

EURÓPAI TÜKÖR

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI HIVATAL FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL: ■ „Háttal állunk a külvilágnak” – beszélgetés Balázs Péterrel ■ Lékó Zoltán: Emberi jogok az Európai Alkotmányban ■ Hargitai Miklós: Egyről a másfélre – Avagy miért nem használjuk a napenergiát? ■ Füzes Oszkár: Kereszteződés – Bulgária az EU küszöbén ■ Gyulavári Tamás–Gellérné Lukács Éva: A legális és az illegális bevándorlók jogai az Európai Unióban

EURÓPAI TÜKÖR

A Miniszterelnöki Hivatal és a Nemzeti Fejlesztési Hivatal folyóirata

Felelős kiadó: Veress József

A szerkesztőbizottság elnöke: Palánkai Tibor

A szerkesztőbizottság tagjai: Bagó Eszter, Balázs Péter, Balogh András, Barabás Miklós, Baráth Etele, Bod Péter Ákos, Erdei Tamás, Hefter József, Horváth Gyula, Hörcsik Richárd, Inotai András, Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Nyers Rezső, Orbán István, 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

Szerkesztőségi titkárok: Galambos Zsuzsa, Horváthné Stramszky Márta

A szerkesztőség címe: MEH Európai Integrációs Iroda, 1055 Budapest, Kossuth tér 4.
Tel.: 441-3380
Fax: 441-3382

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomás és előkészítés: Visit Nyomda és Stúdió

ISSN 1416-6151



EURÓPAI TÜKÖR

2005/4.

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI HIVATAL FOLYÓIRATA

Tartalom

| | |
|---|----|
| „Háttal állunk a külvilágnak” – beszélgetés BALÁZS PÉTERREL | 3 |
| LÉKÓ ZOLTÁN: Emberi jogok az Európai Alkotmányban | 8 |
| HARGITAI MIKLÓS: Egyről a másfélre – Avagy: miért nem használjuk a napenergiát? | 35 |
| FÜZES OSZKÁR: Kereszteződés – Bulgária az EU küszöbén | 42 |

Szemle

| | |
|---|----|
| GYULAVÁRI TAMÁS–GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA: A legális és az illegális bevándorlók jogai az Európai Unióban | 47 |
| HOVANYECZ LÁSZLÓ: Államok vagy nemzetek? – Vita régióink helyéről Európában | 76 |

Uniós aktualitások

Országgyűlés Külügyi Hivatala

| | |
|--|----|
| GYÖRKÖS MARIANNA–KOVÁCS KRISZTIÁN: Az Európai Unió akcióterve Ukrajnáról: egy hosszú út folytatása | 81 |
|--|----|

Központi Statisztikai Hivatal

| | |
|---|----|
| NÉMETH ESZTER: EU-csatlakozás a statisztikák tükrében | 90 |
|---|----|

Olvasólámpa

| | |
|--|-----|
| Daniel C. Vaughan-Whitehead: EU Enlargement Versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model (EU-bővítés kontra szociális Európa? Az Európai Szociális Modell bizonytalan jövője) | 102 |
|--|-----|

| | |
|----------------------|-----|
| Monitor | 111 |
|----------------------|-----|

| | |
|--------------------------------|-----|
| English summaries | 119 |
|--------------------------------|-----|

„Háttal állunk a külvilágnak”

Beszélgetés Balázs Péterrel

A diplomácia minden lehetséges fokozatát végigjárta, 1969–1982 között főelőadó, osztályvezető, majd főosztályvezető a Külkereskedelmi Minisztériumban, 1982–1987 között Brüsszelben az európai kapcsolatokért felelős tanácsos, a 90-es években nagykövet Koppenhágában, Bonnban és Berlinben, 2002–2003-ban az Integrációs Államtitkárság vezetője, 2003–2004-ben nagykövet, állandó képviselő az EU-ban, majd a Bizottság első magyar tagja, jelenleg egyetemi tanár. Ez Balázs Péter tömör életrajza, akit az Unió jövőjével kapcsolatos kérdésekkel kerestünk fel.

– A *The Business* című angol gazdasági lap nemrég „Európai Egyesületlen Államok” címmel közölt cikket az eurózába tartozó országok gazdaságáról. A cikk szerzője szerint a kitűzött céllal szemben ezen országok sem a gazdasági növekedés ütemében, sem az infláció mértékében, sem az exportbővülés mértékében nem közeledtek egymáshoz. Azaz az Unió nem látszik sikeresnek az eurózána legfontosabb célját, a résztvevő országok gazdaságainak közelítését, az integráció mélyítését illetően. Gondolom, az új tagországok nem javítanak ezen a képen.

– Minél többen vagyunk, annál inkább különbözünk. Ez a tendencia csak folytatódni fog, ma huszonöt, holnap huszonheten, azután még többen leszünk. Ötven év tapasztalata alapján lehet diagnózist készíteni az integrációról, és megállapítani, hogy ez bizony nemzetgazdaságokból épül föl. Ahány ország, annyi gazdaság, áru- és munkaerőpiac, adórendszer, költségvetés és annyi politikai érdekképző és érdekkifejező egység. Ezekből áll össze az Unió. Az Unió a piac szintjén kitégította a térséget, persze még ott sem teljesen. A munkaerőpiacon például igencsak rajta tartják a kezüket a tagországok, ezt a saját bőrünkön érezzük. Vagy említhetném az adórendszert, éppen mostanában lett téma a társasági adórendszerek és főleg az adómértékek különbözősége. És nem is akarják egységesíteni az országok. A különbségeket lehet folytatni a nyelvek, az európai szabványok különbözőségével. Ez egy félig-meddig egységes piac. Van néhány olyan integrált funkció, amelyek különösképpen rávilágít ezekre a különbségekre, mert a teljesítményhez kötődik, ilyen az euró vagy a schengeni övezet. Csak aki bírja, az lehet részese.

– Az említett cikk a dezintegráció példjaként említi a szolgáltatások szabad áramlásának szabályozása körüli vitákat. Ha jól tudom, ilyen közösségi direktíva elfogadását Magyarország is támogatná, miközben a két nagy, Németország és Franciaország ellenzi. A bruttó nemzeti terméknek manapság 60–70 százaléka ebből a szférából származik, az új munkahelyek többsége itt keletkezik. Hogy lehet integrált gazdaságról és piacokról beszélni, ha a szolgáltatások tekintetében nem szabad a tényezők, a munkaerő áramlása?

– A példákat lehet folytatni. Minden ész érv mellett szólna, hogy például a terrorizmus elleni küzdelmet egységesítsük. Erre született program, születtek intézkedések, kineveztek egy fő megbízottat. Majd kiderült, hogy a nemzeti titkosszolgálatok, hírszerző ügynökségek partikuláris érdekei nem engedik meg, hogy beadják a közösbe az információikat. Esetleg ezzel csökkenne a hatalmuk, befolyásuk. Olykor egész egyszerűen korlátolt nemzeti önzésről van szó. Miért nem lehet például elfogadni azt, hogy legyen egy európai szabadalom, három fő nyelven, sőt, esetleg egy fő nyelven? Kevésbé tudott, de az Európai Bíróság döntéseit, ítéleteit, az egyértelműség kedvéért, kizárólag franciául fogalmazzák. Van egy idealizált közérdek az európai közjóról, az integratív célokról, és vannak a partikuláris érdekek, amelyek politikaiak, szervezetiak.

– *Mindezek a partikuláris érdekek nyilván még sokkal erőteljesebbek gazdasági tekintetben. Mi a magyar gazdasági érdek?*

– Magyarország józan érdeke általában az integráció mélyítését, erősítését kívánja. Egy tízmilliós gazdasági egységnek előnyös, ha 455 milliós térségben gondolkodva oldhatja meg problémáit. Persze akkor, ha ellenőrzésünk is van az integráció lépései fölött, tudunk mindenről, átláthatóan működnek az intézmények, a döntésekbe van beleszólásunk. Sajnos a csatlakozás óta nem látok magyar részről karakteres integrációs politikát, inkább valamiféle útkeresést. Éleesebben fogalmazva: háttérbe szorol a magyar beilleszkedés kérdése az Unióba. Általában érzékeny füllel figyelem, hogy vezető politikusok mennyit és hogyan beszélnek az Unióról, ez minősít egy országot. Szomorúan tapasztaltam, hogy az utóbbi időben elhangzott politikai beszédekben kevés szó esett az Európai Unióról. Ebben az értelemben hátal állunk a külvilágnak.

– *Ön hosszú éveken keresztül, különböző posztokon, kapcsolatban állt a külgazdaság-politikával. Most különösen a 2007–2013. évekre szóló uniós költségvetési előirányzatok vitája, a pótlólagos forrásbevonások lehetősége kapcsán merül fel a kérdés: miképpen lehetünk haszonélvezői e helyzetnek, a magyar gazdaságpolitika hogyan kapcsolhatja össze a magyar és az uniós gazdaságfejlesztési prioritásokat?*

– Magyarország gyakorlatilag 1990 óta része lett a világgazdasági rendszernek. Először ennek perifériáján, mint reménybeli uniós tag, 2004 óta pedig tagja a közösségnek. Jól startoltunk, előnyre tettünk szert, például a piacgazdasági rendszer kialakítása, a beruházások vonzása tekintetében, ami nagyrészt a 90-es éveket megelőző reformeredményekkel volt magyarázható. Sok tekintetben tehát szomszédainknál előbbre tartottunk, rugalmasabb volt a gazdaság, volt társasági törvényünk, korszerű adórendszerünk. Ahogy belesimultunk az uniós környezetbe, úgy vesztettük el korábbi versenyelőnyünket és szorultunk egyre hátrébb. Bekerültünk a várva várt nyugati versenykörnyezetbe, a tér kitágult, de ezzel a lehetőséggel inkább – tisztelet a kivételnek – a nyugati befektetők éltek. Így lett Magyarország a vas és acél országa után a gépkocsi-összeszerelők országa. Ez persze nagyon jó, csak arra szeretnék utalni, hogy inkább külső erők, nem pedig hátrázott gazdaságpolitikai vonalvezetés mozgatta, mozgatták a folyamatot. Igazán aktív versenyképesség-növelő politikát nem láttam. Mostanában történnek tiszteletre méltó erőfeszítések a makrogazdasági stabilitás, a versenypozíciók javítása

irányában. Jól képzett munkaerővel, komoly ipari hagyományokkal rendelkezünk, amit a Magyarországon befektetők is méltányolnak. Ezek generációkról generációkra átöröklődnek. Tévedés azt hinni, hogy most már az Unió tagjaként a beruházások vonzása kizárólag társasági adó kérdése volna. A beruházások egy olyan soktényezős döntési rendszerben dőlnek el, ahol a minőség, a szállítási útvonalak, az innovációs kapacitások, a felvevő piacok közelsége egyaránt szempont. Ma már nem az áruink versenyképessége, hanem a tőkevonzó képesség a meghatározó. E tekintetben nagyon sokat kell még tenni, végső soron az ország hitele kerül a mérlegre. A kormánynak olyan távolba tekintő bölcsességet és gazdasági megfontoltságot kellene sugározni, ami a beruházókat meggyőzi arról, hogy érdemes itt befektetni. Az ellenzék pedig csipkedje a kormányt, ösztönözze az előrehaladást, ne gátolja! Nálunk viszont az ellenzéki ütések hatására, amelyek semmiképpen sem tartoznak a stimuláló körbe, olykor még irányt is téveszt a kormány. Sajnos a veszekedés hangja Brüsszelig hallatszik, és meglehetősen hitelrontó az a zűrzavar, amely a magyar politikai életben tapasztalható. Ott ugyanis mindenki mindent tud, huszonnégy ország érdekel abban, hogy családi életünk miképpen alakul.

– *Említette a versenyképességet. Nemrég egy előadásában meglehetősen negatívan nyilatkozott a lisszaboni programról, amely a politikai kinyilatkoztatás kategóriájába tartozik.*

– Az Unió, nagyon sok hasznos dolog mellett, időnként nem mentes a politikai voluntarizmustól. Ez születése óta kíséri, hiszen az eredeti cél is egy nagyon messzire ívelő európai egyesülési ideál volt, és maradt. Olykor, jobb híján, felszínre tör ez a politikai voluntarizmus, pótcselekvések születnek. Az integráció nagyon hasznos lehet mindazonokon a területeken, ahol a tagállamok őszintén akarják az együttműködést, ehhez megteremtik a hatásköröket uniós szinten, továbbá a pénzügyi feltételeket. Erre nagyon sok példa van, közös európai fogyasztóvédelmet, agrárpolitikát lehetett kialakítani. Ahol viszont nincs ilyen szándék, mert nem közös az érdekük, ott nem is lépnek tovább. Például a társasági adó esetében még az adóalapot sem szeretnék harmonizálni a tagországok. A lisszaboni program is olyan sajátos területen próbál összeurópai kereteket és célokat teremteni, ahol az eszközök nem integráltak. Nemzeti kezekben van ennek egy sor eleme, például a foglalkoztatási politika. Ha Európában, az Egyesült Államokhoz hasonlóan felszabadítanák a munkaerőmozgást, és mindenki korlátlanul ott vállalhatna munkát, ahol akar, akkor a vállalkozók ugyan jobban tudnák optimalizálni a foglalkoztatást, de más oldalról súlyos lokális foglalkoztatási problémák keletkeznének. Főleg azokban az országokban, ahol a munkaerő drágább. Azért tartom túl ambiciózus programnak összeurópai versenyképességi célokat megfogalmazni, mert nagyon különbözőek az adottságok, és az eszközök sem állnak rendelkezésre. Óriási jövedelmi különbségek vannak, a munkaerő nem áramlik szabadon, más árakat fogyasztanak, más az árszínvonal. Még egy országra, mondjuk Németországra egésze sem tudok elképzelni egységes versenyképességi programot, hiszen Bajorország nem mérhető össze Mecklenburg–elő-Pomerániával. A regionális politikájával foglalkozva tanultam meg azt, hogy strukturális beavatkozások, amelyek munkahelyeket teremtenek, szerkezetváltásra indítanak, elsősorban a kisebb egységekben, a régiókban lehetnek sikeresek. Országos szinten már nem próbálkoz-

nék ilyen programokkal. Egy Magyarország méretű országban is megjelennek a különbségek, Nyugat- vagy Kelet-Magyarország, főváros és vidék viszonylatában.

– *Az Unió bővülésével ezek a különbségek feltehetően még növekednek, növekedtek is. Ön több helyen azt a véleményt fogalmazta meg, hogy az Unió intézményi rendszere már a mai taglétszám mellett is átalakításra szorul.*

– A tízes bővítés és annak a még látható folytatása nagyrészt olyan kis, gazdaságilag gyenge országokkal bővítette a közösséget, amelyek alig rontanak, vagy javítanak az Unió teljesítményén, de nem is kerülnek túl sokba. Se nagy haszon, se nagy kár nem származik belőlük. Ha viszont jön egy óriás, hatalmas népességgel, nagy területtel, pénzügyi igényekkel, akkor a korábbi módszer már nem alkalmazható. Törökországnak nagyon hosszú várakoztatás után igent mondott az Unió, ha csak a távoli jövőben is, de politikai okokból beígérte a tagságot. Erre azonban az Unió nincs felkészülve, a török tagság végleg szétfeszíti az EU kereteit, amelyet az újabb és újabb tagok eddig csak feszegettek. A török belépés borítja a költségvetést, sem a török mezőgazdaságot, sem a regionális felzárkóztatást nem lehet finanszírozni ebből a költségvetésből. Borítja a döntési rendszert is, a ma jó kiútnak tetsző többség egy 80–90 milliós, szegény országgal nem tartható fenn. Nem az iszlám kultúrától, nem is a vallási különbségektől félek, a migráció is kezelhető, hanem attól, hogy az Unió nem lesz működőképes. Át kell építeni ezt a házat, hogy egy ilyen nagy termetű, új lakó elférjen benne. Ennek a szándékát sem észleltem az Unióban, legalábbis a Bizottság munkájában. A Bizottságban az ügyet megpróbálták leegyszerűsíteni Törökország alkalmasságának a kérdésére, holott itt az Unió alkalmasságáról, pontosabban alkalmatlanságáról van szó.

– *Egy három évvel ezelőtt, lapunknak adott interjúban, az Integrációs Államtitkárság vezetőjeként úgy nyilatkozott, hogy nem tart nagyobb megrázkódtatástól Magyarország csatlakozása kapcsán. Most, amikor éppen a mezőgazdasági termelők demonstrálnak, érvényesnek tartja akkori véleményét?*

– Ma gazdagabbak a tapasztalataink, belülről többet tudunk az Unióról. Volt egy hosszú jegyesség, tíz év telt el a kérelem beadásától a tűzijátékig. Ez alatt sok mindent megtanultunk, sok mindenhez hozzászoktunk. Ma sem látom másképpen, mint 2002-ben, amikor erről nyilatkoztam. De most már együtt élünk, sőt a mézesheteken is túl vagyunk, ezek azok a hétköznapiak, amelyek addig tartanak, ameddig az Unió létezik. Most be kell rendezkedni a tartós együttélésre, ennek a szokásai és intézményei még nem alakultak ki. Majd, ha mind a kilenc miniszteri tanácsba olyan miniszterek járnak, akik ebben nőttek fel, előadóként ültek le először egy szakértői tárgyalásra, és több évtizedes múlttal rendelkeznek mire miniszterré válnak, akkor már nem lesz szükségük túl részletes instrukciókra, maguktól fogják tudni, hogy mit képviseljenek. Akkorra már olyan fődiplomatáink is lesznek, akik ugyanezen szellemben nevelkedtek, ezer és tízezer számban diákjaink, akik vendégféléveket hallgattak a tagállamokban, egyetemista barátaik köszönnek nekik a tárgyalóasztal másik oldaláról, mint ahogyan ez német, francia, holland szakemberek esetében már ma is így van. Egy miniszter fejében mindig meg kell, hogy forduljon, hogy az adott problémát megbeszélje más, hasonló helyzetű vagy korábban hasonló helyzetbe került uniós miniszter társával. Kíváncsi lennék, hogy például felveszi-e a telefont, ha a minisz-

tériuma előtt tüntetnek, hogy megkérdezze osztrák, holland, dán kollégáját, tanácsot kér-e tőlük?

– *Most változik, változott az EU kormányzati irányítási rendszere. Erről hogyan vélekedik?*

– Nem tartom szerencsésnek, hogy egy belpolitikai esemény, nevezetesen a kormány részleges átalakítása kapcsán, az uniós csatlakozás után fél évvel gyökeresen megváltozik az Unió kormányzati kezelésének szervezeti rendszere. A tapasztalatok inkább a meglévő struktúrát támasztották alá. A külügyminisztertől nehéz különválasztani az Unió alapvető feladatait. Habár az Unió nem külügy, itt a külső feltételek már nem a klasszikus diplomácia piros szőnyeges szabályai szerint alakulnak. Nem lehet úgy leegyszerűsíteni a helyzetet, mint korábban, hogy van a belpolitika, és van a külpolitika, belső, ismert vagy külső, alig ismert partnerekkel. Egyébként a biztonsági kérdések mellett a külügy: elsősorban gazdaság. Ezért számomra úgyszintén érthetetlen a külgazdaság kiűzetése a Külügyminisztériumból, ennek semmiféle ésszerű magyarázatát nem találok. Mindezek miatt bizonyos aggodalommal figyelem a magyar érdekképviselet hatékonyságát, nem vonva kétségben az ott dolgozó szakemberek rátermettségét. De nem mindegy, hogy milyen hazai háttérrel, milyen vezénylet alatt működnek.

– *Az uniós tagországok két szempont szerint küldenek tisztségviselőket Brüsszelbe: szakmai vagy politikai megfontolás alapján. Mi melyik módszert követjük?*

– Jellemző az adott országra, hogy milyen szerepet szán az Unióban működő adminisztrációnak. Akik felismerik az Unióban rejlő lehetőségeket, azok nem elsősorban a saját belső problémáikat akarják megoldani valakinek a kiküldésével, hanem megpróbálják az Uniót ily módon is erősíteni. Láttam olyan holland, ír, dán jelöléseket, ahol kifejezetten valamely szakterületre ajánlottak szakembereket a Bizottságba, „ha kell arra a funkcióra, akkor adjuk, ha nem, akkor megtartjuk magunknak, mert itthon is szükség van rájuk”. A jövő remélhetőleg számunkra is ez.

Emberi jogok az Európai Alkotmányban

Alkotmányjogászok között vitatéma, hogy az Európai Unió alapító szerződése alkotmánynak tekinthető-e. Érvként szokott megjelenni a dokumentum alkotmányszerűsége mellett, hogy tartalmaz alapjogi katalógust, melynek íratlan szabály szerint minden modern alkotmányban szerepelnie kell, hiszen a jogállamiság alapkövetelménye annak rögzítése, hogy hol végződik az állam szabályozó, normatív jogköre, és hol kezdődik a személyek autonómiája. Az Európai Unió gazdasági szervezetből egy olyan politikai integrációvá fejlődött, mely szövetségi államhoz hasonló vonásokat mutat, ezért elengedhetelenné vált az alapjogok legfelsőbb, alapszerződésbeli biztosítása. A szerző tanulmányában bemutatja, hogy miként fejlődött az emberi jogok védelme az európai integráció során, majd azt, hogy az Európai Alkotmány megalkotása során milyen kérdésekre kellett megoldást találni, ezután részletesen elemzi az Alapjogi Chartát és az Alkotmány egyéb, emberi jogi témájú rendelkezéseit.

1. Emberi jogok védelme a közösségi jogban

1.1. Normatív védelem

Az Európai Gazdasági Közösség – elnevezése is utal rá – 1957-ben eredetileg gazdasági célú nemzetközi szervezetként jött létre, melyben alapjogi védelemre nem volt szükség. Nem szabad elfelejteni azt, hogy ugyanezek a tagállamok 1950. november 4-én, Rómában aláírták az *Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményt* (a továbbiakban: Egyezmény, Emberi Jogok Európai Egyezménye), mely a tagállami megerősítéseket követően 1953-ban lépett hatályba. Bár a Római Szerződés (RSZ) eredetileg is tiltotta az állampolgárságon alapuló diszkriminációt, és megkövetelte a férfiak és a nők közötti egyenlő bérezést, a gazdasági integrációt célzó piacorientált szerződés generálisan az alapvető jogokra vonatkozó rendelkezést nem tartalmazott, és nem tartalmaz ma sem. Amikor azonban a *Costa kontra ENEL-ügyben*¹ az Európai Bíróság kimondta a közösségi jog elsődlegességének elvét, szükségessé vált közösségi szinten is az alapjogi védelem, mivel az európai intézmények olyan (jogalkotói, végrehajtói, igazságszolgáltatói) hatalomra tettek szert, amelynek ellensúlyozására alakult ki történetileg az emberi jogok védelme a nemzeti jogokban.² A Maastrichti

1 Az Európai Bíróság C-6/64. sz. Costa kontra ENEL ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete (EBHT 1967., 585. o.).

2 Weller Mónika: Az Alapjogi Karta és a polgárok Európája; in: Fundamentum, 2000/4. szám 77. oldal

Szerződés elfogadásáig ennek ellenére az Európai Közösségekben csak kötelező erővel nem rendelkező dokumentumokban, deklarációkban, nyilatkozatokban, valamint az Európai Bíróság joggyakorlatában jelentek meg az emberi jogok. A jogfejlesztésben szerepet játszott több tagállam alkotmánybírósága, de az integráció mélyülése is. A Közösség érdeke volt a nagyobb piaci stabilitás, amit elősegített, ha a tagállamokban a jogállamiság, az emberi jogok védelme és tiszteletben tartása egységes elvek mentén alakul. A közösségi jogrend ugyanis akkor tud érvényesülni a tagállamokban, ha a nemzeti jogrendszerek megfelelően működnek.

A *Római Szerződésbe* még csak olyan elvek és rendelkezések kerülhettek, amelyek közvetlenül a közös piac megvalósítását szolgálták, vagy amelyek közvetett módon elősegítették ennek a tisztán gazdasági célnak az elérését. A szerződés alapításkori szövege az egyenlő bánásmód elvének alkalmazását is csak három tekintetben írta elő kötelezően: csak a tagállamok polgáraival szembeni megkülönböztetés tilos, és a közösségi jog csak a nemek közötti diszkriminációt tiltotta, azt sem általánosságban, hanem csak a bérézés tekintetében. Ez az elv azért kerülhetett be egyáltalán a Római Szerződésbe, mert arra úgy tekintettek, mint ami hozzájárulhat a versenyt torzító körülmények megszüntetéséhez, illetve a női munkavállalók életszínvonalának javításához.³

A kötelező erővel nem rendelkező dokumentumok közül említést érdemel a Tanács, a Bizottság és a Parlament 1977-es *Közös Nyilatkozata*, amelyben az Európai Közösségek intézményei kijelentették, hogy az alapvető jogoknak kiemelt jelentőséget tulajdonítanak, és elkötelezték magukat e jogok védelme mellett⁴; valamint az Európai Parlament 1977. november 16-án elfogadott határozata a Közösségek polgárai speciális jogainak biztosításáról, mely kiemelte az egyenlő bánásmód kiterjesztésének szükségességét a polgári és a politikai jogok területére. Ez tekinthető az első próbálkozásnak egy lista meghatározására, mely az Európai Közösségek által garantálni kívánt jogokat tartalmazta.⁵

Az 1986-os *Egységes Európai Okmány* preambuluma tartalmazta a közösségi jogforrások közül elsőként a Közösségek kötelezettségvállalását az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartására. Az Európai Parlament 1989. április 12-én elfogadta az Alapvető jogokról és szabadságokról szóló nyilatkozatot⁶, amely 28 cikkben foglalta össze a polgári szabadságjogokat, szociális, kulturális, valamint az eljárások során biztosítandó garanciákat, majd az Európai Unió alkotmányos alapjáról szóló határozata⁷ rendelkezett a nyilatkozatnak az EU jövőbeli alkotmányába történő beiktatásáról. A nyilatkozat célja tulajdonképpen már ekkor hasonló volt, mint a későbbi Alapjogi Charta esetében: a közösségi jogot és az intézmények működését alárendelni az alapvető jogoknak és szabadságoknak.

A bemutatott dokumentumok közös jellemzője, hogy megmutatták: az Európai Közösségek az alapvető jogokat tiszteletben kívánták tartani és tartatni, mivel azon-

3 Gyulavári Tamás: Egyenlő bánásmód elve az Európai Bíróság esetjogában; in: Válogatás az Európai Bíróság munkajogi ítéleteiből, KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2003.

4 Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission, 5 April 1977.

5 Weller M.: Im. 78. oldal

6 Declaration on the rights and fundamental liberties, HL 1989., No. C120, 51. oldal

7 in: HL 1991. C 19., 65. oldal

ban ezek az aktusok megmaradtak nem kikényszeríthető deklarációk szintjén, a tagállamok polgárai és a külvilág számára pusztán jelzés értékű gesztusnak tekinthetők.

1.2. Az Európai Bíróság alapjogvédő tevékenysége

A deklarációknál sokkal többet jelentett az Unióban az emberi jogok védelme szempontjából az Európai Bíróság joggyakorlata. Az Európai Közösségnek előbb-utóbb szembe kellett néznie azzal a problémával, hogy az emberi jogokat nélkülöző közösségi jog ugyan elsőbbséget élvez az emberi jogokat védő nemzeti jogokkal szemben, de ezt több tagállami alkotmánybíróság nem fogadta el. Ezt az ellentmondást az Európai Bíróságnak fel kellett oldania, méghozzá úgy, hogy megőrizze a közösségi jog elsőbbségét, ugyanakkor biztosítsa az emberi jogok védelmét anélkül, hogy a tagállamok alkotmányai a közösségi jog forrásává válnának. A jogfejlesztő folyamat vége az lett, hogy az Európai Bíróság a közösségi jog részévé tette nemcsak a tagállamok egyes alkotmányos szabályait, hanem a tagállamokat kötelező nemzetközi emberi jogi egyezményeket is.⁸

A változás kikényszerítésében az 1960-as, 70-es években nagy szerepe volt a német alkotmánybíróság tevékenységének, az általa az Európai Bírósághoz (EB) vitt ügyeknek, melyek arra irányultak, hogy az EB állapítsa meg, mi a teendő, ha közösségi jogi aktusok megsértik a német alkotmányban szereplő emberi jogokat. Az Európai Bíróság kezdetben elutasította az ilyen indítványokat, majd a fordulópontot jelentő *Stauder-ügyben* hozott ítéletében⁹ kimondta, hogy a Közösségek általános alapelveinek részét képező alapvető jogokat az Európai Bíróság védi, majd egy évvel későbbi¹⁰ ítéletében ezt kiegészítette azzal, hogy a tagállamok közös alkotmányos tradíciójából eredő alapvető jogok védelmét a Közösségek keretében, azok céljaival összhangban kell biztosítani. Azonban ezt is továbbfejlesztette a Bíróság 1974-ben, a *Nold-ügyben* hozott ítéletében, melyben rögzítette, hogy azok a nemzetközi szerződések, amelyeknek a tagállamok részesei, a Közösségek keretein belül iránymutatásul, „követendő útmutatóul” szolgálnak.¹¹ A Bíróság azokról a szerződésekről beszélt, amelyeknek a felek aláírói, illetve amelyekkel „együttműködnek”. Így a Bíróság nemcsak olyan szerződésekből nyerhet iránymutatást, amit a felek ratifikáltak, hanem olyanokból is, amelyet csak aláírtak, de nem ratifikáltak.¹² 1975-ben a luxembourgi bírák először utaltak¹³ az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményre, és ugyanabban az évben fo-

8 Kardos Gábor: Az emberi jogokat védő nemzetközi jogi intézmények, in: Emberi jogok, szerkesztette: Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila, Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 174. oldal

9 Az Európai Bíróság C-29/69. sz. Stauder kontra City of Ulm ügyben 1969. november 12-én hozott ítélete (EBHT 1969., 419. o.).

10 Az Európai Bíróság C-11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft kontra Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide ügyben 1970. december 17-én hozott ítélete (EBHT 1970., 1125. o.).

11 Az Európai Bíróság C-4/73. sz. Nold kontra Commission ügyben 1974. május 14-én hozott ítélete (EBHT 1974., 491. o.).

12 Kardos G. Im. 175. oldal

13 Az Európai Bíróság C-36/75. sz. Rutli kontra Minister for Interior ügyben 1975. október 28-án hozott ítélete (EBHT 1975., 1219. o.).

galmazták meg, hogy az alapvető jogok védelme a tagállamok alkotmányos tradícióin és az Egyezményen alapul¹⁴.

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából kiderül, hogy nemcsak a közösségi intézmények felett őrökdi, hogy azok tiszteletben tartás az alapvető jogokat, hanem bizonyos esetekben a tagállamok felett is. A 90-es évektől kezdve ítéleteiben kimondta, hogy amennyiben egy tagállam egy nemzeti jogszabályt a közösségi jog hatálya alatt, keretében vagy területén fogad el – például, amikor egy tagállam jogharmonizációs kötelezettségének eleget téve nemzeti jogába átültet egy irányelvet –, e jogszabálynak az alapvető jogokkal összhangban kell lennie.¹⁵

Az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységével kapcsolatban érdekes párhuzamra mutatott rá *Francis G. Jacobs*. Szerinte az Egyesült Királyság precedensjogon alapuló angolszász joggyakorlatára hasonlít az Európai Bíróság emberi jogi tevékenysége. Az Egyesült Királyságban a bírósági döntések során bevetté vált jogelveket az Emberi jogi törvényben¹⁶ foglalták össze, míg az Alapjogi Charta szintén a Bíróság több évtizedes esetjogában rögzült elveket kívánta kodifikálni.¹⁷

1.3. Alapjogok a hatályos szerződésekben

Az igazi előrelépést a jogalkotás, a normatív jogvédelem terén a *Maastrichti Szerződés*¹⁸ F.1 cikke (jelenleg, módosítás után, EUSZ 6. cikk) hozta meg, mely kimondta, hogy az Európai Unió a tagállamok közös értékein, a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és szabadságok tiszteletben tartásán, valamint a jogállamiságon alapul, és hozzátette, hogy az Unió tiszteletben tartja az Egyezményben garantált, illetve a tagállamok közös alkotmányos tradíciójából eredő alapvető jogokat, amelyeket a közösségi jog általános alapelveiként tart számon. A Maastrichti Szerződés tehát egyrészt átvezette az Egységes Európai Okmány preambulumban megjelent megfogalmazást, ugyanakkor annál visszafogottabb védelmet nyújtott: az Európai Szociális Charta ugyanis kimaradt a szövegből. Az EUSZ 6. cikke tehát legitimálta a Bíróság által az Európai Unió alapelveiként védett alapvető jogokat, illetve az Egyezményt és a tagállamok alkotmányait, mint hivatkozási alapot. A rendelkezés némi változtatással átkerült az *Európai Alkotmányba* is, az I-2. cikk felsorolja az Unió értékeit: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közősek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

14 Az Európai Bíróság C-44/79. sz. Hauer kontra Land Rheinland Pfalz ügyben 1979. december 13-án hozott ítélete (EBHT 1979., 3727. o.).

15 Az Európai Bíróság C- 260/89. sz. ERT-ügyben 1991. június 18-án hozott ítélete (EBHT 1991., 2925. o.).

16 Human Rights Act

17 Francis G. Jacobs: Human rights in the European Union: the role of the Court of Justice; In: European Law Review, 2001/26. 331. oldal

18 A továbbiakban: Európai Unióról szóló Szerződés, EUSZ.

Az *Amszterdami Szerződés* 1997-ben 7. cikkével kiegészítette az Európai Unió Szerződést arra vonatkozóan, hogy miként lehet fellépni azzal a tagállammal szemben, amely súlyosan és folyamatosan megsérti a 6. cikk (1) bekezdésében foglalt elveket.

Az Amszterdami Szerződéssel módosított Európai Uniót létrehozó Szerződés további három cikke tartalmaz az emberi jogok, illetve a demokrácia védelmére vonatkozó bekezdést, ezek a 11., 46. és 49. cikkek.

A Maastrichti Szerződés 11. cikkében a közös kül- és biztonságpolitika céljai között szerepel a demokrácia és az emberi jogok erősítése. E cikk alapján az utóbbi években az Európai Unió a második pillért képező közös kül- és biztonságpolitika keretében számos nyilatkozatot fogadott el, amelyekben elítélte az emberi jogokat sértő kormányok magatartását, sőt a katonai szerepvállalástól sem zárkózott el – gondoljunk csak a balkáni konfliktus rendezésében játszott szerepére. Az Európai Unió azonban nemcsak a nemzetközi biztonságpolitikában meghatározó tényező, hanem a nemzetközi szintér egyéb területén is erőteljes szerepet játszik. Azoktól az államoktól, amelyek kereskedelmi kapcsolatba kívánnak lépni az Európai Közösségekkel, vagy anyagi és/vagy politikai támogatására számítanak, az Unió megköveteli az emberi jogok tiszteletét.¹⁹ A rendelkezés III-292. cikk (1) bekezdéseként bekerült az Alkotmány szövegébe is.²⁰

Az EUSZ 46. cikke az Európai Bíróság hatáskörét kiterjeszti a 6. cikk (2) bekezdésében foglaltak betartásának ellenőrzésére, vagyis az emberi jogok tiszteletben tartásának elvére is, de csak és kizárólag a közösségi intézmények akciói vonatkozásában. E cikk alapján tehát az Európai Bírósághoz lehet fordulni abban az esetben, ha egy közösségi intézmény eljárása vagy döntése sérti az alapvető jogokat.

Jelentős lépés, hogy az EUSZ 49. cikke a csatlakozni kívánó államokkal szemben támasztott feltételként iktatta be az alapvető jogok tiszteletben tartását, előírva, hogy csak olyan állam kérheti felvételét az Unió tagjainak sorába, amelyek a 6. cikk (1) bekezdésének megfelel. Erre a rendelkezésre hivatkozva kéri számon az emberi jogok tiszteletét a csatlakozási tárgyalásokat folytató országoktól az Európai Unió. Az Alkotmány teljesen átvette ezt az előírást.²¹

A 2002-ben hatályba lépett Nizzai Szerződés az alapvető jogokat érintően két helyen módosította az alapító szerződéseket. Beépítette az EUSZ 7. cikkébe azt az esetet, ha az alapjogoknak egy tagállam általi súlyos megsértésének nyilvánvaló esete áll fenn (erről később részletesebben), illetve kiegészítette a Római Szerződést egy új XXI. címmel, mely a harmadik államokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és technikai együttműködés területét szabályozza, amelynek során a Közösségek e területen elősegítik az emberi jogok és szabadságjogok tiszteletben tartását.²²

19 Orgován Eszter: *Az EU Alapvető Jogok Chartája*, Pécs, 2001. 6. oldal

20 III-292. cikk (1) bekezdés: „(1) Az Unió nemzetközi szintű fellépése azon elvekre épül, amelyek létrehozását, fejlődését és bővítését vezérelték, és arra irányul, hogy ezek érvényesülését a világ többi részén is előbbre vigye; ezek az alapelvek a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemes és oszthatatlan volta, az emberi méltóság tiszteletben tartása, az egyenlőség és a szolidaritás elvei, valamint az Egyesült Nemzetek Alapokmányában foglalt elvek és a nemzetközi jog tiszteletben tartása.”

21 I-58. cikk (1) bekezdés: „Az Unió minden olyan európai állam előtt nyitva áll, amely tiszteletben tartja az I-2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok közös érvényesítése mellett.”

22 RSZ 189a cikk (1) bekezdés második fordulata.

1.4. Az Alapjogi Charta kidolgozása

Az emberi jogok terén az 1990-es évek végén jelentős változások zajlottak. A Tanácsban döntés született arról, hogy évente emberi jogi jelentést kell kidolgozni, a Bizottság megbízásából pedig elkészült előbb a *Simitis*, majd az *Alston* nevéhez fűződő jelentés. Ez utóbbi anyag átfogó reformot sürgetett, hiányolva az Európai Unió egységes, átlátható és koherens emberi jogi politikáját. A jelentések rámutattak a szerződésekből az emberi jogi utalások rendszertelenségére és bizonytalan következményeire, valamint a három pillér eltérő alapjogi garanciarendszerére, javaslatot tettek a bírói jogvédelem mellett az alapjogok kifejezett rögzítésére. A *Simitis*-jelentés javasolta, hogy az EU fogadjon el egy alapjogi jogforrást, melyben szerepeljen az Emberi Jogok Európai Egyezményében biztosított valamennyi jog, a jegyzőkönyvben biztosítottak közül pedig a tulajdonhoz való, a választójog és a szabad mozgáshoz való jog. Emellett főleg gazdasági és szociális jogok, jogelvek átvételét tartották fontosnak, mint az esélyegyenlőség, a foglalkozás szabad megválasztása, személyes adatokkal rendelkezés joga, családdegysítés, kollektív alkuhoz és kollektív cselekvéshez való jog.²³

A tagállamok egyetértettek abban, hogy a jelentések nem maradhatnak reakció nélkül, de jelentős változásokat igazán senki sem akart, ezért az elnökség olyan megoldást keresett, amely nem terjeszti ki az Unió kompetenciáját az emberi jogokra, és nem hoz olyan jelentős változást, amely a kialakult politikai, jogi és alkotmányos kereteket megbolygathatja.²⁴ 1999-ben, az Európai Tanács kölni ülésének elnökségi következtetései²⁵ deklarálták, hogy az alapvető jogokat egyetlen egyezményben, az Alapjogi Chartában kell rögzíteni, mégpedig annak érdekében, hogy az alapvető jogok láthatóbbá és megfoghatóbbá váljanak az európai polgárok számára. A Charta kidolgozását javasolók indíttatása így inkább politikai, mint jogi természetűnek tekinthető.

Kölnben döntés született a Charta tartalmi elemeiről, kidolgozásának és elfogadásának menetrendjéről is. Eszerint a Chartát az Európa Tanácsnak az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményében garantált és a tagállamok közös alkotmányos tradíciójából eredő alapvető jogokra és szabadságokra, valamint eljárási jogokra kellett alapozni. Ugyanakkor a csak az Európai Unió állampolgárait illető alapvető jogokat, valamint az Európai Szociális Chartában és a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól szóló Közösségi Chartában deklarált gazdasági és szociális jogokat is tartalmaznia kellett a megalkotandó szövegnek. A Charta célja tehát nem valami új és eredeti létrehozása, hanem a létező jogforrásokban deklarált jogok összegyűjtése volt, megalkotva ezáltal az alapjogok legmodernebb, legteljesebb katalógusát.²⁶

²³ Weller M.: Im. 78. oldal

²⁴ Gráinne de Búrca: The drafting of the European Union Charter of fundamental rights, In: European Law Review 2001/26., 129. oldal

²⁵ Presidency Conclusions European Council Cologne, 3–4, June 1999.
<http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>

²⁶ Tim Eicke: European Charter of Fundamental Rights – Unique opportunity or unwelcomedistraktion; In: European Human Rights Law Review, 2000/3. 280. oldal

Mivel a Charta a polgárokat kívánta megérinteni, a dokumentum kidolgozásának folyamata legalább annyira fontosnak bizonyult, mint maga a szöveg²⁷, ezért egy olyan összetételű testületet volt célszerű létrehozni, amely a polgárokat képviselő parlamenteket és civil szervezeteket is látványosan bevonja a munkába. A hangsúly tehát inkább a látszatra, mintsem a tartalomra került. Így míg a kölni Európai Tanács döntése értelmében a tagállamok állam- és kormányfői, a Bizottság, az Európai Parlament képviselői mellett a Chartát kidolgozó testületben részt vehettek a tagállamok parlamentjeinek delegáltjai is, a civil szervezetek képviselői még megfigyelőként sem kapcsolódhattak volna be a folyamatba, lehetőséget kellett ugyanakkor biztosítani a Gazdasági és Szociális Bizottság, valamint a Régiók Bizottsága szakértőinek véleményük kifejtésére. A testület alapvető feladata a Charta szövegtervezetének kidolgozása, egyeztetése és menetrend szerinti előterjesztése volt. A Charta szövegének elfogadását az elnökségi következtetések a 2000. decemberi, nizzai csúcsra irányozták elő.

Ami talán a leglényegesebb kérdést, a Charta jogi státusát illeti, a német elnökség először a Charta ünnepélyes kihirdetését javasolta, míg a szöveg alapító szerződésbe foglalásának megvizsgálását a kihirdetés utánra hagyta. Valószínűleg ez a fordulat szükséges volt ahhoz, hogy az emberi jogok uniós megjelenéséről még hallani sem akaró tagállamok is áldásukat adják az elnökségi következtetésekre. Ők ugyanis joggal bízhattak abban, hogy a Charta úgyszem lesz több, mint politikai deklaráció, amely egy jó érvrendszerrel nemzeti szinten még könnyen kommunikálható.²⁸

Ezt követően az Európai Tanács 1999. október 15–16-án tartott tamperei rendkívüli tanácskozásán döntés²⁹ született a Chartát kidolgozó testület pontos összetételéről. Ennek alapján a Chartát a 15 tagállam állam- és kormányfői egy-egy, az Európai Bizottság egy, az Európai Parlament 16 – politikai paritást tükröző – és a nemzeti parlamentek 30 képviselőjéből álló (összesen 62 tagú) testület dolgozta ki. Megfigyelőként a munkában részt vett az Európai Bíróság és az Európa Tanács két-két küldötte. Ez utóbbiból az egyik tagot az Emberi Jogok Európai Bírósága delegálta, meghívottként pedig jelen voltak a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága képviselői, valamint az európai ombudsman. A testület hivatalosan meghallgatta a társult országok, társadalmi szervezetek képviselőit és egyéb szakértőket is. A testület munkájához kapcsolódó titkári teendők ellátására a Tanács titkársága kapott megbízást. Bár eredetileg a testület az Unió soros elnökségének irányítása alatt dolgozott volna, Tampereben az állam- és kormányfők a 62-ek által soraiból megválasztott elnök mellett voksoltak. 1999. december 17-én hivatalosan is megalakult a magát Konventnek nevező testület, amelynek elnöke a korábbi német közársasági elnök, *Roman Herzog* lett.

A – később az Európai Alkotmány tervezetét létrehozó testület megalakulása miatt elsőnek nevezett – Konvent 2000. október közepéig öt formális ülést tartott, de emellett informális találkozók keretében gyakorlatilag folyamatosan dolgozott. A 62 főből álló testület munkája teljes nyilvánosságot kapott, minden hivatalosan bete-

27 de Búrca: Im. 131. oldal

28 Orgován: Im. 11. oldal

29 Presidency Conclusions European Council Tampere, 16 October 1999
<http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>

jesztett javaslat felkerült a Konvent saját honlapjára. A testület összetétele és munkarendje igen kedvező fogadtatásra talált. Az Európai Parlament, valamint a nemzeti parlamentek üdvözlötték a kezdeményezést, hiszen a Charta volt az első olyan közösségi dokumentum, amelynek kidolgozásába a tagállamok parlamentjei az első lépéstől az utolsóig döntési jogkörrel bekapcsolódhattak.

A Konvent 2000. október 2-án konszenzussal elfogadta a Charta tervezetét, gyakorlatilag befejezve ezzel munkáját. Az Európai Tanács október 13–14-én tartott, biarritzi informális ülésén előterjesztett, véglegesnek szánt szövegtervezetet a résztvevők kielégítőnek találták, így azon további módosítás már nem történt. Ennek eredményeként – a terveknek megfelelően – az Európai Tanács nizzai ülésén az Európai Parlament, a Bizottság és a Tanács ünnepélyesen kihirdette az EU Alapvető Jogok Chartáját³⁰. Megoldandó kérdésként maradt a nizzai csúcsra a Charta jogi státusának meghatározása. A kötelező erejű dokumentumot támogatták az európai alkotmányozást is pártoló államok (Németország, Olaszország), és azok az intézmények – az Európai Parlament, az Európai Bizottság, a Gazdasági és Szociális Tanács, a Régiók Bizottsága –, amelyeknek a tevékenységére igazából kötelezettségeket alapított volna meg. Maga a Konvent úgy foglalt állást, hogy tudomásul vette: a hatásköre nem terjed ki arra, hogy a Charta jogállásáról döntsön, azonban olyan dokumentumot állt szándékában kidolgozni, amely a későbbiek során módosítás nélkül a szerződésekbe illeszthető. A biarritzi csúcs után már látni lehetett, hogy a Charta nem lesz kötelező erejű dokumentum, a tagállamok többsége a szerződésbe foglalását nem támogatta, és a Charta státusáról még csak tárgyalni sem voltak hajlandók Nizzában. Az Európai Parlament ekkor felvetette, hogy a Chartát jegyzőkönyv formájában csatolják a Maastrichti Szerződéshez, és a szerződés 6. cikkének második bekezdését módosítva, az Egyezmény és a tagállamok alkotmányos tradíciói mellé illesszék be a dokumentumot is, vagyis az Európai Unió az Egyezményből, a tagállamok alkotmányos tradícióiból és a Chartából eredő alapvető jogokat ismerje el alapelvei között. Ezt a módosítást a Bizottság is támogatta volna, függetlenül attól, hogy a Charta mellékletként a szerződés része lesz vagy sem³¹. A tagállamok állam- és kormányfői azonban másképp döntöttek, a 6. cikk érintetlen maradt, így a szerződésekben a Charta semmilyen formában nem jelent meg.

2. Az Európai Alkotmány emberi jogi témájú rendelkezéseinek kidolgozása

Írásomnak nem témája annak elemzése, miért döntöttek úgy a tagállamok, hogy szükség van egy Európai Alkotmányra. Tény, hogy a gazdasági jellegű integráció átalakult politikaivá, amire az elsődleges jogforrások módosításával reagálni kellett. A laekeni Európai Tanács 2001 decemberében döntött arról, hogy az Európai Unió jövőjének

³⁰ Presidency Conclusions, European Council, Nice, 18 December 2000, <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>

³¹ Communication from the Commission on the Legal Nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, 11. 10. 2000. Brussel, COM(2000)644 final

kihívásait – melyeket az állam-, illetve kormányfők a Laekeni Nyilatkozatban fogalmaztak meg – és az arra adandó válaszokat egy Európai Konvent tekintse át, vitassa meg, és dolgozzon ki az Unió számára egy reformokat tartalmazó, a demokratikus működést, az átláthatóságot, a hatékonyságot és a polgár-közelséget erősítő alkotmánytervezetet. A 105 tagú Európai Konvent munkájában részt vettek az akkor még tagjelölt országok, így a Magyar Köztársaság képviselői is. A tanácskozó testület a tagállami kormányok egy-egy, a nemzeti parlamentek két-két, az Európai Parlament 16 képviselőjéből és az Európai Bizottság két tagjából állt. A Konvent 2002 márciusa és 2003 júliusa között készítette el válaszait az állam-, illetve kormányfők Laekeni Nyilatkozatában felvetett kérdésekre, melyek az Unió demokratikus és átláthatóbb működését, a világban betöltött szerepét, az európai polgárok által megfogalmazott elvárásokat, az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás kérdését, valamint az alapszerződések egyszerűsítését érintették.

A Konvent tevékenységét – a Laekeni Nyilatkozatban felvetett kérdések megválaszolásának céljából – munkacsoportokra osztva folytatta. A II. számú munkacsoport foglalkozott az Alapjogi Charta és az Európai Unió viszonyával. Azt már Laekenben eldöntötte az Európai Tanács, hogy a Chartának az alapító szerződések részévé kell válnia. A testületnek arra a kérdésre kellett válaszolnia, hogy ez milyen módon valósuljon meg, és milyen következményekkel járna. A másik kérdés, amit vizsgálniuk kellett, az volt, hogy az Unió csatlakozzon-e az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. Számos ülésezés és szakértők meghallgatása után 2002 októberében fogadta el a II. számú munkacsoport jelentését³². Ebből kiderül, hogy az első kérdéssel kapcsolatban a tagok egyöntetűen támogatták – apróbb, főleg technikai jellegű változtatásokkal – a Charta inkorporálását az alapító szerződésbe, mégpedig oly módon, hogy az jogi kötőerővel rendelkezzen. Ezt háromféleképpen is megvalósíthatónak tartották: először oly módon, hogy a Charta cikkelyeit beillesztik az Alkotmány elejére egy önálló fejezetbe. Másodszor úgy, hogy az Alkotmányba csak egy Chartára való hivatkozás vagy utalás kerüljön be, és magát a Chartát pedig mellékletként vagy függeléként kapcsolják az Alkotmányhoz. A harmadik változat szerint a Charta csak egy közvetett hivatkozással válna kötelezővé, maga a szöveg nem nyerne alkotmányos státust.

A munkacsoport tagjainak nagy többsége az elsőként említett megoldást támogatta, és végül az Európai Alkotmány szövegének összeállításakor is ezt a módszert követték. Arra a kérdésre, hogy ez milyen következményekkel jár majd, azt a választ adták, hogy nem fogja átalakítani az Unió és a tagállamok hatásköreinek megoszlását. A munkacsoport véleménye szerint a Charta jogilag kötelezővé válása a tagállamok ítélkezési gyakorlatára lesz kihatással, rájuk hárul majd a végrehajtása, és csak egyes esetekben lesz az Európai Bíróságnak hatásköre eljárni.

Az Európai Unió Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozásával kapcsolatban megállapították, hogy a Konventnek kell eldöntenie, csatlakozzon-e az Unió a nemzetközi egyezményhez. Ebben az esetben az Alkotmány szövegében kell felhatalmazást adni a csatlakozáshoz, arról pedig, hogy ez mikor, milyen feltételekkel történjen meg, a Tanács egyhangúlag döntene. A munkacsoport egyértelműen

32 <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00354en2.pdf>

a csatlakozás mellett foglalt állást. Véleményük szerint ez azzal járna, hogy Európa polgárai ugyanazokat a jogokat élveznék az Unió területén, mint saját országukban, ugyanolyan alkotmányos jogvédelemben részesülnének az Unió szerveivel szemben, mint jelenleg a tagállami kormányzattal szemben. Nem eredményezne új hatásköröket az Unió számára, amely nem lenne az Európa Tanács tagja, így a csatlakozás semmiképp nem érintené az egyes tagállamok pozícióit az Európa Tanácsban.

Az Európai Konvent tevékenysége összességüként alkotmánytervezetet hozott létre. A 2003 októberére összehívott Kormányközi Konferencia külügyminiszeri és állam-, illetve kormányfői szinten ülésezett, a Tanács 2003. második félévi olasz elnöksége alatt számos kérdésben sikerült megegyezésre jutni, ilyenek voltak az emberi jogi kérdések is. Néhány tagállam (pl. az Egyesült Királyság) ellenezte, hogy az Alapjogi Charta kötelező erejű jogforrássá váljon, azt kívánták, hogy maradjon meg politikai deklaráció szintjén. Ezt a vitát az európai ombudsman úgy kommentálta, hogy a polgárok ezek szerint nem várhatják el kormányaiktól, hogy azok betartsák a saját maguk által tett politikai deklarációkat.³³

A Kormányközi Konferencia a Tanács 2004. első félévi ír elnöksége alatt a politikai szempontból legérzékenyebb intézményi, döntéshozatali és egyes uniós politikákat érintő kérdések tisztázásával folytatódott. A konferencia a 2004. június 17–18-ai Európai Tanácson zárult le, amely elfogadta az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződést.

3. Az Európai Alkotmány fontosabb emberi jogi témájú rendelkezései

3.1. Csatlakozás az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez

Az Európai Alkotmány emberi jogi rendelkezései közül nagy fontossággal bír az I-9. cikk (2) bekezdése, mely szerint: „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak az Alkotmányban meghatározott hatásköreit.”

Az I-9. cikk (3) bekezdése pedig az Európai Bíróság már ismertetett ítélezési gyakorlatára tekintettel³⁴ rögzíti, hogy „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik, mint annak általános elvei.”

Az emberi jogoknak az Európai Közösségen belüli érvényre juttatásában lényeges funkciója van az Emberi Jogok Európai Egyezményének, hiszen az Európai Bíróság állandó gyakorlata szerint az Egyezményben felsorolt jogok az ítélezést befolyásoló elvek közé tartoznak, annak ellenére, hogy maga a Közösség nem részese az Egyezménynek. Habár a Bíróság általában megfelelő módon alkalmazza a strasbourgi

33 Sionaidh Douglas-Scott: The Charter of Fundamental Rights as a constitutional document; in: European Human Rights Law Review, 2004/1, 39. oldal

34 Hauer v Land Rheinland Pfalz C-44/79 (1979)

Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogát³⁵, problémát jelent az Egyezmény és a tagállamok alkotmányainak értelmezése is. Az előbbi kapcsán óhatatlanul felmerül az Emberi Jogi Bírósággal való konfliktus. Az eltérő jogértelmezés azzal magyarázható, hogy a két bíróság különböző alapról nyúl ugyanahhoz a jogforráshoz. Az Emberi Jogi Bíróság az Egyezmény céljainak megfelelően értelmez egy közösségi jogi dokumentumot, míg Luxembourg a közösségi jog alapján közelít az Egyezményhez. A két rivális európai bíróság eltérő döntése egyazon alapvető jog megsértésének tényétől könnyen az emberi jogok különböző szintű védeleméhez vezethet Európán belül.

Az Európai Bizottság két ízben vizsgálta a Közösségek csatlakozását az Egyezményhez. Először 1976-ban, amikor arra a vitatható következtetésre jutott, hogy a csatlakozás szükségtelen, mert az Egyezmény az Európai Bíróság ítéletein keresztül már része a közösségi jognak.³⁶ Az Európai Parlament 1977-ben azonban felhívta a Bizottságot, hogy törekedjen a tagállamok közötti olyan megállapodás létrehozására, amely alapján az Egyezmény az alapító szerződések részévé válna.³⁷ A Bizottság 1979-ben elfogadott Memorandumában már javaslatot tett az Egyezményhez való csatlakozásra, részletesen elemezve a csatlakozás által felvetett intézményi-technikai kérdéseket. A tagállamok tiltakozása miatt azonban a csatlakozás elmaradt.

1990-ben a Bizottság egy közleményében felelevenítette ezt a javaslatot. A Bizottság anyaga alapján a Tanács a Római Szerződés 300. cikk (6) bekezdésére [korábbi 228. cikk (6) bekezdésére] hivatkozva kérte az Európai Bíróságot, hogy vizsgálja meg a csatlakozás lehetőségét.³⁸ Az Európai Bíróság 1996 márciusában közzétett véleménye³⁹ kimondta, hogy a közösségi intézményeket a Szerződés nem jogosítja fel arra, hogy emberi jogokra általában vonatkozó szabályokat állapítsanak meg, vagy hogy ilyen tárgyú nemzetközi szerződéseket kössenek, vagyis erre az intézményeknek nincs hatásköre. Megállapította továbbá, hogy az Egyezményhez való csatlakozás az Európai Közösségek jogrendszerét alapvetően érintené, ezért ez a Római Szerződés 308. cikke (korábbi 235. cikke) alapján⁴⁰ nem, hanem csakis a Szerződés módosításával lehetséges. Ez a módosítás azonban nem történt meg.

A Charta kidolgozása kapcsán megélénkült a vita. A Konvent tagjai közül többen is felvetették, hogy nem lenne-e egyszerűbb egy szerződésmódosítással hatáskört ruházni a Közösségekre az Egyezmény ratifikálásához. Ezt a véleményt osztották az előkészítésbe bevont nem-kormányzati szervezetek is, arra utalva, hogy ha a Közösségeknek van hatásköre arra, hogy kidolgozzon egy emberi jogi egyezményt, akkor a ratifikálás lehetősége

35 Kardos G.: Im. 178. oldal

36 Report of the Commission of 4 February 1976, EC Bulletin.

37 Weller M.: 81. oldal

38 Ez a cikk jogosítja fel a Tanácsot arra, hogy a Bíróságtól véleményt kérjen arról, hogy egy harmadik állammal vagy egy nemzetközi szervezettel megkötni tervezett megállapodás összeegyeztethető-e a Római Szerződéssel.

39 Az Európai Bíróság 1996. március 28-án adott, 2/94. sz. véleménye a Közösségnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményhez történő csatlakozásáról (EBHT 1996., I-1759. o.)

40 308. cikk: „Ha a Közösség fellépése szükségesnek látszik ahhoz, hogy a közös piac működése körében a Közösség valamely célját megvalósítsa, és a jelen Szerződés nem írta elő az ennek érdekében megkívánt cselekvési jogosítványokat, akkor a Tanács – a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel való konzultáció után – egyhangúsággal hozza meg a megfelelő rendelkezéseket.”

is fennáll. Ezt a megoldást az Európa Tanács és az Emberi Jogi Bíróság is támogatta volna. A tagállamok közül Finnország a biarritzi csúcson újra javasolta az Egyezményhez való csatlakozást, a tagállamok döntő többsége azonban – az élen Spanyolországgal és Olaszországgal – mereven elzárkózott e lehetőségnek még a tárgyalásától is, így a szerződések ilyen célú módosítására Nizzában sem került sor.⁴¹ Elsősorban az szólt a csatlakozás ellen, hogy az Unió nemzetközi önállóságát, jogalanyiságát erősítené, és ezt a megoldást a szuverenitásukat féltő tagállamok nem támogatták.

Végül a Konvent oldotta meg a kérdést, amikor az Alkotmányban rögzítette, hogy „az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez”. A csatlakozásnak komoly előnyei lehetnek, hiszen ebben az esetben az alapvető jogok védelmét Európában egyetlen nemzetközi intézmény, a több mint 50 éves tapasztalattal és szakértelemmel rendelkező strasbourgi Emberi Jogi Bíróság biztosítaná. Ezzel véget lehetne vetni az értelmezési vitának, megoldódna a magasabb vagy alacsonyabb szintű védelem problémája. Az Emberi Jogi Bíróságnál az európai polgárok – bizonyos szabályok betartás mellett – közvetlenül kereshetnének jogorvoslatot, ami nélkülözhetetlen eleme lenne a jogbiztonságot garantáló uniós jogrendnek.⁴²

Az Egyezményhez való csatlakozással elkerülhető lesz az a kényes helyzet, amikor a strasbourgi bíróság olyan döntésért marasztal el egy országot, amelyet az EU-tagállami minőségében hozott. Az Emberi Jogi Bizottság, egészen a közelmúltban történt megszüntetéséig arra hivatkozva, hogy az Európai Unió az Európai Bíróság által biztosított jogorvoslaton keresztül az Emberi Jogi Bírósággal megegyező védelmet nyújt, el nem fogadhatónak tartotta azokat a kérelmeket, amelyekben a paszpas az Európai Unió intézményeit vagy egy közösségi hatáskörben eljáró tagállamot perelt be.

A *Matthews-ügyben*⁴³ hozott ítélettel az Emberi Jogi Bíróság az uniós tagság tényét és az Egyezményben részes államok felelősségét új alapokról közelítette meg. 1999-ben a *Matthews-ügyben* az Emberi Jogok Európai Bírósága azért marasztalta el az Egyesült Királyságot (ezzel tulajdonképpen az összes uniós tagállamot is), mert nem biztosította a gibraltári lakosok aktív választójogát az Európai Parlament képviselőinek megválasztásánál.⁴⁴ A Bíróság arra hivatkozott, hogy minden állam felelős a nemzeti intézményei által hozott döntések és az Egyezmény összhangjáért, függetlenül attól, hogy a döntést nemzetközi szerződéssel összefüggésben hozta vagy sem. Az Egyezmény nem zárja ki, hogy egy részes állam hatáskört ruházzon nemzetközi intézményre, amennyiben az Egyezményben foglalt jogok tiszteletben tartása biztosított. A részes állam felelősségét nem szünteti meg az a tény, hogy döntési jogkörét átruházta.⁴⁵ A *Matthews-ügyben* az Egyesült Királyság nem mentesült a felelősség alól, mivel olyan nemzetközi szerződést – a Maastrichti Szerződést – írt alá, amely nincs összhang-

41 Orgován, im: 22. oldal

42 Stephen Carruthers: Beware of lawyers bearing gifts: a critical evaluation of the proposals on fundamental rights in the EU constitutional treaty; In: *European Human Rights Law Review*, 2004/4. 428. oldal

43 Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 1999. február 18-i *Matthews kontra Egyesült Királyság* ítélete (1999-I, 307. o.).

44 Kardos G.: Im. 179. oldal

45 *Matthews*, 32 pont.

ban az Egyezmény egyik kiegészítő jegyzőkönyvével. A Matthews-ügyben az Emberi Jogi Bíróság arra alapozta döntését, hogy olyan elsődleges közösségi jogforrásról volt szó, amelyre nem lehet hivatkozni az Európai Bíróságnál, így az európai parlamenti választásokból kizárt gibraltári polgár jogorvoslati lehetőség nélkül maradt. Az Emberi Jogi Bíróság ítélete afelé mutat, hogy esetleg a másodlagos jogforrások is a strasbourgi testület kontrollja alá kerülhetnek. Ez pedig azt jelentené, hogy az Unió tagállamai – amellett, hogy jogharmonizációs kötelezettségüknek eleget téve, az általuk megválasztott formában elfogadott nemzeti jogszabály és az Egyezmény összhangjáért felelősek – Strasbourgban elmaraszthatók lesznek abban az esetben is, amennyiben a másodlagos közösségi jogszabály közvetlenül hatályosul, vagyis a Közösség elfogadott egy jogszabályt, a tagállam viszont semmit nem tett, ami az Egyezménybe ütközne. Ha az Európai Unió csatlakozik az Egyezményhez, ez a probléma megszűnik.⁴⁶

A csatlakozás felvet problémákat is, hiszen az Egyezményhez való csatlakozáskor az Egyezmény nem maradhatna érintetlenül, mivel annak részesei jelenleg csak államok lehetnek, nemzetközi szervezetek viszont nem. A hatálybalépéshez a módosítást az Európa Tanács 43 tagállamának ratifikálnia kellene, ez a folyamat pedig hosszú időt venne igénybe⁴⁷. További problémát vetne fel az Emberi Jogi Bíróságnak a közösségi jogot az Egyezmény alapján értelmező gyakorlatának intézményesülése, ez a megoldás pedig legalább annyit gondot okozhatna, mint amennyi a fordított esettel kapcsolatban felmerült. További gyenge pontot jelentene a túl hosszú eljárás. Az Egyezmény ugyanis előírja az összes jogorvoslati lehetőség kimerítését, amelybe az EU csatlakozása esetén beletartozna az Európai Bírósághoz fordulás kötelezettsége is. Az Emberi Jogi Bírósághoz csak a legvégső fázisban kerülne az ügy, Luxembourg beiktatása a folyamatba pedig csak tovább nyújtaná az amúgy sem rövid bírósági eljárást.

3.2. Az Alapjogi Charta

Az Alkotmány második része, az Alapjogi Charta egy Preambulumból és címből, összesen 54 cikkből⁴⁸ áll. Komoly katalógusnak tekinthető, hiszen mintegy háromszor annyi jogot biztosít, mint az Emberi Jogok Európai Egyezményének eredeti szövege. A tagolása szakít az eddig megszokott felosztással: a polgári és politikai jogok, a gazdasági, szociális és kulturális jogok csoportosítás helyett méltóság, szabadságok, egyenlőség, szolidaritás, a polgárok jogai és igazságszolgáltatás címek alatt merőben új rendszerbe állítva osztályozza az alapvető jogokat és jogelveket. A Charta szövegezése is rendkívül differenciált, hiszen míg egyes jogok tekintetében egyértelmű parancsot tartalmaz, más – elsősorban gazdasági és szociális – jogok vonatkozásában inkább csak általános védelmi vagy célélérési kötelezettséget állapít meg.

A Konvent II. számú munkacsoportja azt javasolta, hogy az Európai Alkotmány első fejezete legyen a Charta. Ez végül nem teljesült, de már a II. címben az I-9. cikk

46 Susie Alegre: Criminal law and fundamental rights in the European Union: Moving towards closer cooperation; In: European Human Rights Law Review 2003/3. 330. oldal

47 Weller M.: Im.: 81. oldal

48 II-61. cikktől a II-114. cikkig.

(1) bekezdése utal a Chartára. A rendelkezés rögzíti, hogy „az Unió elismeri a II. részt képező Alapjogi Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket”. Ezt a bekezdést nagyon óvatosan fogalmazták meg, hiszen tulajdonképpen a Charta jogi természetét alapozza meg. A Konventben a „tisztelőben tart” (respect) szóösszetétel helyett végül is a valamivel semlegesebb „elismeri” (recognise) kifejezés került.⁴⁹

Az Alapjogi Chartához fűzött magyarázatokból⁵⁰ kiderül, hogy a szöveg támaszkodik az Európai Unió alapszerződéseire és másodlagos joganyagára, az Emberi Jogok Európai Egyezményére és annak jegyzőkönyveire, a tagállamok alkotmányos tradícióira, az Európai Bíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatára, az Európai Szociális Chartában és a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól szóló Közösségi Chartában foglaltakra, sőt egyéb olyan nemzetközi szerződésekre és egyezményekre, mint az Európa Tanács Emberi jogi és biogyógyászati, valamint az Egyének védelméről, tekintettel személyes adataik automatikus feldolgozására szóló egyezményei, a Nemzetközi Büntető Bíróság döntése, az ENSZ Gyermekek Jogairól szóló New York-i Egyezménye, a Korrupció ellenes küzdelemről szóló Egyezmény, illetve a Polgári és Politikai Szerződés.

Azt, hogy jól sikerült az alapjogi katalógus összeállítása, alátámasztja, hogy 2001. decemberi kihirdetésétől 2003 novemberéig az Európai Bíróság előtti eljárásokban 50 különböző ügyben hivatkoztak rá.⁵¹ Talán a legnagyobb nyilvánosságot ezek közül a *Schmidberger-ügy*⁵² kapta. Az ügy rövid ismertetése azért lehet érdekes, mert megmutatja, hogy milyen gyakorlati problémákat vet fel az, hogy a Charta csak az Európai Alkotmány hatálybalépésével válik jogilag kötelezővé, addig csak pusztá deklaráció. 1998 nyarán a Transitforum Austria Tirol nevű szervezet négynapos demonstrációt tartott a Brenner-hágót átszelő autópályán, megbénítva így a forgalmat. A demonstrációt az osztrák gyülekezési törvény szabályai szerint bejelentették, és a hatóságok engedélyezték azt. A Schmidberger cég Németország és Olaszország közötti fuvarozással, szállítással foglalkozik, és ezt a tevékenységét az osztrák kormány által engedélyezett demonstráció négy napra lehetetlenné tette, ezért kártérítést követelt az osztrák kormánytól, mivel az megszegte az áruk szabad áramlásának biztosítására vonatkozó kötelezettségét. Az Európai Bíróságnak döntenie kellett, hogy az áruk szabad áramlásának vagy a véleménynyilvánítás szabadságának biztosít nagyobb védelmet. A Bíróság végül is némileg megkerülte a két jog közötti választást. Nem marasztalta el Ausztriát, mert az adott helyzetben a lehető legkörültekintőbben járt el, biztosított ugyanis alternatív útvonalat, ahol lehető lett volna a Schmidberger cég számára a szállítás. A Bíróság azonban kimondta, hogy amikor egy tagállamban sztrájkot vagy bármilyen rendezvényt szerveznek, annak engedélyezése során figyelemmel kell lenni közösségi érdekekre is, és meg kell találni ezen érdekek és az alapjogok gyakorlásának biztosítása közötti egyensúlyt. Ausztria ezt megtette, ezért nem

49 Lord Goldsmith: The Charter of Rights – a brake not an accelerator; European Human Rights Law Review, 2004/5. 474. oldal

50 Az Alkotmány rendelkezéseire fűzött nyilatkozatok: „12. Nyilatkozat az Alapjogi Chartához fűzött magyarázatokról”.

51 Sionaidh Douglas-Scott: Im. 42. oldal

52 Case C-112/00 Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Austria (2003)

marasztalta el a Bíróság. Álláspontom szerint az adott eset megítélése megváltozik azután, hogy az Európai Unió csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, és a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság a véleménynyilvánítás szabadságának nagyobb védelmet fog biztosítani, mint az áruk szabad áramlásának.⁵³

Preambulum

A Charta Preambuluma rögzíti, hogy az Európai Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik. Megerősíti azokat a dokumentumokat, amelyeken a Charta alapul: az alapszerződéseket, az Európa Tanács Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményét, az Európa Tanács és a Közösségek Szociális Chartáját, valamint az Európai Közösségek Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogát. A Preambulum, összehasonlítva például az Európai Parlament charta-tervezetével, vagy akár az Európai Unióról szóló Szerződés preambulumaival, meglehetősen szűkszavú. A Konvent nem élt azzal a lehetőséggel, hogy a Charta tartalmához méltó, ünnepélyes szöveget fogadjon el.

I. cím: Méltóság

II-61. cikk: Az emberi méltóság

II-62. cikk: Az élethez való jog

II-63. cikk: A személyi sérthetlenséghez való jog

II-64. cikk: A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalma

II-65. cikk: A rabszolgaság és a kényszermunka tilalma

Az első fejezet a korlátozhatatlan, abszolút jogokat tartalmazza. A Konventben vita zajlott arról, hogy – tekintettel a Charta alkalmazási körére – csak azok a jogok kerüljenek-e a Chartába, amelyek az Európai Unió intézményeihez köthetők, vagyis amelyek megsértése a közösségi intézményekkel kapcsolatban felmerülhet, vagy pedig teljes skálát adva foglalja össze az alapvető jogokat. Bár nem valószínű, hogy valamelyik közösségi intézmény rabszolgamunkát vagy kínzást alkalmazna, a Konvent mégis úgy döntött, hogy tekintet nélkül a jogsértés előfordulási lehetőségének abszurdítására, az emberi jogok teljes katalógusát készíti el.

A személyi sérthetlenséghez való jog beillesztése az egyik olyan jogelv, amely mutatja, hogy az alapjogok meghatározásának követniük kell a technikai fejlődést: a klónozás és az emberi testrészek haszoncélú felhasználásának tilalmával a Charta lépést tart az orvostudomány és a biológia technikai fejlődése miatt jelentkező jogsértésekkel. Ezeket az elveket a Konvent az Európa Tanácsnak az emberi jogokról és a biomedicináról szóló egyezményéből vette át. A Chartának nem volt célja az ezeken

⁵³ Andrea Biondi: Free trade, a mountain road and the right to protest: european economic freedoms and fundamental individual rights; In: European Human Rights Law Review, 2004/1. 52. oldal

az elveken való túlterjeszkedés, így kizárólag a szaporítási célú klónozást tiltja, de lehetővé teszi, hogy az egyes tagállamok a klónozás egyéb formáit is tiltsák.

II. cím: Szabadságok

- II-66. cikk: A szabadsághoz és biztonsághoz való jog
- II-67. cikk: A magán- és a családi élet tiszteletben tartása
- II-68. cikk: A személyes adatok védelme
- II-69. cikk: A házasságkötéshez és a családalapításhoz való jog
- II-70. cikk: A gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadság
- II-71. cikk: A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadsága
- II-72. cikk: A gyülekezés és az egyesülés szabadsága
- II-73. cikk: A művészet és a tudomány szabadsága
- II-74. cikk: Az oktatáshoz való jog
- II-75. cikk: A foglalkozás megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jog
- II-76. cikk: A vállalkozás szabadsága
- II-77. cikk: A tulajdonhoz való jog
- II-78. cikk: A menedékjog
- II-79. cikk: Védelem a kitoloncolással, a kiutasítással és a kiadatással szemben

Ebben a címben az úgynevezett polgári és politikai jogokat gyűjtötte össze a Konvent, elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezményére támaszkodva, bár a tömör, közérthető megfogalmazás érdekében nem vették át szó szerint az eredeti rendelkezésekben lefektetett garanciális szabályokat. Előfordult, hogy az Egyezmény szövegén a technikai fejlődésre tekintettel változtattak: az Egyezmény a magánélet tiszteletben tartásánál a levelezést biztosítja, míg a II-67. cikk a kapcsolattartást, mely nem csak írásban, levélben történhet.

A II-68. cikkben szabályozott személyes adatok védelmének komoly közösségi jogi normatív szabályai vannak. Meg kell említeni, hogy a Római Szerződés 286. cikke már megteremtette a jogvédelem alapját, ennek a rendelkezésnek a helyébe az Alkotmányban az I-51. cikk lépett, melynek (1) bekezdése szó szerint megegyezik a Charta vonatkozó cikke (1) bekezdésével. A kettőződésnek az az oka, hogy a Chartában a teljesség igénye miatt mindenképpen szerepelnie kellett a személyes adatok védelméhez való jognak, de ez egy olyan terület, ahol az Unió jogot alkothat,⁵⁴ az erre felhatalmazó rendelkezésnek pedig nem lett volna helye a Charta deklarációi között.

A házasságkötéshez való jog garantálása a II-69. cikkben szintén az Egyezmény alapján történt, apró, ám mégis jelentős változtatással. Az Egyezmény azt mondja: „A házasságkötési korhatárt elért férfiaknak és nőknek joguk van a házasságkötés-

⁵⁴ Lásd: az Európai Parlament és a Tanács személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 95/46/EK irányelv, illetve az Európai Parlament és a Tanács a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 45/2001/EK rendelet.

re és a családalapításra, az e jog gyakorlását szabályozó hazai törvények szerint”. A Charta ezzel szemben úgy rendelkezik, hogy: „A házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogot, az e jogok gyakorlását szabályozó nemzeti törvények szerint biztosítani kell”. A Charta szövege korszerűbbnek tekinthető, hiszen lehetőséget biztosít a házasságon kívül a családalapításnak más útjára is, és nem írja elő, hogy csak a különböző nemű személyeket illeti meg ennek a jognak a gyakorlása.

Az oktatáshoz való jogot tartalmazó II-74. cikk (2) bekezdése az Egyezményben foglaltakon túl deklarálja az ingyenes kötelező oktatást. Ez az elv azt foglalja magában, hogy a kötelező oktatás tekintetében minden gyermeknek joga van olyan intézménybe járni, amely ingyenes oktatást biztosít. A Chartához fűzött magyarázat szerint a rendelkezés nem írja elő, hogy valamennyi oktatást, szakképzést és továbbképzést biztosító intézménynek ingyenes oktatást kell nyújtania, és nem tiltja, hogy egyes sajátos oktatási formákért fizetni kelljen, ha az állam biztosítja a tandíj pénzügyi kompenzációját.

III. cím: Egyenlőség

- II-80. cikk: A törvény előtti egyenlőség
- II-81. cikk: A megkülönböztetés tilalma
- II-82. cikk: A kulturális, vallási és nyelvi sokféleség
- II-83. cikk: A nők és férfiak közötti egyenlőség
- II-84. cikk: A gyermekek jogai
- II-85. cikk: Az idősek jogai
- II-86. cikk: A fogyatékkal élő személyek beilleszkedése

Azt, hogy minden ember egyenlőnek születik, már az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának első cikke rögzítette 1789-ben. Szinte természetes tehát, hogy a törvény előtti egyenlőség, a hátrányos megkülönböztetés tilalma szerepel a Chartában. Természetes annak ellenére, hogy az Európai Közösség Alapító Szerződése nem mondta ki általánosságban a diszkrimináció tilalmát. Az Amszterdami Szerződéssel került be a normaszövegbe a 13. cikk, mely lehetőséget biztosít arra, hogy a Tanács egyhangúsággal elfogadjon olyan intézkedéseket, amelyek „a nemre, fajra vagy etnikai hovatartozásra, vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékkosságra, korra vagy szexuális irányultságra alapított mindenfajta megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében szükségesek”. Ez azonban nem az egyenlő bánásmód biztosítását jelenti, hanem felhatalmazást jogszabály megalkotására. Eddig két olyan irányelv született, melynek megalkotásához a 13. cikk biztosította a jogalapot⁵⁵. Nagy előrelépést jelent, hogy a Charta mindenféle alapon tiltja a hátrányos megkülönböztetést, amikor a II-81. cikk (1) bekezdése előírja, hogy „tilos minden megkülönböztetés”. Az ezt követő példálózó felsorolás („így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás,

55 A Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének végrehajtásáról, illetve a Tanács 2004/113/EK irányelve a nők és férfiak közötti egyenlő bánásmód elvének az árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint azok értékesítése, illetve nyújtása tekintetében történő végrehajtásáról.

genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján”) már tulajdonképpen feleslegesnek is tekinthető, hiszen a mondat első fele nyitottá teszi a taxációt, ellentétben a Római Szerződés 13. cikkének zárt taxációjával. Az azonban mindenképp említést érdemel, hogy a rendelkezés megmarad a deklaráció szintjén, a Charta magyarázata ugyanis rögzíti, hogy az említett rendelkezés nem ruház át jogalkotási hatáskört diszkriminációellenes jogszabályok elfogadására a tagállamok vagy magánszemélyek ezen működési területein, és a megkülönböztetés kimondása sem olyan széles körű az említett területeken.

Az Európai Unió egyik legfontosabb – a Római Szerződésben már az alapításkor rögzített – alapelve, hogy a polgárokat nem lehet állampolgárságuk miatt hátrányosan kezelni. Ez szükséges ugyanis ahhoz, hogy a személyek szabad áramlása akadálymentesen megvalósulhasson. A személyes adatok védelméhez hasonlóan ennek az elvnek a betartásáról is tartalmaz az Alkotmány máshol is rendelkezést [I-4. cikk (2) bekezdés], nemcsak a Chartában.

Az Alkotmány I-3. cikkének (3) bekezdése és a III-116. cikke is az Unió céljai közé sorolja a nők és férfiak közötti egyenlőség megteremtését. A Római Szerződés alapításkori szövege is tartalmazott már olyan rendelkezést, amely előírta, hogy a férfiak és a nők egyenlő értékű munkáért egyenlő bért kapjanak. Az Unió egyébként számos irányelv elfogadásával igyekszik megteremteni az élet minden területén a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmódot.⁵⁶

A Charta II-83. cikke lehetőséget biztosít az esélyegyenlőséget elősegítő pozitív intézkedések meghozatalára is abból a célból, hogy az alulreprezentált nem számára a szakmai tevékenységek folytatását megkönnyítsék, illetve hogy a szakmai előmenetelükben őket érő hátrányokat megakadályozzák vagy kiegyenlítsék. Az Alkotmány III-214. cikk (4) bekezdése szinte szó szerint átveszi a Charta rendelkezését.

IV. cím: Szolidaritás

II-87. cikk: A munkavállalók joga a vállalkozásnál a tájékoztatáshoz és konzultációhoz

II-88. cikk: A kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jog

II-89. cikk: A munkaközvetítői szolgáltatások igénybevételéhez való jog

II-90. cikk: Az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem

⁵⁶ Például: a Tanács 76/207/EKG irányelve a nőkkel és a férfiakkal való egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés és az előmenetel lehetőségei, valamint a munkafeltételek terén történő végrehajtásáról és az azt módosító 2002/73/EK irányelv, a Tanács 79/7/EKG irányelve a férfiakkal és a nőkkel való egyenlő bánásmód elvének a szociális biztonság területén történő fokozatos megvalósításáról, a Tanács 86/378/EKG irányelve a férfiakkal és a nőkkel való egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatási szociális biztonsági rendszerekben történő megvalósításáról, a Tanács 86/613/EKG irányelve valamely tevékenységet, beleértve a mezőgazdaságot, önálló vállalkozást folytató férfiakkal és nőkkel való egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, valamint az önálló vállalkozó nők terhességi és anyasági védelméről, a Tanács 97/80/EK irányelve a bizonyítási kötelezettségről a nemi hovatartozás alapján történő diszkriminációs esetekben.

- II-91. cikk: Tisztességes és igazságos munkafeltételek
- II-92. cikk: A gyermekmunka tilalma és a fiatalok munkahelyi védelme
- II-93. cikk: A család és a munka
- II-94. cikk: A szociális biztonság és a szociális segítségnyújtás
- II-95. cikk: Egészségvédelem
- II-96. cikk: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférés
- II-97. cikk: Környezetvédelem
- II-98. cikk: A fogyasztók védelme

A negyedik cím a gazdasági és a szociális jogokkal foglalkozik. Minden fejezethez rengeteg módosító javaslat érkezett, a legnagyobb vita mégis a gazdasági és szociális jogokhoz kapcsolható. Az álláspontok – a skandináv országok és az Egyesült Királyság ellenállása miatt – csak kis mértékben közeledtek egymáshoz. Ezek a tagállamok azt is megkérdőjelezték, hogy szükséges-e egyáltalán a jogok Chartába foglalása. Különösen az Egyesült Királyság állt ellen, a britek ugyanis nem ismerik el a szociális jogokat, mint alapvető jogokat. Kompromisszumként végül is azt sikerült elfogadtatni, hogy a szociális jogok a Charta első cikkében megfogalmazott emberi méltósághoz kapcsolhatók, így megfelelő jogalap van arra, hogy a Chartában helyet kapjanak. Ennek ellenére, miután azt nem sikerült megakadályozni, hogy a szociális jogok megjelenjenek a dokumentumban, ezek az országok – de leginkább az Egyesült Királyság – mindent bevetettek, hogy minél sekélyesebb legyen a szöveg. Az elnökség első ízben, 2000 márciusában a Chartába foglalható szociális jogokról készített listáján még a jelenleg a szövegben található jogok mellett szerepelt a minimálbérhez és a tisztességes díjazáshoz, a heti pihenőnaphoz és a fizetett szabadsághoz, a nyugdíjhoz, a sztrájkhoz, az anyasági ellátáshoz, a szülési szabadsághoz való jog. Ezzel szemben a májusi szövegtervezetben már csak a pihenőidőhöz és az éves szabadsághoz való jog szerepelt, a végleges szövegben pedig már ez sem. Nem véletlen tehát, hogy ezt a fejezetet érte a legtöbb kritika a szöveg jóváhagyását követően is. A civil szervezetek, amelyek minden egyes szociális jog szövegbe foglalásáért megküzdöttek, végül is nem voltak teljesen elégedetlenek a végleges változattal, hiszen a szociális jogok helyet kaptak a Chartában. Ugyanakkor hiányolták a módosított Szociális Chartából kimaradt rendelkezéseket, mint például a minimálbér, és homályosnak ítélték néhány megfogalmazást is.⁵⁷

A Charta és a Magyarország által is ratifikált Európai Szociális Charta rövid öszszevetése után a két dokumentum között az eltérés valóban jelentősnek tűnik. Az Európai Szociális Charta kötelezőnek minősített 7 cikke közül 3⁵⁸ teljesen kimaradt, a többi 4 pedig leegyszerűsített formában és meglehetősen szűkített értelemben épült be a szövegbe⁵⁹. Nem szabad figyelmen kívül hagyni ugyanakkor azt a tényt, hogy a Charta és a Szociális Charta célja és stílusa eltérő. Ez utóbbinak szinte minden

57 Orgován: Im. 15. oldal

58 Az 5. – szervezetalakítási jog, a 16. – a család joga a szociális, jogi és gazdasági védelemhez, valamint a 17. – az anyák és gyermekek joga a szociális és gazdasági védelemre.

59 Megjegyzendő, hogy az Európai Szociális Charta 7 kötelező cikke közül a Magyarország által nem választott, társadalombiztosításra vonatkozó 12. cikk, ha eltérő módon is, de beépült a Charta szövegébe. ld. a Charta II-94. cikkét.

cikke pozitív akciót vár el a részes államoktól, míg a Charta általában inkább deklarálja a jogok tiszteletben tartását, és csak néhány esetben buzdít konkrét lépésekre az egyes rendelkezésekben.⁶⁰

A tagállamok a végső változatban szereplő jogok közül a sztrájkjog biztosítását támadták legélesebben.⁶¹ A II-88. cikk azonban rögzíti, hogy a sztrájkjogot a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban kell értelmezni.

V. cím: A polgárok jogai

II-99. cikk: Aktív és passzív választójog az európai parlamenti választásokon

II-100. cikk: Aktív és passzív választójog a helyhatósági választásokon

II-101. cikk: A megfelelő ügyintézéshez való jog

II-102. cikk: A dokumentumokhoz való hozzáférés joga

II-103. cikk: Az európai ombudsman

II-104. cikk: A petíciós jog

II-105. cikk: A mozgás és a tartózkodás szabadsága

II-106. cikk: A diplomáciai és konzuli védelem

A polgárok jogai között főként azok a politikai jogok szerepelnek, amelyek az EU állampolgárait, és csakis őket illetik meg. Ilyen az európai parlamenti, valamint a helyhatósági választáson való szavazáshoz és jelöltként induláshoz való jog, a diplomáciai és konzuli védelemhez, valamint a szabad mozgáshoz és letelepedéshez való jog. Ezek a jogok nem jelentenek az EU-polgárok számára a meglévőkhöz képest többletjogosítványokat, csak megismétlik a Római Szerződés 17–22. cikkeit. Itt nagyon jól látszik, hogy nem volt teljesen jó döntés változtatás nélkül átvenni a Charta rendelkezéseit az Alkotmányba. Az Európai Alkotmány I-10. cikke szinte teljesen a Charta V. címében foglaltakkal egyezően határozza meg az uniós polgárság tartalmát. Az Unió politikái és működése című III. rész uniós állampolgársággal foglalkozó II. címnek III-126–129. cikkei pedig, újra megismételve az uniós polgár jogait, megteremtik a jogalkotási alapot az uniós polgárság részletszabályainak megalkotásához.

A jogok egy másik csoportja már nemcsak az EU állampolgárait, hanem az Unió valamely tagállamában letelepedett, illetve ott irodával rendelkező természetes vagy jogi személyeket is megilleti. Ilyen az iratokhoz való hozzáférés, az Ombudsmanhoz fordulás és a petícióhoz való jog. Egyedül a jó ügyintézéshez való jogra hivatkozhat minden személy, állampolgárságától és lakóhelyétől függetlenül. A nem-kormányzati szervezetek egyrészt sikerként könyvelték el, hogy a Chartában csak az állampolgárokra vonatkozó jogok között szerepelnek olyanok, amelyek a természetes személyek egy meghatározott csoportját illetik meg: az uniós polgárokat. A civilek szerint az emberi jogok védelmét, azok egyetemessége és oszthatatlansága alapján minden-

60 A Charta II-111. cikkének általános felszólítása nem vethető össze a Szociális Charta konkrét lépések megtételére felszólító megfogalmazásával.

61 Diamond Ashiagbor: Economic and social rights in the European Charter of Fundamental Rights; In: European Human Rights Law Review, 2004/1. 65. oldal

kinek biztosítani kell, tekintet nélkül arra, hogy az Európai Unióhoz milyen kapcsolat fűzi. A Charta végső szövege e tekintetben valóban nagyot változott a kezdeti szöveghez képest – az elfogadott 50 cikkből mindössze 7 zárja ki azokat a személyeket, akiket semmi nem köt az Európai Unióhoz. A siker mellett az emberi jogi szervezetek ugyanakkor csalódottan vették tudomásul, hogy az Unióban letelepedett személyeket a fejezet megkülönbözteti az uniós polgároktól.⁶²

VI. cím: Igazságszolgáltatás

II-107. cikk: A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog

II-108. cikk: Az ártatlanság véelme és a védelemhez való jog

II-109. cikk: A bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elvei

II-110. cikk: A kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma

Az e cím alatt felsorolt jogok és jogelvek az Európai Emberi Jogi Egyezményen alapulnak. Többségükre igaz, ami az első cím alatt említett jogelvekre: nem kötődnek az uniós intézmények tevékenységéhez – hiszen az Uniónak nincsen például büntetőhatalma, csak a tagállamoknak –, de mégis nehezen képzelhető el egy alapjogi katalógus például az ártatlanság véelmének deklarálása nélkül.

VII. cím: A Charta értelmezésére és alkalmazására vonatkozó általános rendelkezések

II-111. cikk: Alkalmazási kör

II-112. cikk: A jogok és elvek hatálya és értelmezése

II-113. cikk: A védelem szintje

II-114. cikk: A joggal való visszaélés tilalma

A VII. cím a Charta hatályára, a Chartában foglalt jogok korlátozásának lehetőségére, az Emberi Jogok Európai Egyezményével való viszonyára vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. Mivel e néhány cikk határozza meg az egész dokumentum alkalmazási kereteit, ezek részletesebb elemzése indokolt.

A II-111. cikk (1) bekezdése szerint a Charta rendelkezései csak az Európai Unió intézményeire és testületeire vonatkoznak, a tagállamokra csak akkor, ha az Unió jogát hajtják végre. Ez azt jelenti, hogy a Charta a tagállamok belső viszonyait nem érinti, azonban a Charta vonatkozik a központi hatóságokra és a regionális vagy helyi szervekre, amennyiben azok a közösségi jogot alkalmazzák. Amennyiben egy tagállami intézmény saját belső jogalkalmazása során sért alapvető – a Chartában rögzített – jogot, a jogsértés orvoslására továbbra is csak az Emberi Jogi Bíróság illetékes, az is csak abban az esetben, ha a jog szerepel az Egyezményben. A bekezdés második mondata utal rá, hogy az Unió nemcsak a Chartában foglalt jogok tiszteletét várja el, hanem arra biztatja

a címzetteket, hogy e jogok alkalmazását saját hatáskörükben mozdítsák elő. Ez a megfogalmazás pedig azt jelenti, hogy az Unió nemcsak arra kész, hogy a jogsértéseket ne tűrje el, hanem arra is, hogy pozitív lépéseket tegyen e jogok érvényesülése felé.

A cikk második bekezdése deklarálja, hogy a Charta nem hoz létre új hatásköröket, és nem módosítja az Alkotmányban meghatározott hatásköröket és feladatokat sem. Választ adva a kételyekre, ez a bekezdés garantálja a tagállamoknak, hogy nem kell lemondaniuk szuverenitásuk egy részéről, és további hatásköröket átengedniük az Uniónak. Ez a szubszidiaritás elve logikus következményeinek, valamint annak a kifejezett megjelenítése, hogy az Unió csak olyan hatáskörrel bír, amelyet átruháztak rá.

Bár általában minden cikken történt módosítás a kezdeti javaslatokhoz képest, a II-111. cikknél érdekes megfigyelni, hogyan próbálta leszűkíteni a tagállamoknak a Chartában foglalt jogok betartására vonatkozó kötelezettségét a Charta horizontális cikkeire javaslatot tevő Tanács titkársága⁶³. Az első szövegtervezet szerint a Charta a tagállamokat akkor kötötte volna, amikor azok átültetik (transpose), illetve alkalmazzák (apply) az Unió jogát. A Tanács titkárságának javaslata alapján a tagállamok csak akkor lettek volna felelősségre vonhatók, amikor az Európai Közösségek jogának átvétele (implementation) alkalmazásával sértik a Chartában foglalt jog valamelyikét. Ez utóbbi megfogalmazás azt jelentette volna, hogy a két kormányközi pillér vonatkozásában a tagállamokat semmilyen kötelezettség nem terheli, akkor sem, ha az uniós jog alkalmazásakor vétének a Charta ellen. A Konvent végül is csak részben vette át a titkárság javaslatát, a végső szöveg a tagállamokat az uniós jogszabályok végrehajtásakor köti. Ez azt jelenti, hogy a Charta hatálya nemcsak az uniós intézmények, hanem a tagállamok vonatkozásában is kiterjed a második és a harmadik pillérré is.⁶⁴

A II-112. cikk célja, hogy megállapítsa a Chartában foglalt jogok és elvek alkalmazási körét, illetve az azok értelmezésére vonatkozó szabályokat, a Charta, az Egyezmény és az Alkotmány viszonyának rendezésével. Az (1) bekezdés – a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján – kimondja, hogy a Chartában foglalt jogot csak – lényeges tartalma tiszteletben tartásával – jogszabályban lehet korlátozni, kizárólag abban az esetben, amennyiben a korlátozás elengedhetetlen és megfelel az arányosság követelményének, amennyiben ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja. Az Európai Bíróság úgy foglalt állást⁶⁵, hogy „az alapjogok gyakorlása korlátozható, különösen a piac közös szervezésének összefüggésében, feltéve, hogy ezen korlátozások megfelelnek a közösség által kitűzött általános érdekű céloknak, és a kitűzött célra nem jelentenek olyan aránytalan és indokolatlan beavatkozást, amely a jogok lényegi tartalmát veszélyeztetné”. Az Unió által elismert általános érdekekre tett hivatkozás mind az Alkotmány I-2. cikkében felsorolt célkitűzésekre, mind az Alkotmány konkrét rendelkezései⁶⁶ által védett más érdekekre is kiterjed.

63 de Búrca: Im. 134. oldal

64 Orgován: Im. 17. oldal

65 Kjell Karlsson-ügyben (C-292/97.) 2000. április 13-án hozott ítélet indokolásának 45. pontjában.

66 Például I-5. cikk (1) bekezdése, a III-133. cikk (3) bekezdése, a III-154. cikk vagy a III-436. cikk.

A cikk (2) bekezdése a Charta alkalmazását szorosan az Alkotmányhoz köti. A Charta azon cikkei, amelyekkel kapcsolatban az Alkotmány tartalmaz jogalkotásra való felhatalmazást – például a gazdasági és szociális jogok egy része, az állampolgári jogok, vagy a diszkrimináció tilalma – csak az e szerződésekben meghatározott feltételeknek megfelelően gyakorolhatók, vagyis azoknál tágabban vagy eltérően értelmezni nem lehet. A Konvent ezzel a megfogalmazással újabb garanciát adott azoknak, akik a Chartában az Unió hatáskörének kiterjesztését látták – természetesen a tagállamok szuverenitásának rovására. A cikk egyértelművé teszi, hogy a szerződések gátat szabnak a Charta értelmezésének.

A (3) bekezdés azt a jogi problémát próbálja orvosolni, hogy a Charta szövege nem követi szorosan az Emberi Jogok Európai Egyezményének cikkeit, hiszen a Konvent az Egyezménynél érthetőbb szöveget szándékozott kidolgozni. Az Egyezmény sok esetben bővebben, részletesebben, bár kissé nehezkesebben fogalmaz, ezért a (3) bekezdés kimondja, hogy amennyiben a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az Egyezményben is megtalálható jogoknak, ezek jelentése és terjedelme megegyezik az Egyezményben foglaltakkal. Ez természetesen nem zárja ki, hogy a Charta nagyobb, magasabb szintű védelmet biztosítson. Amennyiben az Európai Bíróság szerint az Egyezmény alacsonyabb szinten biztosítja bizonyos jogok védelmét, akkor hozhat az Emberi Jogi Bíróság joggyakorlatától eltérő ítéletet. Vagyis az Európa Tanács normáitól az Európai Unió csak pozitívan térhet el. A magasabb vagy alacsonyabb szint viszont értelmezés kérdése, amely a két bíróság esetében eltérő lehet.

A Chartához csatolt magyarázat szerint a cikkek hatályának és jelentésének vizsgálatakor a strasbourgi esetjogot is figyelembe kell venni, és a (3) bekezdés összességében nemcsak az Egyezményre, hanem annak kiegészítő jegyzőkönyveire is vonatkozik. A Konvent ezzel a megoldással magyarázta azt a tényt is, hogy az Egyezményben, főleg a politikai jogoknál található korlátozások nem kerültek elő a Chartában. Az 52. cikk szerint, ha egy Chartában foglalt jog tartalmilag megegyezik egy, az Egyezményben található joggal, akkor az Európai Bíróság úgy tekint a Charta cikkére, mintha annak jelentése és terjedelme megegyezne az Egyezményével, a „közös” cikkeknel a korlátozás lehetőségét az Egyezmény tartalmazza. A Charta nem akadályozza például a tagállamokat abban, hogy alkalmazzák az Egyezmény 15. cikkét – amely háború vagy más, a nemzet létét fenyegető közveszély esetén lehetővé teszi az Egyezményben biztosított jogoktól való eltérést –, amikor a tagállamok az Alkotmány I-5. cikkének (1) bekezdésében, III-131. cikkében, illetve III-262. cikkében elismert feladatainak megfelelően tesznek lépéseket háború esetén a nemzeti védelem területén, illetőleg a rendfenntartás érdekében.

A II-112. cikk volt az egyetlen olyan rendelkezés, amely lényegesen módosult az Alkotmányba illesztés során. A cikk új (4)–(7) bekezdésekkel egészült ki. A (4) bekezdésben található értelmezési szabály az EUSZ 6. cikke (2) bekezdésének szövegén alapul, mely az Alkotmányba az I-9. cikkének (3) bekezdéseként került át, és amely megfelel a Bíróság által a közös alkotmányos hagyományok tekintetében alkalmazott megközelítésnek. Ennek a „legkisebb közös többszörös” elvén alapuló merev szemléletnek a követése helyett a Chartában foglalt vonatkozó jogokat olyan magas szintű

védelmet biztosító módon kell értelmezni, amely megfelel az uniós jognak, és összhangban van a közös alkotmányos hagyományokkal.⁶⁷

Az (5) bekezdés meghatározza a Chartában szereplő „jogok” és „elvek” közötti alapvető különbséget: az alanyi jogokat tiszteletben kell tartani, míg az alapelveket be kell tartani. Az alapelveket jogalkotási aktusokkal lehet végrehajtani, és csak akkor bírnak a bíróságok számára jelentőséggel, amikor ezen aktusok értelmezésére vagy felülvizsgálatára kerül sor. Ezen aktusok ugyanakkor nem alapoznak meg semmilyen, az uniós intézmények vagy a tagállami hatóságok pozitív intézkedésére vonatkozó közvetlen igényt.

Az 53. cikk célja hasonló az 52. cikk utolsó bekezdéséhez. Kimondja, hogy a Charta nem kaphat olyan értelmezést, amely lerontja a tagállamok és az Unió nemzetközi szerződéseiben, a tagállamok alkotmányaiban és az Egyezményben garantált jogokat.

3.3. Uniós tagsági jogok felfüggesztése

Az Európai Unióról szóló Szerződést 1997-ben az Amszterdami Szerződéssel módosították, és ekkor került be a 6. cikk (1) bekezdésének hatályos szövege, mely kimondja, hogy „[a]z Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadság jogok tiszteletben tartásán és a jogállamiság elvein – mint a tagállamok közös elvein – alapul.”

Ekkor szabályozták részletesen azt is (7. cikk), hogy miként lehet fellépni azzal a tagállammal szemben, amely súlyosan és folyamatosan megsérti a 6. cikk (1) bekezdésében foglalt – egyébként pontosan meg nem határozott – elveket. A Bizottság, illetve a tagállamok egyharmadának a javaslatára – amennyiben ezt az Európai Parlament is jóváhagyta⁶⁸ – az állam- és kormányfői szinten összeülő Tanács egyhangú döntéssel⁶⁹ megállapíthatja a jogsértést. Ebben az esetben a Tanács minősített többséggel elhatározhatja a tagállam bizonyos jogainak felfüggesztését, ez akár a szavazati jog is lehet.

2000 januárjában aztán megjelentek a 7. cikk alkalmazásával kapcsolatos problémák. Az 1999. novemberi osztrák választásokat elvesztette a kormányzó szociáldemokrata párt (SPÖ), de így is rendelkeztek az addigi koalíciós partner, a választásokon győztes jobbközép néppárttal (ÖVP) együtt a parlamenti többséget jelentő mandátumokkal. A két párt azonban kéthónapos alkudozás után sem tudott megállapodni a koalíció feltételeiben, és ezért a néppárt a választásokon a várakozásokon felül sikeresen szerepelt, populista, bevándorló-ellenes politikát hirdető, Jörg Haider vezette Szabadságpárttal (FPÖ) lépett koalícióra. Ez komoly politikai feszültséget okozott az Európai Unió és Ausztria között, mivel a második világháború óta az Unió

⁶⁷ A Charta 52. cikkéhez csatolt elnökségi magyarázat.

⁶⁸ Az EUSZ 6. cikkének (6) bekezdése szerint az Európai Parlament a tagsági jogok felfüggesztése tárgyában hozott döntései során a leadott szavazatok kétharmados, valamennyi tag egyszerű többségével határoz.

⁶⁹ Természetesen ebben az esetben az emberi jogok, alapvető szabadság jogok stb. megsértésével vádolt tagállam nem vehet részt a szavazásban. [EUSZ 6. cikk (5) bekezdés]

egyetlen államában sem került kormányra szélsőjobboldali politikát hirdető párt. Az EUSZ 7. cikkének keretei között nem volt lehetőség a jövőbeli, esetleges emberi jog-sértések veszélyének kezelésére, mivel tényleges emberi jogi jogsértésekre nem került sor. Az Unió tagállamai 2000 januárjában felfüggesztették a kétoldalú miniszteri szintű kapcsolatokat Ausztriával, de ez nem érintette az osztrák részvételt az Unióban. 2000 nyarán végül az osztrák kormány intézkedéseinek tanulmányozására kiküldött „három bölc” vizsgálata nyomán a tagállamok megszüntették a politikai szankciókat.

Az osztrák eset is közrejátszott abban, hogy a 2001-es Nizzai Szerződés egy új bekezdéssel egészítette ki az EUSZ 7. cikkét. Ez a rendelkezés lehetővé teszi, hogy a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy a Bizottság indokolt javaslatára a Tanács tagjai négyötödének többségével megállapítsa annak nyilvánvaló veszélyét, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 6. cikk (1) bekezdésében foglalt elveket. Mielőtt a Tanács ilyen döntést hozna, meg kell hallgatnia az érintett tagállamot, és független szakértőket kérhet fel arra, hogy ésszerű határidőn belül az adott tagállamban kialakult helyzetről jelentést készítsenek. Ha a Tanács megállapítja az alapjogok megsértésének veszélyét, a fent ismertetett módon felfüggesztheti a tagállam bizonyos jogainak gyakorlását, az érintett tagállam részére ajánlásokat tehet, és rendszeresen köteles ellenőrizni, hogy fennállnak-e még azok az okok, amelyek egy ilyen megállapítás tételéhez vezettek.

Az Európai Alkotmány I-59. cikke szabályozza az egyes uniós tagsági jogok felfüggesztésére vonatkozó eljárást. Maga az eljárás lényegét tekintve nem változott túl sokat a jelenleg hatályos, a Nizzai Szerződéssel kialakított szöveghez képest. A leglényegesebb az, hogy az I-59. cikk (3) bekezdése pontosan meghatározza, hogy tagsági jogok felfüggesztésére csak a „(2) bekezdés szerinti megállapítás esetén”, vagyis akkor van lehetőség, ha a tagállam súlyosan és tartósan megsérti az I-2. cikkben említett értékeket. A Nizzai Szerződés azonban úgy fogalmaz, hogy „[a]mennyiben ilyen megállapítást tesznek...”, akkor fel lehet függeszteni a tagállam bizonyos jogait. Az „ilyen megállapítás” álláspontom szerint vonatkozhat a 7. cikk (1) bekezdésére is, ahol azt állapítja meg a Tanács, hogy az emberi jogok és egyéb jogelvek megsértésének nyilvánvaló veszélye áll fenn. Megállapíthatjuk, hogy az Európai Alkotmány az Amszterdami Szerződésben kialakított rendszerhez tér vissza, ezzel korlátozza a tagsági jogok felfüggesztésének eseteit.

Az Alkotmány I-59. cikkének (5) bekezdése bevezet néhány – az új döntéshozatali szabályokkal összhangban levő – rendelkezést. Az uniós tagsági jogok felfüggesztése esetén az európai határozat elfogadásánál a minősített többséghez a szavazásban részt vevő tagállamokat képviselő tanácsi tagok legalább 72%-ának szavazata szükséges, egyben ezen államok népességének ki kell tennie az Unió népességének 65%-át. Ha a Tanács a Bizottság vagy az Unió külügyminiszterének javaslata alapján határoz, a minősített döntéshez elegendő a tagok 55%-ának szavazata is, ha ezen államok népessége eléri az Unió lakosságának 65%-át.

Mindenképpen pozitívként kell értékelnünk a tagállami jogok felfüggesztését lehetővé tevő rendelkezések Alkotmányban rögzített szabályaival kapcsolatban, hogy pontosabban határozza meg, mely jogok, jogelvek megsértése esetén lehet ilyen eljárás.

rást indítani. Míg az EUSZ 6. cikk (1) bekezdésében az Unió védendő értékei között a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok, az alapvető szabadságjogok és a jogállamiság – nehezen meghatározható – elvei jelennek meg, addig az Alkotmány I-2. cikke hosszabb és pontosabb felsorolást ad, melynek alkalmazásában segít, hogy az Alapjogi Charta konkrét jogokkal, jogelvekkel tölti meg például az egyébként nehezen értelmezhető szolidaritás értékét.

Negatívum azonban, hogy a rendelkezések pontosítása nem teszi lehetővé tagállami jogok gyakorlásának felfüggesztését, ha a tagállamban az Unió értékei veszélybe kerülnek, csak akkor, ha azokat ténylegesen meg is sértik.

4. Összefoglalás

Az Európai Alkotmány hatálybalépésével és az Európai Unió csatlakozásával az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez teljesen megváltozik az emberi jogok védelme az Európai Unióban. Maga az Alkotmány szövege nem tartalmaz kiemelkedően sok változást a hatályos alapító szerződések rendelkezéseihez, illetve az Európai Bíróság elvi értékű döntéseihez képest, de mindenképpen kiemelendő, hogy az egységes struktúrára, az Alapjogi Charta normaszövegbe illesztésével a világ talán legmodernebb alapjogi védelmi rendszere alakult ki.

Véleményem szerint az alapjogok védelmének normatív szintje elérte a lehető legmagasabb színvonalat. Továbblépni úgy lehetne, ha az Alapjogi Charta kötelezővé válna a tagállamokban is. Ez azonban feleslegessé tenné a tagállamok alkotmányainak alapjogi részeit, és még egy hatalmas lépést jelentene az Európai Unió szövetségi állammá válásának útján.

Amiben mindenképp fejleszteni kell a szabályozást, az az egyének jogvédelmének lehetősége. A polgárok jelenleg csak két esetben jutnak el Luxembourgig, az Európai Bíróságig. Az egyik lehetőség a közvetett út, amennyiben a nemzeti bíróság előzetes döntési eljárás⁷⁰ keretében az Európai Bírósághoz fordul. Ennek elbírálása azonban kizárólag a nemzeti bíróságra tartozik, tehát egyáltalán nem biztos, hogy az ügy Luxembourgig eljut. A másik lehetőség az, amikor a közösségi hatáskörben hozott döntést a polgárnak címezték, vagy ha nem a polgár a címzett, de a döntés közvetlenül és személyesen érinti. A polgár ebben az esetben a Bírósághoz fordulhat, és a döntés semmissé nyilvánítását kérheti⁷¹. Egyik megoldás sem nyújt egyértelműen jogorvoslati lehetőséget a polgár számára, és talán többek között ennek (is) köszönhető, hogy a többnyire személyhez kötődő alapvető jogok sérelmével foglalkozó európai bírósági ítéletek száma elenyésző.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozás tárgyalásai során álláspontom szerint ki kell dolgozni egy olyan jogorvoslati rendszert, mely lehetővé tenné az egyén Alkotmányban rögzített jogainak megsértése esetén a hatékony védelmet az Európai Emberi Jogi Bíróság eljárása keretében. A jelenlegi szabályok al-

⁷⁰ Római Szerződés 235. cikk

⁷¹ Római Szerződés 173. cikk (4) bekezdés

kalmazásával ez az eljárás túl hosszadalmas lenne, mivel az Egyezmény előírja az összes jogorvoslati lehetőség kimerítését, amelybe az EU csatlakozása esetén beletartozna az Európai Bírósághoz fordulás kötelezettsége is. Amennyiben elmarad ennek a rendszernek a megreformálása vagy új jogvédelmi eljárás kidolgozása, az Európai Alkotmány korszerű alapjogi katalógusa és hangzatos elvei megmaradnak a deklaráció szintjén, és a gyakorlatban nem valósulnak meg.

HARGITAI MIKLÓS

Egyről a másfélre

Avagy: miért nem használjuk a napenergiát?

Egyre többet hallunk és olvasunk arról, hogy a klímaváltozás, amiről eddig a szakértők igen óvatosan nyilatkoztak, immáron valósággá vált. Azt gondolhatnánk, hogy ilyen körülmények között nagy lendülettel folyik hazánkban a megújuló energiaforrások kihasználása. Annál inkább, mivel ezek tekintetében nem állunk rosszul. A napenergia, a biomassza-termelés, a geotermikus energia és a szélenergia felhasználásának lehetőségeit illetően egyaránt kedvező helyzetben van hazánk. Az alábbi írás adatai azonban azt mutatják, hogy noha az Európai Unió ösztönzi a megújuló energiaforrások hasznosítását, a biomassza kivételével alig élünk lehetőségeinkkel.

A megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos fejlesztésekre Magyarországon mintegy 100 milliárd forintot kell költeni 2010-ig – feltéve, ha a kormány komolyan veszi az EU-nak e tárgyban (jórészt még az elődje által) tett ígéreteket. A biomassza felhasználásával, szélkerekekkel, napelemekkel és geotermális úton megtermelhető zöldenergia tényleges kiaknázásához „csupán” 24 milliárd forint állami ráfordítás szükséges (a többi uniós forrásokból fedeznénk), ám egyelőre ennek az összegnek az előteremtése is kétségesnek látszik.

Miért nem működik?

Az állami ráfordítások alacsony szintje csak az egyik, de nem az egyetlen oka a magyarországi zöldenergia-szektor fejletlenségének. Míg az EU arra törekszik, hogy 2010-re a megújuló energiaforrások (víz, szél, biomassza, geotermikus energia) arányát a teljes termelésen belül átlagosan 12 százalékra, az áramtermelésben pedig 22 százalékra emelje (azaz gyakorlatilag megduplázza), Magyarország sokkal szerényebb célokat tűzött maga elé. A csatlakozási tárgyalások során azt vállaltuk, hogy az áramtermelésben – a Brüsszel által szorgalmazott 11,5 százalék helyett – 3,6 százalékra tornázzuk fel a jelenlegi 0,7 százalékos arányt (amivel jelenleg a sereghajtók közé tartozunk), a teljes energiatermelésben pedig a kétszeresére növeljük a mostani 3,6 százalékos arányt. Jelenleg azonban már erről sincs szó: az előbbiekből következő 7,2 százalék helyett a formálódó (egyelőre nem nyilvános) kormányzati megújulóenergia-stratégia csupán 5–6 százalékról szól. Pedig Magyarország adottágai a zöldenergia-termelés terén lényegesen jobbak az EU-átlagnál. A geotermális energia (a Föld és a hőforrások hője) a kontinensen nálunk érhető el a legkönnyeb-

ben, a magyar biomassza-paraméterek (termőterület, erdők, mezőgazdasági aktivitás) alapján pedig dobogós helyezésre számíthatnánk. A napenergia-kapacitás terén sem vagyunk lemaradva: a Balaton környékére évente kétezer órán át süt a Nap, ami nem sokkal marad el a 2800 órás kontinentális csúcstól. A szélkapacitásban rejülő tartalékokat pedig nemcsak korábban itt működött szélmalom sokasága jelzi, hanem az is, hogy az utóbbi években épült néhány szélerőmű hatékonysága semmivel sem rosszabb az ausztriaiakénál.

Nyilvánvaló, hogy mind a kormánynak, mind a magánszektoraknak akadna tenni- valója az előrelépés érdekében. Az előbbi főként a szabályozókkal, és az állami ráfordítások növelésével, az utóbbi pedig bátrabb befektetésekkel segíthetne (igaz, ez utóbbinak a zöldenergia-barát szabályozási háttér lenne az előfeltétele). Gombos András, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium politikai államtitkára szerint az egyelőre csak remélhető állami források mintegy 60 százalékát alternatív villamos energiával kapcsolatos fejlesztésre kell fordítani, s a 40 százalék juthat a megújuló energiaforrásokra alapozott távhőtermelésre vagy esetleg bioüzemanyagok előállítására. A hírek szerint ez a megosztás rajzolódik majd ki a kormány már említett, tavaszra ígért megújulóenergia-stratégiájából is. Ez a dokumentum döntően a biomassza, a szélenergia és a geotermális energia részesedésének növekedésével számol, és azzal, hogy jól végiggondolt fejlesztések esetén az új energiaforrások nem generálnak újabb környezeti problémákat. A szélkerekeket például a villamosenergia-hálózatához közel kell elhelyezni, a geotermális kutaknál a kinyert vizet vissza kell sajtolni a talajba, a biomasszájánál pedig nem a természetes erdők fáira, hanem faipari melléktermékekre és az energiaültetvényekre kell koncentrálni az energiatermeléskor.

Pillanatnyilag a megújuló energiaforrások alkalmazásának legnagyobb gátja, hogy a zöldenergia (részben a fosszilis energiahordozók, mindenekelőtt a gáz ártámogatása miatt) nem versenyképes. Szerdahelyi György, a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium energetikai főosztályvezető-helyettese szerint az országgyűlés várhatóan még az első félévben módosítja a villamosenergia-törvényt egy hatékonyabb, zöldenergia-barát támogatási rendszer kialakítása érdekében. A témával foglalkozó környezetvédő szervezetek egy február végi fórumon azt hangsúlyozták: az Európában legsikeresebbnek tartott német szabályozási minta alapján három ponton kellene módosítani a jelenlegi magyar jogszabályt. Azaz szükség lenne a kötelező átvételi ár bevezetésére, a minimális átvételi mennyiség eltörlésére (hogy a kis teljesítményű nap- és szélerőművektől is megvegyék az éppen felesleges áramot), és az átvétel időtartamának tartóssá tételére. Németországban ezekkel a szabályokkal elérték, hogy az áramszolgáltatók gyakorlatilag bármilyen, megújuló energiaforrásból származó áramot kötelesek átvenni emelt áron (akár a lakosságtól is), ami nagyban megkönnyíti a megújulóenergia-beruházások megtérülését. A szabályok jelentősége azért óriási, mert a megtermelt energiát nem, vagy csak nagyon nehezen lehet tárolni. Ezért az üzemeltetők a napos vagy szeles időben megtermelt energiafelesleget betáplálják a villamosenergia-hálózatba (magyarul eladják a szolgáltatóknak), szélcsendes, illetve borús időszakban pedig a szükséges mennyiséget visszavásárolják, de lakosságiáram-árfolyamon. Erre a hazai szabályok pillanatnyilag csak egy adott telje-

sítményküszöb felett adnak lehetőséget, így a lakossági beruházásban létesült, illetve a kisebb ipari energiatermelő berendezések nem tudnak élni vele.

Elvileg sokszínű és bőséges, a gyakorlatban viszont nehezen áttekinthető és többnyire szűkmarkú a megújulóenergia-beruházásokhoz igénybe vehető támogatások rendszere. Pénz akár hétféle forrásból (AVOP, KIOP, GVOP, területalapú támogatás, EU Önerő Alap, Biomassza-alapú áramtermelés EU-támogatása, Európa Terv kiegészítő hitelprogram a Strukturális Alapok pályázataihoz) is szerezhető. Az AVOP kis és nagy projekteket is támogat, ám a legkisebb támogatás 30, a legnagyobb 500 millió lehet (a támogatási arány legfeljebb 50 százalék), ami azt mutatja, hogy ezt nem a családi gazdaságokra szabták (de elvileg őstermelők és egyéni vállalkozók is pályázhatnak). A keret 2005-re 5 milliárd, 2006-ra 6,5 milliárd forint. A KIOP főcélcsoportjának az önkormányzatok mellett a kis- és közép vállalkozások számítanak, a támogatási arány 20–40 százalék (a legkisebb a vízenergia-beruházásoknál, a legtöbb a biomassza-használatot célzó projekteknél). A minimális projektméret itt 125 millió forint, a támogatás felső határa pedig 300 millió. Az idei és a következő évre mintegy 3,7 milliárd forint áll rendelkezésre. A legnehezebb helyzetben azok vannak, akik például a háztartások zöldenergia-rendszerének kialakításához szeretnének segítséget kérni. Az e célra szolgáló pályázati rendszer legnagyobb problémája az utóbbi öt évben mindig a forráshiány volt – ez mostanra odáig fokozódott, hogy az idei pályázatot ki sem írták.

A szaktárca jelenlegi tervezete az alternatív energia kötelező átvételére továbbra sem határoz meg energiaforrásonként differenciált árat. Ámon Ada, az Energia Klub elnöke ugyanakkor azt állítja: a sikeres németországi szabályozásnak éppen a differenciált átvételi ár alkalmazása az egyik leglényegesebb pontja, ami nélkül az energiaforrások diverzifikálása, azaz többféle alternatív energiaforrás elterjedésének hatékony ösztönzése nem képzelhető el. A német példától eltérően Magyarországon a jelenlegi egységes átvételi ár csupán a biomasszának, és legfeljebb még a szélenergiának kedvez, a többinél, vagyis például a napenergiánál, a megemelt áron is gazdaságtalan az áramtermelés – mutatott rá a környezetvédő.

A gazdasági tárca álláspontja szerint az energiaforrásonként különböző mértékű kötelező átvételi ár ugyan versenyképesé tehet olyan alternatív energiátípusokat, mint a napenergia, ám kérdés, hogy megéri-e a többletráfórárdítás. A biomasszából alacsonyabb kötelező átvételi ár meghatározása mellett is több megújuló energia termelhető, mint a napenergiából. A zöldek viszont azzal érvelnek: például egy tanya „öko-villamosítása” csak kombinált (napelemekből, napkollektorokból és szél-erőműből álló) rendszerrel oldható meg, s a rentábilis működtetéshez a rendszer minden elemének gazdaságossága szükséges. A GKM egyelőre csak a beruházások támogatásánál tervez valamilyen fokú differenciálást, azaz elképzelhető, hogy a napkollektorok üzembe helyezésére arányosan jelentősebb pénzt kapnak a jövőben az áramtermelők, mint ha például szél-erőmű létesítésére igényelnének anyagi segítséget. Viszont a kötelező átvétel eddigi 100 kilowattos alsó teljesítményhatára várha-

tóan nem csökken a törvénymódosítás után sem, ami a kis teljesítményű rendszereket továbbra is kizárja az ártámogatásból.

Ámon Ada – ugyancsak a német rendszerre hivatkozva – azzal érvelt, hogy csak az alsó határ eltörlése tenné lehetővé a kis kapacitású energiaforrások rákapcsolódását a rendszerre, és ez segítené elő legjobban a megújuló energiaforrások elterjedését. Tény ugyanakkor (és a GKM főként erre hivatkozik), hogy a villamosenergia-rendszer nehezen tolerálná, ha sok kis energiaforrás kapcsolódna rá a hálózatra. Ráadásul a rákapcsolódás fajlagos költsége az áramot előállítók számára olyan magas, hogy a kicsiknek valószínűleg nem is érné meg. Abban viszont egyetért a szaktárca a zöldekkel, hogy a kötelező átvételnél a garantált időtartam nem egy fiktív évszám, hanem a belépéstől számított tizedik esztendő legyen. A 10 éves periódus, azaz az átvétel változatlan feltételeinek hosszú távú biztosítása alapvető fontosságú lenne a megújuló energiaforrások elterjedéséhez, ugyanis a beruházásokra csak a biztonságos megtérülés esetén lehet banki kölcsönt felvenni.

Csak a biomassza

Kétségtelen, hogy amint valamelyik megújuló energiaforrás alkalmazása tömegessé válik, az nagymértékben megváltoztatja az adott energiatermelési mód piaci viszonyait. Erre pillanatnyilag a biomasszánál a legnagyobb az esély. A tűzifa, vagyis a hazai biomassza-termelés négyötöde esetében – a Szent István Egyetem tavalyi biomassza-tanulmánya szerint – eddig egy letisztult, bejáratódott piacról lehetett beszélni, ahol sem a termelés, sem a fogyasztás nem változott radikálisan, és látványos ármozgások sem voltak. A termelés várhatóan a közeli években sem alakul át drasztikusan, hiszen ahhoz az erdők életciklusa túlságosan kötött, a kitermelési tervek (amelyeket az erdészeti hatóság engedélyez és ellenőriz) ugyancsak. A fogyasztói oldal viszont garantáltan át fog alakulni, hiszen az erdőgazdaságok vonzáskörzetében lévő, biomassza-tüzelésre átálló erőművek – mivel nagy tételben vásárolnak, és megbízhatóan fizetnek, s hosszú távú szerződésekre törekcsenek – nyilvánvalóan előnyben részesülnek az elosztásnál.

Az eddig is létező lakossági tűzifafogyasztásról csak hézagos és ellentmondásos információk állnak rendelkezésre. A Központi Statisztikai Hivatal szerint Magyarországon a lakosság fejénként átlagosan 4726 forintot költ évente tűzifára (2002-es adatok szerint), amiből nagyjából kétszer akkora fafogyasztás következne, mint a hivatalos energiamérlegből. Az Erdészeti Hivatal és az Energia Központ Kht. csak a hivatalos forgalomba került és az állami erdészetek által értékesített tűzifamennyiséget számolja, ami pedig nyilván kevesebb a tényleges fogyasztásnál. Az utóbbi adatok mindenesetre arról árulkodnak, hogy a lakosság évente 1,2 millió tonna fát tüzel el, és ez a mennyiség nagyjából évi 2 százalékos ütemben csökken.

A gazdasági tárca a megújuló energiaforrások, illetve azokon belül a biomassza és azon belül is főként a tűzifa adatait számolja. Ezekből az értékekből viszont 2,7 millió tonnányi felhasználás olvasható ki, és kétséges, hogy az erőművek belépése előtti nem lakossági fogyasztók (főként a mezőgazdasági és faipari üzemek) ennyit

valóban eltűzeltek volna. Ha a különböző forrásokból származó értékeket átlagoljuk, mintegy 1,5–1,6 millió tonnára becsülhető a lakossági fafogyasztás. Ráadásul a felhasználás eddig – az államilag támogatott gázprogramok ellenére – nagyjából követte a gázfogyasztási trendeket, amiből a szakértők a legutóbbi időkig arra következtettek, hogy a lakossági fakeslet (a világszerte gázár-növekedés függvényében) jelentősen megnőhet.

Az energiatermelők – az erőművek és fűtőművek –, mint már említettük, új szereplőként léptek tavaly a piacra. Ám nem mind a közelmúltban, hiszen például létezik olyan fűtőmű, amelyik már 9 éve fával üzemel – a többség azonban 2–3 éve használja az „új” fűtőanyagot. A három nagy, azaz az ajkai, a borsodi és a pécsi hőerőmű Somosi László, a Biomassza Erőművek Egyesülete (és egyben az egyik biomasszaszaktörvény elnöke) szerint évente 600–700 ezer tonna tűzifát fogyaszt. A legnagyobb, a pécsi biomasszablokk 50 megawatt kapacitású, és évente mintegy 350 gigawattóra áramot termel, éves fűtőanyagigénye pedig mintegy 300 ezer tonna faapríték, amelynek fűtőértéke megegyezik a külszíni fejtésű szénével.

A kisebb fűtőművek külön-külön 7–8000 tonnát égetnek el minden évben (sokszor egyéb nyersanyagokkal, például faipari hulladékkal, napraforgómaggal, kukoricacsutkával keverve). Az erőművi-fűtőművi szektor teljes fogyasztása már meghaladja a lakossági fafogyasztás 50 százalékát. A magyarországi ipari fűtőművek döntő többsége a főtevékenység során képződött hulladék hasznosítására épül, és nem is lakások, hanem az üzemcsarnokok fűtésére, a munkafolyamatokhoz szükséges gőz előállítására használja a – leginkább faipari – hulladékot. Persze akadnak kivételek. A Holcím Hejőcsabai Cementgyár kísérleti jelleggel napraforgómag-tűzelést végez, az első tapasztalatok szerint sikerrel. A vállalat klinkerkemencéjét alapesetben szén és kokszt keverékével fűtik, amiből óránként 10 tonna fogy, ehhez kevertek óránként egy tonnányi, vetésre, illetve fogyasztásra már nem alkalmas napraforgómagot. A cél nem a spórolás volt (bár ez a fűtőanyag nyilvánvalóan olcsóbb a szénénél), hanem olyan megoldást kerestek, amelyik aprószemcsés és „széndioxid-mentes”, azaz öszszességében nem növeli a széndioxid-kibocsátást. Ez utóbbi ugyanis a biomassza-tűzelésre történő átállás indoka: a kibocsátási kvóták bevezetése után a szénhidrogénbázisú szén-dioxid kiengedése drágává, a megtakarított kvóta pedig eladható értéké válik. A biomassza-fűtésnek is van légszennyező hatása, ez azonban „nem számít”, hiszen például a növény elégetésekor csak az a szén-dioxid kerül vissza a levegőbe, amit a növény előzőleg onnan megkötött. Vagyis a folyamat nem növeli az üvegházgázok koncentrációját.

Ez motiválta az átállásban a Bakonyi Erőmű Rt.-t is. Az ajkai cégnél a hibrid-fluid (szénpor- és fluid-tűzelést együttesen alkalmazó) kazánokba szénpor helyett fát, faipari hulladékot, erdészeti aprítékot adagolnak, s ez a tüzelőberendezés csekély mértékű átalakításával lehetővé teszi a biomassza felhasználását. Az eddigi tapasztalatok szerint a szén és biomassza változó aránya mellett is el lehet érni az erőművi követelményeknek megfelelő hatásfokot, rendelkezésre állást és szabályozhatóságot, sőt a határérték alatti légszennyezést is (a kéndioxid-kibocsátás pedig a töredékére csökkent). Ehhez azonban a teljes tüzelőanyag-előkészítő és -bejuttató rendszert, valamint a kazán szellőzését is át kellett alakítani.

A munka 2003 második felében kezdődött, a teljes rendszer 2004 februárjától működik. Az új tüzelőanyagot a környező erdőgazdálkodóktól szerzik be, ezért a térség erdészetei számára az átállás jövedelemforrást, sőt az erdőtelepítésekhez komoly ösztönzést is jelent. A váltásnak volt munkahelyteremtő hatása is, a biomassza-fogadás, -tárolás és -előkészítés területén munkát tudtak biztosítani a bányabezárások során állás nélkül maradtak egy részének.

Az AES Borsodi Erőmű Kft. biomassza-projektjében rönkökből készült aprítékot használnak. A gömbfa formájában, közúton és vasúton érkező tüzelőanyag fogadása, tárolása és aprítása az erőmű telephelyén történik. A kazánokban keletkező füstgáz tisztítását elektrofilterekkel végzik, a leválasztott égéstermék (fahamu) talajjavító szerként kerül vissza a természeti körforgásba. A komplex rendszernek köszönhetően a Borsodi Erőműben alacsony a nitrogén- és a kéndioxid-kibocsátás, a hamutartalom pedig nagyságrendekkel kisebb a korábbinál. Az éves tűzifaigény jelenleg 270 ezer tonna, amit 10 éves szerződések alapján négy állami erdőgazdaság biztosít. Az átalakított kazánok felvevőkapacitása egyébként 400 ezer tonna, így akár másféle biomassza-fütelőanyag alkalmazása is szóba jöhet. Az erőmű egy további kazánt energiafű-tüzelésre alakított át. Az energiafűvet – szintén szerződés keretében – Kazincbarcika közelében termesztik.

A mátészalkai távhőszolgáltató 2002 óta fűt biomasszával. Az üzem egy 5 megawattos faapríték-kazánt használ. Ennek a vállalkozásnak a példája arra világít rá, hogy a jelenlegi energiaár- és támogatási rendszer kifejezetten versenyhátrányba hozza a biomassza szolgáltatásokat. A gázos távfűtőművek ugyanis közel 40 százalékos gázár-támogatást kapnak, s ezzel a legolcsóbb biomassza sem lehet versenyképes. Ugyanakkor a biomassza-nagyfogyasztók által generált pluszkereslet miatt az elmúlt 15 hónapban mintegy 50 százalékkal nőtt a tűzifa és a faapríték ára.

Az erő- és fűtőművek szinte kivétel nélkül támogatás(ok) segítségével (erőművi rekonstrukcióra, vagy valamilyen, a kiotói együttműködés keretében kapott pénzből) hajtották végre az átállást, ami azt jelzi, hogy ilyen célra lehetséges külső forrásokat szerezni.

A prognosztizálható fejlesztések nyomán az erőművi fakeserlet várhatóan rövid távon 1 millió tonna, középtávon 1,5 millió tonna fölé nő, s ezt a hagyományos erdők nyilvánvalóan nem fogják tudni biztosítani. (Az Erdészeti Hivatal adatai szerint Magyarországon 1,8 millió hektár erdőterület van, a kitermelés pedig évi 4,2 millió tonna. Ennek 35 százaléka tűzifa.) Az erőművek részben speciális intenzív kultúrákkal kívánják kielégíteni biomassza-szükségleteiket, várhatóan legalább 40 ezer hektár területen fognak valamilyen integrációs formában fűt, akácot, nyárfát vagy energiafűvet termesztetni.

Futottak még

A többi megújulóenergia-alkalmazás egyelőre csak alig érzékelhetően van jelen Magyarországon. Szélerőműből például mindössze hat működik (egy-egy Kulcsón és Várpalota mellett, kettő-kettő pedig Mosonmagyaróváron és Mosonszolnokon).

Az újabb szélerőmű-telepitések legnagyobb akadálya a termelt áram elszállítására alkalmas vezetékek szűkös kapacitása. Eddig összesen 3,25 megawattnyi szélturbina épült, miközben az északnyugat-magyarországi régióban közel 200 megawattnyi tervezett létesítmény vár az engedélyre, amit a megfelelő hálózati kapcsolat hiányában nem lesz könnyű megszerezni.

Van néhány ezer négyzetméternyi napkollektor is, jórészt családi házak tetején. Ausztriában ugyanakkor mintegy 200 szélkerék, és több mint 2,2 millió négyzetméternyi felületű napkollektor üzemel – ekkora eltérést a szél- és Nap-viszonyok semmiképpen sem támasztanak alá. Egy 1999-es kormányhatározat még idehaza is húszezer „naptető” (nagyjából 200 ezer négyzetméternyi kollektor-felület) elérését prognosztizálta 2010-re, a most formálódó új stratégiában viszont ennek már csak a fele szerepel. Pedig a napkollektor ígéretes és megfizethető lehetőség lenne egy családi otthon energiaellátásának részleges zöldítésére. 100–150 ezer forintos beruházással a korszerűtlenebb rendszerek egy családi ház melegvíz-igényének 60–70 százalékát tudnák kielégíteni, nagyjából három éves megtérülési időt garantálva.

Magyarország energiámérlegében a geotermális energia hasznosításának részaránya – a kimutatott igen jelentős készletek (vízviszanyomás esetén 380 millió m³/év) megléte ellenére – a Magyar Geotermális Egyesület adatai szerint változatlanul igen kicsi, mindössze 0,25%-os. Pedig a Kárpát-medence a világ legnagyobb, igen kedvező geotermális adottságú (hot spot) üledékes kőzetekkel feltöltött medencéje. A Kárpát-medence alatt a földkéreg vékonyabb (15–25 km), mint a világtágra, s így a magma felől a felszínre irányuló földhő-áram mintegy kétszerese a kontinentális átlagnak, s ezért a medence területére a nagy geotermális átfűtöttség a jellemző.

A kitermelt termálvíz mennyisége évi 100 millió köbméter körül van hazánkban, ennek egyharmada ivóvízként hasznosul, egyharmadát fürdőkhöz használják, a fennmaradó rész energetikai célokat szolgál. Magyarországon jelenleg geotermális energia alapú villamosenergia-termelés nincs, a kinyert hőenergiát üvegházak és ingatlanok fűtésére használják. Ráadásul a jelenlegi (vízkészlet-járulékra és szennyvíz-bírságra vonatkozó) jogszabályok szerint 2007-től ez a hasznosítási forma is gazdaságtalanná válhat. Egy 2004-ben elfogadott törvény értelmében a kinyert termálvizet 2007-től kötelezően vissza kell sajtolni a föld alá, ami igen nagy beruházás-igényű technológiát igényel. (Igaz, csak az új létesítményekre vonatkozik ez a kötelezettség, így a már meglévő kutak üzemeltetőinek nem kell költségnövekedéssel számolniuk.) Tavaly december elején egy tárcaközi bizottság jött létre a jogszabályok felülvizsgálatára, a munka eredménye azonban még nem ismert.

Kereszteződés - Bulgária az EU küszöbén

Cikkünk megjelenésével közel egy időben Bulgária is aláírja a csatlakozási szerződést, és – hacsak valami egészen váratlan esemény nem jön közbe – 2007. január elsején az Európai Unió tagállama lesz. A nyolcmillió lakosú, évi húszmilliárd eurónál kisebb összjövedelmű ország révén az EU eljut a Balkán legfontosabb kereszteződéséhez – a szó sokszoros értelmében. Milyen előnyökkel és hátrányokkal, milyen feladatokkal jár majd ez a fejlemény a hányatott történelmű Bulgáriára nézve? – erre keresi a választ cikkünk szerzője.

Földrajzilag Bulgária Közép-Európa felől a Fekete-tengerhez és Görög-, illetve Törökországhoz vezető legfontosabb út, egyebek mellett a Duna révén is, de „megkerülhetetlen” Románia, Macedónia, Szerbia, Montenegró, Koszovó és Moldova (valamint közvetve Ukrajna) számára is. Minden valószínűség szerint több eurázsiai főközlekedési útvonal hosszú szakasza és számos forgatókorongja Bulgáriában lesz, ötven-hetven éves távlatban (ha megvalósul) a London–Sanghaj „Selyemút” részeként is. A földrajzi fekvés mellett az ország európai szempontból is fontos természeti kincse (uniós „hozzáadott érték”) a klíma, a vízkészlet, a termőföld minősége, a tenger és a két hegylánc. A Duna szerb szakasza a bolgár és a román csatlakozással voltaképpen már-már uniós belvízzé válik.

Történetileg Bulgária a latin kereszténység és az iszlám közötti ortodox keresztény zónában lévő, keleti szláv nyelvű, de türk eredetű népesség alkotta ország. Államisága és kereszténysége 1300 éves, jóval régebbi, mint a környező népeké. Nem csupán népessége, (cirill) írásbelisége, vallástörténete (benne a bogumil reformáció), hanem területének trák emlékei miatt is rendkívüli a hozzájárulása az európai kulturális örökséghez. A folyamatos szláv – orosz, szerb – kölcsönhatás mellett tartós civilizációs visszacsatolás alakult ki a bolgárok és a görög-fanarióta, illetve az oszmán-török kultúrkör között is. A 19. század elejétől a formálódó bolgár értelmiség a térség többi országához képest erős kapcsolatot alakított ki a nyugat-európai (elsősorban a francia és a német) civilizációval is, amely – felelevenülő hagyományként legalábbis – egyik alapja az uniós csatlakozásnak.

Nemcsak geográfiailag, de geopolitikailag is kereszteződés ez az ország. Minden valószínűség szerint több amerikai bázisnak ad majd helyet, e szempontból fontossá válhat nemcsak mint a NATO európai pillére, de az uniós kül- és biztonságpolitika szempontjából is. Az orosz-szovjet érdekszférából néhány éve kiszakadt, és baráti viszonyt alakított ki az ősellenség Törökországgal, csendben ellensúlyt teremtve az ősrivális Szerbiával és részben Görögországgal szemben. Bulgária a régóta tervezett, ám soha meg nem valósuló sokoldalú balkáni együttműködés középpontja szeretne lenni, elvéve a „központi” szerepkört Szerbiától, és nem átengedve azt (az erre talán nem is as-

piráló, bár ki tudja) Romániának. Uniós szempontból fontos az is, hogy Bulgária lehet a kapuja vagy zsilipje (ellenkező esetben pedig a gátja) Törökország EU-csatlakozásának. Bulgária nélkül nem lehetséges tartósan stabilizálni és integrálni az úgynevezett Nyugat-Balkán délkeleti részét (Szerbia, Montenegró, Macedónia és Koszovó).

Gazdaságilag Bulgária potenciálisan erős és hatékony. Az egységes piacot nem tömegtermeléssel tovább torzító agráriumot és jól képzett, beruházásra serkentő munkaerőt hozhat az Unióba. Különösen ígéretesek az európai turizmus, az életmód-ipari és más humán szolgáltatások terén már meglévő és főleg a jövőben kibontakozó esélyei.

Elmulasztott lehetőségek

Bulgária azonban a korlátlanul elszalasztott lehetőségek hazája is. Az előbb említett potenciális értékek és erőforrások egészen a legutóbbi időig zömmel parlagon maradtak, olyan okokból, amelyek egy része máig befolyásolja valamelyest az ország és lakói teljesítményét.

Néhány, csak úgy mutatóba'. A fél évezredes iszlám hódoltság miatt Bulgáriában elkésett, nem igazán szerves nemzet- és államfejlődés zajlott, területe is többször változott. A 19. század végén ismét függetlenné vált ország sorsát a nyugati nagyhatalmak és Oroszország Balkán- és törökpolitikájának viharai, az úgynevezett keleti kérdés hullámai határozták meg. Ezek több, Bulgária számára végső soron vesztes háborút is okoztak, beleértve a két balkáni, majd az első és a második világháborút. Mindezek során az ország eleinte a német érdekszférába (innen importálták a Szász-Koburg-Gotha uralkodóházat, amely ma a szabadon választott miniszterelnököt adja), majd az orosz-szovjet befolyási zónába került. A két világháború közötti, viszonylag demokratikus és kigazda politikai bázisú-kormányzású királyságban se pénz, se idő nem jutott a történelmi elmaradottság felszámolására, arra a nyugatizálódásra, amelyre például az Osztrák-Magyar Monarchia területén felemásan, töredékesen bár, de mód nyílt. 1944 végén Bulgária azonnal a szovjet diktatórikus modernizáció kultterepévé vált, újabb negyvenöt évre többé-kevésbé ismét elzárva a nyugati fejlődésmentől. A hagyományos, tipikusan balkáni (ez nem lebecsülés, hanem állapotjelző) mentalitás (a vállalkozói érdekeltség és szellem csökevényessége, a baksisrendszer, az elit teljes elszakadása a kisparaszti-önellátó tömegektől) beolvadt az erőltetett, kollektivistá és parancsuralmi szovjet típusú fejlesztési szellembe. E „keresztezés” 1990-re csak tovább növelte Bulgária lemaradását a Nyugattal, illetve – Románia kivételével – összes szomszédjával szemben. A politikai elit gyenge és megosztott, a középosztály vékony és állami köldökzsinóron él (vagy tengődik), a hatalomszerzés és -gyakorlás módszerei keletiesek (korrupció, maffiásodás), a környezet, a közegészségügy és az infrastruktúra lepusztult, folyamatos a tőkehiány, valamint az állami és a lakossági (fedezetlen) eladósodás. A lista egyben mutatja az uniós elvárásokat, és azt a már-már civilizációs elmaradást, amelyet az EU-ba igyekvő Bulgáriának le kell dolgoznia.

Az 1990-től 2000-ig eltelt évtized a lakosság jelentős részének elnyomorodását, sőt kivándorlását okozta, a szabad választásokon hektikusan váltakozó kormá-

nyok sem a bontó, sem az építő reformokat nem tudták szinte még elkezdni sem. Az 1996–1999 közötti gazdasági összeomlás tíz-tizenöt százalékkal csökkentette az addig sem magas nemzeti összterméket, minden ötödik felnőtt munkanélkülivé vált, a szociális ellátó rendszerek kifulladásra készültek. Amikor Bulgária 1995 decemberében beadta uniós csatlakozási kérelmét, a tagság távoli álomnak tűnt. Ám ekkor – ritka eset! – az ország segítségére sietett a történelem. Az ezredfordulón, geopolitikai és más okokból Nyugat-Európa úgy döntött, hogy a – még a másik tíz (nyolc?) keletinél is sokkal rosszabb helyzetben lévő – két balkáni államot is befogadja az Unióba. A felkészülés hosszúnak és bizonytalan kimenetűnek látszik Bulgária számára, amikor – néhány hónappal a csatlakozási tárgyalások megkezdése után – 2001 nyarán hatalomra jut a volt cár és pártja. Szimeon Szakszokoburggotszki személyében hozza a nyugati kapcsolatot, és azt az elszánt, nyugatizáló, uniósító reformtervet, vele egy nagyrészt új politikai elitet, amely Brüsszel felé lendíti az országot. És bár a lakosság Szimeon iránti lelkesedése azóta megcsappant, a szilárd többséggel kormányzó (lényegében) „Nyugat-párt” papíron teljesíteni tudja az uniós feltételeket. Szófia 2004 decemberében lezárta a csatlakozási fejezeteket, és jelenleg biztosnak látszik, hogy 2007. január elsején beléphet az EU-ba.

Zavaró körülmények

Két tényező okozhat zavart. Az egyik az, hogy Bulgária Romániával van párban, márpedig Bukarest felvétele körül sok a kétely. Kérdés, beléphet-e egyedül Bulgária, vagy meg kell várnia Romániát, rosszabb esetben még Horvátországot is, 2009–2010-re tolódva. Nem valószínű, de megeshet. A másik: Brüsszel igen szigorú megfigyelőrendszerrel és védzáradék-fenyegetést alkalmaz Bulgáriával szemben, hogy kikényszerítse a papíron elvállalt csatlakozási-felkészülési teendőik tényleges elvégzését.

A legfontosabb „kikötések”: a szervezett bűnözés visszaszorítása, a vallásfelekezeti egyenlőség valós biztosítása, az uniós polgárok munkavállalási korlátozásának eltörlése, a kozloduji atomerőmű 2006-ig való biztonságos bezárása (épül helyette jobb), a magánszemélyek ingyenes perindítási lehetőségének megadása, a korrupció leküzdése, romaprogram beindítása.

Ez rendben is volna – mondják Szófiában, maguk a bolgárok sem óhajtanak mást. Ám megint itt van az a fránya keresztelkedés.

A bolgár szervezett bűnözés az egyik legveszélyesebb Európában. Sajátossága, hogy keresztetzi magában a tradicionális balkáni, az orosz és a nyugati maffia-vonásokat, méghozzá igen magas színvonalon. Másik különlegessége, hogy sok személyi és szakmai szálon kötődik az államhoz. Egyfelől a volt kommunista vezető elit révén, másfelől a reformer, privatizációs és az ország erőforrásait nagyrészt birtokló újburzsoáziába beépülve. Ügyesen használja ki „geopolitikai” helyzetét, mindkét fő balkáni csempészútvonalon jelentős tranzit-, szervező és logisztikai szerepet betöltve. Bolgár maffiakézen van a dollár- és euró-hamisítási piac egy része, az ember-, a fegyver- és a cigarettacsempészség jelentős hányada, valamint az ebből eredő pénzmosási, vagyonszerzési és befektetési lehetőségek zöme. Relatív gazdasági és kap-

csolati ereje vetekszik az államigazgatásával, amelyben ugyan nem tudott szerb vagy albán mintára felülkerekedni, de erős pozíciókat birtokol.

A korrupció szintén keresztezése a modern, nyugati változatoknak és a hagyományos keleti baksisformáknak. Nem egyszerűen egy bűncselekmény-formáról, hanem történelmileg beágyazódott társadalmi viszonyrendszeréről van szó, amelynek megváltoztatása korántsem csak elhatározás kérdése, hanem egy „civilizációs” elem felszámolása, s helyébe nyugati-uniós normarendszer beültetése egy egyre szkeptikusabb közegbe. Itt is megnyilvánul az EU-bővítés történelmi specialitása: olyan modernizáció erőszakmentes kikényszerítése, amely térségeket és országokat áthúz a latinizánci határvonalon „Róma”, azaz Brüsszel felé.

Noha a bolgárok háromnegyede azt ígéri, hogy a népszavazáson megszavazza az EU-csatlakozást, lassan itt is erősödnek bizonyos aggodalmak. Vajon állni tudja-e a versenyt a bolgár gazdaság, de a társadalom is? Hiszen Bulgáriának nincs sem nyelvi, sem politikai mentora Brüsszelben, és még kisebb állandó szövetségesekre se nagyon számíthat, minthogy ezeknek nagyrészt riválisa lesz a közös pénzek újraelosztásában. Királyi kapcsolatait is kihasználva, Szimeon kimondva-kimondatlanul azt ígéri, hogy Bulgária előnyére fordítja majd (fent vázolt, elvben nagyon kedvező) geopolitikai helyzetét. Sokan azonban attól tartanak, hogy addig is Bulgária „Románia alá”, egy újabb perifériára szorul. Az aggály fölmerül még olyan örömteli esetben is, mint a Bulgáriát Romániával összekötő, egyébként létfontosságú új Duna-híd európai finanszírozási terve. (A bulgáriai Vidin és a romániai Calafat között a Dunán várhatóan 2008-ra épül fel az a két kilométeres híd, mely Drezda–Isztambul európai közlekedési folyosóba illeszkedik. A 226 millió eurós beruházást az Európai Bizottság 70 milliós adománnyal támogatja, a bolgár kormány pedig 60 millió eurós összeggel járul hozzá. A Duna 610 kilométeres bolgár-román szakaszán felépülő második közúti híd építéséhez hitelek ad a francia és a német kormány, valamint az Európai Beruházási Bank is.)

A kelet-európai, tíz évre szóló roma felzárkóztatási programot februárban, Szófiában hirdették meg, erőteljes magyar közreműködéssel. (Markó Béla, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség elnöke, bukaresti miniszterelnök-helyettes anekdotikus élménye: „Szófiában voltam a Roma befogadás évtizede elnevezésű tanácskozáson, amelyet Magyarország és Bulgária kezdeményezett, s kilenc állam csatlakozott hozzá. A díszebédnél kilencen ültünk a főasztalnál a bolgár miniszterelnök – végzettségét tekintve cár – vendégeként, s ebből négyen magyarok: Gyurcsány Ferenc, Csáky Pál szlovákiai kormányalelnök, Soros György és én.”) Ám a roma program körül is jelentkeznek bizonyos aggályok. Bulgáriában tartanak attól, hogy a Koszovóból és Macedóniából kiszoruló cigányok az EU-csatlakozás után náluk telepednek meg, holott az ország a saját (öt-hat százalékos arányt képviselő) roma népességével sem boldogul. Ráadásul a bolgárok nagy része általában is ambivalensen viszonyul az etnikai kisebbségekhez: a mintegy tízszázaléknyi török (és muzulmán) kisebbséget korábban elnyomták, az etnikailag bolgár, vallásilag muzulmán csoportot épen csak eltűrték, macedón kisebbség pedig már csak azért sem létezhet, mert maga Macedónia és a macedón nyelv és nemzet is éppen hogy, „mesterségesen” létezik a bolgár nemzetfelfogás szerint. (A történelmi-politikai macedón kérdés – valójá-

ban bolgár-szerb-görög területi vita – egyébként a független Macedónia létrejöttével megoldódni, lezárulni látszik.)

„A Balkán szíve”?

Mindenesetre Bulgária szeretné megkapni az EU-ban a „Balkán szíve” státusát, amire van is esélye Szerbia periferizálódása miatt. Más kérdés, hogy ez konkrétan milyen feladatokkal és előnyökkel-hátrányokkal jár majd. Szófia arra számít, hogy szerephez és üzleti-politikai esélyekhez jut majd a Balkán többi részének uniós felzárkóztatása során. Itt azonban számolnia kell a görög, a török, a román és a magyar konkurenciával, az utóbbit például a Demján Sándor nevével fémjelzett Trigránit-beruházások körüli bolgár viharok is jelezték. Egyébiránt, maffián kívül és belül egyaránt, sok bolgár üzleti szereplő tart a „hazai pálya” előnyének elvesztésétől az uniós csatlakozás miatt.

Amelynek azonban semmivel nem pótolható anyagi hozadéka is van. A 2007–2013 közötti időszakban Szófia legkevesebb 4,4 milliárd euró uniós támogatásra számíthat a pénzügyi csomagról már megkötött egyezség szerint. Ez nemcsak az évi nemzeti jövedelemhez képest tisztes summa, hanem azzal is összehasonlítva, hogy az elmúlt tizenöt évben Bulgária „csak” összesen másfélmilliárd euró előcsatlakozási támogatást kapott Brüsszeltől.

Más kérdés, mi jön ki az uniós pénzek és a bolgár termelési-kereskedelmi szerkezet keresztezéséből. Az utóbbi ugyanis hűen tükrözi az ország fejlettségi szintjét: a bolgár kivitel zömmel ruha, vas és acél, gabona és gyümölcs, és lényegében ugyanezt importálják az EU-ból. Bár a gazdasági növekedés évi üteme négy százalék fölötti, az inflációt pedig sikerült három százalék alá nyomni (a munkanélküliséget tizennégy százalék alá küzdve), Bulgária még mindig a huszonöt tagállamú, tehát a bővítéssel szegényített EU egy főre jutó bruttó nemzeti összterméke átlagának csupán a harmadánál tart. Célzott és gyorsan termőre forduló húzóágazati nagyberuházások, radikális strukturális reformok kellenének itt is – ám az elérhető pénz nagy részét várhatóan föleszi az, hogy túrhető szintre kapaszkodjon fel az úthálózat, a csatornázottság és a környezetvédelem.

A 2007-ben „európaivá” váló Bulgária várhatóan csak mintegy tizenöt éves távlatban (ennyire saccolják mostani hátrányát például a visegrádi négyekhez képest) kezdi el igazán érezni és élvezni az uniós tagság előnyeit. Paradox módon az EU sokkal korábban jár jobban azzal, hogy hajlandó volt magát is „keresztezni” ezzel az országgal: rögtön jelentős geostratégiai pozíciókhoz jut, és az erősebb jogán gyorsabban aknázhatja ki az itt feltáruló gazdasági lehetőségeket is. S mindezt olcsóbban, mint Lengyelország esetében, és kevesebb kockázattal, mint a román csatlakozás rizikója. De ez már egy másik történet, ahogy 2007-ben a Balkánon is végre egy „másik történelem” kezdődhet.

GYULAVÁRI TAMÁS - GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA

A legális és az illegális bevándorlók jogai az Európai Unióban¹

Az Európai Unióban évtizedek óta mélyreható szabályozás foglalkozik az uniós polgárok szabad mozgáshoz való jogával, és ahhoz kapcsolódó munkavállalási és szociális jogaikkal. Ezzel szemben a harmadik országokból érkező legális és illegális bevándorlók jogainak szabályozása csak az Amszterdami Szerződéssel, az ezredfordulón kezdődött el. Az elmúlt évtizedben tömegessé váló migráció miatt nem lehetett folytatni a bevándorlók jogaival kapcsolatos közösségi struccpolitikát. A legális és illegális bevándorlók jogi státusának rendezése érdekében előbb az elsődleges jogot bővítették hatásköri szabályokkal, majd irányelvek és rendeletek születtek. Tanulmányukban a szerzők arra keresnek választ, hogy a közösségi jogpolitika milyen kiutakat talált a migrációs nyomás kezelésére.

1. Az EU politikai és jogi válasza a migrációs kihívásokra

A migrációs kihívások bemutatását segíti az ILO 2004. október 12-én, a 21. század migrációs kihívásairól rendezett konferenciájának konklúziói.² Az ILO szerint a világ országai a politikai retorika szintjén küzdenek az illegális migráció ellen, többségük mégiscsak tolerálja ezt a jelenséget. Ennek eredményeként fennmarad az olcsó munkaerő kínálata,

az illegális bevándorlók azonban képtelenek megvédeni magukat a munkahelyeiken, és elérni, hogy megfelelő munkafeltételekkel, méltóságban tudjanak dolgozni. Az ILO arra a következtetésre jutott, hogy a legális migrációt kell fokozni, mivel ezzel fékezhető meg az illegális migráció, embercsempészet, ezen belül különösen a gyermek- és nőkereskedelem. Az ILO konklúziói túlzónak tűnhetnek, és az is eszünkbe juthat, hogy az ILO-ban nagy arányt képviselnek a migránsokat kibocsátó országok. Mégis, ha végigkövetjük az Unió tevékenységét 1999 óta, azt látjuk, hogy minden lépés a fent említett célt szolgálja: ki kell alakítani a legális migrációt segítő, közös szabályozáson alapuló megoldásokat, illetve különböző szinteken harcolni kell az illegális migráció ellen.

Az Európai Unió tagállamai évtizedek óta küzdenek a bevándorlás problémakörével, hol támogató, hol megszorító módon lépve fel a jelenséggel szemben. A közösségi migrációs politikát három szakaszra szokták bontani. Az első szakasz az integráció kezdetétől 1993-ig tartott, amely alatt a nemzeti kormányok bevándorlási és menedéjogi kérdésekben maguk döntöttek, egyebekben pedig a szuverén előjogaikat sértetlenül hagyó ad hoc együttműködés útját követték.³ Ebben az időszakban alakult ki az „Európa erőd” megközelítés, és az a máig élő elmélet, miszerint a migránsok destabiliz-

zálják a közrendet, és élőködnek az állam szociális szolgáltatásain.⁴

A *Maastrichti Szerződéssel* kezdődött a közösségi migrációs politika második szakasza. A bel- és igazságügyi együttműködésnek az Európai Unióról szóló Szerződésbe való beépítése – a kormányközi „felhívított” formáját intézményesítve – közösségi szintre emelte a kérdéskört. Bár hangsúlyozták, hogy a migrációs kérdések szabályozása közös érdek, a vezető szerepet mégis a nemzeti kormányoknál hagyták. Mindezek ellenére a Maastrichti Szerződéssel a migráció bekerült a politikai és szabályozási célkeresztbe, a kormányközi tárgyalások napirendjén szereplő témák közé.⁵ A Maastricht utáni bel- és igazságügyi együttműködés gyakorlata azonban rávilágított a kormányközi együttműködés hiányosságaira. Nevezetesen arra, hogy az egyhangú szavazás és a nehézkes döntéshozatal miatt akadozik a politikaformálás, hiányoznak a világos célkitűzések, a tárgyalások nem nyilvánosak, nincs parlamenti részvétel és bírósági felülvizsgálat, nincsenek kötelező érvényű jogi eszközök és kikényszerítő mechanizmusok.⁶

Az *Amszterdami Szerződéstől* számítjuk a közösségi migrációs politika harmadik szakaszát. Az Amszterdami Szerződéssel ugyanis közösségi hatáskörbe kerültek a bevándorlási és menekültügyi intézkedések, a harmadik országbeli állampolgárok jogai, a külső határok ellenőrzése, a vízumok, az említett területekhez kapcsolódó igazgatási együttműködés és a polgárjogi ügyekben megvalósuló igazságügyi együttműködés.⁷ A szerződés III. részében egy új, IV. címet fogadtak el „Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák” címmel. Ezekkel az elsődleges jogi hatásköri szabályokkal új

fejezet kezdődött a közösségi bevándorlási politikában.

Az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követően⁸ tartották a *tamperei csúcserkekezletet*, amelyen az állam- és kormányfők megerősítették az együttes fellépés szükségességét, különösen a következő négy területen:

- a migrációs folyamatok hatékony kezelése;
- egységes európai menekültügyi politika megalapozása;
- a harmadik állampolgárokkal szembeni „fair” bánásmód megteremtése, azaz a migránsok integrációja;
- együttműködés a kibocsátó és tranzitországokkal.⁹

1999-ben került kihirdetésre az *Európai Tanács Akcióterve* is¹⁰, amely szerint a közösségi migrációs politika a következő elveken nyugszik:

- a migrációs nyomás csökkentése a kibocsátó államokban;
- az illegális migráció elleni harc;
- a migráció ellenőrzése;
- a személyek mozgásának ellenőrzése minden fázisban;
- a jogszerűen tartózkodó migránsok státusának olyan meghatározása, ami elősegíti integrációjukat;
- a menekültek védelme;
- megállapodások kötése a kibocsátó államokkal a megelőzés és a visszairányítása terén.

Az amszterdami és a tamperei célkitűzések arra irányultak, hogy nagyobb hangsúly kerüljön „a migrációs áramlatok hatékonyabb kezelésére”.¹¹ Így az „európai erődöt” felváltotta a „koncentrikus migrációs körök” modellje. A modell szerint a schengeni EU-tagokat körülveszi az új tagállamokból és a társult tagokból álló második kör. Ez utóbbi államoknak össze kellett hangolniuk migrációs politiká-

ikat az első kör normáival a vízumok, a határellenőrzés és a többszöri beléptetési politikák terén. Végre is hajtották a jogharmonizációt, amelyhez jelentős pénzügyi támogatásokat kaptak. Van egy harmadik kör is, amelybe a korábbi szovjet államok és az észak-afrikai országok tartoznak. Ezeknek az országoknak a tranzitellenőrzésekre és az illegális bevándorlási hálózatok elleni küzdelemre kell koncentrálniuk. Végül a negyedik körbe tartoznak a közel-keleti és az afrikai országok, valamint Kína, amely országoknak az a feladatuk, hogy kiküszöböljék a migrációt kiváltó tényezőket. Az együttműködést úgy lehet biztosítani, hogy a migrációs politika célkitűzéseit összekapcsolják európai támogatási programokkal és a küldő országok prioritásaival (pl. vízummentességért cserébe visszafogadási egyezményt kell aláírni). A modell tehát különböző szinteken kívánja rendezni a bevándorlási politikai kérdéseket, de a modell „kemény magját” mégiscsak a schengeni államok alkotják.

Az *Európai Bizottság* – az Amszterdami Szerződés és tamperei csúcs célkitűzései alapján – 2000-ben *közleményben*¹² határozta meg a végrehajtást szolgáló jogalkotási programját. A jogalkotási program alapján 2000–2002 között a Bizottság az alábbi tervezeteket terjesztette a Tanács és a Parlament elé:

- a harmadik államok állampolgárainak családtagjairól szóló irányelvtervezet;¹³
- a huzamosan tartózkodó harmadik államok állampolgárainak státusáról szóló irányelvtervezet;¹⁴
- a harmadik államok állampolgárainak munkavállalásáról és önálló vállalkozásáról szóló irányelvtervezet;¹⁵
- a harmadik államok állampolgárainak 3, illetve speciális engedéllyel 6 hóna-

pig tartó szabad mozgási jogairól szóló irányelvtervezet;¹⁶

- a hontalanok és a menekültek státusáról szóló irányelvtervezet;¹⁷
- tanulás, szakmai gyakorlat vagy önkéntes munka céljával érkező harmadik állami állampolgárok beléptetéséről és tartózkodásáról szóló irányelvtervezet;¹⁸
- a harmadik államok állampolgárainak kutatás céljából való belépése esetén alkalmazandó speciális eljárásról szóló irányelvtervezet;¹⁹
- a szociális biztonsági koordinációról szóló 1408/71/EGK rendeletnek a harmadik államok állampolgáira történő kiterjesztéséről szóló rendelettervezet.²⁰

A jogalkotási terv érdekessége, hogy a migránsok jogait csoportonként kívánja szabályozni. Ezek a csoportok nagyjából megegyeznek az uniós polgárokra jelenleg hatályos csoportosítással.²¹ Szabályozási célcsoportként jelennek meg a munkavállalók, az önálló vállalkozók, a diákok, a családtagok és a huzamos ideig a tagállam területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok. A hét irányelvtervezet és az utolsóként említett rendelettervezet közül bemutatjuk a már elfogadott jogszabályokat, így az 1408/71/EGK rendeletet módosító 859/2003/EK rendeletet, a 2003/86/EK irányelvet a családtagokról és a 2003/109/EK irányelvet a huzamos tartózkodás jogáról. Ezen jogi dokumentumok közös jellemzője, hogy jogalapjuk az Amszterdami Szerződés új, IV. címe. Ebből is következik, hogy az Amszterdami Szerződés óriási jelentőséggel bír, és nélküle a harmadik államok állampolgárok jogainak szabályozása nem kerülhetett volna napirendre.

Mindezeket megelőzően az illegális migrációval foglalkozunk. Ennek az az oka, hogy az Európai Bizottság jogalkotási

tervének célja nemcsak a legális migráció szabályozása, hanem ezzel egyidejűleg az illegális migráció visszaszorítása. Minden egyes lépés, amellyel megpróbálják legalizálni a bevándorlást, végső soron az illegális migráció elleni küzdelmet is szolgálja. A jogalkotás egyben előremenekülés, az illegális bevándorlás megelőzésének eszköze. Fogalmazhatunk úgy is, hogy nagy mértékű illegális migráció nélkül nem lett volna a tagállamoknak ennyire sürgős a legális migráció útjainak kidolgozása, mint ahogy nem volt az az elmúlt majd fél évszázadban. A következő fejezetben ezért arra keressük a választ: milyen változások következtek be az illegális migráció területén, illetve mennyiben változott meg az illegális migráció megítélése?

2. Illegális migráció az EU-ban

Komoly fejtörést okoz a szakértőknek az illegális migráció nagyságrendjének meghatározása. *Jandl* több számítási módot is bemutat, amelyek kombinálják a konkrét statisztikai adatokat a becslésekkel.²² Ilyen módszerek: a népszámlálási adatok összevetése a kiadott engedélyek számával; meghatározott személyi csoportok reprezentatív megkérdezése, és lakosság-szám-arányos felszorozása; a regularizációs programokat követő években kiadott engedélyek számának a regularizációval érintett külföldiek számával való összehasonlítása. Konkrét számokat egy tanulmány sem közöl – a legmerészebb becslés hat számjegyű éves illegális beáramlásról szól. Az adatoktól függetlenül abban mindenki egyetért, hogy olyan jelenségről van szó, amely nagyságrendjének csökkentése valóban politikai prioritás.²³

A migráció egyre nagyobb méreteket ölt, és ezen belül számtalan bevándorló éri

el illegálisan az európai célállamok területét. Az illegális migrációnak sok formája van:

- hamis vagy hamisított okmányokkal;
- egyénileg vagy szervezeten, erre szakosodott bűnszervezet segítségével;
- napjainkban a két legaljasabb módszer az emberkereskedelem és az embercsempészet;
- sokan érvényes vízummal vagy vízummentes rendszer keretein belül érkeznek, ám tovább maradnak a megengedettnél, esetleg a hatóságok hozzájárulása nélkül változtatják meg maradásuk célját;
- a menedéket keresők egy része nem hagyja el az országot, amikor kimerül a menedékkérelem összes szempontja.²⁴

A közösségi bevándorlási politika sarkalatos pontja az, hogy a Közösség kezelni tudja a bevándorlási hullámokat és kiszűrje az illegális bevándorlókat. Az illegális bevándorlás elleni küzdelemben meghatározó szerepet játszik a külső határok egyesített védelme és az illegális bevándorlók hazatelepítése.²⁵ A tagállamok között ugyan szoros együttműködés alakult ki, a távolabbi cél azonban az Európai Határőrség felállítására.

A külső határok védelméhez szorosan hozzátartozik – az Amszterdami Szerződés óta közösségi hatáskörben lévő – vízumpolitika, ami jelentősen hozzájárul az illegális bevándorlás megelőzéséhez. A Tanács készített egy pozitív és egy negatív listát a harmadik országokról. A pozitív lista azokat az államokat sorolja fel, amelyek polgárai mentesülnek a vízum alól, a negatív lista pedig azokat tartalmazza, amelyek a vízumpolitika alanyai.²⁶ Románia például 2001-ben került át a pozitív listára, míg Ecuador 2003 márciusában került a pozitív listáról a negatívra. Ezeket a listákat a Tanács – a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel való

konzultációt követően – minősített többséggel módosíthatja. Azt még nem tudni, hogy van-e közvetlen kapcsolat a vízumkényszer és az illegális migráció csökkenése között, de még ennek ellenkezője sem nyert bizonyítást. Nemcsak az EU vízumintézkedései befolyásolhatják az illegális áramlást, hanem a környező országok vízumpolitikája is hozzájárulhat a migrációs folyamatok kezeléséhez. Amióta például Bosznia-Hercegovina – egy kulcsfontosságú tranzitország az Európai Unióba vándorlaskor – az irániakkal és a törökökkel szemben új vízumrendszert vezetett be, azóta Bosznia-Hercegovinából sokkal kevesebb bevándorló érkezik az Unióba.

A megelőzési politika mellett arra az esetre is gondolni kell, amikor az illegális bevándorló már sikeresen bejutott az EU területére. Ilyenkor hatékony hazatelepítési politikára van szükség, speciális programok keretében. Hatékony együttműködés figyelhető meg a származási országokkal e téren: a hazatérést közvetlen charterjáratokkal könnyítik meg. Segíteni kell ugyanis az illegális bevándorlók hazatérését, ha azt akarjuk, hogy tényleg hazatérjenek. Ehhez minimumstandardokat megfogalmazó eljárási szabályokra, valamint a visszatérésről hozott határozatok kölcsönös elismerésére van szükség.

Az illegális bevándorlás kapcsán is nagyon lényeges, hogy a tagállamok konzultáljanak intézkedéseikről. Ezt az információcserét bonyolítja le közösségi szinten a CIREFI, a Tanács ad hoc munkacsoportja²⁷. Ennek keretében a tagállamok figyelemztetik egymást az embercsempészek által „kedvelt” módszerekre és útvonalakra. A jó gyakorlatok sorába tartozik például Németország, amely a jelszóval harcol az illegális munkavégzés ellen, hogy „ami illegális, az antiszociális”.²⁸ Ezzel nemcsak az állampolgárokat ösztönzi, hanem

a bevándorlókra is hat, hiszen ők is inkább a közösségen belül szeretnének élni, mintsem annak periferiáján. Így többen választják a legális utat, nemcsak a munkavégzés, de a belépés terén is.

2.1. Az illegális migráció motivációi

Számos oka lehet annak, hogy valaki elhagyja hazáját: rossz politikai, szociális, gazdasági helyzet a származási országban, illetve hatalmas jövedelmi különbség a származási és a célország között. Az Európai Bizottság kutatásai igyekeztek feltérképezni az illegális migránsok jellemzőit.²⁹ A pontatlan adatok ellenére is bizonyítást nyert, hogy az illegalitás a 20 és 30 év közötti, mobil és kockázatot vállaló fiatalok körében a legmagasabb. Az illegális migránsok általában alacsonyán képzettek, de egyre nő az iskolázott illegális bevándorlók száma, akik a jobb élet reményében döntenek a kivándorlás mellett.

Az Európai Unióba való bevándorlásnak számos oka van. Egyrészt a származási országból „kiűző” tényezők csoportja: munkanélküliség, alulbérezettség, természeti katasztrófák, ökológiai pusztulás. Másrészt az EU-ba „csalogató” szempontoké: magasabb bérek, politikai stabilitás, jogszabályok betartása, emberi jogok hatékony védelme és jobb munkaerőpiaci körülmények. Akiknél a mérleg már átbillent a „húzó tényezők” felé, és eldöntötték, hogy útra kelnek az EU-ba, azok a cél elérése érdekében hajlandók vállalni az elrettentő tényezők – elfogás és büntetőeljárás veszélye, magas szervezési költségek stb. – kockázatát is.

2.2. Illegális munkavállalás

Az illegális bevándorlás legfontosabb következménye az illegális, közösségi kife-

jezéssel élve a be nem jelentett munkavállalás. A be nem jelentett munkavállalásra (*undeclared work*) nehéz definíciót találni. A témát először vizsgáló bizottsági közlemény meghatározása szerint be nem jelentett munkavégzés minden olyan díjazott tevékenység, amely természeténél fogva jogszerű, de nem jelentették be az állami hatóságoknak.³⁰ Az illegális munka a Közösség egészét érintő probléma. Negatív hatása abban áll, hogy aláássa a szociális szolgáltatások finanszírozását, csökkenti az egyén szociális védelmét és munkaerő-piaci kilátásait, valamint befolyásolja a versenyfeltételeket. Összegezve: szembehelyezkedik a szolidaritás és a társadalmi igazságosság európai ideáljával.³¹

A be nem jelentett munkavégzés és a migránsok illegális munkavégzése közé azonban nem szabad egyenlőséget tenni. A „feketemunka” ennél összetettebb jelenség, aminek bemutatásához elsődlegesen arra kell utalni, hogy kik végeznek ilyen munkát. Az adott ország állampolgárai közül ide tartoznak azok, akiknek van rendszeres, hivatalos foglalkozása, és másodállásban végeznek be nem jelentett munkát. Emellett ide sorolhatók azok a gazdaságilag inaktívak (diákok, nyugdíjasok, háziasszonyok) és munkanélküliek, akik alkalmi munkákat vállalnak.³² Végül kiterjed a probléma a harmadik államok állampolgáira, vagyis a bevándorlókra, akik lehetnek legális vagy illegális munkát végzők.

Az illegális munkavégzés mozgatórugói is eltérőek az egyes csoportoknál. A minden csoportra érvényes oka az, hogy a munkáltatónak és a munkavállalónak egyaránt „olcsóbb”, ha nem kell adót és társadalombiztosítási járulékokat fizetniük. Az illegális bevándorlók helyzete azonban ebben a tekintetben is különleges, hiszen már pusztán a jelenlétük sem kívánatos a

fogadó országban. Az illegális bevándorlók illegális munkavégzésükkel az állampolgárok és a legális bevándorlók elől veszik el a munkalehetőséget (kiszorító hatás). Az ő helyzetük különösen kockázatos: a bevándorlási szabályok megsértése miatt bármikor kitoloncolhatják őket. Éppen ezért a be nem jelentett munkát túlélési stratégiaként alkalmazzák, hiszen aki illegálisan tartózkodik egy állam területén, nem igazán tarthatja fenn másként magát és családját, mint illegálisan.

Érdekes megvizsgálni azt is, milyen ágazatokban jellemző leginkább az illegális munkavállalás. A hagyományosan érintett ágazatok: mezőgazdaság, gépgyártás és -szerelés, élelmiszeripar, vendéglátás, építőipar, kiskereskedelem és háztartási szolgáltatások. Korábban a gépgyártásban és a bányászatban koncentráltak, mára inkább a szolgáltató szektorban vannak túlsúlyban.³³ Főként az alacsonyabb képzettséget igénylő szektorokban dolgoznak, sőt, ők látják el az úgynevezett 3D (*dirty, dangerous, demanding*) munkákat, ami koszos, veszélyes és megterhelő, azaz a helyieknek „derogál”. A megfelelő dokumentumok hiánya miatt dolgoznak illegálisan az alacsony képzettséget igénylő ágazatokban, de így is jóval több pénzt keresnek, mint odahaza a saját szakmájukban.³⁴

A be nem jelentett munka következményeit nemcsak a befogadó társadalom és gazdaság viseli, hanem maguk a bevándorlók is. Jóllehet, megélhetési módként kénytelenek igénybe venni, ám azzal, hogy nem regisztráltatják magukat az állami rendszerben, elesnek a munkával járó minden pozitív hozadéktól – szakképzés, fizetésemelés, nyugdíj stb. –, amit egy munkaszerződés eredményezne.

Több alternatíva kínálkozik a probléma kezelésére, ami levezethető a bevándor-

lók esetére is. Először az illegális migrációt kell kutatni és csökkenteni. Ha ez nem jár számottevő eredménnyel, akkor az alábbi két megoldás közül lehet választani: vagy szigorú szankcionálást kell bevezetni, vagy pedig megelőző intézkedésként át kell alakítani a szociális védelmi rendszert.³⁵ Mindezek mellett jelentős szerepet kap az ellenőrzés, amiben közre kell működniük a szakszervezeteknek, az adóhatóságoknak és a munkaerő-piaci szervezeteknek.

Leginkább Ausztriát, Franciaországot, Németországot, Görögországot és Portugáliát jellemzi az, hogy illegális bevándorlók teszik ki a „feketén” munkát vállalók nagy részét. Ellenőrző és adóintézkedéseket terveznek ennek kezelésére.³⁶ Az illegális munkavállalókkal szembeni intézkedések hatékonysága azonban kérdéses, mivel nekik nincs vesztenivalójuk. Igazából nem is rajtuk keresztül lehet visszaszorítani az illegális bevándorlást, hanem a munkáltatókra kellene nyomást gyakorolni, hiszen a „feketén” végezhető munkával ők ösztönzik a külföldiek illegális beáramlását. Éppen ezért Hollandiában 1994 óta a munkáltatók is büntetőjogi felelősséggel tartoznak az illegális munkavállalók foglalkoztatásáért: egy évig terjedő börtönbüntetés, tekintélyes összegű pénzbírság és felszámolás alkalmazható velük szemben.³⁷ Az Egyesült Királyság belügyminisztere 2004. november 11-ei közleményében jelezte, hogy a legális foglalkoztatás támogatása mellett fokozzák az illegális munkavállalás elleni harcot. Egy új jogszabály bűncselekménynek tekinti majd az illegális foglalkoztatást, amelynek az a célja, hogy megakadályozza a szervezett bűnözéssel kapcsolatot tartó munkáltatók gazdasági haszonszerzését.³⁸ Számos tagállamban felmerült az integrációs politika fejlesztése is, ami viszont az ellenkező hatást válthatja ki: ösztönzi az illegális migrációt.³⁹

A tömeges illegális bevándorlás kezelésére tehát égető szükség van, hiszen ennek a jelenségnek negatív hatása van az egész munkaerőpiacra. Olcsó munkaerőt jelentenek, ezért sok állampolgárt és illegális bevándorlót szorítanak ki a munkaerőpiacról. Az illegális bevándorlók rejtőkösödésükkel kirekesztődnek a társadalmi életből, nem járulnak hozzá az állami bevételekhez, így elesnek a juttatásoktól. Ezáltal teljesen marginalizálódnak, és fokozódik velük szemben az állampolgárok ellenszenvé is. Ezeket a káros következményeket kellene tehát csökkenteni a közösségi jogi szabályozással.

3. Az előremenekülés szabályozási technikái

Széles körben kutatták az illegális bevándorlás költségvetési hatását.⁴⁰ A kiadások és a bevételek vizsgálata alapján az elemzők arra a megállapításra jutottak, hogy az illegális háztartásokból ered a nettó költségvetési hiány nagy része. A hiány fő oka azonban nem a szociális ellátások nagyfokú igénybevétele. A szociálpolitikai és egészségügyi segélyprogramok az illegális bevándorlók körében csekély mértékűek. Egyedül az étkezésszegély-programok bírnak nagyobb jelentőséggel az illegális bevándorlók körében, mint a népesség többi csoportjában. A legnagyobb probléma az, hogy az illegális bevándorlók kétharmadának nincs középfokú végzettsége, ezért az államháztartási hiány legfontosabb oka az alacsony iskolai végzettség és az ebből adódó alacsony fizetés és adóbefizetés. Az illegális háztartásokból ugyan fele akkora költség hárul az államháztartásra, mint a többi háztartásból, de az általuk fizetett adó a többi háztartás adójának csupán negyede.⁴¹

Az illegális bevándorlásból származó költségek csökkentésének három módja lehet:

- visszaszorítjuk az illegális népesség nagyságát és ezzel együtt annak költségeit;
- megengedjük az illegális bevándorlónak, hogy az országban maradjanak, de csökkentjük az általuk okozott költségeket;
- úgy adunk nekik jogszerű státust, hogy ezzel növeljük az általuk fizetett adót.

Az első megoldásnak, az illegális bevándorlók távol tartásának számos eszköze lehet, amelyek döntően a határpolitikához kapcsolódnak. Az illegális migráció visszaszorítása azonban költséges: határőrzés, munkáltatók ellenőrzése, rendőrség és adminisztratív személyzet igénybevétele, elzárás, hazaszállítási költségek. Az illegális bevándorlás megelőzése lehetetlen, éppen a teljes körű kontroll óriási költségvonzata miatt. A költségvonzat tehát az illegális migrációval kapcsolatos politika legfontosabb aspektusa: jelentős társadalmi költségekkel jár, amelyek csak rövid távon terhelhetők kizárólag a fogadó országra. Éppen ezért a szociális optimum a „zéró tolerancia” és a „be nem avatkozás” politikája között található.⁴²

A második megoldásnál az a kulcskérdés, hogy egyensúly legyen az illegális bevándorlók által fizetett adók és járulékok, valamint az általuk használt szolgáltatások között. Ezért a legtöbb európai államban olyan politika alakult ki, amely kizárja őket a szociálpolitikai programokból.

A harmadik megoldás a leghumánusabb, amelynek célja, hogy a tagállamok megteremtsék a külföldiek legális belépési és tartózkodási lehetőségeinek széles spalettáját. Ezzel próbálkozik az Európai Unió is a már elfogadott irányelvekkel és rendeletekkel.

4. Az illegális migráció szabályozott részterülete: az embercsempészet áldozatainak jogállása

Az illegális bevándorlók nagy része a szó szoros értelmében vett áldozat, akiket bűnszervezetek csempésznek át a határon, majd megérkezésüket követően nyomban munkára fognak. A Közösségben ez a kérdés már a 80-as években megjelent. 1989-ben az Európai Parlament elfogadott egy állásfoglalást⁴³, amely a prostitúción keresztüli kizsákmányolásról és az emberkereskedelemtől szólt. Ezt 1993-ban követte egy másik állásfoglalás⁴⁴ a nőkereskedelemtől. Az Európai Parlament azt szorgalmazta, hogy a tagállamok adjanak legális tartózkodási lehetőséget és védelmet azoknak a nőknek, akiket a büntetőeljárásokban tanúként hallgatnak meg, illetve bizonyítékot szolgáltatnak. 1999-ben javasolták, hogy ezt a lehetőséget terjesszék ki valamennyi áldozatra.⁴⁵ Az Európai Parlament egyéb speciális intézkedések bevezetését is sürgette: ideiglenes letelepedési státust, szociális, egészségügyi és pszichológiai gondoskodást, munkavállalási engedélyt és képzési lehetőségeket.⁴⁶ Meg kell említeni, hogy az univerzális nemzetközi jogi normák szintjén, 1990-ben elfogadásra került a vándormunkások és családtagjaik jogvédelméről szóló ENSZ egyezmény,⁴⁷ amely garantálja az érintettek jogainak – különösen a szociális biztonsághoz való jogok – védelmét. Sajnos azonban az egyezmény csak 2003-ban lépett hatályba, és mindeddig egyetlen olyan állam sem ratifikálta⁴⁸, amelyben jelentős számú külföldi munkavállaló dolgozik.⁴⁹ Az Európai Unió tagállamait tehát ez a normaszöveg – az Európai Parlament proaktív magatartása ellenére – jogilag nem köti.

Az első közösségi jogalkotási lépések-re csak az ezredfordulón, az Amszterdami Szerződés hatálybalépésével nyílt lehetőség. Az Amszterdami Szerződés 63. cikkének (3) bekezdése szerint a Tanács intézkedéseket fogadhat el az illegális bevándorlás és tartózkodás feltételeiről. Az említett jogalapra hivatkozással a Bizottság 2002-ben terjesztette be az emberkereskedelem és az illegális bevándorlást elősegítő cselekmények áldozatainak jogállásáról szóló irányelv javaslatát.⁵⁰ A javaslat alapján elfogadott, az emberkereskedelem áldozatainak tartózkodási engedélyt biztosító 2004/81/EK irányelv⁵¹ azért született, hogy megoldást találjon az illegális bevándorlás egyre elterjedtebb problémájára, az embercsempészetre és az emberkereskedelemlere. Ezek a rendszerint bünszervezetben elkövetett cselekmények – a jelenség lényegéből adódóan – titkoltak, ezért pontos adatok nem állnak rendelkezésre. Mivel illegális bevándorlásról van szó, az áldozatoknak nincsenek megfelelő okmányaik, ezért helyzetük bizonytalan. Annak ellenére, hogy bűncselekmények áldozatai, mégsem mernék feljelentést tenni, mert attól félnek, hogy illegális státusuk miatt kitoloncolják őket. Ráadásul félnek a bűnözők megtorlásától. Mivel ez a helyzet senkinek sem jó, a hatóságok megpróbálják leleplezni és felszámolni az embercsempész hálózatokat. Ezt viszont csak úgy tudják elérni, ha az áldozatok mindenről beszámolnak. Éppen ezért arra kell ösztönözni az áldozatokat, hogy együttműködjenek a hatóságokkal. Ez a gondolatmenet az irányelv alapja, amely az információért cserébe tartózkodási és egyéb jogosultságokat biztosít.

Az illegális bevándorláshoz két bűncselekmény kapcsolódik: az illegális bevándorlást megkönnyítő cselekmények és az em-

berkereskedelem. Az irányelv az emberkereskedelem és az illegális bevándorlást megkönnyítő cselekmények valamennyi áldozatáról szól, de elsődleges célcsoportjai a nők és a gyermekek. Az áldozat fogalmának meghatározása nem jelent különösebb nehézséget az emberkereskedelem kapcsán, annál nehezebb körülírni az illegális bevándorlást elősegítő cselekmények áldozatainak körét. A helyes értelmezés szerint ugyanis csak az tekinthető áldozatnak, akit az illegális bevándorlás miatt kár ér: élete veszélyeztetetté válik, fizikai sérülése keletkezik stb.⁵² Az irányelv hatálya főszabály szerint az olyan nagykorúakra terjed ki, akit a tárgybeli bűncselekményekből kár ért. Ha a kis-korú megfelel a nemzeti jogban előírt feltételeknek, akkor ő is az irányelv alanyává válhat.⁵³

Az irányelv tárgyát képező tartózkodási engedély *de facto* védelmet biztosít az áldozatoknak a kitoloncolás ellen, ám az áldozatokat másképpen is védeni kell. Erről a védelemről viszont az irányelv csak korlátozottan szól, ennek szabályozása ugyanis tagállami hatáskör marad. A tagállamok különleges bánásmódban részesítik az áldozatokat, és megfelelő szintű védelmet nyújtanak nemcsak nekik, de a bűnözők által megfenyegetett családtagjaiknak is. A gyermekekre kiemelt figyelmet kell fordítani, mert ők különösen sebezhetőek, ezért kezelni kell a szexuális kizsákmányolással és a kényszermunkával kapcsolatos traumákat.

Az eljárás⁵⁴ során az első lépcső az áldozattal való kapcsolatfelvétel. Amint kiderül valakiről, hogy ilyen bűncselekmény áldozata, a nyomozó hatóságok haladéktalanul tájékoztatják őt az engedély megszerzésének lehetőségéről.⁵⁵ Miután a hatóság értesíti erről az áldozatot, az illetőnek 30 nap gondolkodási idő áll rendel-

kezésére, hogy megfontolja döntését.⁵⁶ Erre azért van szükség, mert az áldozatok kiszolgáltatottak. Gyakran egy életre szóló traumás élményt szereznek, és nincsenek abban a helyzetben, hogy azonnal dönteni tudjanak egy ilyen súlyos kérdésben. Ez az időszak alkalmas arra, hogy nyugodt körülmények között eldönthessék, beleegyeznek-e az együttműködésbe. A gondolkodási idő kezdete az a nap, amikortól az áldozat minden kapcsolatát megszüntette a gyanúsítottakkal. Az illegális bevándorló a gondolkodási idő alatt az adott országban megtűrt személy, így az természetesen a későbbiekre nem lehetkeztet tartózkodási jogot.⁵⁷ A hatóság azonban azonnali hatállyal megszünteti a gondolkodási időt, amint az áldozat újra felveszi a kapcsolatot a bűncselekmény elkövetőivel vagy veszélyt jelent a közrendre, közbiztonságra.⁵⁸

A második eljárási lépcső az, hogy a nyomozó hatóság a 30 napos határidő lejártától számított 10 napon belül dönt arról: hasznos-e az áldozat jelenléte az eljárásban, az áldozat együttműködési szándékot mutat-e, valamint minden kapcsolatot megszakított-e a gyanúsítottakkal.⁵⁹ Ha mindegyik kérdésre igenlő a válasz, és az illető nem veszélyes az ország közrendjére vagy közbiztonságára, akkor – legálább 6 hónapra szóló és megújítható – tartózkodási engedélyt kap. Mindezeket az időszakokat egy későbbi letelepedés feltételeinek teljesítésénél nem veszik figyelembe.

Az áldozatok speciális – de sajnálatosan egyre nagyobb – csoportját jelentik a kiskorúak. Ha egy tagállam a kiskorúakra is kiterjeszti az irányelv alkalmazását, akkor a következő közösségi elvárásokat kell figyelembe vennie:⁶⁰

- a gyermek legjobb érdekének megfelelően kell eljárni;

- az eljárásnak igazodnia kell a gyermek életkorához és érettségéhez;
- szükség esetén ki kell terjeszteni a gondolkodási időt;
- az állampolgárokkal azonos feltételekkel juthatnak az oktatási rendszerbe;
- a kíséret nélkül érkezett kiskorú személyazonosságát meg kell állapítani, fel kell kutatni a családját, valamint jogi képviselőt kell számára biztosítani.

Mint minden közösségi politikában, itt is nagyon fontos, hogy a tagállamok naprakész információval rendelkezzenek egymásról. Éppen ezért számon tartják, hogy hány rövid idejű tartózkodási engedélyt adtak ki, hány eljárás indult, a rehabilitációs programok milyen hatékonysággal működnek stb. Arra keresik tehát a választ, hogy mennyiben érte el a célját a rövid idejű tartózkodási engedély.

Az áldozatok helyzetét alapvetően meghatározza az, hogy milyen szociális jogok illetik meg őket. Az áldozatnak már a gondolkodási idő alatt járnak különböző szolgáltatások és ellátások. Az irányelvtervezet el nem fogadott 9. cikke még taxatív fel sorolta azokat a gondoskodási formákat, amelyek megillették volna az áldozatokat és a büntetőeljárások tanúit: megfelelő szállás, sürgősségi orvosi és pszichológiai kezelés, halaszthatatlan orvosi ellátások és a szociálpolitika keretében járó szükségszerű támogatás, valamint a létfenntartást biztosító juttatások. A tervezet szerint járt volna nekik ingyenes jogi tanácsadás és tolmács is. Akik pedig már rendelkeztek a rövid idejű tartózkodási engedéllyel, azoknak járt volna az alapvető egészségügyi ellátás, különös tekintettel az egyes speciális csoportok (terhes nők, nemi erőszak áldozatai, fogyatékosok, kiskorúak) igényeire.⁶¹ Az irányelv a gondolkodási idő alatt igénybe vehető ellátásokról másképp rendelkezik, mint a tervezet.

A tervezet ugyanis alapvetőnek tekintette a szállás biztosítását, az irányelv 7. cikke viszont erről *expressis verbis* nem rendelkezik. Csak annyit mond ki, hogy a rászorultakat megilleti a megfelelő életszínvonal biztosításához szükséges forrás. Ettől eltekintve az áldozatoknak a gondolkodási idő alatt járó egészségügyi szolgáltatásokról szóló rendelkezéseket a tervezet alapján fogadták el: sürgősségi betegellátás jár nekik. Pszichológiai segítséget csak a leginkább „sebezhető” áldozatoknak a nemzeti szabályok szerint. Tolmács és fordítás is jár az áldozatoknak. Ingyenes jogsegélyt akkor kap az áldozat, ha a nemzeti szabályok szerinti feltételek teljesülnek. A tartózkodási engedély megszerzése után legalább olyan bánásmódot kell biztosítani, mint a gondolkodási idő alatt. Az orvosi ellátást csak azoknak az áldozatoknak biztosítják, akiknek nincs ehhez megfelelő forrásuk, és speciális szükségleteik vannak (pl. terhes nőknek, szexuális erőszak áldozatainak, fogyatékosoknak, kiskorúaknak).⁶²

Nem véletlen, hogy az embercsempészet áldozatainak csak viszonylag szűk körben jogosultak ellátásokra. Ennek az az oka, hogy a tagállamok nem túl nagylelkűek az illegális bevándorlókval, ezért nem fogadtak el kedvezőbb közösségi szabályokat. Görögországban például 2000 júliusa előtt bárki, aki az ország területén tartózkodott, díjmentesen vehetett igénybe bármilyen egészségügyi ellátást. Nem volt követelmény a biztosítás, és nem kellett fizetni érte sem a görög állampolgárnak, sem a külföldinek, legyen az menekült, illegális bevándorló vagy turista. 2000 júliusában azonban szigorításokat fogantatosítottak. A szigorítás hátterében az állt, hogy a szomszédos országokból sokan jártak át Görögországba gyógykezelésre, ezért megugrottak az egészségügyi kiadások. Erre válaszul a kormány megszüntet-

te a „mindenkinek minden ellátás ingyenes” helyzetet. Az ellátást igénybe vevők között 2000 óta jelentős különbségtétel áll fenn. Az illegális bevándorlóknak csak életveszély esetén, állapotuk stabilizálódásáig kell megadni a szükséges egészségügyi ellátást. Az illegális bevándorlókat tehát nem látják el az állami kórházakban, ha nincsenek életveszélyes állapotban. A kezelésben részesülő külföldiekről adatlapot vesznek fel – nevével, irataival és a kezelés költségével –, amelyet aztán megküldenek az Egészségügyi Minisztériumnak.⁶³

Az áldozat megfelelő anyagi hátterének biztosításához elengedhetetlen, hogy tagállami tartózkodásának időtartama alatt a tartózkodási engedély birtokában beléphessen a munkaerőpiacra és az oktatási rendszerbe. Nagyon fontos ugyanis, hogy az áldozatok legális munkához jussanak. Az irányelv – a nemzeti jogban meghatározott feltételekkel – biztosítja a munkaerőpiacra, a szakképzési és oktatási rendszerbe való bejutást, de csak a tartózkodási engedély időtartamáig.⁶⁴ A tervezet 15. cikke biztosította a rehabilitációs programokban való részvétel jogát is, sőt a tagállamok ettől függővé tehetők volna a tartózkodási engedély megadását. Ennek a rendelkezésnek az a célja, hogy az áldozat függetlenül tudja magát az embercsempészeketől. Az irányelv 12. cikke ezt a javaslatot annyival egészítette ki, hogy a rehabilitációs programokban való részvételük a társadalmi életbe való visszatérést célozza, elsősorban a szakképzettség fejlesztésével. Ezzel felkészülten térhetnek vissza hazájukba.

5. Regularizációs programok

Az illegális migrációs nyomás kezelésére néhány tagállam olyan programokat ve-

zetett be, amelyekkel törvényesítették az illegális munkavállalók helyzetét.⁶⁵ A Magyarországhoz hasonló méretű és népességű Belgiumban két ízben alkalmazták az amnesztia módszerét. 1974-ben – egy migrációs politikai csomag részeként – meghirdették a zéró-migráció doktrínáját. Első lépésként megakadályozták további külföldi munkaerő érkezését, intézkedéseket fogantatosítottak az illegális migráció megakadályozására. Következő lépésként legalizálták 50 ezer illegális bevándorló tartózkodását. Az amnesztia azokra vonatkozott, akik 1999. október elseje előtt érkeztek Belgiumba és megfeleltek az alábbi négy feltétel valamelyikének:

- A menekültté nyilvántartási eljárás négy évnél hosszabb idő óta folyt, mégsem született döntés az ügyében.
- Nem volt esélye a kibocsátó országba való visszatérésre, például az ott folyó háború miatt.
- Komoly betegségben szenvedett.
- Legalább hat éve élt az országban, de soha nem kapott hivatalos felszólítást az ország elhagyására.⁶⁶

Az Unió déli tagállamaiban a 90-es évek második felében közel egymillió illegális bevándorlót érintettek az amnesztia-rendeletek.⁶⁷ Ez a népességszámhoz viszonyítva hasonló nagyságrendet jelent, mint az Egyesült Államokban az 1986-os amnesztia során legalizált 3 millió, többségében mexikói illegális bevándorló.⁶⁸ Az amnesztia-rendeletek azonban csak időleges megoldást jelentenek. Egy évtized elteltével szinte mindegyik ország kénytelen megismételni a legalizálást. Az Egyesült Államokban például a következő amnesztia 1997-ben volt. Az amnesztiákat értékelve megállapítható, hogy az illegális bevándorlók joggal számíthatnak egy következő legalizálásra, ezért a fogadó

országban a remélt hatással ellentétes folyamatok indulnak be a regularizáció hatására.⁶⁹

A regularizációs programokat ideiglenes jelleggel vezetik be, hiszen köztudott, hogy az nem lehet a bevándorlási politika állandó célja. A regularizációnak számos pozitív hatása van. Hatékonyabb népeségirányítást tesz lehetővé, de tisztább képet is ad arról, hogy jelenleg kik tartózkodnak az állam területén, valamint növeli a költségvetés bevételeit az adókon és a társadalombiztosítási járulékokon keresztül. Sajnos a regularizációs intézkedések nem mindig hozzák meg a várt eredményt, mert a törvényesítés bizonyos fokig bátorítja a regularizációra számító külföldiek illegális bevándorlását. A legalizálás tehát olyan önfenntartó intézkedés, amely maga is indukálja azt a problémát, amelynek megoldására bevezették. Akik átmeneti tartózkodási és munkavállalási engedélyt kaptak, és nem tudják helyzetüket tartósan legalizálni, egy bizonyos idő elteltével megint illegálisnak fognak számítani. A törvényesítés sok esetben azt eredményezi, hogy annak hírére más országokból is átjönnek az ott tartózkodó illegális migránsok, hogy végre legális státusuk legyen valahol.⁷⁰

6. A legális bevándorlók jogai

Az illegális bevándorlók mellett az Unió területén tartózkodó harmadik állampolgárok másik nagy csoportját a legális bevándorlók jelentik. Az Amszterdami Szerződés elfogadása óta valóságos jogalkotási forradalom jellemzi a legális bevándorlás témakörét. Három fontos kérdésben sikerült eddig előrelépést elérni. Egyrészt kiterjesztették a szociális biztonsági rendszerek koordinációját a harmadik álla-

mok állampolgáira, és ennek érdekében megalkották a 859/2003/EK rendeletet. Másrészt megszületett a családegyesítésről szóló 2003/86/EK irányelv. Harmadrészt megalkották a huzamos tartózkodók jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelvet. A többi javaslatról még folyik az egyeztetés, várhatóan a következő elfogadásra kerülő irányelv a harmadik országokból érkező kutatókról szól majd.⁷¹

6.1. Szociális biztonsági koordináció

A szociális biztonsági rendszerek koordinációját az 1408/71/EGK rendelet (a továbbiakban: rendelet) biztosítja, de csak a Közösségben mozgó munkavállalók, önálló vállalkozók és családtagjaik tekintetében. A rendelet-jogalapját a Szerződés 42. cikke képezi, amely szerint a migráns uniós polgárokat a tagállamokban egyenlő bánásmódban kell részesíteni, és szerzett szociális biztonsági jogait nem veszíthetik el.⁷² A rendelet jogosultjai között a harmadik államok polgárai az ezredfordulóig csak az uniós polgár családtagjaként szerepeltek. A rendelet személyi hatályának a harmadik államok állampolgáira történő kiterjesztését 2002-ben javasolta az Európai Bizottság.⁷³ Először a Szerződés 42. cikkét javasolták a rendelet jogalapjának, ezt azonban a tagállamok nem támogatták, mondván, a jelzett cikk alapján csak az uniós polgárokra vonatkozó rendelkezéseket lehet elfogadni. Ezért a Bizottság kénytelen volt javaslatát visszavonni, és azt az Amszterdami Szerződés által biztosított új jogalappal előterjeszteni.⁷⁴ Ez az új jogalap – az Amszterdami Szerződéssel elfogadott – 63. cikk (4) bekezdése volt:

„A Tanács a 67. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően az Amszterdami Szerződés hatálybalépését követő ötves

időszakon belül ... intézkedéseket fogad el azoknak a jogoknak és feltételeknek a meghatározására vonatkozóan, amelyek mellett harmadik országoknak a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó állampolgárai más tagállamokban tartózkodhatnak”.

A 63. cikk (4) bekezdése jelentősen eltér a 42. cikktől. Különbözik egyrészt az Európai Parlament szerepében, amely a Tanáccsal való konzultációra korlátozódik, másrészt nem szükséges a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményének bekérése. Mindkét jogalapban közös az, hogy a jogszabály elfogadása egyhangú szavazáshoz kötött. Fontos tehát a politikai konszenzus megerősítése, ami nem volt könnyű, mert már a 90-es évek óta parttalan viták folytak a tagállamokban jogszerűen tartózkodó harmadik állampolgárok nem megfelelő szociális védelméről.⁷⁵ Az Európai Bíróság számos ítéletében – elsőként a *Kermaschek* (1976), utolsóként a *Ruhr* esetben (2001) – megerősítette, hogy a harmadik állampolgároknak csak családtagi minőségükben vannak szociális biztonsági jogosultságaik.⁷⁶ A helyzetet nehezítette, hogy bizonyos tagállamok – különösen az Egyesült Királyság – hevesen elleneztek a szociális biztonsági koordináció kiterjesztését a harmadik állampolgárokra.⁷⁷ Végül 2003 tavaszán megszületett a kompromisszumos javaslat, amelyet – Dánia kivételével – minden tagállam támogatott, így 2003. május 20-án kihirdették a 859/2003/EK rendeletet.

A 859/2003/EK rendelet 2003. június elsejei hatállyal kiterjesztette a szociális biztonsági koordinációt szabályozó 1408/71/EGK rendelet személyi hatályát a harmadik állampolgárok meghatározott körére.⁷⁸ Preambuluma hivatkozik⁷⁹ a tamperei csúcs zárónyilatkozatára, amely sze-

rint az Uniónak méltányos bánásmódban kell részesítenie a harmadik országok mindazon állampolgárait, akik valamely tagállamban jogszerű lakóhellyel rendelkeznek, továbbá számukra az uniós polgárokhoz hasonló jogokat kell biztosítani, előmozdítva a diszkrimináció-mentes bánásmódot a gazdasági, társadalmi és kulturális életben. A Közösség célja, hogy elősegítse a tagállamokban a magas színvonalú szociális védelmet, az életszínvonal emelését és az életminőség javítását, amely a tagállamok teljes lakosságát, nem csak azok állampolgárait érinti.⁸⁰ Végül utal arra, hogy az uniós polgárokra egy több évtizedes múltra visszatekintő jogszabály – az 1408/71/EGK rendelet – vonatkozik, ezért nem kell új jogszabályt alkotni, hanem a harmadik állam polgáira vonatkozó szabályokat kell ebbe a keretbe foglalni.

A 859/2003/EK jogszabály nagyon rövid, mindössze három cikket foglal magában⁸¹. Az 1. cikk tartalmazza a lényegi szabályt, amennyiben kimondja:

„Az e renDELETEhez csatolt melléklet rendelkezéseire is figyelemmel, az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendeletek rendelkezéseit kell alkalmazni harmadik országok olyan állampolgáira, akikre azok a rendelkezések csupán állampolgárságuk miatt nem vonatkoznak, illetve ezek családtagjaira és túlélő hozzátartozóira, feltéve, hogy jogszerűen rendelkeznek lakóhellyel valamely tagállam területén, és helyzetük összes vonatkozása nem kizárólag egy tagállamot érint.”

A fenti szabály szerint tehát azok a harmadik állampolgárok, akik családtagként nem esnek az 1408/71/EGK rendelet hatálya alá, és egy tagállamban jogszerű lakóhellyel rendelkeznek, illetve nemcsak egy tagállammal van kapcsolatuk, az 1408/71/EGK rendelet személyi

hatálya alá kerültek. A jogszerű lakóhelyre a preambulum 11. pontja utal:

„Az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendeletek rendelkezései e rendelet alapján csak akkor alkalmazhatók, ha az érintett személy már jogszerűen rendelkezik lakóhellyel valamely tagállam területén. A jogszerű lakóhellyel rendelkezés tehát előfeltételét képezi e rendelkezések alkalmazásának.”

Mindebből következően a nemzeti jogtól függ, hogy mikor rendelkezik egy harmadik állampolgár jogszerű lakóhellyel, és ettől függenek szociális biztonsági jogai is.

A „határon átnyúló elem” szükségességét a preambulum 12. pontja hangsúlyozza:

„Az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendeletek rendelkezései nem alkalmazhatók olyan helyzetre, amelynek összes vonatkozása kizárólag egyetlen tagállamot érint. Ez tehát egyebek között valamely harmadik ország azon állampolgárának helyzetére áll, akinek csak egy harmadik országgal és egy tagállammal vannak kapcsolatai.”

Így a harmadik államok állampolgárainak is meg kell felelniük az uniós polgárokra is kötelező feltételnek, a határátlépési követelménynek, amelynek hatókörére – időtartamára, céljára – nézve a rendelet nem tartalmaz rendelkezéseket. Az tehát biztos, hogy egy kínai állampolgárt, aki először Ausztriában, majd Németországban dolgozott jogszerűen, megilleti a rendeletben meghatározott egyenlő bánásmód, és valamennyi jogosultság. Azt azonban nem lehet teljes bizonyossággal kijelenteni, hogy az Ausztriában dolgozó kínai állampolgár hivatkozhat a rendeletre, ha Németországban autóbaleset éri.

A 859/2003/EK rendelet tehát konjunktív feltételekhez köti azt, hogy egy

harmadik ország állampolgára hivatkozhasson az 1408/71/EGK rendeletre. Ezek közül az egyik feltétel a „jogszerű lakóhely” megadása, ami a tagállamok szuverén joga. Ennélfogva a tagállamok állapítják meg a jogosultságok feléledésének feltételeit, választásuk szerint: nagylelkűen vagy szigorúan. Ráadásul a jogszerű lakóhely fennállása önmagában nem is elégséges, szükséges a határon átnyúló elem is. Ez praktikusán azt jelenti, hogy az első tartózkodási tagállamban még nincsenek jogosultságok, csak a másodikban. Egyértelműen állítható, hogy ezek miatt a 859/2003/EK rendelet gyakorlati alkalmazása tagállamonként eltérő lesz, ezért valószínűleg nem hoz igazi változást. A tagállamok nagy része ugyanis több éves jogszerű tartózkodás után ad csak lakóhelyet, ezért a szociális biztonsági jogok is csak évek múltán nyílnak meg. Ez pedig nem jelent újdonságot, hiszen a nemzeti jogok néhány év után eddig is megadták a szociális jogokat. Éppen ezért a 859/2003/EK rendelet sokkal inkább „látszatakció”, mintsem szociális jogok valódi forrása. A rendelet akkor válhat alkalmazhatóvá, ha implementálásra kerül a huzamosan tartózkodó harmadik állampolgárokra szóló 2003/109/EK irányelv.⁸²

6.2. A családegyesítésről szóló irányelv

A családegyesítésről szóló 2003/86/EK irányelv⁸³ volt az első, amelyet az Amszterdami Szerződés alapján fogadtak el. Végrehajtásának határideje 2005. október 3., de hatálya nem terjed ki az Egyesült Királyságra, Írországra és Dániára⁸⁴. Célja a családegyesítés jogának biztosítása a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó, harmadik állambeli személyeknek. Ezt a kérdést szabályozza többek között⁸⁵ az Emberi jogok és alapvető szabadságok

védelméről szóló egyezmény 8. és 12. cikke és az EU Alapvető jogok Chartájának 7.⁸⁶ és 9. cikke⁸⁷. Preambuluma szerint „a családegyesítés a családi élet lehetővé tételének fontos eszköze”, amely elősegíti a harmadik állampolgárok beilleszkedését, valamint – a Szerződés alapvető célját jelentő – gazdasági és társadalmi kohéziót.⁸⁸ Az irányelv jelentőségét mutatja az a tény, hogy az EU-ba irányuló legális migráció leggyakoribb jogcíme a családegyesítés.⁸⁹

A családi élet védelme érdekében határozták el a tagállamok, hogy a családegyesítési jog gyakorlásának lényeges feltételeit közös ismérvek alapján határozzák meg.⁹⁰ Valamennyi tagállam alkotmánya tartalmazza ugyan a családegyesítéshez való jogot, de a nemzeti jogok igencsak eltérő feltételeket tartalmaznak a közbiztonsági, lakás- és jövedelmi kritériumokkal, valamint a jogosultságszerzéshez szükséges idővel kapcsolatosan.⁹¹ Éppen ezért az irányelv célja, hogy meghatározza azokat a minimális feltételeket, amelyekkel minden tagállamnak biztosítania kell a területén jogszerűen tartózkodó harmadik állampolgárok⁹² számára a családegyesítési jog gyakorlása során.⁹³ A 2. cikk meghatározza a családegyesítés fogalmát:

....harmadik ország – egy tagállamban jogszerűen tartózkodó – állampolgárra családtagjainak a tagállamba történő beutazása és ott tartózkodása a családi egység megőrzése érdekében, függetlenül attól, hogy a családi kapcsolat a családegyesítő beutazása előtt vagy azt követően jött létre”⁹⁴.

Családegyesítésnek minősül tehát egyaránt a *stricto sensu* családegyesítés (a családi kapcsolat a beutazás előtt jött létre), és a családalapítás (a kapcsolat a beutazás után keletkezett).

Az irányelv hatálya három személyi csoportra terjed ki. Egyrészt a tagállamok területén élő, legalább egyéves tartózkodási engedéllyel⁹⁵ rendelkező olyan „családegyesítőkre”⁹⁶ alkalmazandó, akik előreláthatóan elnyerik a huzamos tartózkodás jogát, és családtagjuk harmadik országbeli állampolgár.⁹⁷ A huzamos tartózkodás jogának elnyerésére utalás⁹⁸ meglehetősen homályos, ezért széles diszkrecionális jogot ad a tagállamoknak a személyi hatály szűkítésére. Ezt a rendelkezést sokan úgy tekintik, hogy az megkérdőjelezi az egész irányelv értelmét és veszélyezteti alkalmazhatóságát.⁹⁹ Ugyanakkor ez a feltétel csak azokat zárja ki a családegyesítés jogából, akik ideiglenesen, a tartózkodási engedély megújításának szándéka nélkül tartózkodnak a tagállam területén. Az irányelv emellett legalább 12 hónapos tartózkodást kíván meg a családegyesítőktől. Ez az úgynevezett jogosultságszerző idő¹⁰⁰ korábban is szerepelt több nemzeti jogban – Franciaországban egy év, Spanyolországban három év, míg Görögországban öt év volt. A többi tagállam nem szabott meg jogosultságszerző időt, de a kérelem elbírálása általában elhúzódott. Különösen igaz volt ez Ausztriára, ahol a kvótarendszer miatt a jogosultság megszerzése akár évekig is eltartott.¹⁰¹

Másrészt a menekülteket¹⁰² – az irányelv V. fejezetében szereplő feltételekkel¹⁰³ – is megilleti a családegyesítés joga.¹⁰⁴ Harmadrészt azon uniós polgárok családtagjainak is biztosítja a családegyesítés jogát, akik nem éltek a szabad mozgás jogával. Ezzel megszűnik a korábban tapasztalt fordított diszkrimináció.¹⁰⁵

A fentiekből kitűnik, hogy a személyi hatály tekintetében lényeges a családtag fogalmának meghatározása. A tagállamok bizonyos családtagok számára kötelesek biztosítani a családegyesítés jogát,

míg más hozzátartozók tekintetében ez csak lehetőség. A következő családtagok beutazását és tartózkodását kötelesek engedélyezni: a családegyesítő házastársa, az ő kiskorú¹⁰⁶ és örökbefogadott gyermekeik. A következő hozzátartozók számára is lehetővé tehetik azonban a belépést és tartózkodást: a családegyesítő és házastársa első fokú, eltartott egyenes ági rokonai¹⁰⁷, felnőtt, nem házas gyermekeik, ha egészségi állapotuk miatt képtelenek magukról gondoskodni, valamint az élettárs¹⁰⁸ és az ő gyermekei.

A családtag fogalmának meghatározásával kapcsolatban két megjegyzést teszünk. Egyrészt, a családtagok köre megegyezik az uniós polgárok családtagjainak meghatározásával, hiszen az is a lemenőkre és a felmenőkre terjed ki. Másrészt meg kell említeni a kiskorú gyermekek életkorával kapcsolatos vitát. A tagállamoknak ugyanis lehetőségük van arra, hogy csak a 15 év alatti kiskorú gyermekek családegyesítési kérelmét fogadják el.¹⁰⁹ Ráadásul a család többi tagjától függetlenül érkező, 12 évnél idősebb gyermek esetében a tagállam úgynevezett integrációs tesztet alkalmazhat, azaz ellenőrizheti, hogy „a gyermek megfelel-e az...előírt beilleszkedési feltételnek”¹¹⁰. Az Európai Parlament álláspontja szerint a – 4. cikk (1) és (6) bekezdésében szereplő – fenti két rendelkezés súlyosan korlátozza a gyermekek családegyesítési jogát, ezért sérti az Emberi Jogi Egyezmény 8. cikkében és az ENSZ gyermekek jogairól szóló 1989. évi egyezményében biztosított emberi jogot. Az Európai Parlament álláspontja szerint a közösségi jognak a 18 év alatti gyermekekre egységesen és korlátozás nélkül kellene biztosítania a családegyesítéshez való jogot, ezért kérték az Európai Bíróságtól az irányelv megsemmisítését¹¹¹. Az Európai Bíróság tanulmányunk lezárásakor még nem döntött az ügyben.

Az irányelv III. fejezete foglalkozik a családegyesítési kérelem benyújtásának és elbírálásának eljárási szabályaival. Eszerint a családegyesítés iránti kérelmet alá kell támasztani a családi kapcsolatot igazoló dokumentumokkal, valamint a családtagok hitelesített úti okmányaival. A tagállam hatóságai személyes beszélgetést folytathatnak a kérelmezőkkel, illetve más eszközöket is igénybe vehetnek a döntéshozatalnál.¹¹² A kérelmet akkor kell beadni, és a vizsgálatot lefolytatni, amikor a családtagok még nem a tagállam területén tartózkodnak, de a tagállam ettől eltérően is rendelkezhet.¹¹³ A kérelemről szóló döntést a lehető leggyorsabban, de maximum annak benyújtásától számított 9 hónapon belül meg kell hozni, majd írásban tudatni kell az érintettel.¹¹⁴ A kérelem elbírálásakor a kiskorú gyermek érdekeinek figyelembevételével kell eljárni.¹¹⁵ Az engedély megadásához a tagállam hatósága kérheti annak igazolását, hogy:

- az eltartó a régióban átlagosnak tekintett, a tagállam egészségügyi és biztonsági előírásainak megfelelő szállást¹¹⁶ tud biztosítani családjá számára;
- saját maga és családjá rendelkezik valamennyi kockázatra kiterjedő egészségbiztosítással¹¹⁷, illetve
- van állandó és rendszeres jövedelme¹¹⁸, amelyből az érintett tagállam szociális segélyezési rendszerének igénybevétele nélkül fenn tudják tartani magukat. E forrásokat jellegükre és rendszerességükre tekintettel értékelik, és figyelembe vehetik a minimálbért, a minimálnyugdíjat és a családtagok számát;¹¹⁹
- a nemzeti jognak megfelelően eleget tettek a beilleszkedéssel kapcsolatos intézkedéseknek.¹²⁰

A családegyesítési jogból elsősorban az következik, hogy a családtagok legalább egy

évre szóló, megújítható tartózkodási engedélyt kapnak.¹²¹ A tartózkodási jog mellett a családtagok a családegyesítővel azonos feltételekkel jogosultak az oktatásban való részvételre, a munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenységre, valamint a pályaválasztási tanácsadásra, alap-, tovább- és átképzésre.¹²² Az oktatásban való részvétel joga magában foglalja az alap-, közép- és felsőfokú képzést, valamint a szakképzést.¹²³ A nemzeti jog elvileg szabadon¹²⁴, gyakorlatilag csak a családegyesítővel azonos feltételekkel határozhatja meg a családtagok munkavállalásának feltételeit. Az egyetlen előírás az, hogy a tagállamok a munkavállalás, illetve az önálló vállalkozói tevékenység engedélyezése előtt egy maximálisan 12 hónapig tartó átmeneti időszakban vizsgálhatják a munkaerőpiaci helyzetet.¹²⁵ Újabb engedménynek tekinthető a tagállamok felé az, hogy az irányelv különbséget tesz a családtagok két csoportja között a munkavállalás és az önálló vállalkozói tevékenység engedélyezése tekintetében. A tagállamok ugyanis korlátozhatják – a 4. cikk (2) bekezdése alá tartozó – első fokú, egyenes ági felmenő rokonok vagy a felnőtt, nem házasságban élő gyermekek munkavállalásai jogait, de számukra önálló jogon járó tartózkodási engedélyt is adhatnak.¹²⁶

A legfontosabb jog az, hogy legkésőbb 5 év tagállami tartózkodás után a házastárs, az élettárs és a nagykorú gyermek saját jogú tartózkodási engedélyért folyamodhat.¹²⁷ Ez azért jelentős változás, mert ezen időszakot megelőzően visszavonhatják a családtag tartózkodási engedélyét, illetve elutasíthatják megújítását, ha a családegyesítő tartózkodási engedélye lejár, ezután viszont már nem.¹²⁸ Megözvegyülés, válás, a kapcsolat felbomlása vagy elsőfokú rokonok halála esetén – tekintettel a rendkívüli körülményekre – a család-

egyesítés folytán a tagállam területén tartózkodó személyek szintén önálló tartózkodási engedélyért folyamodhatnak.¹²⁹ Ennek feltételeit és időtartamát azonban a tagállam szabadon határozza meg.

Az irányelv a VII. fejezetben rendelkezik a szankciókról és a jogorvoslatról. A tagállam csak a 16. cikkben taxatíve felsorolt esetekben utasíthatja el a beutazási és tartózkodási kérelmet vagy az engedély megújítását, illetve vonhatja vissza az engedélyt. A családtagok rendkívül korlátozott szociális és egészségügyi jogosultságait jellemzi, hogy visszavonhatják az engedélyt, illetve elutasíthatják annak megújítását, ha a családdegysítő a tagállam szociális segélyeinek igénybevétele nélkül már nem tudja eltartani családját. Ez tehát kizárja a családtagokat a teljes szociális ellátórendszerből, így a szociális ellátásokhoz való hozzáférést az irányelv nem bővíti. A fenti jogosultságokkal élhet a tagállam akkor is, ha a családdegysítő és családtagjai már nem rendelkeznek az érintett tagállamban az állampolgárok számára általában biztosított, valamennyi kockázatra kiterjedő betegségbiztosítással. Ezzel az egészségügyi ellátások terén is sokkal kedvezőtlenebb a helyzetük, mint az uniós polgároké¹³⁰, hiszen számos tagállamban – köztük Magyarországon – bizonyos egészségügyi ellátások nyújtásának nem feltétele a járulékfizetés, hanem az minden állampolgárt megillető alanyi jog.

Ezekkel a szabályokkal a tagállamok – a szociális ellátásokból való kizárással és az egészségügyi ellátás járulékfizetéshez kötésével – elérték azt, hogy a családtagok ne jelentsenek többletterhet a nemzeti költségvetésnek. Ennek a spórolásnak az ára azonban a családtagok szociális ellátáshoz és egészségügyhöz kapcsolódó jogainak erőteljes korlá-

tozása. Összefoglalva: az irányelv a családtagok viszonylagos széles körének garantál lényeges tartózkodási és munkavállalási jogokat, a szociális és egészségügyi ellátások biztosítása nélkül.

6.3. A huzamos tartózkodókról szóló irányelv

A harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak (a továbbiakban: huzamos tartózkodók) jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv¹³¹ volt az Amszterdami Szerződés alapján elfogadott második irányelv¹³². Azért került terítékre pont ez a téma, mert a huzamos tartózkodók integrációja kulcsfontosságú a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdításában, amely a Közösség alapvető célkitűzése.¹³³ Írország kivételével¹³⁴ valamennyi tagállam joga különleges státust biztosít az állandóan vagy huzamosan a tagállam területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok számára. A tagállamok jogi megoldásai eltérő időszakokban születtek¹³⁵, ennél fogva igen színes képet mutatnak.¹³⁶ Az irányelv a tagállamok területén legálisan, hosszabb ideje tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogállását kívánja rendezni, elősegíteni beilleszkedésüket a tartózkodásuk szerinti tagállamba, illetve megkönnyíteni számukra a letelepedést más tagállamokban.¹³⁷ Nemzetközi jogi alapja az Európai Emberi Jogi Egyezmény, valamint az EU Alapjogi Chartája¹³⁸.

A „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás megszerzésének fő kritériuma a tagállami tartózkodás időtartama.¹³⁹ Csak azoknak adják meg ezt a jogállást, akik közvetlenül a kérelem benyújtását megelőzően jogszerűen és folyamatosan¹⁴⁰ öt éven át¹⁴¹ a tagállam területén tartózkodtak.¹⁴² A tartó-

kodásnak tehát jogszerűnek és folyamatosnak kell lennie, azt igazolandó, hogy az illető szorosan kötődik az országhoz. Emellett bizonyítania kell, hogy rendelkezik stabil és rendszeres jövedelemmel, amely elegendő önmaga és családtagjai eltartására anélkül, hogy az érintett tagállam szociális segélyezési rendszerére szorulnának.¹⁴³ Ennek ellentmond az a szabály, amely szerint gazdasági megfontolásból nem tagadható meg a jogállás megadása.¹⁴⁴ Minden bizonnyal csak a gyakorlatból kapunk majd választ arra a jogos kérdésre, hogy miként lehet értelmezni ezt a két, egymásnak ellentmondó szabályt.

A jövedelem mellett az érintettnek rendelkeznie kell teljes körű egészségbiztosítással is. A valamennyi kockázatra kiterjedő egészségbiztosítás megkövetelését több kritika érte. Ez a kritérium azért lehet egyes tagállamokban diszkriminatív, mert nem minden tagállamban rendelkezik mindenki ilyen teljes körű biztosítással. Egyre több tagállamban ugyanis ez csak kiegészítő magánbiztosítással érhető el.¹⁴⁵ Továbbá a tagállamok azt is megkövetelhetik, hogy a nemzeti jog szerint feleljenek meg a társadalomba való beilleszkedésre vonatkozó követelményeknek.¹⁴⁶

A „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkezők” számára a tagállam öt éves tartózkodási engedélyt¹⁴⁷ ad, amely kérelemre automatikusan meghosszabbítható.¹⁴⁸ Elveszti azonban a jogállását, ha hat évet meghaladó ideig távol van azon tagállam területétől, amely számára a jogállást megadta.¹⁴⁹

Annak érdekében, hogy a huzamos tartózkodók integrálódni tudjanak abba a társadalomba, amelyben élnek, a tagállamok állampolgáraival egyenlő bánásmódban kell részesülniük a következők tekintetében:

- a) munkavállalásra és önálló vállalkozói tevékenységre jogosultság¹⁵⁰, ha ezek nem járnak még alkalmi részvétellel sem hatósági feladatok gyakorlásában, valamint az alkalmazási és munkafeltételekben, beleértve az elbocsátást és a díjazást;
- b) oktatás¹⁵¹ és szakképzés, beleértve a tanulmányi juttatásokat¹⁵²;
- c) szakmai oklevelek, bizonyítványok és más képesítések elismerése;
- d) társadalombiztosítás, szociális ellátás és szociális védelem¹⁵³;
- e) adókedvezmények;
- f) az árukhoz és szolgáltatásokhoz, valamint a lakásügyi eljárásokhoz való hozzáférés;
- g) egyesületi és társulási szabadság, valamint a munkavállalókat vagy munkáltatókat képviselő, illetve bármely olyan szervezetbe való belépés szabadsága, amelynek tagjai egy bizonyos foglalkozást űznek, beleértve az ilyen szervezetek által nyújtott előnyöket is;
- h) az érintett tagállam területén való tartózkodás, a nemzeti jogszabályok által biztonsági okokból meghatározott korlátok között.¹⁵⁴

A tagállamok a huzamos tartózkodóknak a fenti területeken kiegészítő juttatásokat nyújthatnak¹⁵⁵, valamint számukra az itt nem említett területeken is biztosíthatják az egyenlő bánásmódot.¹⁵⁶ A fenti b), d), e), f) és g) pontok tekintetében a tagállam azokra a huzamosan tartózkodókra és családtagjaikra korlátozhatja az egyenlő bánásmódot, akiknek a bejegyzett vagy szokásos tartózkodási helye az érintett tagállam területén található.¹⁵⁷ A tagállam akkor korlátozhatja a munkavállalást vagy az önálló vállalkozói tevékenységet, ha a nemzeti vagy közösségi jogszabályok alapján az adott tevékenység saját állampolgárai, az uni-

ós vagy az EGT-tagállamok polgárai számára vannak fenntartva. A tagállamok előnyben részesíthetik az uniós polgárokat, a közösségi jogban meghatározott esetekben a harmadik országok állampolgárait, valamint a harmadik országok azon állampolgárait, akik az érintett tagállamban jogszerűen tartózkodnak és ott munkanélküli ellátást kapnak.¹⁵⁸

A tagállamok kötelesek biztosítani a kiskorúak számára, hogy a tagállamok állampolgáraihoz hasonló feltételekkel juthassanak az oktatási rendszerbe.¹⁵⁹ Bár egyenlő bánásmódot kell biztosítani a szakképzési rendszerben adott tanulmányi juttatás tekintetében is, de a szakképzés során járó szociális támogatások nem minősülnek tanulmányi juttatásnak. A tanulmányi juttatáshoz való hozzáférés függhet attól a ténytől is, hogy a juttatásért folyamodó személy saját maga teljesíti-e a huzamos tartózkodó jogállás megszerzésének feltételeit. A tanulmányi juttatás megadása tekintetében a tagállamok figyelembe vehetik azt a tény, hogy az Unió polgárai ugyanezen előnyt élvezhetik származási országukban. A tagállam az oktatáshoz és a szakképzéshez való hozzáféréshez megkövetelheti a megfelelő szintű nyelvtudás igazolását. A felsőoktatáshoz való hozzáférés „különleges oktatási előfeltételek teljesítésétől” tehető függővé, de ezekről a feltételekről semmit nem tudunk meg az irányelvből.¹⁶⁰

A szociális védelem terén a tagállamok az alapellátásra korlátozhatják az egyenlő bánásmódot.¹⁶¹ A szociális segélyezés tekintetében az alapellátásba tartozik legalább a minimális jövedelemtámogatás, a betegség és terhesség esetén nyújtott segély, a szülői segély és a tartós gondozási segély. Ezen ellátások biztosításának módját a nemzeti jog határozza meg.¹⁶²

A szociális segélyek biztosítása nem sérti a tagállamok azon lehetőségét, hogy visszavonják a tartózkodási engedélyt, ha az érintett személy már nem felel meg az irányelv által meghatározott követelményeknek.¹⁶³

Az irányelv további fontos célja, hogy a huzamos tartózkodók számára garantálja a tagállamok közötti szabad mozgás jogát. Éppen ezért a huzamos tartózkodók a második tagállamban¹⁶⁴ egyenlő bánásmódban részesülnek a 11. cikkben említett területeken és feltételek alapján.¹⁶⁵ Ez a gazdasági tevékenység vonatkozásában azt jelenti, hogy biztosítani kell számukra a munkaerőpiacra való belépést. Ha azonban a huzamos tartózkodó második tagállamban végez munkát, vagy ott önálló vállalkozói tevékenységet folytat, akkor a tagállam az engedélyezés során vizsgálhatja a munkaerőpiaci helyzetet, és alkalmazhatja nemzeti eljárásait a megüresedett állások betöltésére vagy az említett tevékenységek gyakorlására vonatkozó követelmények tekintetében.¹⁶⁶ Emellett a gazdasági tevékenység engedélyezéséhez¹⁶⁷, illetve a tanulmányok folytatásához¹⁶⁸ a második tagállam megkövetelheti bizonyos igazolások benyújtását. A tagállamok azt is előírhatják, hogy legfeljebb 12 hónapig korlátozottan végezhetnek olyan alkalmazotti tevékenységet, amely különbözik attól, amely alapján tartózkodási engedélyüket megadták.

A második tagállam – a jogállást megadó tagállamhoz hasonlóan – megkövetelheti annak bizonyítását, hogy a huzamos tartózkodó rendelkezik stabil és rendszeres jövedelemforrással és teljes körű egészségbiztosítással.¹⁶⁹ A beilleszkedésre vonatkozó követelményeket – a nyelvtanfolyamon való részvétel kivételével – nem lehet tőle elvárni, ha a jogáll-

lást megadó tagállamban már eleget tett ennek az elvárásnak.¹⁷⁰

Összefoglalva, a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállás quasi-állampolgárság. Azért csak quasi-állampolgárság, mert a huzamos tartózkodók és családtagjaik széles tartózkodási-munkavállalási jogokat, de meglehetősen korlátozott szociális jogokat kapnak. Szociális jogaik tehát továbbra sem érik el az állampolgárok jogait, és az állampolgárokkal szemben ők kiutasíthatók. Mindezek ellenére a huzamos tartózkodás jogának közösségi szabályozása komoly előrelépést jelent a legális tartózkodók jogi státusának szabályozásában.

7. Összegzés

Az Európai Unió az ezredfordulón kénytelen volt választ adni a migrációs kihívásokra. A gazdag uniós tagállamok vonzó célpontot jelentenek a szegény, úgyszólván harmadik országok állampolgárai számára. Éppen ezért elkerülhetetlen az Unióba irányuló tömeges legális és illegális bevándorlás. A migráció kérdését nem lehet tagállami szinten kezelni egy határok nélküli, egységes belső munkaerőpiaccal rendelkező Unióban. A jogalkotást nehezíti, hogy a legális és az illegális migráció között szoros kapcsolat van, ezért egyetlen intézkedésnek sincs önmagában döntő hatása, hanem valamennyi politikai lépés együtt szemlélendő.

Az európai integráció első 40 évében alig foglalkoztak a harmadik államok állampolgárait érintő bevándorlással. Ennek oka a kedvező munkaerőpiaci és demográfiai helyzetben rejlett. A bevándorlással kapcsolatos problémák csak a 90-es években törtek felszínre, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy folyama-

tos gazdasági igény van a bevándorlókra, de hiányoznak a bevándorlás közösségi jogi keretei. A szükségletek „kitermeltek” a maguk – főként – illegális csatornáit, különösen a munkaerőpiacon, hiszen a 90-es évek elejétől minden tagállamban ugrásszerűen nőtt az illegális munkavállalás. Tanulmányunkban tehát azal érvelünk, hogy az illegális bevándorlás elleni harc kényszerítette rá a tagállamokat, hogy közösen lépjenek fel mind az illegalitás visszaszorítása, mind a legalitás erősítése érdekében.

A közösségi jogalkotásban a fordulat 1999-ben, az Amszterdami Szerződéssel következett be, amely megteremtette a közös cselekvés jogalapját, a közösségi jogalkotáshoz szükséges hatásköri szabályokat. Az ezt követő másodlagos jogalkotás során az Unió három szabályozási alternatíva közül választhatott: visszaszorítja az illegális népesség nagyságát és ezzel együtt annak költségeit; megengedi az illegális bevándorlóknak, hogy az országban maradjanak, de csökkenti az általuk okozott költségeket; jogszerű státust ad az illegális bevándorlóknak, hogy ezzel növelje költségvetési hozzájárulásukat (adók és járulékok).

A közösségi jogalkotás igyekezett megtalálni az egyensúlyt a legális migráció támogatása és az illegális bevándorlás elleni harc között. Felismerték, hogy az illegális migráció visszaszorításának leghatékonyabb módja az, ha egyrészt megpróbálják felgöngyöltíteni az illegális csatornákat (segítve az információt adó áldozatokat), illetve megteremtik a legális migrációs csatornákat, ezért megkezdték a jogalkotást a legalitás erősítése érdekében. A bevándorlást korlátozó politika miatt ugyanis a bevándorolni szándékozók ugyanúgy megpróbálnak bejutni a célországba, ám ha legális útra nincs módjuk, akkor illegális

módszerekhez folyamodnak. Ezzel a politikával a fogadó állam csak azt éri el, hogy elesik a legális migránsok szociális rendszerhez való hozzájárulásaitól.¹⁷¹ A leghumánusabb megoldásnak a regularizáció tűnik, hiszen megnyugtatóan rendezi az illegális bevándorlók jogi státusát, ráadásul növeli a költségvetés bevételeit. A legalizálás azonban hosszabb távon nem csökkenti, hanem ellenkezőleg, növeli az illegális bevándorlást, maga is indukálja azt a problémát, amelynek megoldására bevezették. Éppen ezért az Amszterdami Szerződésen alapuló másodlagos jogalkotás – három irányelv és egy rendelet – a legalitást erősíti. A közösségi szabályozás azonban korántsem egyenletes: bizonyos személyi kategóriákat kedvezményez, míg másokat teljesen hanyagolnak. Ebben a tekintetben az eddig megszületett joganyag hasonlít az uniós polgárokra vonatkozó normákra, noha azok védelmi szintjét meg sem közelíti.

A migrációs politikát alapvetően befolyásolják a várható költségek. Tévesen az a leegyszerűsített vélekedés ment át a köztudatba, hogy a bevándorlók jelentős kiadást jelentenek a tagállamok szociális rendszereinek, csökkentve az állampolgárok lehetőségeit. Meg kell azonban jegyezni, hogy a migránsok jelenlétével egy

időben az előregedés súlyos terhet jelent a szociális ellátórendszernek. A bevándorlóknak a célországra gyakorolt pénzügyi hatása függ a migránsok jellemzőitől, státusuktól, a szociális rendszer típusától és az általános gazdasági helyzettől. A bevándorlók szociális rendszerre gyakorolt hatásával kapcsolatban több eltérő vélemény született. Egyesek szerint a bevándorlók a szociális rendszernek tisztán haszonélvezői. Mások viszont azt is kimutatták, hogy egy dinamikus nyugdíjrendszerrel rendelkező országban a migráció minden jövedelmi csoportnak és korosztálynak hasznos, ha sikeresen lépnek be a nemzetközi tőkepiacra.

Az Unióba irányuló bevándorlás legalizálása érdekében megtörténtek az első jogi lépések. Ez alapvető koncepcionális fordulat, hiszen a korábbiakkal ellentétben a szabad mozgás joga ma már – korlátozottan ugyan, de – kiterjed a nem uniós polgárokra is. A bevándorlók jogait azonban a közösségi szabályozás két tekintetben is korlátozza. A bevándorlók különböző csoportjai eltérő jogokat élveznek, azaz nincs egységes és egyenletes színvonalú védelem. A bevándorlók széles tartózkodási jogokat kaptak ugyan, de a munkavállalási és szociális jogokkal továbbra is szűkmarkúan bánnak a tagállamok...

Irodalomjegyzék

- Alofs, M. (2003): *Migration policy, irregular migration and social security*. Preliminary version. January 2003. <http://www.enepri.org/PapersENEPRIfinalconference/paper4.pdf>
- Achermann, C.–Efonayi-Mäder, D. (2003): *Leben ohne Bewilligung in der Schweiz: Auswirkungen auf den Sozialen Schutz. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung*. http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/12_03d_eBericht.pdf
- Berke Gyula–Gyulavári Tamás–Kiss György (2003): *A külföldiek munkavállalása Magyarországon*. Budapest, KJK.
- Camarota, S. (2004): *The High Cost of Cheap Labor, Illegal Immigration and the Federal Budget*. <http://www.cis.org/articles/2004/fiscalexec.html>
- Dux László (2004): A vándormunkások szociális biztonsághoz való joga. In: *EU-tanulmányok III*. NFH, Budapest, pp. 549–578., <http://www.nfh.hu>
- Entorf, H. (2000): *Rational Migration Policy Should Tolarate Non-Zero Illegal Migration Flows: Lessons from Modelling the Market for Illegal Migration*. Institute for the Study of Labour (IZA), W.E.P. Würzburg Economic Papers, No. 00-23. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=239404
- Fakiolas, R. (2003): The second legalization of the illegal immigrants in Greece. *International Migration Review*, Vol. 37. No. 4. pp. 1292–1302.
- Farkas Lilla (2004): A családi élethez való jog és a személyek szabad mozgása. In: *EU-tanulmányok III*. NFH, Budapest, pp. 579–615., <http://www.nfh.hu>
- Kostakopoulou Theodora (2000): The 'Protective Union': Change and Continuity in Migration Law and Policy in Post-Amsterdam Europe. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 3., pp. 497-518.
- Gyulavári Tamás (2003): Uniós polgárság: vágyak és valóság. *Európai Tükör*, Vol. 7. pp. 21–44.
- Gyulavári Tamás (2004): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. Budapest, OFA.
- Gellérné Lukács Éva (2004): *Munkavállalás az Európai Unióban*. Budapest, KJK
- Groenendijk, K.–Guild, E.–Barzila, R. (2000): *The legal status of third country nationals who are long-term residents in a Member State of the European Union*. Centre for Migration Law, University of Nijmegen: http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/groenendijk_report_en.pdf
- Guiraudon, V. (2000): European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38., No. 2., pp. 251–277.
- Hailbronner, K. (1998): European Immigration and Asylum Law under the Amsterdam Treaty. *Common Market Law Review*, Vol. 35. pp. 1047–76.
- Huysmans, J. (2000): The European Union and the Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38., No. 5., pp. 751–777.
- Illés Sándor (2004): Foreigners in Hungary: migration from the European Union, HCSO, Demographic Research Institute, Budapest, Working Papers on Population, Family and Welfare, No. 5. (p.1–46.)

- Jandl, M. (2004): *The estimation of illegal migration in Europe. International Centre for Migration Policy Development*. ICMPD, <http://www.net4you.com/jandl/Estimation-2004.pdf>
- Kecskés László–Lomniczi Zoltán–Maczonkai Mihály (2001): *Az Európai Közösségek Bírósága*. HVGORac, Budapest.
- Lukács Éva–Illés Sándor (2004): *Paradigmaváltás a vándorlási politikában – EU eset-tanulmány*. http://www.stratek.hu/images/pdf/paradigmavaltas_vandorlas_eu.pdf
- Martiniello, M. (2003): Belgium's immigration policy. *International Migration Review*, Vol. 37. No. 1., pp. 225–232.
- Müller-Graff, P. C. (eds.) (1997): *East-Central Europe and the European Union: From Europe Agreements to a Member Status*. Nomos, Baden-Baden.
- Our view has not changed: the UK's response to the proposal to extend the co-ordination of social security to third country nationals. *European Journal of Social Security*, Vol. 2/2, 2000: 188–201.
- Sakslin, M. (2000): Social Security Co-ordination – Adapting to Change. *European Journal of Social Security*, Volume 2/2, 2000: 169–187.
- Ugur, E. (1995): Freedom of Movement versus Exclusion: A Reinterpretation of the Insider-Outsider Divide in the EU. *International Migration Review*, Vol. 29, No.4, pp. 964–999.
- Weiler, J. (1997): To be a European Citizen – Eros and Civilization. *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No.4., pp. 495–519.
- Yorgun, S.–Senkal, A. (2003): *Illegal Mobilization of Labour: The Effects of Illegal Migration and Unauthorized Foreign Workers on the Turkish Labour Market*. <http://www.kli.re.kr/iira2004/pro/papers/AbdulkadirSenkal.pdf>

Jegyzetek

- 1 Tanulmányunk a Nemzeti Fejlesztési Hivatal támogatásával készült.
- 2 ILO: Labour migration, decent work and globalization: challenges of the 21st century. A presentation for the Round Table on International Migration and Development: The Challenges Ahead New York. 12 October 2004, ECOSOC Chamber, United Nations.
- 3 Kostakopoulou 2000, 498.
- 4 Ibid, 499.
- 5 Huysmans 2000, 755.
- 6 Guiraudon 2000, 254.
- 7 Hailbronner 1998, 1049.
- 8 A tamperei csúcsertekezletet 1999. október 15–16-án tartották.
- 9 Presidency conclusions of the Tampere Council 15–16 October 1999 (SN 200/99).
- 10 HL C19, 1999.1.23.
- 11 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy. (COM(2000)757 final), 3.o.
- 12 Ibid.
- 13 Amended proposal for a Council Directive on the right to family reunification (COM(2000)624 final).

- 14 Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (COM (2001)127 final).
- 15 Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities (COM(2001)386 final).
- 16 Proposal for a Council Directive relating to the conditions in which third-country nationals shall have the freedom to travel in the territory of the Member States for periods not exceeding three month, introducing a specific travel authorisation and determining the conditions of entry and movement for periods not exceeding six months (COM(2001)388 final).
- 17 Proposal for a Council Directive on minimum standards Council for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection (COM(2001)510 final).
- 18 Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of studies, vocational training or voluntary service (COM(2002)548 final).
- 19 Proposal for a Council Directive on a specific procedure for admitting third-country nationals for purposes of scientific research (COM(2004)0178).
- 20 OJ C128E, 2002.05.28. COM(2002)59 final.
- 21 A helyzet meg fog változni 2006. április 29-ével, amikor lejár a 2004/38/EK tartózkodási irányelv végrehajtásának határideje.
- 22 Jandl 2004, 3.
- 23 COM (2004) 0412 final, 9.o.
- 24 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Study on the links between legal and illegal migration (COM (2004) 0412 final).
- 25 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council in view of the European Council of Thessaloniki on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents (COM (2003) 0323 final).
- 26 A Tanács 539/2001/EK rendelete szól a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról (HL L81/1, 2001.3.21).
- 27 Center for Information, Discussion and Exchange on the crossing of Frontiers and Immigration (CIREFI). Lásd: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33100.htm>.
- 28 COM (2003) 0323,12. o.
- 29 COM (2004) 0412 final, 8.o.
- 30 Communication of the Commission on Undeclared Work (COM (1998) 0219), 5.o.
- 31 Ibid, 9.o.
- 32 Illés 2004, 10.
- 33 Ibid, 10.o.
- 34 Entorf 2000, 9.
- 35 Communication of the Commission on Undeclared Work (COM (1998) 219 final).
- 36 Communication of the Commission on Undeclared Work., Annex 2 (COM (1998) 219).
- 37 Entorf 2000, 12.
- 38 Lásd: www.homeoffice.gov.uk
- 39 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - on immigration, integration and employment (COM (2003) 336 final).
- 40 Camarota 2004, 5.
- 41 Ibid, 1.
- 42 Entorf 2000, 17.
- 43 Resolution A2-52/89, 14 April 1989, OJ C 120, 16 May 1989, p. 352 ff., in particular point 8.2.
- 44 Resolution B3-1264, 1283 and 1309/93, 16 September 1993, OJ C 268, 4 October 1993, p. 141. ff., in particular points points 2 and 10.
- 45 OJ C125 of 6.5.1999, 1.o.
- 46 A probléma kezelésére informális megoldások is születtek, mint például a Stop, amit az emberkereskedelem és a gyermekek szexuális kizsákmányolása elleni harc érdekében hoztak létre. Megemlíthető

- még a Daphne-program, amelyet a gyermekek, fiatalok és nők elleni erőszak elleni küzdelem támogatására hoztak létre.
- 47 UN GA Res. 45/158 1990, december 10.
- 48 Az egyezményhez a következő államok csatlakoztak: Azerbajdzsán, Belize, Bolívia, Bosznia és Hercegovina, Burkina Faso, Zöld-foki-szigetek, Kolumbia, Ecuador, Egyiptom, El Salvador, Ghána, Guatemala, Guinea, Kirgizisztán, Mali, Mexikó, Marokkó, Fülöp-szigetek, Szenegál, Seychell-szigetek, Sri Lanka, Tadzsiszisztán, Kelet-Timor, Uganda, Uruguay. Lásd: Dux 2004, 560.
- 49 Dux 2004, 563-564.
- 50 Proposal for a Council Directive on the short-term residence permit issued to victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with the competent authorities – presented by the Commission (COM (2002) 071).
- 51 Council Directive 2004/81/EC on the residence permit to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities.
- 52 Proposal for a Council Directive on the short-term residence permit issued to victims of action to facilitate illegal immigration or trafficking in human beings who cooperate with the competent authorities. Explanatory memorandum, points 2.2.2 (COM (2002) 071).
- 53 Lásd az irányelv 3 cikk (1)–(3) bekezdését.
- 54 Lásd az irányelv 5–8. cikkeit.
- 55 Lásd az irányelv 5. cikkét.
- 56 Lásd az irányelv 6. cikkét.
- 57 Lásd az irányelv 6. cikk (3) bekezdését.
- 58 Lásd az irányelv 6. cikk (4) bekezdését.
- 59 Lásd az irányelv 8. cikkét.
- 60 Lásd az irányelv 10. cikkét.
- 61 Lásd az irányelvtervezet 13. cikkét.
- 62 Lásd az irányelv 9. cikkét.
- 63 Illegal immigrants, Country Profile, Greece, 2001, 27.
- 64 Lásd az irányelv 11. és 12. cikkeit.
- 65 Communication from the Commission to the Council, to the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Study on the links between legal and illegal migration (COM (2004) 0412 final).
- 66 Martiniello 2003, 230.
- 67 E nagyságrendet megerősítette az Európa Tanács 2003. évi jelentése, amely szerint Portugáliában, Spanyolországban, Olaszországban és Görögországban a 90-es években összesen 1,2 millió személy tartózkodását legalizálták.
- 68 Fakiolas 2003, 1295.
- 69 Lukács–Illés 2004, 6.
- 70 Jandl 2004, 6.
- 71 A kutatókról szóló irányelvjavaslatról (COM(2004)0178) ugyanis 2004 novemberében megszületett a politikai egyezség.
- 72 Gellérné 2004, 231.
- 73 OJ C128E, 2002.05.28. COM(2002)59 final.
- 74 Elhangzott Rob Cornelissen, 2002 júliusában, az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztériumban tartott „Modernisation of Regulation 1408/71” című előadásán.
- 75 Sakslin 2000, 171.
- 76 Lásd a 40/76. Kermaschek [1976] ECR 1669, valamint a C-189/00. Ruhr [2001] ECR I-1825 ítéleteket.
- 77 Our view has not changed: the UK's response to the proposal to extend the co-ordination of social security to third country nationals. *European Journal of Social Security*, Volume 2/2, 2000: 188-201.
- 78 A Tanács 2003. május 14-ei, 859/2003/EK rendelete az 1408/71/EGK és az 574/72/EGK rendelet rendelkezéseinek valamely harmadik ország e rendelkezések által pusztán állampolgárságuk okán nem érintett állampolgáira való kiterjesztéséről (HL L124, 2003.5.20).
- 79 Lásd a preambulum 1. pontját.
- 80 Lásd a preambulum 6. pontját.
- 81 A 2. cikk az átmeneti szabályokat, a 3. cikk a hatálybalépés szabályait tartalmazza.

- 82 Az irányelv 2003. november 25-én hatályba lépett, de a tagállamoknak két év áll rendelkezésükre a végrehajtásra, ezért az irányelv rendelkezései 2005. november 25-ig nem rendelkeznek közvetlen hatállyal.
- 83 A Tanács 2003. szeptember 22-ei, 2003/86/EK irányelve a családegyesítési jogról.
- 84 Ennek alapja az Európai Unióról szóló Szerződéshez és az Európai Közösséget létrehozó Szerződéshez csatolt, az Egyesült Királyság, Írország és Dánia álláspontjáról szóló jegyzőkönyv (lásd a preambulum 17. és 18. pontjai).
- 85 A nemzetközi jogi alapok közé tartozik még az ILO 143. sz. egyezménye, az ENSZ 1951. évi menekültügyi egyezménye, a Gyermekek jogairól szóló 1989. évi egyezménye, valamint a Migráns munkavállalók jogi státusáról szóló 1997. évi európai egyezmény.
- 86 Article 7 Respect for private and family life: Everyone has the right to respect for his or her private and family life, home and communications.
- 87 Article 9 Right to marry and right to found a family: The right to marry and right to found a family shall be guaranteed in accordance with the national laws governing the exercise of these rights.
- 88 Lásd a preambulum 4. pontját.
- 89 Explanatory Memorandum COM(1999) 638 final p. 3.
- 90 Lásd a preambulum 6. pontját.
- 91 Explanatory Memorandum COM(1999) 638 final 4.2.
- 92 Az irányelv 2. cikk a) pontja szerint harmadik ország állampolgára „az a személy, aki a Szerződés 17. cikk (1) bekezdése értelmében nem az Unió polgára”.
- 93 Lásd az irányelv 1. cikkét.
- 94 Lásd a 2. cikk d) pontját.
- 95 A tartózkodási engedély egységes szabályait a 1030/2002/EK tanácsi rendelet tartalmazza.
- 96 Az irányelv 2. cikk c) pontja értelmében családegyesítő „harmadik országnak egy tagállamban jogszerűen tartózkodó állampolgára, aki vagy akinek családtagjai az együttélés érdekében család-egyesítésért folyamodnak”.
- 97 Lásd az irányelv 3. cikkét.
- 98 „...who has reasonable prospects of obtaining the permanent residence...”
- 99 Lásd a European Council on Refugees and Exiles (ECRE) véleményét: ECRE Information Note <http://www.ecre.org/statements/frdirective.shtml>
- 100 „qualifying period”
- 101 Lásd: Explanatory Memorandum COM(1999) 638 final p. 6.
- 102 „Menekült” a harmadik ország olyan állampolgára vagy egy olyan hontalan személy, aki – az 1951. évi genfi egyezmény értelmében – menekültstátussal rendelkezik (lásd a 2. cikk b) pontját).
- 103 Az irányelv elfogadása előtt a menekültek számos tagállamban kedvezőbb feltételeket élveztek a család-egyesítés tekintetében, mint a tartózkodási engedély alapján kérelmezők, mivel nem vonatkoztak rájuk a jövedelemmel, lakhatással, jogosultságszerző idővel kapcsolatos feltételek. Lásd: Explanatory Memorandum COM(1999) 638 final 4.7.
- 104 Lásd az irányelv 9. cikk (3) bekezdését.
- 105 A fordított diszkrimináció azt jelenti, hogy egy tagállam a saját állampolgárait hátrányba hozó rendelkezéseket tart hatályban.
- 106 A kiskorú gyermekek életkora nem haladhatja meg a nemzeti jog szerinti nagykorúsági életkort, és nem lehetnek házások (lásd a 4. cikk (1) bekezdését).
- 107 Az eltartottság mellett további feltétel, hogy az első fokú egyenes ági rokon a származás szerinti országban nem részesül megfelelő családi támogatásban.
- 108 Ennek feltétele, hogy a család-egyesítő az élettárrsal „megfelelően igazolt, állandó, hosszantartó kapcsolatban él” (4. cikk (3) bekezdése), de igazolhatja az élettársi kapcsolatot a közös gyermek, a korábbi együttélés stb (5. cikk (2) bekezdése). Élettársan nem csak a heteroszexuális, hanem a homoszexuális élettársakat is érteni kell.
- 109 Az ilyen korlátozást alkalmazó tagállamok a 15 év feletti kiskorú gyermekek beutazását és tartózkodását a család-egyesítésen kívüli alapon engedélyezik (lásd a 4. cikk (6) bekezdését).
- 110 Lásd az irányelv 4. cikk (1) bekezdését.
- 111 A Közösség aktusainak bírósági felülvizsgálatáról és az Európai Parlament, valamint az Emberi Jogi Egyezmény szerepéről lásd a 4/73. Nold v. Commission [1974] ECR 491. ítéletet. In: Kecskés–Lomniczi–Maczonkai 2001, 97–101.
- 112 Lásd az 5. cikk (2) bekezdését.

- 113 Lásd az 5. cikk (3) bekezdését.
- 114 Lásd az 5. cikk (4) bekezdését.
- 115 Lásd az 5. cikk (5) bekezdését.
- 116 Ez a megoldás a görög, francia, osztrák és angol jogban alkalmazott feltételt veszi át, szemben például a belga, dán, finn és svéd joggal, amelyek egyáltalán nem tartalmazzák az elhelyezéssel kapcsolatos feltételt. A többi nemzeti jog igen változatos feltételrendszert tartalmaz. Lásd: Explanatory Memorandum COM(1999) 638 final 4.3.
- 117 Ezt a feltételt korábban csak az osztrák jog tartalmazta. Lásd: Explanatory Memorandum COM(1999) 638 final 4.4.
- 118 A nemzeti jogok a jövedelmi feltétel tekintetében meglehetősen sokszínű képet mutatnak. Franciaországban, Portugáliában és Spanyolországban a jövedelemnek el kell érnie a minimálbért. Németországban és Hollandiában a minimál-nyugdíj a megkívánt összeg. Belgiumban, Finnországban, Luxemburgban és Svédországban nincs jövedelmi elvárás. Lásd: Explanatory Memorandum COM(1999) 638 final 4.4.
- 119 Lásd a 7. cikk (1) bekezdését.
- 120 Lásd a 7. cikk (2) bekezdését.
- 121 A családtagok tartózkodási engedélye elvben nem lépheti túl a családegyesítő tartózkodási engedélynek lejáratú időpontját (lásd a 13. cikk (1) bekezdését).
- 122 Lásd a 14. cikk (1) bekezdését.
- 123 Explanatory Memorandum COM(1999) 638 final p. 19.
- 124 Lásd a 14. cikk (2) bekezdését.
- 125 Lásd a 14. cikk (2) bekezdését.
- 126 Lásd a 14. cikk (3) bekezdését.
- 127 Lásd a 15. cikk (1) bekezdését.
- 128 Lásd a 16. cikk (3) bekezdését.
- 129 Lásd a 15. cikk (2) bekezdését.
- 130 Ez ellentmond a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményének, amelyben azt hangsúlyozta, hogy a családtagoknak az uniós polgárokkal megegyező bánásmódot kellene biztosítani az „egészségügy, jólét és szociális védelem” területén. Lásd: Opinion of the Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Council Directive on the right to family reunification' (2000/C 204/09) 3.8.2.
- 131 Az irányelv 2003. november 25-én lépett hatályba.
- 132 Az irányelv jogalapja az Európai Közösséget létrehozó szerződés 63. cikk (3) és (4) bekezdése. Ugyanakkor az Európai Közösséget létrehozó szerződéshez mellékelt jegyzőkönyvek alapján az irányelv nem kötelezi az Egyesült Királyságot, Írországot és Dániát.
- 133 Lásd a preambulum 5. pontját.
- 134 Írországon is létezik a gyakorlatban ilyen státus, amelynek a kodifikációja már az irányelv elfogadása előtt megkezdődött. Lásd: Groenendijk–Guild–Barzila 2000, 103.
- 135 Belgium (1980), Franciaország (1984), Németország (1965), Hollandia (1965) és az Egyesült Királyság (1971) jogrendszere már évtizedek óta rendelkezik erről a kérdéssel. Finnországban, Görögországban és Portugáliában azonban még újdonságnak minősül ez a kérdéskör. Lásd: Groenendijk–Guild–Barzila 2000, 103.
- 136 A nemzeti jogok részletes leírását lásd: Groenendijk–Guild–Barzila 2000.
- 137 Az irányelv végrehajtásának határideje 2006. január 23.
- 138 Lásd az Alapjogi Charta 45. cikkét.
- 139 Az irányelv 3. cikk (2) bekezdése sorolja fel azokat az eseteket, amikor az irányelv nem alkalmazandó a harmadik országok állampolgáira.
- 140 Ezt tartózkodási engedéllyel kell igazolni, amely lehetővé teszi az érintetteknek jogállásuk könnyű és azonnali bizonyítását (lásd a preambulum 11. pontját).
- 141 Az ötéves tartózkodás tehát a maximum, amit meg lehet kívánni, de ennél rövidebb időt, tehát kedvezőbb szabályt is alkalmazhat a nemzeti jog.
- 142 Lásd a 4. cikk (1) bekezdését.
- 143 A tagállamok e forrásokat jellegük és rendszerességük szerint értékelik, de figyelembe vehetik a minimálbér és -nyugdíj szintjét, valamint a nyugdíjjárulékok és az adófizetési kötelezettségek teljesítését (lásd az 5. cikk (1) bekezdését).
- 144 Ugyanakkor a preambulum 8. pontja szerint „e megfontolások nem tekinthetők úgy, mint amelyek érintenék a vonatkozó feltételeket”. Az ellentmondásról lásd továbbá: Lukács–Illés 2004, 11.

- 145 Lásd: Comments on the European Commission's Proposal for a Council Directive concerning the status of third country nationals who are long-term residents, p. 3.
http://www.ecre.org/eu_developments/immigration/car3res.pdf
- 146 Lásd az 5. cikk (2) bekezdését.
- 147 Az EK tartózkodási engedély matrica vagy külön okmány formájában, a harmadik országok állampolgárai tartózkodási engedélye egységes formátumának megállapításáról szóló, 2002. június 13-ai 1030/2002/EK tanácsi rendeletben meghatározott szabályokkal és szabványos mintákkal összhangban állítható ki. Az „engedély típusa” rovatba a tagállam a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező – EK” bejegyzést teszi (lásd az 5. cikk (3) bekezdését).
- 148 Lásd a 8. cikk (1) és (2) bekezdését.
- 149 Lásd a 9. cikk (4) bekezdését.
- 150 Az irányelv elfogadása előtt 13 tagállamban érvényesült a huzamos tartózkodók munkavállalási engedély nélküli, szabad munkavállalási joga. Lád: Groenendijk–Guild–Barzila 2000, 109.
- 151 Az oktatási rendszerhez való hozzáférés jogával összefüggésben lásd az Európai Bíróság alábbi ítéleteit: C-355/93. Eroglu [1994] ECR I-5113, valamint C-210/97. Akman [1998] ECR I-7519.
- 152 Szakmai szervezetek üdvözölték, és fontos pozitív lépésnek tekintették az egyenlő bánásmód kiterjesztését a tanulmányi juttatásokra. Lásd: Comments on the European Commission's Proposal for a Council Directive concerning the status of third country nationals who are long-term residents, p. 4.
http://www.ecre.org/eu_developments/immigration/car3res.pdf
- 153 Az irányelv elfogadása előtt a szociális védelmi rendszerhez való hozzáférés joga nem a huzamos tartózkodó jogállásán, hanem a jogszerű munkavállaláson, a tartózkodás időtartamán, vagy a járulékfizetésen alapult. Ezen szabályok alapján a huzamos tartózkodók valamennyi tagállamban egyenlő bánásmódot élveztek az állampolgárokkal. A szociális ellátásokkal kapcsolatos diszkrimináció tilalmát az Európai Bíróság számos ítéletében megállapította az EK és a Maghreb-országok közötti megállapodások alapján. Lád: Groenendijk–Guild–Barzila 2000, 109.
- 154 Lásd a 11. cikk (1) bekezdését.
- 155 Az irányelv szövegéből azonban nem derül ki semmi a kiegészítő juttatásokról, azok céljáról, feltételeiről stb.
- 156 Lásd a 11. cikk (5) bekezdését.
- 157 Lásd a 11. cikk (2) bekezdését.
- 158 Lásd a 14. cikk (3) bekezdését.
- 159 Lásd a preambulum 14. pontját.
- 160 Lásd a 11. cikk (3) bekezdését.
- 161 Lásd a 11. cikk (4) bekezdését.
- 162 Lásd a preambulum 13. pontját.
- 163 Lásd a preambulum 22. pontját.
- 164 A 2. cikk d) pontja szerint „második tagállam”: bármely tagállam, annak kivételével, amely először adta meg a „huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező” jogállást a harmadik ország állampolgárának, és amelyben a huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező személy a tartózkodási jogot gyakorolja.
- 165 Lásd a 21. cikk (1) bekezdését.
- 166 Sőt, a 14. cikk (4) bekezdése arra is felhatalmazást ad a második tagállamnak, hogy korlátozzák a tartózkodási jogot elnyerők számát (pl. kvótával), ha az ilyen korlátozást az irányelv elfogadásakor hatályos jogszabályokban már meghatározták.
- 167 Lásd a 15. cikk a) pontjában: Amennyiben alkalmazotti minőségben vannak, úgy a munkaszerződés megletétét, a munkaadó nyilatkozatát az adott személy alkalmazásáról vagy a munkaszerződésre tett ajánlatot, a nemzeti jogszabályokban megállapított feltételek szerint. A tagállamok meghatározzák, hogy az említettek közül az igazolás mely formáját követelik meg. Amennyiben önálló vállalkozói minőségben vannak, úgy a megfelelő pénzeszközök meglétét, amelyek a nemzeti joggal összhangban a gazdasági tevékenységnek ilyen minőségben történő gyakorlásához szükségesek, bemutatva a megfelelő okiratokat és engedélyeket.
- 168 Lásd a 15. cikk b) pontját: Tanulmányok folytatása vagy szakképzésben való részvétel esetén a második tagállam megkövetelheti az érintett személyektől egy akkreditált intézménybe tanulmányok folytatása vagy szakképzésben való részvétel céljából történő beiratkozásra vonatkozó igazolás benyújtását.
- 169 Lásd a 15. cikk (2) bekezdését.
- 170 Lásd a 15. cikk (3) bekezdését.
- 171 Alocs 2003, 37.o.

HOVANYECZ LÁSZLÓ

Államok vagy nemzetek?

Vita régióink helyéről Európában

Volt olyan elképzelés, amely szerint az egykori szovjet zónához tartozó országoknak az Európai Unióba való belépésével háttérbe szorulnak az ilyesfajta kérdések: micsoda is Közép-Európa, Kelet-Európa vagy éppen Kelet-Közép-Európa? Ez az elképzelés arra alapozódott, hogy térségünk identitásproblémái a Közösséghez való csatlakozásunkkal megoldódnak. A belépés óta eltelt igen rövid idő azt látszik bizonyítani, hogy az identitáskeresés tovább folytatódik, igaz, immáron az Unió keretei, s így a korábbiaknál kedvezőbb körülmények között.

Nagyszámú érdeklődő jelent meg azon a könyvbemutatón, amelyet nemrégiben tartottak a budapesti Cseh Centrum konferenciatermében. Három intézmény – a budapesti Cseh Centrum, a Lengyel Intézet és a Szlovák Intézet – szervezésében mutatták be Piotr S. Wandycz lengyel történész *A szabadság ára* című, Kelet-Közép-Európa története a középkortól máig alcímű munkáját, amelyet az Osiris Kiadó jelentetett meg magyarul. A bemutató alkalmából Dusan Kovac, szlovák történész, Jan Kren, cseh történész, Maciej Szymanowski, lengyel történész és Tamás Pál, magyar szociológus referátumban méltatta a munkát.

Maciej Szymanowski először arra a kérdésre adott választ, hogy miért a Cseh

Centrumban került sor a bemutatóra. Amint a lengyel történész elmondta, az 1923-ben született Wandycz professzor műve Csehországban már két kiadásban megjelent, a cseh szakemberek azt igen nagyra becsülik. Egyúttal sajnálkozását fejezte ki, hogy a könyv szerzője betegsége miatt nem tudott jelen lenni a budapesti könyvbemutatón.

A lengyel történész bevezetőül arra hívta fel a figyelmet, hogy *A szabadság ára* című könyvet Oscar Halecki emlékének szentelte Piotr S. Wandycz. Oscar Halecki, a lengyel történetírás egyik legkiemelkedőbb alakja 1891 és 1973 között élt. Német-horvát származású volt, sem apja, sem anyja nem tudott lengyelül. 1939-ig, Lengyelország német megszállásáig Varsóban élt és dolgozott, mint egyetemi tanár. Ezután az Egyesült Államokba emigrált. Két New York-i egyetemen, a jezsuita Fordham Universityn és a Columbián tanított. Azok közé a nagyszabású gondolkodók közé tartozott, akik az európaiság kontinuitását vallották. Vagyis ama történészek, filozófusok egyike volt, akik – noha jól tudták, hogy a nemzet és a nacionalizmus jellegzetesen európai jelenség – úgy tartották, Európa már a nemzetek, a nacionalizmus létrejötte előtt is létezett. Úgy vélte, Európát éppen a tájak, a nyelvek, az életformák változatos gazdagsága teszi vonzóvá. Sohasem hitte, hogy az embernek le kell mondania a hazája

iránti hűségéről ahhoz, hogy lojális lehessen a nagyobb európai közösséghez. 1993-ban jelent meg Budapesten Halecki professzor Európa millenniuma című munkája. Ebben az 1960-as években készült műben azt a reményét fejezte ki a szerző látnoki módon, hogy a 20. század végére Európa egyesülni fog. Igen kritikus volt kontinensünkkel szemben. Hogy Európa a második világháborút követően a két szuperhatalom martalékává vált, azt így magyarázta: „A jelenlegi világválság annak eredménye, hogy Európa a világméretű expanziót és hegemoniát egészen más célokra, hatalmi politikára és gazdasági előnyyszerzésre használta fel, és a nem európai népeket inkább csak anyagi és technológiai, mintsem spirituális és erkölcsi haladásához segítette. De hozzájárultak a válsághoz az Európán, illetve az Európa nyugati határán jóval túl terjeszkedő nyugati társadalmon belüli fejlemények is, hiszen különböző nemzetek még a világnak ezen a részén sem voltak képesek békés együttműködésre, és egymás elleni harcaik eredményeképp, a keresztény elvekre fittyet hányva, az erősebb környéktelemtől elnyomták a gyöngéket.”

Szymanowski professzor emlékeztetett rá, hogy amikor 1939-ben megalakult a Lengyel Intézet Budapesten, Hóman Bálint, a kiváló történész, aki akkor kultuszminiszter volt, meghívta Oscar Haleckit a magyar fővárosba, ahol Közép-Európáról tartott előadást. Ez azért is érdekes, mert az ő akkorra kimunkált Közép-Európa fogalmát vette át a későbbiekben az amerikai történetírás.

Ezután a bemutatott könyv szerzőjéről beszélt Szymanowski professzor. Elmondta, hogy Piotr Wandicz életútja is meglehetősen változatosan alakult. Krakóban született, Lembergben járt iskolá-

ba, majd Párizsban érettségizett. Az egyetemet Nagy-Britanniában végezte. 1951-ben ment az Egyesült Államokba. 1981-től egy olyan, Lengyelországban megjelenő katolikus lap munkatársa lett, amely sok mindenről írt, csak éppen a katolicizmusról nem. Egy kulturális hetilapról van szó, amelynek sikerült a cenzúrát kijátszania.

Mik voltak Wandicz témái? Foglalkozott diplomáciatörténettel, Lengyelország és az Egyesült Államok kapcsolatának történetével, Közép-Európa történetével és a történetírás történetével. Wandicz véleménye szerint ugyanis valamilyen módon minden ember történész. Nincsen senki, aki ne foglalkozna a múlttal. Elég annyi bizonyítás, hogy mennyivel népszerűbb a történelem, mint a matematika. Ennek persze nem csupán előnyei vannak, de hátrányai is.

Rengeteg közhelye van gondolkodásunknak a történelemre vonatkozóan. Szokás mondani: a történelem az élet tanítómestere. Ahogyan azt is: a történelmet a győztesek írják. Szokás beszélni a történelem ítélőszékéről.

Ha Cicero mondását – a történelem az élet tanítómestere – igaznak fogadjuk el, azt kell gondolnunk, hogy rossz diákok vagyunk. Ha a történelem ítélőszékéről beszélünk, tudnunk kell, hogy valójában mindig az ember ítél, nem pedig a történelem vagy a történetírás. A múltat lehet szeretni, gyűlölni, csak elszökni nem lehet előle.

A Wandicz történelemfelfogását bemutató lengyel Symanowski után Jan Kren, cseh történész következett. Először is elmondta, hogy nemrégiben készült el egy, a Wandicz-éhoz hasonló, mintegy 1000 oldalas munkával. Wandicz-cal kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy a lengyel történész már igen régen nagy népszerűségnek örvend a cseh szakemberek körében. Már 1968-ban

kitüntetésre terjesztették fel, ám az akkori Csehszlovákiában ez a felterjesztés kudarcot vallott, így a kitüntetésre csak 1992-ben kerülhetett sor a még mindig egységes Csehszlovákiában.

Wandicznak a Cseh Centrumban bemutatott könyve hat esztendeje jelent meg először Prágában, mondta Kren professzor. Nem csupán a szakmai, de a szélesebb olvasóközönség körében is nagy sikert aratott. Ezért adták ki másodszer is. De nem Kelet-Közép-Európa, hanem Közép-Európa címmel. A csehek számára ugyanis a Kelet-Közép-Európa fogalom nem mond semmit. A szövegben természetesen a Kelet-Közép-Európa fogalmat használja a cseh kiadás is, amiként a szerző a lengyelben. De a cseh történészek inkább Halecki terminológiáját fogadják el, amely szerint van Nyugat-Európa, Közép-Kelet- és Közép-Nyugat-Európa, továbbá Kelet-Európa. A cseh történészek felfogása szerint Közép-Nyugat-Európa fogalmába olyan területek tartoznak, mint Szilézia, Szászország. E nélkül nem érthető meg Közép-Európa története.

Kren professzor szerint Wandicz könyvének címe – A szabadság ára – azt sugallja, amit a munka tartalma is: Közép-Európa története nem egyéb, mint állandó szabadságharcok története. Ez nem azért van, mert az itt élő népek különösképpen szabadságszeretőek, hanem, mert a történelem ezt a szabadságharcos szerepet szabta rájuk. Ez összefügg a Centrum és a Periféria problémájával. Közép-Európa tulajdonképpen nem egyéb, mint Európa perifériájának a kezdete. Egy sajtóságtól, köztársasági periféria. E terület népeinek a vágya, Nyugat-Európa utolérése soha nem sikerült. Nem csupán az Osztrák-Magyar Monarchia összeomlását követő időszakban, és nem csupán a kommunizmus idején, de a jelenlegi poszt-

kommunista időszakban sem. Sőt, ha figyelembe vesszük a Világbank jelentéseit, azt látjuk, hogy olyan országok, mint Szlovákia vagy Magyarország relatíve rosszabb helyzetben vannak, mint 1989 előtt. Ez akár pesszimizmusra is okot adhat, mondta Kren professzor, de azonnal hozzátette: valószínű, hogy Közép-Európa felemelkedéséhez „kellő” pesszimizmusra van szükség.

Dusan Kovac, szlovák történész arra emlékezett vissza, hogy Prágában személyesen találkozott Wandycz professzorral, amikor A szabadság ára című könyv még nem jelent meg lengyelül sem, de lényegében már megvolt szerzője fejében. A munka egyébként azt a kérdést is felveti, hogyan lehet nem csupán Közép-Európa, hanem Európa történetét megírni. Hiszen a történetírás ma lényegében nem egyéb, mint az egyes nemzetek történetének megírása. Ámde egyre világosabban látszik, hogy a nemzetek történetének mechanikus összegzése nem eredményez valóságos Európa-történetet. Lehetséges persze gazdaság-, társadalom-, kultúra-, politikatörténet-írás, meg lehet írni a gótika, a reneszánsz, a barokk örökség történetét.

Wandicz könyve rendkívül sikeres vállalkozásnak minősíthető. Nagyon jól mutatja be, miként működik a feudális rendszer Közép-Európában. Ugyancsak eredményes az államtörténetek egybevetése. Tehát amikor hasonló struktúrákat hasonlít össze a történész, sikerrel jár. A problémát Dusan Kovac szerint az okozza, hogy 1918-ig három állam történetét tárgyalja: Csehországét, Magyarországét és Lengyelországét. 1918 után pedig Csehszlovákiáét, Magyarországét és Lengyelországot. Valahol a könyv margóján megjelenik Horvátország és Erdély. Sajátos, hogy a legkevesebb helyet a szlovák történelem-

nek szenteli Wandicz – kifogásolta a szlovák történész. Ily módon kimarad a szlovákságnak, mint modern történelmi nemzetnek a kialakulása, a szlovák nemzeti újjászületés. Érdekes – mondta Dusan Kovac –, hogy Wandycz ugyan ír Jan Kollárról és Pavel Jozef Safarikról, a szlovák nemzeti újjászületés e két nagy alakjáról, de csupán cseh kontextustban. Azt a kérdést nem tárgyalja a szerző, hogy miért éppen a szlovákok szorgalmazták a szláv összefogást.

Dusan Kovac annak a véleményének adott hangot, hogy ha alapos vizsgálat alá vetjük a szlovákság nemzetté válásának folyamatát, igen sokat tudhatunk meg Közép-Európáról. Ugyancsak nagyon érdekes téma a szlovák kérdés alakulásának története az egykori Csehszlovákiában. A csehszlovák állam 1938-as széthullása nagyon fontos eseménye volt Közép-Európa történetének. Mindezt nem tárgyalja Wandicz könyve. Ennek az az oka, hogy amikor a szerző Közép-Európa történetéről beszél, azon nem nemzetek, hanem államok történetét érti. Igaz, emiatt könyve bevezetőjében mentegetőzik is Wandicz.

Tamás Pál szociológus némiképpen másként látja Wandicz könyvét, mint Dusan Kovac. Szerinte a lengyel történész nem arra kívánt válaszolni, hogy vajon Kelet-Közép-Európa története államok vagy nemzetek története-e. Inkább arra tette a hangsúlyt, hogy milyen nagy európai gazdasági, illetve kulturális folyamatok hatottak térségünkre meghatározóan. Ez módszertani szempontból nagyon figyelemre méltó, mondta a szociológus. Van azonban Tamás szerint egy másik fontos szempont is. Ez, amint mondta, dramaturgiai. Ugyanis, figyelmeztetett rá, Kelet-Közép-Európa története megírhatatlan a németek nélkül. Semmit sem értünk meg, ha nem tudjuk, miként reagáltunk a németekre. Olyan vol-

na ez, mintha Dávid történetét kívánnánk megírni Góliát nélkül. Kelet-Közép-Európa története úgyszólamint jellemezhető Németország felől nézve, mint egy hosszan elhúzódó posztkoloniális állapot. Ahogyan a modern India történetét nem lehet megírni Anglia nélkül, ugyanúgy nem lehet megírni a közép-európai históriát a németek nélkül. Ez nem jelenti azt, hogy Közép-Európa valami alacsonyabb rendű dolog volna, mint Nyugat-Európa. Csupán annyit jelent, hogy Közép-Európa nemzeteinek, államainak a sorsa attól közös, hogy mindannyiuknak kötelező volt valamilyen módon reagálnia a német kihívásra.

A referátumok elhangzása után érdekes vita bontakozott ki Wandycz könyvéről. Dupcsik Csaba szociológus arról beszélt, hogy a kelet-közép-európai népek abban is hasonlítanak egymásra, hogy eredetmítoszaik is Nyugat-Európából származnak. A lengyeleknek a szarmaták, nekünk, magyaroknak a hunok jutottak. A magyarok hunoktól való eredete lefelé nyugati krónikákban jelenik meg. Nagy krónikásunk, Kézai Simon valóságos elméletet épít fel arra, amit itáliai és francia forrásokban olvasott hun származásunkról. A Wandycz által nagyra becsült kiváló magyar történész, Szűcs Jenő is úgy tartotta, hogy komolyan kell vennünk ezeket a forrásokat. Hiszen ugyanazt teszik, mint saját népükkel: valamilyen antik őst keresnek számunkra. Nekünk a bizánciak és a rómaiak által rettegett hunok jutottak. Ez azért nagyon érdekes, mert a hun eredetre való hivatkozás mindig valamiféle Nyugat-ellenességet takar. A paradoxon tehát az, hogy még a közép-európai Nyugat-ellenesség is nyugati eredetű. Wandycz felfogásában az a figyelemre méltó, hogy úgy igyekszik a Nyugat-ellenességtől megszabadulni, hogy a történelmünkkel kapcsolatos problémákból semmit nem próbál a

Nyugatra háritani. Nem törekszik rá, hogy a nyugati kulturális imperializmusra háritsa a felelősséget fejlődésünk gondjaiért.

Tamás Pálnak a német hatással kapcsolatos megállapításaira többen is reagáltak a közönség soraiból. Jan Kren szerint Európa legbonyolultabb képződménye a németiség. Igaz, hogy szerves része a Nyugatnak, de szerves része a Keletnek is. Felvetődött, hogy nem csupán német befolyás érvényesült régiókban, hanem orosz, vagy például török is. Tamás Pál szerint ez így van, de ezek között a hatások és a német hatás között van egy nagyon lényeges tény. Ha a pszichoanalízis nyelvén kívánjuk magunkat kifejezni, azt mondhatjuk, hogy Németország Közép-Európában a felettes én szerepét játszotta évszázadokon át, alapította meg a szociológus.

Érdekes vita alakult ki azzal kapcsolatban, hogy milyen lesz annak a régiónak a jövője, amelyet Közép-Európának vagy Kelet-Közép-Európának nevezünk.

Jan Kren szerint Közép-Európa jelenleg is ott van, ahol mindig volt: távol

Nyugat-Európától, de egy kicsit előrébb, mint Kelet-Európa. A cseh történész úgy véli, hogy az utóbbi száz esztendőben Közép-Európa helyzete jelenleg a legrosszabb. Ausztria és Csehország között soha nem volt akkora a távolság, mint most. Németország előnye soha nem volt akkora Közép-Európával szemben, mint jelenleg.

Tamás Pál úgy véli, hogy a legutóbbi rendszerváltáskor is világosan lehetett látni, hogy Közép-Európának van egy nagy erénye: igen gyorsan képes orientációt váltani. Ez az utóbbi ezer esztendőben mindig így volt a szociológus szerint. Ugyanakkor felhívta rá a figyelmet, hogy változóban van a történelemfelfogás. Korábban az angol fejlődés számított klasszikusnak, a többi – a német és a kelet-közép-európai is – deviánsnak. Egyre gyakrabban és egyre többen vallják magukénak a felfogást, amely szerint nem az angol fejlődési modellt kell normálisnak tekintenünk, hanem Európa többi részéét. Innen nézve viszont az angol fejlődés tűnik deviánsnak.



ORSZÁGGYŰLÉS KÜLÜGYI HIVATALA

Az Európai Unió akcióterve Ukrajnáról: egy hosszú út folytatása

Kétségtelen tény, hogy az elmúlt fél évben felgyorsulni látszik Ukrajna közeledése az Európai Unióhoz. Legalábbis abban az értelemben, hogy a demokratikus értékek iránti elkötelezettség, az évekkel ezelőtt deklarált ukrán cél (az Unióba való belépés) az aktuális történések fényében kezd tartalommal megtelni. Annak ellenére ebbe az irányba mutatnak a folyamatok, hogy az Európai Unió szomszédságpolitikájának égisze alatt létrejövő együttműködés és partnerség deklarálta független az uniós csatlakozás folyamatától. Az európai elvárások teljesítése ugyanakkor mégis megnyitja az utat a jövőbeli csatlakozás előtt.

Célokban és prioritásokban persze eddig sem volt hiány, főleg nem volt elzárkózó az Európai Unió a demokratikus értékek átvétele, a jogállamiság megteremtése, a piacgazdasági státus elérése tekintetében. Az ajtó nyitva áll – áll az uniós dokumentumokban Ukrajnával (és más, térségbeli államokkal) kapcsolatban. Ami azonban az elmúlt hónapokban egyértelműen pozitívum volt a kontinens fejlett politikai-gazdasági térsége számára, az az, hogy Ukrajna hitet tett a demokratikus választási rendszer megvalósítása, a szabad választások feltételeinek biztosítása mellett.

Ez pedig éppen az uniós csatlakozási tárgyalások előfeltételét képező koppenhágai politikai kritériumok egyik igen fontos eleme. Különösen „szerencsés időbeli egybeesés”, hogy a tízek 2004. május 1-jei csatlakozásával szinte egy időben kidolgozott új uniós szomszédságpolitika deklarált célja az EU határai mentén olyan zónát létrehozni, amelyet a prosperitás és a barátság szelleme ural, és amelynek részes országaival az Unió gyümölcsöző kapcsolatokat építhet. Cikkünkben a 2005. február 21-én, az EU-Ukrajna Együttműködési Tanács által szentesített Ukrajna Akciótervhez¹ vezető lépéseket, valamint az akcióterv elemeit vesszük górcső alá.

1. Kétoldalú kapcsolatok az Unióval

Ukrajna az Európai Szomszédságpolitika (ESZP) 2004. júniusi elfogadásakor az Unió egyik legfontosabb partnerországának minősült. Ezt a státust azonban nem egy csapásra érte el az ország, hanem a közép- és kelet-európai rendszerváltások óta eltelt másfél évtizedben tapasztalható – ha nem is az Unió legnagyobb bővítési körében részt vett országokra jellemző ütemű – előrehaladásnak köszönhetően. Az EU-Ukrajna kapcsolatok fontosabb állomásairól tájékoztat a táblázat.

Az EU-Ukrajna kétoldalú kapcsolatok fejlődésének fontosabb állomásai, 1991–2005

| Dátum | Események |
|-------------------------|---|
| 1991. december 2. | Az Európai Közösség nyilatkozata Ukrajnáról, a független állam elismerése. |
| 1992. április 6. | A Bizottság kezdeményezi, hogy az Európai Közösségek kérje fel a Tanácsot a Fehér-Oroszországgal, Kazahsztánnal, Oroszországgal és az Ukrajnával kötendő együttműködési megállapodások kidolgozására. |
| 1992. szeptember 14. | Jacques Delors, a Bizottság elnöke találkozik Leonyid Kravcsuk ukrán elnökkel, az első magas szintű találkozó a Közösség és Ukrajna között. |
| 1993. október | Az Európai Bizottság megnyitja képviselőjét Ukrajnában. |
| 1994. június 14. | A Partnerségi és Együttműködési Megállapodás aláírása. |
| 1995. július | Ukrajna megnyitja az Európai Közösségek mellett működő Misszióját. |
| 1996. június | Az EU Ukrajnát gazdasági átmenettel jellemezhető országnak ismeri el. |
| 1996. szeptember 12–13. | Az Ukrajnára vonatkozó TACIS-program ² , valamint az EU/G7 országok által kidolgozott, az ukrán energiaszektor államadóságának átütemezésére vonatkozó jegyzőkönyv aláírása. |
| 1996. december 6. | A Tanács elfogadja az Ukrajna Akciótervet. |
| 1997. szeptember 5. | Az első EU-Ukrajna csúcstalálkozó, Kijev. |
| 1998. március 1. | Az EU-Ukrajna Partnerségi és Együttműködési Megállapodás hatályba lép. |
| 1998. június 8–9. | Az EU-Ukrajna Együttműködési Tanács első ülése, Ukrajna hivatalosan bejelenti azon szándékát, hogy társult ország státust kíván elérni. |
| 1998. június 11. | Ukrajna elnökének 615. dekrétuma jóváhagyja Ukrajna stratégiáját az Európai Unióhoz történő integrációra vonatkozóan. |
| 1998. október 16. | A második EU-Ukrajna csúcstalálkozó, Bécs. |
| 1998. november 5. | Létrejön az Együttműködési Tanács hat albizottsága ³ . |
| 1999. július 23. | EU-Ukrajna csúcstalálkozó, Kijev. |
| 1999. december 10. | Az EU Közös Stratégiájának elfogadása a helsinki csúcson. |
| 2002. július 4. | EU-Ukrajna csúcstalálkozó, Koppenhága. |
| 2003. október 7–8. | EU-Ukrajna csúcstalálkozó, Jalta. Az Unió bemutatja új szomszédságpolitikáját. |
| 2004. május 12. | Az Európai Szomszédságpolitikáról szóló stratégiai dokumentum és országjelentés elfogadása. |
| 2004. július 8. | EU-Ukrajna csúcstalálkozó, Hága. |
| 2004. december 9. | Az Európai Bizottság elfogadja az EU-Ukrajna Akciótervet. |
| 2004. december 17. | Az Európai Tanács nyilatkozata Ukrajnáról. |
| 2005. február 21. | Az EU-Ukrajna Együttműködési Tanács jóváhagyja az EU-Ukrajna Akciótervet. |

Forrás: Az Európai Bizottság ukrajnai delegációjának honlapja (www.delukr.cec.eu.int).

Látható, hogy a Partnerségi és Együttműködési Megállapodás képezi az EU-ukrán kapcsolatok alapját, amelyeknek új dimenziót ad a közelmúltban elfogadott akcióterv. Az is leszűrhető a kronológiai felsorolásból, hogy Ukrajna meglehetősen fontolva halad az európai integráció

felé: míg a rendszerváltozást követően hamar sor került a kapcsolatok felvételére Európa fejlettebb nyugati felével, addig a '90-es évek közepétől az ezredforduló utáni egy-két évig lelassul a fejlődés.

Ukrajna uniós kapcsolatait segítik elő az EU programjai révén rendelkezésre

álló pénzügyi források, valamint a politikai-gazdasági dialógust szolgálják a felállított intézmények (a miniszteri szintű Együttműködési Tanács, a tisztviselői szinten tevékenykedő Együttműködési Bizottság, valamint a szakértőkből álló albizottságok). Az EU a legnagyobb donornak számít Ukrajnában: 1994–2004-ben a teljes uniós asszisztencia több mint egymilliárd eurót tett ki, amely részben a TACIS-programon keresztül, részben makro-pénzügyi segítségként, részben pedig humanitárius segítségként érkezett az országba. 1996–1999-ben az uniós tagországok 157 millió euró támogatást juttattak Ukrajnának. A TACIS-programnak keretet adó Nemzeti Indikatív Program 2004–2006-ban 212 millió euróval kalkulál. A támogatásra szoruló területek között az uniós joghoz való közelítést szolgáló intézményrendszer kiépítése, a jogrendszer átalakítása, az energiaszektor és az atomenergia biztonságos felhasználásának elősegítése, a kereskedelmi kérdések (az uniós hozzáállás Ukrajna Világkereskedelmi Szervezethez való csatlakozási szándékához, és a textilipari termékek kereskedelme⁴), valamint a közlekedési infrastruktúra fejlesztése szerepelnek.

2. Az Európai Szomszédságpolitika szerepe

Az ESZP célja, hogy a 2004-es bővítés áldásaiból az Unió új szomszédai is részesedjenek, mégpedig úgy, hogy az EU holdudvarát képező országokban erősödjön a politikai stabilitás, a biztonság, és emelkedjen az életszínvonal. Az ESZP nem uniós tagságot kínál, hanem különleges partnerséget a szomszédos országokkal, amely a jó kormányzást, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tar-

tását, a piacgazdasági elvek érvényesülését és a fenntartható fejlődést szolgálja. A megvalósítást egy, a Bizottság égisze alatt működő akciócsoport koordinálja. Az ESZP konkrét megvalósításához akcióterveken keresztül vezet az út, amelyeket az Unió Tanácsa a Bizottság által a stratégiai dokumentumok és országjelentések alapján kidolgozott javaslatok alapján fogad el. A stratégiai dokumentumot és az országjelentéseket a Bizottság 2004. május 12-én tette közzé⁵.

Nem csupán Ukrajna vonatkozásában lehet az Unióval való kapcsolatok szorosabbra fűzéséről beszélni, hiszen 2005. március 2-án a Bizottság közleményben tette közzé ajánlását a Kaukázus országai (Örményország, Azerbajdzsán és Grúzia) számára kidolgozandó akciótervekről. Az Unióval való szorosabb partnerség kialakításának folyamata tehát még Ukrajna keleti határainál sem áll meg. Ukrajna különlegességét azonban az elnökválasztás körüli izgalmak, legfőképpen pedig az a figyelem adja, amelyet az uniós intézmények tanúsítottak a választások tisztasága tekintetében.

3. Ukrán választási események: új lendület a közeledésben

Az Ukrajnában az őszi folyamán lezajlott, viharos eseményekkel tarkított választási folyamat lezárultát követően minden kétséget kizáróan új lendületet kaptak az Európai Unió és Ukrajna közötti kapcsolatok is. Az ukrán eseményeket övező kiemelt figyelmet mi sem bizonyította jobban, mint hogy az uniós intézmények mindegyike kiállt a választások tisztasága mellett. *Javier Solana*, az EU kül- és biztonságpolitikai fő képviselője a tárgyalásos megoldást szorgalmazva

utazott Kijevbe, ahová az Európai Parlament (EP) is küldött delegációt. Javier Solana, továbbá *Valdas Adamkus* litván és *Aleksander Kwasniewski* lengyel köztársasági elnök, illetve *Borisz Grizlov*, az orosz Duma elnöke a mediáció eszközt alkalmazva működtek közre a békés megoldás megtalálásában. Az EP a kritikus időkben több állásfoglalást is hozott⁶ a kérdésről, valamint 2004. október 29-én, november 20-án, és december 26-án is delegációt küldött a választások tisztaságának ellenőrzésére.

A pozitív fejlemények utáni új lendület egyik első jele szintén az Európai Parlamenthez köthető, amely január közepén jogilag ugyan nem kötelező, de politikailag mégis jelentős állásfoglalást⁷ fogadott el nagy többséggel. A képviselők ebben üdvözölték a 2004. december végi, ezúttal már valóban demokratikus elnökválasztás eredményét, egyben leszögezték, hogy Ukrajnát az új szomszédságpolitikában foglaltaknál erősebb módon kellene az Unióhoz kapcsolni. Az állásfoglalás nem zárta ki annak lehetőségét, hogy Ukrajna hosszabb távon végül csatlakozzék az Európai Unióhoz. A dokumentum elfogadását az Európai Parlament minden jelentősebb politikai csoportja támogatta, ismét bizonyítva, hogy a testület sokkal lelkesebb az Unió további bővítését illetően, mint akár a tagállamok, vagy maga a Bizottság. Ennek talán az az egyik oka, hogy az Európai Parlament szerint a tagság ígérete minden másnál erősebb stabilizáló, demokratizáló hatással lehet az érintett országokra. Az állásfoglalás elfogadásának másnapján ugyanakkor a Bizottság kijelentette, hogy az ukrán tagság pillanatnyilag nincs napirenden, egyelőre csupán országgra szabott akciótervben gondolkodnak. Egyúttal arra is rámutattak

azonban, hogy az együttműködés e formája gyakorlatilag semmilyen kaput nem zár be Ukrajna előtt.

Eközben 2005. január 19-én, Kijevben beiktatták hivatalába Viktor Juscsenkót, Ukrajna megválasztott elnökét. A ceremónián részt vett Benita Ferrero-Waldner, a Bizottság külkapcsolatokért felelős tagja és Javier Solana, az EU magas rangú külpolitikai képviselője is. Ezt követően az Unió külügyminiszterei február eleji ülésükön gyakorlatilag jóváhagyták azt a cselekvési programot, amelyet Benita Ferrero-Waldner és Javier Solana közösen dolgoztak ki, ám attól a külügyminiszterek is tartózkodtak, hogy szoros partnerségnél többet ígérjenek Ukrajnának.

A cselekvési program pontjai a következők:

- A 2008-ban lejáró Partnerségi és Együttműködési Megállapodást követően megerősített együttműködési megállapodás megkötése.
- Szorosabb kül- és biztonságpolitikai együttműködés, beleértve az Európai Biztonság- és Védelempolitikát. E tekintetben az EU arra hívta fel Ukrajnát, hogy regionális és nemzetközi kérdésekben esetenként hangolja össze véleményét az EU pozíciójával.
- A kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok szorosabbra fűzése, ennek keretében acél- és textilkereskedelmi megállapodás megkötése 2005-ben.
- Szabadkereskedelmi övezet kialakításának megkezdése a már létező megvalósíthatósági tanulmány felülvizsgálásával, annak érdekében, hogy az erről szóló tárgyalások közvetlenül Ukrajna WTO-hoz történő csatlakozását követően megkezdődhessenek.
- Ukrajna WTO-hoz történő csatlakozásának további támogatása, egyebek mellett folyamatos segítségnyújtással

annak érdekében, hogy az ország mihamarabb képes legyen teljesíteni a szükséges követelményeket.

- Ukrajna piacgazdaságként történő elismerése azt követően, hogy az e területen még fennálló problémákat megnyugtató módon rendezik.
- Annak vizsgálata, hogy mi módon és milyen keretek között lehetséges a vízumkiadás megkönnyítése a biztonsági követelmények szigorú betartásával.
- Megerősített együttműködés olyan kulcsfontosságú ágazatokban, mint az energiaszektor, a közlekedés, a környezetvédelem, az egészségügy, csakúgy, mint a magánszféra fejlesztésében. Előkészületek történnek az energiával összefüggő kérdésekkel kapcsolatos magas szintű párbeszéd megkezdése, valamint a környezetvédelemmel kapcsolatos megbeszélések intenzívebbé tétele érdekében. Ukrajnát prioritást élvező országnak tekintik a Transz-európai Hálózatok kiterjesztésére irányuló előkészítő munkálatok során.
- A jogharmonizáció folyamatának felgyorsítása technikai segítségnyújtással és különböző képzési programokon (mint pl. a TAIXE – Technical Assistance and Information Exchange) keresztül. További erőfeszítésekre kerül sor a társadalombiztosítás koordinációjára vonatkozó bilaterális egyezmények megalkotása érdekében.
- A demokratikus intézmények és jogrend megerősítésének elősegítése.
- Az állampolgárok közötti kapcsolatok erősítése ifjúsági és oktatási programok segítségével, mint pl. az Erasmus-program, megerősített részvétel a Tempus-programban, Ukrajna felsőoktatás-fejlesztésre irányuló erőfeszítéseinek támogatása a bolognai folyamatban való részvétellel, ösztöndíjprogramok fiatal

értelmiségiek számára, a független média támogatása. A civil társadalom további erősítésére szolgáló támogatási programok is tervben vannak.

- Könnyített kölcsön az Európai Befektetési Banktól. Az akcióterv teljes körű megvalósítását követően Ukrajna számára 250 millió eurónyi kölcsön állhat rendelkezésre.
- Megnövelt támogatás Ukrajna számára a megkezdett reformfolyamatok véghezviteléhez.

4. Az Európai Unió Ukrajnára vonatkozó akcióterve

Az új szomszédságpolitika keretében kidolgozott, Ukrajnára vonatkozó akcióterv számos eleme már a demokratikus fordulat előtt megszületett, de az események miatt ezek egy időre háttérbe szorultak. A végül februárban elfogadott dokumentum tehát egy módosított, megújított akcióterv lett, amely figyelembe vette az Ukrajnában lezajlott folyamatokat.

Az akcióterv bevezetőjében a Bizottság leszögezi, hogy mivel a 2004. május 1-jei bővítést követően az EU és Ukrajna közös határokkal rendelkeznek, közvetlen szomszédokká váltak, nélkülözhetetlen politikai és gazdasági együttműködésük megerősítése. A bővítés lehetőséget kínál arra, hogy szorosabb kapcsolatok épüljenek ki, amelyek fokozatos gazdasági integrációhoz és elmélyülő politikai kooperációhoz vezetnek. A bevezető rámutat, hogy az EU és Ukrajna egyaránt elkötelezettek a stabilitás, a biztonság és a jólét előmozdítása iránt, amelyek alapjául a közös értékek szolgálnak.

A dokumentum kiemeli, hogy az akcióterv célja a stratégiai partnerség elmélyítése, valamint annak elkerülése, hogy újabb

határvonalak alakuljanak ki Európában. Rámutat arra is, hogy mindkét fél elkötelezett a politikai, biztonsági, gazdasági és kulturális kapcsolatok intenzívebbé tétele iránt, ideértve a határokon átnyúló együttműködést és a megosztott felelősséget a konfliktus-megelőzésben és a válságkezelésben.

Az akcióterv hároméves periódusra szól, és elsődleges célja, hogy segítse Ukrajna további integrálódását az európai gazdasági és társadalmi struktúrákba. A dokumentum jelentős mértékben hozzájárulhat az ukrán törvényhozási munka uniós normákhoz való közelítéséhez. Célkitűzései között szerepel – Ukrajna WTO-hoz történő csatlakozását követően – egy EU-Ukrajna szabadkereskedelmi övezet létrehozása is.

A dokumentum ugyancsak szorgalmazza, hogy olyan jogszabályok és intézkedések meghozatalát kell ösztönözni, amelyek elősegíthetik az ország gazdasági növekedését, társadalmi kohézióját, az életszínvonal emelkedését, a környezet védelmét, így hozzájárulva a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtéséhez. A dokumentum bevezetőjében az Unió üdvözli azt, hogy Ukrajna Európát választja, és elismeri az ország csatlakozási törekvéseit.

4.1. Új partnerség, gazdasági integráció és együttműködési kilátások

Az új partnerség fogalma a dokumentum szerint többek között arra utal, hogy az EU és Ukrajna kapcsolatai az integráció jelentős fokát érhetik el, amelynek része lehet egyrészt a megjelenés az EU belső piacon, másrészt a lehetőség Ukrajna számára, hogy progresszív módon vegyen részt az EU politikáinak és programjainak legfontosabb területein. Ugyancsak az új partnerség keretében kerülhet sor a gaz-

dasági szabályozás harmonizálására, valamint a gazdaságok közötti kölcsönös nyitásra, a kereskedelmi korlátok lebontására, és ezáltal a befektetések ösztönzésére.

Növekszik egyúttal az Ukrajna számára nyújtott pénzügyi támogatás is, amely az akciótervben részletezett teendőkre lesz elérhető. A Bizottság ezen túlmenően javaslatot tesz egy új Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz létrehozására, amely forrást jelenthetne a tagállamok és Ukrajna közötti, határokon átnyúló és transznacionális együttműködés finanszírozására. Az Európai Befektetési Bank infrastrukturális beruházásokra is nyújt majd támogatást. Az Ukrajna számára is elérhető közösségi programok elősegítik a kulturális, oktatási, környezetvédelmi, technológiai és tudományos kapcsolatokat. A dokumentum azt is leszögezi, hogy további megerősített együttműködés lehetőségének vizsgálatára a jelen akcióterv célkitűzéseinek megvalósulását, valamint az EU-Ukrajna kapcsolatok átfogó értékelését követően kerül majd sor.

4.2. Prioritások

Az akcióterv számos cselekvési prioritást rögzít a Partnerségi és Együttműködési Megállapodás keretein belül és azon túl is. Ezek a következők:

- a demokratikus intézmények stabilitásának és hatékonyságának további erősítése;
- az elnöki és a 2006-ban rendezendő parlamenti választások demokratikus lefolyásának biztosítása az EBESZ előírásaival összhangban;
- a sajtó és a véleménynyilvánítás szabadságának tiszteletben tartása;
- az EU és Ukrajna közötti konzultációk lehetőségének fejlesztése a válságkezelés területén;

- fokozott együttműködés a leszerelés és a tömegpusztító fegyverek terjedésének kérdésében;
- megerősített együttműködés a közös szomszédság és a regionális biztonság területén;
- Ukrajna WTO-hoz történő csatlakozása;
- a bilaterális kereskedelmet akadályozó korlátozások és a nem-vámjellegű intézkedések fokozatos eltörlése, a szükséges szabályozási reformok alkalmazása;
- a befektetői környezet javítása diszkriminációmentes, átlátható és kiszámítható üzleti feltételek megteremtésével, egyszerűsített adminisztratív eljárásokkal és a korrupció elleni küzdelemmel;
- adóreform, az adóellenőrzés javítása és a közpénzek megfelelő kezelése;
- konstruktív párbeszéd az EU és Ukrajna közötti vízumkönnyítésről egy esetleges későbbi vízumkönnyítési megállapodás reményében;
- az ukrán törvényhozás fokozatos közelítése az uniós normákhoz és előírásokhoz, továbbá az adminisztratív és igazságszolgáltatási kapacitások erősítése;
- a Partnerségi és Együttműködési Megállapodás rendelkezéseivel összhangban a párbeszéd elősegítése foglalkoztatási ügyekben;
- a csernobili atomerőmű bezárásáról elfogadott memorandum teljes körű végrehajtása, ideértve a „K2R4” atomreaktor befejezését és üzembe helyezését, összhangban a nemzetközi nukleáris biztonságra vonatkozó előírásokkal.

Az e prioritások terén elért haladást a Partnerségi és Együttműködési Megállapodás által meghatározott szervek folyamatosan figyelemmel kísérik.

Ezt követően az akcióterv részterületenként haladva veszi sorra a legfontosabb teendőket, kitérve egyebek mellett:

- a politikai párbeszédre és reformokra, ezen belül a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és alapvető szabadságok kérdésére;
- a regionális és nemzetközi kérdésekre, a közös kül- és biztonságpolitikában történő együttműködésre, a konfliktus-megelőzésre és a válságkezelésre;
- a gazdasági és társadalmi reformra, a működő piacgazdaságra, a strukturális reformok szükségességére, a foglalkoztatás helyzetére és a szegénység csökkentésére;
- a kereskedelemmel, vámmal kapcsolatos kérdésekre;
- az egészségügyi és állat-egészségügyi kérdésekre;
- a vállalatokkal kapcsolatos szabályozásra, a tőke mozgásokra;
- a személyek és ezen belül a munkavállalók szabad mozgására.

Abban az esetben, ha az akcióterv végrehajtásával kapcsolatban speciális intézkedésekre van szükség, az Európai Bizottság tehet javaslatot a Tanácsnak a szükséges irányelvek elfogadására. Az első felülvizgálatra az elfogadástól számított két éven belül kerül sor. Lehetőség van az akcióterv időszakos módosítására és kiegészítésére.

Az ukrán akcióterv – amint azt a brüsszeli illetékesek, így maga Benita Ferrero-Waldner külügyi biztos is hangsúlyozta – az EU külső kapcsolatrendszerében egyedülállóan részletes, minden területre kiterjedő együttműködést irányoz elő. A biztos ugyanakkor azt is kiemelte, hogy a dokumentum nem Ukrajna jövőbeni uniós tagságát hivatott előkészíteni, mivel az egyelőre nincs napirenden.

Az akciótervet végül az EU-Ukrajna Együttműködési Tanács nyolcadik ülésén

se szentesítette, amelyre 2005. február 21-én került sor Brüsszelben. Az ülésen az Uniót a luxemburgi külügyminiszter, valamint Javier Solana, Benita Ferrero-Waldner és *Denis MacShane*, brit európaügyi miniszter képviselte. A tanács ülésén az Európai Unió üdvözölte az új ukrán kormány kinevezését, valamint kifejezte támogatását annak ambiciózus politikai és gazdasági programját illetően. Az ülésen az EU elismerte Ukrajna európai törekvéseit, és világossá tette, hogy ez a demokrácia és reformok iránti újfajta elkötelezettség új lehetőségeket nyit nem csupán Ukrajna, de az EU-ukrán kapcsolatok tekintetében is.

Az Unió képviselői megerősítették az EU elkötelezettségét Ukrajna támogatása mellett, és hangsúlyozták, hogy az elfogadott akcióterv végrehajtását mihamarabb meg kell kezdeni. Ismertették továbbá azokat a kiegészítő intézkedéseket (ld. fentebb), amelyeket nem sokkal korábban fogadtak el az akcióterv megerősítése és további gazdagítása érdekében.

Az akcióterv elfogadása után néhány nappal Viktor Juscsenko az Európai Parlamentben tartott beszédet, amelyben ismét leszögezte: Ukrajna helye Európában van, nem csupán földrajzilag, de a közös szellemi és erkölcsi értékek miatt is. Az ukrán elnök kifejezte azon reményét, hogy országa a most elfogadott akcióterv lejárta követően, tehát már 2007-ben tárgyalásokat kezdhet az uniós tagságról. Juscsenko rámutatott, hogy Ukrajna eleget tesz a felvételi kérelem benyújtásához szükséges feltételeknek, és azon lesz, hogy teljesítse a koppenhágai kritériumokat. Mindezek elérésére Ukrajna ötéves tervet dolgoz ki, amely az átlátható gazdaságot, kevesebb korrupciót, valamint az emberi jogok tiszteletben tartását, a független médiát és igazságszolgáltatást állítja középpontba. Az ukrán elnök azt is hangsúlyozta, hogy Ukrajna közeledése Európához és a NATO-hoz nem zárja ki az Oroszországgal való kapcsolatok mélyítését, hiszen egy stabil Ukrajna Oroszországot is közelebb hozhatja Európához.

GYÖRKÖS MARIANNA - KOVÁCS KRISZTIÁN

Jegyzetek

- 1 Az Európai Szomszédságpolitika akcióterveinek tervezetét a Bizottság közleménye a Tanácsnak a Bizottságnak az Európai Szomszédságpolitika keretén belül kidolgozott akciótervekkel kapcsolatos javaslatáról [COM(2004)795] tárgyalja általánosságban. Magát az ukrán akciótervet „A Tanács határozata a Közösségek és azok tagállamainak a Partnerségi és Együttműködési Megállapodás által, egyrészt a Közösségek és azok tagállamai, másrészt Ukrajna között kialakítandó partnerségre létrehozott Együttműködési Tanácson belül, az EU-Ukrajna Akciótervre szóló ajánlás elfogadására vonatkozóan kialakított álláspontokról szóló javaslat” tartalmazza [COM(2004) 791, 6299/05]. Az Általános Ügyek és Külsókapcsolatok Tanácsa által 2005. február 21–22-én elfogadott következtetéseit pedig lásd 6419/05(Presse 33). Az Akcióterv elfogadásához a jogalapot „A Tanács és a Bizottság határozata (1998. január 26.) az egyrészt az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészt Ukrajna közötti partnerségi és együttműködési megállapodás megkötéséről (98/149/EK, ESZAK, Euratom)” szolgáltatja.
- 2 TACIS: Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, a Szovjetunió utódállamaiból létrejött Független Államok Közössége, valamint Mongólia számára kialakított közösségi pénzügyi támogatásokat kezelő program, amely a demokratikus átmenet, és piacgazdaság kiépítéséhez szükséges tudásalapú együttműködést szolgálja.
- 3 Ezek: a Kereskedelmi és Befektetési, a Pénzügyi, Gazdasági és Statisztikai, az Energia, Atomenergetikai és Környezetvédelmi, a Vámügyi és Határon Átnyúló Együttműködési, Pénzmosás- és Kábítószer-elleni, a Közlekedési, Távközlési, Tudományos és Technológia, Oktatási, valamint a Szén, Acél, Bányászati és Nyersanyag Albizottság.
- 4 A textilipar tekintetében fontos fejlemény, hogy – elismerve a demokratizálódás terén tett lépéseket –, az EU és Ukrajna 2005. március 9-én kétoldalú megállapodást írt alá minden textil- és ruházati termék kereskedelme útjában álló korlátozások megszüntetéséről. A megállapodás azért is fontos, mert Ukrajna 2003-ban 472 millió euró értékben exportált textilipari termékeket – ebből 425 millió euró ruházati volt – a 25 tagállamba, míg az EU 732 millió eurónyi terméket szállított Ukrajnába (forrás: a Bizottság IP/05/270 közleménye).
- 5 A Bizottság közleménye az ESZP Stratégiai dokumentumáról [COM(2004) 373 final], illetve az Ukrajnáról szóló országjelentés [SEC(2004) 566].
- 6 Az EP 2004. október 28-án [P6_TA(2004)0046 számon], valamint 2004. december 2-án [P6_TA(2004)0074 számon] elfogadott állásfoglalásai.
- 7 Az Európai Parlament állásfoglalása szerint át kell tekinteni az Ukrajnával való társulás ESZP-n kívüli lehetőségeit is. Ezzel ugyanis olyan alternatívát lehetne adni az országnak, ami az európai uniós tagsághoz is elvezethet (B6-0038/2005).

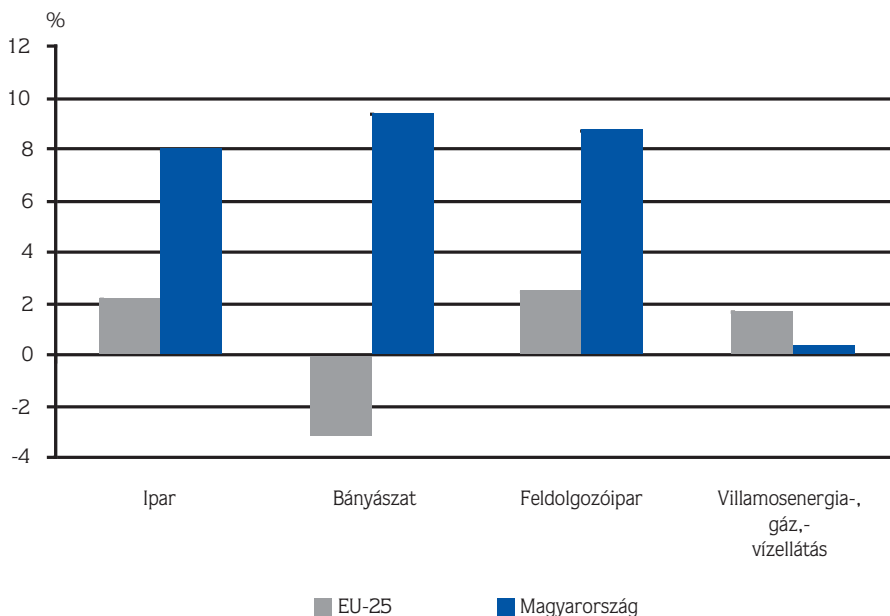
EU-csatlakozás a statisztikák tükrében

Az Európai Unió (EU-25) *ipari termelése 2004 decemberében* 0,2 százalékkal nőtt az *előző hónaphoz viszonyítva* a szezonálisan kiigazított adatok szerint. A beruházási javakat termelő, valamint a tartós fogyasztási cikkek gyártó ágazatok kibocsátása csökkent 0,7 és 0,3 százalékkal. A továbbfelhasználásra termelő ágazatok teljesítménye 1,2, a nem tartós fogyasztási cikkek gyártóké 0,7, az energiatermelő ágazatoké 0,5 százalékkal haladta meg az egy hónappal korábbi szintet.

A tagállamok közül – melyekre rendelkezésre állnak decemberi adatok – 11 or-

szágban nőtt az ipari termelés volumene, közülük a legnagyobb mértékben Írországban (+8,3%), Finnországban (+7,4%), Litvániában és Luxemburgban (egyenként +2,6%). Az előző hónap kibocsátásánál tízenegy ország decemberi eredménye volt rosszabb, leginkább a lengyel, a magyar, a svéd és a szlovén ipar termelése csökkent.

Az *előző év azonos időszakához viszonyítva* az ipari termelés volumene mindössze 0,9 százalékkal nőtt az EU 25 tagállamának átlagában a munkanaphatástól megtisztított adatok szerint. A vizsgált időszakban jelentősen visszaesett a tar-



1. ábra. Az ipari termelés volumenének változása, 2004

tós fogyasztási cikkek gyártó ágazat kibocsátása, illetve némileg csökkent a beruházási javakat gyártó ágazat teljesítménye. A továbbfelhasználásra termelő (+2,5%) és az energiatermelő ágazatok (+1,6%) termelésének volumene haladta meg számottevően az egy évvel korábbi szintet.

Azon országok közül, melyekre rendelkezésre állnak a decemberi adatok, 15-ben nőtt az ipari termelés volumene, közülük is tíz százalék feletti mértékben Finnországban és Litvániában. Ugyanakkor hét tagállamban csökkent a kibocsátás; Olaszországban, Portugáliában és Svédországban a legjelentősebb mértékben. Magyarországon az eredeti (+3,5%) és a munkanaptényezővel korrigált (-1,4%) volumenváltozás közötti 4,9 százalékpontos különbség abból adódott, hogy hiába volt 2004 decemberében kettővel több munkanap, mint egy évvel korábban, a nagyobb cégek többségénél kevesebb napon termeltek a karácsony és újév közé eső időszakban.

2004-ben az EU-25 ipari termelése 2,1 százalékkal nőtt az előző évhez képest a munkanaphatástól megtisztított adatok szerint. Egy évvel korábban a kibocsátás mindössze 0,6 százalékkal bővült. A teljesítmény javulásához nagyban hozzájárult, hogy Németország és Franciaország ipara az előző évek rosszabb eredményei után 2004-ben már növekedést mutatott. A tagállamok közül az újonnan csatlakozott országokban volt jelentősebb a termelés volumenének bővülése. Éves szinten Lengyelországban 12,3, Litvániában 10,3, Csehországban 9,2, Magyarországon 7,9 százalékkal haladta meg az ipar kibocsátása az egy évvel korábbi szintet. Észtország, Lettország és Luxemburg is 5 százalék feletti mértékben növelte termelését. Csak Portugáliában (-3,2%), Olaszországban

(-0,4%) és Dániában (-0,1%) esett vissza az ipar teljesítménye.

Az EU-25 beruházási javakat gyártó, valamint a továbbfelhasználásra termelő ágazatainak a termelése nőtt átlagon felüli mértékben: 3,7 és 2,5 százalékkal. A bányászat kibocsátása 3,1 százalékkal emaradt az előző évitől. 2004-ben a feldolgozóipari termelés 2,4, a villamosenergia-, gáz-, gőz- és vízellátás 1,7 százalékkal bővült az előző évhez képest. A feldolgozóiparon belül a járműgyártás teljesítménye nőtt számottevően az unió átlagában, 4,5 százalékkal. Csekély mértékben bővült csak az élelmiszer, ital és dohánygyártása. A textiláru, textiláru gyártása, valamint a bőr, bőrtermék, lábbeli gyártása jelentősen visszaesett 2004-ben; előbbi 5,1, utóbbi 11,1 százalékkal.

A tagállamok közül – a rendelkezésre álló munkanaptényezővel korrigált adatok szerint – éves szinten az újonnan csatlakozott országok több ágazatban is kiemelkedő eredményt értek el. A fémalapanyag, fémfeldolgozási termék gyártása Litvániában 26, Csehországban 23, Lengyelországban 19, Magyarországon 7 százalékkal bővült 2004-ben, a 25 ország átlagában 3 százalékkal. A járműgyártás teljesítménye Lengyelországban 44, Litvániában 26, Csehországban 14, Magyarországon 8 százalékkal nőtt az előző évhez képest. A vegyi anyag, termék gyártásában a cseh, az észt, a lengyel, a magyar ipar átlagon (1,1%) felüli növekedést ért el, Litvániában pedig 20 százaléknál is nagyobb mértékben bővült ezen ágazat kibocsátása. A kocsigyártás, kőolaj-feldolgozás, nukleáris fűtőanyag gyártása Dániában (+25%), Magyarországon (+12%) és Szlovákiában (+7%) nőtt jelentősen. A bőr, bőrtermék, lábbeli gyártása Lettországban, Belgiumban és Svédországban

1. táblázat. Az EU-tagállamok fontosabb gazdasági mutatóinak alakulása

| Ország | Ipari termelés volumenváltozása*, % 2004. dec./ 2003. dec. | Munkanélküliségi ráta**, % (ILO definíció alapján) 2004. dec. | Fogyasztói árak változása, % 2005. jan./ 2004. jan. | Külkereskedelmi egyenleg, milliárd euró 2004. jan.-nov. |
|---------------------|--|---|---|---|
| Ausztria | 8,3a) | 4,5 | 2,4 | -0,4 |
| Belgium | 0,3 | 8,0 | 2,0 | 16,5 |
| Ciprus | 0,7a) | 5,5 | 2,8 | -3,5 |
| Csehország | 4,5 | 8,3 | 1,5 | -0,6 |
| Dánia | 3,6 | 5,1 | 0,8 | 6,2 |
| Egyesült Királyság | -0,5 | 4,6b) | 1,6 | -87,9 |
| Észtország | 5,0 | 8,3 | 4,2 | -2,1 |
| Finnország | 11,9 | 8,6 | -0,2 | 7,4 |
| Franciaország | 2,0 | 9,7 | 1,6 | -11,6 |
| Görögország | -0,9 | .. | 4,2 | -27,7 |
| Hollandia | 3,2 | 4,7a) | 1,3 | 29,2 |
| Írország | 0,5 | 4,3 | 2,1 | 32,7 |
| Lengyelország | 4,0 | 18,3 | 3,8 | -10,5 |
| Lettország | 3,0 | 9,6 | 6,7 | -2,2 |
| Litvánia | 10,7 | 9,4 | 2,8 | -2,2 |
| Luxemburg | 7,7 | 4,4 | 2,8 | -2,6 |
| Magyarország | -1,4 | 6,2 | 3,9 | -4,2 |
| Málta | .. | 6,9a) | 1,9 | -0,9c) |
| Németország | 0,9 | 10,0 | 1,6 | 146,4 |
| Olaszország | -3,1 | 7,7d) | 2,0 | 0,3 |
| Portugália | -2,7 | 6,7 | 2,0 | -13,9 |
| Spanyolország | 0,9 | 10,4 | 3,1 | -52,4 |
| Svédország | -2,6 | 6,4 | 0,5 | 17,3 |
| Szlovákia | 0,3 | 16,9 | 3,1 | -1,2 |
| Szlovénia | -1,6 | 5,8 | 2,3 | -1,0 |
| EU-15 | 0,7 | 8,0 | 1,8 | .. |
| EU-25 | 0,9 | 8,9 | 2,0 | .. |

*Munkanapokkal kiigazított érték. ** Szezonálisan kiigazított érték. a) nov. – b) okt. – c) jan-okt. – d) jún.

[Az előző hónapban megjelent munkanélküliségre vonatkozó adatokat az Eurostat visszamenőleg módosította, ezért a korábbiaktól néhol számottevően eltérő értékekkel találkozhat az olvasó.]

haladta meg számottevően az előző évi szintet: rendre 29, 20 és 11 százalékkal. Az élelmiszer, ital és dohány gyártásában a legnagyobb bővülést regisztrált országok (Írország, Lengyelország és Lettország) is csak 5–6 százalékkal növelték termelésüket az előző évhez képest. A textília, textiláru gyártása 16 tagállam-

ban is visszaesett (19 országra áll rendelkezésre ennek az ágazatnak az adata), a másik háromban 0,3 és 2,7 százalék közötti termelésbővülést jegyeztek.

Az Európai Unió 25 tagállamában elég eltérő képet mutat a munkanélküliség. Becslések szerint 2004 decemberében a munkavállaló korú (15–74 éves) népes-

ségből 19 millióan voltak munka nélkül az EU-ban. Átlagosan a gazdaságilag aktív népesség 8,9 százaléka volt munkanélküli 2004 decemberében, mely ráta kéttized százalékponttal alacsonyabb az egy évvel korábinál.

A munkanélküliek gazdaságilag aktív népességhez viszonyított aránya Írországban, Luxemburgban, Ausztriában, az Egyesült Királyságban (októberben) és Hollandiában (novemberben) volt a legalacsonyabb. A legmagasabb Lengyelországban (18,3%) és Szlovákiában (16,9%) volt a munkanélküliek aránya. A tagállamok közül, melyekre rendelkezésre állnak a legfrissebb adatok, az előző év azonos időszakához viszonyítva kilenc tagállamban nőtt, tizenkettőben csökkent, kettőben pedig nem változott a munkanélküliek aránya. Hollandiában, Cipruson, Luxemburgban nőtt, ugyanakkor Litvániában, Észtországban és Máltán mérséklődött arányaiban a legjelentősebb mértékben a munkanélküliség egy év alatt.

2004 decemberében az előző év azonos időszakához képest az EU-25 átlagában a férfiak körében 8,3-ről 8,2%-ra, a nők körében 10,0-ről 9,8%-ra mérséklődött a munkanélküliek aránya.

A 25 éven aluliak munkanélküliségi rátája 18,1%-os volt az EU-25 esetében, egytized százalékponttal alacsonyabb, mint egy évvel korábban. Dániában, Hollandiában és Írországban jegyezték a legkisebb, Lengyelországban és Szlovákiában pedig a legnagyobb értékeket.

2004 egészét tekintve a harmonizált munkanélküliségi ráta 9,0 százalékos volt a 25, illetve 8,1 százalékos a régi 15 tagállam átlagában. Az újonnan csatlakozott országok összességében a munkanélküliek gazdaságilag aktív népességhez viszonyított aránya 14,1 százalékos volt, kéttized százalékponttal kisebb, mint egy évvel koráb-

ban. A tagállamok közül Lengyelországban és Szlovákiában a legnagyobb a munkanélküliség, több mint 18 százalékos, rajtuk kívül még Litvániában és Spanyolországban haladja meg a tíz százalékot. Magyarországon a harmonizált ráta értéke 2004-ben 5,9 százalék volt, ennél csak hét tagállamban volt alacsonyabb a munkanélküliek aránya, közülük is a legkedvezőbb helyzetben Luxemburg (4,2%), Ausztria és Írország (egyenként 4,5%), valamint Hollandia (4,6%) és az Egyesült Királyság (4,7%) munkaerőpiaca volt.

Az előző évhez képest 2004-ben 12 tagállamban nőtt, 13-ban csökkent a munkanélküliség. Arányaiban a legjelentősebb mértékű javulás Litvániában (12,7-ről 10,8 százalékra), Észtországban (10,2-ről 9,2 százalékra), Szlovéniában (6,5-ről 6,0 százalékra) és Máltán (8,0-ről 7,4 százalékra) következett be a munkanélküliségben. A legnagyobb mértékben Hollandiában (3,8-ről 4,6 százalékra), Luxemburgban (3,7-ről 4,2 százalékra), Svédországban (5,6-ről 6,3 százalékra) és Cipruson (4,5-ről 5,0 százalékra) emelkedett a munkanélküliek gazdaságilag aktív népességhez mért száma.

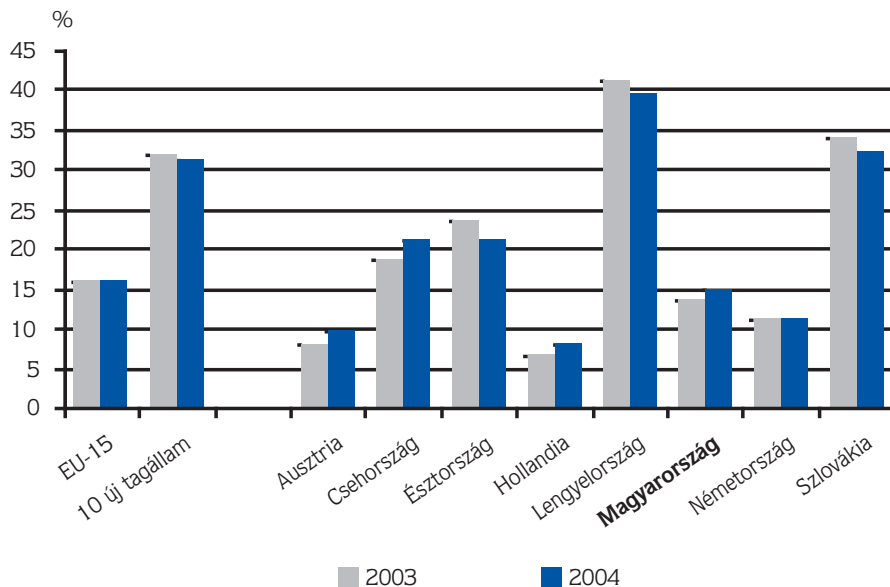
A tagállamok többségében a nők körében nagyobb a munkanélküliség, Spanyolországban 7 százalékponttal, Görögországban 4 százalékponttal is meghaladja a férfiak rátáját. Az északabbra fekvő államokra (3 skandináv ország, Egyesült Királyság, Írország, Németország), illetve Magyarországra ugyanakkor az jellemző, hogy a két nem körében kiegyenlített a munkanélküliség vagy a férfi munkanélküliek aránya nagyobb.

A 25 éven aluliak körében jelen lévő munkanélküliség esetében az átlagosnál jóval nagyobb eltérések mutatkoznak az Európai Unió tagállamai között. Míg Ausztriában, Dániában, Hollandiában és

Írországban 8–10 százalék közötti volt 2004-ben a fiatalok harmonizált munkanélküliségi rátája, addig Lengyelországban 39,5, Szlovákiában 32,3 százalék volt 2004-ben. További hét tagállamban haladta meg a 20 százalékot a fiatalok munkanélkülisége. Magyarországon ennél kedvezőbb volt a helyzet, a 25 éven aluli munkanélüliek megfelelő korú gazdaságilag aktív népességhez viszonyított aránya 14,8 százalék volt. Az előző évhez képest 13 tagállamban mérséklődött, 11 országban erősödött, egyben pedig nem változott a fiatalok munkanélküliségi rátája. A legnagyobb arányú növekedést Svédországban (13,4-ről 16,3 százalékra), Ausztriában (8,1-ről 9,7 százalékra), Hollandiában (6,6-ről 7,9 százalékra), Csehországban (18,6-ről 21,1 százalékra) és Luxemburgban (11,4-ről 12,9 százalékra) jegezték. Arányaiban ugyanakkor Litvániában (26,9-ről 19,9 százalékra), Dániában (9,9-ről 8,2 százalékra), Máltán (19,1-ről 16,7

százalékra) és Észtországban (23,4-ről 21,0 százalékra) mérséklődött leginkább a fiatalok munkanélkülisége.

2005 januárjában a fogyasztói árak¹ az EU-25 átlagában 0,5 százalékkal csökkentek az előző hónaphoz viszonyítva. 16 tagállamban mérséklődött a fogyasztói árak átlagos színvonala egy hónap alatt, háromban nem változott, hatban nőtt, legnagyobb mértékben Szlovákiában. Az EU-25 átlagában csökkentek a ruházat és lábbeli (–6,5%), a lakberendezés, lakásfelszerelés, rendszeres lakáskarbantartás (–0,8%), a közlekedés és szállítás (–0,6%), a szabadidő és kultúra (–1,5%), valamint a vendéglátás és szálláshely-szolgáltatás (–0,2%) árai. Egy hónap alatt a lakásszolgáltatás, víz, villamos energia, gáz és egyéb tüzelőanyagok (+0,9%), az egészségügy, illetve az egyéb termékek és szolgáltatások (egyaránt +0,6%) drágultak a legjelentősebb mértékben. Az év



2. ábra. A 25 éven aluliak harmonizált munkanélküliségi rátája

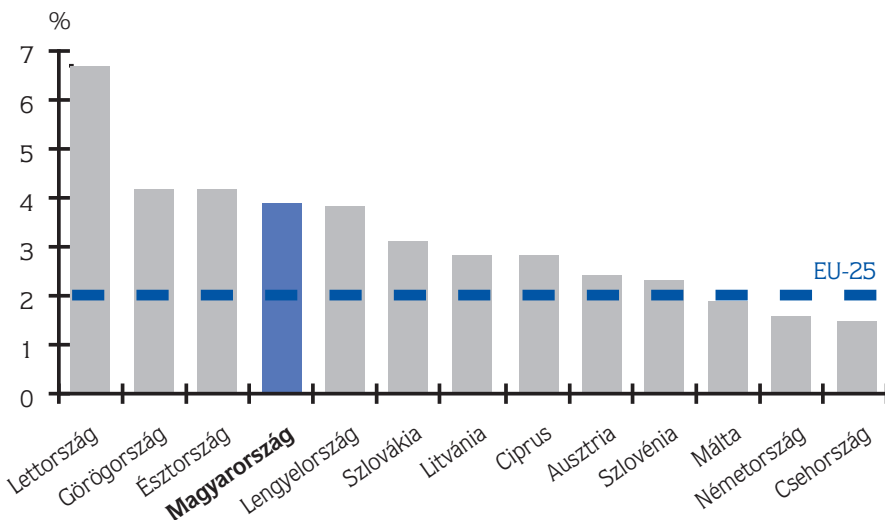
eleji megszokott áremelkedés a lakás-szolgáltatás, víz, villamos energia, gáz és egyéb tüzelőanyagok esetében Szlovákiát (+5,4%), Hollandiát, Máltát (mindkettő +4,0%), Litvániát (+3,1%) és Csehországot (+2,4%) érintette leginkább. A villamos energia decemberhez viszonyítva Máltán 17, Litvániában és Luxemburgban 9, Hollandiában 8 százalékkal drágult. A gázár Hollandiában 16, Szlovákiában 12, Ausztriában és Németországban 4 százalékkal emelkedett.

Az előző év azonos időszakához viszonyítva 2005 januárjában a fogyasztói árak átlagosan 2,3 százalékkal nőttek az EU 25 tagállamában.

A tagállamok közül Finnországban csökkent a fogyasztói árak átlagos színvonala tavaly januárhoz képest. Svédországban és Dániában nem érte el az éves árnövekedés üteme az 1 százalékot. Az éves inflációs ráta Lettorszában, Észtországban és Görögországban volt a legnagyobb. Decemberhez képest a fogyasztóiár-növekedés éves üteme mindössze 3 ország-

ban erősödött (Belgium, Görögország, Hollandia), háromban nem változott és 19 tagállamban mérséklődött. Tavaly januárhoz viszonyítva 12 országban nőtt, 13 tagállamban csökkent az inflációs ráta értéke, közülük Magyarországon 6,7-ről 3,9 százalékra.

Az előző év azonos időszakához képest januárban az EU 25 tagállamának átlagában az átlagosnál jobban nőtt a szeszes italok és dohányárak (+5,8%), a lakás-szolgáltatás, víz, villamos energia, gáz és egyéb tüzelőanyagok (+4,1%), valamint az oktatás (+4,0%) ára. Ugyanakkor csökkent a ruházat és lábbeli, a távközlés, illetve a szabadidő és kultúra átlagos árszínvonala. A tagállamok közül az élelmiszerek és alkoholmentes italok Lettorszában (+9,1%), Észtországban és Lengyelországban (egyaránt +6,7%), a szeszes italok és dohányárak Németországban (+14,5%), Olaszországban (+10,6%), valamint Hollandiában (+9,5%) kerültek számottevően többre januárban, mint egy évvel korábban. A la-



3. ábra. Fogyasztóiár-változás éves üteme, 2005. jan. / 2004. jan.

káoszolgáltatás, víz, villamos energia, gáz és egyéb tüzelőanyagok fogyasztói ára Görögországban, Írországban, Magyarországon, Máltán, Szlovákiában és Szlovéniában 7–11 százalékkal haladta meg a tavaly januári szintet. Az egészségügyi cikkek és szolgáltatások átlagos árszínvonala Litvániában (+10,9%), Csehországban (+7,5%) és Szlovákiában (+7,2%) nőtt leginkább, Magyarországon viszont 4,1 százalékkal csökkent. Kétszámjegyű volt a fogyasztóiár-növekedés üteme Lettországon a közlekedés és szállítás, illetve a vendéglátás és szálláshely-szolgáltatás, Máltán a távközlés, Szlovákiában az oktatás (+30,5%) fogyasztási csoportban.

Előzetes adatok szerint az EU-25 Unión kívülre irányuló (extra-EU25) *külkereskedelme* 2004 decemberében 1,2 milliárd eurós hiánnyal zárt, míg az előző év azonos időszakában a deficit 1,9 milliárd euró volt. A kivitel szezonálisan kiigazított értéke 0,2 százalékkal meghaladta az előző havit, a behozatal 0,6 százalékkal csökkent. 2004 egészében össze-

az egy évvel korábbi 118,6 milliárddal. A gépek és szállítóeszközök kereskedelmi többlete ugyanakkor erőteljes növekedést mutatott: 74,7 milliárd eurót tett ki a 2003-as 61,7 milliárd után. A vegyi termékek külkereskedelmi szufficite ugyancsak nőtt, 60,3 milliárd eurós volt, míg egy évvel korábban 56,5 milliárd.

Az EU-25 külkereskedelmi forgalma január-novemberben a fontosabb külkereskedelmi partnereivel nőtt az előző év azonos időszakához viszonyítva. Ez alól kivétel az Egyesült Államokból származó behozatal, mely egy százalékkal csökkent. A legjelentősebb mértékben a Kínából (+21%), az Oroszországból, Törökországból és a Koreai Köztársaságból (mindegyik +18%) jövő behozatal, illetve a Törökországba (+30%), Oroszországba (+22%), Kínába (+17%) és Tajvanra (+16%) menő kivitel értéke nőtt.

Az év első tizenegy hónapjában – az előző év azonos időszakához képest – az EU-25 külkereskedelmi többlete nőtt az Egyesült Államokkal, Svájcjal és Török-

2. táblázat. Külkereskedelmi termékforgalom

(milliárd euró)

| Forgalom | 2004. dec. | 2003. dec. | Növekedés, % | 2004. jan-dec. | 2003. jan-dec. | Növekedés, % |
|---------------------|------------|------------|--------------|----------------|----------------|--------------|
| Extra-EU25 export | 86,9 | 76,6 | 14% | 967,0 | 883,1 | 10% |
| Extra-EU25 import | 88,1 | 78,5 | 12% | 1 027,9 | 940,9 | 9% |
| Extra-EU25 egyenleg | -1,2 | -1,9 | - | -60,9 | -57,8 | - |
| Intra-EU25 forgalom | 161,2 | 155,4 | 4% | 2 007,3 | 1 878,5 | 7% |

sen 60,9 milliárd eurós deficitet hozott a 25 tagállam EU-n kívüli külkereskedelme, 3,1 milliárddal többet, mint egy évvel korábban.

A novemberi részletes adatok szerint a 2004. év első tizenegy hónapjában az energiahordozók külkereskedelmének hiánya nőtt az előző év azonos időszakához képest: 135,3 milliárd euró volt szemben

országgal szemben. Az EU-25 külkereskedelmi hiánya Kínával, Oroszországgal, Norvégiával és Japánnal szemben nőtt.

A tagállamok összes (intra- és extra-EU25) külkereskedelmi forgalmát tekintve 2004 január-novemberében Németország halmozta fel a legnagyobb többletet, 146,4 milliárd eurót, őt követte Írország, Hollandia, Svédország és Belgi-

um. A legjelentősebb hiányt az Egyesült Királyság 80,2 milliárd euróval regisztrálta, a következő legnagyobb összegű deficitet Spanyolország, Görögország, Portugália, Lengyelország és Franciaország jegyezte. Január-novemberben az előző év azonos időszakához viszonyítva Ciprus kivitelének értéke 62 százalékkal nőtt, Lengyelország, Csehország és Lettország is több mint 20 százalékkal bővítette exportját. Egyedül Görögország exportált kisebb értékben, mint egy évvel korábban. A vizsgált időszakban a ciprusi, a cseh, az észt és a lett és a szlovák behozatal értéke nőtt 20 százalékkal vagy annál nagyobb mértékben. Hét tagállamban javult, 17-ben romlott a külkereskedelmi mérleg egyenlege, Máltára nem állt még rendelkezésre a legfrissebb adat.

Áruszállítás európai vasúton

A globalizációval és különösen az európai gazdaságok integrációjával megnőtt a szállítási ágazat jelentősége. A vasúti szállítás liberalizációjának az Európai Unió szállítási politikájában kiemelt helye van, melyben környezetvédelmi szempontok is szerepet játszanak. 2002-ig az EU régi 15 tagállamát kötelezte tanácsi direktíva adatszolgáltatásra, 2003-tól már 23 országra állnak rendelkezésre a vasúti fuvarozásra vonatkozó statisztikák. Ciprusra és Máltára azért nem, mert ennek a két országnak nincs vasútvonala.

Unió szinten 2003-ban 364 milliárd árutonna-kilométer volt a vasúti szállítás teljesítménye. Ebből a belföldi viszonylatú fuvarok 49, a nemzetközi szállítás 40, az átmenő forgalom 11 százalékkal részesedett. 1990 és 2003 között a régi 15 tagállam közül tízben nőtt a szállított

árak volumene, közülük is legnagyobb mértékben Hollandiában (+54,4%) és Portugáliában (+44,1%). Írországban több mint 30, Görögországban és Luxemburgban több mint 20, Belgiumban 13, illetve Franciaországban 5,5 százalékkal csökkent a vasúti áruszállítás teljesítménye. Görögországban a számottevő visszaesés egyik oka a balkáni konfliktus volt, mely nagyban akadályozta a vasút-forgalmat.

Az EU összesített adata mögött az országok eltérő áruszállítási teljesítménye áll. 2003-ban Németország szállította a legtöbb árut vasúton, jelentős volt még a lengyel, a francia, az olasz és a svéd vasúti fuvarozás is. Ez az öt tagállam bonyolította az összes forgalom 59 százalékát. Az újonnan csatlakozott EU-tagállamok közül Lengyelország vasúti áruszállítási teljesítménye volt kiemelkedő (47 406 millió árutonna-kilométer), őt követte Lettország (17 955 millió árutonna-km) és Csehország (15 847 millió árutonna-km). Magyarországon csak Szlovéniánál volt jelentősebb a vasúti fuvarozás teljesítménye 7614 millió árutonna-kilométerrel, pedig mi rendelkezünk a nyolc ország közül a harmadik legsűrűbb vasúthálózattal. Igaz, annak csak 35,4 százaléka villamosított. Az új tagok csatlakozásával az EU vasúti fuvarozása 51,3 százalékkal bővült.

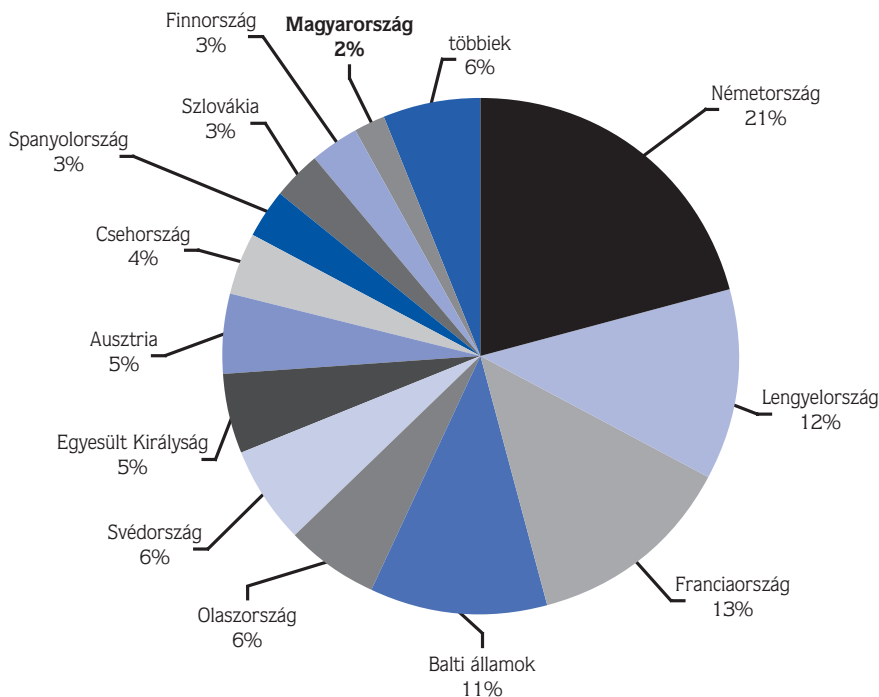
A belföldi áruszállítás aránya a régi 15 tagállam többségében nőtt 1990 és 2003 között, jelentősebb mértékben Portugáliában (38,2 százalékkal) és Ausztriában (+26,7%). További öt országban haladta meg a tíz százalékot a növekedés üteme: Svédországban, Olaszországban, Finnországban, az Egyesült Királyságban és Spanyolországban. Ugyanakkor Dániában (-39,4%), Luxemburgban (-29,2%) és Belgiumban (-25,1%) számottevően

csökkent a vasúton történő belföldi fuvarozás teljesítménye.

A belföldi és nemzetközi áruszállítás aránya jelentős eltéréseket mutat az Európai Unió tagállamai között. Az Egyesült Királyság és Írország vasúti fuvarozásának túlnyomó többségét belföldön bonyolítja. Az Egyesült Királyság számára a Csalagút megnyitásával nyílt meg igazán a tér a nemzetközi vasúti fuvarozás előtt. Érdekes, hogy Portugália és Spanyolország is vasúti áruszállításának mintegy 85 százalékát belföldön végzi. Franciaországban és Németországban a belföldi fuvarozás aránya 68 és 52 százalék. A kisebb tagállamokban, és elsősorban az újonnan csatlakozott közép- és kelet-európai országokban jelentősebb a nemzetközi forgalom részaránya. 2003-

ban Észtországban és Litvániában az összes vasúti áruszállítás 95 százaléka, Lengyelországban, Szlovéniában, Szlovákiában és Hollandiában közel 80 százaléka nemzetközi forgalom volt. A két viszonylat kiegyenlített arányt képvisel Németországban és Olaszországban.

Az Európai Unió régi 15 országának összesített vasúti áruszállításának teljesítménye nemzetközi viszonylatban 1990 és 2003 között növekedést mutatott. Legjelentősebb mértékben az Egyesült Királyságban (+149,2%), Portugáliában (+91,7%) és Hollandiában (+82,1%) bővült a vizsgált időszakban a nemzetközi fuvarozás árutonna-kilométerben mért teljesítménye. Abszolút értékben Németországban volt a legnagyobb a növekedés mértéke (10 796 árutonna-km), mely a többi tag-



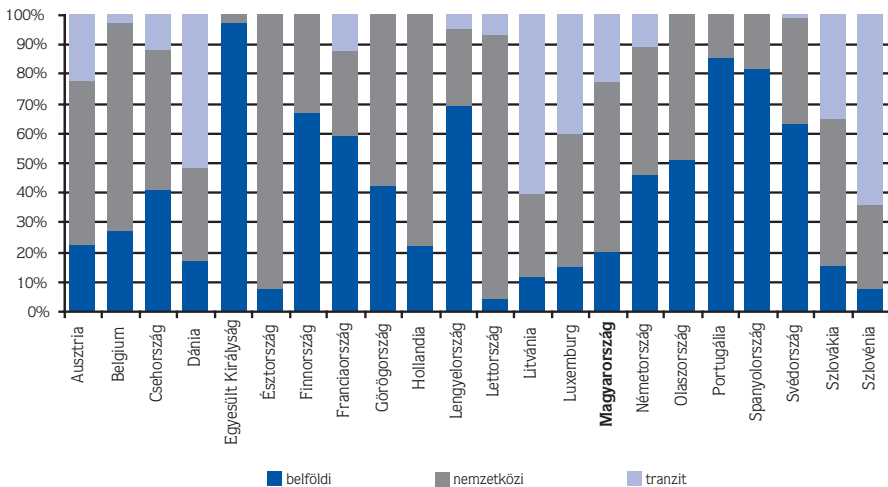
4. ábra. Az EU áruszállítási teljesítményének megoszlása, 2003

állam összes növekményét meghaladta. Az újonnan csatlakozott országok 2003-ban az EU-25 összes nemzetközi áruszállításának 40 százalékát bonyolították.

A nemzetközi vasúti áruszállításnak érdekes az egyes országok közötti viszonylatát is megvizsgálni. A szállított áruk mennyisége nagyban függ a kulturális, gazdasági és politikai tényezőktől, illetve a szállítás infrastruktúrájától. A nemzetközi vasúti fuvarozás jelentős része (45%) néhány tagállamból indul ki. Németországból a szállított áruk 17, Lengyelországból és Csehországból 10–10, Belgiumból 8 százalékát indítják útnak vasúton. Németország vasúti fuvarozásának 52 százaléka Olaszországba, Ausztriába és Franciaországba megy. Lengyelországból a vasúton szállított áruk 41 százalékának Németország, 18 százalékának Csehország a célállomása. A Csehországból induló fuvarok 70 százaléka Németországba, Ausztriába és Szlovákiába irányul. Magyarország esetében a kimenő forgalom döntő hányada Ausztriába (28,3%), Szlovákiába (8,3%) és Németországba (7,9%) megy.

Az importnál Németország, Lengyelország és Csehország alkalmazza legjelentősebb mértékben a vasúti fuvarozási módot, rendre 49, 28 és 25 millió tonna volt 2003-ban a behozott áru volumene. Németország főleg Hollandiából (23%), Lengyelországból (20%) és Ausztriából (13%) szállítja az importátum vasúton. Olaszországba a német (36%), a francia (20%) és osztrák (14%) szállítmányok érkeznek nagy arányban vasúton. Magyarország esetében a vasúti fuvarozásnak az Ausztriából, Csehországból, Németországból, Szlovákiából és Lengyelországból érkező importnál van nagy szerepe.

A vasúti áruszállítás alakulása szorosan kapcsolódik a szállított áruk fajtájához. 2003-ban – 18 ország adata alapján – az egyéb termékek aránya messze felülmúlta a többi termékcsoportét. Ehhez hozzájárult az is, hogy a konténeres fuvarozást sok esetben ehhez a csoporthoz sorolják a statisztikákban. Ettől eltekintve a fémtermékek képviselték a vasúti szállításon belül a legnagyobb hányadot (13,5%). A textilipari alapanyagok és textilárúk csak 0,1



5. ábra. A vasúti áruszállítás megoszlása viszonylat szerint, 2003

3. táblázat. A tíz legfontosabb vasúti tranzitforgalmú EU-tagállam, 2003

| Ország | Vasúti tranzitforgalom | |
|---------------|------------------------|---------------------------------|
| | millió árutonna-km | aránya az összes forgalomból, % |
| Németország | 8 465 | 10,8 |
| Litvánia | 6 957 | 60,7 |
| Franciaország | 5 686 | 12,1 |
| Ausztria | 3 722 | 22,1 |
| Szlovákia | 3 554 | 35,1 |
| Lengyelország | 2 261 | 4,8 |
| Szlovénia | 2 101 | 64,2 |
| Csehország | 1 907 | 12,0 |
| Magyarország | 1 728 | 22,7 |
| Lettország | 1 233 | 6,9 |

százalékát tették ki a szállított árukak. A szilárd ásványi fűtőanyagok (8,8%), a kőolajtermékek (8,4%), valamint a vasérc, vas- és acélhulladék, nagyolvasztóból származó por (8,7%) közel azonos arányban van jelen a vasúti fuvarozásban.

A tranzitfuvarnak jelentős szerepe van a vasúti áruszállításban. A fentebb közölt, összes forgalomra vonatkozó adatok tartalmazták a tranzitfuvar is, azaz az országokon átmenő, de le vagy át nem rakodott szállítmányokat. 2003-ban az EU-tagállamok – melyek közöltek adatot erre vonatkozóan – összes tranzitforgalma 39 830 millió árutonna-kilométer volt. A

tíz legnagyobb tranzitforgalmat bonyolító ország az összes ilyen forgalom 94,4 százalékát adta. Németországban és Litvániában volt a legjelentősebb a vasúti tranzitfuvar teljesítménye, melyet földrajzi fekvésük magyaráz. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy néhány újonnan csatlakozott országban (például Litvániában) a tranzitforgalomra vonatkozó adatok nem felelnek meg az EU-s előírásoknak, és a határon átrakodott áruk egy részét is a nemzetközi szállítás helyett a tranzitba sorolják.

NÉMETH ESZTER

Források

EUROSTAT (Luxembourg)

[1] Euro-indicators news release 16/2005, 23/2005, 24/2005, 27/2005.

[2] Statistics in focus, 3/2005.

OECD (Párizs)

[3] Main Economic Indicators 2004/12.

[4] OECD Latest short-term indicators, 2004. december.

továbbá

[5] az EUROSTAT és az európai nemzeti statisztikai hivatalok interneten közzétett statisztikái.

Jegyzetek

- 1 Az infláció mérésére az Eurostat által közölt harmonizált fogyasztóiár-indexek (HICP) szerepelnek az összeállításban.

**Daniel C. Vaughan-Whitehead:
EU Enlargement Versus Social Europe?
The Uncertain Future of the
European Social Model
(EU-bővítés kontra szociális Európa?
Az Európai Szociális Modell bizonytalan jövője)**

Edward Elgar Publishing, USA 2003., 567 o.

A sokat vitatott tartalmú ún. „*Európai Szociális Modell*” lényegében nem más, mint az EU (és tagállamai) által általánosan elismert – már-már tradicionálisnak tekinthető – szociálpolitikai prioritások szimbóluma, illetve az e prioritások megvalósítására kialakított, egymástól igen különböző – jogi és nem jogi – eszközökkel lefedett különböző politikák virtuális egysége. Azért titulálhatjuk lényegében „virtuálisnak” ezt a fogalmat, mert valójában – ahogyan erre *Vaughan-Whitehead* is utal könyvében – eddig hivatalosan soha, sehol nem definiálta a közösségi jog az „Európai Szociális Modell” mibenlétét és kereteit, noha magát a kifejezést a Bizottság is előszeretettel használja, illetve a közvélemény szemében is ez a modell jelenti az európai típusú gazdasági integráció talán legkarakterisztikusabb identitásképző értékét.

Vitathatatlan, hogy az európai integráció a kezdetektől fogva elsősorban gazdasági szempontok mentén szerveződik, ám ezzel párhuzamosan – és valljuk be, ennek alárendelődve – fokozatosan kezdett kialakulni, majd telítődni az integráció szociális dimenziója, amely még ma sem egy lezárt egység, hanem egy

folyamatosan formálódó, korszerűsödő, ám „töredékes” és heterogén kategória. Kezdetben csupán az jelentette az EU „szociális” célját, hogy a közösségi munkavállalók szabad mozgásához és a szociális biztonságuk garantálásához kapcsolódó tagállami joganyagokat az „átjárhatósághoz” feltétlenül szükséges mértékben koordinálják. Ezt követte az olyan témák közösségi „felkarolása”, mint a nemek közötti egyenlő bánásmód, a munkavállalói jogok védelme vagy a munkahelyi egészség és biztonság kérdésköre. Jelenleg a foglalkoztatás bővítése a fő gazdasági – és egyben szociálpolitikai – prioritása a Közösségnek, összhangban a legszegényebb társadalmi rétegek („kirekesztettek”) felemelését, társadalmi integrálását szolgáló hivatott közösségi kezdeményezésekkel. Az EU ennek szellemében munkálkodik az Európai Szociális Modell megerősítésén is, és 2000 márciusában, Lisszabonban célul tűzte ki, hogy 2010-re az EU váljon a világ legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává, magas gazdasági növekedéssel, fejlett társadalombiztosítással, alacsony inflációval és munkanélküliséggel. Noha az azóta eltelt időben egyre többen (pl. a nevezetes Wim Kok-

jelentések) illetik kritikával és szemlélik székszisszel e merész célok megvalósíthatóságát, ám senki nem vonja kétségbe az Európai Szociális Modell főbb értékeit – pl. szolidaritás, társadalmi összetartozás –, illetve hogy ezeket az értékes célokat meg kell őrizni, sőt meg is kellene erősíteni.

A többé-kevésbé általánosan elfogadott célok megvalósításához megfelelő eszközök megtalálása jelenti talán a legnagyobb dilemmát, ezért a közösségi szociálpolitikának nemcsak a hangsúlyai, hanem az eszközei is időről időre változnak. Napjainkban már nem annyira az irányelvek útján kivitelezett jogharmonizáció a domináns módszer, hanem sokkal inkább az ambiciózus foglalkoztatáspolitikai célkitűzéseknek is jobban megfelelő, és e szférából „kinőtt”, rugalmas ún. „nyitott koordinációs” vagy „spontán harmonizációs” technika.

Sokak szerint – így jelen kötetünk szerzője, *Daniel C. Vaughan-Whitehead* szerint is – tartalmilag némileg szűknek tekinthető a foglalkoztatáspolitikára és a leginkább esetleges segítségére fókuszáló új közösségi szociálpolitikai tendencia. Mindez visszalépést, megalkuvást jelenthet a jólét teljes spektrumát megcélzó tradicionális európai tagállami szociálpolitikák ismeretének szellemében. Formailag pedig a nyitott koordinációs módszer is kritika alá vethető állítólagos – a jogi eszközökhöz viszonyított – gyengesége („puhasága”), esetlegessége miatt. Mindennek ellenére tény, hogy a nyitott koordinációs módszer az utóbbi években bizonyította: a vártnál még hatékonyabban is képes befolyásolni, „egy irányba terelni” a tagállamok foglalkoztatáspolitikáját, sőt olyan új területeken is alkalmazásra kerülhet (az ezredforduló óta), mint a szociális védelem (szegénység elleni küz-

delem, nyugdíjrendszerek, egészségügyi ellátórendszerek stb.). Ezáltal a közösségi szociálpolitika célkitűzései, irányvonalai egyre mélyebben hatják át a tagállamoknak az egyébként mind egymástól, mind az európai szociálpolitikától eredendően minőségileg és jellegében is különböző szociális biztonsági rendszereit.

Márpedig az ún. Európai Szociális Modell nem azonos az EU szociális jogával (szociális dimenziójával), hanem az egyes tagállamok hagyományait, értékeit és a mindeddig teljesen tagállami hatáskörben szervezett jóléti redistribúciós rendszerek vívmányait is magában foglalja, értékeli. Ugyanakkor az Európai Szociális Modell új irányai és módszerei (ld. nyitott koordináció) önmagukban is kihívást jelentenek még az régi tagállamai számára is. Hiába hasonlók az értékek (így például az elkötelezettség a társadalmi igazságosság mellett), és szinte azonosak a problémák (a társadalom elöregedése, a globalizáció, a nyugdíj- és egészségügyi ellátó rendszerek elodázhatatlan átalakítása), a valós különbségek eddig is óriásiak voltak a tagállamok között. Az EU közelmúltbeli – 25 tagállamra történő – kibővülése nem csak egy még nagyobb belső piacot hozott létre, hanem tovább növelte e különbségeket is. Mindez a külső szemlélőt is arra készíti, hogy átgondolja az ún. Európai Szociális Modellről alkotott „vízióit”, hiszen egyre nehezebb lesz egységes európai modellről beszélni egy 25, majd idővel még több tagállamot tömörítő Unióban – gondoljunk csak arra, hogy például mennyire különbözik egy skandináv állam és mondjuk a közeli jövőben bizonyára csatlakozó román állam szociális szerepfelfogása.

Hiába az EU ambiciózus, a nyitott koordináció még bizonytalan kifizetésű mód-

szerére is nagyban építő Szociálpolitikai Menetrendje az új évezred első évtizedére, ha a szociális kérdések szempontjából viszonylag kevés figyelem kísérte és kíséri a bővítési folyamatokat. Hallgatólágoosan az a némileg egyszerűsítő szemlélet kezdett meggyökeresedni, hogy a bővítés tulajdonképpen „csak” az alapvető értékek és a demokrácia expanzióját jelenti, és mindennek lezárulásával az EU a régi mederben folytathatja a jóléti rendszer és a szociális modell építését. Daniel C. Vaughan-Whitehead ezt kissé máshogyan látja, és meggyőző alapossággal, széles körű dokumentációval tárja fel munkájában az Európai Szociális Modell múltját, jelenét és bizonytalan jövőjét a bővítések kontextusában. A szerző egyébként különösen jól ismeri a frissen csatlakozott közép- és kelet-európai országok szociális helyzetét, hiszen több mint 6 évig (1993–1999) volt a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) Közép- és Kelet-Európaért felelős budapesti székhelyű hivatali egységének a munkatársa, majd pedig az Európai Unió Bizottságának a csatlakozó országok szociális párbeszédéért felelős munkatársa volt (1999–2003). Emellett elnöke egy, a munkavállalói részvételi (participációs) jogokért felelős nemzetközi szervezetnek (IAFEP), szakértője a rendszerváltó kelet-közép-európai államok munkaügyi kapcsolatának (e témában több könyv szerzője), jelenleg pedig egy különleges EU-ILO közös projekten dolgozik, amely az EU új tagállamainak munka- és foglalkoztatási feltételeit vizsgálja. A szerző jelen munkája ugyanakkor a szélesebb olvasóközönség megszólítását is célozza, illetve határozott – nem ritkán kritikus és szkeptikus – megfogalmazásokat, nézeteket tartalmaz. Maga a szerző is fontosnak tartotta leszögezni, hogy e nézetek nem feltétlenül tükrözik a

Bizottság vagy bármely más nemzetközi szervezet hivatalos álláspontját, és hogy munkája során egyebekben sem épített belső vagy bizalmas forrásokra, pusztán a nyilvánosan is hozzáférhető információkra, adatokra. Néhol kifejezetten éles állításai mégsem elsősorban ideológiai megfontolásokon, hanem empirikus bizonyítékok gazdag tárházán és a szerző személyes munkatapasztalatain alapulnak.

A kötet értékét az is szimbolizálja, hogy az a *Jacques Delors* írt hozzá rövid, méltató előszót, aki már a 80-as években maga is kifejezetten hangsúlyozta az Európai Szociális Modell értékeit abból a megfontolásból, hogy az EU és más gazdasági hatalmak – különösen az USA és Japán – közti minőségi eltéréseknek nyomatékot adjon. Delors szerint az Európai Szociális Modell három fő alappillére a gazdasági verseny, és ezzel párosuló társadalmi kohézió és szolidaritás, továbbá a felelősség. Meglátása szerint ez a könyv – amely az európai társadalmak értékvilágában oly fontos „szolidaritást” vizsgálja a csatlakozó országok szempontjából – rendkívül jó előrejelzője lehet az esetleges problémáknak, és ezáltal biztos alapot jelenthet mind a bővítéssel feltornyosuló nehézségek kezeléséhez, mind a további bővítésekre való felkészüléshez.

A szerzőt magát is hasonló szempontok vezérelték a könyv megírásakor. Meglátása szerint az Európai Szociális Modell jövője nemcsak Európa számára fontos, hanem tágabb összefüggésbe helyezve is alapvető jelentőségű dilemmáról van szó: valójában nem másról folyik ez a polémia, mint arról, hogy a globális világgazdasági fejlődésben milyen helye és súlya lehet a szociális megfontolásoknak. Mindaddig az európai modell jelentette a példát a világ többi része számára is arra vonatkozólag, hogy igenis lehetséges hatékonyan

összehangolni a gazdasági versenyképesség és a társadalmi kohézió sokszor összehétközhetetlennek tűnő szempontjait. A szerző idézi *Juan Somaviát*, az ILO főigazgatóját, aki 2003-ban úgy nyilatkozott, hogy bizonyos tekintetben a világ jövője is Európán múlik, azaz ha Európa képes lesz fenntartani tradicionálisan szociálisan érzékeny fejlődési modelljét, az reménykeltő jel kell, hogy legyen a világ más térségei számára is.

Ezenfelül az is fontos motivációját adhatta a könyv megírásának, hogy az EU szociális dimenzióját és annak gyorsan formálódó működési logikáját nemcsak az új tagállamok, de még a régiek sem ismerik mindig megfelelően, mi több, a szerző szerint ezek a szempontok a csatlakozási tárgyalások során sem kaptak elegendő hangsúlyt. Az EU mindeddig megelégedett a közösségi szociális „acquis” formai kikényszerítésével, kevésbé törődött a bővítéssel szükségszerűen együtt járó mélyebb, távlatibb dilemmákkal. Nem folyt kielégítő vita arról, hogy milyen a csatlakozó országok helyzete szociális szempontból, és hogy ennek milyen kihatásai lehetnek az egyébként is súlyos kihívásokkal küzdő Európai Szociális Modell jövőjére nézve. Lényegében arról van szó, hogy a „nyugati” Európa nincs, és nem is lehet maradéktalanul tisztában azzal, hogy mi rejtőzik pontosan a csatlakozó „keleti” Európa szociális problémákkal teli „trójai falovában”. E dilemma tudatosításáért sokat tehet ez a könyv is.

Valóban szinte páratlan Daniel C. Vaughan-Whitehead munkája abban a tekintetben, hogy átfogóan, összehasonlító (az EU-hoz mint egészhez viszonyított) módszerrel vizsgálja meg az új és a leendő tagállamok szociálpolitikáját a csatlakozás küszöbén és annak kontextusában. A terjedelmes könyv *két nagyobb*

szerkezeti egységre tagolódik. Az *első* – az Európai Szociális Modell meggyőző definiálási kísérlete után – öt fő szociálpolitikai szempont mentén vizsgálja a csatlakozó országok helyzetét: bérek és munkafeltételek, szociális védelem, foglalkoztatás, szociális párbeszéd, munkavállalói részvételi jogok. A munka *második* nagy egysége arra keresi a választ, hogy a „szociális dömpingnek” a bővítéssel felerősödő fenyegetése pusztán csak „mítosz”, avagy valóban „realitássá” válhat-e. A „szociális dömpinget” – azaz a bérkülönbségek és az eltérő szociális és munkaügyi normák következtében esetlegesen kialakuló fokozott, vagy akár torzuló versenyhelyzetet – mind a tőkemobilitás („relokáció”), mind a munkaerő-mobilitás („migráció”), mind pedig az áruk és szolgáltatások kereskedelmének szempontjai mentén, összefüggéseiben elemzi. Mindezen témák vizsgálatában *két fő szempont* vezérelte a kutatót: egyrészt fel kívánja tárni a csatlakozó országok – mindeddig kevésbé kommunikált – azon szociálpolitikai jellemzőit, amelyek befolyásolhatják az EU szociálpolitikáját is; másrészt pedig a bővítésre figyelemmel kívánja bemutatni az Európai Szociális Modell erősségeit és gyengeségeit. Mindemellett egyéb gyakorlatias szempontok is motiválták a szerzőt: fel kívánja villantani azokat a területeket, ahol a közeli jövőben a fenti folyamatok miatt feltétlenül reformokra lesz szükség, továbbá a könyv útján további és még mélyebb kutatásokat, vitákat kíván generálni az itt felvetett témákban. Mindemellett annyit mindenképpen el szeretne érni, hogy még azok is felismerjék a szociális szempontoknak a súlyát és azok akár direkt gazdasági kihatásait, akik mindeddig ezzel nem foglalkoztak, és pusztán a gazdasági megfontolások szemüvegén át te-

kintettek a kibővülő európai integrációra. A szerző azt is leszögezi, hogy az érzékeny kérdések megragadásával nem kritizálni vagy támadni szeretné a csatlakozó országokat és az Unió intézményeit, hanem a távlatibb jobbító szándék vezérli akkor, amikor bizonyos kérdésekben egészséges kritikai álláspontot fejt ki, és olykor sarkos megállapításaival inkább „figyelmeztető jelzéseként” kíván szolgálni. A laikus olvasó számára ugyanakkor éppen ez, a tudományos eufemizálásból gyakran kitekintő stílus teheti tanulságos olvasmánnyá a kötetet.

A szerző – némileg szerényen – azt is megjegyzi, hogy a nagy terjedelem (majdnem 600 oldal) ellenére sem szolgálhat minden témában és minden ország vonatkozásában teljesen kimerítő adatmennyiséggel és komparatív összefoglalással. Célja nem is annyira minden részlet bemutatása, hanem inkább a súlyponti problémák azonosítása, a figyelem felkeltése és viták generálása; az adatok pedig inkább szelektívek és illusztratív funkciójuk. Az olvasó szempontjából ez is külön értéke a műnek, hiszen iránytűt ad bizonyos – ritkán exponált – alapdilemmák megértéséhez. Ugyanakkor az előbb említett „szerénység” ellenére a kötet rendkívül adatgazdag és precíz, bőséges bibliográfiával és sok táblázattal felvértezett, tehát messze nem csak a „laikus” olvasóknak jelenthet hasznos forrást. A tájékozódást rendkívül jól segíti a könyv „mutatója”, amelynek szerkesztésében jól láthatóan két szempont volt hangsúlyos: részben az egyes csatlakozó országokra, részben pedig az egyes alapvető szociálpolitikai témákra segít gyorsan rákeresni, és nem aprózza el az index címszavait. Ebből kifolyólag akkor is haszonnal forgathatjuk a kötetet, ha csak egy adott csatlakozó ország szoci-

ális helyzetéről szeretnénk többet megtudni a fenti témákban, illetve akkor is, ha egy adott szociálpolitikai kérdésben szeretnénk összehasonlítható információkra, szempontokra rákeresni (az „index” 100-nál is jóval több ilyen témához szolgálat hathatós segítséget: például a kollektív alkutól kezdve, az önfoglalkoztatáson, a nők, a romák munkafeltételén, vagy a szakszervezeteken át egészen akár a mezőgazdaság, vagy az ipar helyzetéig).

A könyv megkerülhetetlen kiinduló szempontként kezeli azt a tényt, hogy a csatlakozási tárgyalások erőfeszítései és a jogharmonizáció ellenére is szignifikáns különbségek, sőt szinte „szakadék” áll fenn a 2004-ben lényegében „újraegyesített” Európa keleti és nyugati régióinak szociális helyzete tekintetében. Mindez magától értetődően felvet olyan kérdéseket, hogy milyen bonyodalmakhoz fog vezetni ez a „szakadék” a közeli és a távoli jövőben, illetve hogyan lesz képes az EU ezzel megbirkózni. Felmerülhet az is, hogy a – mindeddig legjelentősebb – csatlakozási folyamatok veszélyeztethetik az európai integráció eredeti szellemét és értékeit. Nem lehet elmenni azon megfontolások mellett sem, amelyek arra mutatnak rá, hogy a jelen bővítési folyamatokat sokkal inkább motiválták a gazdasági, piacbővítési megfontolások, ami viszont ismét megtorpanásra készítheti az EU politikai (és szociálpolitikai) integrációjának amúgy is lassabb folyamatát.

A kötet által megválaszolni kívánt legfontosabb további kérdések a következők: nem fog-e „szociális dömpinget” és tisztességtelen versenyfeltételeket okozni az, hogy az új tagállamok bérszínvona és szociális standardjainak színvona a jóval alacsonyabb az EU eddigi 15 tag-

államának szintjéhez viszonyítva? Nem lesz-e a csatlakozási folyamat destruktív hatással a 15-ök számára annyiban, hogy szociális téren kénytelenek lesznek ők lazítani és kompromisszumokat kötni abból a célból, hogy fel tudják venni a versenyt az „olcsóbb” szociálpolitikával rendelkező új tagállamok viszonylatában? Mennyiben fenyegeti a csatlakozási folyamat az ún. Európai Szociális Modell globális versenyképességét és „túlélését”? Milyen politikákat kellene szorgalmazni ahhoz, hogy elkerülhető legyen e modell meggyengülése? Ilyen és ehhez hasonló „kényes” kérdések szellemében íródott a könyv, és noha természetesen nem várhatunk e kérdésekre minden esetben egzaktt, strukturált, „receptszerű” válaszokat, a könyv elolvasása mindenképpen segíteni tud a tisztánlátásban.

A szerző kemény végkövetkeztetésre jut: megerősítve érzi azon előfeltevését, hogy a bővítési folyamat komoly kockázatot jelent a „szociális Európa” számára, és veszélyezteti az Európai Szociális Modell továbbélését. Ezen állítás igazolását adja a mű alapos elemzése. Egyik oldalról nézve a szerző valóban képes empatikusan, kelet-közép-európai perspektívából szemlélni a bővítési folyamatokat: kimutatja, hogy az egész bővítési folyamat eleve olyan „egészségtelen” alapokról indult és olyan „önző” stratégiák mentén formálódott, amely aránytalanul, kiegyensúlyozatlanul több előnyt jelentett a 15-ök számára. Ezt mutatja például az is, hogy éppen azon a téren – a szabad munkavállalás terén – maradtak fenn súlyos átmeneti korlátozások a csatlakozókkal szemben, ami éppen az integráció talán legfontosabb értékét, „csáberejét” jelentette számukra (ezt közvélemény-kutatások útján is igazoltnak véli).

Viszont a kereskedelem és a tőke már megvalósult mobilizációja egyelőre messze inkább a régi tagállamoknak kedvez.

Másfelől a szerző alapos kritikai elemzését is adja a csatlakozó országoknak: bemutatja, hogy mennyiben kevésbé „szociálisan orientáltak” az új tagállamok, mint a 15-ök. Ennek egyik gyökereként említi, hogy rendszerváltó kelet-közép-európai országokban, különösen az átmenet első időszakában, olyan liberális politikák érvényesültek elsősorban a nemzetközi pénzügyi szervezetek (IMF, Világbank) nyomására, amelyek a közkiadások csökkentésére és a szociális kérdések periférikus kezelésére ösztönöztek. Ugyanakkor a transzformációs folyamatok ezen aspektusainak tekintetében az EU korábban is megdöbbentően passzív maradt, így például a korábbi társulási megállapodások is értékén alul kezelték a szociálpolitikát. A szerző adatokkal alátámasztva, rezignáltan szövegi le: a csatlakozó országokban a munkafeltételek (bérek, szerződési kondíciók, munkaidő, munkahelyi biztonság stb.) alacsonyabb színvonalúak, a jogharmonizáció e téren inkább csak formális volt, és terjedőben vannak a legkülönbözőbb „extrém” foglalkoztatási formák. Ehhez adódnak a szerző által károsnak titulált deregulációs, privatizációs és liberalizációs tendenciák a szociális védelem területén, a szociális dialógus csökkenése, a munkavállalói részvételi jogok messze értékén aluli kezelése, a súlyos foglalkoztatási problémák és mindezek koronájaként az ún. „informális gazdaság” terjedő metyege.

Összességében kiemelt kockázatot lát a szerző abban, hogy a kelet-közép-európai államok általában még sokkal radikálisabban és intenzívebben követték a neoliberalis gazdasági és szociálpolitikai teóriá-

kat, mint a 15-ök, noha egyértelmű, hogy az Európai Szociális Modell a régi tagállamokban is éppen a – szociális szempontból – „hígulásra”, „lazításra” sarkalló neo-liberális politikai trendek keretében áll (e körben a szerző például alapos kritika alá veti *Tony Blair* és *Gerhard Schröder* „harmadik utas” ideáit). Daniel C. Vaughan-Whitehead leszögezi, hogy a flexibilitás irányába vivő deregulációs szociálpolitikai vonulatok nem győzedelmeskedhetnek a munkavállalók szociális biztonságának és védelmének kárára. Hozzáteszi ehhez, hogy az utóbbi évtizedben eszkalálódó „*rugalmasság – biztonság*” körüli vita is félrevezető és értelmetlennek a csatlakozó országok sajátosságainak – mindaddig figyelmen kívül hagyott – értékelése nélkül. Mi több, éppen a csatlakozó országoknak az átalakulások utáni folyamatait szolgálhatnak figyelemfelhívó példaként arra, hogy az Európai Szociális Modell számára sem biztos, hogy a neo-liberális, deregulációs vezérelvek mentén megvalósítandó modernizáció jelentheti a továbbfejlődés legbiztosabb útját.

A könyv több tekintetben optimista is, hiszen kimutatja, hogy közép- és hosszú távon megvan az esélye a csatlakozó államoknak, hogy felzárkózzanak az európai modell színvonalára többek közt a bérek, a munkafeltételek, a partícipatív munkahelyi környezet terén. Ugyanakkor a szociális védelmi rendszerek területén a szerző olyan súlyos problémákat lát – így például a privatizációt –, amelyek hosszabb távon is félelmekre adnak okot, feltéve, hogy továbbra is az Európai Szociális Modell tradicionális szellemében kívánunk gondolkodni.

A könyv 2003-ban íródott, amikor még élesek voltak az azzal kapcsolatos félelmek, hogy a csatlakozások után előzönlük Nyugat-Európát a keleti migráns

munkavállalók tömegei. Mára már bebizonyosodott, hogy jórészt alaptalanok voltak ezek a felfokozott aggályok. A szerző mindezt már előre is árnyaltabban látta, hiszen olyan páratlan összefüggésekben elemzi munkájában az uniós liberalizált kereskedelem, a külföldi direkt tőkebefektetések és munkaerő migrációjának a „szociális dömpinggel” összefüggő dilemmáit, hogy abból nyilvánvalóvá válik, hogy ezek a jelenségek lényegében egymás helyettesítői. Azaz a tőke mobilitása fékezi a munkaerő mozgását, a szabad kereskedelem pedig részben aláássa a tőke áttelepülésének szükségességét, míg persze a direkt beruházások is kihatnak a kereskedelemre. Ebben a relációban tehát a munkaerő mozgása általában a szabad kereskedelem hiányára adott válaszként is értékelhető. Mivel tehát az EU lényege a szabad kereskedelem, érthető, ha a migráció valójában nem is olyan nagy tömegeket érint. Ugyanakkor a munkaerő mozgásának hiánya pedig tovább fogja növelni a tőke „áttelepüléseit” („relokációk”), és kihat a kereskedelemre is.

Paradoxonként értékeli a szerző azt a jelenséget, hogy az EU hiába oly büszke a maga integrációjának majdnem egyedülállóan hangsúlyos szociális dimenziójára, ha éppen ez a szociális üzenet nem érte el a csatlakozó államok polgárait a bővítés folyamatában. Ma is fennen hirdeti az EU a legrosszabb helyzetben lévők megsegítését, márpedig nem nehéz belátni: éppen a csatlakozó országokban élnek azok túlnyomó tömegei, akik a leginkább rászorultak, és akiknek legtöbbet kellett volna nyerniük a csatlakozással. Hazánk jelenlegi – csatlakozás utáni – helyzetéből is látszik, hogy egyelőre bizonyára nem azok nyertek legtöbbet a csatlakozáson, akik leginkább rászorultak volna. A szerzővel

együtt csak bizakodhatunk abban, hogy ez a jövőben változhat, és a bővítés szociális aspektusa is mind nagyobb hangsúlyt fog kapni.

A könyv szelleme mindvégig figyelemmel van arra, hogy jelenleg is komoly ideológiai viták folynak világ- és Európa-szerte arról, hogy milyen szerepe lehet a szociálpolitikának a gazdaságpolitikai folyamatokban. Minden kétség ellenére maga a szerző is megalapozottnak tekinti az Európai Szociális Modell mint szimbolikus kifejezés létjogosultságát, hiszen e „címké” igazolására eddig is éppen elegendő specifikus szociális vívmányt mutatott fel az integráció, illetve maguk a szociális megközelítések tekintetében eddig is kimutatható strukturális konvergenciát tanúsító tagállamok. Mindez ugyanakkor nemcsak tisztán szociális eredmény, hanem egyben a gazdasági teljesítményeknek és a produktivitásnak is a hajtóereje, katalizátora, alapja kell, hogy legyen (a lisszaboni csúcs is hasonlóan újszerűen legitímálta a szociálpolitika gazdasági funkcióját). Ezért is elodázhatatlan nemcsak a megőrzése, hanem a fejlesztése és a kiterjesztése is az Európai Szociális Modellnek, azaz annak a kényes egyensúlynak a keresése, ahol a hatékony szociálpolitika nemhogy hátráltatja, hanem segíti a gazdasági fejlődést. A szerző szerint ezt az egyensúlyt a bővítések igen csak megingatták, annál is inkább, mert a bővítések gazdasági szempontjai elnyomták annak szociális aspektusait.

Mindemellett Vaughan-Whitehead abban a tekintetben is kritikusan foglal állást, hogy meddig engedhető meg a szociálpolitikának az ily módon történő instrumentalizálása, a gazdasági növekedéstől való függővé tétele. Rámutat az ilyen irányú megfontolásokkal járó veszélyekre, és kiemeli a szociális vívmá-

nyok önértéken, távlatibb és integrált, koherens perspektívában történő kezelésének fontosságát. Hozzáteszi: a szociálpolitika gazdasági növekedési faktorként történő tematizálása csak a szociálpolitika megerősítésére és elmélyítésére lehet adekvát érv, semmiképpen sem vezethet annak koncepcionális módosítására. Összességében azt lehet mondani, hogy a szerző – némileg érthetően – szkeptikus az Európai Szociális Modellt az alkalmazkodóképesség és a flexibilitás jegyében modernizálni igyekvő törekvésekkel szemben, és inkább a tradicionális modell elmélyítésére helyezné a hangsúlyt. Különösen azért is foglal így állást, mert meglátása szerint a „modernizáció” szinte a bővítésekkel párhuzamosan, ám éppen az általa feltárt realitások és az általa indukált kihívások kellő feltérképezése és számbavétele nélkül indult meg. Márpedig a bővítések kontextusában – már-már „történelmi szükségszerűségként” – éppen egy minden eddiginél ambiciózusabb, átfogóbb és az aggasztó szociális különbségek kezelésére képes szociálpolitika igénye látszik kirajzolódni. Egy bizonytalan, a dereguláció koncepciója mentén haladó, a gazdaságtól függővé tett, leszűkített „modern” neoliberais szociálpolitika a szerző szerint semmiképpen sem lenne e céloknak megfelelő. Nagyban múlik tehát a Bizottságon és az egyéb nemzetközi intézményeknek (ILO, Világbank, IMF) a jövőbeli, az Európai Szociális Modellt is érintő erőfeszítésein, hogy a világ az európai avagy az amerikai mintájú kapitalizmus útján halad-e tovább.

Melyek lennének a szerző szerint a legfontosabb ilyen erőfeszítések? Csak címszavakban – a teljesség igénye nélkül – álljon itt Vaughan-Whitehead néhány, az európai modell megerősítését szolgáló hivatott, a könyvben részletesen kifej-

tett és alátámasztott felvetése: fontos a munkaügyi és szociális standardok kiterjesztése, jogi megerősítése; meg kell akadályozni, hogy a nyitott koordináció korlátozott hatékonyságú új módszere több (pl. helyettesítője) lehessen, mint kiegészítője a hagyományos, „keményebb” jogharmonizációnak; el kell kerülni, hogy kialakulhasson egy, a különbségeket bizonyára még inkább kielező többsebességű Európa a „megerősített együttműködés” intézményének jegyében; még nagyobb hangsúlyt kell fektetni a szociális „acquis” végrehajtásának kikényszerítésére és a monitoringra, túlterjeszkedve a pusztán jogi „megfelelőséget” (harmonizáltságot) vizsgáló adminisztratív metodikán; növelni kell a „szociális dömpingre” vonatkozó információk, adatok megismerhetőségét és javítani azok következményeinek analízisét. Mindemellett elodázhatatlan, hogy az európai szociálpolitika eddig is sokrétű eszközei integráltan, jól megválasztva, egységes koncepció mentén kerüljenek alkalmazásra. A fenti szempontok mellett, a bővítések kontextusában különösen fontos a strukturális alapok megfelelő, a csatlakozó államokat se-

gítő kiterjedt felhasználása, nélkülözhetetlen az európai szociális dialógus megerősítése, és éppen olyan fontos a megfelelő új eszközök keresése is, mint az alkotmányos szerződés és az Alapjogi Charta.

Természetesen nem pusztán a bővítési folyamat jelent manapság kihívást a hagyományos Európai Szociális Modellre nézve, ám fokozottan kihangsúlyozza az általa okozott nehézségeket az a tény, hogy e folyamat éppen egybeesik azoknak a – szerző által is veszélyesnek leírt – trendeknek (ld.: mélyülő globalizáció, a neoliberais elvek hatása, a modernizáció és a flexibilitás igénye, a multinacionális vállalatoknak a közpolitikai cselekvést is már-már korlátozó megerősödése stb.) az egyszerre partot érő, és egymásba csapó hullámaival, amelyek önmagukban is megkérdőjelezhetik és alááshatják a Európai Szociális Modell fenntarthatóságát. Mindezek szellemében érthető, ha a könyv szűkebb témája, tehát az Európai Szociális Modell és az újonnan csatlakozó „keleti” államok távlatibb viszonya, még ilyen alapos elemzések fényében is több mint talányos.

KUN ATTILA

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

Die Presse

Magyarország: Még húsz év atomerőmű

A Budapeستől délre található paksi atomerőmű a négy reaktor üzemidejét még húsz évvel szeretné meghosszabbítani – tájékoztatja az atomenergia felhasználása iránt amúgy különös ellenérzést érző osztrák olvasókat a tekintélyes polgári lap munkatársa, Michael Lohmeyer.

Már a múlté az az ijedtség, amelyet nemcsak az osztrákok, hanem a magyarok is éreztek: a Budapeستől délre, Bécs-től kevesebb mint 300 kilométerre fekvő paksi atomerőmű üzemeltetői kérelmeztek az erőmű működési idejének meghosszabbítását – alig két évvel egy komoly baleset után.

„2008 a határidő, hogy eldöntsük, beleegezzünk-e, vagy sem” – mondja Lux Iván, a magyar atom-felügyeleti hivatal (Országos Atomenergia Hivatal – a szerk.) főigazgató-helyettese, a Die Pressének adott interjújában. „Valójában sokkal korábban meg kell hoznunk a döntést.” Már készül a környezeti hatástanulmány – az engedélyhez vezető út egyik legjelentősebb akadálya. További 20 évről van szó. Az 1973-ban megkezdett építéskor a reaktorokat 30 év üzemidőre tervezték.

Lux így folytatja: „Tudomásunk szerint nincs akadálya az üzemidő meghosz-

szabbításának.” A paksi atomerőmű egyik szóvivője szerint „a parlamenti pénzügyi bizottság delegációja meglátogatta Paksot, és nagy többséggel az üzemelés folytatása mellett foglalt állást.” Az atomtámogatókat azonban sürgeti az idő: ahhoz, hogy az engedélyt problémamentesen megkapják, a reaktoroknak mindenképpen generáljavításon kell átesniük.

Még nincs két éve, hogy Paks egész más okból került az újságok címlapjára: egy különleges baleset miatt. És csak az előző héten volt tüzeset is a paksi erőműben. Miroslav Lipar, korábban a szlovák atom-felügyeleti hivatal vezetője, jelenleg az IAEA (Nemzetközi Atomenergia Ügynökség) atomerőmű-biztonsági részlegének vezetője mondja a 2003-as balesetről: „Olyan, hogy fűtőelemek sérültek meg, összesen csak háromszor fordult elő. Ahhoz képest, amit Temelinből jelentettek, a paksi ekkora volt.” Az „ekkora volt”-nál Lipar felfelé kinyújtja a jobb kezét, amellyel a paksi baleset jelentőségét mutatja – a bal kezét pedig (amellyel Temelint jelzi) lefelé. „Mi ezt nagyon, nagyon, nagyon komolyan vesszük” – szögezi le Ken E. Brokman, az IAEA nukleáris létesítmények biztonságáért felelős részlegének vezetője is.

A bécsi székhelyű atomenergia hivatal 60 oldalas jelentése számos hiányosságot felsorol: amikor a tisztítótartályban kicserélésre került fűtőelemek szivárogni kezdtek, az uránmaradványok miatti víztúlmelegedés teljesen észrevét-

len maradt, bár buborékok keletkeztek. Az IAEA hiányosságokat állapított meg a személyzet képzésében, a felügyelő hatóság ellenőrzésében és a fűtőelemek tartályának felszereltségében is – továbbá „poor housekeeping”-et az 1-es és a 2-es reaktorban.

A baleset arra indította a Greenpeace környezetvédő szervezetet, hogy a Meteorológiai és Geofizikai Boku-Intézet környezet-meteorológiai részlegénél megrendeljen egy tanulmányt egy esetleges atomerőmű-baleset Ausztriára gyakorolt hatásairól. Petra Seibert, a szerző leszögezte: „Abból indultunk ki, hogy az atomerőműből a cézium-137 15 százaléka az atmoszférába kerül.” Az 1986-os csernobili katasztrófánál ez a szám 50 százalékos volt.

Josef Pröll környezetvédelmi miniszter egyik szóvivője az üzemidő meghosszabbításával kapcsolatban hangsúlyozta: „Képviselni fogjuk Ausztria érdekeit. És világossá tesszük, hogy az atom-áramnak vannak alternatívái.”

www.diepresse.at

Die Welt

A magyar gazdák irigylik lengyel kollégáikat

Az új EU-tagállamok polgárai nincsenek egy véleményen a csatlakozás előnyeit illetően, a gazdák tiltakoznak a brüsszeli kifizetések késése miatt – írta bécsi keltezéssel a nagy hagyományú konzervatív német lap tudósítója, Petra Stuiber.

A magyar gazdák dühösek... a Brüsszelből jövő közvetlen kifizetések váratnak magukra – egyszerűen beragadtak, amiért ismét csak az EU-bürokrácia a

felelős. Az, hogy Pásztohy András, az FVM államtitkára a budapesti tüntetést „politikai motivációjú”-nak nevezte, illetve úgy ítélte meg, hogy ezáltal sem válnak megoldottá a magyar mezőgazdaság strukturális problémái, nem sokat javított a már amúgy is nagyon kedvezőtlen hangulaton. A magyar gazdák az EU-csatlakozás veszteségeinek érzik magukat az esemény egyéves évfordulójának közeledtével. Sok termelőüzem előreedett és veszteségesé vált, mintegy 100 ezer tanyasi gazda – akiket politikai beszédekben gyakran neveznek a nemzet „szíve csücskének” – még mindig kénytelen áram nélkül élni. Brüsszelből támogatási eszközöket igényelni fáradságosnak tűnik, a bürokratikus akadályok csaknem áthidalhatatlannak látszanak, és a büszke „pusztai gazdáknak” rá kell jönniük, hogy más országok is állítanak elő magas szintű termékeket az európai piac számára. Ezért állították fel standjukat felháborodott magyar méhészek Brüsszelben az EU Bizottság előtt, hogy tüntessenek a Kínából, illetve Argentínából behozott olcsó importméz ellen. De a konkurenciát a saját ajtajuk előtt is megtalálhatják. A nagy magyar kereskedelmi láncok 2004. május 1. óta a tejet és a tejtermékeket inkább az (olcsóbb) Szlovákiából szerzik be.

Sok gazda szubjektív megítélésének ugyanakkor „kevés köze van az objektív tényekhez” – mondja Inotai András, a budapesti Világgazdasági Kutatóintézet igazgatója. A közvetlen kifizetések is beleértve a gazdák bevétele mintegy 20 százalékkal növekedett, jelentősen nagyobb mértékben tehát, mint másoké Magyarországon. A magyar gazdák azonban elsősorban lengyel kollégáikat irigylik, akik akár 50 százalékkal is többet keresnek, mint a csatlakozás előtt. „Az a kérdés, hogy mennyi pénzt kapunk Brüsszelből,

sajnos háttérbe szorítja azt a sokkal fontosabb kérdést, hogy mi is ott a mi tenni-valónk” – véli Inotai. A magyar politikusok még nem tisztázták azt a rendkívül fontos kérdést: milyen álláspontokat is képviselünk, melyik irányba is akarunk haladni? A magyar EU-politika szabad fejlődését az is megnehezíti, hogy az ország politikailag megosztottá vált. Röviddel ezelőttig Orbán Viktor Fidesz-pártelnök „egy lehetőséget sem hagyott volna ki arra, hogy Magyarországot Brüsszelben befeketítse.” Orbán azóta – talán az új szocialista miniszterelnök, Gyurcsány Ferenc közkedveltsége miatt is elbizonytalanítva – visszahúzódóbb lett. Hogy ez vajon tartósan így marad-e, a legtöbb politikai megfigyelő nem merné megjósolni.

A magyarok többségében pragmatikus EU-polgárok. „A csatlakozást úgy ünnepelték, ahogy a szilvesztert szokás. Az emberek kicsinosították magukat, pezsgőt ittak – ugyanakkor érzelmileg nem rázta meg őket különösebben ez az esemény” – mondja Vörös T. Károly, a Népszabadság című napilap főszerkesztője. A magyarok belépése az Európai Unióba optimista volt, de nem eufórikus. „Ez nem is csoda, ha azokra a változásokra gondolunk, amelyekben az ország az utóbbi 15 évben keresztülment” – véli Vörös. A mérleget láthatjuk is: az infláció lefékeződött, a bérek lassan, de folyamatosan növekednek, az export és a GDP gyorsabban, a munkanélküliség pedig lassabban növekszik, mint a nyugat-európai országokban. Egy közvélemény-kutatásban pedig a megkérdezett magyarok fele úgy vélte, hogy helyzetük jelenleg jobb, mint az EU-csatlakozás előtt. „Ez nem jelenti azt, hogy a másik 50 százalék úgy gondolja, hogy most rosszabb lenne” – elemez Inotai, a kutató. Sok magyar életében a legnagyobb

fordulatot azonban nem az EU-csatlakozás hozta, hanem az előtte lezajlott átmenet folyamata. Áremelés az alkohol- és dohánytermékek adója miatt, az ÁFA-kedvezmények megszűnése – mindezt nem a csatlakozás dátumával kötik össze a magyarok.

www.welt.de

Wiener Zeitung

Készülődés a nagy rohamra

A szomszédos országok attól tartanak, hogy az illegális bevándorlás célpontjaivá válhatnak, ezért megelőző intézkedéseket tesznek. Erről készített körképet a hivatalos osztrák napilap.

Ausztria szomszédai: Csehország, Magyarország és Szlovákia eddig még nem váltak a kelet-európai és az ázsiai menedéjgigényelők elsődleges célpontjaivá. Sokkal inkább átcsempésző utak vezetnek keresztül ezeken az országokon, a ténylegesen irányba vett célpontok sokkal nyugatabbra fekszenek. Az új EU-országokban azzal számolnak, hogy ez a helyzet a jövőben megváltozik, és igyekeznek felkészülni a várható menekültáradatra.

Ausztria szomszédos országaiban menedéjgigényt kapni nem tűnik egyszerűnek: Szlovákiában 2001 és 2004 között pontosan 64 menedéjgigényelést bíráltak el pozitívan. Csehországban ez a szám 2004-ben 142 volt, Magyarországon pedig 149.

A kérelmezők továbbutaznak

A számok azonban megtévesztők, hiszen a legtöbb menekült számára ezek a közép-európai országok jelenleg még nem szá-

mítanak célországoknak. Legtöbbször azért szüntetik meg a menedékjogi eljárást, mert a kérelmezők rövid idő elteltével eltűnnek az országból, nyugatabbra utaznak tovább. Így Magyarországon a kérelmek, illetve az eljárások 70 százaléka néhány hét után megszakad. Szlovákiában a menedéket kérők 95 százaléka gazdasági menekült, az utóbbi években a kérelmezők száma jelentősen csökkent.

„Rohamot” várnak

Az új EU-tagállamokban ennek a trendnek a megváltozását várják. A magyar kormány például arra figyelmeztetett, hogy „mi válnak az illegális bevándorlás célországává.” Első lépésként a menekültzállásokat bővítették 500-ról 3000 férőhelyre. Ezen kívül Budapest az elmúlt öt évben 40 millió eurót költött a határok biztonságára. Most az Európai Uniónak kell további 150 millió eurót rendelkezésre bocsátania.

2004. május 1. óta mindhárom országban érvényben van a dublini konvenció. Ez többek között azt jelenti, hogy a menedék iránti kérelmeket ott kell elbírálni, ahol benyújtották őket. Ez az egyezmény minden EU-tagállam vonatkozásában szabályozza az illetékességet az EU területén benyújtott menedékjog iránti kérelmeket illetően. A schengeni egyezmény rendelkezéseihez hasonlóan, a konvenció szabályozza, hogy melyik tagállamnak kötelessége egy menekültstátus iránti kérelmet elbírálni, illetve egy menekült esetleges kitoloncolása céljából intézkedni.

Aggodalom a visszaélések miatt

A cseh kormány nemrég megszavazott egy olyan törvényjavaslatot, amely

a – Prága számára már eddig is sok gondot okozó – menedékkal való visszaélést hivatott korlátok közé szorítani. Amennyiben a parlament is elfogadja a törvénymódosítást, a belügyminisztérium által elutasított kérelmezők panaszos ügyeit hamarabb lehet majd elintézni. A jövőben egyes bírók döntenének a panaszokról, és bizonyos esetekben nem is lenne lehetséges panaszt benyújtani. Eddig Csehországban az illetékes körzeti bírósághoz, azután pedig a legfelsőbb bírósághoz is fordulhattak az elutasított kérelmezők. Ameddig a fellebbezést nem bírálják el, addig a kérelmező tartózkodásának költségeit a cseh hatóságoknak kell állniuk. A törvénymódosítás után ez már nem lesz így; az ilyen célú intézmények lakóinak a jövőben a szolgáltatások egy részéért maguknak kell fizetniük.

Magyarországon a menedékjogról szóló törvény szerint csak egyetlenegy fellebbezési szint lehetséges a negatív döntés ellen. Hatósági fellebbezés vagy bírósági másodfok nem létezik.

Februártól munkavállalási engedély

Szlovákiában február 1-jén lépett életbe egy olyan törvénymódosítás, amely szerint a menedékjogot kérelmezőt 15 napon belül tájékoztatni kell jogairól, valamint kötelezettségeiről. A szlovák bevándorlási hivatal jogot kap arra, hogy akár orvosi vizsgálatot (röntgent) is igénybe vegyen a menedéket kérő valódi életkorának megállapítása érdekében. Ha a menedékjog megadását illetően egy éven belül nem születik döntés, a kérelmező automatikusan munkavállalási engedélyhez jut Szlovákiában.

Národna obroda

Nagy-Magyarország Orbán autóján

Orbán Viktor ex-miniszterelnök személygépkocsiját Nagy-Magyarországot ábrázoló matrica díszíti – idézte a szlovák hírügynökség tudósítását (számos más pozsonyi újsághoz hasonlóan) a liberális szemléletéről ismert napilap.

Vitát váltott ki a magyarországi politológusok között az a hír, hogy a volt miniszterelnök és a Fidesz-MPP elnökének autóját Nagy-Magyarországot ábrázoló matrica díszíti.

Orbán ezüstsínű Volkswagen Golfja nemrégiben megjelent a magyar TV2 televízió felvételein. A gépkocsi hátsó ajtaján világosan kivezető volt a Nagy-Magyarország kontúrjait követő trikolór alapú H betűs matrica. Erre a felvételre felfigyelt az Origo internetportál, amely fényképet is közzétett. A portál utal arra, hogy biztosan Orbán autójáról van szó, mivel az szerepel a vagyonynyilatkozatában is, s a vagyonynyilatkozat szerint 2001-ben vásárolta azt.

Az egyik televízió vitaműsorában a politológusok a matricával összefüggésben kifejtették, hogy az más fénybe állítja Orbánnak a magyar nemzet határok feletti egyesítésével kapcsolatos kijelentéseit. Hozzáfügték, hogy ez felelőtlenség a részéről.

A matrica élénk internetes vitát váltott ki. Sokan elítélték Orbánt, mint revizionistát, míg mások feltették a kérdést: miért ne lehetne ilyen módon is emlékeztetni a magyarokkal szembeni trianoni igazságtalanságra?

Orbán a „nemzeti kártyára” tesz, mivel a legutóbbi választásokon jelentősen visszaesett támogatottsága a konzervatív

beállítottságú választók körében. A Nagy-Magyarország térképét ábrázoló matricákat a Budapestre érkező látogatók szinte bármely trafikban megvehetik.

www.narodnaobroda.sk

Kurier

„Szem előtt tartani a jövőt”

„Antall József szelleme visszatért!” – riadóztatnak Magyarország egyes szomszédai. A miniszterelnök 1990-es beszédére utalnak ezzel, amikor azt mondta, hogy „lélemben 15 millió magyar miniszterelnökének” szeretné érezni magát. E mögött sokan vélték határrevíziós szándékot felfedezni. „Nem hinném, hogy ilyen szándékai lettek volna” – nyilatkozott Magyarország külügyminisztere, Somogyi Ferenc a Kuriernak, hozzátéve, hogy „nekünk pedig méganynyira sincsenek.”

Valójában a magyar kabinet nemrég bejelentett „új nemzetpolitikájáról” van szó, amely az 1920-as párizsi békeszerződéssel (Trianon) szétdarabolt nemzet „határokon átnyúló újraegyesítését” tűzte ki célul. Többek között egy „nemzeti vízum” bevezetésével, egy gazdasági programmal a külföldi magyarok számára jelenlegi lakóhelyükön, az autonómia iránti törekvéseik támogatásával, beutazásuk, illetve az anyaországba való áttelepülésük megkönnyítésével. „Azaz egy olyan politikával, amely nem a múlt sérelmeit, hanem a jövőt tartja szem előtt.”

Ezúttal is akadnak „félreértések”. Somogyi miniszter egyetlen szomszédos országot sem említ, még Szlovákiát sem, ahol magas rangú politikusok a magyar kisebb-

ség autonómiáját még csak egy lehetséges beszédtema szintjén is elutasítják.

„Világossá kell tenni, hogy nem a határon túli honfitársaink nevében, hanem – alkotmányos kötelességünknek megfelelően – érdekükben akarunk cselekedni. Konzultációkon keresztül, melyeket nemzetpolitikai projektjeinkről a határon túli magyarok és a szomszédos államok képviselőivel egyaránt le kívánunk folytatni” – mondja Somogyi. Hiszen a régió stabilitása és valamennyi feszültség megszüntetése Budapest számára rendkívül fontos.

A 69 éves (!) hivatásos diplomata, aki tavaly november óta külügyminiszter, Magyarország EU-n és NATO-n belüli tevékenységének további erősítése mellett foglal állást. Főtárgyaló volt a csatlakozási tárgyalásokon. Az Európa és az Egyesült Államok közötti átmeneti (Irak és Irán miatti) feszültségek komoly gondokat okoznak neki: „Remélem, sosem leszünk kénytelenek Európa és Amerika között válaszítani” – hangoztatja Somogyi Ferenc.

www.kurier.at

Új Szó

A kapkodó Budapest

Soha nem volt ilyen szertelen Magyarország szomszédságpolitikája, mint mostanság – vélekedik az egyetlen szlovákiai magyar nyelvű napilap kommentátora, Molnár Norbert. Folyamatosan az az érzése az embernek, hogy Budapestnek fogalma sincs arról, mit akar. A történet genealógiája világos, az viszont nem, hogy ha az illetékesek ismerik a fejlődés folyamatát, miért nem tudnak a-t vagy b-t mondani – teszi fel a kérdést a pozsonyi magyar újságíró.

Orbán Viktor kormányzása idején Budapest a támadó szerepét játszotta, amivel többnyire magára haragította szomszédait. Medgyessy Péter merőben más politikát folytatott: meghunyászkodott és folyamatosan védekezett. Mivel Gyurcsány Ferencet mindenki pragmatikus politikusként jellemezte, az elvárás vele szemben a kettő közötti út megtalálása volt. Ehelyett Gyurcsány folyamatosan gesztusokat próbál tenni, méghozzá mindenkinek. A kettős állampolgárságról szóló népszavazási kampányban karakánul kiállt a nem mellett, amit a szomszédos kormányok jó szemmel néztek, majd belőtte a köztudatba az autonómiakonceptiót, a nemzeti vízumot, a Szülőföld programot és még sorolhatnám, de nem vetette el teljesen az esetleges kettős állampolgárságot sem, amit a szomszédos országok nem néznek jó szemmel. Igazodjon el ezen valaki.

A legfelfoghatatlanabb az egészben az, hogy a Gyurcsány-kormány egyetlenegy esetben sem lépett fel kezdeményezően, mindig csak futott az események után. Az MVSZ által kezdeményezett, a határon túli magyar és a magyarországi ellenzéki pártok által támogatott népszavazás idején Gyurcsány előállt a Szülőföld programmal, csak hogy mondjon valamit, hogy ne az ellenzék tematizáljon. Amikor a határon túli magyar pártok összeültek a Vajdaságban, hogy számba vegyék az aktuális magyar kormány bűneit, akkor Gyurcsány bejelentette, hogy támogat mindenféle autonómiaötletet. Amikor elkezdődött a magyar–magyar szakmai egyeztetés, akkor a kormány nemzeti vízummal meg ilyesmikkel rukkolt elő. Aztán, ha megkapargatjuk a felszínt, kiderül, hogy a Szülőföld programról senkinek nincs elképzelése, igazából pénzzel kellene megtölteni, ami

szintén nincs. (Nem beszélve arról, hogy a határon túlra guruló forintok összege egyre csak nő, miközben látszata nemigen van.) Nem tudni azt sem, mi az a nemzeti vízum, mert azt sem gondolta senki végig. Csak azt tudni, hogy az autonómiakonceptiók en bloc támogatása sem a kisebbségeknek, sem a szomszédoknak nem jó. Ezek után mit gondoljon egy szomszéd kormány az egymást követő magyar kabinetekről?

Például azt, hogy Budapestnek nincs nemzetkonceptiója. Ehhez mi hozzátehetjük, hogy ez nemcsak a mai magyar

kormányra vonatkozik, hanem az elmúlt tizenöt évre is. Fogalma sincs arról, mit akar kezdeni a határon túliakkal, a határon túliak pedig nem tudják, mit várhatnak Budapesttől, ezért a folyamatos követelődés és vagdalkozás. Egyszer össze kellene zárni egy vadászkastélyba az összes magyar politikust, s – mint a pápaválasztásnál – addig ki nem engedni őket, amíg nincs meg a vízió. Addig ugyanis ez a kérdés a napi politika kútmérgezője lesz az egész Kárpát-medencében.

TABLE OF CONTENTS

| | |
|--|-----|
| “We are standing with our back to the external world” – Interview with PÉTER BALÁZS | 3 |
| ZOLTÁN LÉKÓ: Human rights in the Constitutional Treaty of The European Union | 8 |
| MIKLÓS HARGITAI: From one to one and a half – Why do we not use solar energy? | 35 |
| OSZKÁR FÜZES: Crossing – Bulgaria at the threshold of the EU | 42 |
| Review | |
| TAMÁS GYULAVÁRI–ÉVA LUKÁCS GELLÉRNÉ: Rights of legal and illegal immigrants in the European Union | 47 |
| LÁSZLÓ HOVANYECZ: States or nations? – Discussion on the place of our region in Europe | 76 |
| Current affairs in the EU | |
| <i>Foreign Affairs Office of the National Assembly</i> | |
| MARIANNA GYÖRKÖS–KRISZTIÁN KOVÁCS: The European Union’s action plan on Ukraine: the continuation of a long road | 81 |
| <i>Hungarian Central Statistical Office</i> | |
| ESZTER NÉMETH: EU accession as reflected in the statistics | 90 |
| Book review | |
| Daniel C. Vaughan-Whitehead: EU Enlargement Versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model | 102 |
| Monitor | 111 |
| English Summaries | 119 |

SUMMARIES

“WE ARE STANDING WITH OUR BACK TO THE EXTERNAL WORLD” - INTERVIEW WITH PÉTER BALÁZS

We asked Péter Balázs - the diplomat having worked at every possible grade of diplomacy - some questions concerning the future of the Union. Talking about the Hungarian economic interests he states that deepening and strengthening the integration are in the interest of Hungary, because for an economic entity of 10 million people it is advantageous to be able to solve its problems within an area of 455 million people.

At the same time he thinks that since the adhesion the question of Hungary's integration into the Union has been pushed into the background. Although by adapting ourselves to the Union environment, we lost our previous competitive advantage. Today it is not the competitiveness of our products that counts, but our ability to attract capital. Commenting on the Lisbon process Mr. Balázs told us that in his opinion setting common European competitiveness goals was a too ambitious aim, because of the differences in circumstances and the unavailability of means. Concerning the further widening of the Union he believes that the membership of Turkey will burst the frameworks of the EU, and it will endanger the budget and the decision-making system, because the double majority system cannot be sustained with a country being poor and having 80-90 million inhabitants.

ZOLTÁN LÉKÓ HUMAN RIGHTS IN THE CONSTITUTIONAL TREATY OF THE EUROPEAN UNION

With the European Constitution coming into force and the EU joining the European Convention on Human Rights the protection of human rights in the European Union will change radically. The text of the Constitution does not contain significant changes compared to the provisions of the establishing treaties currently in force, and to the decisions of the European Court of Justice. However, it has to be emphasized that with the uniform structure and the incorporation of the Charter of Fundamental Rights into the text the probably most modern protection system of fundamental rights has come to existence.

In the field of the protection of rights of individuals at the European Court of Justice the regulations should be developed further: A system of legal remedy should be elaborated, enabling efficient protection of individuals within the frameworks of a process of the European Court of Human Rights, in case of violation of rights laid down in the Constitution.

MIKLÓS HARGITAI **FROM ONE TO ONE AND A HALF - WHY DO WE** **NOT USE SOLAR ENERGY?**

We hear and read more and more about how the climate change, on which experts have commented quite carefully so far, now has become reality. We could think that under such circumstances the exploitation of renewable sources of energy is going on with great dynamism in our country. Especially as we are not scarce of them at all. Hungary is in an equally advantageous position concerning the utilization of solar energy, biomass production, geothermal energy and wind-power. The data contained in the essay show, however, that although the European Union encourages the exploitation of renewable sources of energy, we - with the exception of biomass - almost do not take advantage of our possibilities at all.

OSZKÁR FÜZES **CROSSING - BULGARIA AT THE THRESHOLD OF THE EU**

Around the date of publication of this article, Bulgaria will sign the treaty of adhesion, and – in case of no unexpected incidents – it will become a member state of the European Union on 1st January 2007. Through this country with eight million inhabitants and a total yearly income of less than twenty billion euro, the EU will arrive to the most important crossing of the Balkan – in multiple senses of the word. What advantages and disadvantages, what tasks will this event mean for Bulgaria, a country with a turbulent history? – the author of our article is looking for an answer to these questions.

TAMÁS GYULAVÁRI-ÉVA LUKÁCS GELLÉRNÉ **RIGHTS OF LEGAL AND ILLEGAL IMMIGRANTS** **IN THE EUROPEAN UNION**

In the European Union for already decades a thorough regulation has existed on the subject of the freedom of movement of EU citizens, and on their employment and social rights in connection with that. The regulation of the rights of legal and illegal immigrants coming from third countries has on the contrary been started only with the Treaty of Amsterdam, at the turn of the millennium. As a consequence of migration having become a mass phenomenon during the last decade, the ostrich policy of the communities concerning the rights of immigrants cannot be pursued any further. In order to clear the legal status of legal and illegal immigrants as a first step the primary legislation has been completed with rules of competence, and then directives and regulations were born. In our study the authors are looking for answers to the question what ways has community legal policy found to deal with migration pressure.

LÁSZLÓ HOVANYECZ

STATES OR NATIONS? – DISCUSSION ON THE PLACE OF OUR REGION IN EUROPE

Large audience has gathered at the book introduction recently held in the conference hall of the Czech Centre. Three institutions – the Czech Centre in Budapest, the Polish Institute and the Slovak Institute – have organized the presentation of the work titled “The Price of Freedom” by Piotr S. Wandycz with the subtitle “History of Central-Eastern Europe from the Middle Ages until Today”, published in Hungarian by the publishing house Osiris. At the event, Dusan Kovac, Slovak historian, Jan Kren, Czech historian, Maciej Szymanowski, Polish historian and Pál Tamás, Hungarian sociologist made presentations reviewing the book. The article gives an outline of the interesting discussion emerged after the introduction of the book, concerning the identity problems of our region.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

| | |
|---------------------|--|
| PÉTER BALÁZS | university professor |
| ZOLTÁN LÉKÓ | jurist, politologist, expert on European law, works since 2000 at the Ministry of Justice, as a colleague of the Department of Constitutional Law he is involved with questions of European Union public law |
| MIKLÓS HARGITAI | journalist at Népszabadság |
| OSZKÁR FÜZES | journalist on foreign affairs, publicist, senior colleague at Népszabadság, former Brussels correspondent of the journal |
| TAMÁS GYULAVÁRI | Jurist, docent at the Chair of Labour Law at the University of Pécs |
| ÉVA LUKÁCS GELLÉRNÉ | counsellor in the Ministry of Health, head of the working group on the free movement of persons |
| MARIANNA GYÖRKÖS | colleague of the EU Department at the Foreign Affairs Office of the National Assembly |
| KRISZTIÁN KOVÁCS | colleague of the EU Department at the Foreign Affairs Office of the National Assembly |
| ESZTER NÉMETH | economist, head of the International Dissemination Section of the Hungarian Central Statistical Office |
| ATTILA KUN | assistant lecturer at the Chair of Labour and Social Law at Károli Gáspár University of the Hungarian Reformed Church, second year PhD student at the same chair of the University of Szeged |

E számunk szerzői

| | |
|---------------------|---|
| BALÁZS PÉTER | egyetemi tanár |
| LÉKÓ ZOLTÁN | jogász, politológus, Európa jogi szakjogász; 2000 óta az Igazságügyi Minisztériumban dolgozik, ahol az Alkotmányjogi Főosztály munkatársaként európai uniós közjogi kérdésekkel foglalkozik |
| HARGITAI MIKLÓS | a Népszabadság újságírója |
| FÜZES OSZKÁR | külpolitikai újságíró, publicista, a Népszabadság főmunkatársa, a lap korábbi brüsszeli tudósítója |
| GYULAVÁRI TAMÁS | jogász, a Pécsi Tudományegyetem Munkajogi Tanszékének docense |
| GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA | jogász, az Egészségügyi Minisztérium tanácsosa, a Személyek szabad mozgása Munkacsoport vezetője |
| GYÖRKÖS MARIANNA | az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa |
| KOVÁCS KRISZTIÁN | az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa |
| NÉMETH ESZTER | közgazdász; a Központi Statisztikai Hivatal Nemzetközi Tájékoztatások Osztályának vezetője |
| KUN ATTILA | a Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK Munkajogi és Szociális jogi Tanszékének tanársegédje, a Szegedi Egyetem ugyanezen tanszékének II. évfolyamos PhD-hallgatója |