations how they prepare the resolution of the present tasks and what can be Hungary's role in this process.

ÉVA BÓKA**THE EU-MODEL AND THE DILEMMA OF AN ASIAN INTEGRATION**

The EU-model represents the theory and practice of the economic, political, and cultural cooperation of the EU member states based on multilevelism and subsidiarity. It is the result of interactions, agreements, and compromises of three main European political directions on supranationalism: classical confederalism (unionism), intergovernmental-functionalism, and federalist-functionalism. Although the EU-model is a unique product of international cooperation among European states, it has an influence on the new regional organizations world wide. The article considers the theoretical characteristics of the East- and South-East Asian integration processes in comparison to the European one.

LILLA MAKKAY**SAFEGUARDING NATIONAL INTERESTS WHILE BEING EU MEMBER STATE – THE SWEDISH EU PRESIDENCY 2009**

"We have brought the EU back on track" - Swedish Prime Minister Fredrik Reinfeldt summarized with these words the Swedish 2009 EU Presidency. This paper gives a short survey of the major goals set and the results achieved by Sweden during its six month European Union Presidency of July to December 2009. The analysis focuses on the main priority issues such as a strong EU mandate for and a need for an international climate change accord at the UN Copenhagen Conference in December, the fight against the financial crisis and recession, the smooth transition to the Lisbon Treaty as well as the Stockholm Programme in the field of justice and home affairs, the Baltic-Sea Strategy and the role of EU as a global player including the enlargement process. The significance of the priorities is explained in the context of their importance for Sweden's norm setting role. Having been seconded from the Hungarian Ministry of Foreign Affairs to its Swedish counterpart during SE2009, the author also sheds light on some organisational details that have contributed to a successful accomplishment of the Presidency programme.

ÉVA REMEK**EUROPE AND AFRICA. A FEW ASPECTS ON THE EU'S AFRICAN SECURITY POLICIES**

By several experts Africa is very important for Europe and for the European Union too by reason three facts: the historical relationship, the commercial interests and the humanitarian actions. Today is of peculiar true. Europe's relationship with Africa is deeply rooted in history and has gradually evolved into a strong partnership. The new security challenges of the globalization come hard on African countries, but Africa – it and not other – is new challenge on the European Union too. This study examines a question in security policy its bearings: what are the main themes of the European Union Strategy for Africa? How have relations between the European Union and Africa changed?

ZSOLT SZABÓ**COMMITTEES OF INQUIRY IN THE EUROPEAN PARLIAMENT**

The directly elected European Parliament started its seventh term in 2009. During the 30 years of its history, EP's competencies increased slowly, but constantly. However, they still lag far behind the control rights of Member States' parliaments. Like all Member States' legislatures, EP has achieved widespread control rights, including starting inquiries based on direct information sources. In practice, EP only exercised this right in just a few cases, although the first experiences were convincing. EP's right of inquiry can be judged as rather weak, it still has a long way to improve, which will definitely be a hard struggle. This article gives a summary of the evolution of EP's right of inquiry, the legislation concerning inquiries, and the practice.)

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

ISTVÁN LÁNG	member of the Hungarian Academy of Sciences
GÉZA HETÉNYI	Ph.D., Consul General of the Republic of Hungary in Milan; he was the secretary of the interministerial committee responsible for the 2007-2013 EU financial framework negotiations
IMRE MÁTYÁS	PhD, M.E.S., LL.M., adjunct professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of European Law and Private International Law
LÁSZLÓ VÉRTESY	associate professor, West-Hungarian University, Faculty of Economics, Sopron
ÉVA BÓKA	PhD, Dr. Habil., is invited lecturer at the Institute of International Studies of the Corvinus University of Budapest, and leader of the "Rethinking Europe" project at the Doctoral School of International Relations of the Corvinus University of Budapest
LILLA MAKKAY	desk officer, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary; PhD Student, Eötvös Loránd University, Budapest
ÉVA REMEK	PhD h. associate professor, general consultant, Ministry of Defence, Secretariat of the Senior State Secretary
ZSOLT SZABÓ	analyst, National Development Agency, Coordination Managing Authority
TAMÁS HERZOG	analyst of the Hungarian Central Statistical Office, Dissemination Department, member of the Association of Hungarian Journalists

E SZÁMUNK SZERZŐI

LÁNG ISTVÁN	akadémikus
HETÉNYI GÉZA	PhD, a Magyar Köztársaság milánói főkonzulja; az EU 2007 és 2013 közötti költségvetési keretének tárgyalásai során a témáért felelős tárcaközi munkacsoport titkára volt
MÁTYÁS IMRE	PhD, egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszék
VÉRTESEY LÁSZLÓ	egyetemi docens, Nyugat-magyarországi Egyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Sopron
BÓKA ÉVA	PhD, habilitált egyetemi doktor; meghívott előadó a Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetében; az „Európa újragondolása” projekt vezetője a Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskolájában
MAKKAY LILLA	1992 óta a Külügyminisztérium munkatársa; az ELTE BTK PhD-hallgatója
REMEK ÉVA	c. egyetemi docens, szakmai főtanácsadó, Honvédelmi Minisztérium, Államtitkárság Titkárság
SZABÓ ZSOLT	elemző, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Koordinációs Irányító Hatóság
HERZOG TAMÁS	a Központi Statisztikai Hivatal Tájékoztatási főosztályának elemzője, a Magyar Újságírók Országos Szövetségének tagja