

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Kulturális ellenforradalom zajlott – Beszélgetés Berend T. Ivánnal, a Kaliforniai Egyetem professzorával ■ Lévai Katalin: Európai romapolitika ■ Heltai András: A „vesztesek koalíciója” – sikerre ítélve ■ Miguel Ángel Navarro Portera: Az Európai Unió Tanácsának spanyol elnöksége – 2010. első félév ■ Nagy Károly: Reform versus válságkezelés

XIV. ÉVFOLYAM 1. SZÁM | 2009. JANUÁR

EURÓPAI TÜKÖR

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

Felelős kiadó: Korsós Tamás

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

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

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

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

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

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: Omigraf Kft.

Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151

EURÓPAI TÜKÖR

2009/1.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

TARTALOM

Kulturális ellenforradalom zajlott – Beszélgetés BEREND T. IVÁNNAL, a Kaliforniai Egyetem professzorával (Hovanyecz László)	3
HARGITA ÁRPÁDNÉ: Sikereink, és ami még a megoldáshoz hiányzik. Gondolatok Magyarország EU-csatlakozási tárgyalásai lezárásának hatodik évfordulójára III.	9
LÉVAI KATALIN: Európai romapolitika.	29
MÁTYÁS IMRE: Európai szerződésjog 2003–2008, avagy mit tanulhatunk az elmúlt öt év történéseiből?	33
HELTAI ANDRÁS: A „vesztesek koalíciója” – sikerre ítélve	54
INZELT ANNAMÁRIA: Az üzleti élet szereplőinek részvétele a hazai tudomány- és innovációpolitika formálásában II.	60
KÁRTYÁS GÁBOR: A munkaerő-kölcsönzés közösségi szintű szabályozásának kihívásai a 91/383/EGK irányelv tükrében.	70
Magyar EU-elnökség, 2011	
MIGUEL ÁNGEL NAVARRO PORTERA: Az Európai Unió Tanácsának spanyol elnöksége – 2010. első félév.	87
Európai biztonság- és védelmi politika	
NAGY KÁROLY: Reform versus válságkezelés	92
Szemle	
DOMONKOS ENDRE: A Zapatero-kormány Latin-Amerika politikája az ibéramerikai konferenciák tükrében	111
Uniós aktualitások	
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
HERZOG TAMÁS: Belkereskedelem az Európai Unióban	129
Olvasólámpa	
Philip Moser és Katrine Sawyer (szerk.): Making Community Law – The Legacy of Advocate General Jacobs at the European Court of Justice (A közösségi jogot építve – Jacobs főtanácsnok hagyatéka az Európai Bíróságon) (Asztalos Zsófia).	142
Monitor	149
English summaries	156

Kulturális ellenforradalom zajlott

Beszélgetés Berend T. Ivánnal, a Kaliforniai Egyetem professzorával

A beavatkozás ellen prédikáló kormányzatok, élükön George Bush adminisztrációjával, a laissez-faire talajára helyezkedett angol Labour Party kormányával, most hirtelen államosító beavatkozásokra szánták el magukat. Ennél nyíltabban beismerni az eddigi út kudarcat, a neoliberális kurzus végét nem is lehetne. Az 1973-as olajválság, valamint az azt követő strukturális válság és globalizáció emelte uralomra ezt az irányzatot, s a mai válság ütötte ki a nyeregből. Új kurzus, közgazdasági paradigmaváltás idejét éljük.

– 2008 októbere óta már nem ugyanabban a világban élünk, mint korábban – hallhatjuk gyakran. Sokszor elhangzik a XX. század eddigi „legnagyobb” válságával, az 1929–33-as világgazdasági válsággal való összevetés is. Ön – a gazdaságtörténet professzoraként – indokoltnak látja a párhuzamok keresését?

– Megítélésem szerint a párhuzam csak kismértékben indokolt. 1929–33 klasszikus agrár- és ipari túltermelési válságként indult, ami 1931–32-ben magával rántotta a bankrendszert is. Az agrárválság már 1928-ban kibontakozott, s az 1920-as években mindvégig magas munkanélküliség volt Európában. Azok az évtizedek a gazdasági nacionalizmus éveit voltak, az országok önellátásra törekedtek, és magas vámokkal védtek belső piacukat. Ennek ellenére világválság bontakozott ki, ami alól egyedül a Szovjetunió volt kivétel, hiszen gazdasága teljesen izolált volt a világgazdaságtól.

A mai válság sajátos bankrendszeri válságként indult, ami – a modern gazdaság keretei között, amikor a gazdaság egésze hitelezésre épül – magával ragadta a gazdaság nagy részét. A megbénult hitelezés mind a magánfogyasztást, mind pedig az ipari életet befagyasztotta. Manapság globalizált világgazdaságban élünk. A fejlődő vagy átalakuló gazdaságok bankrendszere zömében nyugati pénzügyi intézetek tulajdonában van – Magyarországon és több más környező országban ez az arány több mint 80 százalék –, így a válság futótűzként terjedt át Amerikából az egész világra. Az azonban igaz, hogy ilyen méretű válságra 1929–33 óta nem volt példa. Ne feledjük, 1950 és 1973 között a közgazdák egy része már arról beszélt, hogy a gazdasági ciklus a múlté, válságok többé nincsenek az új típusú gazdaságban.

– Van, aki szerint maga a tőkés piacgazdaság került válságba, mások úgy vélik, hogy annak csak neokonzervatív modellje bizonyult nem „fenntarthatónak”, sokan pedig az amerikai világgazdasági hegemonia végéről beszélnek. Ön – aki hosszú évek óta él az Egyesült Államokban – hogyan jellemezné a kialakult helyzetet? Egyáltalán, vannak-e lényegi eltérések Európa és az Egyesült Államok vagy más globális szereplők helyzete között, merthogy az aggasztó hírek ugyancsak hasonlóak, bármely részéről is érkezzenek a világnak?

– Itt hadd húzzak párhuzamot 1929–33-mal. Akkor a szélsőbal (Sztálin) és a szélsőjobb (Mussolini) egyaránt arról beszélt, hogy a világkapitalizmus rendszere van

válságban és a kapitalizmus összeomlik. Ez akkor sem bizonyult igaznak. Én úgy látom, hogy ma a neokonzervatív, önszabályozó, globalizált piacgazdaság van válságban. Sokan már évtizedek óta intettek, hogy a globalizált világpiac, s különösen a pénzügyi világpiac, ahol naponta több trillió dollár vándorol ország-, sőt kontinenshatárokon át minden szabályozás nélkül, jóval több, mint a világ együttes GDP-je, s a világkereskedelem összértékének több mint háromszorosa. Ez súlyos válság veszélyét hordja magában, s esetleg, mint *Soros György* 1998-ban megjelent könyvében is kifejtette, a világgazdaság bukásához vezethet.

Amerika és Európa között nincs érdemi különbség, mert a neoliberális gazdaságpolitika *Reagan* elnök, és *Margaret Thatcher* brit miniszterelnök regnálása idejéig „államtalanította” a gazdaságot. A közép- és kelet-európai átalakuló gazdaságok, Latin-Amerika, India és számos más fejlődő ország úgyszólván kötelező erővel kényszerült hasonló útra, mert a nemzetközi pénzügyi intézmények és a nagyhatalmak kormányai támogatásuk, hitelek feltételeként szabták meg az úgynevezett „Washington Consensus” neoliberális követelményeinek teljesítését.

Mégis vannak különbségek a világgazdaság globális szereplői között: Ázsia ugyanis nem követte a neoliberális doktrínát. Japán, a „kis tigrisek,” majd Kína mindig az erőteljes állami irányítás és beavatkozás útját járta. Japán legnagyobb háború utáni gazdasági sikereit, a gazdaságnak az informatikai forradalom követelményeinek megfelelő, modern átalakítását sorozatos ötéves tervek útján, állami vezérléssel valósította meg. A Világbank 1993-ban közzétett „Ázsiai csoda” című jelentése mindent elismerte, azonban úgy vélte, hogy ez az út Európa és az átalakuló kelet-európai országok számára nem járható. Kína is megérezte a világválságot, hiszen gazdasága exportra épül, de hatalmas belső piaca, amit most az állami beavatkozás kiterjedt infrastruktúra-építéssel előtérbe állít, biztosíthatja a további dinamikus növekedést. Eddig csak arról beszélhetünk, hogy ott az évi 9–10 százalékos bővülés 7–8 százalékra mérséklődött. Nagy jelentőségűnek tartom, hogy a mai válság nem öleli fel az egész világot, s Ázsia szerepe számottevő lehet a kilábalásban.

Ami az amerikai világhatalmat illeti, sok jel utal annak fokozatos lezáródására. Ebben semmi különleges nincs. Ha meggondoljuk, a XIX. század Anglia és Nyugat-Európa százada volt. Az angol font volt a világpénz, s néhány európai ország uralta a világ mintegy háromnegyedét. A XX. század Amerika százada lett, a dollár volt a világpénz, és Amerika a fejlett világ elismert vezére. A XXI. század új változásoktól terhes. Kína világhatalommá válása, s Ázsia általános felemelkedése merőben új hatalmi helyzetet teremt. Nagy kérdés, hogy Európa, illetve az Európai Unió miként reagál, eljut-e az integráció lényegi politikai és katonai továbbfejlesztéséig, egy esetleges föderális rendszer megteremtéséig, amely Európát jelenlegi gazdasági szuperhatalmi pozíciója mellett politikai és katonai szuperhatalommá is emelné. Mindez a jövő kérdése, számos ismert és ismeretlen tényező függvénye, amelyeket azonban nem láthatunk át előre.

– *Ma számos szakértő látja úgy, hogy az amerikai jelzőlog-hitelezésből keletkezett világválság kialakulásában komoly szerepe volt a pénzpiacok deregulációjának, illetve annak, hogy a pénzügyi termékek körének és összetettségének viharos expanzióját nem követte az állami szabályozás kiterjedésének és mélységének bővülé-*

se. Végső soron ez tette lehetővé, hogy az úgynevezett származékos pénzügyi eszközök és a velük kapcsolatos tranzakciók óriási tömegben árásszák el a pénzpiacokat. Ezek az eszközök a tényleges pénzösszeg sokszorosát sugallták a szereplők számára, emellett látszólag „terítették” a hitelezési kockázatokat, de végső soron maguk váltak a csőd egyik előidézőjévé. Nem lehetett volna ezt valahogy megelőzni? Egyáltalán, miért nem érzékelték a bajt?

– Pontosan erről van szó! Ne feledjük, hogy a dereguláció, amit vallásos meggyőződéssel hirdettek a neoliberális és konzervatív körök és kormányzatok, hatalmas rövid távú előnyökkel járt. Flexibilissé tette a pénzpiacot, szabaddá a tőkeáramlást, vagyis a tőkék mindig a legkedvezőbb befektetésekbe áramolhattak, s hatalmas tőkebőség jött létre, hitelezéssel többszörözték meg a piacot. Megszűntek azok a korlátok, amelyek megszabták, hogy egy bank alap- és tartaléktőkéjének hányszorosát fektetheti be. A bankok meggondolás nélkül hiteleztek. Sőt az amerikai lakosság is hihetetlenül eladósodott, hitelkártya útján költött meg nem keresett jövedelmeket és pénzügyi fedezet nélkül vásárolt házakat. Ez növelte hatalmasra az ingatlanpiacot és hajtotta fel az árakat. A dereguláció tehát hatalmas konjunktúrát teremtett.

Rövidlátó szemlélet volt azonban nem érzékelné a hosszú távú veszélyeket. Elég volt végül is, hogy az ingatlanpiac összeomoljon, ami az adott helyzetben kivédhetetlen volt, mert a buborék akkorára nőtt, hogy elkerülhetetlenül ki kellett pukkadnia, s az egész megalapozatlan hitelre épített konjunktúra összeomlott.

Jogos kérdés, hogy miért nem érzékelték a veszélyt. Nem érzékelték, mert doktriner módon „hittek” a piac önszabályozó szerepében, abban, hogy az állami beavatkozás és reguláció csak rosszat tesz. Aki pedig Amerikában az állami regulációért lett volna felelős, Alan Greenspan, a Federal Reserve (Nemzeti Bank) elnöke Ronald Reagan óta egészen George Bush elnökig, a pénzügyi varázsló és csodatévő rangjára emelkedett, ünnepelt pénzügyi szupersztár lett. Most bevallotta, hogy el van képedve a fejleményeken, mert ő is hitt a piac önszabályozó szerepében.

De hozzá kell tenni: nem csak hit kérdése volt ez a vakság, hanem önzérdek is. A nagyvállalatok vezető menedzserei számos spekulatív üzletbe bonyolódtak, állandó sikerekről adtak számot a részvényeseknek. A nagybankok hiteleztek, majd a hitelcsomagot eladták, s az így nyert bevételt új jövedelemként jelenthették. Nem csoda, hogy az amerikai menedzseri jövedelmek az évi 1–4 milliárd dollárról évi 100–400 millióra ugrottak.

– A helyzet rendkívüliségére utal az is, hogy a gazdasági nagyhatalmak – sok százmilliárd dolláros azonnali „mentőcsomagjaik” mellett – már 2008 novemberében rendkívüli csúcstalálkozót tartottak. A G20-ak találkozásán elfogadott nyilatkozat szerint szükség van arra, hogy kidolgozzák egy globális válság megelőző intézményrendszer alapjait. Ön reálisnak tartja például egy transznacionális pénzügyi ellenőrző hatóság felállítását, amit Soros György és mások is régóta sürgetnek?

– Igen. A világ számos országa felismerte ennek szükségességét. Anglia és Franciaország, illetve az Európai Unió vezető országai, úgy tűnik, megegyeznek ebben. Az amerikai választások után nyugodtan mondhatjuk: az új amerikai vezetés is egyetért ezzel a szabályozással. Ez szolid alapot ad a rendezés lehetőségére. Végül is 1944 végén a győzelemre álló nagyhatalmak meg tudtak állapodni a Bretton Woods-i

egyezmény elveiben, és létrehozták a fix átváltási árfolyam rendszerét, ami több mint negyed századra szabályozta a nemzetközi pénzüpiacot, és stabil nemzetközi rendszert teremtett. Ma, a globalizált világgazdaságban erre nagyobb szükség van, mint valaha, és ez a felismerés most végre megszületett kormányzati szinteken is. Az áprilisi újabb csúcstalálkozón remélhetőleg jelentős előrelépés történik majd e téren.

– *Ma elviekben mindenki egyetért azzal, hogy a válság leküzdése csak nemzetközi összefogással lehetséges. De mintha a meglévő és alkalmi egyeztető fórumok nem lennének elegendőek, mert láthatóan még azok résztvevői is elsősorban nemzeti alapon keresik a megoldásokat. Egyelőre nem sikerült érdemi együttműködés kialakítani például az Ázsiai és Csendes-óceáni Gazdasági Együttműködés – ugyan csak 2008. novemberben tartott – perui konferenciáján sem, de az EU közös gazdasági újjáépítési terve ellenére is mást terveznek a britek, mást a németek vagy a franciák. Ha új Bretton Woods nem is várható, de kikényszerítheti-e a válság a nemzetek feletti egyeztető fórumok szerepének valamiféle növekedését?*

– Mint említettem, én bízom egy új Bretton Woods-ban, vagyis egy, az új feltételekhez alkalmazkodó új megállapodásban. Ez nem lesz könnyű, mert számos speciális érdek egyeztetésére van szükség, s ez sohasem egyszerű. A pénzügyi válság sokkja azonban remélhetőleg erős ösztönzést ad majd a megegyezéshez. Ami az Európai Uniót illeti, egész fél évszázados története a krízisek, stagnálások, majd hirtelen nekirugaszkodások és előretörések története. Az utóbbiakhoz azonban mindig valami új kihívás kellett. Most feltétlenül választ kell keresni egy új és veszélyes kihívásra. A nemzeti válaszok lehetséges rendkívül limitált, sőt az Európai Unión belül úgyszólván lehetetlen, s ez a felismerés új megoldásokhoz kell hogy vezessen. Obama új kormánya, mint az már kifejezésre is juttatta, ugyancsak nemzetközileg keres megoldást az összekapcsolódott világgazdaság gondjaira. Úgy gondolom tehát, hogy bízhatunk a közös nevező megtalálásában. Hegel ugyan azt mondta, a történelem legfőbb tanulsága, hogy a népek és a kormányok nem tanulnak belőle, de a második világháború óta eltelt időszak azt tanúsítja, hogy ez nem állja meg a helyét. A népek és a jó kormányok igenis tanultak a Nagy Válságból és a második világháború rettenetéből, s megkötötték Bretton Woods megállapodását, megteremtették a szolidaritás elvén nyugvó jóléti államot, és létrehozták az Európai Uniót. Nagy remény van arra, hogy most újabb tanulságokat vonnak le a mai világválság kibontakozásának okaiból és megteszik a szükséges lépéseket a tartósan stabil világgazdasági rendszer kiépítése irányában.

– *Magyarországon – az ön könyveiben is leírt történelmi okok miatt – minden gazdaságról folytatott vita előbb-utóbb eljut az állam gazdasági szerepéről vallott különböző felfogásokhoz. Talán a régi rendszer elvetélt reformkísérletei is szerepet játszottak abban, hogy a rendszerváltás óta az „állam kivonulását” hirdetők pozíciója mindmáig megingathatatlanul mutatkozott. Éppen ezért jelenleg nem nagyon tudunk mit kezdeni a hírekben szereplő nacionalizálási vagy egyéb állami akciókkal, amelyekre évtizedek óta nem volt példa a fejlett piacgazdaságokban. Lehet, hogy éppen a válság hatására sikerül kompromisszumot kötniük a „neokeynesiánusoknak” az „önszabályozó piac” híveivel?*

– Ez nemcsak magyar sajátosság: a második világháború óta gomolyognak ezek a vitakérdések. Az állam kivonulása a neoliberális közgazdasági filozófia sarkköve volt. Ezt végül is nemcsak a konzervatívok hirdették, hanem a korábbi közép-bal pártok és kormányok – még a szociáldemokraták is – elfogadták. Az átalakuló közép- és kelet-európai országokban az átalakulásban vezető szerepet játszó korábbi opposzió természetes reakcióként fordult a neoliberális elvekhez. Nem egy vezető közgazdájuk kijelentette, hogy *Friedrich Hayek*, a neoliberális iskola egyik vezéralakja gyakorolta rá a legnagyobb hatást. Ugyanakkor az állam kivonulása a gazdaságból, mint említettem, úgyszólván kötelező gyakorlattá vált a kormányok számára, ha IMF-kölcsönt igényeltek makrogazdasági stabilizációjukhoz, ami elengedhetetlen volt. Az igazsághoz hozzátartozik, hogy a keynesi közgazdaságtan, ami mintegy négy évtizeden át uralkodott, 1973 után alkalmatlanná vált az akkori válság kezelésére, s ekkor vette át az uralmat a neoliberális filozófia, amely kéz a kézben járt a neokonzervatív, posztmodern nihilizmussal, a felvilágosodás filozófiai örökségének megkérdőjelezésével. A világ szerintük megismerhetetlen, és ezért minden külső beavatkozás káros és felesleges. Valóságos kulturális ellenforradalom játszódott le a világban.

Annál megdöbbentőbb, hogy a beavatkozás ellen prédikáló kormányzatok, élükön George Bush levitézlett adminisztrációjával, a laissez-faire talajára helyezkedett angol Labour Party kormányával, most hirtelen államosító beavatkozásokra szánták el magukat. Ennél nyíltabb beismerése az eddigi út kudarcának nem is lehetne. Ez nyílt beismerése annak, hogy a neoliberális kurzusnak vége. Az 1973-as olajválság és az azt követő strukturális válság és globalizáció emelte uralomra ezt az irányzatot, s a mai válság ütötte ki a nyeregből. Megítélésem szerint új kurzus, új közgazdasági paradigmaváltás idejét éljük. Ma ez leginkább a gyakorlati útkeresés új kormányzati terveiben és lépéseiben ölt testet, leginkább a *Keynes* nevével fémjelzett régi közgazdasági politika útjaira emlékeztet, és a *Roosevelt*-féle New Deal idézi. Biztos vagyok benne azonban, hogy hamarosan megszületnek az új teoretikus elgondolások is. Végül is *Keynes* teljes fegyverzetben csak 1936-ban megjelent monumentális munkájával lépett elő, és *Joseph Schumpeter* ciklusokat értelmező, közel ezer oldalas műve is csak annak az évtizednek a vége felé látott napvilágot.

– *Ma sok helyen a világon – így Európa jó részén is – nagy (talán indokolatlanul felfokozott) várakozással néznek az új amerikai elnök, Barack Obama hivatalba lépése elé. Azt tudjuk, hogy borzasztóan nehéz dolga lesz, és – a válság dimenziói miatt – még a minden új elnöknek kijáró „mézeshetek” is igencsak kérdésesek. Kérjük, ne zárkózzon el attól a kérdésünktől, hogy ön szerint melyek lennének a legfontosabb gazdasági teendők?*

– Sőt, nagy örömmel válaszolok. Magam első perctől Obama híve voltam, mert meggyőzőtt intellektuális kapacitása, ahogy a legbonyolultabb kérdésekre reagált. Valóban nagyon nehéz dolga lesz, hasonló *Franklin D. Roosevelt* feladatához az 1932. évi választások megnyerése után. A legfontosabb feladatoknak még a felsorolása is nehéz és hosszadalmas lenne, hiszen számos nemzeti és nemzetközi teendőről van szó. Ezek között az új, egyenlőségre és közös döntésekre alapozott nemzetközi szövetségi rendszer újratereztéséről. Új nemzetközi rendezésről, ami a környezetvé-

delmi lépésektől a Kiotói Egyezményhez való amerikai csatlakozáson át a kalandor iraki háború befejezéséig és a terror elleni, multilaterális, ésszerű küzdelemig terjed. Ami a legfőbb nemzeti teendőket illeti, a jóléti intézmények fejlesztésére, az univerzális, mindenkire kiterjedő egészségbiztosítás megteremtésére kell mindenképp utalni. Ez már többször kudarcba fulladt, és 47 millió amerikaiak ma sincs egészségbiztosítása. Az Amerikai Egyesült Államok nem jóléti állam, bár Rooseveltnél, majd Johnsonnál több jóléti intézményt vezetett be. Obamára vár, hogy a jóléti intézményrendszert lényegesen továbbfejlessze, s a világ vezető hatalmát a Nyugat jóléti állami útjára vezérelje. Miért is tartozik ez a jelen válság kérdésköréhez? Azért, mert Roosevelt elnök legnagyobb érdeme nem elsősorban a munkahelyteremtés volt, hanem olyan tartós intézményrendszer kiépítése, amely permanensen volt hivatott a lakosságot megvédeni a piaci működés egyenlőtlenséget teremtő negatív hatásaitól. Az oktatási rendszer elemi és középiskolai fokon tragikus állapotban van, és radikális intézkedéseket igényel. Ez is összefüggésben áll a gazdasági problémákkal. Az új, tudásalapú gazdaságot nem lehet kizárólag szakemberimporttal megoldani, hanem világszínvonalú közoktatással kell megalapozni.

S akkor még nem is említettem a gazdaság újraélesztésének kapitális feladatát. Obama egy új roosevelti New Deal-re készül, hatalmas állami infrastrukturális beruházásokra és munkahelyteremtésre. Rendezésre vár továbbá a bevándorlás, az illegális bevándorlók millióinak kérdése is. Mindez szinte emberfeletti feladat, de Barack Obama és a Demokrata Párt meggyőző mandátumot kapott e feladatok megoldására. A várakozás Obama kormányával szemben tehát semmiképpen sem indokolatlan. Lehet, hogy mindezt nem tudja megoldani egy, sőt akár két elnöki ciklus alatt sem, de ha elindul és érdemben előrehalad ezen az úton, akkor a belé helyezett bizalomnak eleget tesz, és nagy lépésekkel mozdítja elő Amerika és az egész világ helyzetének javulását. Bízom benne.

HOVANYECZ LÁSZLÓ

HARGITA ÁRPÁDNÉ

Sikereink, és ami még hiányzik a megoldáshoz

Gondolatok Magyarország EU-csatlakozási tárgyalásai lezárásának hatodik évfordulójára III.

2008 decemberében volt hat éve annak, hogy a keleti kibővítés ún. „Koppenhágától Koppenhágáig” folyamata véget ért. Az Európai Tanács 2002. december 12–13-i ülésén lezárultak nyolc közép-kelet-európai országgal, köztük Magyarországgal, valamint Máltával és Ciprussal a csatlakozási tárgyalások, Románia és Bulgária pedig menetrendet kapott azok befejezésére. Megérett már az idő tehát arra, hogy áttekintsük: mit értünk el a tagság csaknem öt éve alatt, hol vannak még megoldandó problémák, eltekintve az újonnan jelentkező feladatoktól/kihívásoktól. A cikk szerzője 1989 óta intenzíven részt vett ebben a folyamatban: a tárgyalások előkészítő szakaszában és a tárgyalási szakaszban is. Gondolatait, tapasztalatait három részben, három egymást követő számban adjuk közre. Ezúttal a tanulmány harmadik, befejező részét olvashatják.

11. A megfigyelőből teljes jogú tag lesz az Alkotmány szerződés, majd a Lisszaboni Szerződés létrehozásában

Az Alkotmány szerződés stratégiai és történelmi jelentőségű dokumentum, amely hosszú fejlődési folyamat eredményeként született meg. Meggyőződésem szerint akkor is nagy jelentőségű és megkerülhetetlen döntések sorát tartalmazza, ha egy-egy tagállami népszavazás – amelynek nincs sok köze magának a szerződésnek a lényegi tartalmához – akadályozza, késlelteti a benne, majd „jogutódjában”, a Lisszaboni Szerződésben foglalt rendelkezések hatálybalépését.¹

11.1. Mi tette szükségessé az Alkotmány szerződés megalkotását?

A hattagú Európai Gazdasági Közösségből, majd Európai Közösségekből 12, majd 15 tagú integráció lett, és 12 újabb ország várt beocsátásra, amikor az Európai Unió politikai vezetői a 2000. decemberi csúcértekezleten, a Nizzai Szerződésben végre kötelezettséget vállaltak arra, hogy a közeli jövőben hozzáfognak az unió intézményi szerkezetének, az egyes intézmények hatásköreinek, a politikák tartalmának rendezéséhez. Erre azért volt szükség, hogy az uniót alkalmassá tegyék a bel-

¹ Hargita Árpádné „A Római Szerződéstől az Alkotmány szerződésig” című tanulmány. *Az Európai Alkotmány szerződés előzményei és várható hatása* c. tanulmánykötetben, szerkesztette Izikné dr. Hedri Gabriella, Euration Európai Együttműködési Alapítvány és a Hanns Seidel Alapítvány közös gondozásában, 2004.

ső és a külső feltételek változásai következtében jelentkező új feladatok végrehajtására.

A mélyítés vagy bővítés, az intézményi reformok ügye már több évtizede témája volt az EU-intézményekben rendezett politikai vitafórumoknak éppen úgy, mint a tagállamok által szervezett számos rendezvénynek, s több tucatnyi tanulmány is született e tárgyban. Elég csak arra emlékeztetni, hogy 1995-ben – a spanyol Európaügyi miniszter vezetésével – egy nagy létszámú ún. reflexiós csoport látott munkához, hogy válaszopciókat dolgozzon ki ezekre a kérdésekre. A munka megkönnyítése érdekében az EU döntéshozatali folyamatában részt vevő három intézmény, azaz a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament gondosan kimunkált javaslatokat tartalmazó tanulmányköteteket adott át nekik. A reflexiós munkacsoport közel egy éven át tevékenykedett, s munkájának eredménye egy rendszerezett javaslati anyagot tartalmazó jelentés lett, ez alapjául szolgált azoknak a módosításoknak, amelyeket később, 1997-ben az Amszterdami Szerződésben rögzítettek.

Az Amszterdami Szerződést megalkotó konferencia több tekintetben – bizonyos intézményi elemekkel összefüggésben is – haladást ért el, de nem tett nagy, érdemi lépéseket az intézményrendszer ütőképesebbé tétele és az unió külső képviselőinek megoldása terén. A bővítést illetően az a nyilatkozat maradt a fogódzó, amely néhány tagállam közös nyilatkozata alapján lehetségesnek tartotta a bővülést még öt taggal, a meglévő intézményrendszer keretében. Az Amszterdami Szerződés javára írható az is, hogy megkísérelte növelni az átláthatóságot azzal, hogy az idők folyamán átírt, rövidített, megtoldott, kiegészített stb., és ezért nehezen áttekinthető alapszerződés-szöveget átszámozta. Ettől függetlenül megmaradtak az ehhez kapcsolódó, de külön formában létező szerződések, mint pl. a csatlakozási szerződések, amelyek az EU-jogrendszer további alapelemeit képezték.

Az Amszterdami Szerződés megalkotását követően is fennmaradt tehát az az állapot, amelyet a nálunk is jól ismert, tréfás kissingeri formula ír le talán a legjobban: Ha egy fontos világpolitikai kérdésben az amerikai külügyminiszter az Európai Unióval kívánna konzultálni „forró dróton”, akkor kit is kellene felhívnia? Az Európai Bizottság elnökét, aki az EU törvény-előkészítő és -végrehajtó intézményének a feje, de csak annyi végrehajtó hatalommal rendelkezik, amennyit a Tanács rá delegált? Az Európai Tanács félévente változó elnökét, aki elvileg politikai hatáskörrel rendelkezhetne, de csak azon döntések alapján, amelyeket az Európai Tanács konszenzussal hoz létre, és amelyek képviselőjére megbízást ad számára? A kül- és biztonságpolitikai főképviseletére megbízást ad számára? A kül- és biztonságpolitikai főképviselet, aki rendelkezik bizonyos koordinációs jogkörrel, de nem elegendővel ahhoz, hogy azonnal válaszolhasson? A válasz tartalma is kérdéses, mivel a kül- és biztonságpolitika nemzeti hatáskörbe tartozik, tehát akár annyi válasz is születhet, ahány tagállam van. Számos példa bizonyította, hogy ez a megosztottság rontja az unió ütőképességét a politikai és a gazdasági ügyekben egyaránt. Az is érzékelhető volt, hogy az EU tagjai megoszthatók, mielőtt még együttesen mérlegelték volna a saját, közös uniós érdekeiket.

A megosztottságra volt példa a közelmúltban az Irak elleni amerikai fellépéssel kapcsolatos állásfoglalás: nyolc újonnan csatlakozni kívánó ország – köztük hazánk – közös levélben támogatta az Amerikai Egyesült Államok akcióját, miközben az Eu-

rópai Unió több régi tagállama, köztük két alapító tag (Franciaország és Németország) ellenezte azt. A levél írói nem konzultáltak erről a jövő EU-tag partnerekkel, akik ezt zokon vették. Megítélésem szerint jogosan, mert ilyen esetekben a konzultáció lefolytatása következik a közös kül- és biztonságpolitika jelenleg érvényes tartalmi elemeiből is. Ha az Európai Unió meg akarja oldani az integráció stratégiai feladatait, mindenképpen növelnie kell világpolitikai súlyát, ez pedig megköveteli, hogy kül- és biztonságpolitikai stratégiai ügyekben igyekezzen szorosabban zárni a sorait és egységesen fellépni.

Az unió belső működésének hatékonysága szempontjából is fontos volt a döntési folyamat hatékonyabbá, ütőképesebbé tétele, egyebek között az egyhangú döntéshozatali igénylő kérdések körének csökkentése. Az Európai Parlament is folyamatosan jelezte elégedetlenségét amiatt, hogy nem vonják be megfelelően a döntéshozatali folyamatba. Szélesedett ugyan a részvétele az egyes döntések meghozatalában, de erre többféle eljárás szerint volt módja, amelyek bonyolultak és hosszadalmasak voltak, végeredményben kevés lehetőséget adtak az érdemi beleszólásra. A döntéshozatali folyamatba beleépültek szerződésileg nem rögzített elemek is, mint pl. az ún. *ioanninai kompromisszum*, amely arra szolgált, hogy minősített többségi döntéshozatal esetén már a döntést blokkoló, azt elutasító szavazati arány közelében (tehát azt még el nem érve) is legyen lehetőség visszautalni az adott kérdést újbóli vizsgálatra, újbóli javaslatételre. A megismételt vizsgálat, illetve napirendre tűzés mind olyan tényezők, amelyek jelentősen késleltetnek egy-egy fontos döntést.

11.2. Megkezdni munkáját a Konvent, majd a stafétabotot a kormányközi konferencia veszi át

Az előrelépés az intézményi ügyekben nemcsak a bővítés miatt volt fontos, hanem az unió működésének, az ügyek szabályozási, kezelési menetének, módjának racionálisabbá, egyszerűbbé és átláthatóbbá tétele miatt is. Összehívtak egy újabb kormányközi konferenciát, amely végül is (2000. decemberben) a Nizzai Szerződéssel megteremtette a csatlakozási tárgyalások befejezésének jogi lehetőségét, de az intézményi ügyek rendezésére már nem maradt ereje. Az EU politikai vezetése, fellelkesülve azon az eredményes munkán, amelyet az első Konvent néhány évvel korábban, az Alapjogi Charta megalkotásakor végzett, úgy döntött, hogy létrehozzák a második Konventet, és megbízzák egy áttekinthető, az ügyeket egyszerűbbé tevő és a szükséges intézményi változásokat létrehozó alapidokumentum kidolgozásával. A Konvent résztvevőinek köre szélesebb volt: a tagállamok kormányainak, nemzeti parlamentjeinek, valamint az uniós intézményeknek a képviselőiből állt, 105 tagja volt. 2002 februárjától 2003 júniusáig működött. Ebben a fázisban Magyarország még tagjelöltként, megfigyelői státusban, de bizonyos beleszólási joggal vett részt.

A Konvent keretében komoly szakértői munka folyt annak feltérképezésére, hogy az öt évtizednyi szerződésanyag jelenleg is érvényes rendelkezései hogyan csatlakoztathatók összefoglaló és egyszerűsített formában a szerződéshez. *Giscard d'Estaing* és két alelnöke állt a munka élén a szerződés koncepciójának kialakítása és a vita irányítása terén. Azt nem tudom, hogy mennyi dicséretet kaptak, a bírálatokból viszont

bőven kijutott nekik, főleg azért, mert a dokumentumnak az „alkotmány szerződés” címet adták. Úgy gondolom, hogy szükség lenne még több hozzájuk hasonló gondolkodású, nagy formátumú politikusra, mert a demokrácia ugyan bevonja az állampolgárokat az ügyek eldöntésébe, de kell olyan stratégiai gondolkodású személyiség is, aki leteszi az asztalra az eldöntendő kezdeményezéseket, különben nincs haladás, csak egy helyben topogás.²

A Konvent munkája során komolyan foglalkoztak Európa jövőjének kérdéseivel. Érdekes elem volt gondolkodásukban, hogy azokon a területeken, ahol a jelen állapotban nem tudtak túllépni, ott igyekeztek ún. átvezető záradékokat³ beépíteni, hogy ezzel megteremtsék a továbbfejlődés szerződéses útjait is. Ezek a záradékok is lehetővé tették, hogy mindenki kissé megkönnyebbüljön a spanyol és a lengyel vétómiatti bizonytalan fél év után.

Örülök, hogy néhány alkalommal tanúja lehettem annak a konstruktív munkának, amely a Konvent keretében folyt. Úgy vélem, nagyon fontos, jövőbe mutató dokumentum született.

A Konvent által – közel másfél évi munkával – elkészített szerződéstervezet jól használható alapidokumentum volt a néhány hónappal később összehívott kormányközi konferencia számára, amelynek most már cselekednie, azaz döntenie kellett. Emlékeim szerint a kormányközi konferencián nem váltott ki különösebb vitát a Konvent által összeállított dokumentum tartalma, sem a Konvent elnöke, Giscard d’Estaing által javasolt címe, amely a dokumentum alkotmányos jellegére utalt. Annál élénkebb vitát váltott ki a spanyol és a lengyel delegációnak a szavazati arányuk, súlyuk módosítására irányuló követelése. Ez akadályozta meg a megállapodást 2003 decemberében, és az olasz elnökség intenzív közvetítő és problémamegoldó tevékenységére volt szükség ahhoz, hogy 2004 júniusában végül is pont kerülhessen a végére. Itt már 27 tagország delegációja folytatta a munkát, és immár Magyarország képviselői is egyenrangú félként ültek a tárgyalóasztalnál, a közösséget alapító tagállamokkal azonos jogokkal rendelkezve. Ebben a szakaszban Bulgária és Románia képviselőinek volt megfigyelői státusa.

Magyarország aktívan hozzájárult a kormányközi konferencia sikeréhez és a szerződés szövegezéséhez. Céljaink közül a legfontosabb a kisebbségi jogok védelmének a megjelenítése volt. Ez a törekvésünk sikerrel járt, ahogy erről részletesebben írok majd a 13. pont keretében.

2 Giscard d’Estaing európai dimenziójú és stratégiai szemléletű francia politikus, s ezt nemcsak köztársasági elnökként, hanem ezt követően is bizonyítja. Európai gondolkodására akkor figyeltem fel először, amikor 1988-ban Finnországban, az ottani nagy tekintélyű, zártkörű külpolitikai fórum, a Paasikivi Társaság előtt tartott előadásában – amelyen, a magyar nagykövet feleségeként, csak külön kérésre engedélyezték részvételemet – felvetette megfontolandó ajánlatként, hogy Finnország lépjen be az Európai Közösségekbe. Ez az akkori viszonyok között még igen merész javaslatnak tűnt, noha utólag már tudjuk, hogy alig egy-két évre voltunk a keleti rendszerváltási folyamatól. Meggyőződésem, hogy felvetése nem maradt nyomtalan a finn hallgatóság fejében. A merésznek tűnő javaslat néhány éven belül valósággá vált. Reménykedjünk az analógiákban: abban, hogy végre e szerződés, illetve ennek jogutódja, a Lisszaboni Szerződés ügye is rendeződni fog.

3 Ezeket a záradékokat a szaknyelv – elsősorban a francia nyelvhasználat alapján – „passerelle”-nek, hídacsknak nevezi.

11.3. Mi a lényege az Alkotmányszerződésnek?

Véleményem szerint legkevésbé sem az, amit a későbbiekben sokan támadtak, hogy a dokumentumot „alkotmányszerződésnek” nevezték el, és hogy néhány alkotmányos elemet is tartalmaz. Ennél sokkal fontosabbak a kibővült unió működését és fejlődését biztosító elemek. Ezek az alapvető elemek a következők:

- definiálta az unió értékeit, céljait, köztük az emberi jogok és ezeken belül a kisebbségi jogok tiszteletben tartását;
- javított az intézményi struktúrán, a föderális fejlődés irányában;
- az uniós kül- és biztonságpolitikát szervezesebben beágyazta az EU működési rendszerébe, valamint létrehozta az intézményrendszerben annak a személynek a posztját, aki az EU kül- és biztonságpolitikájának külső megjelenítésére hivatott: az Alkotmányszerződésben megnevezése az *EU külügyminisztere* volt (a Lisszaboni Szerződés nem változtatott a feladatain és a jogosultságaiban, de – többek igényének megfelelően – visszatért a *kül- és biztonságpolitikai főképviselő* megnevezésre);
- a döntéshozatal alapvető szabályává tette a minősített többségi tanácsi döntéshozatalt és az Európai Parlamenttel közös döntéshozatali eljárást;
- lépéseket tett a központi és a helyi döntéshozatal közötti egyensúly megteremtése irányában;
- kibővítette a kezelt politikák körét, pl. a turizmussal, a polgári védelemmel;
- nagyobb hangsúlyt helyezett a megerősített együttműködésre, és részletesebben szabályozta azt, különös figyelemmel a bel- és igazságügy, valamint a biztonság- és védelempolitika témájára, ami azért vált szükségessé, mert egyes területeken az együttműködési szándék vagy az erre való felkészültség nem mindig azonos színvonalú. Így nem kötötte gúzsba a tagállamokat, azaz nem kötötte a fejlődésüket az egyes területeken „a leglassabban haladó hajó sebességéhez”. Egyúttal biztosította a kimaradók későbbi csatlakozásának lehetőségét;
- rendelkezett arról, hogy milyen feltételekkel léphet ki egy tagállam a szerződéses kapcsolatrendszerből;
- az unió jogi személyiséget kapott;
- alapszerződésben is megerősítette az uniós jog elsőbbségét;
- az addigi egymásra épülő szerződés-halmazból a továbbélő rendelkezéseket kiemelte, rendszerezte és az új szerződéshez csatolta.

Az unió alapszabályai így egy kötetben kaptak helyet. El kell ismerni, hogy ez a vastok kötet nem lektűr. De vajon van-e a világon olyan törvény és törvénykönyv, amely szórakoztató olvasmány? Ezt azért jegyzem meg, mert többen kifogásolták, hogy a szerződés túl terjedelmes, a szövege pedig túl bonyolult, ezért nem várható el az állampolgároktól, hogy elmélyedjenek benne. Álságos fikció az, hogy a polgárok számára olvasmányos dokumentumnak kell lennie annak a szerződésnek, amely a most már 27 tagú integráció életét irányítja, működésének szabályait és kereteit meghatározza. Még a politikusok és kormányzati tisztviselők tekintélyes hányada sem tekinti kötelező olvasmánynak sem ezt, sem a Magyar Közlönyben megjelenő rendeleteket, törvényeket, pedig a munkájukhoz nem ártana.

A szerződést 2004 októberében – ünnepélyes keretek között – Rómában írták alá, mivel az olaszok kérték, hogy erre az EGK-t alapító szerződés aláírásának helyszínén kerüljön sor.

11.4. Homok kerül a gépezetbe: két elutasító népszavazás. Hogyan tovább?

A szerződés aláírásának öröme nem tartott sokáig, mert jött az aggodalom, hogy mi lesz a ratifikációkkal. Korábban is akadt egy-egy ország, ahol az állampolgárok elutasították az EU-módosító szerződést, és ez okozott némi bonyodalmat. (Ilyen volt a dán népszavazás a Maastrichti Szerződés esetében, valamint az ír népszavazás a Nizzai Szerződés ratifikációjának első menetében.) A legfőbb aggodalom a tekintetben volt, hogy Nagy-Britannia jóváhagyja-e, mert részükről bizonyos kérdésekben inkább tartózkodás volt érzékelhető már a tárgyalások folyamán, különösen az Alapjogi Charta rendelkezéseinek a szerződésbe való beemelése tekintetében, amelyet végül, brit kívánságra, számos értelmező megjegyzéssel egészítettek ki. Ez az aggodalom indokolatlannak bizonyult.

Hollandiában, majd Franciaországban viszont a népszavazás elutasította az Alkotmányszerződést. Ezzel a ratifikációs folyamat leállt.

A mai napig nehezen érthető, hogy mi is volt az összefüggés az elutasítás és a szerződés között. A felmérések szerint nagyon kevés, s ez a dokumentum tulajdonképpen csak ürügy és alkalom volt a különféle ellenérzések kifejezésre juttatására. Erről az 1. pontban részletesen írtam, mivel voltak olyan nézetek, amelyek a keleti kibővülést tették felelőssé ezért a kudarcért. Annyi bizonyos, hogy az elutasításonak viszonylag kevés köze volt az Alkotmányszerződés tényleges tartalmához.

11.5. Az ún. reflexiós időszakról a Lisszaboni Szerződésig, és ami még utána következik

A balsikerű holland és francia népszavazás után újabb tárgyalássorozatok jöttek. Először az ún. reflexiós periódus következett (nem először használt forma az EU-ban a kudarcok utáni megoldáskereséshez, vagy nehéz döntések előkészítéséhez). Ez gyakorlatilag semmilyen konkrét eredményt nem hozott, bár mindenki konzultált mindenkivel: a tagállamok egymással, az elnökségek a tagállamokkal. A további teendőket illető konkrét menetrendről végül 2006 decemberében született döntés, miután 18 ország – Spanyolország vezetésével – megalakította az „alkotmány szerződés barátai” elnevezésű csoportot, amelynek Magyarország is tagja volt. Velük szemben egy másik csoport hangoztatta véleményét, elsősorban az alkotmányos jelleget kifogásolva. Ez azonban még nem vezetett a tartalmi megoldáshoz.

Reflexiós periódusnak kiáltották ki tehát a semmittevést az ügyben. A reflexió során sok érdemleges újdonságra nem derült fény, mindössze néhányan a szerződés „alkotmány” elnevezését kiáltották ki bűnbaknak, valamint azt, hogy egy cikkelye foglalkozik a himnusszal, a zászlóval, egy fejezete tartalmazza az Alapjogi Chartát. Kifogás merült fel az egyszerűsített, összefoglaló dokumentumokat illetően. Ezek révén az Alkotmány szerződés lehetővé tette azt, hogy egyetlen dokumentum-

ba foglalják az ötven év alatt létrejött alapdokumentumokat és az azokat módosító, kiegészítő szerződések rendelkezéseit. Ez a megoldás javította volna az áttekinthetőséget, de egy bajjal járt: az állampolgárok számára túl terjedelmesnek minősítették az anyagot.

A reflexió elhúzódott. Euroszkeptikus tudósok és politikusok sokat beszéltek és írtak a válságos helyzetről. A megoldás előmozdítása egy német elnökség periódusára esett, amikor a reflexiónak elvileg véget kellett érnie. A német elnökség az előkészületek során kifejezésre juttatta, hogy tenni kíván valamit az ügyben, és előre akar lépni. Ez az unió egészének szempontjából fontos kérdés volt, hiszen időközben kiderült, hogy egyetlen tagállam sem tudott megbirkózni a tudományos-technikai felzárkózás magasra törő céljaival, amelyet a lisszaboni stratégia irányzott elő, miközben a klímaváltozás, az energiaválság, valamint újabb és újabb feladatok kerültek a napirendre, amelyek megoldása az erők egyesítését és ennek megfelelő működési rendszert igényelne.

Az *Angela Merkel* kancellár asszony által vezetett német elnökség, „az alkotmány-szerződés barátai” csoporton kívül, komoly elvi támogatást kapott a 2007 májusában megválasztott francia elnöktől, *Nicolas Sarkozytől*. Nem minden fő- és részletkérdésben alakult ki közöttük azonnal az egyetértés, ez hosszabb folyamat volt, amely már Sarkozy elnökjelölti kampánya során megkezdődött. Az ügy megoldásának szándéka azonban mindkét félben igen erős volt, és ennek köszönhetően 2007 márciusában megszületett a Berliini Nyilatkozat, amely lehetővé tette a leglényegesebb kérdésekben a 27 tagállam egyetértésének deklarálását. Ezt követően 2007 júniusában kidolgoztak egy olyan részletes tárgyalási mandátumot az újból összehívandó kormányközi konferencia számára, amely érdemben elősegítette, hogy az új szerződés szövege létrejöjjön. A szövegezés körüli koordinációs munka a portugál elnökségre hárult, így az aláírásra 2007 decemberében Portugáliában került sor, de a végleges megoldás – azaz, hogy valamennyi tagállam elfogadja a dokumentumot – még várat magára.

11.6. Létrejön az új, ún. reformszerződés (a későbbiekben Lisszaboni Szerződés)

Néhány hónapos jogi-szerkesztői munka kellett az új változat elkészítéséhez, amely annyiban különbözött az előzőtől, hogy

- módosító szerződés formáját öltötte (nem csatolták hozzá az előző szerződések fennmaradt elemeit, mindenki, azaz minden állampolgár hozzákeresheti), így oldalszámát tekintve rövidebb;
- nem hívják alkotmányos szerződésnek, hanem Lisszaboni Szerződésnek, mert ott írták alá;
- bizonyos alkotmányos elemek kimaradtak belőle (zászló, himnusz, megnevezés stb.), legfeljebb néhány ország csatolta nyilatkozatban a szöveghez, hogy ezeket alkalmazni fogja;
- az Alapjogi Charta csak mint kötelezettség szerepel benne, a Charta szövegét a Hivatalos Lap tartalmazza (az érdeklődő állampolgárok ott kereshetik, de az oldalszám ezzel is kevesebb);

- az unió külső képviseletét megszemélyesítő funkciót, amelyet egy Külügyi Szolgálat fog támogatni, nem külügyminiszternek, hanem kül- és biztonságpolitikai képviselőnek hívják.

Az új dokumentum tehát fő tartalmát tekintve gyakorlatilag megőrizte mindazt, ami az unió fejlődése szempontjából lényeges. Viszonylag gyorsan közel húsz ország ratifikálta, amikor Írországból – ahol a polgároknak baja van a saját kormányukkal, és számos téves hiedelem él bennük az új szerződés egyes rendelkezéseivel kapcsolatban – a folyamat ismét megakadt. Nem könnyű műfaj a demokrácia, nem könnyű feladat 27 ország integrációját fejleszteni. Ezzel együtt időnként felmerül a kérdés, hogy az egyes tagállamok felelős vezetői, akik részt vesznek a tárgyalási folyamatban, aláírásukkal látják el a kész szöveget, miért nem tartják fontosnak, hogy elmagyarazzák a dolgok lényegét saját állampolgáraiknak. Mégsem vagyok az ügyben pesszimista, a probléma rendeződik majd, mert ez a fejlődés elkerülhetetlen útja. Van egy olyan megoldás is, miszerint az országok egy csoportja előretör (erre megvan a jogi lehetőség, amit már az Amszterdami Szerződés tartalmaz, és a Nizsai Szerződés továbbfejleszt), a vonakodók pedig hátramaradhatnak.

11.7. Egyes tagállamok sajátos álláspontja

A tárgyalások ebben az utolsó fázisban sem voltak könnyűek, bár – mint már említettem – a szövegen két hosszú periódusban dolgoztak és megegyeztek a tagállamok képviselői. Eleinte a legnagyobb gondot a britek és a mögöttük felsorakozó hollandok és svédek jelentették, akik kifogásolták az alkotmányos elemeket, és egy eléggé lecsupaszított szerződés mellett kardoskodtak. A briteknek az integráció szelektív módon való fejlesztésére irányuló szándéka nem volt újdonság. Fő törekvésük – és ennek bizonyára mélyebb társadalmi és belpolitikai gyökerei is vannak – alapvetően egy jól működő európai szabadpiaci övezet, ennek minőségi fejlesztésében érdekeltek. Ezt bizonyítja, hogy annak idején *Thatcher* asszony küldötte, *Lord Cockfield* bizottsági tag volt az, aki az egységes belső piac létrehozására irányuló, mintegy 300 intézkedést tartalmazó Fehér Könyvet kidolgozta, illetve kidolgoztatta a Bizottsággal a kezdeményezés alapján. Ezen a téren és ebben a szakaszban a britek komoly minőségi fejlődést indukáltak az európai integrációban. Ezen túl érdekeltek néhány más területen is: pl. az európai kül- és biztonságpolitika kormányközi alapon való működtetésében, az Európai Unió bővítésében, a globalizáció és a nemzetközi verseny támasztotta olyan új kihívásoknak való együttes megfelelésben, mint az energiaellátás vagy a klímapolitika.

A sajátos brit álláspont és magatartás érzékelhető volt már a korábbi szerződések megkötése során is, amikor kívülmáradást igényeltek több témakörben. Így például a bel- és igazságügyi együttműködés számos területéről is, alapszerződésileg, majd, élve a későbbi csatlakozás jogával, a Tanácstól igen terjedelmes rendeletkörben igényelték részvételi lehetőségüket, amit meg is kaptak. De ugyanez volt tapasztalható a 2007–2013. évi pénzügyi keret kialakításáról folyó egyeztetéseken is, amiről korábban már szóltam. Jellemző a brit álláspontra, hogy a brit külügyminiszter a Parlamentnek, a 2007. első félévi külpolitikai teendőkkal kapcsolatos felhatalma-



zás kérése során, írásbeli beadványában említést sem tett az Alkotmányszerződésről, feladatként a meglévő integrációs szerződések kereteinek jobb kihasználását jelölte meg. Végül a Merkel–Sarkozy-tandemnek – különféle kimaradások biztosításával és más igényeik teljesítésével – sikerült megnyernie a briteket a konszenzushoz. A jövőben azonban a föderális irányban továbbhaladni kívánó többségnek megoldást kell találnia vagy a brit álláspont megtörésére, vagy számukra kompromisszumos megoldások kialakítására és velük való elfogadtatására. A brit magatartáshoz közel álló csoportban helyezkednek el a hollandok és a svédek, talán kevésbé merev magatartást tanúsítva.

Az integrációban egyre inkább vezető szerepre kíván törni Spanyolország. Érdekei, feladatai összefüggnek a felzárkózással, a küzdelemmel a globalizációs kihívásokkal, és hozzáállásuk föderális. Komolyabb érdekegyeztetést a szomszédságpolitika eszközeinek elosztása igényel, hiszen Spanyolországnak – és más EU-tagállamoknak is – mediterrán szomszédaik vannak, akikkel kapcsolatban számos megoldandó feladatot látnak, míg az új tagországok inkább a keleti dimenzió fejlesztésében érdekeltek.

Az újonnan csatlakozott országok közül Csehország és Lengyelország képvisel időnként sajátos álláspontot. Lengyel részről már az Alkotmányszerződéssel foglalkozó kormányközi konferencián komoly gondokat okozott túlzott igényük a „lengyel hangok” érvényesítésére a döntéshozatali folyamatban. Ez a probléma a Lisszaboni Szerződés tárgyalása során ismét előkerült. Lengyelország – a második világháborúban elszenvedett veszteségeire hivatkozva – a Németországhoz hasonló szavazati súlybeli igénnyel lépett fel. Egyes lengyel tudósok elmélete alapján, informálisan olyan elképzelést is emlegettek, hogy a szavazatok közötti ideális arány a lakosságszámok négyzetgyökeinek aránya lenne. Merkel kancellár meggyőzőési képességére és kompromisszumkészségére volt szükség a közvetítő megoldások létrejöttéhez, egyebek között az utolsó pillanatokban felvetett lengyel és cseh igények ügyében, hogy ne hiúsítsák meg a többi tagállam által már elfogadott dokumentumot.

Vannak vélemények, amelyek szerint némely új tagország vezetői nem tudják, hogyan éljenek a frissen szerzett vagy visszaszerzett szuverenitással, és ez időnként irracionális magatartáshoz vezet. Én még egy mozzanattal kiegészítem ezt a képet. Úgy érzem, mintha ezek a vezetők olyan kényszertől szenvednének, hogy állandóan demonstrálják népük előtt: lám, milyen „szuverének” vagyunk. Vajon a népnek nem lenne-e jobb, ha a közös ügyek gördülékenyebben, gyorsabban és hatékonyabban mennének előre? Kinek használ egy szuverenitását frissen visszanyert ország vezetőjének hangulateltő nyilatkozata, amelyet nemrég közvetített a média. Eszerint, „ha összeszedi magát, egy nap alatt százszor jobb dokumentumot tudna összeállítani, mint a Lisszaboni Szerződés”. Ebből következik a ki nem mondott következtetés: a meglévőt a szemétre kell dobni. Úgy vélem, ha sikerülne is az egynapos munka, az egyfelől minden bizonnyal csúcsteljesítmény lenne, mert a reformszerződés sok száz ember csaknem öt évig tartó felelősségteljes munkáját testesíti meg. Másfelől viszont kérdéses, hogy minden tagállam elfogadná-e ezt a szuperdokumentumot. Azt hiszem, kell egy kis idő, amíg a frissen nyert szuverenitástól megmámorosodott vezetők megszokják az unió munkamódszerét, és túljutnak a közös ügyek-

ben való előrehaladást nehezítő gyermekbetegségen. Persze, bárki ellenvetheti: Írország nem új tag, és ott is hasonlóak a problémák. Véleményem szerintem viszont még ők is ettől a jelenségtől szenvednek, mert történelmük viszontagságos volt, és függetlenségüket csak az 1920-as évek elején nyerték vissza, több évszázados megáláztatás és elnyomás után. Ennek szimbóluma a sérthetetlen szentségként tisztelt alkotmány, amelyet a dublini *St. Stephan's Green Park* melletti *Stauntons on the Green* nevű, ma is működő szállodában fogadtak el. Pedig az idők és a körülmények változnak, és előbb-utóbb az alkotmányoknak is alkalmazkodniuk kellene ehhez⁴.

Mindezek ellenére úgy vélem, hogy az integráció nélkül egyetlen tagállam sem lenne képes gyorsabban fejlődni. Az integrációban való részvétel, saját érdekünkben is, felelősséget és racionalitást igényel. Ha a közös szeker nem halad, vele együtt a miénk is kátyúba kerül. Ennek megértésében a kormányoknak nagyon nagy felelősségük van, mert nemcsak négy év egy nemzet élete. Az íreknek egyébként a megoldásra van egy saját példájuk is. Az EK-ba való belépés utáni első években az előrehaladás az integrációban nem volt eléggé eredményes addig, amíg az akkori kormány nem hozott létre társadalmi konszenzust, egy társadalmi szerződést, belevonva az ellenzéket, a gazdasági és a szakmai szövetségeket stb. Az ennek bázisán létrejött ugrásszerű és több kormányzati cikluson keresztül tartó fejlődés minőségi változásokat hozott az ír gazdaságban, fejlettségben, életszínvonalban, amelyet „ír csodaként” is szoktak emlegetni.

Talán ennyi elég erről a még mindig folyamatban lévő ügyről, hiszen a legutóbbi bírói népszavazás negatív eredménye ismét feladatok elé állítja az unió vezetőit.

11.8. Európa határai és az unió bővítése

Néhány szót még egy kérdésről, amely az utóbbi időben összefonódott a Lisszaboni Szerződés ügyével: Hol vannak Európa határai, és mi legyen a bővítéssel? Európa régi tagállamai láthatóan még mindig birkóznak a keleti bővítéssel, e csoport felzárkózása bizonyosan még legalább egy pénzügyi keretet igénybe vesz. Ezért, véleményem szerint, megfontoltan kell állást foglalni az újabb országok tagsága tekintetében. Vannak eszközök, amelyek a folyamatos és erősödő kapcsolatok kiépítését, illetőleg a fokozatos felkészülést segítik. Ennek a differenciált kapcsolatrendszernek a kiépítését, fejlesztését látom a következő évtizedre – mindannyiunk érdekében – a járható útnak. Ami Törökországot illeti, ez még jó darabig egy külön világ, gondolkodásában és megoldandó problémáiban egyaránt. Elég, ha két dolgot említek: a jelenlegi mutatók szerint a 27 tagú unió átlagos fejlettségi szintjének 25–30 százaléka körüli (egy főre jutó GDP-szint alapján, vásárlóerő-paritáson) szinten járnak most, és lakosságuk száma alapján Németország mellett a második legnagyobb tagállam lennének. Tessék belegondolni, hogyan tudna az unió globalizációs feladatok-

4 Aki Dublin nevezetességeivel a Dublin City Tours járatain ismerkedett meg, nem felejtethi el ezt a helyet, mert mindegyik sofőr-idegenvezető különleges nemzeti büszkeséggel szól erről a helyről és erről a történelmi körülményről.

ra koncentrálni, hogyan tudná biztosítani a most bevont újak felzárkózását túrhető módon ilyen körülmények között. Törökország esetében is egy alapos felkészülési folyamat a kívánatos a megfelelő beilleszkedéshez.

12. A tokaji nemcsak a fogyasztók, de a termelők kedvence is. Egy hungaricum lassan kibontakozó karrierje az Európai Unióban

A bormegnevezésekhez, márkanevekhez meghatározott minőség, termelési, ellenőrzési eljárások stb. kapcsolódnak, amelyeket rendeletekben rögzítenek. Ezek célja, hogy a vásárló biztos lehessen abban, az adott márkánévvel a hozzá kapcsolódó minőséget vásárolja meg. A márkanev védelme tehát termelői és kereskedelmi érdek, mert minőségi biztonságot és biztosítékot ad a fogyasztók számára. Bortermelő országok – mint amilyen Magyarország is – számára különleges jelentőséggel bír borfajtaik eredetvédelme.

Szokták mondani, hogy *habent sua fata libelli*, azaz, a könyveknek megvan a maguk sorsa. Bizonyos analógiával ez a mondás a tokaji név használatára vonatkozó magyar–EU bor-eredetvédelmi egyezményre, illetve az ezzel kapcsolatos megállapodásra is érvényes.

12.1. Mit rögzítettek a megállapodások? Miért tartott több évig a megszületésük?

A magyar–EU kedvezményes borkereskedelmi megállapodás, valamint az ehhez előfeltételként kapcsolódó bor-eredetvédelmi megállapodás megkötésére irányuló tárgyalások több évig folytak a témában érintett hazai kormányzati és szakmai-termelői szervezetek képviselőinek részvételével. Kiemelkedő érzékenységgű téma volt a tokaji névhasználat kérdése. Emiatt húzódtak el a tárgyalások, ugyanis el kívántuk érni, hogy a franciák és az olaszok belátható időn belül mondjanak le a tokaji név használatáról. A magyar tárgyaló küldöttség vezetője *Gottfried Péter*, az EK melletti magyar misszió ügyvivője volt. A tárgyalások végül is megállapodással zárultak. Az én feladatomban, az Európai Ügyek Hivatala Kereskedelmi Főosztályának vezetőjeként az volt, hogy a magyar borexportnak kedvezményeket nyújtó borkereskedelmi megállapodás és az ehhez szervesen kapcsolódó eredetvédelmi megállapodás minél előbb hatályba lépjen Magyarországon. A tokaji borok, mint az egyik legismertebb hungaricum tisztelőjeként – ha nem is nagy fogyasztóként – megtiszteltetésnek vettem a feladatot, ami emellett izgalmasnak is bizonyult.

A borkereskedelmi megállapodással nem volt gond, mert az egy kormányrendelettel kihirdethető volt. Az eredetvédelmi megállapodást illetően azonban bonyolultabb volt a helyzet, mert annak hatálya az ország valamennyi települését és önkormányzatát érintette, és ezért hatályba léptetéséhez szükséges volt a törvénnyel való kihirdetése. Az akkori szabályok szerint egy nemzetközi szerződésnek kétszer kellett az Országgyűlés elé kerülnie: először a megerősítés célú megvitatásra, majd a törvényi kihirdetési célú elfogadásra. Mindez „sima ügy” lett volna, ha nem közeledt volna a parlament téli szünete.

A borkereskedelmi megállapodás 1993. december 1-jén egyidejűleg lépett hatályba az EU-ban és Magyarországon. Az unió ezen a napon a bor-eredetvédelmi megállapodást is hatályba léptette, Magyarországon viszont csak ekkor indult a parlamenti ügymenet. Félő volt, hogy egy versenytárs – magyar vagy külföldi borkereskedő/-termelő – interveniál az Európai Bizottságnál amiatt, hogy Magyarországon még nem lépett hatályba az eredetvédelmi jogszabály, ami viszont elengedhetetlen előfeltétel volt a kedvezményes borexportunkhoz, e nélkül ugyanis nem lehet bort exportálni a kedvezményes vámtételekkel. Ekkor felkerestem az Országgyűlés fő jogászát, *Somogyvári Istvánt*, és előadtam az esetleges késedelemmel kapcsolatos agyályaimat. Ő azonnal megértette a problémát, felmérte a borexportunkat fenyegető veszélyt, és együttes erővel sikerült kitalálnunk egy megoldást.

A megfelelő megoldás egy különleges eljárás volt: a megállapodás jóváhagyási eljárásának két szakaszát egy ügymenettel, a két eljárási szakaszt egymás utáni, de külön napirendi pontként szerepeltetve sikerült a bizottságok elé terjeszteni. Így lerövidült a parlamenti eljárás ideje, mindössze két vagy három hónapos eltéréssel a bor-eredetvédelmi megállapodás is hatályba lépett. Ezzel nagy kő esett le a szívemről. (Megjegyzem, azóta leegyszerűsítették ezt a bakafántos, kétszeri parlament elé való bevittel járó jóváhagyási eljárást.)

12.2. Miért volt ez annyira fontos?

A borkereskedelmi és az eredetvédelmi megállapodás tárgyalásai szinte párhuzamosan folytak a társulási szerződésről szólókkal, valamivel korábban kezdődtek azoknál, és csaknem két évvel a társulási tárgyalások befejezését követően zárultak le. Fontos és izgalmas ügy volt, hiszen a magyar borkereskedelem a rendszerváltást megelőző évtizedekben erősen a szocialista piacra koncentráldott, azon belül is elsősorban a szovjet piacra, amely főként nagy mennyiséget igényelt, és kevésbé érdekelte a szállított borok minősége. Így Magyarországon is háttérbe szorult a bor minőségének fontossága. Ezt jól illusztrálja a – számomra különösen kedves – somlói bor akkori sorsa. A szocialista kereskedelem éveiben megszűnt a somlói borvidék önállósága, és az ottani különleges zamatú borokat összeházasították a badacsonyi borgazdaság más boraival. A rendszerváltás után előtérbe került a borok minősége, a borvidékek specialitásai stb. Ekkor egyfelől több lehetőség volt kijutni a nyugati piacokra, másfelől a szovjet piac tartós fizetéképtelensége miatt szükségessé is vált ez az orientációváltás. A magyar borok tehát utat kerestek maguknak az EU-piacok felé. Ennek útja és módja egy borkereskedelmi és az ehhez szervesen kapcsolódó eredetvédelmi megállapodás megkötése volt.

Ebben a folyamatban fokozottan törekedtünk arra, hogy megpróbáljuk visszaszerezni nemzeti büszkeségünk, a tokaji bor hírnevét és piacait. A korábbi évtizedekben a magyar tokaji kiszorult az igényes nyugati piacokról. Az évszázadokig „a királyok borának és a borok királyának” tisztelt desszertborunk helyére benyomult a francia Bordeaux-környéki *Sauterne* (melynek királya a *Chateau Iquem*), nemzetközi borlexikonokban jegyzett borfajta. Emellett gond volt az is, hogy Európában és a világ más részein – különféle legendákra hivatkozva – tokaji néven termeltek

és forgalmaztak az eredeti, magyar tokaji fajtáinktól eltérő típusú borokat. Hosszas és kemény tárgyalások után sikerült elérni, hogy a megállapodáshoz csatolt nyilatkozatokban Franciaország (az elzászi borvidékét érintően) rövidebb, Olaszország (a Friuli tartomány tekintetében) pedig hosszabb átmeneti időszakot igényelve vállalta, hogy lemond a tokaji név használatáról. A megállapodás értelmében az átmeneti időszak lejártá után kizárólag Magyarország jogosult erre az EK piacain.

Az eredetvédelmi megállapodással volt egy másik gondom is, aminek csak részben volt oka az, hogy egy rendkívül terjedelmes szövegről volt szó, amelyet a magyaron kívül tizenkét tagállam nyelvére fordítottak le. Az aláírandó megállapodás szövegét véglegesítő az anyag összeolvasása során nem vették észre, hogy a magyar példány azon mellékletében, amely éppen a legtöbb gondot okozó tokaji fajták megnevezését tartalmazza, a fajták felsorolásában mindenütt elmaradt a „tokaji” jelző. Ezt a hiányosságot én is csak a Brüsszelben aláírt, vaskos megállapodás-kötetet végiglapozva vettem észre. A többi tagállam nyelvére fordított mellékletekben szerepelt a „tokaji” jelző, így a szerződés minden nyelven érvényes volt. Az Európai Bizottság képviselője – szerencsémre – megértette e „szépséghiba” megszüntetésére irányuló kívánságomat, és ennek megfelelően cselekedett. Rajta kívül örök hálával gondolok ma is *Galyó János* kollégámra, a misszió akkori agrártitkárára, aki nyomon követte az ígéret beváltását, és néhány hónap múlva ünnepélyesen át is nyújtotta nekem az immár magyar nyelven is teljes rektifikációs jegyzőkönyvet, amely jelenleg is a Külügyminisztérium nemzetközi szerződések irattárában pihen.

Alig száradt meg azonban a tinta az aláírásokon, már jelentkezett egy panaszos, a szomszédos Szlovákia, amely változtatást igényelt. A trianoni békeszerződés értelmében ugyanis Szlovákiához került három falu az 1908-as összeírás alkalmával tokaji borvidéknek minősített területből. A szocializmus éveiben a „tokaji” név védelmét úgy oldották meg, hogy a magyar borkereskedelmet lebonyolító, Monimpex nevű magyar külkereskedelmi vállalat felvásárolta e három falu bortermését az illetékes csehszlovák külkereskedelmi vállalatától, és azt magyar tokaji borként forgalmazták. Nem tudom, hogy magyar részről e gyakorlat folytatásával számoltak-e, és voltak-e erre reális esélyeink, vagy az illetékes szakmai szervek nem tekintették ezt akkora jelentőségű kérdésnek. Mindenesetre számomra kellemetlen meglepetést okozott, amikor a Bizottság illetékes szolgálata részéről megkerestek Szlovákia névhasználati igényével, és felkérték Magyarországot, hogy sürgősen kezdjen tárgyalásokat a probléma rendezésére. A tárgyalások a földművelésügyi minisztériumok között folytak, és az eredményt egy egyeztetett jegyzőkönyvben, 2004 júniusában rögzítették. Ennek értelmében a történelmi tokaji borvidékhez tartozó szlovák területen a magyarral azonos szabályokat vezetnek be a termelés és a forgalmazás terén (borászati gyakorlatok és eljárások, címkézés, alkalmazott szőlőfajták, ellenőrzési eljárások, hegyközségi szabályok, származási bizonylatok stb.), és a névhasználat egységesen tokaji aszú, tokaji szamorodni, tokaji mászás, tokaji eszencia, tokaji fordítás lesz, szemben a „tokajkska” kezdetű és szlovák nyelvű megnevezésekkel. A terület nagyságát illetően abban állapodtak meg, hogy az nem haladhatja meg az 565,2 hektárnyi területet.

Az elvi megállapodást azonban azóta sem hajtották végre. A szlovák bortermelők ragaszkodnak egy nagyobb területi meghatározáshoz, és a megállapodás hiánya a terület nagyságáról akadályozza a többi nyitott kérdés lezárását is. Az 1908-as bortörvény szerint Szőlőske, Szlovákújhely és Kistoronya tartozott e borvidékhez, amelyek határában mintegy 174 hektáron lehetett tokaji szőlőt termelni. A szlovák termelők képviselői 908 hektárnyi területnagyság megjelöléséhez ragaszkodnak. Magyarország a tárgyalások során tett egy kompromisszumos javaslatot, mely szerint hajlandó ezt kiegészíteni Nagytoronyával, ami együttesen mintegy 400 hektárnyi területet tenne ki. A megállapodás azonban sem a területnagyságban, sem a termelési és forgalmazási szabályokban nem jött létre, így az EU borreform-rendelkezéseit tartalmazó, 2008. augusztus 1-jén hatályba lépett rendelet mellékletében a magyar tokaji megnevezés mellett a szlovák Tokajské elnevezésű borfajták is szerepelnek. A tokaji ügynek tehát még nincsen vége. Az Európai Bizottság, az EU-beli partnerek a magyar–szlovák tárgyalások folytatását és a megegyezést szorgalmazzák, de csak eddig jutottunk el. (Az elnevezésről folyó vitának anyagi háttere is van: Szlovákia jelentős mennyiségű „Tokajskét” ad el a tengeren túli és más piacokon, áron alul, kiszorítva a valódi tokaji minőségi követelményeinek megfelelő magyar borokat.)

A megállapodás értelmében 2007. március 31-ét követően az EU piacain csak Magyarország jogosult a „tokaji” márkanév használatára. Ebből az alkalomból az Európai Parlament magyar képviselői kis ünnepséget szerveztek az EP épületében, Strasbourgban. Itt *Tabajdi Csaba* a témába vágó, Mária Teréziával kapcsolatos történelmi adomát idézett: Mária Terézia tokajit küldött XIV. Benedek pápának, aki azal köszönte meg a küldeményt, hogy „áldott a föld, amely ezt megtermelte, áldott legyen az asszony, aki ezt küldte, és áldott vagyok én, aki ezt iszom”. Az adomának és a mellé kínált 31 karton, azaz 186 üveg tokajinak egyaránt nagy sikere volt.

A tokaji névhasználatról való lemondás végrehajtása a gyakorlatban zökkenőekkel jár. A legkevesebb gond Franciaországgal volt, amellyel a névhasználatról a tárgyalások már az 1920-as években megkezdődtek. Az egykori *Grauer Tokayer*, majd *Tocai d'Alsace*, majd *Tocai Pinot Gris* ma már csak *Pinot Gris* néven kapható és fogyasztható. Olaszországban a dolog lassabban haladt. Az olasz kormány, az érintett Friuli–Venezia–Giulia tartomány képviselői a helyi bíróságoknál, majd az Európai Elsőfokú Bíróságnál és az Európai Bíróságnál többféle pert indítottak. Az első per 2005-ben lezárult, és az Európai Bíróság elutasította az olaszok kérelmét a névhasználatról való eltiltás megsemmisítésére. Erre további beadványok születtek, és azokból ismét többet megnyertünk már, de a gyakorlatban még mindig nem jutottunk el a névhasználat megszüntetéséhez, amely a megkötött szerződés értelmében 2007 áprilisától kötelezettség. (A tartományi önkormányzat addig a kompromisszumig jutott el, hogy Olaszországon kívül hajlandó eltekinteni a „tokaji” jelzőtől, és a bort *Friuliano* néven forgalmazni, de belföldön változatlanul ragaszkodnak a *Tokaj Friuliano* névhez, hivatkozva a több évszázados hagyományra. Ez a belső forgalom a teljes forgalom 90 százalékát teszi ki. Ez a megoldás azonban nem egyeztethető össze az EU egységes belső piacának működési szabályaival.)

A történetnek tehát még mindig nincs vége: jegyzékekkel interveniálunk, de egy idő múlva, ha ezek is sikertelenek, jogi eljárások is szóba jöhetnek.

Egyes déli és keleti szomszédaink is termelnek tokaji néven bort. Legutóbb ukrán eredetű, tokaji megnevezésű borok kerültek jelentős mennyiségben az orosz piacokra. A magyar kormányzat interveniál ezekben az ügyekben.

A tokaji névhasználatnak vannak Európán kívüli „hívei” is. Az Egyesült Államokkal és Ausztráliával az EU vívja/vívta meg a harcot. Ennek eredményeként az érintettek tizenkét éves átmeneti időszak alatt kötelesek lemondani a tokaji név használatáról. Az ausztrál bortermelők 2010-ig, az amerikaiak 2016-ig használhatják a tokaji megnevezést, de ilyen megnevezésű borokat nem forgalmazhatnak az EU tagállamaiban. Az Egyesült Államok azt is vállalta, hogy a jövőben nem ad ki újabb engedélyt a tokaji név további használatára.⁵

A magyar borok sorsát érinti az EU-ban a kilencvenes évek második fele óta csaknem permanens agrárpolitikai reformfolyamatnak a bortermelés területével kapcsolatos fejezete, amely 2008 nyarán zárult. A borreform részleteiben való elmélyedés nélkül csak két ügyet emelek ki önkényesen, amelyek mutatják a sikeres magyar érdekérvényesítést. „A magyar bortermelés az új borrendelet értelmében 2009. január 1-jétől kezdve az első évben 16,8 millió eurót, 2015-ben pedig 29,1 millió eurót kap a közös költségvetésből. A hazai borágazat fajlagos hektáronkénti támogatása a legnagyobb lesz az új tagállamok között, és néhány bortermelő régi tagországot (Ausztria és Portugália) is meghaladja.

A támogatás összege nőni fog 2007-hez képest, amikor még 14,4 millió euró állt rendelkezésre a közös költségvetésből. (...) Ezekben az összegekben nem szerepelnek az ültetvények önkéntes kivágásáért a gazdáknak fizetendő támogatások.”⁶

13. Milyen változást hozott az EU-tagság a szomszédainkkal való kapcsolatokban? Hogyan érintette a határainkon túl élő magyar kisebbséget?

Az EU-csatlakozásnak köszönhetően – számos összefüggésben – alapvetően javultak az együttműködési lehetőségek, a keretfeltételek, attól függő mértékben és módon, hogy EU-tag szomszédról vagy az unióval más kapcsolatrendszerben lévő szomszédos országról van-e szó. Azt is mérlegelni kell, hogy vannak területek, amelyek az EU közvetlen hatáskörébe tartoznak, és vannak, amelyekben a nemzeti hatáskör a meghatározó. Ez utóbbiakon is számíthat az EU-tagságunk, mert az unió által képviselt és közösen elfogadott értékek keretet teremtenek a politikai párbeszédre, a politikai befolyás gyakorlására.

Javultak tehát a szomszédainkkal folytatott együttműködés és az együttélés politikai-gazdasági feltételei. Ebben az irányban hatott az áru-, tőke- és munkaerőpiacok egymás előtti azonnali vagy fokozatos megnyitása, a határátlépés könnyebbé válása, majd a schengeni egyezményhez való csatlakozással a belső határok teljes átjárhatósága. A vállalatalapítások, a bank- és üzlethálózatok terjeszkedése a szom-

5 HVG-, Figyelő-, MTI- és Bruxinfo-tudósítások figyelembevételével.

6 Bruxinfo 2008. május 5.

szédes országokban, a határon túli munkavállalók számának kölcsönös növekedése, a diákok, ösztöndíjasok cseréjének erősödése azt jelzi, hogy valóban és több irányban bővült a mozgástér elsősorban a szomszédos EU-tagok viszonylatában.

Horvátországgal a társulási szerződés alapján szélesednek a kapcsolatok, és eközben folynak már a csatlakozási tárgyalások is. Magyarország aktívan támogatja, hogy a tárgyalások eredményeképpen Horvátország mielőbb az EU tagja legyen. Szerbia a Milosevics-rendszer háborúi miatt később és messzebből indult: még csak a szerb–EU társulási megállapodás tárgyalásai fejeződtek be, már csak a ratifikációk vannak hátra, amit a Koszovó függetlenedése nyomán kialakult problémák fékeztek. Az EU-tagság egyelőre távolabbi, de belátható időn belül elérhető cél. Ukrajnával a társulási megállapodást megelőző ún. magasabb szintű partnerségi megállapodás létrehozásáról tárgyal az Európai Unió. Ezek a megállapodások, kiegészülve az EU szomszédságpolitikája keretében nyújtott fejlesztési támogatási programok eszközeivel, objektíven és folyamatosan javítják, fejlesztik a kapcsolattartás jogi és anyagi kereteit.

Ezt a folyamatot segíti az unió regionális politikája is. Ennek fontos koncepcionális eleme – amelynek gyakorlati megvalósítására elkülönített pénzügyi keret is rendelkezésre áll –, hogy támogatással segítse a határ menti együttműködések. Már a csatlakozásra való felkészülés folyamatában nemcsak Magyarország, hanem a többi közép- és kelet-európai ország is élvezhette ennek az EU-politikának a hasznát. A határ menti együttműködés a csatlakozás után az EU regionális politikájának eszközein keresztül növekvő anyagi támogatást kap az e célra elkülönített keretéből.

A regionális kapcsolatrendszer országok közötti alakulásának van egy másik említésre méltó aspektusa. E rendszer 2006-tól *európai területi együttműködési csoportosulás* néven, egy tanácsi rendelet formájában EU-konform jogi kereteket kapott. Az első ilyen új formájú európai területi együttműködési csoport Magyarországon jött létre 2008 tavaszán, az Esztergom–Párkány térségében, ahol néhány évvel korábban, magyar kezdeményezésre, de EU-támogatással és uniós meggyőzéssel újjáépült a Duna-híd, amelyet a második világháború végén a német fasiszták robbantottak fel.

A gazdasági mikroszférában, a vállalkozói kapcsolatokban is mutatkozik fejlődés: szépen haladnak előre az integrációs folyamatok a szomszédainkkal.

A kép azonban nem minden vonatkozásban ennyire pozitív. Nehezebben haladunk előre azokon a területeken, ahol az európai integrációnak jelenleg nincs, vagy korlátozott a hatásköre, illetve ahol az EU-szabályozásban vannak még joghézagok. Nem vonták vissza a Benes-dekrétumokat Csehországban és Szlovákiában. Megsértik a kisebbségi jogokat, háttérbe szorítják a magyar nyelv használatát, inzultálnak embereket, mert magyarul beszélnek stb. Szennyezik a Tiszát, jelentős pusztulást okoznak a folyó élővilágában stb. Szennyezik a Rábát és szemétegetőt terveznek a magyar határ közvetlen közelében Ausztriában.

A szomszédsági kapcsolatok kérdése sok esetben összefonódik a magyar kisebbség helyzetével, problémáival, a szomszédos országok nemzeti törekvéseivel, amelyek esetenként sértik az ott élő magyarok demokratikus jogait. A magyar kisebbség az anyaországtól vár segítséget, a magyar politika mozgástere azonban korlá-

tozott, körütekintő mérlegeléssel kell eljárnia. A 2004. decemberi népszavazás a kettős állampolgárság intézményének a határon túli magyarok számára való lehetővé tételéről szólt, ami az adott EU-jogszabályok keretei között nem látszott megvalósítható igénynek. A népszavazás elbukott, nagyon fájó és nehezen gyógyuló sebet ütve a határon túli magyarokban.

Ugyanakkor több, a magyar politika által kezdeményezett vagy aktívan támogatott kedvező fejlemény van az unióbeli kisebbségvédelem területén. Igaz, ezek egyelőre elvi jelentőségűek, de jogi alapot, hivatkozási lehetőséget biztosíthatnak a kisebbségek jogvédelméhez. Kifejezetten a magyar diplomácia és konkrétan a kormányközi tárgyalásokon részt vevő magyar kormányküldöttség nagy sikere, hogy a kisebbségi jogok védelme és tiszteletben tartása célként és feladatként bekerült az Alkotmányszerződésbe, illetve annak „jogutódjába”, a Lisszaboni Szerződésbe. Ez a magyar kezdeményezés először az „alkotmányozó” Konvent keretében hangzott el, amikor még csak tagjelöltek voltunk. Talán ezért sem sikerült bevetetni javaslatunkat a Konvent által elfogadott szövegbe. A kormányközi konferencián már teljes jogú tagként vettünk részt, és nem kis diplomáciai meggyőző munkával, erőfeszítéssel sikerült javaslatunkat elfogadtatni és a szerződés szövegében szerepeltetni. Magyarország mind a két tárgyalási szakaszban erőteljesen szorgalmazta azt is, hogy az alapvető emberi jogok chartája legyen része az új alapszerződésnek. A Lisszaboni Szerződés esetében is sikerült megtalálni a jogi megoldást arra nézve, hogy érvényes jogi dokumentummá váljon, noha a szerződésnek szövegszerűen nem része az Alapjogi Charta, amely szintén fontos rendelkezéseket tartalmaz a kisebbségvédelem szempontjából. Említésre méltó, hogy 2007-ben Bécsben létrejött az Európai Alapjogi Ügynökség, amely a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságával együttműködve hivatott az Európai Unióban az emberi jogok, ezeken belül a kisebbségi jogok megfelelő érvényesítésére. Magyarország aktívan részt vett az ügynökség létrehozását előkészítő tárgyalásokban és az intézmény működésének jogi megalapozásában is.

Nem kevésbé fontos, hogy az Európai Parlamentben – a magyar képviselők kezdeményezésére – létrejött egy jelentős csoport, 17–18 tagállam képviselőiből, akik a kisebbségi ügyek helyzetét kísérik figyelemmel a tagállamokban, és felemelik szavukat, ha visszaéléseket tapasztalnak. Tevékenységük stratégiai célja, hogy európai szintű jogszabályok szülessenek a kisebbségi ügyek kezelésére.

A szomszédságpolitika és a kisebbségvédelem terén történtek, a kedvező és a kedvezőtlen fejlemények is újólag igazolják *Robert Schumann*nak, az EK egyik alapítójának látnoki szavait. Ő már a kezdet kezdetén azt mondta, hogy „Európa nem egy csapásra épül fel, de meg kell állapítanunk, hogy e területen is mutatkozik előrehaladás”.

Együttműködésünk a visegrádiakkal és „szövetségi politikánk” a csatlakozás óta

A szomszédainkkal kapcsolatos összefüggés az is, hogy miként alakul „szövetségi politikánk” az EU-n belül a csatlakozás óta. A rendszerváltást követően természetes fejlemény volt, hogy létrejött a visegrádi országok csoportja. Ezen országok előtt azonos típusú politikai feladatok álltak a külső kapcsolatrendszer és a belső teendők

terén egyaránt. A visegrádi együttműködés segítette helyreállítani – vagy legalább megkezdeni helyreállítani – azt a történelmileg kialakult gazdasági-kereskedelmi kapcsolatrendszerrel, amely az első világháborúig, de még bizonyos szinten a második világháborúig is működött ezen államok között. A második világháború utáni rendszerben ugyanis mindegyik ország centrálisan a Szovjetunióhoz kapcsolódott, a fennmaradó területeken, lehetőségeken osztozkodtak a többiek. Hiánygazdaság jellemezte ezeket az országokat, amelyek árucserét folytattak, kemény áruért kemény árut, puha áruért puha árut adtak és kértek, a KGST-ben kialakult sajátos értékrend szerint. Ez nem zárta ki az együttműködést, de korlátokat állított.

Az uniós csatlakozási folyamatban politikai együttműködésük folytatódott, bár ennek a jelentősége is csökkent. Az EU-val folytatott tárgyalások során kapcsolatuk rendszeres és szoros volt, s ennek fő tartalma alapvetően egymás kölcsönös informálása, a lehetséges megoldásokról való véleménycsere volt. Egy-két közös nyilatkozat kivételével minden egyes ország a maga útját járta, de ez nem jelentett teljesen egyéni utat, mivel az EU törekedett arra, hogy az alapvető kérdésekben egységes modell szerinti megoldásokat alkalmazzon.

A 2002. decemberi koppenhágai csúcshoz záró tárgyalása előtt a négy visegrádi ország megállapodott abban, hogy közösen lépnek fel főleg a mezőgazdasági témakörökben, valamint az EU-költségvetésből származó bizonyos támogatások terén további kedvezmények, illetve a már megadottak emelése érdekében. Az együttes fellépés azonban csak részlegesen érvényesült a legutolsó informális tárgyaláson, amelyet az újonnan csatlakozni szándékozók a dán elnökséggel folytattak. A csúcserőkezleten pedig már híre-hamva sem volt. Az országok külön-külön, egyenként állapodtak meg az EK-val. A magyar delegációt utoljára hívták be a tárgyalóterembe, és hogy ez így történt, abban nem Magyarország volt a hibás.

A visegrádi országok együttműködésének illetően alakulása bizonyos értelemben természetes folyamat volt. Sokféle ügyben kellett megállapodni, az egyes országok helyzete, körülményei, belpolitikai igényei pedig eltéréseket mutatnak/mutattak. Azt sem szabad elfelejteni, hogy versenyhelyzetben voltak, hiszen a 2000–2006. évi pénzügyi keret erre vonatkozó előirányzata csak hat ország felvételével számolt. Az Amszterdami Szerződéshez csatolt nyilatkozat – melyet több tagállam jegyzett – öt ország felvételére látott lehetőséget. Amíg a Nizzai Szerződést nem ratifikálták (és ez csak a második írásbeli népszavazás után, 2002 októberében vált bizonyossá), valamint amíg nem jött létre egyetértés a csatlakozást érintő pénzügyi kérdésekben a tagállamok között (és ez is 2002 októberére esett, az agrárkiadások befagyasztására vonatkozó, német–francia kezdeményezésű egyetértés kialakulása alapján), addig nem volt biztosított a tárgyalásokat folytató 12 országból álló csoport felvétele.

A csatlakozást követően – a többi tagállam gyakorlatához hasonlóan – a tárgyalás ügy természetét határozza meg, hogy kikkel lépünk „koalícióra” egy-egy konkrét témában. Miközben fenntartjuk a kapcsolatrendszerrel a visegrádiakkal, tagjai lettünk nagyobb csoportosulásoknak is: így a 2007–2013. évi pénzügyi keretet illetően a 18 tagú „kohézió barátai” csoportnak, majd – amint már említettem – a Lisszaboni Szerződés tárgyalási menetében a hasonló taglétszámú körnek, az ún. „alkotmány-szerződés barátai” csoportnak.

Összefoglalva tehát, a válaszokat a 13. pontban saját magam által feltett kérdésekre a következőképpen fogalmazhatom meg:

- Szomszédaink részvétele az integrációban objektíve kapcsolatokat teremt, a közös ügyek megoldási kényszere segíti az együttgondolkodást és az együttes cselekvést. Megvannak a fórumok, keretek, ahol, ha szükséges, ügyeinkről beszélhetünk, cselekvést igényelhetünk, azért lobbizhatunk.
- A szövetségkötési mozgástér kiszélesedett, azaz érdekeink képviselőit szívesebben fogadják.
- A központi lépéseken túl, legalább azzal egyenértékű az integráció előrehaladása a mikroszférában, a vállalati és a regionális kapcsolatok, az együttgondolkodás erősítése terén, amelyet szervesen és érdemi elemekkel kiegészíthet az, amit manapság a kultúrák közötti párbeszédnek hívnak, azaz az oktatás, a művelődés, a kutatás, a művészetek közötti kapcsolatok erősödése, a kölcsönös megismerés és az egymáshoz szokás útján.

A leírtakból látható, hogy a beilleszkedési folyamatban értünk el eredményeket, de még jócskán vannak feladataink. Konstruktív tagjai lettünk ennek a közösségnek, amely egyre inkább a mindennapi életünk természetes közegévé is vált. Egyenjogú részesei vagyunk a döntéseknek, a közösség szolidáris velünk, segíti felzárkózásunkat. 27-en vagyunk, így természetes, hogy az érdekeink nem esnek egybe egy-egy konkrét ügyben. Ezért esetenként kompromisszumot kell kötnünk, és ez sérthet magyar részérdekeket, de eközben az EU számos területen visz bennünket előre, húz felfelé. E kedvező feltételrendszeren belül azonban minden nemzetnek megvan a saját feladata, amelyet helyette nem végez el sem más tagállam, sem az EU. Sokak fejében ez utóbbi körülmény nem került még teljesen a helyére az elmúlt években.

Új problémák jelentkeznek – mint például energiaszükségletünk kielégítése, a klímaváltozás, a külső-belső biztonság számtalan feltételének megteremtése a terrorizmussal szemben, demográfiai gondjaink és szociális modellünk reformja stb. –, amelyek még inkább szükségessé teszik, hogy Európa szorosabbra zárja sorait, és ezzel képes legyen meghatározó tényezővé válni a világ gazdaságban és a világpolitikában. Enélkül az EU – és benne Magyarország – nem tudja megoldani perspektivikus feladatait, és lassan háttérbe szorul a fejlődésben, mert ugrásszerűen feltörekvő és dinamikus fejlődő versenytársai vannak. Sorskérdésekről van tehát szó, amelyekben Magyarországnak megkerülhetetlen feladatai vannak: érdekei alapján meg kell határoznia a saját álláspontját, eldönteni a prioritási sorrendet és képviselni ezt az unióban, összeegyeztetve a többiekével.

Magyarország számára a fenti új kihívások mellett adódik egy speciális feladat is: az unió bővítése szempontjából a legfontosabb kérdés közvetlen szomszédságunk európai integrációs kapcsolatainak az erősítése, azzal a hosszabb távú perspektívával, hogy – kellő érettségük és felkészültségük elérése esetén – az EU tagjai is váljanak. Horvátország már megérett erre, halad ezen az úton. Szerbia és a többi nyu-

gat-balkáni ország is a társulási és stabilizációs megállapodások útján közeledik fokozatosan az uniós tagság felé. Sok szempontból érdekünk, hogy ebben segítsük, támogassuk őket. A keleti szomszédság (elsősorban Ukrajna) felkészítési folyamata a partnerségi kapcsolatrendszeren és annak erősítésén keresztül halad e cél felé.

A felsorolt feladatok elvégzéséhez folyamatos, körültekintő stratégiai felkészülé- sen alapuló, kezdeményező, aktív fellépés szükséges minden szinten. Ebben a mun- kában a politikának és az ezt intézkedések rendszerévé alakító, egyesek által „tech- nikának” minősített, a reálfolyamatokat, azok eszközrendszerét vizsgáló-elemző- értékelő, jelentős hányadban jogszabályalkotással is járó tevékenységnek egymással szoros összhangban kell lennie. Alaposság, megfontoltság, rugalmas, érdekeink szer- inti szövetségek keresése a kulcsszavak a jövő feladatainak megoldásához. Az Eu- rópai Unió sikeres fejlődése számunkra, közepes nagyságú közép-európai ország szá- mára elengedhetetlen. Fenntartható fejlődésünk egyértelműen ennek a függvénye.

Nehéz búcsút venni ettől az izgalmas és kemény, de ígéretes munkaterülettől, de elkerülhetetlen. Nagyon érdekes és fárasztó volt, és jó megérni, hogy amiért e fo- lyamat egyik résztvevőjeként 1989 óta nagy erőbedobással dolgoztam, annak meg- valósulása egyre több kedvező változást hozott hazámnak. Ezt egyebek között jel- zi az országszerte egyre több, kék alapon sok sárga csillagot ábrázoló tábla is, „Ké- szült az EU támogatásával” felirattal.



Európai romapolitika

Amikor 2004 májusában tíz ország csatlakozott az Európai Unióhoz, a romák száma csaknem 9 millióra növekedett a 453 milliós EU-lakosságon belül. Létszámuk a kibővült Európában így nagyobb lett, mint néhány tagország lakosságának száma, miközben ők az egyetlen olyan népesség, amelynek nincs saját állama, viszont számos közös jellemzője van: a roma lakosság többsége a saját országában különösen hátrányos helyzetű, rendszeresen elítéltek és diszkrimináció áldozata, a szegénységi mutatók körében a legrosszabbak, a munkanélküliségi arány a legmagasabb, az iskolázottság a legalacsonyabb. A romákra jellemző sokszorosán hátrányos helyzet nemcsak az új tagállamokban, hanem a régi európai demokráciákban is tartósan fennáll.

Nézetem szerint más kisebbségekkel szemben a romáknak különleges kisebbségi státusuk van: egyfelől mint etnikai csoport, másfelől mint Európa legsúlyosabban diszkriminált, tartósan kirekesztett társadalmi csoportja jelennek meg. Ez a kettős kisebbségi státus indokolja leginkább, hogy egy magát demokratikusnak tartó közösség, az unió, amely nem tűri polgárainak tartós kirekesztését, hatékonyan lépjen fel érdekükben, és európai megoldásokat találjon.

Tudni kell azonban, hogy a romák státusát illetően sem az európai politikusok, sem maguk a romák között nincs egyetértés. Az egyik markáns nézet képviselői szerint a romáknak nemzeti kisebbségként kellene fellépniük, és ennek megfelelően hivatalos státust kellene kapniuk, ami mindenekelőtt az európai jogalkotásban garantált állami védelmet jelenti, hasonlóan más nemzeti kisebbségek státusához. A megoldás országonként eltérő lehet, a nemzeti jogrendszerektől függően. A másik nézet szerint a romákat nemzetek feletti kisebbségi státus illeti meg. Az Európa Tanács a romákat olyan tradicionális kisebbségnek ismeri el, amelynek különleges európai védelemre van szüksége, és ebből a gondolatmenetből valóban logikusan következne a nemzetek feletti kisebbségi státus elismerése, amellyel magam is egyetértek.

A gyakorlatban ez a kérdés úgy is jelentkezik, hogy maguk a romák mit akarnak, és mit tehetnek helyzetük megváltoztatása érdekében. Megpróbálják-e érdekeiket az intézményes politikai kereteken belül érvényesíteni, vagy más utat választanak? Hogyan reagálnak az utóbbi években Európa-szerzte felerősödött radikalizmusra és kisebbségellenes megnyilvánulásokra? Aktívabban lépnek-e fel, figyelmeztetve arra, hogy a megfelelő politikai döntések elodázása súlyos következményekkel járhat, vagy az áldozat szerepében várják, hogy a fejük fölött döntsenek?

Az európai romák közösségei – számos, őket jellemző hasonló vonás ellenére – nem egységesek. Kultúrájukban, nyelvükben és életmódjukban sokszínűek. Egyes csoportjaik még mindig vándorolnak (utazó népesség), mások nem tartják romának magukat, noha származásuk szerint azok, vannak közösségek, amelyek szeretnének a többségi kultúrába integrálódni, míg mások sajátos szervezeti keretek között, tra-

dícióikat megőrizve, elszigetelten élnek. Mégis, amikor európai szintű megoldásokról beszélünk, akkor a valamennyi roma helyzetét jellemző diszkriminációból kell kiindulnunk, amely a hétköznapi élet színterétől az oktatáson át a munkahelyekig mindenütt érzékelhető velük szemben.

Az EU legutóbbi bővítésével a „roma kérdés” az európai politika látókörébe került, ami jelentős változás a korábbi évekhez képest. A Bizottság a nemzeti kormányokat aktív politikára szólítja fel, az Európai Parlament határozatot fogadott el a romák helyzetének javítása érdekében, és kiformalódott egy európai program, amely elsősorban a romák integrációját célozza meg. Az újonnan belépő országok jelentéseiben átfogó képet kell adni a kormányzati romapolitikáról, és mindazokról a konkrét lépésekről, amelyeket az adott országok korábban megtettek. Az integrálódásra kész romák számára az európai szocialista frakció kidolgozott egy európai romastratégiát, amelyet – mint a frakció romaügyi szóvivője – az európai roma civil szervezetekkel együtt képvisel. A romákra jellemző mélyszegénység és gettósodás megszüntetését, az iskolázottság és a foglalkoztatás növelését, a döntési folyamatokban a romák részvételének erősítését tekintjük elsődleges feladatnak. Alapvetően fontosnak tartjuk az oktatási, szakképzési és foglalkoztatási lehetőségek bővítését, és mindenekelőtt azt, hogy ezek szociális helyzetétől függetlenül mindenkihez eljussanak. Az integrált oktatás és foglalkoztatás két olyan pillér, amelyre a társadalmi integrációnak épülnie kell, kiegészítve a romák részvételi lehetőségeinek biztosításával. A munkaerőpiac rugalmassá tétele, a nem jellemző foglalkoztatási formák (részmunka, távmunka) elterjesztése, a merev szabályok feloldása mind az integrációt hivatott segíteni.

Az európai parlamentben rendszeresen sor kerül civil roma szervezetek és politikuskok közötti találkozókra, közmeghallgatásokra, működik az Európai Roma Fórum, és több pártok közötti csoport foglalkozik havi rendszerességgel a kisebbségek kérdésével. Az európai politikus társaimmal közösen életre hívott Európai Charta rendszeresen szervez konferenciákat és közmeghallgatásokat ebben a kérdésben. A magyar kormány a téma felelőségének kormánybiztost nevezett ki, aki a többi között a Roma Évtized program megvalósításáért is felel. Országos kampány indult azzal a céllal, hogy növeljék a rendőrség köreiben dolgozó romák arányát, és fellépjenek a „cigánybűnözés” széles körben elterjedt előítéletével szemben.

A bővítés óta egyre inkább felszínre kerülnek olyan kérdések is, amelyek tisztázása több évtizedes adóssága nemcsak a politikának, de a tudománynak is, és amelyek megválaszolása nélkül nem jutunk előbbre.

Politikusok, társadalomtudósok és nem kevés roma maga is azt vallja, hogy a roma kérdés nem más, mint szociális probléma, amit ennek megfelelően kell kezelni. Ezzel az egyébként jó szándékú megközelítéssel az a baj, hogy amennyiben a szociális problémák körére szűkíti ezt a komplex kérdést, éppen azokat a szempontokat nem veszi figyelembe, amelyek a romák peremhelyzetét alapvetően előidéztek, nevezetesen a diszkriminációt és az előítéleteket. Akik a romapolitikát az általános szociálpolitika részének tekintik, annyi pozitív hatást azonban elérnek, hogy az igazságos elosztás és a társadalmi egyenlőség kérdéseire rávilágítanak, és további megoldások keresésére ösztönzik mind a politikusokat, mind a kutatókat.

Vannak, akik alkalmazkodásra alkalmatlan, veszélyes társadalmi csoportnak tekintik a romákat, és e helyzet mielőbbi rendezését pusztán a többség védelme érdekében javasolják. Érvelésük hasonlatos ahhoz az antiszemita érvrendszerhez, amely alapján véve az áldozat bűnösségét hangsúlyozza.

Az európai politikában, szerencsére, mind szélesebb körben elfogadottá válik az a nézet, amely a kirekesztés és a diszkrimináció fogalma felől közelíti meg az egész kérdéskört, és figyelembe veszi mindazokat a politikai, társadalmi és kulturális előzményeket, amelyek a mai helyzet kialakulásához vezettek. A nemzetközi szerződések és egyezmények a diszkriminációmentesség és az egyenlő bánásmód elvére épülnek, alapvető emberi, kulturális, gazdasági és szociális jogokat biztosítva. Ezek értelmében az államok nemcsak kötelesek tartózkodni a diszkriminációtól, de olyan pozitív intézkedéseket is kell hozniuk, amelyek garantálják a jogok betartását. Az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik, hogy ne csupán megkívánja, de ellenőrízze is, hogyan élnek a tagállamok ezekkel a lehetőségekkel és kötelességekkel. Az első jelentések arra mutattak rá, hogy miközben Európában a kisebbségek helyzete általában valamit javult, ez a romákról egyáltalán nem mondható el. Éppen ezért az Európai Bizottság a csatlakozás előtt több országot is figyelmeztetett, hogy több erőfeszítést kell tennie a roma szegénység és kirekesztés csökkentése érdekében. A végrehajtás kikényszerítése azonban annyira nehéz és időigényes feladat, hogy azal már nem tudott megbirkózni, többek között azért sem, mert a helyi politikusok gyakran félnek, hogy a romák érdekében tett lépéseik miatt szavazatokat és népszerűséget veszítenek. Alig látható eredmények születtek csupán.

Ezért az Európai Parlament 2005-ben határozatotban szólította fel a Bizottságot, hogy tegyen konkrét javaslatokat összehangolt, európai romapolitikára, aminek eredményeként 2007-ben – először a történelemben – az Európai Tanács, vagyis az összes európai kormány vezetője hivatalos állásfoglalást adott ki, amelyben elismerte, hogy az Európai Unió fontos szerepet játszik a romák kirekesztés elleni küzdelemben. 2008-ban pedig az Európai Parlament többpárti határozatot fogadott el, amelyben felszólítja a Bizottságot széles körű romastratégia kidolgozására.

Mindannak ellenére, hogy az európai intézmények egyértelműen megmutatják elkötelezettségüket az európai értékek, az alapvető jogok tisztelete és a diszkrimináció elleni harc mellett, a valóság lehangoló képet mutat. Az európai gazdasági válság idején könnyű bűnbakot találni a legsérülékenyebb társadalmi csoportok képviselőiben. Szaporodnak a romák elleni erőszakos cselekedetek, az ártatlan emberek elleni, nemegyszer halálos kimenetelű támadások és önkényes fellépések, amelyeknek legtöbbször romák az áldozatai. Ezek a jelenségek éppúgy jellemzők az új, mint a régi tagállamokban. A roma közösségek és a nem roma lakosság is egyetért abban, hogy sürgősen lépni kell. Romániában és Bulgáriában, ahol magas a roma népesség aránya, viszonylag nagy politikai aktivitással találkozhatunk a romák részéről. Időről időre roma pártok alakulnak, amelyek hosszabb-rövidebb időre képviselthez is jutnak. De az aktivitásnak más jelei is mutatkoznak. Ezrével kerekednek fel román és bolgár romák, hogy Európa szerencsésebb tájain próbáljanak meg munkához és megélhetéshez jutni. Nem sok sikerrel. Milánói elűzetésüket, az olasz kor-

mány elutasító magatartását, a romáktól vett ujjlenyomatok történetét a sajtóból valamennyien ismerjük.

Szerencsére a romák körében is egyre több a jól képzett fiatal, a legtöbb országban kialakult egy vékony értelmiségi réteg, amely kész arra, hogy jobban védje érdekeit, mint ahogyan az előző, nehéz sorsú generációk erre képesek voltak. A roma vezetők felelőssége óriási, a helyi, közösségi kezdeményezések mintaadó szerepet játszhatnak a roma közösségek életében. Hétköznapi roma „hősökre” legalább akkora szükség van, mint hatékony uniós programokra. A romák gyakran sérelmezik, hogy ügyeikben kívülről jött szakértők mondanak véleményt és hoznak döntéseket, ugyanakkor egyre erősebb az igény, hogy roma civilek és politikai vezetők álljanak elő konkrét és megvalósítható javaslatokkal. Nagyobb figyelmet kellene fordítani a pozitív példák és a kedvező tapasztalatok bemutatására, hiszen ezek másutt is hasznosítható módszereket és tanulságokat hordoznak magukban. Végeredményben csak a romák aktív részvétele nyújt garanciát arra, hogy valamennyien egyenrangú állampolgárai lehessünk az uniónak, és az ő hozzájárulásuk szükséges ahhoz, hogy kultúrájukkal valóban gazdagítsák az európai képet.

Európai szerződésjog 2003–2008, avagy mit tanulhatunk az elmúlt öt év történéseiből?

Jelen cikk az európai magánjog egységesítésével kapcsolatos kérdések felvetésére és azok megválaszolására törekszik. Átfogó jelleggel ismerteti a tárgykörben 2003 óta megjelent hivatalos állásfoglalásokat, a közösségi intézmények (Európai Parlament, Tanács, Bizottság) véleményét, esetlegesen azok változásainak bemutatásával. Mivel a folyamat rendkívül átfogó és komplex, a hivatalos kommunikáció ismerete nélkül abban eligazodni aligha lehet. A szerző célkitűzése e kérdéskör összefoglaló bemutatása, helyenként értékelése, oly módon, ami segítséget nyújthat az olvasó számára a jogegységesítés kurrens problémáinak megértéséhez.

Előzmények

Az európai szerződésjog egységesítésének kérdésköre évtizedek óta foglalkoztatja az összehasonlító jog és a jog európai vetületei iránt érdeklődő kutatókat, 2003 óta azonban rendkívüli mértékben felgyorsultak az események. A jogegységesítés elméleti megalapozása mellett immáron gyakorlati eredményekről is számot lehet adni. Jelen dolgozat az elmúlt öt év fejleményeit foglalja össze a Bizottság Akciótervét követően, vizsgálva az ebből adódó tanulságokat és a továbblépés lehetőségeit.

Mindig van egy kezdet és általában egy végpont. A kezdetet ebben az esetben 1989 jelenti, amikor az Európai Parlament kiadta első állásfoglalását az európai szerződésjog egységesítése tárgyában.¹ A második kezdet – vagy, ha jobban tetszik, új-rakezdés – pedig 2003-ra datálódik, amikor a Bizottság megjelentette az Akciótervet,² amely irányt szabott az egységesítő próbálkozásoknak, némelyeket visszavetve, némelyeket bátorítva, ugyanakkor kijelölve, hogy milyen elképzelések megvalósítását támogatja a politikai akarat az elkövetkező években.

Ez volt tehát az igazi kezdet. Ami előtte volt, nevezhetjük nyugodtan hősorknak, vagy a „lánglelkű próbálkozások” idejének. Ami eztán következett, az a pontos tanácsadói munka, konferenciák rendszeres szervezése, kutatócsoportok alakulása és átalakulása. A két időszakot az a tény köti össze, hogy még mindig nem tudja senki, mi várható és hogyan is fog kinézni az, amit a közös európai szerződésjognak fogunk nevezni.

Mi történt tehát 2003 februárja, az Akcióterv megjelenése óta?

1 Resolution on action to bring into line the private law of the Member States. HL C 158., 400. o., 1989. május 26.

2 COM(2003)68 végleges, 2003. február 12.

Az Akciótervet követő momentumok

1. A Bizottság 2003. június 16-án és 23-án két tanácskozást rendezett az Európai Szerződésjog Akciótervével kapcsolatban.³ A kezdeményezés, amely a Bizottság Egészségügy és fogyasztóvédelem Főigazgatóságának⁴ az Akciótervhez való hozzájárulása, nyílt, széles körű és részletes vita jegyében zajlott le. A diskurzus elsődlegesen az Akcióterv I.⁵ és III.⁶ intézkedési javaslatával kapcsolatos kérdésekre koncentrált.

Az első napon a tagállamok, a társult országok és a szakmai szervezetek számára nyílt lehetőség, hogy kifejtsek véleményüket az Akciótervvel kapcsolatban. Az Európai Parlament (a továbbiakban: EP) és a Tanács előtt folyó megbeszélésekből világgossá vált, hogy a közösségi intézmények és a szakmai szervezetek ragaszkodnak hozzá, hogy részt vegyenek a Közös Hivatkozási Keret (a továbbiakban: CFR)⁷ előkészítésében és kimunkálásában. Ennek értelmében a következőkben vázolt elvek mentén folyt a diskurzus.

Az első cél az volt, hogy a Bizottság benyomást szerezzen a tagállamok, a társult államok és a szakmai szervezetek részéről a CFR-re vonatkozó kutatás elsődleges célkitűzéseivel kapcsolatban. Alapvető hangsúlyt kapott az a kérdés, hogy meglátásuk szerint mely területek igényelnek kiemelt figyelmet a CFR előkészítése kapcsán a gazdasági folyamatok gyakorlatának szempontjából. Kikérték a résztvevők véleményét azon kérdésben is, vajon milyen mértékben lenne szerencsés bevonni a tagállamokat, az EP-t és a szakmai szervezeteket a joganyag előkészítési és konkrét megvalósítási munkálataiba.

Erre a kérdésre minden érintett úgy válaszolt, hogy a lehető legnagyobb mértékben kell biztosítani a széles körű vita lehetőségét, továbbá azt, hogy az észrevételeket bele is foglalják a készülő joganyagba. Konszenzus mutatkozott továbbá abban a kérdésben, hogy a vélemények kifejtésére hatékony és rendezett módot kell találni.⁸ Véleménykülönbségek adódtak azonban a politikai, illetőleg a szakmai befolyás mértékének meghatározásában, a technikai lebonyolítás kérdésében pedig az aktuális javaslatok internetes hozzáférhetőségét és a rendszeres szakmai egyeztető fórumok bevezetését szorgalmazták a résztvevők.

A kutatás menetével kapcsolatban a jelenlévők egyetértettek abban, hogy a már rendelkezésre álló kutatási eredményeket a lehető legnagyobb mértékben fel kell használni, különös tekintettel a CISG (Convention on Contracts for the International Sale of Goods) szabályanyagára. A CFR-rel kapcsolatos kutatás kiindulópontját alapvetően a hatályos közösségi *acquis* és a nemzeti jogszabályok kell hogy képezzék.

3 http://ec.europa.eu/consumers/rights/contract_law_en.htm (2008. 10. 25.)

4 European Commission/Consumer Affairs

5 A közösségi *acquis* koherenciájának növelése a szerződésjog területén.

6 Nem szektorspecifikus intézkedések, pl. egy opcionális joganyag bevezetésének vizsgálata.

7 A Közös Hivatkozási Keretet (Common Frame of Reference) a Bizottság dolgozta ki; egy olyan átfogó normaanyag, amely az egységes európai szerződésjog megalkotását hivatott elősegíteni.

8 A közlemény esetében bevált módozat véleményem szerint alkalmas lehet az Akcióterv esetében is, mind az észrevételek begyűjtése, mind pedig feldolgozása tekintetében.

A Common Law jogrendszereket képviselő szakmai szervezetek képviselői aláhúzták, hogy a Common Law jogi hagyományait sem szabad figyelmen kívül hagyni a kutatás során.⁹

A CFR tartalmi szabályai tekintetében az általános részre vonatkozóan a következő kérdéseket érintették az elhangzott javaslatok: a szerződés teljesítése, az olyan körülmények, melyek esetén a szándéknyilatkozat vélelmezetten érvényes, a formai követelményekkel kapcsolatos szabályok, a tájékoztatási kötelezettség és az ennek elmulasztása esetén alkalmazható szankciók, az elállási jog, a határidők, a nem teljesítés és a jogorvoslatok, a képviselő hatáskörét rendező szabályok, a felelősség és a felelősség kiterjedésének szabályai, továbbá az általános szerződési feltételek felek által történő elfogadásának szabályozása. Számos jelenlévő hívta fel a figyelmet továbbá a nemzeti jogszabályok kógens rendelkezései figyelembevételének szükségességére.

A szerződésjog különös része tekintetében konkrét szerződéstípusokat is megemlítettek, mint például az adásvételi szerződést és a szolgáltatási szerződéseket. Számosan és kiemelt fontossággal jelezték, hogy a biztosítási szerződést a szerződésjogi jogegységesítés alkalmával különösen fontos lenne belefoglalni az új joganyagba.¹⁰ Ezen túl az ingókon fennálló hitelbiztosítékok, illetve a tulajdonjog-fenn tartással kapcsolatos kérdések szintén gyakran merültek fel mint a közösségi szerződésjog által potenciálisan szabályozandó jogterületek.

A második alkalom, június 23-án, az olyan kutatók számára nyújtott tájékoztatói lehetőséget, akik a Hatodik Kutatási Keretprogram égisze alatt kívánnak kutatásokat folytatni.¹¹ A Kutatási Főigazgatóság hasznos információkkal szolgált a programra való jelentkezést illetően, valamint megválaszolta a felmerült kérdéseket. A tanácskozáson a résztvevők az Akciótervvel kapcsolatban is kérdéseket tehetek fel, továbbá bemutatják kutatási területüket és az eddigi, illetve a várt eredményeket. Ezzel kapcsolatban a tagállamok képviselőinek és más kutatócsoportoknak szintén volt lehetőségük, hogy feltegyék kérdéseiket a kutatással kapcsolatosan.

Furcsa lehet, miért tart a Bizottság fórumot alig néhány héttel az észrevételek beérkezésének határideje után. Nos, erre minden bizonnyal azért volt szükség, mert a Kutatási Keretprogram a szerződésjog egységesítésének egyik meghatározó jelentőségű megvalósítási formája, és a kutatókat ösztönözni és segíteni kellett az ebben való részvételre.

A Bizottság az érdeklődésen és a sikeren felbuzdulva folytatni kívánta a hagyományt egy újabb tanácskozás szervezésével 2003 őszén. Ez a tudományos együttgondolkodás alapvetően az Akcióterv II. javaslatára irányult, azaz a Közösség-szerete alkalmazandó általános szerződési feltételek kidolgozásának előmozdítását volt hi-

⁹ Erre nem is került volna sor természetesen, hiszen minden tagállam jogát vizsgálják a kutatás során.

¹⁰ Lásd ezzel kapcsolatban: Jürgen Basedow: The Optional Application of the Principles of European Insurance Contract Law. In: *ERA Forum*, Volume 9, 2008. szeptember.

¹¹ Ebben a kutatási programban készül el a Közös Hivatkozási Keret joganyaga is, amely az egész további szerződésjogi egységesítésre döntő befolyást gyakorol.

vatott szolgáltni. Mindazonáltal a Bizottság fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy a tanácskozásokon elhangzott információk nem jelentik azon politikai következtetések előzetes levonását, melyek csupán a beérkezett észrevételek és vélemények teljes körű feldolgozása és elemzése után állnak majd rendelkezésre.

2. A konferenciára, jobban mondva munkaértekezletre végül 2004 januárjában került sor, *A szerződési jog és az általános feltételek és kikötések* címmel.¹² Az általános vagy szabvány feltételek széles körben elterjedtek az Európai Unióban kötött szerződések tekintetében, ami jó és rossz is egyszerre. Az ilyen feltételeket általában egy ország joga alapján szövegezik meg, ami természetesen nem segíti elő az egységes piac működését, hiszen a cél az lenne, hogy az unió minden országában egységes vagy legalábbis hasonló feltételek alapján alkossák meg el az ilyen formulákat. Az értekezlet megrendezésének célja elsődlegesen az volt, hogy segítséget nyújtson a Bizottság számára a következő három javasolt cselekvési program elfogadása és átültetése tekintetében:

- meg kell alkotni és működtetni egy olyan weboldalt, ahol az ezen a területen már meglévő és tervezett tevékenységeket írják le;
- meg kell határozni az EU-szerte használható általános szerződési feltételek (ÁSZF) kifejlesztésének és használatának legjobb gyakorlatát, valamint
- olyan témaköröket, amelyek szabályozhatók a Bizottság által megjelentetni szándékozott alapelvekkel, iránymutatásokkal annak érdekében, hogy az ÁSZF-et használó felek számára világosak legyenek az ilyen feltételek jogi és egyéb határai.

Másodlagosan a munkaértekezlet az érdekelt felek számára lehetőséget biztosított a szerződéses feltételekkel kapcsolatos gyakorlatot, tapasztalatokat illető információcserére.¹³

3. A következő fontos lépésre 2004. április 28-án, *A Közös Hivatkozási Keret felé* címmel tartott munkaértekezlet formájában került sor, amelyen a tagállamok képviselői mellett az üzleti élet, a joggyakorlat és a fogyasztói érdekképviseltek szakemberei is részt vettek. Mint a cím is mutatja, itt csakis a CFR megvalósítási lehetőségeiről volt szó. A résztvevők előirányozták, hogy a CFR többek között térjen ki a szerződésjog általános alapelveire, a jogi kifejezések pontos meghatározására és modell jellegű szabályok megalkotására is. A megbeszélések a CFR lehetőség szerinti szerepére, struktúrájára, valamint tartalmára is kiterjedtek, külön kiemelve azon módzatok keresésének fontosságát, hogy az üzleti és társadalmi szereplők továbbra is kifejthessék véleményüket a tevékenységgel kapcsolatban, továbbá szerepet kapjanak a javaslatok kidolgozásában is.¹⁴ Már ekkor világossá vált tehát, hogy a Bizottság a CFR megalkotását tekinti az egységes európai szerződésjog zálogának.

12 Contract Law and Standard Terms and Conditions Workshop, Brüsszel, 2004. január 19.

13 Erről bővebben: http://ec.europa.eu/internal_market/contractlaw/2004workshop_en.htm (2008. 10. 21.)

14 http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/events_en.htm (2008. 10. 21.)

Az Akciótervnek megfelelően a Bizottság 2004. július 31-én felhívást tett közzé, melyben a CFR kidolgozását elősegítő hálózat kialakítására és az abban való részvételre kérte fel az érintett üzleti és társadalmi szereplőket. Ennek a hálózatnak fontos szerepet szánnak a CFR kidolgozását illetően.

4. 2004 októberében hozta nyilvánosságra a Bizottság újabb, *az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az európai szerződésjog és a közösségi vívmányok felülvizsgálata tekintetében a követendő útról* szóló közleményét¹⁵ az európai szerződésjog egységesítése vonatkozásában. Ebben alapvetően leszögezi: az Akciótervre érkezett vélemények megerősítették a Bizottságot abban, hogy javítani kell a jogi környezetet, elsődlegesen a szerződésjoggal kapcsolatos közösségi vívmányokat, aminek egyik legfontosabb eszköze a CFR kidolgozásának folytatása. A CFR fontos szerepet kaphat a közösségi vívmányokban feltárt különböző problémák orvoslása kapcsán, melyek fő irányait a következőkben látta a Bizottság:¹⁶

- olyan elvont jogi szakkifejezések használata az irányelvekben, amelyeket nem, vagy nagyon általánosan határoztak meg;
- olyan területek létezése, amelyek vonatkozásában az irányelv alkalmazása a gyakorlatban nem oldja meg a problémákat;
- a minimum harmonizálás elvének a fogyasztóvédelmi irányelvekben való használatából eredő különbségek a nemzeti végrehajtási jogszabályok között;
- az EK szerződésjogi jogszabályaiban tapasztalható következetlenségek.

A Bizottság tehát arra volt kíváncsi, hogy szükséges-e módosítani a már meglévő irányelveket e problémák kiszűrése céljából. Amennyiben igen a válasz, akkor a CFR eszköztárként jelenik majd meg, azaz a fogalmak tárházát fogja nyújtani a modernizáció és egyszerűsítés szempontjából. A Bizottság szerint: „*a CFR a közösségi vívmányokból és a tagállamok jogrendjében található legjobb megoldásokból kiindulva világosan meghatározza a jogi szakkifejezéseket, valamint a szerződésjog alapelveit és koherens mintaszabályait.*”¹⁷

A Bizottság azonban további, úgymond kiegészítő szerepet is szánt a CFR anyagának. Egyrészt az irányelvek nemzeti jogba való átültetésekor használhatnák fel, ami számottevően megkönnyíthetné a nemzeti jogalkotók munkáját. Ehhez azt fűzöm hozzá, hogy az egységes szerződésjog kialakítása tekintetében nem szerencsés az irányelvi forma további preferálása, hiszen – akár a CFR felhasználásával történő átültetés esetében is – kialakulhatnak olyan eltérések, amelyek aláássák az egységes jog megalkotásának szándékát. Arról nem is beszélve, hogy a CFR megalkotására 2004-ben meghatározott 2009-es dátum már akkor is idealisztikusnak tűnt, és valóban még igen messze állunk a végleges szöveg elfogadásától.

Egy realisabb alkalmazási terep lehet a nem egységesített szerződésjogi területek nemzeti szabályozásával kapcsolatos szerep, ahol szintén segítségül lehet hívni a CFR-t, és bizonyos szempontból hozzájárulhat a jog egységesebb képének kialakításához.

¹⁵ COM(2004)651 végleges, 2004. november 11.

¹⁶ Közlemény, 3. o.

¹⁷ Ugyanott.

Ezen túlmenően, az EP javaslata alapján a választottbíróági eljárás során is alkalmazást nyerhetne a CFR definíciógyűjteménye. Az ötletek sora azonban nem ért itt véget, hiszen azokban szerepelt a CFR-nek egy szabvány szerződéstárrá fejlesztése, továbbá az Akcióterv II. megoldási javaslatának, azaz az általános szerződési szabályok egységesítésének megvalósításában való felhasználása is, továbbá az Európai Bíróság jogértelmezési tevékenységét is segíthetné.

Az utolsó, ám nagyon jelentős kérdés ezzel kapcsolatban az, hogy milyen jogi jelleggel bírjon a CFR. A Bizottság a jelenlegi helyzetben úgy látja, hogy a CFR nem lesz kötelező jogi eszköz, ám mivel a megalkotásáig és elfogadásáig még sok idő van hátra, nem zárja ki a konzultáció lehetőségét az érdekelt felekkel. Véleményem szerint jobban kifejtethné hatását az eszköztár, ha kötelező erővel bírna, azonban opcionális alkalmazhatóság esetén is nagyban elősegítené az egységes jog mielőbbi kialakulását.

Az Akcióterv II. intézkedése tekintetében továbbra is szkeptikus vagyok. A Bizottság itt olyan, az egész Közösségben alkalmazható szabvány szerződéses feltételek¹⁸ használatának előmozdítását célozta meg, amelyek elősegíthetik az egységes európai szerződésjog alapjainak megteremtését. Úgy érzem, hogy ez a törekvés, amelyet 2004 januárjában egy munkaértekezleten¹⁹ megvitattak, kissé háttérbe kívánta szorítani az eddig megalkotott modelltörvényeket és az egyéb magánkezdeményezéseket, hiszen ezek már kidolgoztak olyan közös szabályokat, amelyek bátran alkalmazhatók lennének, és sok területen már alkalmazzák is őket. Ha azonban olyan normákról van szó, amelyeknek van új elemük, és ezáltal a jogegységesítés új szegmensét nyitják meg Európában, a kezdeményezés természetesen üdvözlendő. Ebben az esetben, véleményem szerint, kissé pontosabb fogalmazás szerencsésebb lett volna a Bizottság részéről, és nem ártott volna hivatkozni az eddigi kezdeményezésekre az európai magánjog területén.²⁰

Az Akcióterv III. intézkedése egy nem kötelező jogi eszköz bevezetésére vonatkozott a szerződésjog területén. Úgy vélem, elegendő opcionális jogi eszköz áll majd rendelkezésre a szerződésjog tekintetében, főképp, ha a CFR is megvalósul; nem is beszélve a szintén *soft law*-ként funkcionáló modelltörvényekről. Ez a helyzet sokkal jobb annál, mint ha nem történne előrelépés, azonban határozott véleményem szerint nem kötelező eszközökkel nem érhető el a fejlődésnek és az egységes jognak azon szintje, ami az európai integráció jelen helyzetében nélkülözhetetlen.

A Bizottság közleménye végül részletesen kifejtette a CFR megalkotásának menetrendjét és módszerét, majd pedig konkrét felépítését is. Ha valakinek voltak is

18 Az eredeti szöveg szerint *standard contractual terms*, de a magyar fordítás az *STC* rövidítést (vö. *standard terms of contract*) használja. Az angol jogi szaknyelvben a fenti kifejezés az általános szerződési feltételeket (ÁSZF) jelenti, és bár ezekre ekvivalens a szabványszerződések kifejezés, mégis helyesebbnek tartanám ÁSZF-ként megnevezni a fenti szerződéseket.

19 Az értekezleten a Bizottság képviselői és az érintett üzleti szereplők vettek részt. Itt világossá vált, hogy a Bizottság elképzelése nem terjed ki a fogyasztói szerződésekre, csupán a vállalatok egymás közötti, és a vállalatok és az állam közötti szerződések képezik a megvalósítás tárgyát. Az értekezletről lásd bővebben a 13. lábjegyzet.

20 Az ÁSZF (STC) további sorsáról lásd az 55. lábjegyzet.

kétségei, mi lesz a CFR, ezek után teljesen világossá vált. Egy újabb modell törvény, egy olyan – várhatóan – *soft-law*-ként működő joganyag, amely immár negyedik a sorban. Kissé érthetetlen számomra, miért lenne szükség egy vadonatúj normaszöveg kidolgozására, amikor az Európai Alapelvek megalkotása húsz évet vett igénybe, és kifejezetten azzal a céllal készült, hogy Európa számára felvázolja a szerződésjog alapelveit. Még furcsább, hogy a CFR lehetséges struktúrájának és tartalmának felvázolásánál a közlemény a következőket mondja:

„A CFR -t előkészítő kutatás a legjobb megoldások megtalálását tűzi ki célul, tekintetbe véve a nemzeti szerződésjogokat (mind az esetjogot, mind pedig a kialakult gyakorlatot), a *közösségi vívmányokat* és a vonatkozó nemzetközi jogi eszközöket, különösen az ENSZ 1980-as Bécsi Vételi Egyezményét. Egyéb meglévő fontos anyagokat szintén tekintetbe fognak venni, mindemellett biztosítva, hogy a CFR beleilleszkedjen az EU speciális követelményrendszerébe.”²¹

Megemlíti tehát a CISG szabályanyagát – ami nem lehet véletlen, hiszen a III. fejezet VIII. szakaszban az adásvétel speciális szabályait kívánja meghatározni –, azonban nem hivatkozik pl. az Európai Alapelvekre, az UNIDROIT Alapelvekre, hogy más neves és sikeres kutatásokat ne is említsek.

5. 2004. december 3-án a tagállamok szakértőinek részvételével újabb munkaértekezletet tartottak Brüsszelben a CFR kérdésében.²² Ez volt az előbb említett hálózat tevékenységének kezdete. A résztvevők megegyeztek, hogy rendszeresítik találkozóikat, évi kettő-négy alkalommal vitatják majd meg a legfontosabb kérdéseket.

A munkaértekezlet elsődleges célja az volt, hogy informálják a tagállamokat az európai szerződésjog egységesítésének fejleményeiről, illetőleg a CFR előkészületi munkáiról, továbbá hogy tájékozódjanak a tagállamok álláspontjáról a CFR lehetséges tartalmát illetően, valamint azon problémák felvetése, amelyek megoldására a CFR lesz hivatott. Előreláthatólag a CFR szerződésjogi alapelvek, definíciók és modellszabályok tárháza lesz, amelyet a létező szerződésjogokból leszűrt legjobb megoldások alapján alkotnak meg.

6. Nem sokkal ezt követően, 2004. december 15-én került sor a CFR-hálózat (CFR-net) első tanácskozására, amelynek keretében értékes tapasztalatokat vitattak meg a tagállamokból érkezett résztvevők. A CFR-t széles szakmai párbeszéd alapján kell kialakítani, melyben mind a gyakorlati, mind pedig az elméleti jogászoknak fontos szerep jut. Ennek elérése érdekében létrehozták a CFR-netet, amelynek tagjait úgy válogatták ki, hogy lehetőség szerint minden tagállam, illetőleg minden jogág, valamint azon túlmenően más szakmák²³ is képviseltessék magukat benne.²⁴ Ennek megfelelően a szakértők kiválasztása négy kritériumon alapult: jogi hagyományok sokszínűsége, gazdasági érdeklődés, szaktudás, elhivatottság. Két értékelési körben zaj-

²¹ Közlemény, 12. o., 3.1.3.

²² http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/wshop122004_en.htm (2008. 10. 25.)

²³ Így az ipar, a kereskedelem, a szolgáltatások, a pénzügyi szolgáltatások, gyakorló jogászok, bírák, közjegyzők, választottbírók tagjai, fogyasztói szervezetek.

lott a kiválasztás, melyből a második azt a célt szolgálta, hogy az első körben vizsgált szakértők jogász szakmán belüli és földrajzi egyenlőtlen eloszlását némiképp finomítsa. A hálózat felállításakor 177 tagot számlált. Az első, brüsszeli konferencia célja az volt, hogy tájékoztassák a résztvevő szakértőket az európai szerződés jog egységesítésének állásáról, a CFR előkészítésének aktuális fázisáról, továbbá hogy a szakértők maguk is információt nyújtsanak az elkészítendő CFR tartalmát érintő véleményükről, illetve hogy konkrétan megjelöljék azokat a problémás területeket és témaköröket, melyekre a CFR-nek szükséges kitérnie.

Ebben a körben tehát éles különbséget kell tennünk egyrészt a tagállami szakértők bizottsága (amelynek első találkozására 2004. december 3-án került sor), és a CFR-net tagjai által alkotott bizottság között (amely tehát 2004. december 15-én tartotta első tanácskozásiát). A két bizottságnak, illetve szakértői csoportnak mind a tagjai, mind pedig a céljai eltérők, az alapvető hasonlóság az, hogy mindkettő tevékenysége a CFR kidolgozását hivatott elősegíteni, illetőleg a tagok közvetve az európai szerződés jog kidolgozásán munkálkodnak.

7. Az ezt követő momentum 2005. május 31-én következett el, amikor is a tagállamok szakértői tanácskoztak újra.²⁵ Ez a találkozó a 2004. december 3-i tanácskozás folytatása volt, amelynek keretében többek között megvitatták a legfrissebb tapasztalatokat a CFR megalkotását illetően. A tagállamokból érkezett szakértőkön kívül Bulgária és Románia meghívást kaptak.

A napirendi pontok között szerepelt a közösségi *acquis* átvizsgálásáról szóló tájékoztató. Ennek keretében elhangzott, hogy a Bizottság acqvis tervbe vette nyolc kulcsfontosságú irányelv tagállami jogba történő átültetésének ellenőrzését, mely egyúttal rávilágíthat a közösségi jog koherenciájának problémáira, továbbá az átültetett irányelvek szabályainak a piacra gyakorolt hatása is világossá válhat. Az érdemi döntéseket csak a vizsgálatok lezárulta, valamint a szakértői bizottságok javaslatainak értékelése után lehet meghozni. A szakértői megjegyzések során elhangzott, hogy érdemes pontosítani a CFR leendő funkcióját. Az mindenki számára egyértelmű volt, hogy általános elvek megalkotására kerül sor, azonban szerencsés esetben vajon túlmutathat-e ezen a funkció a CFR. A bizottság erre válaszolva világossá tette, hogy a céljai között nem szerepel az európai magánjogi kódex megalkotása, méghozzá azért nem, mert egyfelől ez a vállalkozás irreálisnak tűnik, másfelől pedig nincs meg hozzá a jogi alap.²⁶ A CFR elsőszámú célja, hogy megfelelő alapot és segítséget nyújtson a közösségi *acquis* felülvizsgálatához, illetve a jövőben megalkotandó, még nem tisztázott jellegű legiszlatív intézkedésekhez.

24 Ez a szándék nem teljesen valósult meg, hiszen a 2005-ös jelentés szerint a hálózatnak egyetlen magyar tagja sem volt.

25 Workshop of the Network of Member State Experts on European Contract Law. Letölthető: http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/experts_membstates310_5_en.pdf (2008.10.25.).

26 A jogi alap tekintetében lásd: Mátyás Imre: Az európai szerződés jog egységesítése a közösségi jogalkotás és a magyar rekodifikáció tükrében – doktori értekezés. 5. fejezet, 139–156. o.

Miután a szakértők észrevételt tettek, hogy szerencsés lenne a két bizottságnak valamilyen kölcsönhatásban állnia egymással, a Bizottság felajánlotta a lehetőséget, hogy a tagállamok jelentéstevőként²⁷ részt vegyenek a CFR-net megbeszélésein.

A tanácskozáson konkrétan felmerült a CFR terjedelmének és részletességének a kérdése is. A szakértőknek olyan kevés információjuk volt a Bizottság ezirányú elképzeléseit illetően, hogy szinte bombázták kérdéseikkel a Bizottság jelen lévő képviselőit. A válasz sem volt azonban teljesen egyértelmű, hiszen maga a Bizottság sem rendelkezett még világos elképzelésekkel a CFR tekintetében, lényeges viszont különbséget tenni a normaszöveg,²⁸ illetve a magyarázó kommentárok, továbbá az összehasonlító megjegyzések között.

A CFR-rel összefüggésben tehát a következő fontos megállapítások születtek a konferencián:

- a szerződéses szabadság alapelve kiemelt fontossággal kell bírjon;
- meg kell fontolni a fogyasztói szerződések és az üzletszerű gazdasági tevékenységet folytató gazdasági szereplők egymással kötött szerződéseik közötti különbségtételt;²⁹
- a CFR részletességének kérdését mélyebben kell vizsgálni;
- jelentős különbséget kell tenni a kötelező és a nem kötelező szabályok között;
- vizsgálandó a PECL³⁰ mint általános szerződésjogi szabályanyag és a CFR-ben megalkotandó, a szerződésjog különös részét érintő szabályanyag közötti viszony;
- a meghatározások megalkotása kiemelt fontossággal bír.

Látható tehát, hogy a munka elején meglehetősen fejtelenség uralkodott a szakértők között, és a Bizottság sem tudott minden kérdésre választ adni. Abban viszont mindenki egyetértett, hogy a megkezdett folyamatnak folytatódnia kell, hiszen az egységes szerződésjog rendkívül fontos mind a jogi környezet, mind pedig az egységes belső piac rendeltetészerű működése szempontjából.

8. A Bizottság a májusi konferencián tett ígéretének megfelelően 2005. szeptember 23-án kiadta első éves jelentését az európai szerződésjog és az *acquis* felülvizsgálatáról.³¹ Az igen részletes jelentés a Bizottság közleménye óta eltelt egy esztendő tekintetében emelte ki a tapasztalatokat az említett jogterület vonatkozásában, illetőleg jelölte meg a továbbra is követendő irányvonalat.

A bevezetőben megindokolták a jelentés szükségességét, amellyel teljesíti a Tanács és a Parlament felé tett kötelezettségvállalását. A Bizottság, a Tanács felhatalmazása alapján és anyagi támogatásával folytatja a kutatást az európai szerződésjog tekintetében. A CFR megalkotásának fontosságát belefoglalta a 2005 májusá-

27 Rapporteurs

28 Black letter rules. Vö. például az EPCL és az UNIDROIT-alapelvek felépítésével.

29 A szakzsargonban ezek az ún. B2C és B2B szerződések, azaz Business to Consumer és Business to Business Contracts.

30 Principles of European Contract Law.

31 COM(2005)456 végleges, 2005. szeptember 23. (a továbbiakban: 2005. évi jelentés).

ban kiadott Akciótervbe is,³² amely szintén élvezi a Tanács támogatását, illetőleg az EP is felhívta a Bizottságot az európai szerződésjogi projekt folytatására, egyben kifejezte, hogy teljes mértékben támogatja a kutatásokat, és azokban aktívan részt kíván venni.³³

Hogyan alkotható meg a CFR, mire alapozzuk, milyen tevékenység szükséges az elkészítéséhez? Ezekre a kérdésekre kereste és adta meg a választ a Bizottság a következőkben.

A Bizottság jelentésében elsőként a CFR-net létrehozásának körülményeit ismertette, továbbá részletesen beszámolt a hálózatban végzett munkáról. Ennek keretében számos munkaértekezlet zajlott, ahol különböző részletkérdéseket vitattak meg, mint pl. a franchise, a jogalap nélküli gazdagodás, a fogyasztó és a szakember fogalma stb. Kitért a Bizottság a tagállami szakértők hálózatára is. Ezen kvázi bizottság a jelentés kiadásáig két alkalommal ült össze, létrehozatalának célja alapvetően a CFR megalkotásával kapcsolatos problémák meghatározása és megoldása.

A Bizottság a következő jelentősebb kérdéseket látta felmerülni:

A CFR elsődleges célterülete a fogyasztóvédelmi szabályok érvényesülési körében található. Ezzel összefüggésben meg kell tehát vizsgálni a fogyasztóvédelmi közösségi vívmányok érvényesülését, ezt követően a CFR kiterjeszhető más szerződésjogi területekre is, ám alapvetően a közösségi vívmányok érvényesülésének ellenőrzésével és azok felülvizsgálatával párhuzamosan kell haladnia a folyamatnak. Fontosnak tartotta a Bizottság hangsúlyozni, hogy csak olyan tevékenységnek van igazi haszna, amely mögött határozott politikai akarat húzódik meg, így tehát a fogyasztóvédelem és az azzal összefüggő szerződéses szabályok élveznek prioritást.

Ezen túl – és ez is azt mutatja, mennyire összefügg a CFR a fogyasztóvédelemmel – a jelentés részletesen tárgyalja a következő, fogyasztóvédelmi indítatású kérdéseket: a fogyasztóvédelmi közösségi vívmányok felülvizsgálatának eljárási kérdései, az előzetes megállapítások átültetése keretében az egységár kérdése, a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárások vizsgálata, az időben megosztott használat kérdésköre, a távértékesítés problematikája. A Bizottság jelentésében tehát újból és határozottan kijelölte az irányt a CFR kidolgozását illetően, immár pontosabban megadva felhasználási körét és várható terjedelmét.

9. Eredetileg 2005 júliusára tervezték, azonban a Londont ért robbantásos merényletek miatt ószre halasztották az első európai vitafórumot, amely szintén rendszeres jellegű találkozó lesz mindazok számára, akik politikai vagy szakmai szinten hozzájárulnak a CFR kidolgozásához.³⁴ A konferencia címe is jelezte,³⁵ hogy a CFR olyan hosszú távú elképzelés, amely számottevően javíthatja a jogi környezetet az unión belül.

32 COM(2005) 184 végleges

33 P6_TA-PROV (2005) 0053

34 2005. évi jelentés. 4. o.

35 European Contract Law: Better Lawmaking through the Common Frame of Reference [Európai szerződésjog: hatékonyabb jogalkotás a CFR segítségével]. Letölthető: http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/conference26092005_en.htm (2008.10. 26.).

A konferencia szervezője az Európai Bizottság és Nagy-Britannia kormánya volt, ez utóbbi a Tanács soros elnöki tisztének betöltése kapcsán is aktív szerepet vállalt. Az esemény mellett, hogy az első ilyen volt, azért is bírt kiemelt jelentőséggel, mert részt vettek rajta a két párhuzamosan működő hálózat tagjai, továbbá a miniszterek, korábbi hivatalnokok és az EP tagjai is. Az érdemi rész elsősorban a CFR kialakítására fókuszált, olyan kérdéseket felvetve, hogy mennyiben lehet még aktívabban bevonni a szakértőket a munkába, továbbá milyen eredményre vezethet a közösségi *acquis* felülvizsgálata, illetve hogy milyen tapasztalatok állnak rendelkezésre az addigi munkafolyamatot követően. A számos előadás közül *Hugh Beale*-é érdemel kiemlést, nem csupán azon okból, mert tagja volt a Lando-bizottságnak és aktívan részt vesz a további jogegységesítési kezdeményezésekben is, hanem mert személyében egy olyan angolszász jogászt tisztelhetünk, aki teljesen nyitott a kontinentális jogi megoldások iránt, így nyitva utat a szakmai alapon történő jogegységesítésnek.

Előadásában³⁶ Beale is kiemelte, hogy a kutatás elején számos problémával szembesültek mind a kutatók, mind pedig a CFR-hálózat tagjai. Ezek közül a legfontosabb a vállalt feladat nagysága. A szerződésjog általános része önmagában is hatalmas, azonban ezen túlmenően a különös szerződések kidolgozása is a munka részét képezi, egészen a jogalap nélküli gazdagodás szabályainak meghatározásáig. A hatalmas terület miatt sokak számára még átláthatatlan az anyag, és az, hogy miként is lesz ebből egységes szerződésjog Európa számára. További nehézséget jelenthet a vitaanyag feldolgozására rendelkezésre álló idő rövidsége az egyes tanácskozások előtt.

Ennek ellenére rendkívül fontos az a tény és lehetőség, hogy a kutatók megvitathatják eredményeiket a gyakorló jogászság és az üzleti élet képviselőivel.³⁷ Az angol professzor itt külön kiemeli, hogy a gyakorlatias gondolkodásmód mennyit segíthet a tudományos munkában, főképp, ha előre elkészítik azon kérdések listáját, amelyekre különösen kíváncsiak a téma iránt érdeklődő képviselők.

Fontos ezen túl tisztázni a különös rész viszonyát az általános részhez, mint ahogy az a PECL esetében is történt. Beale professzor szerint természetes, ha az általános rész főszabályként minden esetben alkalmazandó a különös részre. Az angol jogban megtalálható a vélelem, miszerint az általános szerződésjogi szabályok bármely szerződéstípus esetében érvényesülnek, amennyiben az adott szerződéstípusra alkalmazandó szabályok vagy a szerződés rendelkezései nem zárják azokat ki.

Véleménye szerint továbbá a jogalkotónak minden szükséges információt meg kell kapnia minden tagállamtól abban a tekintetben, hogy vajon az egyes szabályozandó kérdéseket illetően szükséges-e közösségi szintű jogalkotás, milyen hatása lenne a javasolt jogszabálynak³⁸ az adott tagállamban, illetve hogyan illeszkedne a javasolt jogszabály a tagállami jogba. E kérdések egyrészt az egységes jog elfogadását segíthetik elő, másrészt megkönnyíthetik az alkalmazását, profánul fogalmazva: előké-

36 Hugh Beale: Issues arising from the First CFR Workshops, presentation held in London at the Conference on European Contract Law: Better Lawmaking through the Common Frame of Reference.

37 Ezek az ún. Stakeholders, akik a CFR-hálózat munkájában is rendkívül fontos szerepet játszanak, akik tehát gyakorlati szempontból közelítik meg a CFR megalkotásának folyamatát.

38 Vagy akár mondhatunk normát is, ha mindenképpen el akarjuk kerülni a kötelező szabály megalkotását.

szíthetik a terepet a jogegységesítési instrumentum számára az, úgymond, idegen jogi környezetben.

Összefoglalva, Beale professzor előadásából kiderült, hogy CFR kidolgozásának folyamata minden érintett számára komoly kihívással jár, hiszen egy olyan vállalkozást próbálnak sikerre vinni, amely kvázi nem rendelkezik előképpel. Ennek okán sem a munkafolyamat, sem a részletek, néhol pedig még a célok sem világosak.³⁹ Mindezen nehézségek ellenére nincsen más út az egységes európai szerződésjog megvalósítása tekintetében, mint a CFR kidolgozása.

10. 2005-ben még egy érdekes momentumra került sor a szerződésjog egységesítésével kapcsolatban, ez pedig a Tanács versenyképességről szóló megállapítása volt november 28–29-én.⁴⁰ Ennek keretében a Tanács nagyra értékelte az eddigi erőfeszítéseket a szerződésjog egységesítését illetően. Kiemelte, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatról szóló irányelv⁴¹ jelentékeny előrelépés a kérdésben, hiszen első ízben vezet be horizontális kötelezettséget az üzletszerű kereskedelmi tevékenységet végző gazdasági szereplők viszonylatában arra vonatkozóan, hogy a fogyasztókkal szemben ne alkalmazzanak tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot. Az új jogszabály nagyban hozzájárult a fogyasztói acquis fejlesztéséhez és a szerződésjog egységesítéséhez a belső piacon. Ennek alapján a Tanács üdvözölte a CFR megalkotására irányuló munkát, különösen a tagállamok és a gyakorlati élet szereplőinek bevonását, valamint a Bizottság éves jelentését is, mint egy olyan hatékony eszközt, amelyen keresztül a Bizottság reagál a Tanács, a Parlament és a gazdasági szereplők által felvetett kérdésekre. Ezen túl szintén támogatásáról biztosította a Bizottság ismételt kijelentését, hogy nem tervezi európai magánjogi kódex megalkotását, amely harmonizálná a tagállamok szerződésjogát, továbbá hogy a tagállamok eltérő jogi hagyományait messzemenően figyelembe veszik a CFR kidolgozása során.

Ebben a kérdésben ismét megállapítható, hogy a tagállami érdekeket képviselő Tanácstól nem is nagyon lehetett mást várni, és ezen a ponton kisebb aggodalmat éreztem részükről a kötelező erejű jogi aktussal szemben, pedig előbb-utóbb a Tanácsnak is be kell látnia, hogy ha igazán versenyképes belső piacot akar, nem tekinthet el a kötelező, mindenkire érvényes, mindenhol azonosan érvényesülő jogi normától.

11. A 2006-os évet a Parlament nyitotta meg állásfoglalásával,⁴² ami nem is meglepő, hiszen korábban határozottan kifejtette, hogy aktívan részt kíván venni a fo-

39 Megjegyzem, ez 2005 szeptemberében hangzott el, nem kell szkeptikusnak lenni ahhoz, hogy ezeket a megjegyzéseket ma, évekkel később is valóságnak lássuk.

40 Council Conclusions – European Contract Law 28-29.IX.2005 – http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/conclusions_competitiveness_council_en.pdf

41 A vállalatoknak a fogyasztókkal szemben, a belső piacon belül alkalmazott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatáról szóló, 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 149., 22. o.).

42 P6_TA(2006)001109. Letölthető: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0109+0+DOC+XML+V0//EN> (2008.10.25.)

lyamatban.⁴³ A Parlament, a Tanácshoz hasonlóan, aggodalommal tekintett a szerződésjog helyzetére, hiszen állásfoglalása lelegején leszögezte, hogy jöllehet a folyamat célja az EU jogalkotásának javítása, egyáltalán nem látható, hogy a szerződésjog egységesítése (jelen esetben a CFR kidolgozása) milyen gyakorlati következményekhez vezet, illet milyen jogi alapon nyugszik majd egy vagy több kötelező érvényű jogi instrumentum kibocsátása. A Parlament is kötelező érvényű jogszabályokról beszél tehát, a következő pontban rögtön ki is derül, hogy miért. *„Tudatában annak, hogy jöllehet a Bizottság vitatja, hogy célja ez lenne [kötelező jellegű jogi instrumentum megalkotása a szerződésjog területén], azonban világosan felismerhető, hogy számos, a folyamatban részt vevő tudós és érintett kör abból indul ki, hogy hosszú távon végül kötelező érvényű európai kódex születik majd, sőt, akár egy komplett európai magánjogi törvénykönyv, és hogy ez a tevékenység [a CFR megalkotása] messze a legfontosabb kezdeményezés, amely jelenleg a magánjog területén folyik...”*

A Parlament, úgymond, „átlátott a szitán,” és tisztában volt vele, hogy nem nagyon lehet más a dolgok végkifejlete, mint a kötelező érvényű norma. Addig azonban jelentős fordulatnak kell bekövetkeznie a politikai akaratban, mint ahogy erre utalt az állásfoglalás is

A Parlament sokkal pragmatikusabban állt a kérdéshez, mint más szervek,⁴⁴ és ismételten kiemelte, miszerint *„meggyőződése, hogy az egységes belső piac a magánjog harmonizációját célzó további lépések nélkül nem lehet megfelelő mértékben működésképes.”* Ennek érdekében felszólította a Bizottságot, hogy folytassa a munkát, és az eredményeket folyamatosan használják fel elsősorban a fogyasztóvédelmi szabályok átdolgozása, javítása, másodsorban pedig a közösségi magánjog kidolgozása érdekében.

A Parlament tehát ismét tanújelét adta felvilágosult, pragmatikus gondolkodásának, állásfoglalása fontos eleme a szerződésjog egységesítését célzó törekvéseknek, mint egy jó atya, „bonus pater familias,” gondoskodik arról, hogy a sok szerv és közreműködő ne tévessze el a kijelölt célt, és hogy az egységes szerződésjog valóban minden piaci résztvevő előnyére váljon.

12. Az osztrák EU-elnökség szervezésében és égisze alatt tartották meg a második európai vitafórumot 2006. május 25–26-án, amely *A fogyasztói acquis és a CFR áttekintése, előrelépés, kulcskérdések, perspektívák* címet viselte.⁴⁵ A konferencián közel 180-an vettek részt, mindkét hálózat, azaz a CFR-net és a tagállami szakértők csoportjának tagjai, a gazdasági élet szereplői a vállalati és a fogyasztói oldalról egyaránt, továbbá az Európai Parlament képviselői. A munkálatok a CFR szerepére koncentráálódtak, főként abban az értelemben, hogy mennyiben segíthet a fogyasztói

43 2005. évi jelentés, 1. o.

44 Ne feledjük, hogy az EP már 1985-ben foglalkozott a kérdéssel, és 1989-ben hivatalos állásfoglalást adott ki.

45 The Review of the Consumer Acquis and the Common Frame of Reference progress, key issues, perspectives on 25-26 May 2006 Wien, Austria. Letölthető: http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/safe_shop/fair_bus_pract/cont_law/index_en.htm 2008. 10. 20.

acquis átvizsgálásában, illetve milyen problémák gátolhatják a CFR megalkotását, és hogyan lehet ezeket leküzdeni. A felszólalók között a legnagyobb név *Hans Schulte-Nölke* professor volt, aki ugyancsak régóta foglalkozik a szerződésjogi jogegységesítés kérdéseivel, koordinátora a CFR tervezetének kidolgozásával foglalkozó munkacsoportnak, és tagja az úgynevezett Acquis Group-nak is.⁴⁶ Előadásában kifejtette, hogy bár a munkacsoportokat politikusok bízták meg, a végkifejlet, a 2007 végére elkészülő tervezet nem politikai, hanem tudományos jellegű munka lesz.⁴⁷ Az egyik alapvető feladat meghatározni a CFR és a PECL egymáshoz való viszonyát. A kutatás kiindulópontja egyértelműen a PECL volt, mint az egyik legnagyobb hatású jog-összehasonlító és jogegységesítő munka a XX. században. Ennek megfelelően tehát a vizsgálatoknak a következő kérdésekre kellett fókuszálniuk:

- az EK-jog szerepe, különösen a fogyasztóvédelmi jogé, hiszen az még gyerekcipőben járt a PECL kidolgozása idején;
- aktualizálni az összehasonlító jogi alapokat és kiterjeszteni azt minden tagállamra;
- kiszélesíteni a tárgyalt jogterületeket egészen az egyes speciális szerződésfajtákig, esetlegesen további, a szerződésjoghhoz közel álló területet is bevonni a kutatásba;
- végül mindezen rendelkezésre álló anyagot egy koherens egészszé gyúrni.⁴⁸

Látható, egyszerűen mennyire átfogó és aprólékos munkát igényel a CFR-kutatás. Míg a PECL 10, majd 12, végül 15 tagállam szabályainak a vizsgálata és összehasonlító elemzése alapján készült, addig a CFR már 27 tagállam normáit kell hogy egységesítse, 27 tagállam viszonylatában kell megfelelő eszközt nyújtania az egységes szerződésjog alkalmazására, egyúttal 27 tagállam fogyasztóinak kell magasabb szintű védelmet nyújtania a globalizált világ és a határokon átnyúló szerződések jelentette veszélyek okán.

Schulte-Nölke ezt követően felvázolta a következő lépéseket. A DCFR nagy valószínűséggel elkészül 2007 végére,⁴⁹ ezután már a Bizottságon múlik, hogy mi lesz a politikai vetülete a kérdésnek, azaz hogy a DCFR-t mennyiben látják olyan joganyagnak, amely lehetséges alapja lenne egy közösségi instrumentumnak (melynek jellege egyelőre ismeretlen). Fontos továbbá a CFR-net szerepe, és a gazdasági élet szereplőinek véleménye a kialakítandó joganyagot illetően. Ezzel kapcsolatban ismét

46 Research Group on the Existing EC Private Law (Acquis Group). A csoport a hatályos uniós jog vizsgálata alapján kívánja megállapítani az egységes európai szerződésjog kidolgozásának lehetséges mozgásterét, ezen tevékenységük körében számos publikációt is megjelentettek már.

47 Itt a DCFR-ről van szó (Draft Common Frame of Reference – A CFR tervezete), amely nem a politikai, hanem a szigorúan tudományos alapokon nyugvó CFR, ún. Academic CFR – Tudományos CFR lesz, jóllehet a CFR-net szakmai képviselői is befolyásolták annak megalkotását és tartalmát. A DCFR már el is készült, lásd: Christian von Bar, Eric Clive és Hans Schulte-Nölke (szerk.): *Principles, Definitions and Model rules of European Private Law Draft Common Frame of Reference (DCFR)*. Interim Outline Edition Sellier, München, 2008.

48 Hans Schulte-Nölke: The Review of the Consumer Acquis and the Common Frame of Reference – Progress, Key Issues and Perspectives; *Issues arising from ongoing CFR work*, 2. o.

49 Ez megtörtént, lásd a fenti 47. lábjegyzetet.

elhangzott, hogy a tudományos élet képviselői szívesen vesznek részt a CFR-net tanácskozásain, és az ott elhangzottakat beépítik a tervezetekbe.

Jól látható tehát, hogy a CFR kidolgozásában nemcsak a tudományos jogászság kap fontos szerepet, de igen hangsúlyos véleményt nyilváníthatnak a jog gyakorlati művelői, valamint a gazdasági élet szereplői, az érdekképviselői szervezetek és nem utolsósorban a politikusok, hiszen csak akkor sikerül hatékony, jól működő és versenyképes szabályokat alkotni, ha mindenki kiveszi a részét a munkából.

13. A 2006. évben a Parlament újból jónak látta megszólalni a kérdésben, ennek megfelelően szeptember 7-én kiadta újabb határozatát⁵⁰ az európai szerződésjog egységesítésével kapcsolatosan. Ebben ismét hivatkozik mindazon jelentésekre, javaslatokra és határozatokra, melyek addig az időpontig megjelentek a kérdésben, továbbá megismételte a márciusi állásfoglalásában megfogalmazott kérdésfelvetéseket, illetőleg problémásnak tartott területeket.⁵¹ Mindezek alapján az EP ismét hangsúlyozta, hogy a jól működő, versenyképes belső piac nem képzelhető el a magánjog harmonizációja nélkül, emlékeztetett arra, hogy az európai szerződésjogra vonatkozó kezdeményezés a legfontosabb, amely jelenleg a magánjog területén zajlik, kiemelte, hogy teljes körűen támogatja az átfogó CFR olyan jellegű megalkotását a szerződésjog általános részét illetően, amely túlterjeszkedik a fogyasztóvédelem területén.

Ezen túlmenően hangsúlyozta a Parlament, hogy a fogyasztóvédelmi jogterület átdolgozása mellett folytatódnia kell az átfogó, CFR-re vezető munkálatoknak, ezzel összefüggésben felszólította a Bizottságot, hogy ezek a tevékenységek párhuzamosan haladjanak.

Az EP ismét nagyfokú pragmatizmusról, felvilágosult szemléletről és szakmai felkészültségről tett bizonyítást, amikor hangsúlyozta továbbá, hogy jóllehet a CFR végső célja és jogi formája még nem teljesen világos, maga a megkezdett folyamat helyes, és azt oly módon kell folytatni, hogy hosszú távú eredménye egy kötelező jellegű jogi eszköz lehet.⁵² Mint már számos helyen leírtam, a kötelező érvényű jogi instrumentum az egyetlen lehetőség, amely megfelelő mértékű jogegységesítést garantálhat, és amely által a versenyképesség növelésével és az egységes belső piac rendeltetészerű működésével kapcsolatban kitűzött célok elérhetők lehetnek.

A Parlament ennek érdekében felhívja a Bizottságot, hogy jogalkotási programjának kidolgozása során vegye figyelembe a hosszú távú CFR lehetséges vonatkozásait is. A Parlament tehát rendkívül markáns és határozott véleményt nyilvánított. Az is nagyon sokat elmond a helyzetről, hogy fél évvel az előző állásfoglalást követően újabb vélemény kiadását tartották szükségesnek, ami a társ-jogalkotó/jogszabály-előkészítő szerveket a helyes irányban tarthatja.

50 P6_TA(2006)0352

51 Ezek alapvetően a szerződésjog egységesítésének lehetséges gyakorlati következményei, illetve ezek nem tisztázott volta, a kötelező jogi instrumentum és jogalapjának kérdése, továbbá azon igény, hogy a Bizottság tegye világossá, milyen módon kívánja felhasználni a CFR-netben és más kutatócsoportokban tevékenykedő szakértők munkájának eredményét.

52 Ez egy olyan lehetőség, amitől a Tanács mereven elzárkózik, a Bizottság pedig a politikai korrektség jegyében és a kutatás folytatásának lehetősége érdekében hallgat róla.

14. A fogyasztói *acquis* felülvizsgálatának egyik eredménye a 2007 februárjában kiadott Fogyasztói Zöld Könyv⁵³ volt. Ezzel kapcsolatosan jelen munkában csak azokat a momentumokat emelem ki, amelyek közvetlenül kapcsolódnak a szerződésjog egységesítésének folyamatához. A Bizottság a kiadott anyagban konkrétan hivatkozik a szerződésjog egységesítésének célkitűzésére és a CFR megalkotása keretében végzett, fogyasztóvédelmet érintő vizsgálatokra is.⁵⁴ A szerződésjog egységesítésének körében végzett kutatások főként olyan szerződésjogi területekre terjedtek ki, melyek közvetlenül kapcsolódtak a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításához.⁵⁵ A modern kor kihívásai a szerződések keretében és ennek megfelelően a fogyasztóvédelemben is érzékeltetik hatásukat. A digitális technológia és a digitális szolgáltatások egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a szerződéseken belül is, a technológiai fejlődés új értékesítési csatornákat nyit,⁵⁶ új, vegyes jellegű szerződések jönnek létre, mely változásokra a jognak is adekvát választ kell adnia. A Bizottság számos kérdést vetett fel a Zöld Könyv mellékletében, amelyekre, meggyőződésem szerint, igen hamar választ kapunk, hiszen jelentőségük rendkívüli az egységes szerződésjog megalkotása tekintetében.

15. 2007. március 1-jén és 2-án rendezték meg a harmadik európai vitafórumot, ezúttal a német elnökség szervezésében, Stuttgartban. A rendezvény címe – *Koherencia a szerződésjogban*⁵⁷ – előrevetítette, hogy a Bizottság valós előrelépésként értékeli a 2004 ősze óta eltelt időszakot, és két és fél évvel a célok kitűzése után immáron nem a *mit?* és a *miért?*, hanem a *milyen módon?* kérdés kapta a főszerepet. A konferencián kerekén 250 fő vett részt – az eddigi legmagasabb létszám –, és nem meglepő módon a CFR várható tartalma képezte a legfontosabb kérdést, melynek megvitatására és megvilágítására két párhuzamos fórumot is szerveztek. Az egyik a *CFR-panel* nevet kapta, és témája az volt, milyen elvárásokkal tekintenek az európai jogalkotók a CFR-re. A tanácskozáson az Európai Parlament, a tagállamok és a Bizottság képviselői vettek részt. Az ezzel párhuzamosan zajló másik tanácskozás az *Acquis-felülvizsgálati panel* nevet kapta, amely azt vizsgálta, hogy mit várnak a gyakorlati szakemberek a fogyasztói *acquis* felülvizsgálatától. Ezen a megbeszélésen, mint a témából is kiderült, jórészt a gyakorlati élet szakemberei vettek részt, fogyasztóvédelmi szervezetek munkatársai, iparos szövetségek, ügyvédi irodák képviselői, de jelen voltak a jogtudomány és az Európai Bizottság képviselői is.

16. 2007-ben jelent meg a Bizottság második időközi jelentése a közös referenciakeretről (CFR)⁵⁸. Feltűnhet, hogy a 2005. évi első jelentést nem követte a második

53 Green Paper on the Review of the Consumer Acquis, 2007. 02. 08.

54 COM(2006)744 végleges, 3. és 4. o.

55 Ilyenek voltak többek között a fogyasztási cikkek adásvétele (a gyártó közvetlen felelőssége), a tisztességtelen szerződési feltételek, a szerződéskötés előtti kötelező tájékoztatás fogyasztói szerződések esetén, a fogyasztók elállási joga és a fogyasztók kártérítéshez fűződő joga.

56 COM(2006)744 végleges, 6. o.

57 Coherence in Contract Law

58 COM(2007)447 végleges, 2007. július 25.

2006-ban. Ennek a szerződésjogi jogegységesítés komplex és bonyolult volta lehet az oka, azonban már az is rendkívül örömteli, hogy évente több hivatalos dokumentum születik a témában, nagyjából annyi, mint a 90-es években összesen. Ez is azt mutatja, hogy végre minden részes szerv és politikai tényező komolyan veszi a szerződésjog egységesítését, és tenni is kíván érte. Ebben az értelemben néhány hónap csúszás nem jelent kifejezett problémát.

A Bizottság jelentésében összefoglalta a 2005 óta eltelt időszak fejleményeit a CFR megalkotása és a szerződésjog egységesítése terén. Ismételten fontos kiemelni, hogy a CFR-folyamat párhuzamosan halad a fogyasztóvédelmi joganyag felülvizsgálatával és korszerűsítésével, amit az is jelez, hogy a 2006-ban tartott tizenegy munkaértekezleten csak öt nem foglalkozott fogyasztóvédelmi kérdésekkel.⁵⁹ A legfontosabb feladat a CFR szempontjából egy olyan általános fogalmi bázis megalkotása, amely azt követően használható lesz mind a gyakorlati életben (például szerződések megkötése alkalmával), mind pedig a további tudományos munka során a jogegységesítés tekintetében. Ebben a körben nagy jelentőséggel bír többek között a fogyasztó és a vállalkozó fogalmának meghatározása. A szakértők kiemelték, hogy a fogalmak meghatározásainak összhangban kell lenniük egymással és kölcsönösen ki kell zárniuk egymást.⁶⁰

A Bizottság jelentésében példálózó jelleggel adott betekintést a munkacsoportok munkájának menetébe, a tárgyalt területek és kérdések említésével. A CFR szerkezetével kapcsolatosan heves vitákra és a szakértők közötti nézetkülönbségekre utalt a dokumentum. Egyes álláspontok szerint a CFR-nek nem kell túl széles értelműnek lennie, elegendő a fogyasztóvédelmi vívmányok és az általános szerződésjog tárgyalása a normaszövegben. Ennél szélsőségesebb vélemények azt sürgették, hogy elegendő a fogyasztóvédelmi vívmányok inkorporálása a szövegbe, nincs szükség különösebb szerződésjogi kitekintésre. Határozott véleményem szerint a CFR akkor tudja betölteni funkcióját, azaz akkor szolgálhat az egységes európai szerződésjog alapjául, akkor tudja majd a leghatékonyabban védeni a fogyasztók érdekeit és biztosítani az egységes belső piac rendeltetésszerű működését, ha a lehető legszélesebb körben foglalják bele a szerződésjog általános és különös részének szabályait, illetőleg az esetlegesen érintett határterületeket.⁶¹ Az azonban a minimum, hogy a szerződésjognak teljes mértékben szerepelnie kell a dokumentumban, még azon az áron is, ha ennek okán kissé elhúzódik a normaszöveg kidolgozása. Félő viszont, hogy a DCFR-t a Bizottság, illetőleg a Parlament és a Tanács⁶² közrehatása olyan mértékben „kilúgozza”, hogy abban nem sok marad abból, amit a tudományos élet képviselői a gazdasági szereplők javaslatai alapján megalkottak.

59 Ilyenek voltak a szerződés tartalma és joghatásai, az elektronikus kereskedelemmel kapcsolatos problémák, a meghatalmazás, a közös referenciakeret szerkezete, valamint a biztosítások.

60 COM(2007) 447 végleges, 4. o.

61 Ezzel kapcsolatosan a legnagyobb vita mind a mai napig a körül van, hogy mi szerepeljen a CFR-ben, és mi maradjon ki belőle.

62 Hiszen mindkettő bejelentette aktív részvételét a folyamatban, a Tanács pedig éberren őrködik, hogy ne alakuljon ki valami kötelező jellegű joganyag, amely sérthetné vagy esetleg megnyírbalhatná a tagállamok már korántsem teljes jogalkotói szuverenitását.

A témával foglalkozó kutatóban óhatatlanul felmerülnek olyan gondolatok, hogy vannak olyan szereplők ebben a folyamatban, amelyek elsődlegesen a fogyasztóvédelmi szabályok felülvizsgálatára helyezik a hangsúlyt, ám mivel ez szoros összekötetésben áll a szerződésjog egységesítésével, abba is belenyugodnak – látszólag. Azonban amikor a konkrét egységesítő lépésekre kerülne a sor, nem vagyok benne biztos, hogy mindenki támogatni fogja.

A Bizottság is szeretne tisztábban látni, ezért – miután a Parlament már több alkalommal is kifejtette álláspontját a kérdésben – felkérte a Tanácsot, hogy nyilatkozzék, milyen elképzelései vannak a CFR-t illetően. A Tanács nyilatkozata sokáig váratott magára, végül 2008 áprilisában látott napvilágot.⁶³

17. 2007-ben még két fontos, elemzésre érdemes momentum történt a tárgyalt területen. November 14-én a CFR-net tartott tanácskozást, amely a Fogyasztói Zöld Könyv indította párbeszéd folyamatába illeszkedett. Alapvető célja az volt, hogy a gazdasági élet szereplői, gyakorlati szakemberek el tudják mondani véleményüket a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos aktuális helyzetről, amelyet a Bizottság fel tud használni jogszabály-előkészítő tevékenysége során. Ennek célja az, hogy javuljon a kiskereskedelmi piac működőképessége, és a fogyasztók érdekeit még hangsúlyosabban vegyék figyelembe. A tanácskozáson majdnem kétszáz érdeklődő vett részt. Az első szekcióban nagyobb, határokon átnyúló kereskedelmet folytató cégek képviselői ismertették, hogy milyen problémákkal és nehézségekkel kell mind a vállalatoknak, mind pedig a fogyasztóknak szembesülniük a tagállamok eltérő fogyasztóvédelmi rendelkezései miatt. A második szekció a Zöld Könyv felvetéseire reagált, főként azt a kérdést vizsgálva, hogy mennyire szükséges teljes mértékben harmonizált fogyasztói szerződésekre vonatkozó rendelkezések megalkotása uniós szinten. Végezetül a szállítás és a kockázat átszállásának a kérdéseit vitatták meg a résztvevők, mivel ezek a határokon átnyúló fogyasztói ügyletek esetében jelentkező legfontosabb problémák. Végezetül *Meglana Kuneva* EU-biztos körvonalazta az új, a fogyasztók szerződéses jogairól szóló keretirányelvben várhatóan megjelenő rendelkezéseket.

18. Az Európai Parlament 2007. december 12-én egy újabb állásfoglalást adott ki az európai szerződésjogról. Szerkezete számottevően hasonlít az előzőekhez, ezért csak a jelentősebb megállapításait ismertetem. A szöveg kiadását nagyban inspirálta a Bizottság második időközi jelentése,⁶⁴ amely felszólította a Tanácsot és a Parlamentet álláspontjuk tisztázására. Jóllehet a Parlament 2006-ban két állásfoglalást is kiadott, nem volt rest ezt 2007-ben is megtenni, egyértelművé téve, hogy a határozott, teljes szerződésjogra kiterjedő jogegységesítés pártján áll. A Parlament elsősorban üdvözölte a CFR tudományos tervezetének véglegesítését.⁶⁵ Ezenkívül pedig felszólította és sürgette a Bizottságot, hogy tegye egyértelművé, milyen lépéseket kíván tenni a jövőben, azaz hogyan képzei el az egységesítés további állomá-

63 8286/08 JUSTCIV 68, CONSOM 39, Brussels, 11 April 2008. A továbbiakban: Jelentés.

64 COM(2007)447 végleges.

65 Academic DCFR

sait, továbbá ne határozzon anélkül semmilyen formában, hogy a folyamatban részt vevő kutatók, gyakorlati szakemberek és más szervek – különösen a Parlament – véleményét vagy állásfoglalását ne kérte volna ki. Ez azért lényeges kérdés, mert a Parlament joggal tarthat attól, hogy a döntés után már nem lesz lehetőség sem a norma tartalmának, sem pedig jogforrási jellegének befolyásolására.

Érdekes azonban megemlíteni, hogy míg a 2006-os állásfoglalásokban a Parlament nyíltan beszélt a kötelező jogi jellegéről, addig ezt 2007-ben már nem tette, árnyaltabban fogalmazott, valószínűleg a felesleges konfrontációk elkerülése érdekében.

19. 2008 áprilisában a Bel- és Igazságügyi Tanács nyilatkozott a kérdésben, jóváhagyva a Magánjogi ügyek bizottsága (Committee on Civil Law Matters) jelentését. A Tanács négy alapvető szempont tekintetében fogalmazta meg álláspontját annak érdekében, hogy „... a Bizottságot megfelelő iránymutatással lássa el az ezen a területen végzendő további munkájában.” Ezek a szempontok a CFR célja, tartalma, alkalmazási köre és joghatásai.

A célt illetően a Tanács igen világosan fogalmaz: visszautasítja azon lehetőséget, hogy a CFR-t európai civil kódex megalkotása útján használják fel a tagállamok szerződésjogának egységesítésére. Éppen így elvetették az általános szerződési feltételek CFR-be foglalását, azonban az eszköztár jelleget, amely a közösségi szintű jogalkotás alkalmával, a nagyobb koherencia biztosítása érdekében alkalmazná a CFR-t, támogatja a Tanács.⁶⁶ A CFR tartalmát illetően a jelentés olyan változatot lát támogathatónak, mely a szerződésjogra vonatkozó fogalommeghatározások, általános elvek és modelltörvény jellegű szabályok megalkotását és rendszerbe foglalását célozza. Pontos tartalmának meghatározása nélkül egyetért azzal, hogy ezeket a közösségi joganyag, a nemzeti jogalkotás és jogi hagyományok, valamint a kutatói csoportok igen széles körű javaslatainak felhasználásával kell kialakítani.⁶⁷

Az alkalmazási kört illetően a jelentés három lehetőséggel számol. Egyrészt a fogyasztói szerződések joga, másrészt az általános szerződésjog, nem beleértve a fogyasztói szerződéseket, illetve harmadrészt általános szerződésjog plusz fogyasztói szerződések. Ebben a tekintetben a Tanács racionális döntést hozott, hiszen gondos mérlegelés után a harmadik, azaz legátfogóbb verzió mellett tette le a voksát.⁶⁸ Ha magánjogi jogegységesítésről beszélünk, és az egész folyamat onnan indult ki, bortság lett volna szűkíteni az egységesítendő (közelítendő) jogterületet. Így talán – a határozott hivatalos állásfoglalások ellenére is – megmaradt még az esély a kötelező jellegű, átfogó egységesítés elérésére.

A CFR jogi hatását illetően a Jelentés megismétli azt a kormányközi viszonylatban érthető és logikus álláspontot, miszerint mindenféle kötelező hatást elutasít, még abban a vonatkozásban is, amelynek esetén a CFR olyan formában kerülne kiadásra, hogy a közösségi jogalkotók nem térhetnének el tőle.⁶⁹

66 Lásd a 21. lábjegyzetet.

67 Jelentés, 2. o.

68 Jelentés, 3. o.

69 Jelentés, 4. o.

A Jelentés nem tartalmazott újdonságot a témával foglalkozó kutatók számára, a Tanács eddigi, kissé visszahúzódozó, az igazi jogegységesítéstől némileg tartó álláspontját erősítette meg, amely az egységes európai szerződésjog (magánjog) ellen-drukkerei számára⁷⁰ minden bizonnyal egy csata megnyerésével ért fel. A háborúnak azonban még messze nincs vége.

20. Végezetül 2008. október 23–24-én került sor az utolsó lépésre, amely a negyedik európai vitafórumban testesült meg.⁷¹ A francia elnökség (az osztrák, az angol és a német példát alapul véve, a szlovén, a svéd és a cseh társmíniszteriumok segítségével) Párizsban rendezett konferenciát „Milyen európai szerződésjog [lenne megfelelő] az Európai Unió számára?”⁷² címmel. A fórum két fő kérdést vizsgált meg. Egyrészt, hogyan lenne megalkotható a CFR az európai intézmények keretében, másrészt pedig ez a CFR milyen válaszokat adhat a gyakorlati életben, a szerződésjog területén észlelt nehézségek tekintetében. Számos szaktekinetely vett részt az eseményen, köztük Lando, Beale, Schulze, Schulte-Nölke, von Bar, Whittaker, Alpa, Jansen. Ki kell emelni, hogy külön panel foglalkozott a politikai CFR-rel, azaz kiemelt figyelmet szenteltek az európai intézmények véleményének, valamint lehetséges összehangolásának a tudományos munkálatokkal. Következtetésként levonható, hogy bár a politikai állásfoglalások mereven elzárkóznak a kötelező jellegű, egységes jog megalkotásától és bevezetésétől, a jogtudományban határozottan tapasztalható ez az álláspont, és – meggyőződésem szerint – megfelelő idősíkon, megfelelő indokok és magas színvonalú előkészítő munka segítségével még mindig nem zárható ki e lehetőség megvalósulása.

Záró gondolatok

Az európai szerződésjog egységesítésének folyamata 2003-at követően gyökeres fordulatot vett. Az addig csak a jogtudósok számára, illetőleg helyenként az Európai Parlament szempontjából érdekesnek mutakozó téma hirtelen komoly érdeklődést váltott ki a politikai körökben is. Ennek megfelelően a diskurzus kiszélesedett, sokkal többen sokkal több szempontot kívántak érvényesíteni a folyamatban. Míg azt megelőzően alapvetően szakmai törésvonalak mentén folyt a vita például arról, hogy kötelező érvényű legyen-e a születendő joganyag, illetve hogy mennyiben és milyen módon alkalmazkodjon Európa eltérő jogrendszereinek megoldásaihoz, addig az új helyzet politikai szempontokat is felvetett. Bár látszólag ugyanaz a diskurzus fő iránya, azaz hogy opcionális vagy kötelező legyen-e az új norma, az érvek és a hangsúlyok megváltoztak. Ugyanez a helyzet a tartalom, a terjedelem és a cél vonatkozásában. Az európai intézmények is egyre aktívabban nyilvánulnak meg, elen-

⁷⁰ Lásd Legrandot és a szkeptikusok.

⁷¹ Letölthető: http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1023_droit_europeen_contrats/1023_droit_europeen_contrats_Dossier_Presse_EN.pdf (2008. 10. 28.)

⁷² Which European Contract Law for the European Union?

gedhetetlenné vált, hogy véleményüket kifejezzék, irányt szabva ezzel a tudományos törekvéseknek is. Üdvözlendő, hogy szakmai szervezetek, ipari és fogyasztóvédelmi érdekképviselői szervek is bekapcsolódtak a folyamatba, hiszen így minden bizonyosan olyan joganyagot sikerül kialakítani, amely időtálló lehet, és valóban választ tud adni a gazdasági kihívásokra, ugyanakkor védve a szociálisan és gazdaságilag hátrányos helyzetű rétegeket, valamint magas szakmai színvonalat is képviselve. A célkitűzés komoly, a feladat nehéz, a szerző bizakodó.

HELTAI ANDRÁS

A „vesztesek koalíciója” – sikerre ítélve

„Plus ça change, plus c'est la même chose” (minél inkább változik, annál inkább ugyanaz) – a francia mondás alkalmasint illik az osztrák politika alakulására az elmúlt hónapokban. Viharos fordulatok, a nagykoalíció felbomlása után szeptember végén előrehozott választások következtek. Azokon a két addigi partner, az ország sorsát meghatározó pártok: a baloldali SPÖ és a keresztény-konzervatív ÖVP egyaránt soha nem látott mélypontra, 30 százalék alá esett, az előbbi 10, az utóbbi 15 mandátumot veszített. Az 58 szociáldemokrata és az 51 néppárti mandátummal szemben a radikális jobboldal két pártja, az FPÖ és a BZÖ együtt 55 mandátumot szerzett. Ha úgy tetszik: ezzel ők lettek a második legnagyobb politikai erő az országban. A politikai közép vereségéhez hozzájárult, hogy a Zöldek is visszaestek, a Liberális Fórumnak pedig nem is sikerült bejutnia a parlamentbe. Az SPÖ és az ÖVP a háború óta meghatározza az osztrák bel- és külpolitikát, s most ismét ők alkotnak új kormányt. Gyakori együttműködésük, annak társadalmi háttere monarchiabeli, sok tekintetben hasonló történelmi szomszédaiak számára is tanulmányozandó, netán megfontolandó példa.

A nagy szociáldemokrata, illetve a keresztény-konzervatív politikai tábor a két háború közötti időszakban is létezett. Az utóbbiak politikája az ausztro-fasizmusba, majd a baloldallal vívott véres polgárháborúba torkollott. Hogy azután csak néhány évvel később a nácik mindkét párt vezetőit, híveit együtt szállítsák koncentrációs táboraikba.

Ez a véres és megszívelt történelmi tanulság állt az „osztrák modell” mögött évtizedeken át. S persze a sajátos helyzet: tíz éven át a négyhatalmi megszállás közepette kellett lavírozni, majd jött a történelmi szerencse, az 1955-ös államszerződés. A szovjetek (és a nyugatiak) kivonulása után ismét közös érdek volt az összefogás a semlegessé nyilvánított ország felvirágoztatására. Ez, ismeretesen, fényesen sikerült. A kedvező külpolitikai környezet mellett elsősorban azért, mert bal és jobb „konkordanz-demokráciája”, a kompromisszumok politikája garantálta a békés, zavartalan viszonyokat a gazdaságban, párhuzamosan az életszínvonal, a fogyasztás gyors emelkedését. Munkáltatók és munkavállalók harmonikus együttműködéséről a „paritásos bizottság” érdekegyeztetése gondoskodott. A sajátos „Proporzwirtschaft” biztosította azt is, hogy a két tábor között arányosan osszának fel a közszolgáltatásban minden posztot, a minisztériumi tárcáktól az osztályvezetőkig, az állami üzemek vezetésétől az iskolaigazgatókig és a rendőrkapitányokig. Ausztriában is általában párttagkönyv kellett a fontosabb tisztek betöltéséhez (néha még a nyugdíjas portási pozícióhoz is). Nem „a” párttól, hanem az egyik nagy párttól.

A két nagy közös kormányzása 1966-ig tartott. Ezt követően másfél évig az ÖVP, utána viszont 12 éven át az SPÖ egyedül kormányzott, majd 1983 derekán

tól 1987 januárjáig az akkor liberális vezetés alatt állt Szabadságpárttal, az FPÖ-vel. Azután néhány évre ismét beköszöntött a nagykoalíciók korszaka, ám a *Wolfgang Schüssel* vezette Néppárt elsőpró választási győzelme után 2000-ben az immár *Jörg Haider* vezette FPÖ-vel lépett kormányzövetségre. Ekkor következett az első, máig vitatott EU-bojkott Ausztria, az unió egyik tagállama ellen. A bojkott aztán nemhogy elhalt, de sok tekintetben visszafelé sült el, és bizonyosan jelentős szerepe volt abban, hogy az osztrák szélsőjobb a legutóbbi választásokon ilyen riasztó mértékben előretört.

A „Függetlenek Szövetségétől” Jörg Haiderig

Tán feledésbe merült az előtörténet, s felidézése segítheti a mai fejlemények megértését is. A háború után a náci párt vagy 550 ezer ausztriai tagja átmenetileg elvesztette politikai jogait. Utóbb mindkét nagy párt erőfeszítéseket tett, hogy megszerezze ezeket a szavazókat, s javarészt sikerrel is jártak. Aki nem csábult el (főleg a szociáldemokraták voltak sikeresek), 1949-ben először szavazhatott a két nagytól jobbra, „nagynémet” alapokon álló Függetlenek Szövetségére (Verband der Unabhaengigen, VdU). Az új párt csaknem félmillió szavazatot, 16 mandátumot kapott, de azután (éppen a nagyok fent említett törekvései miatt) nem igazán tudott gyökeret eresztetni.

A szélsőjobb az államszerződés után próbálta meg újra: a VdU feloszlata után *Anton Reinthaller* elnökleivel alakult meg az FPÖ. Reinthaller régi illegális náci volt, az Anschluss után SS-Brigadeführer lett. Súlyos háborús bűnökért 1950 és 1953 között börtönben ült. Ám az FPÖ sem volt a választásokon sikerebb, mint elődje. A hetvenes években az ugyancsak SS-tiszti múltú *Friedrich Peter* került a párt élére. Ő kívülről támogatta az antifasisztaként emigrációban élt, ismert szocialista politikus, *Bruno Kreisky* kormányát. A nagyformátumú Kreisky egyébként nevezetes volt arról is, hogy megbocsátást, befogadást hirdetett a náci időkben kompromittáltaknak. Nyilván azért is, hogy elejét vegye egy erős szélsőjobb kialakulásának. Igaz, reálpolitikai törekvései időnként túl messzire vezették, s kínos volt, amikor nem is egy minisztere náci múltjára derült fény – kinevezésük után.

Az FPÖ „megszelídítése” a nyolcvanas évekre látszott sikerülni: először került fiatalabb, a múlt által már kora miatt sem terhelt politikus, *Norbert Steger* az FPÖ élére. A jogász azt tűzte ki célul, hogy pártja le legyen többé az „egykoriak” szalonképtelen alakulata, hanem liberális harmadik erőként kapcsolódjék a politikába. A kísérlet először nem volt sikertelen: 1983-ban Kreisky – miután pártja elvesztette abszolút többségét – visszalépett. Utóda, *Fred Sinowatz*, az 5 százalékot elért FPÖ-vel kötött koalíciót. Steger alkancellár lett, s pártja három miniszteri tárcát kapott. 1986-ban azonban *Jörg Haider* személyében Stegernek kihívója akadt: az FPÖ kongresszusán Haidert meg is választották helyére a párt elnökének. Amire az akkori szocialista kancellár, a szélsőjobbot mindig következetesen elutasító *Franz Vranitzky*, felmondta a szövetséget az FPÖ-vel. Ismét öt év nagykoalíció következett.

Schüssel jobbra nyit

Annak azután a néppárti Schüssel választási győzelme, majd az ÖVP és az FPÖ már említett koalíciója vetett véget. A „kékek” alkancellári posztot és öt miniszteri tárcát kaptak az első közös kormányban – csak eggyel kevesebbet, mint a „feketék”. A háttérből a kabinetbe küldött emberei révén Jörg Haider mozgatta a szálakat. Jó-maga – joggal – célszerűbbnek tartotta, hogy részvételével ne nehezítse még jobban a kormány helyzetét. Ám az öntörvényű, eszes, de kiszámíthatatlan Haider utóbb saját, önállósodott bábjaival került szembe, akik a párt ismételt választási vereségei után menteni akarták a menthetőt. Haider (a Schüssel-kormányban maradt embe-reivel) új pártot alakított Szövetség Ausztria Jövőjéért (Bündnis für die Zukunft Österreichs, BZÖ) néven. A BZÖ benn maradt a kormányban, a Haiderénél is radikálisabb politikát hirdető (mögöttük elsősorban tartományi pártszervezetek álltak) ellenzékbe vonultak.

Az „új” FPÖ vezetője – mindmáig – *Heinz Christian Strache*. Tanult fogtechnikus, telegen szónok, egykor maga is Haider felfedezettje. Sikerét mi sem tükrözi jobban, mint hogy a szeptemberi választáson az FPÖ 11,4 százalékot kapott, míg a BZÖ éppenhogy átlépte a parlamentbe kerüléshez szükséges 4 százalékos küszöböt. A jelek arra mutatnak, hogy Jörg Haider egykor oly sikeres pártja hamarosan csak helyi pártalakulat marad egykori vezére szülőföldjén, Karintiában. E folyamatot drámai módon gyorsította fel, amikor csak hetekkel a választás után az 58 éves Haider autójával súlyosan ittasan a halálba rohant. S a kínos, a családost, kétgyerekes néptribun imázsát romboló botrányt még tovább fokozta, amikor előállt a 27 éves *Stefan Petzner*, a BZÖ főtitkára, hogy közölje: az elhunyt volt „a férfi” az ő életében. Haider halála után ugyan Petzner vette át a párt vezetését, de bejelentését követően meggyőzték: jobb, ha lemond. Az áprilisi pártkongresszusig átmenetileg a bécsi *Herbert Scheibner*, a párt egykori frakcióvezetője, volt védelmi miniszter áll az FPÖ élén.

Van-e barna veszély?

A legutóbbi parlamenti választás eredménye sok osztrákot sokkolt, két okból is. Először a második köztársaság történetében fordult elő, hogy a két, egyfajta államalkotónak tekintett nagy párt ebben az arányban visszaessék, és immár csak közepes méretű párttá válják. A páratlan jelenség okozta sokkot fokozta a radikális jobboldal két pártjának ilyen mértékű előretörése. Egyfajta barna hatalomátvétel lehetőségéről persze nem volt szó. A felmérések szerint a 710 000 embernek, aki az FPÖ-re és a BZÖ-re voksolt, csak a harmada osztja a szélsőjobb eszméit. A radikálisok új, remélhetőleg alkalmi tömegeit elsősorban a szocialistákból kiábrándult, politikailag iskolázatlan, a populizmusra fogékony munkások, városi és vidéki kisegyszisztenciák adják. Sok köztük a fiatal. Az SPÖ javaslatára – Európában elsőként – 16 évre szálították le a választói korhatárt, s a szocialisták azt remélték, hogy az először szavazó fiatalok főként rájuk voksolnak majd. Nagyot tévedtek. Sok ifjú szavazónak jobban imponált a szépfüű Strache vagy a „karakán, szókimondó” Haider – szemben

az „unalmas”, idősebb szocialista és konzervatív politikusokkal. S a szélsőjobbnek nem volt nehéz megnyernie az ígéreték versenyét, hiszen még a szaturált osztrák polgár is kezd félni a globalizmus következményeitől. Különösen, ha éppen a szocialisták is a populizmusban vélték kiutat találni.

Egy bulvárlap hatalma

Európában alkalmasint egyedülálló a helyzet, amelyben egy 88 éves lapkiadó közvetlenül és hatékonyan befolyásolja, alakítja a kormány politikáját. *Hans Dichandról* van szó. A dúsgazdag, sikeres médiavállalkozó adja ki a világ legolvasottabb bulvárlapját, a *Kronen-Zeitungot*. A nyolcmillió országban egymillió ember olvassa naponta a kis formátumú, a bulvár mellett igényesebb olvasnivalóval, politikai kommentárokkal is szolgáló újságot. Dichand, aki immár a magyar piacon is jelen lévő német WAZ kiadókonzernnel közösen virágoztatja a lapot, olvasói többségének hangulatát, politikai érzelmeit meglovagolva, korábban Haidert, utóbb az SPÖ-t támogatta, majd élesen EU-ellenesre hangolta befolyásos lapját. Ami azután elképesztő fejleményhez vezetett: a korábbi szocialista kancellár, *Alfred Gusenbauer* és a párt akkori ügyvezető elnöke, *Werner Faymann* (egyébként Dichand régi barátja) a lapban közzölt nyílt levélben biztosították még választás előtt Dichandot és a szavazókat, hogy az SPÖ a jövőben minden fontos EU-javaslatot népszavazásra bocsát, mielőtt azt elfogadnák. Magyarán: nem kell félni attól, hogy felveszik Törökországot az EU-ba, gátat vetnek a külföldiek beáramlásának – s kétségessé válhat, ratifikálja-e majd Ausztria a Lisszaboni Szerződést.

A felmérések szerint az osztrákoknak nem több, mint 26–28 százaléka híve ma az unió továbbfejlesztésének. S így feltehetően mit sem tudnak arról, hogy éppen országuknak milyen óriási anyagi előnyöket hozott és hoz a keleti bővítés.

Mint utóbb kiderült, *Ursula Plassnik*, a korábbi kormány külügyminisztere is járt Dichandnál, s ajánlatot kapott a szürke eminenciástól: támogassa az Európa-politikai fordulatot, akkor számíthat az oly befolyásos lap támogatására, további pályafutásra hivatalában. A hírek szerint a miniszter asszony, aki Wolfgang Schüssel kabinetfőnökéből lett sikeres diplomata, felháborodottan elutasította a sajátos ajánlatot. Öntudatosságát tükrözi, hogy utóbb ugyancsak nemet mondott Faymannak, aki most szívesen látta volna továbbra is a tárca élén. „Hármas koalícióban kötöttünk ki...” – kommentált utóbb (Dichandra célozva) Plassnik.

A választás sokkoló eredménye után nem kevesen vélték úgy, a választók lényegében nem a szélsőjobbot akarták hatalomra segíteni, hanem ezen a módon adták jelét: elégük van a két nagy látszatkormányzásából, amely az elmúlt éveket jellemezte, és változást akarnak. A bírálatok kétségkívül megalapozottak. Korábbi idők (persze a hidegháborús idők kényszere alatt elért) közös sikereivel szemben a közelmúlt nagykoalícióját inkább jellemezte egymás kölcsönös gáncsolása, mint az együttműködés. Ausztriát, ha hasonlíthatatlanul kevésbé fenyegetően is, mint Magyarországot, ugyancsak terhelik a beteg- és a nyugdíjbiztosítás, az oktatási rendszer, a szociális ellátás megoldatlan kérdései. Elméletileg a szavazási eredmény a közepessé le-

fokozott nagy pártok elutasítását jelentette. A gyakorlatban persze a legtöbb elemző kezdettől úgy látta: ennek ellenére a kialakult helyzet csak a nagykoalíció felújításával oldható meg. „A polgári többség megvan” – érvelt a győzelem éjszakáján a magabiztos FPÖ-elnök Strache, mondván: „ideje véget vetni kirekesztésünknek...” Valóban: ők 18 százalékot kaptak, a haiderista BZÖ 11-et, így az ÖVP 26,4 százalékkal meg lehetett volna a jobboldali többség.

Molterer volt alkanclár és ÖVP-elnök azonban már a választások előtt kijelentette, hogy a tőlük jobbra állókkal nem szövetkeznek, s pártja ehhez tartotta is magát. Ugyanigy foglalt állást az SPÖ. A fennmaradó lehetőség, hogy az egyik vagy a másik nagy párt a Zöldekkel alakítson kormányt, az utóbbiak meggyengülése miatt nem jöhetett számításba. Így csak idő kérdése volt, mikor alakul meg ismét az a koalíció, amelyet nemcsak a nagy pártok ellen szavazók utasítottak el, hanem sok néppárti is: a tartományi szervezetekben befolyásos politikusok sora vélte úgy, ellenzéke vonulás lenne a hanyatló párt régen esedékes megújulásának záloga.

Nem így történt, s nyílt kérdés, hová vezet a „vesztesek koalíciója”. Annyi bizonyos, hogy legalább a főszereplők némelyike változott, s aki maradt, az is változást ígért. Távoztak az ÖVP részéről azok, akik sokáig nem tudták megemészteni nagyhatalmú pártjuk 2006-os vereségét, és ott tettek keresztbe, ahol csak tudtak. Ezek közé számítják – a mélyen Schüssel teljesítménye alatt maradt – Molterert, aki mindkét funkcióját feladta.

Josef Pröll, a jövő embere

A Néppárt új kulcsembere, *Josef Pröll* nem új, de egészen másfajta politikai stílus képvisel. A szőlősgazda-família ma 40 éves sarja agrárközgazdászként végzett, és az ÖVP Parasztszövetségében kezdett politizálni. 2003 februárjában került a kormányba agrár- és környezetvédelmi miniszterként. (Utóbbi minőségében sikerrel tárgyalta magyar partnereivel a Rába-szennyezésről és más problémákról.) Ugyanakkor ő felelt pártja részéről a kormánykoalíció összehangolásáért. Barátságos, jóvialis, általános megbecsülésnek örvend – s e tulajdonságok a politikában is kamatoztathatók...

Más kérdés, hová jut el az új kormánnyal.

Első feladata, a kormányzati pozíciók elosztása, nem bizonyult nehéznek. Jóllehet annak idején sokan Gusenbauer SPÖ-elnök hibájának rótták fel, hogy többsége ellenére a kulcstárcákat, úgymond, átengedte a partnernek, ezen Faymann sem változtatott. Így továbbra is az ÖVP kezében van a bécsi külügy-, a pénzügy-, a belügy- és a gazdasági minisztérium, továbbá az igazságügyi, a mezőgazdasági és a tudományos tárca. Kaptak még egy-egy államtitkári helyet a pénzügy- és a gazdasági minisztériumban. A pénzügyi tárca irányítását Pröll alkanclár magának tartotta fenn. A politikus egyébként már röviddel a koalíciós alku megszületése után érezhette, hogy saját pártjában sem lesz mindig könnyű dolga. A lemondott Molterer helyére megválasztották ugyan az ÖVP elnökének, de a kerek 90 százalékos szavazati arány bizonyos fenntartásokat jelzett.



A szocialisták elnöke, *Werner Faymann* kancellár vezette kormányban az ő pártjára az egészségügyi, a szociális, az oktatási, a közlekedési, a nőügyi tárca, valamint a honvédelmi, amelyhez még hozzácsatolták a sportügyeket. Az SPÖ a kancellári hivatalba és a pénzügybe küldhet egy-egy államtitkárt.

Michael Spindelegger, az új külügyminiszter 49 éves, jogász. Kezdetben a közigazgatásban dolgozott. Politikai karrierje az ÖVP Munkás és Alkalmazotti Szövetségében indult. 1996 óta parlamenti képviselő, egy évet az Európai Parlamentben is eltöltött. Pártjának külpolitikai szóvivője, helyettes frakcióvezetője is volt. Első interjújának egyikében, a *Der Standard*ban, nagyrabecsüléséről biztosította elődjét, Ursula Plassnikot, és kijelentette: honfitársai EU-szkepszisét illetően először is meg kívánja ismerni annak okait. Véleménye szerint a globalizációtól való félelmet viszik át az unióra. A kérdésre, nem szítja-e éppen a kormány is a félelmeket, amikor katonaságot járőröztet a magyar és a cseh határon, azt mondta: átmeneti intézkedésről van szó, amely a bűnözés elleni harcot szolgálja. Egyébként feladatának tekinti a magas szintű, baráti kapcsolatok fenntartását a szomszéd országokkal. A kérdés elől, hogy a volt külügyminiszter, Benita Ferrero-Waldner jövőre lejáró EU-biztosi mandátumát vajon a két emlegetett jelölt: Ursula Plassnik vagy Alfred Gusenbauer kapja-e, azzal tért ki, hogy mindkét személy kvalifikált – s attól is függ a választás, melyik biztosi poszt jut majd Ausztriának.

Ismert, nagy egyéniségek nincsenek az új bécsi kabinetben. Annál nagyobbak a megkötött kompromisszumok és a feladatok. A legkényesebb, a korábbi koalíciót robbantó kérdést, miszerint legyenek-e népszavazások fontos EU-döntésekről, ügyesen megkerülték. A kormányprogramban mindkét párt elkötelezte magát az Európai Unió továbbfejlesztése mellett azzal, hogy nem lehet népszavazást tartani, amennyiben azt az ÖVP ellenzi.

Faymann és Pröll helyzetét paradox módon megkönnyíti az éppen a választás és a kormányalakítás között kibontakozott pénzügyi és gazdaság világválság. A kényes, ingatag helyzet, amely természetesen a stabil Ausztriát is érzékenyen érinti, rákényszeríti a két pártot a közös cselekvésre. Így, nem meglepően, a válság leküzdését, elhárítását jelölték meg mindketten fő feladatként. Faymann kancellár ötmilliárd eurós konjunktúra-élénkítési csomagot helyezett kilátásba. Arról, miként teremtik elő annak fedezetét, még nem esett szó, sem a változatlanul sürgető reformokról. A bizonytalan helyzet aligha engedi meg a korábbi beharcoltat. A „vesztesek koalíciója” alkalmasint középtávon is sikeres együttműködésre van ítélve.



INZELT ANNAMÁRIA

Az üzleti élet szereplőinek részvétele a hazai tudomány- és innovációpolitika formálásában II.

A cikk alap gondolata az, hogy az üzleti szféra részvétele segíti a tudomány-, technológia- és innovációs politika formálásának tanulási folyamatát. A szerző azt feltételezi, hogy az üzleti szféra részvétele bővítését teremtheti meg a tanulásnak és az ismeretek átadásának a közpolitika eme részterületeinek kidolgozásában és megvalósításában. A cikk empirikus része azt vizsgálja, hogyan vesz részt a magánszektor az átalakulóban lévő magyar gazdaság tudomány-, technológia- és innovációpolitikájának formálásában. Két aspektusból elemzi a magánszektor részvételét: a szakpolitikák formálásának szakaszai, valamint a részvétel típusa szerint. Az üzleti szféra közreműködése alapvetően fontos a szakpolitikák formálásának tanulási folyamata, valamint alkalmazkodóképessége szempontjából, mivel nagymértékben hozzájárulhat az innovációpolitika egészének sikeréhez. Az átalakuló magyar gazdaság számára, amely a felgyorsult globalizációval és a nemzetközi versennyel összefüggésben jelentős további reformok előtt áll, különösen fontos az eredményes innovációs politika. Az első rész áttekintette a szakpolitikák formálásának szakaszait (lásd az előző számban), ez a rész pedig a részvétel típusaival foglalkozik.

5. A részvétel típusai Magyarországon

Ez a rész a valós hazai helyzetet vizsgálja a korábban leírt részvételmodell-típusok szerint. Az *általános párbeszéd* az egyik leggyakrabban alkalmazott részvételi típus Magyarországon, miközben a valódi párbeszéd néha hiányzik. Sok esetben „párbeszédnek” neveznek olyan műhelybeszélgetéseket, szemináriumokat, internetes konzultációkat, amelyek a gyakorlatban csupán az állam képviselői által – kérdések és válaszok formájában – végzett információterjesztést jelentenek, a kormányzati szakpolitikák elfogadtatásának elősegítésére. (Lyll szóhasználatával [2007] a legtöbb ilyen tevékenység post hoc [alkalmi utólagos] tevékenység.) Ezt a fajta ál-párbeszédet – még akkor is, ha hivatalos keretben történik – meg kell különböztetni a tényleges általános párbeszéd kategóriájától, amikor a problémákat valóban megtárgyalják a rendszer szereplőivel, és a tőlük kapott visszajelzések befolyásolják a szakpolitikai szempontokat és a tervezést. A széles körben meglévő ál-párbeszéd elhanyagolható hatással bír a politikai tervezésre. Korlátozott üzleti szerepén túl lehet

A cikk a *Science and Public Policy* című folyóirat 2008. márciusi számában megjelent írás rövidített magyar fordítása. A szerző köszönetét fejezi ki a Science and Public Policy három ismeretlen lektorának. Továbbá köszöni Gombár Csaba, Irwin Feller, Ichiro Iwasaki, Laki Mihály, Jose Molero, Zhao Yandong, Zhao Gang és a Pénzügykutatóban rendezett vita résztvevőinek az értékes megjegyzéseit és javaslatait, amelyeket a cikk korábbi változataihoz tettek.



némi hosszú távú hatása a vélemények kifejezésére: az üzleti szféra hangja a politika formálásának folyamatát egy későbbi időszakban befolyásolhatja.

Hivatalos részvétel. A magánszektor képviselője a döntéshozatali testületekben némileg javult Magyarországon a tudományos, technológiai és innovációs politika meghatározása és irányítása terén nemrégiben bekövetkezett változásokat követően. A hivatalos részvétel fórumai a következők: 1. a miniszterelnök vagy kormányhivatalok által létrehozott, hosszú időn keresztül működő bizottságok, tanácsok; 2. néhány éven keresztül működő testületek, mint például a különböző versenyek zsűrijei; és 3. konkrét feladatokra létrejött ad hoc bizottságok. A probléma az, hogy az üzleti szféra részvétele megfigyelői státusra korlátozódik, s nincs valódi lehetősége a politikai döntések befolyásolására. Az ilyen tagokat általában a politika formálását végző intézmények hívják meg, s nem a szakmai közösségek delegálják. Az üzleti szféra különböző tanácsokban tevékenykedő képviselői a rendszer gyenge interaktív jellegét emelték ki. A probléma az, hogy a bizottságok nagyon változóan dolgoznak. Továbbá, a kezdeményező kormányzati testület nem kérdezi meg rendszeresen a meghívott üzleti résztvevők véleményét. Ha az illetékes miniszter személye megváltozik, a testületet általában figyelmen kívül hagyják akkor is, ha a kormány maga nem változik.

Érdekes itt hangsúlyozni, hogy még a hivatalos részvétel esetén is rendszertelen az üzleti szektor jelenléte. Nem könnyű átfogó képet kapni a részvétel gyakoriságáról. Részvételi hullámhegyek és hullámvölgyek váltakoznak rendszertelenül.

A *nem hivatalos részvétel* az információgyűjtés leggyakoribb módja (a kormány oldaláról), valamint az érdekvégyesítés leggyakoribb módja (a magánszektor oldaláról). Magyarországon gyakran előfordul, hogy a kormányhivatalok mellett működő tanácsadó csoportoknak, testületeknek különböző háttérrel rendelkező tagjai vannak más minisztériumokból és kormányhivatalokból, a tudomány világából és az üzleti életből. A magán- és a közszféra közötti konzultációk a vizsgálat idején, 2004–2005-ben hivatalos, szervezett formákban is létrejöttek, mint például a tetszetős „Innovációs tavasz” címet viselő párbeszédprogramhoz kapcsolódó megbeszéléssorozat. Ebben az időszakban a köz- és a magánszféra egyre több olyan műhelybeszélgetést szervezett, ahol a tudományos, technológiai és innovációs témák aktuális problémáival vagy az új jogszabályokkal foglalkoztak, de ezzel együtt sincs olyan hivatalos vagy állandó fórum, ahol erre a területre vonatkozó rendszeres ötlet- és véleménycsere valósulhatna meg. (A fórum fontosságáról lásd Davenport és Leith 2005.) Ezeknek a testületeknek a tagjai lehetnek a politika formálásával foglalkozó intézmények által meghívottak, vagy az illetékes szakmai szervezetek delegáltjai. Néhány területen a magánszektor nagyon aktívan kezdeményező volt az utóbbi években. Három szakmai szervezet volt a motorja a magánszférától kiinduló (alulról felfelé irányuló) kezdeményezéseknek, mindhárom a rendszerváltás után jött létre: 1. a Magyar Innovációs Szövetség; 2. a Magyar Biotechnológiai Szövetség; és 3. az Informatikai Vállalkozók Szövetsége. A szövetségek által készített háttér tanulmányok, értékelések és más kezdeményezések fontosak a szakpolitikák formálásában. Minthogy a szövetségek általában nagyon csekély költségvetéssel rendelkeznek, részvételük sok területen az állami támogatástól függ. A kormányzati támogatástól való függés a ta-

nuló demokráciák jellemzője, emiatt az átmeneti gazdaságokban a magánszektor részvétele inkább csak félig kezdeményező jellegű. A politikaformálás szakaszait tekintve a magánszektor képviselőinek kezdeményező magatartása nagyon ritka a napirendre kerülő témaköröket meghatározó és a tervezési szakaszban. A megvalósítási szakaszban a magánszektor sokkal kezdeményezőbbnek mutatkozott.

A TTI-politika formálásában a külföldi befektetők által létrehozott szervezetek csoportjából azon kisszámú multicég a kezdeményező, amelyek érdekeltek a magyarországi kutatás-fejlesztésben és a nagy horderejű, áttörést hozó innovációk megvalósításában. Magyarországon – más közép- és kelet-európai országokhoz hasonlóan – amikor a multik kezdeményezők, akkor a közszféra csupán reagál a kezdeményezésekre. A multik olyan speciális kezdeményező csoportot alkotnak, amely nemcsak a megvalósítási, hanem a tervezési szakaszban is részt vesz.

A multik a magyar cégekhez képest más csatornákat tudnak felhasználni arra, hogy részt vegyenek a szakpolitikák alakításában. Nem a helyi vezetők, hanem a multinacionális cég központja játssza a vezető szerepet. Ha fontos dologról van szó (mint például a génmódosított élelmiszerekkel kapcsolatos szabályozás), akkor a multicégek Brüsszelben lobbiznak, számukra a magyar kormány csak másodlagos fontossággal bír.

(Egy külföldi befektetéssel működő magyar cég igazgatója)

Korábban már említettük, hogy az elegendő számú képzett munkaerő hiánya akadályozza az innovációt, és az új, innovatív üzleti vállalkozások indítását. A magyar üzletemberek és vállalkozási szövetségek ezeket a problémákat több alkalommal felvetették, de kitüntetett figyelmet a kérdés csak akkor kapott, amikor egy Magyarországon is aktív külföldi cég idelátogató vezetője is említette magas rangú tárgyaló partnereinek. Sokkal könnyebb volt a GE Medical külföldi képviselőjének abba a tekintélyzónába kerülni, ahol befolyásolni lehet a hatóságokat, mint a hazai cégek csoportjának. A mindannyiuk számára kívánatos eredmény nagyon hamar megszületett.

A GE egyik korábbi vezetője elment az illetékes minisztériumba és elmondta, hogy szívesen létrehoznának egy K+F-laboratóriumot Délkelet-Magyarországon, ha fel tudnának venni 200 villamosmérnököt a régióból, vagy bárhonnán az országból, olyanokat, akik szívesen átköltöznének oda. A minisztérium azonnal elkezdett foglalkozni az országon belüli mobilitás kérdésével, a mérnökképzés regionális megoszlása javításának kérdésével.

(Interjú a Gazdasági Minisztérium egy vezető munkatársával)



6. Részvétel az egyes szakaszokban

Ez a rész a magánszektor részvételét vizsgálja a politika formálásának különböző szakaszaiban, bár tudvalevő, hogy a gyakorlatban nagyon nehéz elválasztani a részvétel egyes szakaszait. A négy szakasz közül nem fogjuk tárgyalni az értékelést, mivel az igen csekély szerepet játszik, és Magyarországon, mint a tanulási folyamat része, még nem lényeges tényezője a politikaformálásnak.

A szakaszok szerinti részvételt a magánszektor által felvetett szakpolitikai kérdések példáival illusztráljuk. A kutatás során olyan példákat sikerült összegyűjtenünk, amelyekben az üzleti élet képviselői pozitív befolyást gyakoroltak a megvitatandó témakörre, a negatív befolyásra az interjúk során sem kaptunk példákat. Ez azonban nem jelenti azt, hogy negatív hatások nem léteznek, mindössze azt, hogy az ilyeneket nem dokumentálják, mindössze a színpalak mögött sejlettek föl.

6.1. A napirendre kerülő témakörök meghatározása

A *probléma meghatározásában* a magánszektor informális és rendszertelen részvétele figyelhető meg. A *napirendre kerülő témakör meghatározásának* korai szakaszában az első változattól kezdve ritkán volt szervezett részvétel, amikor a napirend, a majdan kialakuló szakpolitika befolyásolására valódi lehetőség van. A részvétel a folyamat másik végén gyakoribb, amikor csak a végső változatban fordul elő.

Az állam nem hajlandó számos kérdésbe beavatkozni. Alapvető fontosságú kérdésekben nem kéri ki szakértők vagy szociális partnerek véleményét. A politika szerepe döntő. Még akkor is, ha a politikusok meghallgatják a szakértők véleményét, döntéseikben szívesebben érvényesítenek más szempontokat. Gyakori eset, hogy az egyeztetések csak a törvény elfogadása után kezdődnek.

(Egy szövetség alelnöke)

Különböző szövetségek (az üzleti élet, mérnökök, újítkók, csúcsvezetők) és az üzleti élet politikailag aktív résztvevői kezdeményeznek új programokat, új szakpolitikai eszközöket és ösztönzőket. A következő kiemelt rész egy olyan kormányzati szervezetre hoz példát, amely kérte az üzleti szféra részvételét a napirendre kerülő témakör meghatározásának időszakában.

A kutatási, fejlesztési és technológiai innovációs törvény előkészítése

A törvény szövegezése során a kormány megpróbált véleményeket, elképzeléseket és megjegyzéseket összegyűjteni mind a magán-, mind a közszférában a nagyon széles tudományos közvéleménytől. A koncepciót vélemé-

nyezésre elküldték szakmai szervezeteknek és szakértőknek, miközben vitákat és műhelybeszélgetéseket tartottak a különböző kutatócsoportokban. Az érdekeltek körében kevésbé hivatalos „fórumokon” ezek az egyeztetések tovább folytatódtak. (Pl. az *Élet és Irodalom* hasábjain, 2003 tavaszán.) A szervezetek több fordulóban kifejtették véleményüket a tervezet kapcsán. Részvételük nagyon fontos volt abban, hogy megvédték a törvény új elemeit a közigazgatás más szereplőivel szemben, néha más érintettekkel szemben is (a közszféra K+F-szervezetei). Az új törvény egyik sokat vitatott új eleme lett az, hogy a közszférában dolgozó kutatási szervezetek saját eszközeikkel alapíthatnak hasznosító (spin-off) vállalkozásokat. Régebben a kormány külön engedélye nélkül nem használhatták fel eszközeiket erre a célra.

Itt kell megjegyezni, hogy a vállalkozási, szakmai szervezetek korlátozott gazdasági szabadsága még mindig határt szab a részvételi képességüknek. Azon szervezetek többsége, amelyek aktívak, vagy aktívak szeretnének lenni a kutatási politika formálása terén, a rendszerváltás óta jött létre, és nem tettek szert elegendő pénzre ahhoz, hogy maguk készítsenek háttér tanulmányokat, vagy megrendeljenek ilyeneket, illetve hogy bármilyen értékelést készítsenek.

Van két olyan ágazat, amelyben az üzleti szövetségek nagyon aktívak, és jelentős részt vállalnak a szakpolitikák kialakításában: a biotechnológiai, valamint az információs és telekommunikációs technológiai. Ezek az ágazatok képesek a kormányval partneri viszonyban tevékenykedni. Bár a magyar biotechnológiai cégek száma igen alacsony (legalábbis nemzetközi mércével mérve), nagyon versenyképesek, és ez megkönnyíti számukra, hogy megfogalmazzák és képviseljék saját kezdeményezéseiket a szövetségükön keresztül, és ily módon befolyásolják a kormány TTI-politikáját.

Egy aktív szövetség

A Magyar Biotechnológiai Szövetségnek – amely a rendszerváltás után született – sikerült a tagjaival, a magánszektorbeli szereplők részvételével egy olyan koherens álláspontot megfogalmaznia, amely azt célozta, hogy a biotechnológia legyen a TTI és a gazdaságpolitika kiemelt területe Magyarországon. Sikerült támogatniuk egy olyan fontos kezdeményezést, amely a kormány számára „láthatóvá” tette őket. Ezt követően a Gazdasági Minisztérium felkérte a szövetséget, hogy a továbbiakban működjön közre a szakpolitika részletes kimunkálásában. Ennek eredményeképpen a biotechnológia bekerült azok közé a programok közé, amelyek elfogadásáról, megvalósításáról vita folyt. A biotechnológiai vállalkozások különböző szereplői lehetőséget kaptak, hogy a biotechnológiai témákat a Tudományos és Technológiai Tanács és a Gazdasági Minisztérium elé terjesszék. A jelentős sze-



replők – mint az üzleti vezetők és a biotechnológiai szövetség – pozitív szerepet játszottak abban, hogy az innovációs politikában a hangsúly a hanyatló iparágakról átkerüljön a fejlődő iparágakra.

A másik rendkívül aktív ágazat az *információs és telekommunikációs technológiáké*. Ezeknek a cégeknek felajánlották azt a lehetőséget, hogy szövetségükön keresztül szorososan együttműködjenek a (volt) Informatikai és Hírközlési Minisztériummal és annak tanácsadó testületével a stratégiai fejlesztésben, ötleteket gyűjthettek, és részt vehettek az ágazati specifikus egyeztetésekben. A tanácsadó testületnek sikerült ezt a szövetséget bevonnia a különböző ötletekkel és kezdeményezésekkel kapcsolatos vitákba és egyeztetésekbe, attól kezdve, hogy ezek az ötletek és kezdeményezések megjelentek. Ezért az Informatikai Vállalkozások Szövetségének (IVSZ) sokkal jobb lehetősége volt a döntési folyamatban való részvételre, mint a korábbi (és későbbi) struktúrában, amikor csak véleményezték a javaslatok végső változatát azok elfogadása (vagy visszautasítása) előtt. Továbbá a szövetség saját kezdeményezésére 2005-ben dolgozott egy, az információs társadalommal kapcsolatos technológiai előrejelzésen (és más témákon is, mint pl. az adatbiztonság). Ezek az eredmények jó háttérrel biztosítanak a stratégia formálásához és támogatják a kormányzati döntéshozatalt. A szövetség még a választásokat követő államigazgatási változások után is az új illetékes minisztérium befolyásos partnere maradt a szakpolitika megfogalmazásának terén meglévő kezdeményező részvételével.

Mindkét, a magánszektor képviselő fiatal szövetség – a Magyar Biotechnológiai Szövetség és az IVSZ – felfutó iparágakat képvisel. Azért küzdenek, hogy kiharcolják néhány szeletet a múlt vezető ágazatainak, a hagyományok alapján továbbra is kedvezményezetteknek a tortájából. Részvételük módja a szakpolitika formálásában némi elmozdulást jelent a felülről vezérelt vezetési stílustól a hálózati típusú vezetés irányába.

A magánszektor szereplőinek másik fontos csoportját a vezető üzletemberek alkotják. Ők képesek különböző csatornákat használni a tervezés, a megvalósítás ösztönzésére, az abban való részvételre, de valódi befolyásukat nehéz felmérni.

6.2. A K+F és az innovációs politikák tervezése

Az utóbbi években a kormány fölismerte annak fontosságát, hogy bevonja a magánszektor képviselőit a döntéshozatali folyamatba, és megpróbálja döntéseit nagyszabású társadalmi viták rendezésével legitimálni. Ezt lehetett megfigyelni 2003–2004-ben a K+F és innovációs törvény előkészítése során, kisebb mértékben az első Nemzeti Fejlesztés Terv (NFT) kapcsán, és ismét jelentősebb mértékben a második NFT előkészítésének első szakaszában. Az NFT előkészítése jó példája a párbeszédnek mind a hivatalos, mind az informális részvételt illetően. Az első és a második NFT előkészítése közötti különbség jól illusztrálja az elmozdulást a legitimációs típusú részvételtől a témakörök megvitatása irányába.

A Nemzeti Fejlesztési Tervek előkészítése

Az első NFT (2004–2006) társadalmi vitája három szakaszban zajlott. Ezt a folyamatot akadályozta, hogy kevés volt a rendelkezésre álló idő (kb. másfél év), és az, hogy sok tapasztalatot a gyakorlatban kellett megszerezni. 2005-ben a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség formailag követte az EU-nak a partnerséggel kapcsolatos alapelveit. Az elsődleges cél az volt, hogy Magyarország eleget tegyen az EU követelményeinek, az üzleti szféra részvétele a kormányzat számára sokkal fontosabb volt a terv legitimálásához, mint ahhoz, hogy új ötleteket merítsen.

(Interjú a Nemzeti Fejlesztés Ügynökség egy magas beosztású munkatársával)

A második NFT (2007–2013) előkészítésében hirtelen felerősödött a magánszektor hivatalos részvétele. E tervekészítési folyamatba különböző társadalmi csoportokat vontak be a legelső szakasztól kezdve; egyrészt hivatalok, másrészt saját kezdeményezésükre. A vitákat 8 téma köré csoportosítva, munkacsoportokban szervezték meg. A különböző szereplők véleménynyilvánításának eszközei az úgynevezett strukturált kérdőívek, valamint a kis szakértői csoportokban folytatott viták voltak. (A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség kiválasztott kutatóintézetekkel kötött szerződést a megvitatandó kérdések moderálására.) A nagyközönség számára pedig a különböző folyóiratok hasábjain, illetve online tematikus vitákat szerveztek. A magánszektor részvétele segítette a terv elkészítésében, és sokkal aktívabb volt, mint a megelőző tervezési folyamatban, amikor az csak formális volt, az EU követelményeinek betartása érdekében. A tervezési folyamat túlmélt azon, hogy a nem kormányzati szereplők részvétele pusztán legitimálja a politikát, sor került az üzleti szféra elképzeléseinek megismerésére, de az eszmecsere, a problémák megvitatása még várat magára.

A Tudomány- és Technológiapolitikai és Versenyképességi Tanácsadó Testület szintén megvitatta az ország számára lehetséges prioritásokat. Tagjai közül a kutatás során három, az üzleti életet képviselő személlyel készült interjú a szervezeten belül kifejtett, a szakpolitikát alakító tevékenységükről. A megkérdezett tagok nagyon sikeres üzletemberek, egyikük az információtechnológiai iparban, a másik a gépjárműgyártásban, a harmadik pedig a kockázati tőke-befektetésekben. Mindegyikük javaslata az volt, hogy a kormányzat korlátozza a saját szerepét a K+F és az innováció területén. Véleményük szerint a kormányzati szféra elsőszámú feladata, hogy az innovátorok számára kedvező környezetet teremtsen. Ez magában foglalja a piacot háttérbe szorító szabályozás korlátozását, a stabil, kiszámítható és biztonságos környezet létrehozását, beleértve a jogrendet, az adórendszert és az árfolyam-politikát is. A megfelelő pénzügyi környezet megteremtése ugyancsak alapvető fontosságú az



innovációs tevékenységhez. A testület tagjai szeretnék a kormányt a bürokratikus stílus irányából a segítő, megfelelő háttérrel biztosító szerep irányába terelni.

A magánszektor részvétele a tervezési folyamatban csak rövid múltra tekint vissza. Mivel tapasztalataink mindössze néhány évesek, nehéz véleményt alkotni ezekről a változásokról, s megmondani, hogy időszakosak vagy tartósak. Azt sem könnyű eldönteni, hogy mely változások igazán fontosak a magyar szakpolitikák alakítása szempontjából, és melyek szolgálnak csupán egy látszatot: azt, hogy az EU által támasztott követelmények formális betartása megtörténjen. Lehetséges, hogy a külső nyomásra végrehajtott változtatásokat később, néhány éves tanulási folyamat eredményeként a rendszer majd befogadja, és a jelenség a lényegéhez fog tartozni. Azonban az is megtörténhet, hogy a látszatcselekvések veszélyeztetik a folyamatot, vagy a rendszer kiveti magából a politikaformálás új módozatait, ha megszűnik a külső nyomás.

Következtetések

A társadalom különböző szereplői különbözőképpen fogalmazzák meg, hogy mit értenek a szakpolitikák alakításán.

A szakirodalom számos bizonyítékot szolgáltatott arra, hogy a technológiai fejlesztésnek kulcsfontosságú tényezője az intézményi tanulás, mely képességgel az intézményi struktúra hozzáigazítható az új körülményekhez és környezethez. Az innovációs rendszerek számára adott a lehetőség, hogy más országok, régiók innovációs rendszerétől kölcsönvegyenek intézményi struktúrákat a jobb teljesítmény elérése érdekében. Ehhez hasonlóan a szakpolitikák formálását is le lehet másolni: egy „sikeresnek értékelt” ország példáját át lehet vinni egy másikra, az utóbbi országbeli intézmények javításának szándékával. Az ilyen kölcsönzésnek (másolásnak) vannak nyilvánvaló korlátai, amint azt Lundvall és Borrás hangsúlyozták az intézményi kölcsönzés kapcsán (1997). A kölcsönzés-jellegű tanulási folyamatot egyaránt kezdeményezhetik belső vagy külső erők. A külsőleg motivált tanulás sajátos típusa a kölcsönzött tanulásnak, mivel a hatása nagyon gyengének bizonyulhat. Azonban a kényszerű tanulás által előidézett változások alapvető fontosságúak lehetnek a lemaradt vagy stagnáló országok szakpolitikájának formálásában. Ha egy ország csak a látszat kedvéért teljesíti a külső (pl. az EU által támasztott) követelményeket, akkor nincs garancia valós tanulási folyamatra. A rendszer kivetheti magából a kényszerű tanulás eredményeként született tudást, amikor megszűnik a külső nyomás. A kényszerű tanulás azonban vezethet hatékony tanuláshoz is. Ha az üzleti szféra a szakpolitika „játékosaként” és céljaként jelenik meg, annak az eredménye az lehet, hogy elvezet a szakpolitikai megoldások alapvető átdolgozásához. Egy másik fontos kihívás, hogy a befogadó országokban hogyan lehet a külföldi tulajdonú cégeket bevonni a közpolitikák formálásába.

Az empirikus kutatás gazdagította a szakpolitikai folyamatokról szerzett tudást. Beigazolódta azok a feltételezések, miszerint az üzleti szféra részvétele bőséges lehetőséget kínál a tanulásra a szakpolitika-formálás folyamatában. E folyamat vizs-

gálatához jó elemzési kereteket biztosítanak a szakpolitika formálásának szakaszai és a részvétel típusai szerinti megfigyelések. A tanulás valamennyi szakaszban jelen van a többi érdekelttel történő kapcsolattartáson keresztül, bár igen korlátozott is lehet, ha gyenge, vagy hiányzik az intézményi tanulás folyamatából az értékelési szakasz.

Magyarország az 1990 óta eltelt időszakban a TTI-politika formálását illetően még semmilyen meghonosodott hagyományt nem teremtett a köz- és a magánszféra közötti párbeszédben, de tett bizonyos lépéseket ezek mechanizmusának kialakítására. A szakpolitikákra még mindig jelentős politikai befolyás nehezedik. Az ilyen politikai kultúra az okozója annak, hogy a gyakorlatból hiányzik a stabilitás. Az irányítási rendszer stabilizálódása, az államigazgatás rendszerének depolitizálása szükséges ahhoz, hogy a tudományos, technológiai és innovációs témákkal kapcsolatos döntések a Magyarország jövője szempontjából oly kívánatos stratégiai gondolkodásnak váljanak a részévé. A gyakori kormányváltások nem eredményeznek rugalmasságot vagy paradigmátikus változásokat. Olyan, nagyon hosszú tanulási folyamat áll előttünk, amelyben az előrelépés a közpolitika formálásában a sikeres és sikertelen próbálkozások közepette valósul meg, legalábbis ami a magánszektor részvételét illeti.

Magyarországnak mint az Európai Kutatási Térség tagjának újra kell gondolnia az innovációs politikában követett hagyományos, lineáris gyakorlatát. Ennek az újragondolásnak változásokat kell hoznia a kormányzati szerkezetben is. A jobb együttműködés érdekében új intézményi megoldások és gyakorlatok szükségesek, továbbá fontos az államigazgatási szervek közötti hatékonyabb kooperáció, valamint a TTI-tevékenységet végző, abban érdekelt szervezetek markánsabb részvétele a szakpolitika formálásában. Az innovációs rendszer szereplőinek együttműködése és kommunikációja vezethet olyan szakpolitika létrehozásához, amely képes figyelembe venni a különböző résztvevők érdekeit. Az innovációs politikák egyik fontos kérdése az eddig alkalmazottaktól eltérő, gyakorlatorientált csatlakozási felületek kialakítása a köz- és a magánszféra között. Ez az együttműködés meg tudja akadályozni, hogy a jelen és a jövő szakpolitikája a tegnap kedvezményezettjeinek csapdájába kerüljön, és képes előmozdítani a támogatási-ösztönzési rendszerben a szerkezetváltást a hanyatlófélben lévő iparágaktól a felfutóban lévők felé.

A multinacionális vállalatok viselkedése kezdeményező, miközben a közszféra csupán erre reagál. A magánszektorban kettős viselkedési minták rajzolódnak ki világosan. Az üzleti szektor sok szólamban beszél, de a szakpolitikák alakítóinak az egész szektorral kell együttműködniük, s nem emelhetnek ki egyetlen hangot. A magyar üzleti szférának még mindig csak egy kicsiny része mutat érdeklődést, és vesz részt aktívan az innovációpolitika formálásában.

A „közszféra” is többféle hangon megszólaló érdekelt fél. A különböző intézmények nagyon különbözőképpen viselkednek, és ennek fontos kihatása van a köz- és a magánszféra kapcsolatára. Az államigazgatás haladó szellemű szereplői (intézményei) úgy tekintenek a magánszektorra, mint az erősebb modernizáció hajtóerejére. A régi vágású szereplők kevesebb figyelmet szentelnek a magánszektor véleményének, és az üzleti szféra részvételét csak legitimációra és marketing célokra használ-

ják. Összességében elmondható, hogy a tudományos, technológiai és innovációs szakpolitikák formálását továbbra is a kormányzati szektor dominanciája jellemzi. Továbbá, a szakpolitika egészének, a programoknak az értékelése nagyon korlátozott szerepet játszik, ami tovább csökkenti a tanulás lehetőségét a szakpolitika formálásában. Magyarország számára az a nagy kihívás, hogy képes legyen a TTI-politikák bürokratikus úton történő alakításáról átváltani a hálózati típusú szakpolitika-formálásra.

Irodalom

- Davenport, Sally and Shirley Leitch (2005) "Agoras, ancient and modern, and a framework for science-society debate" *Science and Public Policy*, 32 (2) pp. 137–153
- Lundvall, B-A and S. Borrás (1997) The Globalising Learning Economy: Implications for Innovation Policy, TSER Programme, DG XII, Commission of the European Union, <http://cordis.europa.eu/tser/src/globec.htm>
- Lyll, Catherine "Changing boundaries: the role of policy networks in the multi-level governance of science and innovation in Scotland" *Science and Public Policy*, 34 (1) February 2007 pp.3–14.

KÁRTYÁS GÁBOR

A munkaerő-kölcsönzés közösségi szintű szabályozásának kihívásai a 91/383/EGK irányelv tükrében

A munkaerő-kölcsönzés mint sajátos háromoldalú munkaviszony rohamos ütemben terjed Európában és hazánkban is, átfogó, közösségi szintű szabályozásáról azonban csak hosszú viták után, 2008 őszén sikerült megegyeznie a tagállamoknak. A tanulmány a kölcsönzést érintő első érdemi irányelvet elemzi, amely a kölcsönzött munkavállalók munkavédelmére vonatkozóan tartalmaz előírásokat. A direktíva vizsgálatával feltárhatók a munkaerő-kölcsönzés szabályozásában rejlő kihívások, amelyekkel az új kölcsönzési irányelv elfogadásával minden tagállamnak szembe kell néznie. Nemzeti jelentések és szakértői elemzések áttekintésével arra a kérdésre is választ keres a szerző, vajon az irányelv mennyiben javította a kölcsön-munkavállalók helyzetét a munkahelyi egészség és biztonság területén.

1. A munkaerő-kölcsönzés jelentősége és a szabályozására tett kísérletek

A munkaerő-kölcsönzés az 1980-as évek elejétől a közösségi munkaerőpiac szintjén is észlelhető jelenséggé vált. Miközben a kölcsönzési szektor Európa-szerte évről évre növekszik, a jogintézmény átfogó szabályozását csak 2008 őszén sikerült elfogadni.¹

A munkaerő-kölcsönzés olyan *speciális munkaviszonyt* jelöl, ahol a munkavállaló egy munkaerő-kölcsönzéssel foglalkozó ügynökséggel, a kölcsönbeadóval köt munkaszerződést. Tényleges foglalkoztatására azonban egy harmadik félnél, a kölcsönvevőnél kerül majd sor, ahová munkavégzés céljára a kölcsönbeadó ideiglenesen kikölcsönzi. A munkaerő rendelkezésre bocsátásáról a kölcsönbeadó és a kölcsönvevő viszterhes polgári jogi szerződést köt egymással, de a munkavállaló és az őt utasításokkal ellátó, ténylegesen foglalkoztató kölcsönvevő között semmilyen jogviszony nem jön létre. A konstrukció lényege, hogy így a kölcsönvevő gyorsan (felvételiztetés, beléptetés nélkül) jut munkaerőhöz, miközben a foglalkoztatással járó adminisztratív terhek, a bér- és járulékfizetés a kölcsönző ügynökséget terhelik. Ugyanígy, ha már nincs szüksége a kikölcsönzött munkavállalóra, egyszerűen visszaküldheti a kölcsönbeadóhoz, mentesülve a munkaviszony-megszüntetés időigényes és költséges eljárása alól. A munkaerő-kölcsönzés így rendkívül rugalmas foglalkoztatást tesz lehetővé, ami egyre népszerűbbé teszi a munkáltatók körében. Nem véletlen, hogy a kölcsönzés aránya a teljes foglalkoztatásban az 1990-es évek során az

¹ Az Európai Parlament 2008. október 22-én fogadta el az irányelv szövegét, ezzel a jogalkotási eljárás lezárult.

Európai Unió egyes országában megötszöröződött², 1996 és 2006 között pedig – 19 európai ország adatait alapul véve – megduplázódott.³

Magyarországon a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 2001 óta szabályozza a munkaerő-kölcsönzést, amely azóta évről évre rohamosan terjed. A Foglalkoztatási és Szociális Hivatal által készített összefoglaló⁴ szerint, a 2002–2006. években a munkaerő-kölcsönző cégek által foglalkoztatottak száma mintegy 3,5-szeresére növekedett, bár 2007-ben szerény (2,5 százalékos) visszaesés volt tapasztalható. 2007-ben 99 910 munkavállalónak volt munkajogi kapcsolata a munkaerő-kölcsönzőkkel, ami harminc százalékos növekedést jelent 2005-höz képest.

A munkaerő-kölcsönzés és más atipikus munkaviszonyok *közösségi szabályozásának története* az 1980-as évekre nyúlik vissza. Az ekkor elkészített kilenc irányelvtervezetből azonban csupán a politikailag legsemlegesebb részterületen⁵, a munkavédelem témakörében fogadtak el egyet, a jelen tanulmány tárgyául szolgáló 91/383/EGK irányelvet.⁶ Az Európai Bizottság által a munkaerő-kölcsönzés átfogó szabályozására előterjesztett 1982-es javaslat és annak 1984-ben módosítása ellenben soha nem lett jogszabállyá.⁷ Az 1996 végén megszületett kiküldetési irányelv szintén érinti a munkaerő-kölcsönzést, de csak a határon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében megvalósuló kiküldetés egyik tényállásaként szabályozza.⁸ A munkaerő-kölcsönzést átfogóan szabályozó új irányelv első változatát a Bizottság 2002-ben terjesztette elő⁹, ám a tervezetet a Tanács öt alkalommal utasította vissza.¹⁰ Érdeemes már most utalni arra, hogy míg a 2002-es tervezet az európai integráció foglalkoztatás-növelési célkitűzéseinek eszközeként tekint a kölcsönzésre, addig az első jogszabálytervezetek igyekeztek marginális szerepre szorítani a hagyományostól eltérő foglalkoztatási formákat.¹¹ Ez a koncepcióváltás szembevetés lesz a 91/383/EGK irányelv elemzése kapcsán is.

A most elfogadott új irányelv tehát közel három évtized után jött létre. Az új irányelv átültetésével kapcsolatos várható problémák miatt számos tanulsággal szolgálhat, ha alaposabban is megvizsgáljuk a témában született első érdemi közösségi jogszabályt. Bár a 91/383/EGK irányelv csupán a munkavédelem szempontjából ren-

2 Pl. Dánia, Olaszország, Spanyolország, Svédország. Storrie 2002 p. 27–30.

3 Ciett 2007 p. 27.

4 Összefoglaló a munkaerő-kölcsönzők 2007. évi tevékenységéről, Foglalkoztatási és Szociális Hivatal. Lásd: http://www.afsz.hu/engine.aspx?page=stat_osszefogl_munkaero_kolcson_tevekeny

5 Bankó 2001 p. 448.

6 A Tanács 91/383/EGK irányelve (1991. június 25.) a határozott idejű vagy munkaerő-kölcsönzés céljából létesített munkaviszonyban álló munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségének javítását elősegítő intézkedések kiegészítéséről.

7 COM (82) 155 final és COM (84) 159 final. Az előterjesztést a Bizottság 1990. június 29-én vonta vissza. Lásd Murray 1999.

8 Az Európai Parlament és a Tanács 96/71/EK irányelve (1996. december 16.) a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről.

9 COM (2002) 149 final.

10 Az irányelvtervezet történetét lásd: Borbély 2004, Kártyás 2008 p. 27–28.

11 Jeffery 1998 p. 212–213.

dezi a munkaerő-kölcsönzést, mindazon problémákat felveti, amelyek ma is kihívást jelentenek a jogintézmény szabályozásában. Így vizsgálni fogom a kölcsön-munkavállaló jogi státusának, egyenlő bánásmódhoz való jogának kérdését, a kölcsönbeadó és a kölcsönvevő közötti megosztott munkáltatói pozíció jelenségét és a kölcsönzöttek érdekvédelmi lehetőségeit is. Mivel a kölcsönzési szektor Magyarországon is növekszik, mindenképpen érdemes figyelemmel kísérni közösségi szabályozást.

A Bizottság 2004-ben összegezte az irányelv átültetéséről szóló tagállami jelentéseket¹², amelyek csak igen kevés adattal szolgáltak a jogszabály gyakorlati hatásának felbecsüléséhez. Ennek pótlására 2006-ban készült el egy részletes szakértői jelentés¹³, amely a 15 régi tagállamra vonatkozóan összegzi a direktíva átvételének tapasztalatait. Ezeket a forrásokat is felhasználva mutatom be az irányelv hatását.

Az irányelv csupán minimál-standardokat határoz meg¹⁴, szerkezetét tekintve általános és különös rendelkezésekre tagolódik, az utóbbiak csak a munkaerő-kölcsönzésre irányadók.¹⁵ Az elemzés során csak a munkaerő-kölcsönzésre irányadó rendelkezésekkel foglalkozom.

2. Az irányelv koncepciója és az idő próbája

A 91/383/EGK irányelv elsősorban nem konkrét tartalma miatt érdemel figyelmet, hanem mert elfogadásával a kölcsönzés máig elismert sarokpontjait jelölte ki. Koncepciója arra az elvre épül, miszerint *a foglalkoztatásra irányuló jogviszony jellege önmagában befolyással van a munkahelyi egészségre és biztonságra*.¹⁶ A nem hagyományos munkaviszonyban, hanem pl. csak határozott időre, vagy részmunkaidőre alkalmazott munkavállalók egzisztenciális biztonsága kisebb, nehezebbé integrálódhatnak a munkáltató szervezetébe, és képzésük, továbbképzésük is nehezebben megoldható. A direktíva ezért a munkavédelmi keretirányelv¹⁷ 16. cikke alapján a határozott időre és a munkaerő-kölcsönzés keretében foglalkoztatott munkavállalókra tartalmaz speciális rendelkezéseket. A munkavédelmi keretirányelv tehát (mint általános szabály) és a további speciális munkavédelmi irányelvek – saját hatályuk szerint – továbbra is irányadók a kölcsön-munkavállalókra, feltéve, hogy a 91/383/EGK

12 SEC (2004) 635. Nem készített nemzeti jelentést: Belgium, Franciaország és Írország.

13 Royo-Contreras 2006.

14 9. cikk.

15 Lásd: 7–8. cikk. A háromoldalú jogviszony bonyolultabb felépítése mellett részben ezzel is indokolható, hogy a tagállamok az irányelv átvétele során nagyobb figyelmet szenteltek a kölcsönzésnek, mint a határozott idejű foglalkoztatásnak, annak ellenére, hogy az utóbbi jogviszonyban foglalkoztatottak száma messze magasabb, mint a kölcsön-munkavállalóké. Royo-Contreras 2006 p. 19.

16 Bankó 2001 p. 448.

17 A Tanács 89/391/EGK irányelve (1989. június 12.) a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről. Részletesen lásd: Az Európai Unió szociális dimenziója, p. 166.

irányelv nem tartalmaz szigorúbb, vagy e jogviszony sajátosságait jobban kiemelő rendelkezést.¹⁸ Ennyiben a 91/383/EGK irányelv mintegy „a keretirányelven belüli keretirányelv”, amely a két különleges munkavállalói kategóriára vonatkozóan rögzít speciális szabályokat.

Az irányelv jelentőségét elsősorban tehát az a felismerés adja, hogy a kölcsönzés keretében és a határozott időre foglalkoztatott munkavállalók – speciális jogviszonyokra tekintettel – külön szabályozást igényelnek. Ez a koncepció a tagállamokban az irányelv hatálybalépése előtt nem volt jellemző. Ezt bizonyítja, hogy a jogszabály átültetése két ponton is érintette a nemzeti jogrendszereket: a munkahelyi egészség és biztonság, valamint az atipikus munkaviszonyok szabályai kapcsán – a két kérdéskört egy jogszabályban ugyanis csak elvétve rendezték a tagállamok.¹⁹ A Bizottság és a szakértői jelentés is kiemeli, hogy az irányelv átültetésének egyik legfontosabb hatása éppen az, hogy ráirányította a figyelmet a két érintett munkavállalói kör munkahelyi egészségével és biztonságával kapcsolatos problémákra, ami számos vitát, koncepciót és követésre érdemes nemzeti programot, megoldást indukált.²⁰

A jogviszonyok specialitását figyelembe vevő koncepció máig érvényes, ugyanakkor a direktíva az elfogadása óta eltelt több mint másfél évtized alatt bizonyos szempontból idejétmúlt lett. Ennek oka, hogy az általa szabályozott két speciális munkaviszony foglalkoztatásban betöltött szerepe idő közben alapvetően megváltozott.²¹ A munkáltatók ma már nemcsak eseti jelleggel, kivételesen vesznek igénybe munkavállalókat határozott időre vagy kölcsönzésen keresztül, hanem alkalmazásuk rendszeres, általános gyakorlattá vált. A jelenséget a szakirodalom a *numerikus flexibilitás*²² fogalmával írja le, amelynek lényege, hogy a munkáltató a hagyományos, határozatlan időre foglalkoztatott „belső” munkavállalói kör mellett az átmeneti munkaerő-igények kielégítésére egy „periférikus” alkalmazotti réteget is állományban tart. Őket olyan jogviszonyban foglalkoztatja, amelyet gyorsan vagy alacsony költséggel lehet felszámolni, tehát pl. határozott időre, vagy munkaerő-kölcsönzésen keresztül. Az ilyen, atipikus munkaviszonyokban álló munkavállalók alkalmazására nyitva álló jogi keretek egyre tágulnak²³, mára sok esetben kimondottan foglalkoztatáspolitikai célokból használt intézmények lettek.²⁴

A kölcsön-munkavállalók tehát a foglalkoztató szempontjából csak kiegészítő szerepet játszanak, és a piaci ingadozások függvényében bármikor elbocsáthatók, vagy újra felvehetők. Az irányelv keletkezésekor még nem lehetett előre látni, hogy mára ez válik uralkodó szemléletté, ami befolyással van az érintett munkavállalók munkavédelmére is. A jogi státusz és a munkavédelmi problémák összefüggésére a 4. pontban még visszatérek.

18 2. cikk (3) bek.

19 Royo-Contreras 2006 p. 19.

20 SEC (2004) 635. p. 8. és Royo-Contreras 2006 p. 11., 66.

21 European Agency... 2002 p. 20–22.

22 Lásd pl. Jeffery 1998 p. 209., Davidov 2004 p. 3.

23 Lásd pl. a munkaerő-kölcsönzés szabályainak folyamatos liberalizációját Németországban. Schiek 2004.

24 Royo-Contreras 2006 p. 8.

3. Definíció a munkaerő-kölcsönzésre

A későbbi jogalkotás szempontjából kiemelt jelentőséggel bír, hogy ez az első közösségi jogszabály, amely *rögzíti a kölcsönzés definícióját*. Azon tagállamok számára, amelyek 1991-ig még nem szabályozták a munkaerő-kölcsönzést, a direktíva átültetése lehetőséget jelentett a kölcsönzés bevezetésére, a jogintézmény jellegének kialakítására, ami akár egy átfogó munkajogi reform részeként is végbemehetett.²⁵ Érdemes megjegyezni, hogy Magyarországon is a jogharmonizáció volt a fő motivációja a hazai szabályok kialakításának 2001-ben. Az irányelv szerint kölcsönzés esetében a munkaerő-kölcsönző vállalkozás mint a munkaadó és a munkavállaló között munkaerő-kölcsönzés céljából jön létre munkaviszony, amely alapján a munkavállaló a kölcsönvevő vállalkozás és/vagy kölcsönvevő szervezet ellenőrzése alatt végez munkát.²⁶ A meghatározás fogalmi elemei tehát a következők:

- A kölcsön-munkavállaló a kölcsönbeadóval áll munkaviszonyban, amely bár alapvető ismérveknek tűnik, nem érvényesül minden tagállamban egyértelműen. Így Írországból és Nagy-Britanniából a kölcsönzésen keresztül foglalkoztatottak nem feltétlenül minősülnek munkavállalónak, azaz egyes esetekben munkaviszony sem a kölcsönbeadóval, sem a kölcsönvevővel nem áll fenn.²⁷
- Az irányelv szerint e munkaviszony fogalmi eleme a speciális cél, hiszen kimondottan kölcsönzés keretében történő munkavégzésre jön létre. Ez a garancia arra, hogy egy hagyományos munkaviszonyban álló munkavállalót nem lehet „kölcsönbe adni”, ehhez külön erre utaló szerződési kikötés kell.
- Figyelmet érdemel, hogy a definíció nem utal a kölcsönvevőnél történő foglalkoztatás ideiglenes jellegére. Bár a kölcsönzés rendeltetése szerint az átmeneti munkaerőigények kielégítésére szolgál, és a legtöbb tagállamban ennek megfelelően is szabályozott²⁸, az irányelv meghatározása alapján akár a hagyományos munkaviszonyt kiváltó, huzamos idejű kikölcsönzéseknek is helye lehet. Ezzel szemben a munkaerő-kölcsönzésről szóló új irányelv fogalmi elemé teszi a kikölcsönzések átmeneti jellegét is.²⁹ Ennek azért van jelentősége, mert jelenleg a magyar Mt. szerint sincs akadálya a tartós kikölcsönzésnek³⁰, így a hazai definíciót most módosítani kell.

4. Egyenlő bánásmód a munkavédelemben: nem elég a formális egyenlőség

A munkaerő-kölcsönzés közösségi szintű szabályozásának egyik legnagyobb kérdése a kölcsön-munkavállaló jogi státusának tisztázása. A kölcsönzés konstrukciójából fa-

²⁵ Royo-Contreras 2006. p. 20.

²⁶ 1. cikk (2) bek.

²⁷ Storrie 2002 p. 8., Arrowsmith 2006 p. 18.

²⁸ Arrowsmith 2006 p. 23–24.

²⁹ Lásd 3. cikk.

³⁰ Mt. 193/C. §.

kad ugyanis, hogy a kölcsön-munkavállaló nem áll munkaviszonyban a kölcsönvevővel. Mivel a kölcsönvevő nem munkáltatója a kölcsönzött munkáltatónak, külön jogszabályi kikötés hiányában nem is kell számára azonos munkafeltételeket biztosítania, mint az azonos munkakört betöltő saját munkavállalóinak. Ezért megteheti, hogy a kölcsön-munkavállalóknak kedvezőtlenebb feltételeket, elsősorban kevesebb bért biztosít – ebből fakad a kölcsönzettek periférikus (vagy másodrendű) munkavállaló jellege. A kölcsönzés jelentette rugalmasság miatt gyakori, hogy a kölcsönvevő saját munkavállalók alkalmazása helyett egyre nagyobb arányban vesz igénybe kölcsön-munkaerőt, amely az előzőekben felvázolt munkavállalói periféria tágulásával jár.³¹

Ennek ugyanakkor a jogalkotó könnyen gátat állíthat azzal, hogy előírja, milyen szempontokból kell a kölcsönvevőnek a saját munkavállalójával azonosan kezelnie a kölcsönzött munkaerőt. Minél közelebb esik ugyanis a kölcsön-munkavállaló jogi státusa a tipikus munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállalóéhoz, annál kisebbek a visszaélesi lehetőségek a kölcsönzésben. Ha közel azonos szabályok irányadók a kölcsönzött munkavállalóra (pl. elsősorban ugyanazon bérre jogosult), akkor valóban csak a hirtelen jelentkező munkaerő-szükséglet esetén érdemes kölcsönzéshez fordulni, és semmiképpen nincs értelme a munkáltató saját állományát kölcsön-munkavállalókra cserélni.³² Az egyenlő bánásmód erősítésével viszont a kölcsönzés veszít vonzerejéből, így ami az egyik oldalon a kiszolgáltatott státusban dolgozó százezreknek nyújt védelmet, a másik oldalon a kölcsönzési szektor visszaesését eredményezheti. Éppen ez a dilemma akadályozta meg éveken keresztül a kölcsönzésről szóló átfogó irányelv elfogadását is.³³

A 91/383/EKG irányelv szabályozásának célja, hogy a kölcsön-munkavállalókat a munkahelyi biztonságot és egészséget illetően *ugyanolyan szintű védelemben részesítse*, mint a kölcsönvevő más munkavállalóit. A célkitűzés hátterében az a tapasztalat áll, hogy a kölcsönzésben keresztül alkalmazott munkavállalók nagyobb arányban vannak kitéve a munkahelyi balesetek és betegségek jelentette veszélyeknek. Ennek oka elsősorban az, hogy foglalkoztatásuk egy adott munkáltatónál tipikusan rövid idejű, így nem integrálódnak kellően a munkaszervezetbe, nem ismerik kellő alaposággal a munkafolyamatot és annak kockázatait, illetve nincs idő a megfelelő képzésükre, tájékoztatásukra.³⁴ Erre tekintettel az irányelv gyűjtőpontjában az a rendelkezés áll, amely szerint a munkaerő-kölcsönzés nem indokol eltérő bánásmódot a munkafeltételek tekintetében a munkahelyi biztonság- és egészségvédelmet, különösen az egyéni védőeszközökhöz való hozzájutást illetően.³⁵

31 Ez a jelenség már több magyarországi cég gyakorlatában is megfigyelhető.

32 Lásd általában: Davidov 2004 p. 16–19.

33 Jól jellemzi az irányelvtervezet elfogadása körüli nehézségeket, hogy a 2007. decemberi újbóli napi-rendre kerülés hírére az egyik nagy ellenző, az Egyesült Királyság kiemelkedő munkáltatói érdekképviseleti szervezetei, a Confederation of British Industry's és a Pertemps saját tagjai körében felmérést végzett, amely szerint mintegy 250 000 kölcsön-munkavállaló állása kerül veszélybe, ha a tervezetet az akkori (az egyenlő bér elvét 6 hetes foglalkoztatás után biztosító) szöveggel elfogadják. A két szervezet így kitartóan lobbizott az irányelvtervezet ellen. Lásd: <http://www.cbi.org.uk/ndbs/press.nsf>

34 Royo-Contreras 2006 p. 30., 64–65.

35 2. cikk (1–2) bek. A direktíva alkalmazásában a munkavégzésre irányadó feltételek a munkahelyi biztonsággal, higiéniával és egészséggel kapcsolatos feltételekre korlátozódnak. (8. cikk)

A Bizottság és a szakértői csoport jelentése alapján azonban úgy tűnik, az irányelv nem hozott érdemi változást a kölcsön-munkavállalók munkavédelmi helyzetében. Bár a rendelkezésre álló statisztikai adatok mennyiségük és minőségük okán sem tökéletesen megbízhatók, a nemzeti jelentésekből alkotott összkép alapján a kölcsön-munkavállalók továbbra is felülreprezentáltak a munkahelyi balesetek és megbetegedések terén.³⁶ Ez többféle okkal is magyarázható. Egyfelől, a Bizottság kiemeli, hogy több tagállam az irányelv átvétele során csak általános elvként rögzítette az egyenlő bánásmód jogát a munkavédelemben, de az ennek gyakorlati érvényesüléséhez szükséges garanciák és részletszabályok megalkotása elmaradt.³⁷ Ez a megoldás viszont ellentmond az irányelv koncepciójának, miszerint e két munkavállalói kör – helyzetére tekintettel – speciális szabályokat igényel. Így a *formális egyenlőség garantálása kevésnek bizonyult* a direktíva célja eléréséhez.³⁸

A magyar munkavédelmi szabályozás sem érzékeny az egyes foglalkoztatási jogviszonyok különbségeire. A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Mvt.) hatálya ugyanis rendkívül tág, (főszabály szerint) kiterjed minden szervezett munkavégzésre, függetlenül attól, hogy az milyen szervezeti vagy tulajdoni formában történik.³⁹ Így annak rendelkezései a kölcsön-munkavállalóra is eltérések nélkül irányadók. Ez a megoldás tehát formailag eleget tesz az irányelv követelményeinek, annak szellemiségét viszont nem veszi át. Egyelőre Magyarországon is hiányoznak azok a speciális szabályok, amelyek a jogviszony egyedi vonásaira tekintettel biztosítanák a kölcsönzött munkaerő munkahelyi egészségét és biztonságát. Az Országos Munkaügyi és Munkavédelmi Főfelügyelőség sem tesz különbséget ellenőrzései során a munkaviszonyok jellege szerint, ugyanakkor a kölcsönzési szektorban a látencia arányát magasra becsüli.⁴⁰

Másfelől, tagállami források a munkahelyi balesetek és megbetegedések magas számának további okaira is hivatkoznak. Ezek között említik a kölcsön-munkavállalók relatíve alacsony életkorát, kevés tapasztalatát, illetve azt, hogy többségük éppen a legveszélyesebb szektorokban (pl. építőipar) dolgozik.⁴¹ Az sem elhanyagolható, hogy a munkaerő-kölcsönzési piacon erős a verseny, így a kölcsönbeadók gyors és olcsó szolgáltatást igyekeznek kínálni. Ám minél gyorsabban kerül sor a kölcsön-munkavállaló kikölcsönzésére, annál kevesebb idő jut a megfelelő tájékoztatásra és képzésre.⁴²

A szakértői jelentés továbbá kiemeli, hogy a munkavédelem terén biztosított egyenlőség nem csak az elégtelen átültetés miatt szenved csorbát. Maga az irányelv sem vesz ugyanis számba olyan körülményeket, amelyek felelősek lehetnek a kölcsönzött munkaerőt érő fokozottabb veszélyekért. Ennek egyik oka a kölcsön-mun-

36 Royo-Contreras 2006 p. 28–30.

37 A tagállami jelentések szerint ezt a megoldást követette pl. Ausztria, Dánia, Finnország, Hollandia és Spanyolország.

38 Royo-Contreras 2006 p. 58., 61.

39 Mvt. 9. § (1) bek.

40 Gyulavári 2006 p. 13–15.

41 Idézi Royo-Contreras 2006. Pl. belga kutatás: p. 32., spanyol: p. 37.

42 Royo-Contreras 2006 p. 62.

kavállalók már említett másodrendű jellege, amit 1991-ben még nem lehetett előre látni. A periférikus munkaerő körébe általában rossz anyagi helyzetű munkavállalók kerülnek, akik miközben határozatlan időtartamú, huzamos foglalkoztatást szeretnének, csak kényszerből vállalják el az ideiglenes munkavégzést. Ez a kiszolgáltatottság sok esetben oda vezet, hogy nem lépnek fel jogaik védelme érdekében. Az érintett munkavállalók egészsége szempontjából az ideiglenes jellegű jogviszonyuk, a stabilitás hiánya okozta stressz, szorongás önmagában rizikó faktor lehet. Ezért a szakértői jelentés felveti a határozott időre és a kölcsönzésen keresztül foglalkoztatottak jogi státusa átfogóbb tisztázásának szükségességét, ami viszont már túlmutat az elemzett irányelv tartalmán.⁴³

Ez a gondolat már az Európai Munkavédelmi Ügynökség 2002-es jelentésében is megjelent, amelyben az új foglalkoztatási jogviszonyok munkavédelemre gyakorolt hatását igyekezett feltárni. Az ügynökség szerint ugyanis különbséget kell tenni a *tényleges munkavégzés* (pl. munka egy asztalosműhelyben) és a *foglalkoztatás körülményei* (azaz melyik asztalos milyen jogviszonyban dolgozik az adott műhelyben) között. A tipikus munkaviszonyra szabott munkajogi szabályozás kiterjesztésével a *tényleges munkakörülmények* terén garantálható ugyan a *formális* egyenlőség, de ezzel elfeledkezünk a jogviszonyok eltérő jellegéből adódó különbségekről. A rugalmas, atipikus jogviszonyok ugyanis csak bizonytalan foglalkoztatást jelentenek, amelyek a munkahelyi egészség és biztonság terén nagyobb kockázattal járnak. Az ilyen alkalmazásban álló munkavállalók foglalkoztatása csak átmeneti, rosszabbak a karrier-kilátások, kevesebb képzésben részesülnek, az alacsonyabb bérek miatt nagyobb stressznek vannak kitéve, a szakszervezeti szervezettségük rendkívül alacsony és sok közöttük a tapasztalatlan munkaerő. Az ügynökség erre tekintettel kiemeli, hogy a jogviszonyok eltérő jellegéhez igazodó szabályokra van szükség, és nem elegendő a már meglévő munkajogi szabályok hatályának kiterjesztése.⁴⁴

Azt is érdemes megjegyezni, hogy a munkavédelem fokozott érvényesítéséhez a tagállamok részéről nemcsak jogalkotásra, de a szabályok által érintettek megfelelő tájékoztatására és a jogkövetés fokozott ellenőrzésére is szükség van.⁴⁵ Utóbbi viszont a kölcsönzésen keresztüli foglalkoztatás rövidege miatt sokszor problematikus, határokön átnyúló kikölcsönzés esetében pedig szinte lehetetlen.⁴⁶ Az önkéntes jogkövetés elősegítésének hatékony eszköze lehetne, ha a tagállamok a kölcsönzési tevékenység végzéséhez szükséges engedély, vagy nyilvántartásba vétel feltételül szabnák a munkavédelmi szabályoknak való teljes megfelelést.⁴⁷ Erre már csak

43 Royo-Contreras 2006 p. 63–64.

44 European Agency... 2002 p. 28–30.

45 A Bizottság Olaszország megoldását pozitív példának tekinti. Lásd: SEC (2004) 635. p. 6. Az irányelv szabályainak megismertetésére a tagállamok és a szociális partnerek egyébként igen változatos eszközökkel éltek. Pl. kiadványok, brosrák készítése, szemináriumok szervezése, információk honlap, telefonvonal és e-mail fenntartása, check-listák szerkesztése stb. Lásd: Royo-Contreras 2006 p. 52–56.

46 A kiküldött munkavállaló védelmét biztosító 96/71/EK irányelv ugyanis nem rendelkezik a nemzeti hatóságok munkájának koordinációjáról. Royo-Contreras 2006 p. 71.

47 Royo-Contreras 2006. p. 70.

azért is mód volna, mert a legtöbb tagállamban a kölcsönzési tevékenység jelenleg is csak engedély, illetve regisztráció alapján végezhető.⁴⁸

Az előbbieket lényeges szempontul szolgálhatnak az irányelv jövőbeli felülvizsgálatahoz. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy ha az irányelv nem is érte el a célját maradéktalanul, nem volt haszontalan, hiszen – ami a legkevesebb – ráirányította a figyelmet az érintett munkavállalói kör munkahelyi egészség- és biztonságvédelmére, és több követésre érdemes nemzeti megoldást eredményezett.⁴⁹

Összességében a 91/383/EGK irányelv a kölcsön-munkavállaló egyenlő bánásmódhoz való jogának csak egy elemét érintette, a harmonizáció nehézségei azonban így is jól megfigyelhetők. Az egyik szembeötlő tanulság, hogy – a munkaerő-kölcsönzés sajátosságaira tekintettel – az egyenlőség garantálásához speciális szabályokat kell alkotni, nem elegendő az általános szabályok hatályának kiterjesztése a kölcsön-munkavállalókra. A másik tapasztalat már messzebbre vezet: egyetértve a szakértői jelentés és az Európai Munkavédelmi Ügynökség javaslatával, a kölcsön-munkavállalók kiszolgáltatottságának csökkentéséhez jogi státusuk átgondolása szükséges. Ehhez sokat tehet hozzá az újonnan elfogadott kölcsönzési irányelv, amely szerint (bizonyos kivételekkel) a kölcsönözött munkavállalókra vonatkozó alapvető munka- és foglalkoztatási feltételeknek – a kölcsönvevő vállalkozásnál töltött kikölcsönzés időtartamára – legalább olyan szintűnek kell lenniük, mintha az adott állás betöltésére közvetlenül a kölcsönvevő vállalkozás vette volna fel őket.⁵⁰

5. Ki minősül munkáltatónak? A megosztott munkáltatói pozícióból eredő problémák és a kölcsönvevő munkáltatói felelőssége

A munkaerő-kölcsönzés jogi karakterének egy másik alapkérdése a megosztott munkáltatói pozíció.⁵¹ A kölcsönzés lényegéből fakad, hogy jogilag a kölcsönbeadó minősül munkáltatónak, a kikölcsönzés alatt viszont a munkáltatói jogokat a kölcsönvevő gyakorolja (pl. utasításadás, ellenőrzés, munkaidő meghatározása stb.). Ez azonban nem jelentheti azt, hogy a kölcsönvevő minden munkáltatói kötelesség és felelősség alól mentesül. Kötelezettségei túlmutatnak azon, hogy a kölcsön-munkaerő ellenértékét a kölcsönbeadónak megtérítse. A hagyományos munkaviszonyban sem érvényesül a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűsége, azaz a munkaerő rendelkezésre bocsátásáért cserébe a munkáltató nemcsak a bér megfizetésével tartozik, hanem egyfajta gondoskodási kötelezettség is terheli.⁵² Ez irányadó a munkavállaló és a kölcsönvevő vonatkozásában is. Mivel a tényleges munkavégzés nála történik, így e kötelezettség bizonyos részben a munkaerőt használót kell terhelje.⁵³ Ennek elismeréseként a legtöbb jogrendszer nemcsak a munkáltatói jogokat, hanem a *kötelezettségeket is megosztja* a kölcsönvevő és a kölcsönbeadó között.

48 Arrowsmith 2006 p. 19–20.

49 Royo-Contreras 2006 p. 38., 62.

50 Lásd 5. cikk.

51 Kiss 2005 p. 97.

52 Kiss 2005 p. 202.

Bár a 91/383/EGK irányelv ennek a kérdésnek csak egy kis szeletét érinti, a jogharmonizáció e téren sem volt zökkenőmentes. A direktíva szerint a tagállamok megteszik a szükséges lépéseket annak biztosítása érdekében, hogy a kölcsönbeadó nemzeti jogszabályokban megállapított felelősségének sérelme nélkül, a kölcsönvevő legyen felelős a szerződés ideje alatt a munkavégzésre irányadó feltételekért.⁵⁴ A kikölcsönzés ideje alatt tehát a munkahelyi biztonsággal, higiéniával és egészséggel kapcsolatos feltételekért az a *kölcsönvevő felel*, aki jogilag nem munkáltatója a munkavállalónak.

A közösségi jog eszerint annyit követel meg, hogy a kikölcsönzések ideje alatt a kölcsönvevő is felelős legyen a fenti kötelezettségek teljesítéséért. Az ésszerű és pontos feladatmegosztás azonban sok tagállamban gondot okoz. A Bizottság és a szakértői csoport jelentése is utal az átültetés során jelentkező, a megosztott munkáltatói pozíció okozta problémákra. Ezek úgy foglalhatók össze, hogy egyfelől egyes munkavédelmi kötelezettségek (pl. képzés) csak huzamosabb foglalkoztatás esetén teljesíthetők – ami miatt célszerű lenne ezeket a kölcsönbeadóhoz telepíteni. Másfelől viszont a kölcsönbeadó nem ismeri a kölcsönvevőnél adott munkavégzési körülményeket – ami a kölcsönvevő felelőssé tételeit indokolja. Jó példa az egységes megoldás hiányára, hogy míg Hollandiában a jogalkotó a kölcsönbeadó felelősségét növeli, addig Svédországban a kölcsönvevőt tekintik inkább kompetensnek a munkavédelmi feladatok ellátására.⁵⁵

A hazai szabályozás kezdetektől rögzíti, hogy a munkavállaló munkavédelmére vonatkozó szabályok betartása vonatkozásában a kölcsönvevő minősül munkáltatónak a munkavégzés alatt.⁵⁶ Az Mvt. alkalmazásában pedig munkáltatónak kell tekinteni a munkaerő-kölcsönzés keretében átengedett munkavállalót kölcsönvevőként foglalkoztatót is.⁵⁷

A munkavédelem példája jól mutatja a megosztott munkáltatói pozícióból fakadó szabályozási nehézségeket, amelyek az irányelv néhány további rendelkezése kapcsán is megjelennek.

Erre példa a *munkavállalók orvosi vizsgálata*. A 91/383/EGK irányelv lehetővé teszi, hogy a tagállamok a kölcsön-munkavállalók számára megtilthassák az olyan munkavégzést, amely a munkavállalók biztonságára vagy egészségére különösen veszélyes, és különösen olyan tevékenységek esetében, amelyek a nemzeti jogszabályok szerint különleges egészségügyi ellenőrzést igényelnek. A felhatalmazással több tagállam élt, más-más tartalommal. Például a belga jog tiltja a kölcsönzést azbeszt és mérgező szennyezőanyagok eltávolítására és gázzal kapcsolatos tevékenységekre. Ugyanakkor, a tilalmi lehetőséggel nem élő Görögországban a legveszélyesebb munkákra is nagy számban alkalmaznak kölcsönzött munkaerőt.⁵⁸

53 Brodie 2006 p. 89.

54 8. cikk.

55 SEC (2004) 635. p. 8., Royo-Contreras 2006 p. 49–51.

56 Mt. 193/G. § (5) bek. a) pont.

57 Mvt. 87. § 8. pont.

58 Royo-Contreras 2006. p. 45–47. Az egy-egy szektorra kiterjedő kölcsönzési tilalom oka nem feltétlenül munkavédelmi: Németországban az építőiparban csak kollektív szerződés alapján lehetne engedélyezni kölcsönzést, ilyen megállapodást azonban még nem írtak alá.

Kizáró rendelkezés hiányában viszont a tagállamok kötelesek garantálni, hogy a különleges orvosi ellenőrzést igénylő munkát végező kölcsön-munkavállalók megfelelő egészségügyi ellenőrzésben részesüljenek. Ez a tagállamok döntése alapján kiterjeszhető az érintett munkavállaló munkaviszonyának megszűnését követő időszakra is.⁵⁹ E szabály kapcsán a probléma hasonló az eddig kifejtettekhez: munkaerő-kölcsönzés esetén kinek kell biztosítani az orvosi ellenőrzést? A rövid kikölcsönzések esetében ezt a feladatot a kölcsönvevő nem tudja ellátni: ehhez stabil, hosszú távú kapcsolat szükséges a munkavállalóval. Sok tagállamban az egészségügyi alkalmassági vizsgálat minden munkavállalóra azonos szabályok szerint terjed ki, függetlenül a munkaviszony jellegétől és a munkavégzés kockázataitól. Nem véletlen, hogy e kötelezettséget gyakran elhanyagolják, és esetleg akkor sem kerül rá sor, amikor tényleg szükséges volna.⁶⁰

A magyar jogban a munkavégzés veszélyessége, vagy a különleges egészségügyi ellenőrzés szükségessége nem zárja ki a kölcsönzés lehetőségét. A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet hatálya az Mvt.-hez igazodik, tehát felölel minden szervezett munkavégzést. Ismét hiányoznak tehát a munkaerő-kölcsönzés specialitására tekintettel szükséges egyedi szabályok. Ez különösen a gyorsan teljesítendő kikölcsönzéseknél, illetve a kis- és középvállalkozásoknál okoz problémát. Ez esetekben ugyanis a vizsgálatot végző orvos aligha ismeri pontosan azokat a konkrét munkavégzési körülményeket, amelyek között a munkavállaló dolgozni fog.⁶¹

Az orvosi vizsgálathoz hasonló problémákat vet fel a *kölcsön-munkavállalók képzése*, amelyet szintén szabályoz az irányelv. A vonatkozó előírás szerint a tagállamoknak a szükséges intézkedések meghozatalával biztosítaniuk kell a munkavállalók – a munka sajátosságainak megfelelő – elégséges képzését, figyelembe véve a munkavállalók képzettségét és gyakorlatát.⁶² A szakértői jelentés szerint a határozott időre foglalkoztatottak képzése általában problémamentes, ám a munkaerő-kölcsönzésnél számos kérdés merül fel. A direktíva ugyanis csak általános követelményt fogalmaz meg, de ismét nem foglal állást a legfontosabb kérdésben: vajon a képzés a kölcsönbeadót, vagy a kölcsönvevőt, esetleg mindkettejüket terhelő kötelezettség legyen? Az irányelv szerint a kölcsönvevő felelős a munkavédelemmel összefüggő kötelezettségekért, azaz a feladatok egy része mindenképpen őt kell terhelje. De a munkavállaló képzését a kölcsönvevő csak akkor tudja megoldani, ha a kikölcsönzés huzamosabb idejű, és ha a munkavállaló bizonyos mértékben már integrálódott a munkaszervezetbe. A másik oldalról, a kölcsönbeadó viszont nem ismeri a tényleges munkavégzés körülményeit, így legfeljebb általános, elvi jellegű képzést nyújthat.⁶³

59 5. cikk.

60 Royo-Contreras 2006. p. 64. Pl. Belgiumban a kölcsön-munkavállalók mintegy fele nem vesz részt a kötelező orvosi vizsgálaton. (Id. mű p. 43.)

61 Gyulavári 2006 p. 9., 14.

62 4. cikk.

63 Például Belgiumban a kölcsönvevőknél hiányzó képzést egyes kölcsönbeadók ingyenes e-learning programokkal próbálják pótolni. Ez a képzés viszont értelemszerűen munkaidőn kívül történik. Lásd: Royo-Contreras 2006 p. 41–43.

Érdeemes itt röviden utalni arra, hogy a munkaerő-kölcsönzésről szóló új irányelv sem lép tovább a probléma megoldásában. Eszerint a tagállamok elősegítik a kölcsön-munkavállalók képzését a kölcsönbeadónál és a kölcsönvevőnél is.⁶⁴ Ebből azonban legfeljebb annyi következik, hogy mindkét felet illetékesnek kell (lehet) tekinteni a munkavállaló képzése szempontjából. Az ilyen elnagyolt, a felelősség pontos körét rögzítetlenül hagyó szabályozás gyenge hatásfokát azonban már a 383/91/EGK irányelv alapján is láthattuk.

Összességében tehát a kölcsönvevő munkáltatói felelőssége már az első kölcsönzést érintő irányelvben megjelent, de a jogok és a kötelezettségek megosztása egyáltalán nem pontos. A közösségi jogalkotás eddig vonakodott állást foglalni a két munkáltatói pozíció közötti hatáskörmegosztás érzékeny kérdésében.

6. Tájékoztatási kötelezettség mint a háromoldalú jogviszony sajátossága

A munkaerő-kölcsönzés mint háromoldalú jogviszony sajátossága, hogy rendkívül nagy jelentősége van a felek közötti együttműködésnek, konkrétan a kölcsönös tájékoztatásnak, információcserének. Ennek oka alapvetően az, hogy nem biztos, hogy az a fél jogosult egyes munkáltatói jogokat gyakorolni, amely az ahhoz szükséges információk birtokában van. Például, mivel a munkaviszony a kölcsönbeadóval áll fenn, a munkabért ő fogja fizetni a munkavállalónak. De a ténylegesen teljesített munkaóráról a kölcsönvevő tud nyilatkozni. Ez a fajta egymásrautaltság a munkavédelem terén is szembeötlő: a munkavállaló adottságairól, egészségi állapotáról a kölcsönbeadó, a munkavégzés konkrét kockázatairól, követelményeiről a kölcsönvevő tud többet. Az ilyen komplex foglalkoztatásra irányuló jogviszonyokban tehát elengedhetetlen az információk cseréje, ami a munkavállalónak is elemi érdeke.⁶⁵

Az irányelv ezért a munkavállaló tájékoztatásával kapcsolatban is tartalmaz kötelezettségeket, amelyek gyakorlati érvényesülése kapcsán a szakértői jelentés sok hiányosságot tárt fel. A direktíva alapján a munkavédelemmel összefüggő tájékoztatást a kölcsönvevőnek a kölcsönbeadó és a munkavállaló irányában is teljesítenie kell. A munkavállaló részére a neki átadott információkat a kölcsönbeadó is köteles továbbadni. E rendszer a hirtelen jelentkező, rövid időtartamra szóló kikölcsönzések-nél ütközik gyakorlati nehézségekbe: ilyenkor a kölcsönvevő – idő hiányában – sokszor nem tudja teljesíteni tájékoztatási kötelezettségeit, ami miatt a kölcsönbeadó is mulasztásra kényszerül.⁶⁶

Az irányelv szerint a kölcsön-munkavállalót a kölcsönvevő a tevékenység megkezdése előtt tájékoztatja a munkavégzés során esetlegesen felmerülő kockázatokról.⁶⁷

64 6. cikk (5) bek.

65 European Agency 2002 p. 34.

66 Ez problémát okoz pl. Belgiumban, Franciaországban, Görögországban, Hollandiában és Luxemburgban is. Lásd: Royo-Contreras 2006 p. 38–41.

67 3. cikk.

Emellett a tagállamok megteszik a szükséges lépéseket annak biztosításra, hogy a kölcsön-munkavállalók alkalmazása előtt a kölcsönvevő a kölcsönbeadót tájékoztassa a szükséges szakmai képzettségről és a betöltendő állás sajátosságairól, a kölcsönbeadó pedig ezeket az érintett munkavállalók tudomására hozza. A tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy a kölcsönvevő által a fentiek szerint megadott részletes adatok a kölcsönbeadó és a kölcsönvevő közötti szerződésben legyenek rögzítve.⁶⁸

A magyar munkavédelmi törvény szerint a munkáltató kellő időben köteles a szükséges utasításokat és tájékoztatást a munkavállalónak megadni.⁶⁹ Megjegyzendő, hogy az irányelv ennél konkrétabb meghatározást tartalmaz, amikor a munkavégzés előtti tájékoztatást követeli meg.⁷⁰ A munkavállaló csak olyan munkával bízható meg, amelynek ellátására egészségileg alkalmas, rendelkezik az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzéshez szükséges ismeretekkel, készséggel és jártassággal.⁷¹ Az Mt. egyebekben az irányelvben megjelöltek szerint rendezi a három fél közötti információ-átadást.⁷²

7. Érdekvédelem a kölcsönvevőnél

A kölcsön-munkavállalók érdekképviselői védelme több szempontból is aggályos. Egyrészt, a kölcsön-munkavállalók nem munkatársai egymásnak a szó hagyományos értelmében. Bár munkáltatójuk azonos, a munkát ténylegesen különböző foglalkoztatóknál végzik. Jó eséllyel nem is ismerik egymást, vagy sosem dolgoztak együtt. Hosszabb kikölcsönzések esetében lényegesen erősebben kötődhetnek a kölcsönvevő saját munkavállalóihoz, mint egymáshoz. Ilyen körülmények mellett valószínűtlen, hogy erős kollektíva alakuljon ki, amely kész lenne együttesen fellépni a kölcsönbeadó munkáltatóval szemben. Másrészt, mivel nem munkavállalói a kölcsönvevőnek, kérdéses, hogy milyen kollektív jogokat élveznek a kikölcsönzés alatt. A legtöbb jogrendszerben nem tisztázott, hogy a kölcsön-munkavállalóra kiterjed-e a kölcsönvevőnél kötött kollektív szerződés hatálya, vagy részt vehetnek-e a kölcsönvevőnél működő üzemi tanács választásában.⁷³

Ezt a problémát az irányelv ugyan látszólag érzékeli, de nem kezeli megfelelően. Úgy rendelkezik, hogy a tagállamoknak garantálniuk kell, hogy a munkahelyi kockázatokkal szembeni védelemmel és az azok megelőzésével kapcsolatos tevékenységek végzésével megbízott munkavállalókat, szolgálatokat vagy személyeket tájé-

68 7. cikk.

69 Mvt. 54. § (7) bek. a) pont.

70 Gyulavári 2006 p. 6.

71 Mvt. 50. §

72 Lásd Mt. 193/G. § (1) bek. c) pont és (2) bek. d)–e) pont, 193/H. § (6) bek. e) pont. Az Mt. megfogalmazása szerint az elvégzendő munkára vonatkozó alkalmazási feltételekről kell tájékoztatást adni, illetve a kölcsönvevő tájékoztatást nyújt minden olyan körülményről, amely a munkavállaló foglalkoztatása szempontjából lényeges.

73 Storrie 2002 p. 13–21.

koztatják a kölcsön-munkavállalók megbízatásáról, azért, hogy védelmi és megelőzési feladataikat a kölcsönvevőnél dolgozó valamennyi munkavállaló érdekében elláthassák.⁷⁴

Maga az irányelv tehát a hatékony, minden munkavállalóra kiterjedő érdekvédelemben jelöli meg a rendelkezés célját. Nem világos azonban, hogy a tájékoztatást a kölcsönvevőnél vagy a kölcsönbeadónál működő képviseleti szervek felé kell teljesíteni.⁷⁵ Kérdéses, hogy ez a cikk csak információs jogot biztosít az érintett szervezeteknek, vagy egyben lehetővé teszi, hogy a kölcsön-munkavállalók érdekében is érvényesíthessék jogaikat. (Például: egy szakszervezet kezdeményezhet-e konzultációt a kölcsönzötteket érintő kérdésben?) A valódi érdekvédelemhez ugyanis, megítélésem szerint, a kölcsönzés tényéről szóló pusztá tájékoztatás semmiképpen nem elegendő. Az idézett cikk szűk értelmezése szerint viszont csak arról van szó, hogy a kölcsönvevőnél működő érdekképviseleti szerveket tájékoztatni kell arról, hogy a munkáltató kölcsön-munkavállalókat vesz igénybe. Ez azonban vajmi keveset ér, ha egyébként az értesített szervnek semmilyen eszköz nincs a kezében a kölcsönzöttek érdekeinek védelméhez.

A magyar Mvt. tartalmazza a munkáltató tájékoztatási kötelezettségét, amelyet a munkavédelmi képviselő (bizottság) irányában kell teljesítenie⁷⁶, de ezt nem konkretizálja az irányelvben előírtak szerint. Az Mt. alapján pedig a kölcsönzés keretében foglalkoztatott munkavállalók létszámáról és foglalkoztatási feltételeiről a kölcsönvevőnek csak a nála működő üzemi tanácsot, illetve képvisellel rendelkező szakszervezetet kell legalább félévente tájékoztatnia.⁷⁷ Egyik jogszabály sem nevesíti tehát a kölcsön-munkavállalók alkalmazásáról szóló tájékoztatási kötelezettséget a munkavédelmi képviselet vonatkozásában. Álláspontom szerint e tekintetben a hazai szabályozás nem felel meg az irányelvnek, ami feloldható volna azzal, ha az Mt. idézett szakasza a munkavédelmi képviselő (bizottság) tájékoztatását is előírná.⁷⁸

Úgy tűnik, a kölcsön-munkavállalók kollektív jogaival kapcsolatos kérdések nyitva maradnak, mivel ezekről az új irányelv sem tartalmaz érdemi rendelkezéseket. Még azt is tagállamok belátására bízta, hogy a kölcsön-munkavállalókat a kölcsönbeadónál, vagy a kölcsönvevőnél, esetleg mindkét munkáltatónál kell-e figyelembe venni a képviseleti szervek létrehozásakor.⁷⁹

8. Az irányelv értékelése, összegzés

A 91/383/EGK irányelv speciális jogszabály annyiban, hogy a munkavédelmi keretirányelv rendelkezéseit konkretizálja a határozott időre és a kölcsönzésen keresztül

74 6. cikk. A munkáltató tájékoztatási kötelezettségéről a munkavédelmi keretirányelv is rendelkezik, ezt bővíti az idézett cikk. Lásd: 89/391/EGK irányelv 7. cikk.

75 Royo-Contreras 2006. p. 47–49.

76 Mvt. 71. §

77 Mt. 193/P. § (2) bek.

78 Ezt az álláspontot osztja Gyulavári 2006. p. 10.

79 Lásd 7. cikk.

foglalkoztatottakra, ugyanakkor általános abban a tekintetben, hogy nem egy-egy kockázati tényező vagy rizikófaktor kezeléséről szól, hanem generális jellegű előírásokat tartalmaz. Az irányelv középpontjában az egyenlő bánásmód garantálása áll, azaz abból a koncepcióból indul ki, hogy a jogviszony eltérő jellege nem indokolhat eltérést a munkavédelmi szabályokban. A munkaerő-kölcsönzés kapcsán hasonlóan fontos előírás, hogy a munkahelyi egészség- és biztonságvédelem területén a kölcsönvevő is munkáltatónak minősül. E két rendelkezés lefektetésével az irányelv elvi sarokpontokat jelölt ki a későbbi közösségi szintű jogalkotás számára. A harmonizációs kötelezettség viszont nem lép túl ezen az általános szinten, és – az irányelvi forma jellegéből fakadóan – a konkrét intézkedések kialakítása a tagállamokra marad.

A tagállamok az irányelv átültetése során nem tettek maradéktalanul eleget ennek a konkretizálási kötelezettségnek. Az egyenlő bánásmód elvi deklarációjának elégtelensége, a jogviszony jellegéhez igazodó speciális szabályok hiánya látható volt. A munkaerő-kölcsönzés esetében az érdemi átvétel során a kölcsönbeadó és a kölcsönvevő közötti kötelezettség-megosztás a legnagyobb kihívás a nemzeti jogrendszerek számára. Sajnálatos, ám a tagállami megoldások különbözőségére tekintettel érthető, hogy ebben az irányelv nem nyújt eligazodást.⁸⁰ Az irányelvben szintén megjelenő probléma a kölcsön-munkavállalók érdekvédelme, amely azonban az újonnan elfogadott kölcsönzési direktívában is megoldatlan marad.

Az irányelv elfogadása óta a munka világában bekövetkezett változások miatt a jogszabálynak olyan kihívásoknak is meg kell felelnie, amelyeket megalkotásakor még nem lehetett előre látni. Míg 1991-ben az Európai Unió inkább gyanakvással figyelte az atipikus munkaviszonyokat, ma már a *flexicurity*, a rugalmasság és biztonság együttes megvalósításának eszközeiként tekint rájuk. Emellett nem csak a kölcsönzés és a határozott idejű foglalkoztatás terjedt gyorsan az elmúlt években, így ma már az irányelv hatálya túl szűknek tűnik. Az atipikus munkaviszonyban foglalkoztatottakra általában is igaz, hogy jelentős részben maguk viselik a munkavégzéssel járó kockázatokat.⁸¹ Így más dolgozói kategóriák munkavédelmére is külön szabályozás volna szükséges, jogviszonyuk sajátosságaira tekintettel. A migráns munkavállalók, az alvállalkozói láncokon keresztül foglalkoztatottak, vagy a kiszervezéssel érintettek munkavégzésére is igaz, hogy nem ismerik kellően a konkrét munkavégzési helyet és az ott adott körülményeket, nem integrálódnak erősen a munkáltató szervezetébe, illetve képzésük sok esetben hiányos. Az irányelv jövőbeli felülvizsgálata lehetőség volna a határozott idejű jogviszonyban állók hátrányára fennálló szabályozási aszimmetria megszüntetésére is, csak rájuk vonatkozó speciális cikke beemelésével. Végül, mivel általános tapasztalat, hogy a kisebb munkáltatóknál nagyobb problémát okoz a munkavédelemről való gondoskodás, a kis- és középvállalkozásokra is indokolt volna külön szabályokat alkotni.⁸²

80 Royo-Contreras 2006. p. 67.

81 European Agency... 2002 p. 29.

82 European Agency... 2002 p. 35., Royo-Contreras 2006. p. 65., 68–69.

Az irányelv tehát a célkitűzések megfogalmazásával ráirányította a figyelmet a kölcsön-munkavállalók munkavédelmének, és ezen keresztül jogi státusának kérdésére, elvi rendelkezésein keresztül pedig fontos igazodási pont lett a későbbi jogalkotás számára. A munkaerő-kölcsönzés keretében foglalkoztatottak munkavédelmének kihívásai ugyanis szorosan összefüggnek a jogviszony jellegével. A munkahelyi egészség és biztonság magasabb szintű garantálásához magán a kölcsönmunka minőségén kellene javítani, amely kihívásnak a most elfogadott új kölcsönzési irányelvnek kell majd eleget tennie.

Irodalom

- Arrowsmith, James: *Temporary Agency Work in an Enlarged European Union*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2006
- Bankó Zoltán: *Az atipikus foglalkoztatási formákra vonatkozó rendelkezések*. In: Kiss György (szerk.): *Az Európai Unió munkajoga*. Osiris Kiadó, Budapest 2001.
- Borbély Andrea: A közösségi jogalkotás nehézségei: a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó irányelvtervezet vitája. In: Gyulavári Tamás (szerk.): *Az Európai Unió szociális dimenziója*. OFA Kht. 2004.
- Brodie, Douglas: *The Enterprise and the Borrowed Worker*. *Industrial Law Journal*, Vol. 35. No. 1. 2006. március
- Commission Staff Working Paper on the implementation of Directive 91/383/EEC supplementing the measures to encourage improvements in the safety and health at work of workers with a fixedduration employment relationship or a temporary employment relationship [SEC (2004) 635]
- CIETT: *The Agency Work Industry Around the World. Main Statistics*. International Confederation of Private Employment Agencies (Ciett), 2007
- Davidov, Guy: *Joint Employer Status in Triangular Employment Relationships*. 2004 http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=551702, letöltve: 2007. december 05.
- European Agency for Safety and Health at Work: *New forms of contractual relationships and the implications for occupational safety and health*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2002
- Gyulavári Tamás: *Directive 91/383/EEC supplementing the measures to encourage improvements in the safety and health at work of workers with a fixed-term relationship or a temporary employment relationship*. *Hungarian National Report*. Human European Consultancy, 2006 (kézirat)
- Jeffery, Mark: Not Really Going to Work? Of the Directive on Part-Time Work, 'Atypical Work' and Attempts to Regulate It. *Industrial Law Journal*, Vol. 27, No. 3, September 1998
- Kártyás Gábor: Irányelvtervezet a munkaerő-kölcsönzésről. *Munkajog Kérdések és Válaszok*, 2008. 4. szám.
- Kiss György: *Munkajog*. Osiris Kiadó, Budapest 2005

- Murray, Jill: Normalising Temporary Work, The Proposed Directive on Temporary Work. *Industrial Law Journal*, Vol. 28, No. 3, September 1999
- Royo, Miguel Rodriguez-Piñero és Contreras, Ricardo Rodriguez: *Study to analyse and assess the practical implementation of national legislation of safety and health at work: Council Directive 91/383/EEC of 25 June 1991 supplementing the measures to encourage improvements in the safety and health at work of workers with a fixed-duration employment relationship or a temporary employment relationship, Final Report*. Labour Asociados S.L.L., 2006
- Schiek, Dagmar: Agency Work – from Marginalisation towards Acceptance? Agency work in EU Social and Employment Policy and the “implementation” of the draft Directive on Agency work into German law. *German Law Journal*. Vol. 05. No. 10. 2004
- Storrie, Donald: *Temporary Agency Work in the European Union*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2002

MIGUEL ÁNGEL NAVARRO PORTERA

Az Európai Unió Tanácsának spanyol elnöksége – 2010. első félév

Rovatunkban ezúttal spanyol szerző tollából olvashatnak arról, hogy miként készül negyedik EU-elnökségére Spanyolország, a 2010. január 1-jétől 2011. június 30-ig tevékenykedő spanyol–belga–magyar elnökségi trió első tagja.

A negyedik elnökségünk

Spanyolország 2010 első félévében negyedszer tölti be az Európai Unió Tanácsának elnökségét. Ezúttal azonban Spanyolország nem egyedül vállalja ezt a felelősséget, hanem része lesz egy egymást váltó elnökségi triót magában foglaló új rendszernek. Belgiummal és Magyarországgal együtt leszünk egy csapatban, amely 2010. január elsejétől 2011. június 30-ig tölti be a Tanács elnökségi tisztét. Partnereinkkel együtt arra törekszünk, hogy biztosítsuk: a jelenlegi komplex, 27 különböző tagállamból álló Európai Unió hatékonyan nézzen szembe az őt ért kihívásokkal.

A mi elnökségünk a korábbiaktól merőben eltérő kontextusban végzi majd munkáját, különösen, ha a Lisszaboni Szerződés a mi időszakunk előtt vagy alatt lép hatályba. A hatálybalépéshez minden tagállamnak ratifikálnia kell a dokumentumot. Túl kell lépniünk azon a patthelyzeten, amit a szerződés elutasítása okozott a júniusi írási referendumon.

A szerződés végrehajtásának jelentős következményei lesznek, amelyekkel a következő elnökségeknek kell ugyan szem-

benézniük, de mindenkinek feladata, hogy segítsen ezek tisztázásában. Külön ki kell emelni a szerződés által létrehozandó új intézményrendszert, amellyel az együttműködést mindannyiunknak meg kell majd szoknunk, ahogy azokat az új, megerősített hatásköröket is, amelyek a bennünket közösen erő kihívásokkal segítenek szembenézni.

Ráadásul új európai törvényhozási ciklus kezdődik, és új Bizottság is alakul néhány hónappal a spanyol elnökség kezdete előtt.

Ez az új kontextus olyan ismeretlenséget rejt, amelyekről már most vitatkozunk, és amelyek tisztázásában a spanyol elnökségnek is részt kell vállalnia.

Elnökség mint egy csapat szerves része

Spanyolország nagyon várja, hogy együtt dolgozzon Magyarországgal és Belgiummal a közös elnökség előkészítésében és lebonyolításában.

A csoportos elnökség nagy változások idején végzi majd feladatát, különböző okokból. Együtt kell működnünk annak érdekében, hogy megszilárdítsuk azokat az európai és multilaterális tervekben szereplő strukturális intézkedéseket, amelyekkel a gazdasági és pénzügyi instabilitás ellen léphetünk fel; tíz év után azonosítanunk kell azokat az elemeket, amelyekkel a lisszaboni stratégiát javítani és korszerűsíteni lehet; Európának to-

vább kell lépnie önmaga meghatározásában a nemzetközi színtéren.

Mindezek mellett az intézmények megújításából fakadó kihívások is megjelennek:

- 2009 júniusában újra kell választani az Európai Parlamentet. Folytatódnia kell a szoros együttműködésnek, ami különösen fontos az unió törvényhozási eljárása és a költségvetési kérdések területén.
- Új Bizottság kezdi meg munkáját 2009. november 1-jén. Itt is folyamatos kapcsolatot, gyakorlati és hatékony együttműködést kell kialakítanunk.
- A Lisszaboni Szerződés életbe lépése esetén továbbá figyelembe kell venni, hogy a rotáló elnökség egybeesik a főbb intézményi újítások bevezetésének előkészületeivel. Ezek a következők:
 - az Európai Tanács elnöke; a kül- és biztonságpolitikai főképviselő, egyben a Bizottság alelnöke megjelenése;
 - az európai külügyi szolgálat megteremtése és első lépései, amelyek tényleges működőképességét meg kell próbálnunk a lehető legmagasabb szintre hozni.

Ezek az új fejlemények új intézményközi kapcsolatok bevezetését és megfontolását kívánják, a következő tartalmi célok elérése érdekében:

- Először is, szilárd és hatékony alapokat kell teremtenünk a csoportos elnökség keretén belül annak érdekében, hogy tartalommal töltsük meg és teljes mértékben kihasználjuk ezt az új eszközt a Tanács szervezési, tervezési és végrehajtási munkájában.
- Másodsor, a csoportos és a saját, hat hónapos soros elnökségünket egyaránt egy távozó Európai Parlament-

tel és Bizottsággal kell terveznünk, hogy azután a következő Parlamenttel, az Európai Tanács elnökével, az unió kül- és biztonságpolitikai főképviselőjével, majd az azt megelőző félévben az új Bizottsággal működünk együtt.

- Harmadszor pedig szükséges lesz az unió miniszteri Tanácsa egymást váltó elnökségeinek jövőbeli szerepét meghatározni és alkalmasint elmélyíteni, ahogyan viszonyát az Európai Tanács elnökével és a főképviselővel, akik az új szerződés értelmében az Európai Tanácsot, illetve a Külügyek Tanácsát elnökölik majd, míg a soros elnökség a többi tanácsi formációért lesz felelős.

Az eddig elmondottak arra sarkallnak, hogy jó együttműködést alakítsunk ki a francia, a cseh és a svéd elnökséggel, nem megelégedkezve az intézményekről, különösen az Európai Parlentről és a Bizottságról sem.

Csoportunk kétségkívül optimális erőforrásokkal rendelkezik ezekhez a feladatokhoz. A tagállamok változatos csoportját alkotjuk: köztünk van egy nemrég csatlakozott közép-európai partner, az uniót alapító hatok egyike és egy „veterán” nagy tagállam.

Csoportunk ugyanakkor összetartó és homogén trió, hála az európai integrációról alkotott hasonló nézeteinknek, és Európa további építését óhajtó közös vágyunknak. Meggyőződésem, hogy sikerrel birkózunk majd meg a feladattal.

A prioritások főbb vonalai és valószínű kérdések

Bár az elnökségünkre való felkészülés folyamata még nagyon az elején tart, a kö-

vetkező főbb vonalak, prioritások láthatók előre:

- Spanyolország *Európa-párti elnökséget* kíván vinni, amely az európai integráció elmélyítésére és fejlődésére koncentrálna.
- *Az uniót közelebb szeretnénk hozni az európai polgárokat érdeklő és aggasztó ügyekhez, többek között különleges figyelmet szentelve az európai polgárság és a biztonság különböző aspektusainak.*
- Spanyolország kiemelt figyelmet fordít a *szociális szempontokra*, kiváltképp a nemek közötti egyenlőségre.
- Az unió új *politikáinak* és a globális kihívásokra válaszoló Lisszaboni Szerződés értelmében más új politikák végrehajtásának előremozdítása is prioritás; különösen fontos lesz biztosítani az EU nemzetközi vezető szerepét az éghajlatváltozás elleni küzdelemben, illetve belső kohéziót létrehozni az energiapolitikai kihívások kezelése terén.
- Fel kívánjuk használni a jelenleg rendelkezésünkre álló eszközöket, és ahol lehetséges, a Lisszaboni Szerződés által létrehozott újakat alkalmazni, hogy *Európa képes legyen saját hangján megszólalni a nemzetközi szinten, illetve képes legyen továbbadni és előremozdítani közös értékeinket, a békét és a jólétet a határainkon túl is.*
- Fontosnak tartjuk megszilárdítani egy olyan *uniót, amely biztonságosabb a polgárai számára*, közös alapjainkon szembenézve az új kihívásokkal, a nemzetközi gazdasági és pénzügyi helyzethez való alkalmazkodás kihívásaival, a bevándorlás kérdéseivel, illetve lényeges, hogy az új szerződés ál-

tal megerősített keretekben kialakítsuk az igazságügyi és rendőri együttműködés közös térségét.

- Célunk a nyitottabb és jobban integrált belső piac kialakítása, és új erőt adni a *lisszaboni stratégiának* és jelenlegi működési szabályainak.
- Célunk továbbá megvizsgálni és megvitatni a *Reflexiók Csoport jelentését* Európa jövőjével kapcsolatban, amelyet a csoport elnöke, a volt spanyol miniszterelnök, *Felipe Gonzalez* 2010-ben mutat be az Európai Tanácstól kapott mandátumnak megfelelően.

Még ennél is nehezebb meghatározni, mi lesz az elnökségi csoportunk pontos tartalma. Mindent összevetve, az alábbiakban példaként említünk néhány konkrétumot az érdeklődésre számot tartó témák változatos tárházából, amelyekkel elnökségünk alatt feltehetően foglalkozunk:

- A gazdasági és pénzügyi válságra válaszul bevezetett európai és multilaterális intézkedések konszolidálásán fáradozunk az összehangolt fellépés érdekében.
- A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése esetén előmozdítjuk annak végrehajtását, különös tekintettel az intézményi újításokra, a nemzeti parlamentek eszköze, a szubszidiaritás felügyeletének szabályozására és az együttdöntési eljárás mint rendes jogalkotási eljárás kibővítésére. Szükségessé válhat a Tanács 2002-ben, a sevillai Európai Tanácson elfogadott munkamódszereinek újraértékelése és felülvizsgálata, hozzáigazításuk az új szerződéshez. 2010 a lezárását jelenti a legkülső régiókkal kapcsolatos jövőbeni stratégia kialakításáról folyó, a Lisszaboni Szerződés által is szorgalmazott gondolkodásnak.

- A különböző menetrendek fényében látszik, hogy a külkapcsolatok terén fontos eseményeknek leszünk tanúi az uniós törvényhozás megújítását és az új szerződés hatálybalépését követően. Ezek között lesz majd több EU-csúcstalálkozó is (többek közt a latin-amerikai és karibi térséggel, illetve a mediterrán régióval valószínűleg 2010-ben); számolni kell partnerségi egyezmények megkötésével a MERCOSUR-ral, az Andok Közösséggel és Közép-Amerikával, amelynek támogatása prioritást élvez az elnökségben; fejlődni fog az uniós szomszédságpolitikája, fel kell készülni a EU–Afrika-csúcsra, meg kell újítani a Euro-mediterrán Beruházási és Partnerségi Eszközt (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership, FEMIP), és felül kell vizsgálni az Európai Fejlesztési Alapot (European Development Fund), illetve a fejlesztés pénzügyi eszközeit, a CFSP és az ESDP fejlődését, nem feledkezve meg a kereskedelmi kérdésekről, amelyek a dohai forduló eredményén múlnak.
- További vita várható az uniós politikáinak felülvizsgálatáról és a költségvetésről, az új Bizottság lehetséges javaslatai vagy dokumentuma alapján.
- A lisszaboni stratégia éves értékelése azzal a céllal, hogy a következő szakaszt a mi elnökségi csoportunk idején fogadjuk el; az energia akcióterv (2010–2012) második hároméves szakaszának elfogadása az Európai Tanácsa 2010. tavaszi üléséig; a hetedik közösségi K+F+i keretterv félidős értékelése és az ezt követő nyolcadik program kidolgozása 2014-től.
- A spanyol elnökség egyik fő célja előrelépést elérni a bevándorlási, a határőrizeti és menekültpolitika ügyeiben; a belső és igazságügyi *acquis* hozzáigazítása a

Lisszaboni Szerződéshez; a 2009 novemberében lejáró hágai programot felváltó többéves program végrehajtása a szabadság, a biztonság és a jog térségének fejlesztéséért; a rendőri és igazságügyi együttműködés elősegítése.

- Felkészülés a 2009-es, koppenhágai éghajlatváltozási konferencián megalkotandó poszt-Kiotó rezsimről szóló megállapodás elfogadására; előkészületek a 2010 tavaszán esedékes, a biodiverzitásról szóló tanácskozássra.
- A 2010-ben lejáró szociális menetrend felülvizsgálatának megkezdése: Spanyolországnak különösen fontos a nemek egyenjogúságáról folyó vita; a Bizottságnak értékelnie kell az eddig megtett utat, és javaslatokat kell tennie a további teendőkről.
- Az élelmiszerválságra adott 2008-as válasz és annak végrehajtása, figyelemmel a közös agrárpolitika 2013-ra tervezett reformjára.

Az előbbieken vázolt, és ezen az előzetes listán egyelőre nem említett, ennek vagy annak a tanácsi formációnak a napirendjén várhatóan szereplő ügyek is az elnökségünkre való felkészülés során nyerik majd el végső formájukat. Az itt felsoroltak csupán a témák előrejelzését jelentik, amit új kihívások felmerülése esetén felül kell vizsgálni, és a leltárt frissíteni kell.

Az előkészületi munka

Annak érdekében, hogy sikeresen adjunk választ a vázolt kérdésekre, intenzív előkészítő munka szükséges. Ezért a spanyol kormány és közigazgatás néhány hónappal ezelőtt megkezdte az elnökségre való felkészülést. Továbbá, néhány éve megkezdődtek a rendszeres háromoldalú kapcsolatfelvételek az elnökségi cso-

port másik két tagjával, Belgiummal és Magyarországgal.

Az előkészületi munka első szakaszában a szervezeti és logisztikai szempontokra kerül a hangsúly, s megkezdődik azoknak a céloknak és tartalmi elemeknek az összeállítása, amelyek nemcsak a Magyarországgal és Belgiummal együttműködve kialakított, közös elnökséget jellemzik majd, hanem a mi (spanyol) félvünknek is. Mindeközben nem feledkezünk meg azoknak a szakértői csapatoknak a létrehozásáról sem, amelyek a feladatok koordinálását, kialakítását és megvalósítását végzik.

Spanyolország és a spanyol közigazgatás már háromszor tudta magáénak az EU és a Tanács elnökségét, ezért megvan a feladathoz szükséges szervezeti tapasztalata. Konkrét belső és külső lépéseket tettünk és tervezünk szervezeti és logisztikai téren:

- *Belső intézkedések*

- Királyi rendelet született egy társaközi szervezőbizottság felállításáról, amelynek a végrehajtó csapata a Miniszterelnöki Hivatalhoz tartozik, és 2008 végén kezdte meg munkáját. Első lépésként *Nicolas Martinez-Fresno* nagykövetet jelölték ki főmegbízottnak a spanyol EU-elnökséghez kapcsolódó magas szintű tárgyalásokra.
- Már működik egy koordinációs csapat az elnökség programjának kialakítására, amelyet a Miniszterelnöki Hivatal és a Külügyminisztérium alkot, az adott kérdésben illetékes minisztériumok kinevezett összekötőinek bevonásával.

- „Befagyasztották” a személyzeti mozgásokat a minisztériumokban és az EU melletti állandó képviselőten, hogy biztosítsák a köztisztviselők magas fokú kompetenciáját és tudását elnökségünk sikere érdekében.

- *Külső intézkedések*

- Kapcsolattartó és koordinációs személyzet felállítása, és a közös elnökségünk 18 hónapja idejére köztisztviselők cseréje a három főváros között, legalább négy hónappal a spanyol elnökség kezdete előtt, 2009 szeptemberétől kezdve, meghatározva az együttműködés fajtáit, a munkamegosztást az elnökségi triákon belül.
- Felvettük a hivatalos kapcsolatot az unió intézményeivel, különös tekintettel az Európai Parlamentre, a Bizottságra és a Tanács Főtitkárságára.

Befejezésül és összegzésképpen elmondható, hogy az elnökségi trióban a reánk váró számos és fontos kihívás különösen határozott erőfeszítést kíván a spanyol kormánytól és partnereinktől. Ugyanakkor biztos vagyok benne, hogy az európai integráció, illetve egy hatékonyabb, polgárai érdekeinek és törekvéseinek megvédésére egyre inkább képes Európa megteremtése melletti közös elkötelezettségünk segít majd bennünket abban, hogy sikeresen nézzünk szembe a kihívásokkal, melyekre az Európai Uniónak választ kell adnia mind határain belül, mind a nemzetközi porondon.

NAGY KÁROLY

Reform versus válságkezelés

A globális pénzügyi válság kialakulása – sokak szerint – intézményi zavarokra vezethető vissza. Jobban működő intézményekkel talán elkerülhető lett volna a válság, de mivel már kialakult, ezért az intézmények átalakításával most nem tudunk foglalkozni. Ahhoz, hogy megoldjuk a válságot és továbbléphessünk a nagy nemzetállami és nemzetközi intézmények célszerű átalakítása terén, rendelkezünk kell egy jövőképpel. Ez megfelelő orientációt ad a megoldás megtalálásához. Számos tényező szól amellett, hogy a virtuális szervezetek és globális információtechnológiai hálózatok bázisán működő új típusú intézmények létrehozatalát kell célul kitűzni.

„A régebbi rendszerképződményekből mindig újabb rendszerek jönnek létre; a régi használhatatlan rendszert nem lehet addig eldobni, amíg létre nem jött az új. Gyakran találkozunk azzal a különös jelenséggel, hogy a régi rendszer, amely lehetőségeit tulajdonképpen már ki is mérítette, s képtelen volt megmagyarázni az újonnan felismert jelenségeket, szurrogátumokkal és elégtelen félmagyarázatokkal nyugtázva továbbra is érvényesült, egyszerűen azért, mert az új jelenség még nem jött létre. De magyarázatnak lennie kell, magyarázni viszont csak valamilyen rendszer alapján lehet.”¹

A globális pénzügyi válság, illetve a válságkezelés nehézségei ismételten ráirányították a figyelmet a nemzetállami és a nemzetközi intézmények működési

problémáira. A válság arra kényszerít bennünket, hogy erőforrásainkat a legkritikusabb területre összpontosítsuk. Ez más területeken menthetetlenül hiánycikkhez vezet. Többek között elvonja a forrásokat az intézmények átalakításától is. Az is nyilvánvaló, hogy az egy-egy országban indított lokális reformok nem vezethetnek sikerre, széles körű nemzetközi összefogásra, együttműködésre, összehangolódásra van szükség, még az államok szuverén jogának számító belső átalakítások terén is. A siker érdekében „bűvös körökből” kell kitörnünk. Az elméleti és módszertani kérdések ismételt áttekintése, lehetőség szerinti továbbfejlesztése hasznos adalékokat szolgáltatathat a jelentkező ellentmondások meghaladásához, feloldásához. A tanulmány két fő részből áll. Az első rész egy tágas összefüggésrendszerben próbálja meg elhelyezni az idehaza is aktuális intézményi reformok problematikáját. A második részben a válságkezelésből adódó, az intézményfejlesztés terén kiaknázható néhány lehetőségre hívjuk fel a figyelmet.

1. Globalizáció és reform

1.1. Globalizáció – válaszadás a modern nemzetállamok funkcióvesztésére

A reform lényege az állami intézmények célszerű átalakítása. Az intézményeket

¹ Zalai Béla: *A rendszerek általános elmélete*. (Összegyűjtött írások.) Gondolat Könyvkiadó, Budapest, 1994. 318. old.

nem a válság miatt kell átalakítani, hanem azért, mert veszítik funkcióikat². Az is igaz viszont, hogy a globális válság kibontakoztatása és a válságkezelés terén világszerte jelentkező nehézségek visszavezethetők az állami és a nemzetközi intézmények működési problémáira.

„A modern központosított nemzetállam fokozatosan elveszti funkcióit” – állapítja meg Nyíri Kristóf a „Globális társadalom és lokális kultúra a hálózottság korában” című tanulmányában, de hozzá is teszi, hogy „a funkcióvesztés semmiképpen nem totális”³. A magam részéről 2000-ben megfogalmaztam⁴, hogy az emberiség válaszája a modern nemzetállamok funkcióvesztésére a globalizáció, amely nem más, mint a globális információs társadalom kialakulásának folyamata. Ebből kiindulva osztom azok véleményét, akik szerint a globalizáció pozitív folyamat⁵, amely azonban veszélyes elágazásoktól, súlyos ellentmondásoktól terhes.

A globális információs társadalom azáltal kínál megoldást az intézményi válságra, hogy a fejlett információtechnológiai infrastruktúra bázisán működő, pon-

tosabban együttműködő közösségek a problémamegoldás, a tudás minőségileg új feltételeit teremtik meg. „Az állam nem tűnik el... Egyszerűen csak kisebbé válik az Információs Korszakban. Lokális és regionális kormányok formájában burjánzik, amelyek a világot telehíntik projektjeikkel, választórétegeket építenek föl, s nemzeti kormányokkal multinacionális társaságokkal és nemzetközi szervekkel tárgyalnak. A gazdaság globalizációjának korszaka egyszersmind az államiság lokalizációjának korszaka. Aminek a lokális és regionális kormányok hatalom és eszközök tekintetében híján vannak, azt rugalmassággal és hálózottsággal egyenlítik ki. Ha valakik, vagy valamik, hát csakis az ilyen kormányok fellelhetnek meg a gazdaság és információs globális hálózati dinamikájának.”⁶

A globalizáció fentiek szerinti tartalommal értelmezett folyamata a 2001. szeptember 11-én az Amerikai Egyesült Államokat ért terrortámadás nyomán (szükségszerűen!) foganatosított biztonsági intézkedések, illetve a máig folytatózó terrorizmus elleni kampány⁷ miatt,

2 A modern nemzetállamok funkcióvesztésére Manuel Castells hívta fel először a figyelmet. Castells, M.: *The Information Age – Economy, Society and Culture*, Oxford: Blackwell Publishers, 1996. 356. old.

3 Nyíri Kristóf: Globális társadalom és lokális kultúra a hálózottság korában. *Magyar Tudomány*, 1998/11. szám, 1291. oldal.

4 Nagy Károly: Globalizáció és információs társadalom. *Magyar Távközlés IX. évfolyam* 10. szám, 2000. december, 49. old.

5 A szerző ezen korábbi megállapításaival (Nagy K., 2000.) egybecseng Thomas Friedmann álláspontja. Friedmann sees globalization as a positive phenomenon, because of the opportunities that it offers to a wider range of people. Paglia, P.: Annotáció Francis Fukuyama "The World is Flat: A brief history of the twenty-first century" című könyvéből. NATO Defense College, Academic Research Branch, Research Note, January 2007.

6 Nyíri, 1292. oldal

7 A máig tartó kampány kapcsán egyre többen „túlreagálásról” beszélnek. Ezzel kapcsolatban John Mueller, az Ohio Egyetem Politikatudományi Tanszékéről úgy véli, hogy a terroristák olyan politikát tudnak alkalmazni, amivel Amerikát „csődbe” viszik, és amely a célpont túlreagálására épít: Osama bin Laden győzedelmesen rámutat arra a tényre, hogy a szeptember 11-i terrorista támadás 500 ezer dollárba került az al-Qaedának, és több mint 500 milliárd dollárba az Egyesült Államoknak. <http://psweb.sbs.ohio-state.edu/faculty/jmueller/NB.PDF>

sajnálatos módon, megtorpan⁸. A megtorpanást az váltotta ki, hogy a kilencvenes években a személyiségi jogok, az információs szabadság, a privacy védelme terén elért vívmányok jelentős részét feláldozták a terrorizmus elleni harc oltárán. Márpedig az információs társadalom alapját az képezi, hogy ebben a formációban a személyiségi jogok védelme mindennel szemben elsőbbséget élvez. Ez szükségszerű, mivel az információs társadalom kora akkor köszönt be, amikor az emberek részvétele az úgynevezett virtuális világokban tömegessé, általánossá és mindennaposá válik (a kilencvenes évek közepén egyes kutatók – pl. *Peter Wojciechowski* – szerint még úgy tűnt, hogy ez 10–15 éven belül bekövetkezik), viszont az is nyilvánvaló, hogy a virtuális világok viszonyai közt a „résztevő” – kellő védelem hiányában – minden eddiginél sebezhetőbbé, kiszolgáltatottabbá válhat.

A kilencvenes évek második felére a globális információs társadalom kialakulása az információtechnológia fejlődésének és a személyiségi jogok védelmére irányuló civil mozgalmak sikerének köszönhetően már szinte „elérhető” közelségbe került. *Fukuyama* nyomán⁹ az is megfogalmazhatóvá vált, hogy az információs társadalom egy véges fejlődés végső szakasza: „Az információs társadalom biztonsága – a történelemben elő-

szőr – teljesen megingathatatlan és nyilvánvaló módon a társadalom tagjai, az ember, tehát a »résztevő« közvetlen személyes biztonságán alapszik, mindenféle hierarchiától mentesen. A rabszolgatartó társadalomtól az ipari társadalomig terjedő töretlen tendencia szakad meg ezzel: nevezetesen a különérdeknek – a hatalmi hierarchiák közbeiktatásával megvalósuló – közérdekké való hamisítása és ezen közérdekké hamisított különérdek érvényesítése feltételeinek védelmét szolgáló biztonsági rendszerek helyébe közvetlenül és egyre kizárólagosabban a globális információs társadalom tagjainak, vagyis az egyes embernek a biztonsága lép. Ezért mondhatjuk, hogy az információs társadalom kialakulása a »történelem vége« is egyben.”¹⁰

Ma már nyilvánvaló, hogy a megtorpanás sokkal hosszabb időre szól, mint azt kezdetben gondolhattuk.¹¹ Számos érdek szól amellett, hogy az információszabadságra, a globális összefogásra épülő információs társadalom kialakulásának „esélye” soha többé ne térjen vissza. Érdeke ez – többek között – különböző politikai köröknek, a pénzügyi spekulánsoknak, a különböző, különérdek-érvényesítésre törekvő elosztási koalícióknak és egyes országok titkosszolgálatainak is.

Összességében arra hagyatkozni, hogy a globális információs társadalom

8 Nagy, Karoly: Slow down of globalization and the European Security. *Tradecraft Review*, Periodical of the Scientific Board of Military Security Office (ISSN1785-1181), 2007/Special Issue, pp. 44–55.

9 Fukuyama, Francis: *A történelem vége és az utolsó ember*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1974., 7. oldal

10 Nagy Károly: Demokrácia és biztonság az virtuális világokban. Előadás „Az információs társadalom biztonsága” címmel megrendezett konferencián. Francia Intézet, Budapest, 1998. november 18.

11 Robert Kagan új könyvében már arról ír, hogy még korántsem érkezett el az emberiség a „véges fejlődés” azon végső szakaszába, amiről Fukuyama ír, és hogy az ezzel kapcsolatos álmok „szertefoszlának”. Kagan, Robert: *The Return of History and the end of Dreams*. Alfred A. Knopf, New York, 2008.

viszonyainak gyors kialakulása megoldást hoz a funkcióvesztésből eredő súlyos problémákra, most nem lehet. Ugyanakkor – a kapcsolódások okán – a nemzetállami keretek közti lokális erőfeszítések – mint erre számos „reformkudarc¹²” utal – sem kecsegtetnek sikerrel. A holizmus elvének követésére lenne szükség abban az értelemben, ahogy ezt *Russel L. Ackoff* bevezette¹³.

Ennek az elvnek az első része azt követeli meg, hogy az állami intézmények szervezeti bázisának azonos szintű egységei egyidejűleg, egymással kölcsönös összefüggésben tervezzenek. Ennek az az oka, hogy a valamely egységben jelentkező gondot vagy lehetőséget nem lehet olyan hatékonyan kezelni ebben az egységben, mint valahol másutt. Ez éppoly nyilvánvaló, mint az a tény, hogy a fejfájás megszüntetésének legjobb módja gyakran nem az, hogy a fejet gyógykezeljük. A legjobb terápia a gyakorlatban sokszor nem is a test gyógyítása, hanem a környezet megváltoztatása.

Az elv második része azt mondja ki, hogy egy többszintű rendszer egyik szintje sem tervezhető meg hatásosan, ha a többi szintjét figyelmen kívül hagyjuk. A rendszer valamely szintjén fellépő nehézség gyakran annak a következménye, amit egy másik szinten tettünk – vagy mulasztottunk el tenni. Így egy gond orvoslásának vagy lehetőség kihasználásának legjobb módja esetleg olyan szinten való beavatkozás lehet, amely a nehézség vagy lehetőség keletkezési helye fölött, vagy alatt helyezkedik el. Ezt az elvet mindenképpen követni érdemes a lokális intézményfejlesztési

feladatok végrehajtása során, és törekedni kell arra is, hogy a különböző nemzetközi intézmények koordinálásával a holizmus elvének alkalmazása a lehető legszélesebb körben elfogadást nyerjen. Ezek az erőfeszítések meghatározó jelentőségűek abból a szempontból, hogy a globalizáció új lendületet kapjon, illetve visszatérjen eredeti irányába.

A válság nemcsak a globalizáció megújulásának nem kedvez, de a lokális reformoknak sem. Egyfelől csökkenti, elvonja az intézményi átalakítások finanszírozási forrásait, másfelől felélesztette a bezárkózás, a „nemzetállami falak és bástyák magasztása” iránti törekvéseket. Nyilvánvaló, hogy ez utóbbiak alapvetően veszélyeztetik a holisztikus megközelítési mód alkalmazását.

Mint azt látni fogjuk, amíg ki nem lépünk a válságból, addig nem lehet szó a legnagyobb intézmények, azaz a nagy elosztó rendszerek átalakításáról. Ördögi kör ez, hiszen a bajok egyik fő oka ezeknek az intézményeknek a nem megfelelő működése. Mindazonáltal a válságkezelés minőségileg új feltételeket teremthet a reformokhoz. Olyan intézkedésekre, majd később olyan reformokra van szükség, amelyek nyomán létrejövő új intézmények működése már ismét a globális információs társadalom irányába mutat.

1.2. A modern nemzetállamok funkcióvesztése

Mind a válságkezelés, mind az intézményi reformok szempontjából fontos a modern nemzetállamok funkcióvesztésé-

12 <http://www.eski.hu/hol/cikkh.cgi?id=1607>, <http://www.eski.hu/hol/cikkh.cgi?id=1033>, <http://www.eski.hu/hol/cikkh.cgi?id=1808>, <http://www.eski.hu/hol/cikkh.cgi?id=1676>

13 Ackoff, L. Russel: *Redesigning the Future* Wiley. New York, 1974.

nek megértése. A megértés érdekében mindenekelőtt tisztázni kell a funkció, pontosabban az állam, vagyis az állami intézmények funkciójának fogalmát. Ha elfogadjuk, hogy ez a funkció valamely objektív társadalmi szükségletek és az ezek kielégítése érdekében az adott állam által megteremtendő erőforrások közti viszony, akkor azt is megállapíthatjuk, hogy a funkcióvesztés legalább két okból is bekövetkezhet.

Egyfelől bizonyos objektív társadalmi szükségletek egyszerűen megszűnhetnek, vagy átalakulhatnak más szükségletfajtákká. Másfelől a funkcióvesztés oka lehet az is, hogy az állam tartósan nem képes valamely objektív szükségleteket kielégíteni. Ennek nem, vagy nemcsak az erőforrások szűkössége lehet az oka, de például a rossz céltételezés is. Például az, hogy valamely kormányzati vagy más állami intézménynél nem képesek felismerni és helyesen célokká leképezni az objektív társadalmi szükségleteket. Az is lehet, hogy a céltételezés a különböző különérdek-érvényesítésre törekvő elosztási koalíciók nyomása okán szenved csorbát. A funkcióvesztést általában nem az egyik vagy másik véglét okozza, hanem ezek többnyire együttesen jelennek meg. A funkcióvesztés oka lehet az új szükségletekre áthangolódás, az új funkciókra való átállás képtelensége vagy túlzott lassúsága is.

Ha megfelelő összefogás, együttműködés alakul ki, akkor remélhetőleg sikerül a maiaktól számos vonatkozásban különböző új intézménytípusokat, intézményi struktúrákat létrehozni. Azt, hogy

milyen lesz az új állami intézményrendszer, most még nehéz megjósolni, annyi azonban bizonyosra vehető, hogy radikális változásokra lehet számítani. Nyíri Kristóf például ehhez kapcsolódóan azt írja, hogy „... az nem igaz, hogy a megfelelő kormányzat szükségképpen nemzeti méretű, kisebb egységek sikeresebbek lehetnek”¹⁴.

1.3. Intézményi reform – miért nehéz?

Az intézményfejlesztés – az elmondottakra is tekintettel – világszerte súlyos nehézségekkel jár. A leggazdagabb államok, nemzetközi intézmények is csak lassan haladnak ezen a területen. Az Európai Unióban például hosszú ideje húzódik a régebb óta beharangozott intézményi átalakítás. Azt tapasztaltuk, hogy a „bukott államok” (failed states) esetében alkalmazott „államépítés” (statebuilding) tapasztalatai hasznos adalékokat szolgáltatnak a globalizáció viszonyai között alkalmazható intézményfejlesztési módszerek kialakításához¹⁵.

A tapasztalatok elemzése alapján az intézményfejlesztés során célszerű figyelembe venni, a következő szempontokat:

- a) Nem szabad megfedkezni arról, hogy az intézmények a makroszférához tartoznak, és ennek következtében az intézmények szervezeti bázisának fejlesztése terén a mikroszférában szerzett szervezési tapasztalatok, kialakított módszerek nem alkalmazhatók minden kritika nélkül.

14 Nyíri: 1292. oldal

15 Nagy Károly, Karasszon Anna: Aid Economies – Slack of Globalization. Előadás. Elhangzott „Foreign Military Missions Defence Economy’s Point of View /with Afghanistan in Focus” konferencián. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2008. május 30.

- b) A mikrogazdaságra érvényes összefüggéseket nem szabad kivetíteni a makrogazdaságra¹⁶. Nem szabad megfeledezni arról, hogy a makro- és a mikroszféra viszonyai között, minden hasonlóság ellenére, paradoxon jellegű ellentmondások feszülnek. Egyszerű példa, hogy az államháztartás működése nagyon hasonlít a családi háztartáshoz, de mégis teljesen más.
 - c) Nem ajánlott az adaptálatlan tapasztalatok, példák követése. Ez akkor következik be, ha kritika és megfelelő adaptáció nélkül próbáljuk meg átvenni más országok tapasztalatait, gyakorlatát.
 - d) Mindig szem előtt kell tartani, hogy „intézmények alatt nemcsak szervezeteket, hanem a szervezetekkel együttműködő emberek viselkedését is értjük”¹⁷.
 - e) Nem szabad lebecsülni a tapasztalati tudás jelentőségét. Példa erre, ha az intézményi szervezetek átalakítása során tömegesen megválnak a tapasztaltabb munkatársaktól.
 - f) Az intézményfejlesztésnek stratégiai szemléletűnek kell lenni. Az intézményfejlesztés valóságos stratégiát igényel. A valóságos stratégia az objektív virtuális (jövőbeni) társadalmi szükségletek kielégítésére irányul, nem pedig az aktuális problémák megoldására. Súlyos hiba az effektív szükségletek kielégítése stratégiai célként való feltüntetése.
 - g) Kiemelt figyelmet kell fordítani az intézményfejlesztési tervezés során felhasználandó összesítő mutatók (aggregátumok) kezeléséhez szükséges tapasztalati tudás megszerzésének felgyorsítására. Ha ezt elhanyagoljuk, hamis hiedelmek alakulnak ki, és a hiedelmek alapján rossz döntések születnek.
 - h) A komplexitási korlátok figyelmen kívül hagyása. Ennek egyik megnyilvánulási formája a túlzott központosítás, bonyolult dolgok „egy központból való kezelésére” való törekvés.
 - i) A leegyszerűsítésekre, átfedések megszüntetésére, homogenizálásra való túlzott törekvés. Ennek következtében csökken az intézményi struktúra változatossága, és így módon nem képes megfelelni a társadalmi környezet változatosságából eredő kihívásoknak.
- A továbbiakban részletesebben áttekintjük a fenti problémákat. Ennek során a hangsúlyt nem a rohamosan sokasodó rossz megoldások kritikájára, hanem a valós megoldásokhoz vezető szempontok felvázolására kívánjuk helyezni.
- Ha az első három helyen (a, b, c) szereplő szempontokat figyelmen kívül hagyjuk, akkor könnyen besétálhatunk az analógia-homológia csapdájába. Ennek lényege, hogy külső megjelenési formájukban teljesen hasonló dolgoknak más lehet az alaptermészete. Ha nincs

16 A mikroszintű gondolkodásból – azaz a makroszintű összefüggések meg nem értéséből eredő problémákra Erdős Tibor hívta fel a figyelmet. Erdős, T.: *Makroszintű profit (Gazdasági növekedés – válság)*. Kézirat. Közgazdasági Továbbképző Intézet, Budapest, 1983. Törzsszám: 11 1984., 18. old.

17 Kolodko Grzegorz W.: A poszt szocialista átalakulás tíz éve – a gazdaságpolitikai reformokkal kapcsolatos tanulások. *Közgazdasági Szemle*, 2000. március, 207. old.

meg az alaptermészeti szintű azonosság (homológia), akkor az egyik területen bevált megoldás nem alkalmazható, illetve nem vihető át a másik területre. Ezzel szemben, ha a külső megjelenés akár nagyon is eltérő, de ha az alaptermészet közös, akkor a megoldások átvihetők. A csapda elkerüléséhez minden esetben fel kell tárnunk a dolgok alaptermészetét.

A makroszintű gondolkodás lényege annak szem előtt tartása, hogy a makroszféra – minden hasonlóság ellenére – másként működik, mint a mikroszféra. Erre a legjobb példa a *Kalecki* által felfedezett „makroszintű profit paradoxona¹⁸”. Ennek megfelelően a tőkésosztály profitja – bizonyos feltételek mellett – megegyezik annak összegével, amit a tőkésék felhalmozásra és fogyasztásra fordítanak. Minél többet költ tehát a tőkésosztály, annál nagyobb lesz az általa elsajátítható profit mértéke. Ez igaz „osztályszinten”, nem érvényes azonban az egyedi tőkésre nézve, aki, ha túlköltekezik, akkor nemhogy magasabb profitot realizál, hanem tönkremegy. Számos más vonatkozásban is másként működik a makroszféra, mint a mikroszféra, nem beszélve a globális gazdaság és a nemzetállamok gazdasága közti paradoxon jellegű viszonyokról. Összességében nem lehet a mikroszférából vett tapasztalat, például vállalatgazdasági megfontolások alapján makrogazdasági, illetve intézményfejlesztési döntéseket hozni.

Az intézményépítés különösen nehéz az úgynevezett posztoszocialista országok számára. Ezekben az országokban az új institutionális berendezkedést olyan új

intézményekre kellett alapozni, amelyeket a semmiből kellett megépíteni, mert nem léteztek – mivel nem is volt rájuk szükség – a központi tervgazdaságban. Ezekben az országokban általánosan jellemző, hogy „vannak olyan lobbik, amelyek bármilyen eszközt felhasználva harcolnak saját jelenlegi érdekeikért, azonban nem léteznek olyan csoportok, amelyek ugyanilyen erőteljesen és kitartóan harcolnának a hosszú távú fejlődés és jövőbeli célok érdekében”.¹⁹ Fontos, hogy ezekben az országokban az intézményeket alakító politikai-hatalmi erők képesek legyenek ellenállni annak a csábításnak, hogy az intézményépítés, -fejlesztés során a fejlett piacgazdaságok megtévesztő analógiáira támaszkodjanak. Mindig szem előtt kell tartani az adott típusú társadalmi berendezkedés különleges vonásait. Szükség van tehát arra, hogy máshol nem ismert módon újítsunk az intézményépítésben. Nem lehet eleget ismételni, hogy intézményeken nem csupán szervezeteket és a köztük kialakuló kapcsolatokat értjük, de az intézményekkel együttműködő emberek megfelelő viselkedését is. Ez a viselkedés a tapasztalat útján való tanulási folyamat keretei közt változhat csak meg. Számolnunk kell azzal, hogy a visszacsatolás, valamint a tapasztalat általi tanulás egymásra kölcsönösen ható folyamatai még jó néhány éven keresztül tartanak.

Az intézmények átalakításához nem elegendő, ha szervezeti bázisuk felépítését megváltoztatjuk, illetve egyes szervezeteket összevonunk, megszüntetünk, vagy egy nagyobb szervezetet több kisebb szervezetre bontunk. Mindig gon-

18 Kalecki, Michal: *Theory of Economic Dinamix*. Econometrica, 1935. 53. old.

19 Kolodko, Grzegorz W.: A posztoszocialista átalakulás tíz éve – a gazdaságpolitikai reformokkal kapcsolatos tanulságok. *Közgazdasági Szemle*, 2000. március, 207. old.

dolni kell arra is, hogy ezek a változtatások hogyan érintik az e szervezetekkel együttműködő embereket (pl. az ügyfeleket), hogyan fog a társadalmi környezet viszonyulni a szervezeti bázis, az intézményi működési szabályok átalakításához. Minden változtatást el kell fogadtatni (lehetőleg előre) az emberekkel. Ennek legjobb módja, ha bevonjuk őket az intézményi átalakítások megtervezésébe. Az intézményi átalakítások támogatását biztosító hatékony társadalmi párbeszéd információtechnológiai, kommunikációs feltételei mára már széles körben adottak. A legjobb megközelítés, ha az intézményi átalakításokat (reformokat) különböző szakirányú „kultúra-programokkal” támogatjuk. Magyarországon ilyen programként bontakoztatuk ki, a biztonsági intézményrendszer célszerű továbbfejlesztését előkészítendő, az Új Biztonsági Kultúra Programot²⁰.

A tapasztalati tudás jelentőségének lebecsülése ugyancsak a radikális átszervezések kísérőjelensége. Az átszervezések gyakorta együtt járnak a radikális létszámleépítésekkel. A létszámleépítésekhez előszeretettel kapcsolnak – ha csak titkoltan is – „fiatalítási” szempontokat is. Egy-egy nagyobb kampány során egy egész nemzedék is kiszorulhat a közhiatalokból. Ennek lehetnek pozitív következményei is, de a károk ezeknél általában sokkal nagyobbak. A legveszélyesebb a tapasztalati tudás szintjének radikális csökkenése. Mint azt *Max Weber* levezette, a centralizált hierarchikus struk-

túrájú (az általa alkalmazott terminológia szerint „bürokratikus”) szervezetek akkor működnek jól, ha egy alapvető értékpár, azaz a tapasztalati tudáson alapuló szakértelem és a racionalitás töretlenül érvényre jut bennük. Ha a szakértelem szintje radikálisan csökken, akkor a racionalitást legázolja az irracionalitás.

Az intézményfejlesztés során mindig a jövőbeni (virtuális) szükségleteket kell szem előtt tartani, és ennek alapján kell a konkrét stratégiai célkitűzéseket megfogalmazni. A vizionálás, a vágyak megfogalmazása nem elegendő. A célok mellett ki kell dolgozni az ezek megvalósítására irányuló eljárásrendeket is. Olyan intézmények létrehozatalára kell törekedni, amelyek képesek integrálódni a globális együttműködésbe.

Az általában hierarchikus struktúrájú állami intézmények egyik fontos feladata az információ összesítése, aggregálása a vezetés számára annak érdekében, hogy a döntéshozók információ-feldolgozó képességét összhangba hozzuk a szervezet által kitermelt információ mennyiségével. Az aggregátumok alapján történő vezetés igen magas fokú szakértelmet kíván. Az aggregátumokon alapuló ítéletek még a szaktudás megléte esetén is jelentős veszélyeket hordoznak magukban. *Leontief* kimutatja, hogy „az inkább képzelt és feltételezett, semmint a megfigyelhető tényekkel való folytonos foglalkozás” hogyan vezet fokozatosan a nem formális értékskálák torzulásához²¹. Már említettük, hogy amint a

20 Nagy Károly: Az Új Biztonsági Kultúra Program sajátosságai. Előadás. Elhangzott a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen 2008. június 13-án megrendezett „A XXI. század biztonságkultúrája” tudományos szakértői konferencián. Megjelent a konferencia kiadványában.

21 Leontief, Wassily: *Gazdaságelmélet, tények és gazdaságpolitika (Válogatott tanulmányok)*. Statisztikai Kiadó Vállalat, Budapest, 1984.

szaktudás és a racionalitás közül az egyik (általában először a szaktudás) a torzult értékek nyomására háttérbe szorul, az aggregátumok téves hiedelemrendszerüket generálnak. A tapasztalati tudás szintjének csökkenéséből eredő problémák két módon kezelhetők. Az egyik a döntési szinteken állók számára a tapasztalati tudás megszerzésének felgyorsítása, minőségileg új alapokra helyezése. Ez megfelelő tudásmenedzsment-támogatást igényel. A másik pedig a decentralizálás, a hierarchikus struktúrák átalakítása hálózatos struktúrákká, és ezáltal az aggregáció iránti szükségletek csökkentése. A megfelelő szervezési eljárásokon, módszereken túl ennek legfontosabb feltétele a fejlett információtechnológiai infrastruktúra.

Az intézményi átalakítások, a reformok egy központú vezetése a komplexitás, illetve az ebből eredő számíthatósági korlátokba ütközhet. Ennek lényege, hogy a dolgok a komplexitás bizonyos fokán túl nem számíthatók. Ha nem számíthatók, akkor nem modellezhetők, és ha nem modellezhetők, akkor nem lehet megjósolni jövőbeni viselkedésüket, nem irányíthatók. A számítástudomány „felfedezte” a számíthatóság korlátait. Ezek a korlátok az elképzelhető legnagyobb számítási kapacitások birtokában sem haladhatók meg. A megoldást megint csak az intézményfejlesztés, a reformok decentralizálása, „elosztott paraméterűvé tétel” jelentheti. Ez összefügg azzal, hogy az intézményfejlesztési kérdésekbe be kell vonni az adott intézmény „ügyfélkörét”.

A jó szándék, az áttekinthető struktúrára, az egyértelmű feladat- és hatásköri viszonyok kialakítására való törekvés vezérli a párhuzamosságok megszüntetését, az intézmények számának csökkentését célzó törekvéseket. Ugyanakkor az állami intézményrendszerek struktúrájának egyensúlyban kell lennie a globalizálódó környezet rendkívüli összetettségével. Ez a követelmény az Ashby-féle feltétlenül szükséges változatosság törvényére²² alapozódik. Ez azt mondja ki, hogy minden rendszer, organizmus ahhoz, hogy megőrizze működőképességét, illetve életét, folyamatosan „gondoskodni köteles” a saját belső és a környezetének változatossága közti egyensúly fenntartásáról. Ennek megfelelően, amennyiben az intézményrendszer és környezetének változatossága közti egyensúlya sérül, úgy az intézmények funkciótlanná válnak. Az intézményi struktúra cizelláltsága nem jelenti annak létségességét. Virtuális szervezetek és infrastruktúra bázisán működő intézmények (az ilyenek létrehozatalának lehetőségét később még bemutatjuk) működési költségei az ugyanolyan funkcionalitású hagyományos intézményekénél akár nagyságrendileg is alacsonyabbak lehetnek.

Összefoglalva az eddigieket, a globalizáció folyamatában kialakuló globális információs társadalom megoldást kínál a modern nemzetállamok (és a nemzetközi intézmények) funkcióvesztéséből eredő kihívásokra. A válaszadás lényege, hogy a virtuális világok, illetve a bennük való részvétel széles körű, álta-

²² Ashby, W. Rolf: A feltétlenül szükséges változatosság és jelentősége a komplex rendszerek szabályozása szempontjából. Megjelent *„A rendszerszemlélet, mint társadalmi igény”* című gyűjteményes kötetben (ISBN 963052855X) Akadémiai Kiadó, Budapest, 1982., 167–184. oldal. Ashby szerint „az elemeknek egy adott halmaza esetében az elemek változatosságát a megkülönböztethető elemek száma adja”. 167. old.



lános elterjedésével a problémamegoldás megszűnik elit privilégiumnak lenni. Ez úgy történik, hogy az egyén, a legkülönbözőbb struktúrákba szerveződő hálózati közösségek problémamegoldó képessége a virtuális világok technológiájának, az általuk nyújtott szimulált környezeteknek köszönhetően minőségileg új alapokra helyeződik. Ami most különböző intézményi központokba szervezve valósul meg, az elosztott paraméterűvé válik. Az ezzel járó változások keretei közt a meglévő intézmények fokozatosan átalakulnak, és végül kialakul a hálózatos struktúrájú globális információs társadalom.

Sajnos, a fenti vízió megvalósulásának irányába mutató változások a 2001. szeptember 11-i terrortámadás nyomán foganatosított biztonsági intézkedések, majd sokak szerint már a „túlreagálás” irányába mutató biztonsági kampányok káros mellékhatásaként megtorpantak. A személyiségi jogok biztonsági intézkedések általi korlátozása és ebből adódóan a virtuális világok alkalmazási lehetőségeinek beszűkülése mellett a legnagyobb gondot a globális szintű együttműködésre alapozódó, holisztikus szemléletű intézményfejlesztés ellehetetlenülése okozza. Az ellehetetlenülés fő oka, hogy fel erősödtek a bezárkózásra, a bajok áthárítására irányuló törekvések, az időközben kibontakozott gazdasági válságra adott, ebben a viszonylatban is megjelenő túlreagálások, illetve nem immanens intézkedések kapcsán.

A válságra tekintettel, a nagy elosztó rendszerek intézményi bázisának direkt átalakítására most nem lehet gondolni. Amit még meg lehetne tenni – nevezetesen a meglévő intézmények racionalizálása –, az a hosszú évek óta újra és újra visszaköszönő módszertani, szemléleti

problémákba ütközik. Még ha sikerül is a globalizáció folyamatát „visszaterelni” az eredeti medrébe, a kívánt változások nem következnek be egy csapásra. Ezért érdemes újra és újra áttekinteni az intézményfejlesztés „hagyományos eszköztárát” is, hogy elkerülhessük a bizonyos elméleti-módszertani alaptételek figyelmen kívül hagyásából eredő buktatókat.

Nyilvánvaló, hogy a felsorolt problémák közül most a válság megoldására, a válságkezelésre célszerű összpontosítani. A jelen tanulmány keretei közt csak néhány szakmai szempont felvázolására vállalkozhatunk. Ami igazán izgalmas lenne, az a válságkezelés politikai aspektusainak feldolgozása, ez azonban nyilvánvaló módon szélesebb körű összefoglalást igényelne.

2. Válság, válságkezelés

Ha valamely rendszert extrém viszonyok közt tesztelünk, akkor ez képes felszínre hozni annak rejtett tulajdonságait. A tesztelés tapasztalatai lehetővé teszik új megoldások megtalálását a rendszer továbbfejlesztését illetően. Vitathatatlan, hogy a globális pénzügyi-gazdasági válság kemény próba elé állította a nemzetállami és a nemzetközi intézményeket. Már az eddigi tapasztalatok is megengedik olyan következtetések, javaslatok megfogalmazását, amelyek kiutat jelenthetnek az intézményi válságból.

2.1. Az alapfogalmak néhány jellemzője

A válságkezelést nehezíti az elméleti alapok tisztázatlansága, a kritika nélkül átvett teóriák hazai viszonyokra való adaptálásának elmaradása. Három dolog keveredik: a „katasztrófavédelem”, a „kriti-

kus infrastruktúra védelme” és a „válságkezelés”. A zavart tovább fokozzák a védelmi igazgatás 71/2006. (IV.3.) korm. rendeletben meghatározott fogalma tartalmának és terjedelmének értelmezésével kapcsolatosan kialakult félreértések. Példa erre a védelmi igazgatás fogalmának következők szerinti meghatározása: „az állam komplex védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység, amely magában foglalja az Alkotmányban szabályozott minősített időszakokra és az azokat kiváltó helyzetekre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófavédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét”²³. Ezt úgy is értelmezhetjük, hogy ide tartozik (már-mint a védelmi igazgatás témakörébe) a honvédelmi indíttatású „hagyományos” védelmi igazgatás (amely az Alkotmányban szabályozott minősített időszakhoz és az azokat kiváltó helyzetekhez kapcsolódik), és még sok minden más, ami az ország biztonságával kapcsolatos („az állam komplex védelmi feladatai”).

A fentiekben említett fogalmak tartalma és egymás közti viszonya – a teljesség igénye nélkül – a következők szerint határozható meg:

- Mindegyik említett fogalom az ország egészére kiható, a társadalmi, gazdasági rendszerek biztonságát veszélyeztető rendszerösszeomlásokkal (katasztrófákkal) hozható összefüggésbe.

- A *kritikus infrastruktúra védelme* a gazdasági biztonság legfontosabb infrastrukturális feltételei olyan módon történő kialakítására, védelmének megszervezésére és biztosítására irányul, amelynek révén megelőzhető, hogy a különböző releváns fenyegetettség (természeti csapás, katonai, terroristámadás, ipari baleset stb.) ezen infrastruktúraelemek kiesését, működésképtelenné válását legyenek képesek előidézni.
- A *katasztrófavédelem, -elhárítás* a minden lehetséges megelőző védekezés ellenére bekövetkezett rendszerösszeomlások következményeinek enyhítését, felszámolását, a sérült, károsodott rendszerek gyors feléledésének biztosítását célozza.
- A *válságkezelésre* akkor van szükség, ha bizonyos kockázatok, úgymond, ugrásszerűen megnőnek, és közvetlenül fenyegetővé válik a katasztrófa (rendszerösszeomlás) bekövetkezése valamely társadalmi-gazdasági dimenzió, rendszer vonatkozásában.

A problémát az okozza, hogy ezek a „makroszintű biztonsági tevékenységek”, illetve a kifejtésük szükségessége általában nem egymástól elkülönülten, vagy egymást követően jelennek meg, hanem egyidejűleg. Példának okáért, egy nagy kihatású ipari katasztrófa bekövetkeztekor szükség van a következmények felszámolására (katasztrófavédelem), ugyanakkor ezek a következmények más társadalmi-gazdasági alrendszerek tekintetében összeomlásveszélyt

²³ 71/2006. (IV.3.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról. 1.§ e) pont.

idézhetnek elő, tehát ezek vonatkozásában válsághelyzet alakulhat ki. Itt tehát elejét kell venni az újabb katasztrófa bekövetkezésének. A megelőzés egyik módja lehet bizonyos kritikus infrastruktúraelemek védelmének, biztonságának fokozott megerősítése. Sajátos problémák jelennek meg a katonai veszélyeztetettség növekedése kapcsán. A védelemre való felkészülés, az erőforrások összpontosítása más társadalmi szükségletek kielégítésétől való elvonása – különösen, ha ez nincs megfelelő körültekintéssel előzetesen megtervezve – súlyos ellátási, illetve egyéb zavarokat idézhet elő.

A különböző válságkezelési rendszerek világszerte a katonai-politikai természetű, indíttatású válsághelyzetek kezelésére lettek kialakítva. Hasonló a helyzet a katasztrófa-elhárítással, a kritikus infrastruktúra védelmével is. Ezek esetében (is) az ellenséges fegyveres támadás miatti fizikai károk kezelésének mechanizmusaira épültek rá később a természeti csapásokból, terrortámadásokból, ipari balesetekből eredő rendszerösszeomlások kivédésének, kárenyhítésének eljárásai, feltételrendszere. A lényeg az, hogy a jelenlegi válságkezelési mechanizmusok a fizikai okokra visszavezethető problémákra összpontosítsanak. Ezzel szemben a mostani helyzet azal fenyeget, hogy a pénzügyi rendszerek összeomlása, bizonyos monetáris kockázatok realizálódása válthatja ki létfontosságú szolgáltató, illetve infrastrukturális rendszerek összeomlását, ezáltal a gazdasági-társadalmi katasztrófa bekövetkezését. Bízást állíthatjuk, hogy a monetáris kockázatok realizálódása továbbgyűrűződő hatásaiból eredő zavarok, válsághelyzetek kezelésére nincsenek igazán jól kidolgozott, tesztelt megoldások. Különösen igaz ez a globális pénzügyi

válságra. Anélkül, hogy felvállalnánk a téma részletes feldolgozását, vessünk egy pillantást a pénzügyi válság hazai „beköszöntésével”, illetve a veszély mintegy tíz évvel ezelőtti felbukkanásával kapcsolatos hírekre, információkra.

2.2. A pénzügyi válság hazai megjelenése

A válság kapcsán 2008. augusztus elején már Európa-szerte megkongatták a vészharangot („Európa a krízis szélén”, Világgazdaság, 2008. augusztus 7., 4. old.). A helyzet november elejére vált már nálunk is kritikussá: „Államcsőd és szociális válság egyidejűleg kialakulhatott volna a pénzügyi válságból, ha nem teszünk jól a dolgunkat – mondta Gyurcsány Ferenc miniszterelnök a Vasárnapi Hírek című hetilapnak, amely az interjú szövegét már szombaton (2008. november 1.) közzétette. Gyurcsány szerint a legrosszabb forgatókönyv, amelytől napokon keresztül félt a kormány, a forint zuhanásának elindulása volt, illetve az, hogy az euróhoz viszonyított árfolyama nem áll meg 350–400 forintig. Ebből pillanatok alatt 20–30 százalékos infláció alakulhatott volna ki, ami azt jelentette volna, hogy az emberek elveszítik a jövedelmük negyedét, harmadát – mondta. ... A kormányfő szerint a válság kétharmada külső körülmények következménye, egyharmada belső okokra vezethető vissza, a belső ok ugyanakkor nem kizárólag ezt a kormányt jelenti.” (Origo, 2008. november 1. szombat 22:27 óra).

A „belső okok” közül – a hírek szerint – az egyik az MNB tartalékolási politikája lehetett: „Elismerte a Magyar Nemzeti Bank, hogy kevés volt a magyar devizatartalék, és többek között ez vezetett az IMF-féle mentőcsomaghoz” (Világgazdaság, 2008. november 17. 1. és 3. oldal).

2.3. Akut probléma

Már a kilencvenes évek közepén nyilvánvalóvá vált, hogy a nagy fedezeti alapok (hedge fund-ok) milyen veszélyt jelentenek a monetáris biztonság tekintetében. Magyarország számára az egyetlen biztos menedék az Európai Unióhoz, illetve az eurózónához való mielőbbi csatlakozás volt. Látni lehetett azt is, hogy amíg ez sikerül, addig is mit kell tenni a biztonság érdekében: „Először is azt kell megérteni, hogy – az ország gazdasági biztonsága szempontjából is – alapvető fontosságú (mondhatni létkérdés) az Európai Unióhoz való csatlakozás. Az Európai Unió alaprendelgetése, hogy az unióba integrálódott országok gazdaságai együttesen biztosítják annak a »kritikus tömeg«-nek az elérését, amely a globális gazdaság jelenlegi és várhatóan még 10–20 esztendeig meghatározó fenyegetettségével szembeni ellenállóképességet, túlélőképességet képes biztosítani. Ezt az alapvető fenyegetettséget a nagy fedezeti alapok (hedge fund-ok) jelentik. Ezek az alapok összesítve akár 1000 milliárd dollárnak megfelelő összeget is képesek megmozdítani, üzletkötéseik összesen általában a napi globális forgalom 60%-át fedik le. A fedezeti alapok ellen nem nagyon lehet »játszani«. Néhány olyan jegybank van a világon, amely szembeszállhat a spekulánsokkal. Ilyen például a Bank of Japan, amely 1996 februárjában egy nap alatt két másik ázsiai jegybankkal közösen 15 milliárd dollárt költött el piaci intervencióra. Persze a sikeres beavatkozáshoz a fun-

damentumoknak is rendben kell lennie, mint ahogy azt a Bank of England 1992-es kudarcra mutatja.... A fedezeti alapok támadását akkor lehet elkerülni, ha a makrogazdasági alapokat – különösen a folyó fizetési mérlegeket – karbantartja az ország. Ehhez egyenletes és tartósan fenntartható növekedésre van szükség, s közben éberrel azt kell figyelni, hogy a külkereskedelmi deficit ne ugorjon meg. A gazdaság öt-hat makroösszefüggését kell állandóan figyelemmel kísérni. Nagyon könnyű a gazdasági helyzetet elrontani”²⁴.

Végül is akkor nem az „ikerdeficit” csökkentésének útját választottuk, hanem továbbra is a jegybanki alapokat magas szinten tartásával operáltunk a támadások kivédése érdekében. Nem épültek ki a monetáris, illetve tágabb értelemben a gazdasági biztonság szavatolásának új intézményei, koordinációs feltételei sem.

Nem könnyű a szemléletváltás, a gazdaságpolitika megváltoztatása. Ez nemcsak nálunk, hanem az EU szintjén is így van. Ennek oka, hogy a pénzügyi körök, különösképpen pedig a fedezeti alapokat kezelő menedzsment szervezetek érdekérvényesítő képessége igen nagy. Példá erre a fedezeti alapok szabályozására tett uniós kezdeményezés kudarcra: „Nincs szükség a fedezeti alapok és a magántőke-társaságok szabályozásának szigorítására – jelentette ki az Európai Bizottság egységes piacáért felelős tagja. *Charlie McCreevy* szerint nem a befektetési alapok felelősek a globális pénzügyi válságért, így csak a bankokat kell rövi-

24 Nagy Károly: Tudásközpontok szerepe az információs társadalomban. Előadás. Elhangzott a Neumann János Számítógéptudományi Társaság Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei szervezte megalakulásának 20 éves évfordulója alkalmából szervezett szakmai napon. 1997. október 30., Tudomány és Technika Háza, Nyíregyháza.

debb pórázra fogni. Az Európai Parlament szocialista képviselői ugyanakkor nevelésnek tartják McCreevy álláspontját.” (Világgazdaság, 2008. szeptember 24. 5. oldal)

Az MNB devizatartalékai állítólagos elégtelenségére vonatkozó hír kapcsán fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a tartalékolás nem az egyetlen és nem is az elégséges eszköze a monetáris biztonság szavatolásának. Ha alaposabban megvizsgáljuk a makroszintű biztonság (gazdasági biztonság) fogalmát, akkor azt is látni fogjuk, hogy miért nem célszerű válság esetén intézményi reformokba fogni.

2.4. Gazdasági biztonság

A gazdasági biztonság a nemzetgazdaság normál állapota fenntartása feltételeinek összessége²⁵. A „normál állapot”, mint ezt *Kornai János* írta, nem minősítő jelző²⁶, csupán annyit juttat kifejeződésre, hogy a rendszer valamilyen szinten működőképes. A működőképeséget a különböző típusú rendszerösszeomlások veszélyeztetik. Alapvetően három típust különböztetünk meg. Az első az úgynevezett egy elem kiesésére visszavezethető rendszerösszeomlás, a másodikat az akut problémák hirtelen felszínre törése képes előidézni, a harmadik pedig akkor következik be, ha több apró állapotromlásnak, hibának olyan kedvezőtlen konstellációja alakul ki, amely örvényszerű, visszafordíthatatlan (a katasztrófaelmélet matematikai apparátusával leírható) állapotromlásokhoz vezet, amelynek eredményeként a rendszer rendezettsé-

ge megszűnik, struktúrája teljesen szét-esik.

Az egy elem kiesésére visszavezethető rendszerösszeomlásokkal szemben a kulcsfontosságú kapacitások többszörözésével, a tartalékolással védekezhetünk. Az akut problémák hirtelen felszínre törésének legjobb ellenszere a jelentkező problémák következetes, szisztematikussá felszámolása, a rend magas szinten tartása, a mikroszférába a minőségbiztosítás. A legbonyolultabb a szinergetikai elvű rendszerösszeomlások kezelése, erre később még visszatérünk. Összességében tehát a devizatartalékok állítólagos „alacsony volta” akár az egy elem kiesésére visszavezethető rendszerösszeomlásnak is okozója lehetett volna. A helyzet azonban nem olyan egyszerű. A rendszerösszeomlást előidézni képes okok ugyanis legtöbbször nem elkülönülten, „tisztán” jelentkeznek, hanem megjelenésük gyakorta egybeesik. Ennek okán a velük kapcsolatos kockázatokat sem vagyunk képesek direkt módon kezelni. A megoldást az alapvető „rendszerbiztonsági tulajdonságok” erősítése jelentheti. Ezek az állóképesség (ez a tartalékkapacitások meglétére alapozódik), az alkalmazkodóképesség, itt elsősorban a strukturális alkalmazkodásra gondolunk, amely természetesen a rendszer elemeinek egyedi alkalmazkodóképességére vezethető vissza, és a túlélőképesség. Ezen utóbbi alatt a káros külső és belső tényezők aktív elnyomásának, illetve egyes esetekben „elnyelésének” képességét értjük.

A válságkezelés lényegét tekintve jól összehangolt, határozott, intervenció-

25 Nagy Károly: Adatvédelem-informatikai biztonság. Előadás a HISEC'93 Konferencián. Budapest, 1993. december 7–9. Megjelent a konferencia kiadványában (ISBN9638431806)

26 Kornai János: *A hiány* (harmadik kiadás). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1989., 63. oldal

jellegű intézkedések összessége, az alapvető rendszerbiztonsági tulajdonságok kellő mértékű, gyors megerősítése érdekében. A válság a katasztrófa „előszobája”. Ahhoz, hogy innen visszatérjünk, hátrazottságra, sokszor alapvető értékek feláldozására, illetve alapvető jogok korlátozására van szükség. A „legkeményebb” esetekben – a különböző veszélyhelyzetekben, minősített időszakokban – alkalmazható rendszabályokra az Alkotmány ad felhatalmazást.

Az intervenció részben a meglévő tartalékokra, részben pedig arra alapozódhat, hogy más területekről erőforrásokat vonunk el, alapvető intézmények funkcionalitását korlátozzuk, vagy akár ideiglenesen fel is függesztjük. Eközben szükségképpen egyszerűsítjük, redukáljuk az állami intézményrendszer működését, hogy minden erőnkkel a bajok kezelésére összpontosíthassunk. Nyilvánvaló, hogy mindez csak a legdrámaibb helyzetekre vonatkozik, azonban az biztos, hogy a válsághelyzetekben a klasszikus értelemben vett intézményfejlesztéseknek, intézményi átalakításoknak nincs helye.

2.5. A biztonsági kultúra szerepe a válságkezelésben

Attól függetlenül, hogy bizonyos válságkezelési intézkedések meghozatalára az Alkotmány meghatározott feltételek mellett lehetőséget biztosít, tehát adott esetben nem „kötelező” a politikai-társadalmi támogatottsággal foglalkozni, a siker mégis nagymértékben függ ettől a támogatottságtól. A támogatottságot nagy hirtelenséggel nehéz megteremteni, ha ennek feltételei esetleg nem adóttak a biztonsági tudatosság, a felelősségérzet magas társadalmi „szintje” által.

Mindezek okán a mindenkori válsághelyzetek, vagy akár kisebb biztonsági problémák megoldásához nélkülözhetetlen, hogy a társadalom értékrendje, az emberek viszonyulása a problémamegoldáshoz együttműködő, támogató legyen. Globális kezdeményezés az OECD és az ENSZ részéről egy új biztonsági kultúra kialakítása. A hazai feltételek megteremtése érdekében bontakoztatuk ki a magyarországi *Új Biztonsági Kultúra Programot*, amelynek alapvető vonásait az alábbiak szerint foglalhatjuk össze.

Az Új Biztonsági Kultúra Program közvetlenül az OECD Tanácsa 2002. június 25-i 1037. ülésén elfogadott irányelvekre alapozódik. Az irányelvek egy globális biztonsági kultúra létrehozatalát kezdeményezik. Ez a dokumentum képezi az alapját az ENSZ közgyűlésének 57. ülésén elfogadott A/RES57/239. számú határozatnak. Az irányelvek és a határozat az információrendszerek és hálózatok biztonsága, a cyber security szempontjából szorgalmazza az új biztonsági kultúra kialakulását. A mi kezdeményezésünk, azaz az Új Biztonsági Kultúra Program a biztonság tágabb dimenzióira is kiterjeszti az irányelveket. Felfogásunk szerint a biztonság-fogalom teljes komplexitása vonatkozásában is beszélhetünk egy új biztonsági kultúra kialakulásának szükségességéről.

Az új biztonsági kultúra középpontjában az áll, hogy a globális változások megkövetelik a kormányoktól, az üzleti vállalkozásoktól, egyéb szervezetektől és nem utolsósorban a társadalom tagjaitól, hogy az eddiginél sokkal nagyobb hangsúlyt helyezzenek a biztonságra. Ez nemcsak nagyobb odafigyelést jelent, hanem minőségileg új megközelítés követelményét is. A minőségileg új megkö-



zélítés legfontosabb jellemzője az állam, különböző állami intézmények, a kormányzat privát szférához való viszonyának megváltozása. Az eddigi védő-védelmezett, követelményszabó-végrehajtó, ellenőrző-ellenőrzött, illetve egyéb módon megnyilvánuló „alá-fölérendeltségi” viszonyt egy egyenlő együttműködésen, partnerségen alapuló viszonyt kell felváltania. Szép példája ennek az amerikai törvényhozás által 2002-ben elfogadott „The Cyber Security Enhancement Act”, amely a biztonsági problémák megoldásának legfontosabb feltételeként a fentiek szerinti együttműködést írja elő.

A NATO-tagországok együttműködése során felhalmozott tudás, tapasztalat nélkülözhetetlen az új biztonsági kultúra kialakulásához. Programunk egyik fő célkitűzése e tapasztalat közvetítésével elősegíteni az együttműködés vázoltak szerinti új formáinak kialakulását. A NATO számos lehetőséget kínál a tagországok fejlődése, problémamegoldó képességének erősítése terén használható ismeretek, tudás átadására-átvételére olyan területeken, mint például a konszenzusteremtés, a krízismenedzsment, a koordináció stb.

Az Új Biztonsági Kultúra Program nem korlátozódik csupán ismeretterjesztésre, szemléletformálásra. Az értékrend, az együttműködés fejlődését konkrét intézményfejlesztési feladatokhoz kapcsolódóan segíti elő. E tekintetben abból indulunk ki, hogy intézmények alatt nemcsak szervezeteket, de a szervezetekkel együttműködő emberek viselkedését is értjük. Ilyen intézményfejlesztési program eredményeként jött létre – és ezzel „kész terméként” már kivált az Új Biztonsági Kultúra Programból – a magyar vezetésű afganisztáni tar-

tományi újjáépítési csoport. Más intézmények létrehozatala, fejlesztése még folyamatban van. Ilyenek például a magyarországi NATO Logisztikai Kiválósági Központ, vagy a Magyar Energiabiztonsági Központ. Az utóbbi, amely lényegét tekintve egy energiabiztonsági tudásközpont, virtuális autonóm közigazgatási intézményként jön majd létre, új fejezetet nyitva ezáltal a hazai intézményfejlesztés történetében.

Kézenfekvő, hogy olyan biztonsági jellegű intézményfejlesztéssel kapcsolatos feladatok, mint például a válságkezelés új rendszerének kialakítása, ugyancsak az Új Biztonsági Kultúra Programba integráltan nyernek megoldást. A program keretei közti megvalósítás biztosítja a válságkezelési rendszer fejlesztésének, illetve a konkrét válságkezelési feladatok megoldásának megfelelő társadalmi támogatottságát és a bonyolult rendszer számos szereplője közti hatékony együttműködés kialakulását.

2.6. Válságkezelés fejlesztéssel

A legnehezebb olyan válsághelyzetek kezelése, ahol az előzőekben említett szinergikus elvű (a továbbiakban: „harmadik típusú”) rendszerösszeomlás bekövetkeztének veszélye fenyeget. A gondot ezekben az esetekben az okozza, hogy a kedvezőtlen konstelláció kialakulásának előrejelzését illetően – éppen a komplexitás magas fokán – nincs megtanulható rendszeres módszer, csak a tapasztalatba való beleérzésre támaszkodó intuíció visz sikerre. Az előrelátás tehát meglehetősen esetleges. Viszont, ha a kedvezőtlen konstelláció kialakul, akkor már késő, az örvényszerű, visszafordíthatatlan állapotromlást nem lehet megállítani. Egyetlen megoldás az előreme-

nekülés lehet. Ez alatt azt értjük, hogy az intervenciós intézkedések mellett célirányos fejlesztésekbe kezdünk szinergetikai elvű fejlesztési módszer alkalmazásával. Ez a módszer erőforrás-korlátos viszonyok közt is jól alkalmazható. Lényege abban áll, hogy több apró, egymással jól összehangolt fejlesztés, minőségjavítás megfelelő konstellációjának kialakítása révén idézzük elő azt a szinergikus kölcsönhatást, amelynek köszönhetően a védendő rendszerek egy új minőségi állapotba „lendülnek” át, az új minőségi viszonyok közt pedig az előző állapotban kezelhetetlen problémák gyakorta egyszerűen megszűnnek létezni. Sajnos a pozitív szinergiák kialakítása tekintetében sincs megtanulható rendszeres módszer, és megint csak a megfelelő tapasztalati tudással, érzékkel rendelkező szakértőkre tudunk támaszkodni, már ha vannak ilyenek.

2.7. A válságkezelés tapasztalatainak hasznosítása

Ha egy szervezeti intézményi rendszert „sokkhatás” ér, akkor – legalábbis ideiglenesen – új struktúrák alakulhatnak ki benne. Például hajószerencsétlenségek-nél megfigyelték, hogy a személyzet, a kapitány sérülése, tehetetlenné válása esetén pillanatok alatt új hatalmi struktúrák alakulnak ki. Általánosítva: válsághelyzetekben a hagyományos formális szervezeti struktúrák fellazulnak, illetve felborulnak, és ideiglenes, a probléma kezelését jobban szolgáló struktúrák jönnek létre. Ilyen esetekben gyakorta érdemes ezeket a „szituációs struktúrákat” megmenteni, azaz formalizálni, és az átszervezés során az új intézményi struktúrába beépíteni. Nyilvánvaló, hogy mesterségesen is létrehozhatunk ilyen szitu-

ációs struktúrát. A mesterséges előidézéssel azonban – éppen a biztonsági kockázatok miatt – óvatosan kell bánni. Sajnos a szituációs struktúrák irányított alakítása tekintetében sincs megtanulható rendszeres módszer.

3. „Indirekt” reform

Az intézményrendszerek átalakítását más módon is meg lehet próbálni, nem csak központilag vezérelt reformokkal. Lehetséges, hogy egyfajta „indirekt” megközelítés még talán eredményesebb is lehet. A megoldás lényege, hogy olyan új intézményeket hozunk létre, amelyek működésük révén mintegy „katalizálják” a kívánt átalakításokat, egyes hagyományos intézményeket megerősítenek, másokat elsorvasztanak, illetve elősegítik az intézmények közti jobb együttműködést. A hazai viszonyokat tekintve két ilyen intézménytípus kialakítására látunk lehetőséget. Az egyik vonatkozásában az előkészületek már 2008 tavaszán megkezdődtek. Ez a Magyar Energiabiztonsági Központ.

Az Energiabiztonsági Központ egy virtuális energiabiztonsági tudásközpont, jogállását tekintve pedig egy új autonóm közigazgatási intézmény lesz, az Amerikai Kongresszus által létrehozott, a kormányzattól, elnöki hatalomtól független, kizárólag a Kongresszusnak alárendelt agency-k mintájára. A létrehozatalra vonatkozó együttműködési megállapodás 2008. április 24-én jött létre a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, a Miniszterelnöki Hivatal, a Külügyminisztérium és a Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal között. A központ koncepcióját és a létrehozatalából származó járulékos elő-

nyöket több publikációban is bemutat-tuk²⁷.

A központ mintájára további virtuális tudásközpontok lennének létesíthetők. Ilyen központok felállítása felerősíti az igényt egy megfelelő információtechnológiai infrastruktúra, egy tudásközpont-infrastruktúra létrehozatala iránt. Az információtechnológia és a telekommunikáció fejlődésének köszönhetően ennek az infrastruktúrának a kialakulása jól halad, és mára már globális dimenziókat ölt. A kialakuló infrastruktúra más jellegű virtuális szervezetek, intézmények elindításához is megteremti az alapfeltételt. Bízvást állíthatjuk, hogy ezek az új virtuális intézmények be tudják tölteni a fentiek szerinti „katalizátor” szerepet.

A kormányzaton belül is megteremtődött a lehetősége annak, hogy mindenféle hosszadalmas jogszabályi módosítás nélkül virtuális szervezeteket hozzunk létre. Ennek keretét az „összkormányzati projekt²⁸” intézménye biztosítja. A projekt keretei közt kialakítható projektszervezet – megfelelő információtechnológiai infrastruktúra és együttműködési hajlandóság esetén – hatékony virtuális szervezetként funkcionálhat, kiiktatva ezáltal formális szervezetek kialakításának szükségességét. Úgy tűnik, hogy leginkább a koordináció terén van szerepe az ilyen projektszervezeteknek. Ötletként felvethető, hogy a válságkezeléssel

kapcsolatos felsőszintű döntések érvényre juttatásával, a meglévő válságkezelési rendszer továbbfejlesztésével kapcsolatos koordinációs feladatok megoldhatók lennének ilyen projektszervezet keretei közt. Fontos feltétel, hogy a projektszervezet valóban a koordinációra összpontosítson, és semmiképpen se próbáljon valamiféle irányítói szerepkörbe kerülni. Ebből látható, hogy itt is megjelenik az együttműködési kultúra fejlesztésének jelentősége.

4. Következtetések, javaslatok

Összefoglalásképpen a következő megálapításokat tesszük, illetve javaslatokat fogalmazzuk meg:

- A válság a társadalmi-gazdasági rendszerek összeomlásával (katasztrófa bekövetkeztével) közvetlenül fenyegető helyzet. A válság a katasztrófa „előszobája”.
- A globális pénzügyi válság jelzi, hogy a nemzeti és a nemzetközi intézmények funkcióvesztése előrehaladott állapotban van. A pénzügyi válság lényegében intézményi válság, ezért ennek megfelelően kell kezelni. Az intézményi válságra a problémamegoldó képesség információs társadalom viszonyai közötti társadalmasodása, globalizálódása a tartós megoldást.

²⁷ Nagy Károly: Energiabiztonsági Központok. *Hadmérnök*, a ZMNE Bolyai János Katonai Műszaki Kar és a Katonai Műszaki Doktori Iskola on-line tudományos kiadványa (ISSN 1788-1919). III. évf. 1. szám, 2008. március.

Nagy Károly, Körmendi Krisztina: Az energiabiztonsági központok létrehozatalának járulékos előnyei és szerepe a villamosenergiakrízis-menedzsment terén. *Európai Tükör* XIII. évf. 9. szám, 2008. szeptember, 76. old.

Nagy Károly: "The added benefits of the setting up of an Energy Security Centre" 18th International Congress of Chemical and Process Engineering, 24-28th August 2008, Prague. (ISBN 978-80-02-02052-3) 28 246/2007. (IX.26.) Korm. rendelet

- A nemzetállami és a nemzetközi intézményeket folyamatosan fejleszteni kell. A meglévő intézmények esetében ügyelni kell arra, hogy az intézmények alaptermészetével immanens módszereket alkalmazzunk, főleg úgy, hogy elkerüljük az analógiákból eredő csapdákat. Ki kell használni a virtuális szervezetek létrehozatala lehetőségéből származó előnyöket.
- Az intézményfejlesztés holisztikus megközelítést igényel. A globalizáció a holizmus elvét terjeszti ki globális viszonylatokban.
- A válságkezelés során foganatosított intézkedések – főleg az inadekvát intervenciók és a túlreagálások – mellékhatásai nagyobb kárt okozhatnak, mint maga a válság.
- Javallott megfelelő fejlesztési forrásokat összpontosítani:
 - a virtuális szervezetek, ezen belül is elsősorban a virtuális tudásközpontok fejlesztésére;
 - tudásközpont-infrastruktúra fejlesztésére;
 - virtuális szervezetek és infrastruktúra bázisán működő autonóm közigazgatási intézmények közjogi feltételeinek kidolgozására.

Russel Ackoff nyomán megfogalmazható, hogy ideje áttérni a „jóslásról és felkészülésről” a „kívánatos jövő megtervezése és megvalósítása útjának kitalálására”. Ideje áttérni továbbá a „problémamegoldó beállítottságról” olyanra, „amely a rendszerek megszerkesztésére és tervezésére összpontosít”²⁹.

DOMONKOS ENDRE

A Zapatero-kormány Latin-Amerika-politikája az ibéramerikai konferenciák tükrében

A tanulmány nemzetközi kontextusba helyezve ismerteti a Zapatero-kabinet Latin-Amerika-politikáját, valamint a spanyol külpolitika térséggel kapcsolatos stratégiáját az ibéramerikai nemzetek konferenciáinak a tükrében.

Spanyolország EU-csatlakozása óta a nemzetközi politika egyik meghatározó szereplője. A mindenkori spanyol kormányok számára külpolitikai téren kiemelkedő fontosságú kérdés – az Európai Unióval, illetve a mediterrán régióval kialakítandó sokoldalú kapcsolatok mellett – a latin-amerikai országokra vonatkozó politika irányvonala és stratégiája.

A 2004 márciusában megtartott parlamenti választásokat *José Luis Rodríguez Zapatero* vezetésével megnyerő Spanyol Szocialista Munkáspárt (*Partido Socialista Obrero Español*) külpolitikai koncepciójában is hangsúlyosan szerepelt Latin-Amerika térsége. A szocialista kabinet a szegénység és a társadalmi egyenlőtlenségek elleni küzdelmet, a szociális kohéziót, valamint a stabilitás és a biztonság megteremtését tartja a legfontosabbnak a térségben. Spanyolországot egykori gyarmattartóként szoros szálak fűzik Latin-Amerika államaihoz, mind gazdasági-politikai, mind történelmi, mind pedig kulturális értelemben.

Spanyolország gazdasági tekintetben igen aktív a latin-amerikai kontinensen, mivel tőkebefektetéseinek közel 52 százaléka ide irányul. A spanyol transznaci-

onális vállalati szektor (az energetika területén: a Cepsa, az Endesa, az Iberdrola, a Gamesa, a Repsol; a bank- és pénzügyi szektorban: a BBVA, a Santander; a telekommunikációban: a Telefónica) szinte valamennyi latin-amerikai országban jelen van, és meghatározó szereplőként vesz részt a régió gazdasági fejlesztésében.

Latin-Amerika nemzetközi politikai jelentőségét növelő tényező, hogy a 22 ibéramerikai ország – köztük Spanyolország és Portugália – állam- és kormányfőinek részvételével megtartott csúcstekezteteken konkrét cselekvési terveket fogadnak el. Az elkövetkező időszakban a gazdasági és szociális kohézió elve mellett a hangsúly az infrastruktúra és az oktatás fejlesztésére, valamint a globális felmelegedés elleni küzdelemre kerül.

1. Kormányváltás és új Latin-Amerika-politika

A Spanyol Szocialista Munkáspárt Latin-Amerika-politikáját tekintve egyértelműen szakított a *José Maria Aznar* vezette Spanyol Néppárt (*Partido Popular*) külpolitikai elképzeléseivel. Aznar az ibéramerikai konferenciákon igyekezett „hegemón szereplőként” feltüntetni Spanyolországot, és merev álláspontot alakított ki a baloldali vezetésű latin-amerikai országokkal (főleg Venezuelá-

val, Bolíviával és Nicaraguával) szemben. Kiállt az Egyesült Államok Irak elleni háborúja mellett, és arra is kísérletet tett, hogy meggyőzze a mexikói és a chilei kormányt a szövetségekötésről az USA-val és a közel-keleti ország elleni háború szükségességéről. Az „atlantizmus”, amely a spanyol külpolitika második legfontosabb eleme, ily módon meghatározó szerepet játszik Spanyolország és a latin-amerikai államok kapcsolatában. A spanyol Latin-Amerika-politika cselekvőképességét nagymértékben befolyásolja a transzatlanti kapcsolatok eredményessége.¹

A Zapatero által irányított kabinet újrafogalmazta a latin-amerikai régióra vonatkozó külpolitikai elképzeléseket. A korábban tapasztalható konfrontatív politika helyett Zapatero a párbeszédre, a konszenzus keresésére, a nemzetközi jog tiszteletben tartására, valamint a multilateralizmus szerepének erősítésére helyezte a súlyt. A Spanyol Szocialista Munkáspárt választási programjában is kiemelten szerepelt Latin-Amerika térsége. A program szerint a bilaterális és a multilaterális kapcsolatok fejlesztésének, az ibéramerikai identitás meg erősítése mellett – amelynek alapja a közös nyelv, kultúra és történelmi hagyományok –, a konszenzus elvén kell alapulnia.² Zapatero kormányfő ennek megfelelően olyan Latin-Amerika-politika megteremtésére törekszik, amely a nemzetközi szervezetek (ENSZ, Nemzetközi Valutaalap) aktív támogatását élvező és a multilateralizmus elvén ala-

pul, mintegy globális megközelítést adva ezzel a régió országai közötti gazdasági, politikai és kulturális kapcsolatoknak. A spanyol miniszterelnök elképzelése szerint az ország vezető szerepét az ibéramerikai értekezleteken a párbeszéd, a kölcsönös együttműködésen és megállapodásokon keresztül lehet biztosítani.

A spanyol Latin-Amerika-politikának három meghatározó eleme van, melyek a következők:

- a politikai párbeszéd folytatása a térség államaival;
- megfelelő mechanizmusok (intézményfejlesztések, programok, cselekvési tervek) kidolgozása a jogbiztonság és a transzparencia megteremtése érdekében;
- a tagállamok közötti szolidaritás és kölcsönös segítségnyújtás.³

A spanyol kormány kiemelt feladatnak tekinti a régió országaiban a szegénység és a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését, valamint a fejlesztési együttműködés kiterjesztését. A fejlesztési segélyeknek biztosítaniuk kell a kormányzat és a jogállamiság intézményrendszerének stabilitását, a fenntartható gazdasági növekedést, valamint a szociális kohézió érvényre juttatását. Spanyolország aktív szerepet kíván játszani a fejlesztési segélyezésben, amelynek legfőbb szerve, az Ibéramerikai Nemzetek Titkársága, számos szegénység elleni kezdeményezést, beruházási és fejlesztési programot dolgozott ki. A közeljövőben egyre több figyelem irányul a globális felmelegedés

1 Celestino del Arenal: Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas? In: <http://www.realinstitutoelcano.org>; Documento de Trabajo NO 37/2004.

2 Programa electoral de PSOE. Elecciones generales 2008. Motivos para creer. In: <http://www.psoe.es>

3 Domonkos Endre: A Zapatero-kormány EU-politikája (2004–2005). *Nemzetközi Tanulmányok Intézetének Tudományos Folyóirata*. In: <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=GTJSUX>

és a környezetvédelem szempontjainak figyelembevételére is.

Zapatero diplomáciai stratégiájának központi eleme egyfajta közvetítő szerep betöltése nemcsak az Európai Unió és Latin-Amerika államai közötti gazdasági, politikai és kulturális kapcsolatokban, hanem az Egyesült Államok és a térség többi országa közötti viszonyban is. A spanyol kormány minden térségbeli állammal kiegyensúlyozott kapcsolatok kiépítésére törekszik, de fontos célnak tekinti az együttműködés elmélyítését a mérsékelt politikai vezetéssel bíró országokkal (elsősorban Brazíliával, Chilével, Kolumbiával és Mexikóval), hogy ellensúlyozza az erősen baloldali irányítás alatt álló Venezuela, Bolívia és Nicaragua befolyását.

Ennek a külpolitikai stratégiának világos megnyilvánulásaként értékelhető Vicente Fox mexikói elnök és José Luis Rodríguez Zapatero miniszterelnök 2004. májusi, Guadalajarában megrendezett találkozójai. A spanyol kormányfő kiemelte, mennyire fontosak az ibéramerikai konferenciák, amelyek működésének a régió országai által elfoga-

dott közös álláspontokon és kölcsönös bizalmon kell alapulnia. Hangsúlyozta, hogy a spanyol diplomácia az együttműködés terén a bilaterális kapcsolatok fejlesztése mellett a multilateralizmust is fontosnak tartja.

A spanyol kormány számára fontos szempont a latin-amerikai régióba irányuló tőkebefektetések ösztönzése, mivel e beruházások pozitív hatással vannak a foglalkoztatásra és a fenntartható gazdasági fejlődésre. A spanyol vállalati szektor transznacionalizálódásának harmadik hulláma már az 1990-es évek közepén megkezdődött. A privatizáció és a gazdaság liberalizálása ugyanis elősegítette a térségbe irányuló külföldi tőkeberuházásokat. Mivel Latin-Amerika gazdasági értelemben véve elmaradott régióknak tekinthető, a gazdaság fejlesztésében különösen fontos tényezőnek számít a külföldi tőke. Az ezredfordulóra a térség országaiban az infláció 10 százalékkal csökkent, és a javuló külkereskedelmi mérleg szintén ösztönzőleg hatott a beruházásokra.⁴

1993 és 2000 között a pénzügyi szektorban a BBVA, a Santander, az olaj-

Spanyol vállalatok a Fortune Global által közzétett listán

Vállalatok rangsora	Árbevétel (milliárd USD)
75. Santander	68,0
77. Telefónica	66,3
90. Repsol	60,9
163. BBVA	38,3
258. Endesa	25,8
297. Cepsa	23,1
413. ACS	17,6
441. Ferrovial	16,6
482. Altadis	15,6

Forrás: Fortune Global 500

4 William Chislett: Spain's Main Multinationals: An Increasing Force in the Economy, In: www.realinstitutoelcano.org/wps/portal, 12/7/2007.

ipari vállalatok közül a Repsol, a Cepsa és a Gas Natural, az energetikai cégek köréből pedig az Endesa, az Iberdrola, a Fenosa, valamint a Gamesa ruházott be a térségben, összesen 13 100 millió USD értékben. E cégek jelentőségét mutatja, hogy a világ ötszáz legnagyobb vállalatát tömörítő Fortune Global által kiadott listán a Santander a 75., a Repsol-YPF a 90., a BBVA a 16., az Endesa a 258., a Cepsa pedig a 297. helyen szerepel.

1996 és 2007 között az ipari és kereskedelmi tárca adatai szerint 110 000 millió euró értékben fektettek be a spanyol vállalatok Latin-Amerikában. 2006–2007-ben ez az arány 2200 és 2600 millió euróra tehető. A térségbe irányuló spanyol export pedig dinamikusan növekedett, 2004 és 2007 között értéke elérte a 30 000 millió eurót.⁵

A Zapatero-kabinet a spanyol vállalatok nagyobb társadalmi felelősségvállalását is kiemelten fontosnak tartja. Ennek a célnak az elérése érdekében a kormányzat különböző ösztönzőkkel és eszközökkel igyekszik befolyásolni a transznacionális cégek magatartását. Az ezen a téren alkalmazott stratégia közül a legfontosabb a munkaügyi előírások harmonizálása, a szabványosítás, valamint a környezetvédelem szempontjainak figyelembevétele.

A spanyol tőkebefektetések Latin-Amerikában Argentínára, Brazíliára, Mexikóra és Chilére koncentráálódtak, több országban (pl. Bolívia, Venezuela) viszont komoly konfliktusforrást jelentenek, különösen a stratégiai szektorokban

(elsősorban a gáz- és olajiparban, valamint az az elektromos szektorban, illetőleg a vízszolgáltatás terén) végrehajtott beruházások, amelyek jelentős mértékben befolyásolják az adott térség gazdasági fejlődését. Venezuelában a *Hugo Chávez*, Bolíviában pedig az *Evo Morales* nevével fémjelzett, erősen baloldali, gazdasági téren az államosítás szándékával fellépő, nacionalista-populista elemeket is tartalmazó politika egyértelműen negatív hatással van a spanyol transznacionális vállalatok tevékenységére. Bolíviában az instabil belpolitikai helyzet is elriaszthatja a spanyol beruházókat. A spanyol vállalatok számára azonban továbbra is fontos befektetési célországoknak számít Venezuela, ahol a spanyol állami olajtársaság, a Repsol földgáz-cseppfolyósító üzemét kíván létesíteni. A vállalat a gázkitermelést az állami tulajdonú Venezuelai Olajtársasággal közösen valósítja meg a közeljövőben.

Spanyolország emellett együttműködési megállapodást kötött Kolumbiával és Brazíliával a drogkereskedelem és a szervezett bűnözés visszaszorítása érdekében. A spanyol törekvések fontos elemét képezi a külföldi beruházók érdekeinek hatékonyabb képviselése, az írástudatlanság felszámolása és egy humanitárius célokat szolgáló segélyalap felállítása.⁶

A szocialista kormánynek a spanyol gazdaság és a tőkeberuházók érdekeinek védelme mellett ösztönöznie kell a régió országaiban a társadalmi kohézió megerősítését. Amennyiben a „gazdasági

5 Juan Pablo Soriano: España y América Latina durante el gobierno Zapatero: La difícil reconstrucción de los puentes. In: Esther Barbé: *España en Europe 2004-2008, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea*, No. 4, Febrero 2008, Bellatera (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus.

6 William Chislett: Inside Spain. In: <http://www.realinstitutoelcano.org/insidespain>. No. 12. 2005.06.04.

szempontú” megközelítés szorosan összekapcsolódik a társadalmi-szociális kohézió elvével, akkor a spanyol vállalati szektor meghatározó szereplő lehet a társadalmi felelősségvállalás területén. Ahhoz, hogy ezek az elképzelések maradéktalanul megvalósuljanak, a spanyol diplomácia szerint tiszteletben kell tartani a szuverén egyenlőség elvét, folytatni kell a politikai párbeszédet és figyelembe kell venni a civil társadalom érdekeit.⁷

Mindezek a lépések (közös cselekvési program kidolgozása a helyi kormányzattal, társadalmi problémák megoldása iránti elkötelezettség) megerősíthetik Spanyolország gazdasági, politikai és diplomáciai súlyát Latin-Amerikában. Az Ibámerikai Nemzetek Konferenciája és a 2005-ben, madridi székhellyel létrehozott Ibámerikai Nemzetek Általános Titkársága (Secretaria General Iberoamericana, SEGIB) pedig intézményes keretet teremt a Spanyolország és a latin-amerikai államok közötti párbeszédhez és együttműködéshez mind politikai, mind gazdasági és kulturális értelemben.

2. Az ibámerikai nemzetek XIV. konferenciája

Az ibámerikai nemzetek csúcsertekezletét, amelyen az állam- és kormányfők mellett a szakminiszterek is részt vesznek, 1991 óta évente hívják össze. A konferencia a multilaterális alapokon nyugvó párbeszéd és együttműködés egyik legfőbb fóruma és a spanyol Latin-Amerika-politika fontos intézményi kerete. Spanyolország – Portugáliával együtt

– az elsődleges ösztönzője a csúcstalálkozóknak, egyben érdekelt azok eredményes működésében is.⁸

A korábban tapasztalható unilaterális és hegemon spanyol elképzelésekkel szemben a Zapatero-kabinet újfajta megközelítést és szerepvállalást kíván kialakítani az ibámerikai nemzetek konferenciáján. A szocialista kormány Latin-Amerika-politikájának középpontjában – amint már említettük – a nemzetközi jog tiszteletben tartása, a régió államai közötti együttműködés elmélyítése, a szegénység és a társadalmi egyenlőtlenségek elleni fellépés, a fejlesztést szolgáló beruházások ösztönzése, valamint a globális felmelegedés elleni fellépés áll.

Az ibámerikai államok XIV. csúcsertekezletét 2004. november 19–20-án a Costa Rica-i San Joséban tartották. A konferencián részt vevő tagállamok állam- és kormányfői, valamint a szakminiszterek a következő területeken foglalkoztak meg konkrét elképzelésekkel:

- az ibámerikai közösség intézményi rendszerének fejlesztése;
- az oktatás fejlesztését szolgáló beruházások a régióban;
- a fejlesztési együttműködéssel kapcsolatos tevékenység koordinálása; valamint
- az Európai Unió és Közép-Amerika közötti tárgyalások ösztönzése.

Az intézményrendszer fejlesztését szolgáló elképzelések közül az egyik legfontosabb az Ibámerikai Nemzetek Általános Titkárságának, a SEGIB-nek a felállítása volt. A San Joséban elfogadott határozatban (Declaración de San José) elfogadták a szervezet alapszabályát, rész-

7 William Chislett: Inside Spain. In: <http://www.realinsitutoelcano.org/insidespain>. No. 18. 2005.11.03
8 Caestino del Arenal: Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas? In: <http://www.realinsitutoelcano.org>. Documento de Trabajo NO 37/2004.

letesen meghatározták működésének alapelveit és finanszírozásának módját is. A SEGIB élére az Amerikaközi Fejlesztési Bank korábbi elnökét, *Enrique Iglesias* neveztek ki. Az alapszabály értelmében a titkárság a politikai párbeszéd és együttműködés egyik legfőbb fóruma, amelynek célja az ibéramerikai közösség kohéziójának megerősítése, a tagállamok álláspontjának koordinálása, a csúcsertekezlet által kidolgozott iránymutatások végrehajtása, valamint az értekezletek előkészítésében való aktív közreműködés. Feladata azonban ennél sokrétűbb, mivel kidolgozza azokat a programokat, amelyek a szegénység és a társadalmi egyenlőtlenségek mérséklését, az oktatás (beleértve az alap-, a közép- és a felsőfokú oktatást) fejlesztését, a latin-amerikai államok adósságállományának csökkentését szolgálják, és támogatja megvalósulásukat. A titkárság felelős az Európai Unió és Latin-Amerika országai közötti csúcstalálkozók megszervezéséért, az EU-val megkötendő megállapodások előkészítéséért, továbbá a nemzetközi kereskedelmet érintő tárgyalások lebonyolításáért.⁹

A SEGIB működési költségeinek közel 80 százalékát Spanyolország fedezi. A spanyol diplomácia azonban szeretné elérni, hogy Portugália, valamint Brazília és Mexikó az eddigieknél nagyobb arányban járuljon hozzá a szervezet költségvetéséhez. Jelenleg Portugália 1,47 százalékkal, Brazília 5,45 százalékkal, Mexikó pedig 4,23 százalékkal veszi ki a részét a kiadások fedezéséből. Ezen a téren az egyik legsürgetőbb feladat, hogy a tagállamok teljesítsék a SEGIB műkö-

déséhez szükséges befizetést, amit a titkárság vezetőjének kell ellenőriznie.

A csúcskonferencián fontos szempont volt az *oktatás fejlesztését szolgáló kezdeményezések támogatása a régióban*. A tagállamok között konszenzus jött létre arról, hogy növelik az oktatási célú beruházásokat és intenzívebbé teszik a térség országai közötti együttműködést az oktatás területén. 2005-ben pedig a kultúra, a tudomány és az oktatás irányításáért felelős szakemberek nemzetközi konferenciát tartottak, amelyen az oktatási intézmények mellett a magánszervezetek is részt vettek. E konferencia célja az oktatás fejlesztésének előmozdítása, az írástudatlanság felszámolása mellett a latin-amerikai államok adósságállományának elengedése volt az oktatási szektorba történő befektetések segítségével.

A *fejlesztési együttműködés* területén – a spanyol diplomácia közreműködésének köszönhetően – megalapították a nemzetközi fejlesztéssel foglalkozó Együttműködési Igazgatóságot (AECL). Az AECL konferenciát hívott össze a latin-amerikai országokban működő, a fejlesztéspolitika végrehajtásáért felelős ügynökségek részvételével. A fejlesztési segélyezés terén az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Céljainak elérése, továbbá a fejlesztési együttműködés keretét adó intézményrendszer megerősítése kapott különös figyelmet. A megvalósítás érdekében 21 programtervezetet dolgoztak ki olyan területeken, mint az oktatás, a város- és vidékfejlesztés, a kis- és közepes vállalatok támogatása. A szakminiszterek szektorális megbeszélésein a köz-

9 Calestino del Arenal: De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005) In: <http://www.realinstitutoelcano.org>; Documento de Trabajo NO 5, 2005, 27/1/2005.

igazgatással, az államberendezkedés megreformálásával, a turizmus kérdéseivel, az egészségüggyel, az oktatással, a környezetvédelemmel és a globális felmelegedés elleni küzdelemmel, az ivóvízellátás biztosításával, valamint az ifjúságüggyel kapcsolatos témák kerültek napirendre.

Végül célul tűzték a Közép-Amerika és az Európai Unió közötti tárgyalások (elsősorban az EU és az Andesi Közösség, illetve a Közép-Amerikai Közös Piac között) előmozdítását, a régióban lévő *regionális szabadkereskedelmi övezet* megerteremtését.¹⁰

Az ibéramerikai nemzetek XIV. konferenciáján tehát konkrét intézkedéseket fogadtak el, hogy biztosítsák az ibéramerikai államok koordináló szerepét a nemzetközi kapcsolatokban. Az elfogadott határozat megerősítette a multilaterális épülő párbeszéd, az ENSZ intézményi reformjának, valamint a spanyol diplomácia által kezdeményezett, civilizációs közötti szövetség (Alianza de Civilizaciones) megerteremtésének szükségességét. Annak érdekében, hogy a San Joséban elfogadott határozatban foglaltak maradéktalanul teljesüljenek, folytatni kell a politikai párbeszédet a légi közlekedés, a korrupció elleni harc, az ibéramerikai államok igazságügyi szervei közötti együttműködés, a gazdasági-társadalmi fejlődés ösztönzése, a város- és vidékfejlesztés, a fenntartható fejlődés előmozdítása, valamint a terrorizmus elleni közös fellépés területén.

Ezeknek az elképzeléseknek a megvalósításához az Ibéramerikai Nemzetek Általános Titkárságának mint a latin-amerikai államok együttműködését és a kö-

zöttük lévő párbeszédet szabályozó fórumnak kell ideális hátteret biztosítania. A SEGIB-nek gondoskodnia kell olyan mechanizmusok kialakításáról, amelyek elősegítik a térségben élő állampolgárok és a civil társadalom képviselőinek fejlesztési programokban való részvételét.

3. Az ibéramerikai közösség XV. csúcsertekezlete és annak eredményei

Az ibéramerikai nemzetek 2005. október 13. és 15. között megtartott XV. konferenciájának színhelye a spanyolországi Salamanca városa volt. Az esemény nemzetközi jelentőségét növelte, hogy a tagállamok állam- és kormányfői, illetve szakminiszterei mellett a találkozón megjelent *Kofi Annan* ENSZ-főtitkár, *José Manuel Durao Barroso*, az Európai Bizottság elnöke és *Joseph Borrel*, az Európai Parlament elnöke, valamint az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának irányításáért felelős biztosa, *Javier Solana* is.

A csúcsertekezlet a régió gazdasági-társadalmi helyzetével, a migráció kérdésének szabályozásával foglalkozott, valamint a témák között szerepelt a nemzetközi beruházások előmozdítása a latin-amerikai térségben. Gazdasági téren elsőbbséget élvezett az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Céljainak teljesítése – különös tekintettel a szegénység, az éhezés és az írástudatlanság elleni fellépésre – és a fejlesztéspolitikával kapcsolatos tagállami elképzelések megvitatása.

Az Ibéramerikai Nemzetek Általános Titkársága elfogadta a 2005-re szóló (megközelítőleg 5,3 millió eurós) költ-

10 Carlos Malamud – Tomás Mallo: La Cumbre Iberoamericana de Costa Rica: El declive de las cumbres o una cumbre de transición? In: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos>, 16/12/2004.

ségvetését, amelynek közel 70 százalékát Spanyolország, Portugália és Andorra biztosította.¹¹

A salamancai konferencia feladatai közé tartozott még az Európai Unió és Latin-Amerika közötti találkozó megszervezése, amelyet a következő évben, 2006. májusban hívtak össze.

A résztvevő állam- és kormányfők által elfogadott nyilatkozat a nemzetközi politikában a multilateralizmus és az ENSZ szerepét, a nemzetközi konfliktusok megelőzése érdekében a párbeszéd és a tárgyalások folytatását hangsúlyozta. A fő cél egy olyan térség megteremtése, amely a demokratikus berendezkedésen, a területi és szociális kohézió, a fenntartható fejlődés elvén, illetve az emberi jogok tiszteletben tartásán alapul.¹²

A tagállamok legmagasabb rangú állami vezetői mellett fontos szerepet kaptak a vállalati szektor és a civil társadalom képviselői is. A megbeszélések egyrészt lehetőséget teremtettek a vállalati szféra szereplői és a civil társadalom közötti együttműködés kiszélesítésére, másrészt a régiót leginkább érintő gazdasági-társadalmi kihívások megvitatására. A vállalati szektor és az állampolgárok közreműködése a fejlesztési együttműködést szolgáló programokban pedig különösen fontos a latin-amerikai térség jövője szempontjából.

A Salamancában megtartott találkozó eredményeit a tagállamok által konszenzussal elfogadott határozatban fogalmazták meg, amely a következő területeket érintette:

- A tagállamok – összhangban a nemzetközi joggal – megerősítették a nemzetközi terrorizmus elleni közös fellépés szükségességét. Ezen a téren meghatározó lehet az ibéramerikai igazságszolgáltatás intézményrendszerének tagjai (Legfelsőbb Bíróság, Ügyészség és más bírói szervek) közötti együttműködés szorosabbra fűzése annak érdekében, hogy a terrorizmus mellett a szervezett bűnözés, a korrupció és a drogkereskedelem is visszaszorítható legyen.
- A bevándorláspolitikát illetően a résztvevők kiemelték, hogy az emberi méltósághoz való jog tiszteletben tartása mellett ki kell alakítani a migráció kérdését szabályozó közös politikát, és megfelelő cselekvési programokat kell kidolgozni. A SEGIB ugyanebben az évben nemzetközi konferenciát hívott össze a migráció témakörében.
- Kuba vonatkozásában a tagállamok kezdeményezték, hogy az Egyesült Államok oldja fel a szigetország ellen bevezetett gazdasági, kereskedelmi embargót. Egyben felszólították az amerikai kormányt, hogy teljesítse az ENSZ Közgyűlése által hozott, a blokádnak megszüntetésére vonatkozó határozatot.
- A Stan hurrikán által leginkább sújtott közép-amerikai térség (Mexikó, Honduras, Guatemala, El Salvador) számára humanitárius segélyalapot hoztak létre, az azonnali segítségnyújtás és az érintett országok helyreállításának elősegítésére. A SEGIB konkrét

11 Los retos de la XV. Cumbre Iberoamericana. In: El Mundo, 2005. október 13-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/10/13/espana/1129226432.html>.

12 XV Cumbre Iberoamericana: Iberoamérica: Una comunidad con voz propia. In: <http://www.cumbre-iberoamericana.org/cumbreiberoamericana/ES/informaciongeneral/xvCumbre/Iberoamericana/default.htm>.

együttműködést szolgáló javaslat-tervezetet dolgozott ki, amely előmozdította a természeti katasztrófa utáni újjáépítést.

- Nicaragua tekintetében az ibéramerikai államok képviselői kijelentették, hogy a szembenálló feleknek tartózkodniuk kell minden olyan tevékenységtől, amely tovább rontja az instabil belpolitikai helyzetet, és tárgyalások útján megegyezésre kell törekedniük a konfliktus megoldása érdekében.
- Haiti esetében a fő hangsúly továbbra is az ENSZ békefenntartó missziója küldetésének végrehajtására (az ország újjáépítésében való közreműködés, az ideiglenes kormány támogatása a választások megszervezése érdekében) került.
- A térségben lévő regionális integrációs szervezetek (Andesi Közösség, Caricom, Mercosur, Dél-Amerikai Nemzetek Közössége) továbbfejlesztésére kezdeményezést fogadtak el, amelynek célja az együttműködés elmélyítése és a korábban megkötött megállapodások új tartalommal való megtöltése volt. Emellett ösztönözni kell az Európai Unió és az Andesi Közösség országai közötti tárgyalásokat egy szabadkereskedelmi övezet létrehozása érdekében. Az integráció kialakításának szándéka az energetika területére (Petrocaribe-kezdeményezés) is kiterjedt. A 2004-ben, San Joséban elfogadott megállapodásnak megfelelően ugyanis a közeljövőben ki kell építeni a Közép- és Dél-Amerika országai közötti gáz- és elektromos hálózatot.

- Az oktatás területén cselekvési tervet fogadtak el, amelynek célja az írástudatlanság felszámolása és az alapfokú oktatás fejlesztése volt, különös tekintettel az alacsony iskolázottságú és hátrányos helyzetű társadalmi rétegek szempontjaira. Az Ibéramerikai Nemzetek Általános Titkársága pedig előkészítette az oktatásra, a tudományos tevékenységre vonatkozó megállapodás tervezetét.
- A Malvin-szigetek hovatartozásának kérdésében fontos az Argentína és Nagy-Britannia közötti tárgyalások folytatása és a megegyezés, tekintettel a szigetcsoport területi integritására.
- Végül az ibéramerikai tagállamok kötelezettséget vállaltak a régióban a vízgazdálkodással kapcsolatos cselekvési terv kidolgozására, végrehajtására és megvalósításának figyelemmel kísérésére.¹³

Az ibéramerikai államok Salamancában megrendezett konferenciáján tehát előrelépés történt a térség gazdasági-társadalmi fejlődését szolgáló programok kidolgozása, az Európai Unió és a latin-amerikai integrációs szervezetek közötti tárgyalások, valamint a régió országai közötti oktatási, tudományos és kulturális együttműködés terén. A csúcsertekezleten elfogadott határozatban foglaltak sikeres megvalósulása nemcsak az egyes államok kormányainak erőfeszítéseitől függ, hanem attól is, hogy a civil társadalom és a vállalati szektor képviselői mennyire hatékonyan vesznek részt a programok végrehajtásában.

13 Lásd részletesen: XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Declaración de Salamanca In: <http://www.cei.es/xvcumbreddec.htm> és Comunicados Especiales de la Cumbre de Salamanca. El Mundo, 2005. október 15-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/10/15/espana/1129405474.html>.

4. A Montevideóban megtartott XVI. találkozó értékelése

Az ibéramerikai államok XVI. csúcskonferenciáját 2006. november 3. és 5. között az uruguayi Montevideóban hívták össze. Az állam- és kormányfők, valamint a szakminiszterek tárgyalásainak középpontjában a bevándorlás kérdésének jogi szabályozása, a terrorizmus elleni nemzetközi fellépés koordinálása és a globális felmelegedés elleni küzdelem állt. Spanyolország a korábbi csúcstalálkozók tapasztalataira építve aktív szerepet játszott a latin-amerikai régiót érintő megbeszéléseken. A spanyol király, *Don Juan Carlos* és Zapatero kormányfő tárgyalásokat folytatott *Michelle Bachelet* chilei elnökasszonnyal, *Vicente Fox* mexikói, *Oscar Arias* Costa Rica-i és *Tabaré Vazquez* uruguayi elnökkel.

A spanyol miniszterelnök beszédében a globális felmelegedés veszélyeire hívta fel a figyelmet, mindenekelőtt az elszivatagosodás folyamatára, az egyre jobban fokozódó éhínségre és a szegénység elterjedésére. Zapatero kijelentette, hogy a globális felmelegedés és az alultápláltság miatt évente mintegy 45 millió ember hal meg, a világ népességének közel fele pedig napi 2 dollárból él. A szegénység a latin-amerikai térségben megközelítőleg 200 millió embert érint. Ezért a kormányfő a szegénység és a globális felmelegedés elleni közös fellépés szükségességét hangsúlyozta. E kezdeményezéshez később csatlakozott a többi latin-amerikai ország vezetője is.

A csúcsertekezleten fontos szerepet játszottak a civil társadalom képviselői. A

civil szervezetek feladatai közé tartozott a térséggel kapcsolatos javaslatok és elképzelések kidolgozása az állam- és kormányfők számára. Emellett tárgyalásokat folytattak magas rangú állami vezetőkkel is, és határozatot fogadtak el a migráció szabályozásáról és a fejlesztési együttműködés témakörében. A megbeszélések célja az egymás közötti vélemény- és tapasztalatcsere elősegítése volt olyan kérdésekben, mint például a fejlesztéspolitika, a szegénység mérséklésére irányuló programok, az állampolgári és gazdasági, szociális, illetve kulturális jogok biztosítása. Az állam- és kormányfők, valamint a civil szervezetek kölcsönösen elkötelezték magukat egy szolidáris társadalom megteremtése mellett.¹⁴

A Montevideóban összehívott ibéramerikai értekezleten a tagállamok állam- és kormányfői által konszenzussal elfogadott záró határozat legfontosabb elemei a következők voltak:

- A latin-amerikai államok a nemzetközi politikában hangsúlyozták az ibéramerikai közösség hagyományait és értékeit, a fejlesztési együttműködés területén pedig célul tűzték az ENSZ Millenniumi Fejlesztési Céljainak mielőbbi teljesítését. Megfogalmazták a régióban a jó kormányzás kiépítéséhez szükséges feltételeket.
- Az oktatás és kultúra területén a tagállamok megállapodtak egy ibéramerikai kulturális alapokmány kidolgozásáról, az alapfokú oktatás fejlesztéséről és az írástudatlanság felszámolását szolgáló programok (2008 és 2015 közötti) beindításáról.

¹⁴ La sociedad civil se reúne en Uruguay para hacer sus reivindicaciones sociales a los Gobiernos, El Mundo 2006. november 3-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/11/02/solidaridad/1162464229.html>.

- A migráció kérdésében elfogadott határozat jogilag a származási, a tranzit- és a célország felelősségét emelte ki, és ezt a jelenséget bilaterális és multilaterális megállapodások keretében kívánta szabályozni. A tagállamok egyetértettek abban, hogy a migrációs politikának maradéktalanul tiszteletben kell tartania a bevándorlók alapvető emberi jogait, így többek között a munkához jutás jogát, a tisztességes megélhetéshez és a család fenntartásához fűződő jogokat. A tagállamoknak tartózkodniuk kell minden olyan intézkedés és kényszerítő eszköz alkalmazásától, amely gátolja e jogok érvényesítését. A bevándorlás helyi és regionális szinten meghatározó szerepet játszik a szegénység csökkentésében és pozitív hatással van a fogadó ország gazdasági növekedésére. (A pozitív hatásokat megerősítik azok a tanulmányok, amelyeket az Amerikai Fejlesztési Bank készített a latin-amerikai térségben megvalósuló külföldi tőkeberuházásokról.)
- Az ENSZ Latin-Amerikai Gazdasági és Szociális Bizottságának 2006-ban közzétett jelentése szerint a latin-amerikai bevándorlók száma az elmúlt években a korábbi 21 millióról (2000) mintegy 25 millió főre emelkedett (2006). A legkedveltebb célországok közé tartozik az Egyesült Államok és Spanyolország, azonban 3 millióra te-

hető a latin-amerikai régió országait (elsősorban Argentína, Costa Rica és Venezuela) célba vevő bevándorlók számaránya.¹⁵

- Különnyilatkozatot fogadtak el a terrorizmus elleni közös fellépés, az Egyesült Államok által Kuba ellen bevezetett gazdasági, kereskedelmi szankciók eltörlésének, a Falkland-szigetek szuverenitásának kérdésében, valamint a Mexikó és az USA határa mentén felépített, az illegális bevándorlást megakadályozó fal ügyében.¹⁶
- Az energetika területén a megújítható energiaforrások használata és az energiahatékonyság növelése kapott hangsúlyt, különös tekintettel a fenntartható fejlődés szempontjaira.

A spanyol diplomácia erőfeszítéseinek köszönhetően létrehoztak egy ibéramerikai alapot annak érdekében, hogy a régióban élő lakosság döntő többségének biztosítsák a vezetékes ivóvízellátást. Spanyolország kötelezettséget vállalt arra, hogy pénzügyileg is hozzájáruljon ezen alap működtetéséhez.

Ugyancsak spanyol javaslat alapján fogadták el a tagállamok a természeti katasztrófák megelőzését és a latin-amerikai térségben a demokratikus intézményrendszer megerősítését célzó programot, amelyre mintegy 40 millió euró keretet biztosítottak.¹⁷ E program költségeinek jelentős részét Spanyolország finanszírozta.

15 La Cumbre Iberoamericana concluye con un llamamiento a no criminalizar la inmigración, El Mundo, 2006. november 5-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/11/05/internacional/1162736786.html>.

16 A tagállamok szerint az Egyesült Államok és Mexikó határa mentén felállított fal összeegyeztethetetlen az államok közötti jóhiszemű együttműködés és gyakorlat elvével.

17 Zapatero: El cambio climático ha provocado ya más muertos que el terrorismo internacional, El Mundo, 2006. november 4-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/11/04/internacional/1162654299.html>.

Az ibéramerikai nemzetek Uruguayban megrendezett konferenciáján egy sor kezdeményezést és programot fogadtak el a régió tagállamai közötti oktatási-kulturális együttműködés továbbfejlesztése, a migráció kérdésének szabályozása, a terrorizmus elleni közös fellépés, valamint az energetika területén. Az értekezleten az állam- és kormányfők által elfogadott záró határozat (Declaración de Montevideo de los Jefes de Estado y de Gobierno) pedig ambíciós célkitűzéseket fogalmazott meg a latin-amerikai kontinens jövőbeli fejlődésére vonatkozóan.

5. A Santiago de Chilében elfogadott cselekvési terv és következményei

Az ibéramerikai nemzetek XVII. csúcsertekezletét 2007. november 9. és 11. között Chile fővárosában, Santiago de Chilében rendezték. Az állam- és kormányfők mellett a találkozón jelen volt a SEGIB vezetője, Enrique Iglesias, továbbá az ENSZ újonnan megválasztott főtitkára, *Ban Ki-moon* is.

A csúcsertekezlet tárgyalásainak középpontjában a gazdasági-szociális kohézió megteremtése a régióban, valamint az egyes tagállamok (pl. Uruguay és Argentína, Spanyolország és Venezuela) között kialakult politikai nézeteltérések rendezése állt.

A SEGIB főtitkára megnyitó beszédében hangsúlyozta: fontos a latin-amerikai térségre vonatkozó szociális „paktum” megkötése és az egyenlő lehetőségek megteremtése valamennyi állampolgár számára. Szorgalmazta, hogy a latin-

amerikai országok kormányai működjenek együtt a szegénység és a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése érdekében. Ezen a téren az ibéramerikai államok közötti vélemény- és tapasztalatcserre jelentős mértékben elősegítheti a régióban tapasztalható társadalmi és regionális különbségek felszámolását. Enrique Iglesias egy olyan társadalombiztosítási rendszerre vonatkozó megállapodás megkötését sürgette, amely megközelítőleg ötmillió munkavállalót, köztük 600 ezer spanyol állampolgárt érint.

A kezdeményezéshez csatlakozott Michelle Bachelet chilei elnök asszony is, aki előadásában határozottan kiállt a régió tagállamainak szociális ellátórendszerét érintő megállapodás terve mellett. Ez a megoldási módozat ugyanis hosszabb távon nemcsak a demokratikus rendszerek legitimitását, hanem az állampolgárok számára az esélyegyenlőség lehetőségét is biztosíthatja. A társadalmi téren megmutatkozó egyenlőtlenségek ugyanis nagymértékben hozzájárulnak a régió országaiban a politikai instabilitás kialakulásához. A latin-amerikai kontinensen központi probléma a szegénység és a rossz életkörülmények között élő lakosság helyzete (a népesség mintegy fele szegénységben él, és megközelítőleg 50 millió ember nem rendelkezik társadalombiztosítással).¹⁸

Az ENSZ főtitkára felkarolta ezeket az elképzeléseket, és beszédében a szociális kohézió fontossága mellett a béke és a biztonság, a gazdasági-társadalmi fejlődés, valamint az emberi jogok védelmének témakörét is érintette.

A latin-amerikai országok értekezletére rányomta a bélyegét az Argentína és

¹⁸ Vázquez a Kirchner en la Cumbre 'Qué el río Uruguay nos traiga un abrazo fraterno, El Mundo, 2007. november 9-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/11/09/internacional/1194566794.html>.

Uruguay között kialakult nézeteltérés egy, a határ mentén épített papírgyár működésével kapcsolatban. Argentína elnöke, *Nestor Kirchner* nyugtalanságának adott hangot, amiért Uruguay engedélyezte a papírium működését. Az uruguayi elnök, *Tabaré Vázquez* elkötelezte magát a párbeszéd és a tárgyalások folytatása mellett, így a spanyol diplomácia közvetítésének köszönhetően sikerült békés úton rendezni a két ország között fennálló vitás kérdést.¹⁹

A másik érdekellentét a spanyol uralkodó, *Don Juan Carlos* és a venezuelai elnök, *Hugo Chávez* között bontakozott ki. *Zapatero* spanyol kormányfő beszédét *Chávez* hangos bekiabálásokkal többször megszakította, és a korábbi miniszterelnököt, *José Maria Aznart* fasisztának nevezte, továbbá államcsíny előkészítésének kísérletével is megvádolta. Ekkor a spanyol király – a diplomácia gyakorlat szokásaitól eltérően – a venezuelai elnök felé fordult, és azt kérdezte: „Miért nem hallgatsz már el végre?” *Chávez* mellett a szintén baloldali *Daniel Ortega* nicaraguai elnök állt ki, aki beszédében élesen bírálta a spanyol áramszolgáltatató, a *Fenosa* tevékenységét.²⁰

A spanyol kormány demokratikus értékek és jogállamiság mellett elkötelezettségének egyik legfőbb megnyilvánulásaként értékelhető, hogy *Zapatero* miniszterelnök – tekintet nélkül a pártpolitikai álláspontra – védelmébe vette a korábbi kormányfőt, *José Maria Aznart*. A spanyol kormányfő felhívta *Chávez* figyelmét arra, hogy a csúcsertekezlet az ibéramerikai közösség polgárait képvise-

lő, demokratikus elkötelezettségű kormányok vezetőiből áll, akik kölcsönösen tiszteletben tartják egymás érdekeit. *Zapatero* szerint a *José Maria Aznar* vezette Spanyol Néppártot a spanyol nép demokratikus úton választotta meg, ezért a választópolgárok döntését el kell fogadni és tiszteletben kell tartani.

Diplomáciai szempontból a spanyol uralkodó fellépése döntő fontosságúnak bizonyult a két ország vezetője közötti nézeteltérés későbbi rendezése során.

A venezuelai–spanyol kapcsolatok *Chávez* agresszív és konfrontatív kijelentése után megromlottak. A venezuelai elnök több alkalommal éles kirohanást intézett az országban működő spanyol transznacionális vállalatok ellen, államosítással fenyegetve meg őket. Venezuelában a spanyol vállalatok (*BBVA*, *Santander*, *Mapfre*, *Prisa-csoport*, *Repsol*, *Telefónica*) 1999 óta mintegy 1700 millió euró értékben ruháztak be, főleg a bank- és a szolgáltatási szektorban, az olajiparban, valamint a telekommunikációs ágazatokban.

Chávez élesen bírálta *Zapatero* miniszterelnököt és *Don Juan Carlos* spanyol királyt is, mivel védelmükbe vették *Aznart*, a korábbi néppárti kormányfőt. A venezuelai elnök nyilvános bocsánatkérésre szólította fel a spanyol uralkodót, mondván, felszólalásával megsértette a venezuelai nép méltóságát. A spanyol külügyminiszter, *Miguel Ángel Moratinos* nyugalomra intett és kifejtette, hogy *Chávez* kijelentései egyáltalán nem segítik elő a két ország közötti nézeteltérés békés úton való rendezését, a párbeszéd további folytatását. Egyben felszólította

19 Las tensiones marcan la Cumbre de los líderes iberoamericanos, *El Mundo*, 2007. november 10-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/11/10/internacional/1194663892.html>

20 El Rey se enfrenta a gritos con Chávez en defensa de Aznar: Por qué no te callas? *El Mundo*, 2007. november 11-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/11/10/internacional/1194711476.html>

a venezuelai elnököt, hogy tartsa tiszteletben a spanyol vállalatok érdekeit.²¹

A Spanyolország és Venezuela közötti kapcsolatok terén döntő fordulatnak számított Hugo Chávez 2008. július 24-én tett látogatása Palma de Mallorcán. A venezuelai elnök személyesen találkozott a spanyol királlyal, a két államfő pedig kézfogással formálisan pontot tett a 2007. novemberi ibéramerikai értekezleten lezajlott incidens végére. Hugo Chávez ezt követően Madridba utazott, ahol Zapatero miniszterelnökkel olajszállítási megállapodást kötött, amelyben felajánlotta a spanyol kormányfőnek, hogy Venezuela kész napi tízezer hordó olajat szállítani Spanyolországának, kedvezményes áron, évente mintegy 400 millió dollár értékben.²² Mindazonáltal a formális kibékülés ellenére a két ország közötti nézeteltérés számos kérdésben (transznacionális vállalatok államosítása, demokrácia és jogállamiság értelmezése) továbbra is fennmaradt.

A Spanyolország és Venezuela, valamint az Argentína és Uruguay közötti vita rendezését követően a latin-amerikai tagállamok állam- és kormányfői cselekvési tervet fogadtak el a régióra vonatkozóan, amelynek legfontosabb elemei a következők:

- A térség valamennyi állampolgára számára, közfinanszírozás alapján, társadalombiztosítási rendszer kiépítése annak érdekében, hogy előmozdítsák a latin-amerikai kontinensen a szociális kohézió megteremtését.
- A foglalkoztatottak arányának növelése a nemzetközi munkaügyi normák alkalmazása és magas szintű termelékenységű biztosító munkahelyek révén.
- Az oktatás területén a tagállamok elfogadtak egy olyan kezdeményezést, amely az egyetemi hallgatók, az oktatók és a doktoranduszok mobilitását hivatott elősegíteni. Az Ibéramerikai Nemzetek Általános Titkárságát azzal a feladattal bízták meg, hogy dolgozzon ki javaslatokat a latin-amerikai országok adósságállományának csökkentésére az oktatásba és kutatás-fejlesztésbe való beruházások révén. Egyúttal a közoktatás fejlesztéséről és az írástudatlanság felszámolásáról szóló programot is elindítottak.
- Az energetika terén tovább folytatták a korábban már megkezdett, az energiamegtakarítás és az energiahatékonyság növelését, valamint a megújuló energiaforrások használatának széles körű elterjesztését szolgáló programokat, különös tekintettel a globális felmelegedés veszélyeire.
- A SEGIB feladata lett továbbá, hogy nemzeti szakértők bevonásával építsen ki egy sürgősségi előrejelző rendszert a természeti katasztrófák jelzésére. Ennek a célnak az elérése érdekében ösztönözni kell a civil szervezeteket, hogy közreműködjenek a természeti katasztrófák által okozott károk enyhítésében.
- A bevándorlást illetően a latin-amerikai országok megállapodtak egy olyan cselekvési program kidolgozásáról, amely elősegíti a bevándorlók alapvető emberi jogainak tiszteletben tartását.

21 Chávez 'revisa a fondo' las relaciones con España y amenaza las empresas, El Mundo, 2007. november 14-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/11/14/espana/1195059800.html>

22 Hugo Chávez afirma que el Rey Don Juan Carlos 'es un señor muy travieso', El Mundo, 2008. július 26-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/26/espana/1217028795.html>

- Haiti vonatkozásában a tagállamok kijelentették, hogy további együttműködésre és párbeszédre van szükség a szigetország intézményi-politikai stabilitásának és gazdasági-szociális fejlődésének biztosítása érdekében.
- A SEGIB jelentést készített a Madridban és az El Salvadorban megtartott nemzetközi konferenciák eredményeiről, melyek a közepes jövedelmű országok közötti gazdasági, kereskedelmi kapcsolat intenzívebbé tételére irányultak.
- Végül a SEGIB tanulmányt készített egy ibéramerikai szolidaritási és kohéziós alap felállításáról.²³

Az ibéramerikai nemzetek XVII. csúcstekezetén a régióra vonatkozó szociális paktum megkötése mellett az oktatási, kulturális és az energetikai területen való együttműködés elmélyítése, valamint a globális felmelegedés, a szegénység és a társadalmi egyenlőtlenségek enyhítésére irányuló kezdeményezések kerültek a középpontba.

A spanyol diplomácia meghatározó szerepet játszott ezen elképzelések és a régióval kapcsolatos cselekvési tervek elfogadásában. Spanyolország sikeresen közvetített Argentína és Uruguay között a vitás kérdésekben, és a venezuelai elnökkel, Hugo Chávazzal kialakult nézeteltérést is a diplomácia eszköztárának kihasználásával simította el.

Spanyolországnak az elkövetkező időszakban továbbra is jelentős befolyása lesz az ibéramerikai közösség csúcstalálkozó napirendi pontjainak meghatározásában és a térségre vonatkozó cselekvési tervek kialakításában.

A szegénység és a társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése, a latin-amerikai országokba irányuló fejlesztési segélyek összegének növelése mellett a spanyol Latin-Amerika-politika középpontjában a regionális integrációs szervezetek és az Európai Unió közötti tárgyalások további ösztönzése áll. Ez utóbbi kezdeményezés célja, hogy a latin-amerikai kontinensen 2010-ig egy szabadkereskedelmi övezet jöjjön létre.

Ugyanakkor Kuba, Bolívia, Nicaragua és Venezuela a szabadkereskedelmi megállapodásokkal szemben egyfajta alternatív ernyőszervezetet (Alternativa Boliviana para los Américas, ALBA) hozott létre. Az ALBA 2008. január 26-án Caracásban megtartott értekezletén a tagállamok döntöttek arról, hogy a szervezetet katonai szövetséggé kell fejleszteni. A szervezetben Venezuela játszik meghatározó szerepet, és a szabadkereskedelemmel, valamint a gazdasági liberalizációval szemben az állam gazdaságirányító szerepét hangsúlyozza. A regionális integrációs szervezet a térség gazdasági fejlődését kívánja előmozdítani, fellépve a szegénység és a társadalmi kirekesztettség minden megnyilvánulása ellen. A szervezet a legszegényebb országok megsegítése érdekében strukturális alapot hozott létre.

A latin-amerikai államok részéről ugyancsak fontos lépés volt a Déli Fejlesztési Bank (Banco del Sur) megalapítása 2007. december 9-én, Argentína, Bolívia, Brazília, Ecuador, Paraguay és Venezuela részvételével. Ennek a kezdeményezésnek a célja egy latin-amerikai államokat tömörítő pénzügyi intézmény felállítása volt a Nemzetközi Valutalappal

²³ Declaración de Santiago de Chile, „El Plan de Acción” de la Cumbre, El Mundo, 2007. november 10-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/11/10/internacional/1194718627.html>

és a Világbankkal szemben. A Déli Fejlesztési Bank ellenőrzi tagállamainak pénzügyi forrásait és hiteleket nyújt, költségvetéséhez pedig mintegy 800 millió USA-dollárral járulnak hozzá a résztvevő tagok.²⁴

Megállapíthatjuk, hogy az elmúlt években egy sor regionális integrációs szervezet (UNASUR, ALBA, Riói Csoport) alakult meg a latin-amerikai kontinensen. Ezek közül azonban egyik sem tudott tartós együttműködést kialakítani a latin-amerikai országok között. Az ALBA erőteljesen ideológiai-politikai tartalmú (Hugo Chávez az Egyesült Államok neoliberális gazdaságpolitikája ellen irányuló eszköznek tekinti), és kizárólag autarch gazdasági elképzelésekre épül a szabadkereskedelemmel szemben. A világ gazdaságban ugyanakkor az USA befolyása alatt álló nemzetközi pénzügyi intézmények (Nemzetközi Valutaalap, Világbank) befolyása megkérdőjelezhetetlenné vált. Ebben a vonatkozásban az ALBA és a Déli Fejlesztési Bank ambiciózus elképzelései meglehetősen illuzórikusnak tekinthetők.

Konklúzió

Az ibéramerikai államok eddig megtartott csúcsertekezleteinek tapasztalatai alapján elmondható, hogy Spanyolország mindvégig aktív résztvevője és szereplője a latin-amerikai országok együttműködésének keretétől szolgáló legmagasabb szintű fórumnak.

A José Luis Rodríguez Zapatero által irányított Spanyol Szocialista Munkáspárt szakított a korábbi jobbközép Spanyol Néppárt Latin-Amerika-politikájával,

amely a térségben Spanyolország hegemón szerepére és az Egyesült Államok politikájának feltétlen támogatására épült. A szocialista kormány a régió országai közötti bilaterális kapcsolatok fejlesztése mellett a multilateralizmus elvére épülő együttműködés szükségességét hangsúlyozza.

A spanyol diplomácia Latin-Amerika-politikájának középpontjában a térség országai közötti politikai, gazdasági, kereskedelmi és kulturális együttműködés elmélyítése, a szegénység és a társadalmi egyenlőtlenségek elleni közös fellépés, a gazdaság fejlesztését elősegítő beruházások ösztönzése, valamint a globális felmelegedés elleni küzdelem áll.

Spanyolország ezen elképzelések kialakítása során arra törekszik, hogy megnyerje a mérsékelt politikai vezetésű latin-amerikai államok (elsősorban Argentína, Brazília, Chile, Kolumbia) támogatását, elengedhetetlenül az erősen baloldali irányítású és az Egyesült Államok politikáját erőteljesen bíráló országok (Bolívia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela) befolyását.

Spanyolország emellett közvetítő szerepet kíván betölteni az Európai Unió és Latin-Amerika közötti politikai-gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok továbbfejlesztése, illetve a regionális integrációs szervezetek (Andesi Közösség, Közép-Amerikai Közös Piac, Mercosur) és az EU közötti tárgyalások ösztönzése terén.

A fent említett elgondolás megvalósítása terén döntő szerephez juthat a spanyol EU-elnökség 2010 első felében, amely minden bizonnyal napirendre tűzi a latin-amerikai térség és az Európai Unió közötti sokoldalú kapcsolatok elmélyítését.

²⁴ Josette Altmann: Alba un proyecto alternativo para América Latina? In: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?_af=08/02/2008), 08/02/2008.

Irodalom

- Celestino del Arenal: Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas? In: <http://www.realinstitutoelcano.org>; Documento de Trabajo NO 37/2004.
- Celestino del Arenal: De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005) In: <http://www.realinstitutoelcano.org>; Documento de Trabajo NO 5, 2005, 27/1/2005.
- Carlos Malamud – Tomás Mallo: La Cumbre Iberoamericana de Costa Rica: El declive de las cumbres o una cumbre de transición? In: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos>, 16/12/2004.
- Domonkos Endre: A Zapatero-kormány EU-politikája (2004-2005). *Nemzetközi Tanulmányok Intézetének Tudományos Folyóirata*. In: <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=GTJSUX>
- Josette Altmann: Alba un proyecto alternativo para América Latina? In: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?>, 08/02/2008.
- Juan Pablo Soriano: España y América Latina durante el gobierno Zapatero: La difícil reconstrucción de los puentes. In: Esther Barbé: *España en Europe 2004-2008*, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, No. 4, Febrero 2008, Bellaterra (Barcelona): Institut Universitari d'Estudis Europeus.
- William Chislett: Spain's Main Multinationals: An Increasing Force in the Economy, In: www.realinstitutoelcano.org/wps/portal, 12/7/2007.
- William Chislett: Inside Spain. In: <http://www.realinstitutoelcano.org/insidespain>. No. 12. 2005.06.04.
- William Chislett: Inside Spain: In: <http://www.realinsituitoelcano.org/insidespain>. No. 18. 2005.11.03

Újságcikkek és más dokumentumok

- Los retos de la XV. Cumbre Iberoamericana. In: El Mundo, 2005. október 13-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/10/13/espana/1129226432.html>.
- XV Cumbre Iberoamericana: Iberoamérica: Una comunidad con voz propia. In: <http://www.cumbre-iberoamericana.org/cumbreiberoamericana/ES/informaciongeneral/xvCumbre/Iberoamericana/default.htm>.
- XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Declaración de Salamanca In: <http://www.cei.es/xvcumbredec.htm> és Comunicados Especiales de la Cumbre de Salamanca. El Mundo, 2005 október 15-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/10/15/espana/1129405474.html>.
- La sociedad civil se reúne en Uruguay para hacer sus reivindicaciones sociales a los Gobiernos, El Mundo 2006. november 3-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/11/02/solidaridad/1162464229.html>.

- La Cumbre Iberoamericana concluye con un llamamiento a no criminalizar la inmigración, El Mundo, 2006. november 5-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/11/05/internacional/1162736786.html>.
- Zapatero: El cambio climático ha provocado ya más muertos que el terrorismo internacional, El Mundo, 2006. november 4-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/11/04/internacional/1162654299.html>.
- Vázquez a Kirchner en la Cumbre 'Qué el río Uruguay nos traiga un abrazo fraterno', El Mundo, 2007. november 9-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/11/09/internacional/1194566794.html>.
- Las tensiones marcan la Cumbre de los líderes iberoamericanos, El Mundo, 2007. november 10-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/11/10/internacional/1194663892.html>
- Declaración de Santiago de Chile, „El Plan de Acción” de la Cumbre, El Mundo, 2007. november 10-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/11/10/internacional/1194718627.html>
- El Rey se enfrenta a gritos con Chávez en defensa de Aznar: Por qué no te callas? El Mundo, 2007. november 11-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/11/10/internacional/1194711476.html>
- Chávez 'revisa a fondo' las relaciones con España y amenaza las empresas, El Mundo, 2007. november 14-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/11/14/espana/1195059800.html>
- Hugo Chávez afirma que el Rey Don Juan Carlos 'es un señor muy travieso', El Mundo, 2008. július 26-i szám. In: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/07/26/espana/1217028795.html>
- Programa electoral de PSOE. Elecciones generales 2008. Motivos para creer. In: <http://www.psoe.es>

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

Belkereskedelem az Európai Unióban

Az Európai Tükör 2008. novemberi számában az Európai Unió vízi szállítási teljesítményének alakulását mutattuk be. A folyóirat jelen számában szintén egy az áruk elosztását biztosító szolgáltatási fajtáról, a belkereskedelemről lesz szó. Belkereskedelem alatt az egyes tagállamok saját piacain végzett kereskedelmi tevékenységet értjük, a tagállamok közötti kereskedelem megfigyelésével a külkereskedelem-statisztika foglalkozik. Belkereskedelemben, vagy a nomenklatúra szerinti elnevezése alapján kereskedelem, javítás nemzetgazdasági ágba három ágazat, a nagykereskedelem, a kiskereskedelem és az európai statisztikai rendszerben a kiskereskedelmi forgalom kívül számba vett járműkereskedelem (kis- és nagykereskedelem egyaránt), járműjavítás és üzemanyag-kiskereskedelem ágazat tartozik. 2004-ben a három ágazat együttes forgalma az Európai Unióban (EU-27) 7,1 billió eurót tett ki, aminek több mint felét, 55%-át a nagykereskedelmi forgalom jelentette. Az adatforrások – főként az Eurostat – az ágazat, illetve aláágazatok nemzetgazdasági súlyát rendszerint a pénzügyi vállalatok nélkül értelmezett, versenyfeltételek mellett működő szolgáltatószféra arányában határozzák meg. Ezt a megközelítést követve 2007-ben az Európai Unióban a kereskedelem, javítás ágazat-

ban a foglalkoztatottak 37%-a tevékenykedett, akik a teljes bruttó hozzáadott érték 26%-át állították elő. (Hazánkban 42, illetve 30% voltak az ugyanerre az évre megfigyelhető arányok.)

Az 1. táblázat a kereskedelem, javítás nemzetgazdasági ágba tartozó vállalkozások 2005. évi forgalmát és annak fél évtized során bekövetkezett változását mutatja be. Figyelemre méltó, hogy a növekedés ütemét tekintve a tagállamok közül Magyarország áll mindhárom tagállami rangsor élén, a járműkereskedelem, -javítás, üzemanyag-kiskereskedelem ágazat esetében például az ilyen jellegű cégek forgalma éves átlagban több mint negyedével bővült 2001 és 2005 között. A forgalom nagyságát tekintve mindhárom rangsort Nagy-Britannia vezeti.

Az egyes ágazatok teljesítményét a felhasználók igényei alapján mutatjuk be; a sort a legfontosabbnak tartott kiskereskedelemmel kezdjük.

Kiskereskedelem (NACE¹ 52)

2004-ben az Európai Unióban (EU-27) 3,7 millió vállalkozás tartozott a kiskereskedelem és javítás ágazatba, amely vállalatok forgalma 2,0 billió eurót, hozzáadott értékük pedig 384 milliárd eurót

1 A NACE az Európai Unió egységes gazdasági tevékenységi jegyzéke. Az elnevezés betűszó, amely a francia „Nomenclature statistique des activités économiques” elnevezésből ered. Magyar megfelelője a TEÁOR nomenklatúra.

1. táblázat. A kereskedelem, javítás nemzetgazdasági ágba tartozó vállalkozások forgalma ágazatonként és országonként, 2005

	Járműkereskedelem, javítás, üzemanyag-kiskereskedelem		Nagykereskedelem		Kiskereskedelem	
	érték (Mrd euró)	éves átlagos növekedési ütem, 2001–2005 (%)	érték (Mrd euró)	éves átlagos növekedési ütem, 2001–2005 (%)	érték (Mrd euró)	éves átlagos növekedési ütem, 2001–2005 (%)
Ausztria	26,1	+4,4	109,7	+5,4	44,4	+4,0
Belgium	66,4	+7,3	188,1	+4,3	63,9	+5,7
Bulgária	3,4	+17,3	19,8	+14,4	4,3	+17,0
Ciprus	1,7	+7,8	4,3	+6,1	3,9	+5,3
Csehország	13,2	+11,3	55,1	+9,8	24,0	+6,7
Dánia	35,1	-5,7	104,1	+4,0	33,5	+3,2
Észtország	2,1	+18,0	8,3	+14,9	3,0	+12,2
Finnország	19,0	+7,3	53,8	+3,7	28,1	+3,7
Franciaország	162,1	+5,3	609,3	+2,9	368,8	+4,3
Görögország	21,5	..	75,2	..	49,0	..
Hollandia	64,6	+0,5	297,0	+3,5	79,1	+1,8
Írország	15,9	+4,2	57,2	+16,0	25,4	+9,0
Lengyelország	23,9	+7,9	130,2	+4,1	57,4	+6,3
Lettország	2,0	+16,9	9,5	+12,9	3,8	+11,8
Litvánia	3,0	+23,5	9,0	+13,9	4,7	+11,8
Luxemburg	4,9	+10,5	14,7	+9,8	3,5	+3,4
Magyarország	15,0	+26,3	40,7	+17,9	20,3	+21,2
Málta ²	0,5	..	1,4	..	1,2	..
Nagy-Britannia	230,2	+1,6	739,4	+3,3	388,7	+1,7
Németország	173,0	+3,8	690,0	+2,5	348,2	+1,6
Olaszország	178,1	+6,3	421,7	+4,2	265,3	+5,5
Portugália	26,3	+0,0	66,3	+3,4	36,1	+5,3
Románia	7,9	+24,3	34,3	+15,3	14,5	+12,5
Spanyolország	115,8	+8,7	368,9	+6,1	193,8	+6,5
Svédország	35,9	+2,5	103,5	+0,6	49,6	+2,2
Szlovákia	3,4	+11,8	15,4	+8,9	5,8	+14,7
Szlovénia	5,8	+9,1	9,6	+6,9	6,2	+7,7

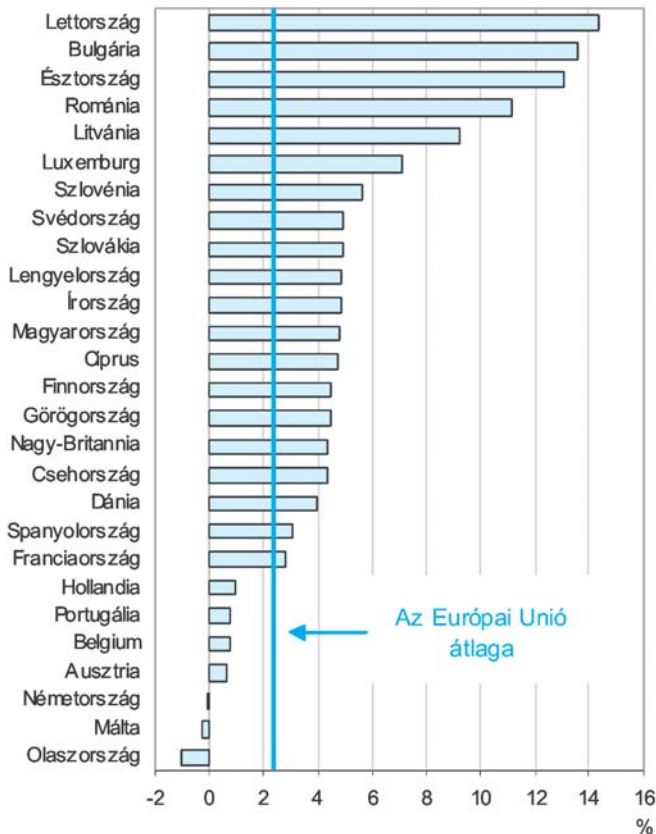
tett ki. Az ágazatban alkalmazottak száma 17,0 millió fő volt, ami a nem pénzügyi üzleti szektorban alkalmazottak 13,6%-át tette ki. (A hozzáadott értékéből 7,5, a forgalomból pedig 10,7%-kal részesedett a kiskereskedelem.) A tagál-

lamok közül 2004-ben a legnagyobb hozzáadott érték (82,4 milliárd euró) Nagy-Britanniát jellemezte. A szigetországban közel 3,2 millió ember állt alkalmazásban ebben a szektorban, ami a nem pénzügyi üzleti szektorban alkalmazottak 17,7%-

2 A Máltára vonatkozó adatok 2002. éviiek.

át jelentette. Az uniós országok közül a legnagyobb népességszámmal rendelkező Németország a hozzáadott értéket és a szektorban alkalmazottak számát tekintve is a második helyre szorult (71,1 milliárd euró, illetve 2,6 millió fő). A harmadik-negyedik helyeken a hozzáadott értéket tekintve Franciaország megelőzte Olaszországot, az alkalmazottak számát tekintve viszont nem, s figyelemre méltó, hogy Franciaországban kevesebb alkalmazottal az olasznál több mint másfélszer nagyobb hozzáadott értéket állítottak elő (1,7 és 1,8 millió fő, illetve 40,3 és 62,9 milliárd euró).

A kiskereskedelem volumene az Európai Unióban 2001 és 2007 között éves átlagban 2,4%-kal bővült. Másképpen kifejezve ez azt jelenti, hogy a kiskereskedelmi eladások 2007. évi volumene 18%-kal haladta meg az ezredfordulókori szintet. (A bruttó hazai termék növekedése ez idő alatt 16, a népességé pedig 2,5%-os volt.) A harmadik évezred első éveiben a kiskereskedelmi forgalom az uniós tagországok közül a legnagyobb mértékben a balti államokban, illetve az integrációhoz 2007-ben csatlakozott országokban, Bulgáriában és Romániában nőtt.



1. ábra. A kiskereskedelmi forgalom volumenének éves átlagos változási üteme az Európai Unióban, 2001–2007

Figyelemre méltó, hogy az euróövezeten kívüli régi tagállamok esetében az eurózóna növekedési üteménél (1,3%) lényegesen gyorsabb forgalombővülés volt tapasztalható: Dániában 4,0, Svédország esetében 5,0, míg az előző országoknál lényegesen nagyobb súllyal rendelkező Nagy-Britannia vonatkozásában 4,3%-os éves átlagos bővülési ütem adódott a 2001–2007. évek átlagában. Említést érdemel, hogy ezen államok vonatkozásában a kiskereskedelmi forgalom hét év alatt bekövetkezett növekedése lényegesen felülmúlja a bruttó hazai termékét (sorrendben 19-19, illetve 15 százalékponttal).

A legfrissebb, rövid távú statisztikák a forgalom visszaeséséről tanúskodnak. Az Eurostat legfrissebb gyorstájékoztatója szerint a kiskereskedelmi forgalom 2008. októberi volumene az eurózónában 2,1, a 27 tagú Európai Unióban pedig 0,8%-kal maradt el az egy évvel korábról. Júniustól valamennyi hónapban csökkent a kiskereskedelmi forgalom volumene az egy évvel korábbiakhoz képest. Az EU nagy tagállamai közül a legjelentősebb visszaesés Olaszországban következett be. Az utóbbi öt hónapban Németországban is csökkent a forgalom, Franciaországban még nem alakult ki egyértelmű csökkenő vagy növekvő irányzat, míg Nagy-Britanniában a kiskereskedelem további bővülése figyelhető meg. Azon tagországok közül, amelyekre már rendelkezésre állnak októberi adatok, a legnagyobb mértékű éves növekedést Romániában (+9,4%), Lengyelországban (+5,1%) és Szlovákiában (+4,6%) mérték, míg a legjelentősebb mértékű visszaesés Lettorszában (-14,4%), Észtországban (-8,5%) és Spanyolországban (-7,8%) következett be. Hazánk vonatkozásában – a KSH adatai szerint – 2007 februárja óta mérsék-

lődik a forgalom volumene, a csökkenés mértéke 2008. január–szeptember és a megelőző év azonos időszaka között 2,0%-os volt.

Az Európai Unióban 2004-ben a kis- és középvállalkozások (a 250-nél kevesebb főt alkalmazó vállalatok) együttesen 57%-kal részesedtek a kiskereskedelem hozzáadott értékéből, a mikrovállalkozások (azaz a 10 főnél kevesebbet alkalmazók) esetében 33% volt az arány.

A kiskereskedelem ágazatban alkalmazottakat nemek szerint vizsgálva megállapítható, hogy 2006-ban meglehetősen nagy arányban, 62%-ban alkalmaztak nőket. (A nagykereskedelemben és a gépjármű-kereskedelemben ezzel szemben arányuk nem érte el az egyharmadot.) A pénzügyi tevékenységen kívüli összes, profitorientált nemzetgazdasági ágazatot tekintve a kiskereskedelem a második legnagyobb arányban nőket alkalmazó szektor volt; az első helyen egyébiránt a ruházati termék gyártása volt található.

A női munkaerő elterjedt alkalmazásán kívüli másik jellemző a részmunkaidős foglalkoztatás volt. 2006-ban a munkaerő 29%-a dolgozott ilyen formában, szemben a nem pénzügyi nemzetgazdasági átlag 14, és a másik két kereskedelmi ágazat 10%-os arányaival.

• *Vegyes kiskereskedelem (NACE 52.1)*

Az ágazatba széles termékskálát értékesítésre kínáló üzletek, például szuper- és hipermarketek tartoznak. A kereskedők a nagy forgalom miatt kisebb nyereség-hányaddal dolgozhatnak.

Ebben az ágazatban 2004-ben az Európai Unióban (EU-27) 594 ezer vállalat tevékenykedett, amelyek forgalma 873 milliárd eurót, a hozzáadott értékük pe-

dig 128 milliárd eurót tett ki. Az alkalmazottak száma 6,0 millió fő volt. A tagállamok közül Nagy-Britannia a teljes uniós hozzáadott érték 24, Németország pedig 19%-át képviselte, a foglalkoztatottságot tekintve szintén ez a két ország állt a mezőny élén 23, illetve 14%-os arányokkal.

Az Európai Unióban 2001 és 2007 között a nem szakboltokban történő kiskereskedelmi értékesítés volumene éves átlagban 2,1%-kal bővült. A növekedés üteme valamelyest (0,3 százalékponttal) elmaradt a kiskereskedelmi forgalom egészére számítottól, ugyanakkor kedvező fejlemény, hogy – a teljes forgalommal ellentétben – egyik tagállam esetében sem következett be csökkenés. Négy újonnan csatlakozott – köztük a két legfrissebben taggá vált – országra sajnos nem rendelkezünk adatokkal, a fennmaradó huszonhárom ország közül a legnagyobb növekedés Lettorszáiban és Észtországban (éves átlagban 13, illetve 11%), a régi tagállamok közül pedig a 6%-os növekedéssel a tagállamok rangsorában harmadik helyezést elérő Görögországban következett be. Ausztriában, Németországban és Olaszországban a forgalom éves átlagos növekedése nem érte el az egy százalékot. Hazánkban 5,2% volt a növekedés mértéke, a tagállamok közül az ötödik leggyorsabb.

2004-ben az egy vállalkozásra jutó vegyes jellegű kiskereskedelmi forgalom értéke másfél millió euró volt az unióban.

- *Élelmiszer-, ital-, dohányáru-kiskereskedelem (NACE 52.2)*

Ebbe a csoportba jellemzően a kisboltok sorolhatók, mint például zöldséges, pékség, hentes, halárus. Közös jellemzőjük, hogy nem tartoznak nagy nemzeti vagy

nemzetközi láncokhoz, s az általuk értékesített termékek árrugalmassága nem negatív, azaz az árak emelkedésével nem csökken a vásárolt mennyiség. Mindazonáltal az árváltozások hatással lehetnek a választott áru márkájára vagy a kiskereskedő személyére.

2004-ben az Európai Unióban (EU-27) 513 ezer vállalkozás működött ebben a szektorban, amelyek forgalma 123 milliárd, hozzáadott értéke pedig 26 milliárd euró volt. Az itt dolgozók száma megközelítette a másfél millió főt. Az ilyen jellegű kiskereskedelmi forgalom volumene mindazonáltal rendre csökkent 2001 és 2007 között, s a 2007. év értékesítési szintje 8%-kal elmaradt a hét évvel korábbtól. Ugyanezen hétéves időszakra a tagállamok közül huszonötre állnak rendelkezésre adatok, amelyek közül tizenegy esetében forgalommérséklődés következett be. A legnagyobb mértékű visszaesés Szlovákiában és Belgiumban volt tapasztalható, amely országokban a 2007. évi forgalom volumene több mint harmadával maradt el a 2000. évitől. A csoporton belül a legnagyobb forgalmat – 2004. évi adatok alapján – a hús és húskészítményekből (31 milliárd euró), dohányárukból (23 milliárd euró), valamint italokból bonyolították le (20 milliárd euró). A tagállamok közül Spanyolországban volt a szektornak a legnagyobb forgalma és ugyanebben az országban alkalmazták a legnagyobb számú munkaerőt is, bár a hozzáadott értéket tekintve Olaszország vezette a tagállamok rangsorát.

- *Nem élelmiszerjellegű kiskereskedelmi tevékenység (NACE 52.3 és 52.4)*

Ebbe a csoportba a nem tartós, a félértékű és a tartós fogyasztási cikkek értéke-

sítése egyaránt beletartozik. A nem tartós és tartós javak közötti megkülönböztetés azon alapul, hogy az adott termék használati ideje meghaladja-e az egy évet, amelyen túl az értékük nagysága is egy megkülönböztető szempont. A nem tartós fogyasztási cikkek közé például gyógyszerek, kozmetikai és tisztasági cikkek, míg a tartósak közé háztartási berendezések (hűtőszekrény, mosógép, televíziókészülék), vagy személygépkocsi sorolható. A féltartós cikkek használati ideje meghaladja az egy évet, de nem annyival, mint a tartósaké, és az értékük sem olyan jelentős. Ilyenek például a ruházati cikkek, lábbelik. A nem élelmiszerjellegű kiskereskedelmi forgalom alakulását sokkal erőteljesebben befolyásolja a gazdasági ciklusok változása, mint az élelmiszerekét. Ennek megfelelően egyes termékek (pl. játékok) forgalma bizonyos különleges eseményekhez kapcsolódik, mások forgalmát (pl. ruházat és lábbelik) eladási ösztönző eszközök alkalmazása, vagy a szezonális ciklusokban bekövetkező változások befolyásolják erőteljesen. A tagállamok közül Nagy-Britannia részesedése az EU-ban keletkezett teljes hozzáadott értékből 21%-ot, az alkalmazottak számából elért részaránya pedig 17%-ot tett ki, amellyel mindkét mutató tekintetében vezette az uniós államok rangsorát.

- *Gyógyszer, gyógyászati termék, illatszer kiskereskedelme (NACE 52.3)*

2004-ben az Európai Unió 27 tagállamában 200 ezer vállalat tevékenykedett ezen ágazatban, amelyek 1,2 millió embert alkalmaztak. Az ide tartozó vállalkozások által lebonyolított forgalom 183 milliárd euró volt, a hozzáadott érték pedig 40 milliárd eurót tett ki. A csoport-

ton belül a gyógyszer-kiskereskedelem részesedése volt a legnagyobb, a forgalomból és a hozzáadott értékből is 75% körüli.

A kiskereskedelem alágazatai közül 2001 és 2007 között ezen tevékenység volumene bővült a legnagyobb mértékben az unióban, éves átlagban 4,1%-kal. Huszonöt tagállamra állnak rendelkezésre adatok, amelyek közül valamennyi forgalma bővült hét év alatt, a legnagyobb mértékben Romániáé és Ciprusé (éves átlagban 16, illetve 12%-kal). Hazánk forgalma évente 7,3%-kal, a nyolcadik leggyorsabb ütemben emelkedett a tagállamok közül. Portugáliában, Nagy-Britanniában és Olaszországban ugyanakkor az éves átlagos növekedési ütem nem érte el még a fél százalékot sem.

- *Egyéb fogyasztási cikk kiskereskedelme (NACE 52.4)*

Az ágazatban 2004-ben 1,7 millió vállalkozás működött, amelyek 7,0 millió főt alkalmaztak. A vállalkozások forgalma 704 milliárd eurót, a hozzáadott értékük 165 milliárd eurót tett ki. A legnagyobb forgalmat a ruházati termékek kiskereskedelmével foglalkozó vállalkozásoknál regisztrálták (156 milliárd euró), amelyet a vasárúk, festékek és üvegárúk kiskereskedelme követett a sorban (102 milliárd euró). Nem sokkal maradt el ettől az értéktől a bútorok, háztartási cikkek kiskereskedelme (99 milliárd euró), amely után az elektromos háztartási cikkek kiskereskedelme következett (84 milliárd euró).

Az Európai Unió egyéb fogyasztási cikkek kiskereskedelmének vo-

lumene 2001 és 2007 között éves átlagban 2,9%-kal nőtt. Adatok huszonöt tagállamra állnak rendelkezésre, közülük a legnagyobb mértékben, éves átlagban 21%-kal Lettország forgalma bővült. A rangsor élén ezen jellegű kiskereskedelem esetében is újonnan csatlakozott országok találhatóak, a balti államok, Bulgária, Románia és Szlovákia.

- *Használtcikk-kiskereskedelem (NACE 52.5)*

A szakágazatnak mindössze 7 milliárd eurónyi bevétele és 2 milliárd eurónyi hozzáadott értéke keletkezett 2004-ben. Az uniós hozzáadott érték 47%-a Nagy-Britanniában jött létre, amiben jelentős szerepe lehetett az ún. „charity shop”-oknak, amely üzletek esetében mind az adományozó, mind az üzlethelyiséget üzemeltető számára különböző adókedvezményeket biztosítanak a brit jogszabályok.

- *Nem bolti kiskereskedelem (NACE 52.6)*

Ide olyan szakágazatok tartoznak, mint az internetes kereskedelmet (e-commerce) magában foglaló, 2004-ben 51 milliárd euró árbevételű csomagküldő kiskereskedelem, vagy a 19 milliárd euró forgalmú piaci kiskereskedelem. (Nem tartozik ide viszont pl. az az internetes értékesítés, amelynek esetében az eladó az elektronikus kereskedelmet nem főtevékenységként, hanem csupán az alaptevékenysége kiegészítéseként végzi.)

- *Fogyasztási cikk javítása (NACE 52.7)*

Az alágazatba tartozó cégek 2004-ben közel 12 milliárd euró forgalmat bonyo-

lítottak le, amely érték közel fele az elektromos háztartási cikkek javításából keletkezett.

Járműkereskedelem, -javítás, üzemanyag-kiskereskedelem (NACE 50)

2004-ben a gépjárművek (azaz gépkocsik és motorkerékpárok) kis- és nagykereskedelmét, javítását, valamint a gépjármű-üzemanyagok és -kenőanyagok kiskereskedelmét magában foglaló ágazat hozzáadott értéke 151 milliárd euró volt az Európai Unióban (EU-27), az egyik legkisebb a nem pénzügyi ágazatok közül. Az árbevétel ugyanakkor az ötödik legnagyobb, közel 1,2 billió euró volt. A 782 ezer, ebben az ágazatban működő vállalkozás többsége, több mint kilencetizede a járművek és alkatrészének kereskedelmében működött, míg az üzemanyag-értékesítésben tevékenykedők aránya egytizednyi volt.

A tagállamok közül Németországban keletkezett a legnagyobb hozzáadott érték (35 milliárd euró) és itt foglalkoztatta az ágazat a legnépesebb munkaerőt (666 ezer fő), a legnagyobb forgalmat ugyanakkor Nagy-Britanniában regisztrálták. 2006-ban az alkalmazottak több mint négyötöde férfi volt, amely arány 31 százalékponttal magasabb, mint ami a kereskedelem, javítás nemzetgazdasági ágra adódik.

- *Gépjármű-kereskedelem (NACE 50.1)*

A gépjármű-kereskedelmi tevékenység a járműkereskedelem, -javítás, üzemanyag-kiskereskedelem ágazatba tartozó alágazatok közül a legnagyobb fontosságú, 2004-ben a forgalomban elért részesedé-

2. táblázat. Az Európai Gazdasági Térségben³ első alkalommal forgalomba helyezett személygépkocsi száma gyártó szerinti bontásban, 2008. január–október

Vállalatcsoport	Autómárka	Mennyiség (ezer db)	Változás a megelőző év azonos időszakához képest (%)
BMW	BMW	585,9	+0,1
	Mini	128,1	+5,9
	<i>Csoport összesen</i>	<i>714,0</i>	<i>+1,1</i>
	Chrysler	83,7	-17,3
Daimler	Mercedes	600,8	-5,5
	Smart	85,4	+11,7
	<i>Csoport összesen</i>	<i>686,2</i>	<i>-3,7</i>
FIAT	Alfa Romeo	87,4	-29,4
	FIAT	840,1	+1,1
	Lancia	99,3	-6,6
	Ferrari és Maserati	5,8	+18,7
	<i>Csoport összesen</i>	<i>1 032,6</i>	<i>-3,2</i>
Ford	Ford	1 068,9	-4,1
	Volvo	193,7	-13,4
	<i>Csoport összesen</i>	<i>1 262,7</i>	<i>-5,7</i>
General Motors	Chevrolet	159,7	-6,4
	Opel/Vauxhall	1 012,4	-11,9
	Saab	57,4	-18,7
	General Motors (USA)	4,7	-2,8
	<i>Csoport összesen</i>	<i>1 234,2</i>	<i>-11,6</i>
	Hyundai	234,3	-7,8
Japán autógyártók Ebből:		1 903,9	-7,2
	Honda	233,0	-14,5
	Mazda	220,0	+6,3
	Mitsubishi	106,0	-13,0
	Nissan	299,2	+13,4
	Suzuki	222,4	-8,4
Toyota	Toyota	661,3	-13,2
	Lexus	25,0	-26,9
	<i>Toyota csop. összesen</i>	<i>686,3</i>	<i>-13,8</i>
	Kia	207,2	-1,1
Jaguar Land Rover	Land Rover	62,0	-30,2
	Jaguar	33,5	+16,3
	<i>Csoport összesen</i>	<i>95,5</i>	<i>-18,8</i>
PSA	Citroen	748,7	-7,6
	Peugeot	881,2	-6,9
	<i>Csoport összesen</i>	<i>1 630,0</i>	<i>-7,2</i>

3 Ciprus, Liechtenstein és Málta adatai nélkül.

Vállalatcsoport	Autómárka	Mennyiség (ezer db)	Változás a megelőző év azonos időszakához képest (%)
Renault	Dacia	156,4	+11,7
	Renault	967,8	-5,9
	<i>Csoport összesen</i>	<i>1 124,2</i>	<i>-3,8</i>
Volkswagen	Audi	565,1	+0,2
	Seat	293,5	-10,9
	Skoda	392,6	-2,9
	Volkswagen	1 345,3	-2,5
	Bentley, Bugatti és Lamborghini együtt	3,3	-20,2
	<i>Csoport összesen</i>	<i>2 599,8</i>	<i>-3,1</i>
Más autógyártók		181,3	+8,4
Összesen		12 852,4	-5,4

se több mint háromnegyednyi, a hozzáadott értékben pedig közel háromötödni súlyt képviselt. A gépjárművek iránti kereslet szoros kapcsolatban van a gazdaság általános helyzetével, de azt az adók – úgymint a regisztrációs, vagy éves forgalmi adók – nagysága, illetve változásuk iránya is nagymértékben befolyásolhatja. Az Európai Autógyártók Szövetségének adatai szerint a Nyugat-Európában forgalomba helyezett személygépkocsi száma 2000 és 2007 között évi 14,2 millió és 14,6 millió darab között ingadozott, s az időszakon belül nem figyelhető meg a darabszám egyértelmű növekedése. A személygépkocsi minőségében bekövetkezett változás azonban annál jobban nyomon követhető: átlagos teljesítményük a 2000. évi 72 kilowatttól 2007-re 87 kilowatt-ra emelkedett. A nyugat-európai országok közül a legerősebb gépkocsi Svájcban járnak az utakon (109 kilowatt), de a svédországi és luxemburgi autók átlagos teljesítménye is meghaladja a 100 kilowattot. A személygépkocsi teljesítményének növekedése a dízelmotorok térnyerésével, valamint a motor hengerűrtartalmának kismértékű növekedésével párhuzamosan ment végbe. A dízelüzemű

személygépkocsi értékesítésben elért részesedése 1997 óta folyamatosan nő, 2006-ban először haladta meg a teljes értékesítési darabszám felét, 2007-ben pedig 53%-át tette ki. A dízelüzemű autók iránti növekvő kereslet mindenképp az üzemanyag-hatékonyság iránti igény, valamint a növekvő energiaárak táplálják. A 2007-ben forgalomba helyezett személygépkocsi motorok átlagos hengerűrtartalma 1,74 liter volt, 37 cm³-rel több, mint hét évvel korábban, de ugyanakkora, mint 2002-ben. A legnagyobb motorok értelemszerűen azokat az országokat jellemzik, ahol a legerősebb személygépkocsiakat helyezik forgalomba: Svájcban, Luxemburgban és Svédországban a 2007. évre jellemző átlagos motor nagyság mindössze 2–4 cm³-rel maradt el a 2 litertől. A fentiekén kívül még a négykerék-meghajtású személygépkocsi népszerűségének növekedése is megfigyelhető: 2000-ben még csak mintegy minden huszonkettedik, 2007-ben viszont már minden tizedik forgalomba helyezett személygépkocsit jellemzett ez a műszaki megoldás. A személygépkocsi iránti kereslet 2008. január-október közötti alakulását mutatja a 2. táblázat.

Az Európai Autógyártók Szövetségének adatai szerint 2008 első tíz hónapjában 12,9 millió személygépkocsit helyeztek első alkalommal forgalomba az Európai Gazdasági Térségben, ami 727 ezerrel kevesebb a 2007. január–októberihez képest. A gépkocsik mintegy kilenctizedét az Európai Unió régi tagállamaiban helyezték forgalomba, a tíz kelet-közép-európai új tagállamra 991 ezer, a három vizsgált EFTA-országra (Izland, Norvégia és Svájc) pedig 347 ezer személygépkocsi adódott, 8, illetve 3%-át jelentve a teljes mennyiségnek. Az EU régi tagállamainak vonatkozásában 6,0%-os csökkenés következett be az egy évvel korábbi szinthez képest, ami alapvetően három ország, Spanyolország, Olaszország és Nagy-Britannia teljesítményével magyarázható; ezekben az országokban sorrendben 320, 256 és 184 ezerrel kevesebb új személygépkocsit regisztráltak a 2007. január–októberi időszakhoz képest. Érdekeség, hogy a kelet-közép-európai térségben az első tíz hónap során 2,5%-os növekedés következett be, amelynek eredményeképpen az uniós átlag csak 5,4%-kal, a régi tagállamokénál 0,6 százalékponttal kisebb mértékben esett vissza. (Hazánkban ugyanakkor több mint 6%-os csökkenés volt tapasztalható.)

Az Európai Bizottság Verseny Főigazgatósága rendszeresen közli 17 európai, 8 japán és 2 koreai autógyártó által gyártott személygépkocsik kiskereskedelmi árának átlagos változását. Az elemzés készítésekor rendelkezésre álló legfrissebb jelentés a 2008. januári árakat hasonlítja össze a 2007. januáriakkal. Ezek szerint az Európai Unió 25 tagállamának⁴ átlagában a járművek árai mindössze

0,2%-kal emelkedtek, miközben az infláció 3,4%-ot tett ki. A személygépkocsik reálértéken számított ára az összes tagállamban csökkent, azaz a teljes infláció mindenhol magasabban alakult, mint a személygépkocsiké. Sőt, az eurózóna, valamint az azon kívüli tagállamok közül hat-hat esetben a gépkocsik ára nominálértéken számítva is kevesebb lett egy esztendő alatt. A legnagyobb mértékű ár-csökkenés – az autóiipari termelőkapacitásokban jelentős növekedést elérő – Szlovákiában következett be (-8,1%). Hazánk esetében a gépkocsiárak 2,3%-kal növekedtek, miközben a pénzügyi üteme 7,4%-os volt. Az eurózónába tartozó államok közül az adók nélküli legalacsonyabb személygépkocsi-árszínvonalat Finnországban, a legmagasabbat pedig Németországban regisztrálták. Az Európai Unió egészét tekintve a legalacsonyabb árak Dániában, a legmagasabbak pedig Csehországban alakultak ki. Ez utóbbi országban az árszínvonal az uniós átlagot 10,8, a németországit pedig 4,5%-kal haladta meg.

- *Üzemyanyag-kiskereskedelem (NACE 50.5)*

Az alágazat forgalma 2004-ben 154 milliárd euró, hozzáadott értéke pedig 14 milliárd euró volt. Az üzemyanyagok közül a 95-ös oktánszámú benzín adóval terhelt ára 2008 első félévében Hollandiában volt a legmagasabb (1,49 euró literenként) és Észtországban a legalacsonyabb (1,01 euró/l). Magyarországon átlagosan 1,15 eurót kellett fizetni a benzín ezen fajtájáért, ami a tizenhetedik legmagasabb érték azon huszonöt tagállam adatai közül, amelyre rendelkezésre állnak adatok. A gázolaj esetében a leg-

4 A máltai és ciprusi árak alakulását nem vizsgálták a jelentés keretében.

magasabb fogyasztói ár Nagy-Britanniában volt tapasztalható (1,46 euró/l), míg a legalacsonyabb Cipruson (1,01 euró/l). Ezen termék esetében a tizenkettedik legdrágább volt Magyarország (1,16 euró/l), olcsóbb, mint Szlovákia vagy Csehország, de drágább, mint több régi uniós ország (Finnország, Ausztria, Görögország, Belgium, Spanyolország, Luxemburg). A sorrendet jelentősen átrendezi, ha az árakat az egyes országok ár-és kereseti viszonyait is figyelembe vevő vásárlóerő-paritáson adjuk meg. Az ebben a szemléletben összeállított rangsorokat Málta vezeti, ahol mindkét termék magasán a legdrágább volt a tagállamok közül. Máltát a másik földközi-tengeri szigetország, Ciprus követi, majd a benzin esetében a további hat, a gázolaj vonatkozásában pedig hét helyen csupa újonnan csatlakozott tagállam található. A benzin vonatkozásában vásárlóerő-paritáson számított legdrágább régi uniós ország Portugália, a gázolaj vonatkozásában pedig Nagy-Britannia volt. A legolcsóbbnak mindkét üzemanyag esetében Dánia bizonyult. Vásárlóerő-paritáson mérve a legdrágább és a legolcsóbb ár-szinttel rendelkező tagállam közötti különbség a gázolaj esetében 4,0-szeres, a benzin esetében 3,8-szeres volt 2008 első felében. A különbség euróban mérve 45, illetve 48% volt. Az egyes országok üzemanyagárait jelentősen befolyásolja az adótartalom, ami különösen a benzin esetében igen jelentős. 2008 első felében a huszonöt vizsgált tagállamból húszban a benzin fogyasztói árának nagyobbik részét az adó jelentette. Az adótartalom Németországban volt a legnagyobb (több mint 64%), Cipruson és Máltán pedig a legalacsonyabb (43–44%), bár ez utóbbi országokban a termékek adók nélküli ára meglehetősen magas, így a kisebb

adótételek is jelentős adóbevétel eredményezhetnek. A gázolaj vonatkozásában kilenc tagországra adódott, hogy a termék árának legalább felét a különféle adók jelentették, közülük kizárólag Szlovákia volt újonnan csatlakozott. Az adó aránya kirívóan magas volt Nagy-Britanniában (61%), amely arány 5,3 százalékponttal magasabb a második helyezett Svédországhoz képest. A kiugróan magas adótétellel magyarázható, hogy a gázolaj euróban mért ára Nagy-Britanniában a legmagasabb, adók nélkül a szigetország árai – Svédországot és Franciaországot követően – a harmadik legalacsonyabbak lennének a tagállamok közül. A legkisebb adótétel ezen termék esetében is Máltára és Ciprusra adódott, a termék árának 38–39%-a. Hazánkban a benzin árának 53, a gázolajénak 46%-át tették ki a különféle adók 2008 első félévében, ami csupán a tizenhetedik és tizenhatodik legmagasabb arány a tagországok közül.

Nagykereskedelem (NACE 51)

2003-ban a tizennégy nem-pénzügyi, de nyereségorientált szolgáltató ágazat közül az Európai Unió tagállamainak többségében – a huszonnégy vizsgált ország közül tizenötben – a nagykereskedelem volt a legnagyobb hozzáadott értéket termelő ágazat. Az alkalmazottak számát tekintve – a kiskereskedelmet és az egyéb üzleti szolgáltatási tevékenységet követően – a harmadik legjelentősebb volt; a nem-pénzügyi, de üzleti jellegű szolgáltató szektorban lényegében minden nyolcadik ember itt volt alkalmazva. Öt tagállamban, a balti államokban, Lengyelországban és Portugáliában az alkalmazottak számát tekintve a második leg-

3. táblázat. A legalább százmilliárd euró árbevétellel rendelkező nagykereskedelmi szakágazatok összefoglaló adatai, 2004

Szakágazat	Árbevétel	Hozzáadott érték	Alkalmazottak	Vállalkozások
	(milliárd euró)		száma (ezer fő, illetve darab)	
Energiahordozó-nagykereskedelem	531,8	24,2	181,2	19,1
Gyógyszer, gyógyászati termék nagykereskedelme	261,4	31,3	452,5	28,9
Egyéb fogyasztási cikk nagykereskedelme	215,2	32,0	722,0	130,8
Fa-, építőanyag-, szaniteráru-nagykereskedelem	202,4	31,5	797,7	102,1
Egyéb ipari, kereskedelmi, navigációs gép nagykereskedelme	200,0	38,0	680,0	80,0
Számítógép, szoftver nagykereskedelme	198,0	23,2	343,0	33,9
Élelmiszer, ital, dohányáru vegyes nagykereskedelme	189,9	16,5	476,6	31,9
Elektromos háztartási cikk nagykereskedelme	174,4	18,3	328,6	38,8
Érc-, fém-nagykereskedelem	140,8	14,9	208,5	16,9
Gabona-, vetőmag-, takarmány-nagykereskedelem	119,1	8,6	192,6	28,1
Vegyí áru nagykereskedelme	114,0	13,0	200,0	26,0
Zöldség-, gyümölcs-nagykereskedelem	110,0	12,0	370,0	42,0
Ital nagykereskedelme	100,9	13,5	277,2	39,2
Egyéb élelmiszer (beleértve a hal és halkészítmény) nagykereskedelme	100,0	9,9	260,0	43,6

jelentősebb, Szlovákiában pedig a legjelentősebb ágazat volt.

2004-ben az 1,7 millió vállalkozás 463 milliárd euró hozzáadott értéket termelt meg az Európai Unió huszonhét tagállamában. Ez az érték 9,1%-kal részesedett a nem-pénzügyi üzleti szolgáltatások hozzáadott értékéből, az ágazatok közül a második legnagyobb arányban. Az ágazat szerepe a kereskedelem, javítás nemzetgazdasági ágban értelem szerűen még dominánsabb volt: a hozzáadott érték közel fele (46%-a) keletkezett itt, az ágazatok közül a legmagasabb, 3,9 billió eurónyi forgalom pedig

55%-kal részesedett a nemzetgazdasági ág összeteljesítményéből. A hozzáadott érték legnagyobb részét a 10–49 alkalmazotti létszámmal rendelkező vállalatok állították elő, a 10 főnél kevesebbet alkalmazó mikrovállalkozások, valamint a 250 főnél nagyobb létszámmal rendelkező nagyvállalatok részesedése nem érte el a 25-25%-ot. Valamennyi vállalati formát figyelembe véve 2006-ban a munkaerő-felmérésből származó adatok szerint a foglalkoztatottak kétharmada férfi, a fennmaradó része pedig nő volt. Ez az arány megegyezik a nem-pénzügyi, üzleti szolgáltatások esetében

tapasztalattal, de a férfiak kereskedelem, javítás ágazatra tapasztalt arányát jelentősebben, 15 százalékponttal meghaladja. Az ágazatban a foglalkoztatottak valamivel több mint tizede részmunkaidőben volt foglalkoztatva. 2004-ben a bruttó működési nyereségráta (bruttó működési nyereség a forgalomhoz viszonyítva) 5,4% volt az Európai Unióban, mintegy fele a nem-pénzügyi, de nyereségorientált szolgáltató szektorra jellemző aránynak (11,0%). A lényegesen alacsonyabb nyereségráta az ágazat jellegéből adódik, amely szerint a nagy

forgalom alacsony haszon mellett realizálódik, s a termékeket legtöbbször ugyanolyan állapotban értékesítik tovább, mint ahogyan azokat megvásárolták.

Az évesített rövid távú statisztikák szerint az Európai Unió (EU-27) nagykereskedelme 2006-ban 9,8%-kal bővült, 2000 óta – amikor 10,3%-os volt a növekedés – a legnagyobb mértékben. 1996 és 2006 között a forgalom éves átlagban 4,4%-kal nőtt.

HERZOG TAMÁS

Források

Eurostat: European business – Facts and figures

Az Eurostat 2008. november 5-én megjelent kiskereskedelmi gyorstájékoztatója

Az Eurostat internetes oldalán található New Cronos adatbázisból történő lekérdezések

Európai Bizottság: Car pice report at 1/1/2008

Az Európai Autógyártók Szövetsége internetes oldalán (www.acea.be) 2008. november 14-én közzétett sajtóközlemény

A Központi Statisztikai Hivatal StADAT rendszere

**Philip Moser és Katrine Sawyer (szerk.):
Making Community Law –
The Legacy of Advocate General Jacobs at
the European Court of Justice
[A közösségi jogot építve – Jacobs főtanácsnok
hagyatéka az Európai Bíróságon]**

Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2008., 269 oldal

A bírói tisztséggel ellentétben, a főtanácsnok (Advocate General) szerepe az Európai Bíróságon nem hasonlítható az ügyész által a nemzeti bíróságokon betöltött szerephez. Egy ilyen hasonlat súlyos tévedéshez vezetne. A főtanácsnok szerepe ugyanis az a közösségi jogrendben, hogy független, pártatlan véleményt fogalmazzon meg a Bíróság előtti eljárásban, a szóbeli szakaszt lezárva, és megnyitva a bírói döntés meghozatalához vezető szakaszt. A főtanácsnok indítványa összefoglalja a releváns jogszabályokat és a tényállást, elemzi a felmerült problémákat, valamint ajánlást tesz arra vonatkozóan, hogyan kellene megoldani az ügyet, ezáltal közvetlenül segíti a Bíróságot az ügy megoldásában és az ítélet megfogalmazásában. Egyik felet sem képviseli, teljesen függetlenül, mint a Bíróság egy tagja jár el; jogállása is az Európai Bíróság bíráiéval egyezik meg. Míg az ítélet általában a legkisebb közös nevező, az a minimum, amiben a bírói tanács tagjai egyetértettek, addig a főtanácsnok véleménye – mivel nem testületi, hanem egyéni vélemény, amelyet semmilyen érdek sem köt – ezzel szemben

javaslatot tehet az ítélezési gyakorlat módosítására, új irányvonalat javasolva. Az ügyet szélesebb összefüggéseiben vizsgálhatja, mint az ítélet, „egy lépéssel eltávolodva a tényektől.” Az Európai Bíróság esetében, ahol főszabály szerint nem megengedett a fellebbezés, különös fontossága van a főtanácsnoki indítványnak, mivel a Bíróság és a főtanácsnok is megvizsgálják az ügyet, egymástól függetlenül. További feladata a főtanácsnoki indítványnak az, hogy kiegészíti az ítéletet, így nemcsak a Bíróság számára szolgál kiindulópontként, hanem az előzetes döntéshozatali eljárásban kérdést előterjesztő nemzeti bíróság számára is, a Bíróság ítéletének értelmezésekor.¹

Francis Jacobs tizennyolc évig volt az Európai Bíróság főtanácsnoka, 1988 októberétől 2006 januárjáig. Ez idő alatt több mint félezer indítványt² fogalmazott meg, amelyek az elképzelhető legszélesebb területre terjednek ki, a tejkvótáktól kezdve a hozzáadottértékadóig, a szociális biztonságtól a versenyjogig, a szabad mozgástól a halászatig, az állami támogatástól az egyenlő díjazás elvéig – az indítványaiban érintett té-

1 A főtanácsnok szerepével kapcsolatban lásd Takis Tridimas: The influence of the Advocate General in the development of Community law: some reflections. *Common Market Law Review* 1997 (34): 1349–1387. o.

2 Egészen pontosan 574 indítványt ismertetett.

mák olyan sokszínűek, hogy lehetetlen valamennyit felsorolni. Nemcsak az indítványok mennyisége jelentős, hanem a minőségük is, hiszen közöttük található többek között a Konstantinidis-,³ a Bosphorus-,⁴ az Unión de Pequeños Agricultores (UPA),⁵ a TWD-,⁶ a Leclerc-Siplec-ügy⁷ – és még hosszan folytathatnánk e sort. A 2008-ban megjelent tanulmánykötet így nem pusztán Jacobs főtanácsnoki tevékenységét foglalja össze (amely egyébként önmagában is érdekes téma lenne), hanem ennél sokkal nagyratörőbb vállalkozás: bemutatja a közösségi jog különböző területein (négy alapszabadság, versenyjog, emberi jogok védelme, külkapcsolatok, szellemi tulajdon) az elmúlt két évtizedben bekövetkezett változásokat.

A kötet szerzőit – akik egyébként eredetileg egy 2006-ban rendezett konferencián adták elő a könyvben szereplő írásokat – gondosan kiválogatták: közöttük találhatjuk Jacobs elődjét, *Lord Slynn*t, és utódját, *Eleanor Sharpstont* is, valamint egy európai bírát, *Christopher Bellamy*t. A végszót *Anthony Arnall* jeyezte le, aki Jacobs jogi szakértője (référéndaire) volt az Európai Bíróságon, és ennek ellenpontjaként olvashatjuk egy valódi „kívülálló”, *Stephen Weatherill* értékelését is. A kötet az előszón (amelyet Christopher Bellamy írt), a két bevezetőn (amelyeket Lord Slynn, valamint *Philip Moser* és *Katrine Sawyer* írt) és az utószón kívül összesen tíz tanulmányt tartalmaz, kilenc téma köré csoportosítva Jacobs főtanácsnok ügyeit. A kötet vé-

gén egy táblázat foglalja össze az összes olyan ügyet, amelyben Jacobs ismertette indítványt.

Jacobs pályafutását a London School of Economics-on kezdte, és a tudományos tevékenység végigkísérte pályáját. Később a King's College professzora és a London University Európai Jogi Központjának igazgatója lett – tudjuk meg Lord Slynn-nek a kötethez írt rövid bevezetőjéből. A hetvenes évek elejétől kezdve számos tanulmány, cikk és monográfia szerzőjeként tartjuk számon. Érdeklődése kezdetben a nemzetközi jogra és az emberi jogok védelmére irányult, 1969-től néhány évig az Európa Tanács Emberi Jogi Bizottságánál dolgozott Strasbourgban. Tudományos munkássága olyannyira elismertté tette, hogy az Egyesült Királyság 1988-ban öt jelölte az Európai Bírósághoz főtanácsnoknak.

Amikor ugyanebben az évben Francis Jacobs az Európai Bíróságra került, az akkor még mindössze egyetlen szervből állt. Jacobs nemcsak hogy nyomon követhette, de aktívan részt is vett az Elsőfokú Bíróság 1989-es, majd a Közzolgálati Törvényszék 2003-as felállításában. Tagja volt a Nizzai Szerződés megfogalmazásakor felállított vegyesbizottságnak, majd később a Bíróság eljárási szabályzatának módosításakor is tevékeny szerepet vállalt – tudhatjuk meg a kötet előszavából Christopher Bellamytól. Tanúja volt annak is, hogyan nőtt a Bíróság létszáma az unió bővülésével párhuzamosan: amikor megkezdte tevé-

3 C-168/91. sz. ügyben 1993. március 30-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-1191. o.).

4 C-84/95. sz. ügyben 1996. július 30-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-3953. o.).

5 C-50/00. P. sz. ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6677. o.).

6 C-188/92. sz. ügyben 1994. hozott ítélet (EBHT 1994., I833. o.).

7 C-412/93. sz. ügyben 1995. február 9-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-179. o.).

kenységét, mindössze hét bíró és két főtanácsnok tevékenykedett itt, amikor pedig távozott, már ötvenhét bíró és nyolc főtanácsnok.

Jó főtanácsnok volt vajon Jacobs? – teszi fel közvetetten a kérdést *Weatherill*, amikor az első érdemi tanulmányban azt a kérdést boncolgatja, hogy mi alapján mondhatja egy „outsider,” egy „fogyasztó” – egy olyan személy, akinek semmilyen kötődése sincs az Európai Bírósághoz, és csak az indítványok alapján tudja megítélni egy főtanácsnok tevékenységét –, hogy milyen tulajdonságokkal kell bírnia egy „jó” főtanácsnoknak. Először is, nyilvánvaló, hogy egyértelműen kell kifejeznie magát. Másodszor, világos látásmóddal kell rendelkeznie: át kell látnia a bonyolult helyzeteket. Harmadszor, nemcsak a közösségi jog összefüggései között kell tudnia elhelyezni ezeket, hanem általában annak fejlődési áramában is. *Weatherill* többet vár az úgy pusztá megoldásánál, összehasonlító elemzést és tudományos értékű vizsgálatot. Negyedszer, a jó főtanácsnok vezető is egyben: nem fél kétségbe vonni az elfogadott bölcsességeket, és legalábbis vitát generál indítványával arról, hogy szükséges-e a közösségi jog megújítása az adott kérdésben. Végül – a fenti négy tulajdonság összegzéseként – ötödik jellemzője a jó főtanácsnoknak az, hogy képes inspirálni a Bíróságot. Végkövetkeztetésként *Weatherill* azt állapítja meg, hogy Jacobs megfelelt ezeknek a követelményeknek, a fennmaradó kilenc tematikus tanulmány pedig megerősíti ezt az állítást.

Paul Craig azt vizsgálja meg, hogyan járult hozzá Jacobs az emberi jogok fejlődéséhez az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában. Ez a téma végigkísérte pályáját: az egyik legelső – a *Wachauf*-ügyben⁸ – és az utolsó – a *Richards*-ügyben⁹ – ismertetett indítványa is felvetett emberi jogi vonatkozásokat.

E területen Jacobs talán leggyakrabban idézett indítványa az egy görög név németre történő átírásával kapcsolatos Konstantinidis-ügyre vonatkozott, amelyben azt javasolta a Bíróságnak, hogy lépjen túl a gazdasági megközelítésmódon, vizsgálja meg a kérdés alapjogi vonatkozásait, és az uniós polgárnak legyen joga „azt mondani, hogy »*civis europeus sum*« és alapvető jogainak megsértésével szemben erre a státusára hivatkozni.”¹⁰ Több szerző megemlíti még a kötetben ezt a mondatot, így *Catherine Barnard* szerint a migráns munkavállalókkal szemben megváltozott nézőpont elfogadását tükrözi, míg *Sharpston* főtanácsnok az idézet bibliai gyökerére hívja fel a figyelmet. Az ügyben végül a Bíróság nem fogadta el Jacobs javaslatát, nem alkalmazta az általa indítványozott megközelítésmódot, és pusztán a letelepedés joga alapján oldotta meg az ügyet, és vezette le a görög személy névviseléshez való jogát, az indítvány azonban enélkül is önálló életre kelt, és vitát indított az emberi jogok központú uniós polgárság koncepciójával kapcsolatban.

Craig ugyanebben a fejezetben a Konstantinidis-ügy mellett a tulajdonhoz való jogot érintő Bosphorus-ügyet elem-

8 5/88. sz. ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1989., 2609. o.). Az ügy tejkvóták meghatározásával kapcsolatos és a tulajdonhoz való jogot érintette.

9 C-423/04. sz. ügyben 2006. április 27-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-3585. o.). Az ügy egy férfiből nővé operált személy nyugdíjra való jogosultságának időpontjával kapcsolatos.

10 Az indítvány 46. pontja.

zi részletesebben,¹¹ amely az uniónak az Emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozása kérdését veti fel. Az ügyben ugyanis nemcsak az Európai Bíróság hozott ítéletet, hanem ezt követően a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága is,¹² lényegében megerősítve a luxemburgi bíróság döntését.

Craig és főként a következő tanulmány szerzői, *Takis Tridimas* és *Sara Poli* az UPA-ügyet és annak hátterét elemzik az Európai Bíróság előtti közvetlen kereset sokat vitatott kérdése kapcsán. Jacobs indítványában ugyanis kritizálta az EK 230. cikk (4) bekezdésében biztosított korlátozott keresetindítási jogot, és azt javasolta a Bíróságnak, hogy a Plaumann-ítélettől eltérve, értelmezze újszerűen a „személyes érintettség” fogalmát. Az ügy talán a legismertebb példa Jacobs innovatív szemléletmódjára, a Bíróság azonban elutasította. Érdekes lábjegyzet az ügghöz, hogy az UPA-ügy előadó bírója, *Gullman*, és főtanácsnoka, Jacobs, ugyanaznap vonultak vissza a Bíróságról, és az ez alkalomból tartott ünnepélyes ülésen mindketten említést tettek az ügyről. Jacobs a bejárati ajtó (az EK 230. cikke által biztosított közvetlen kereset, a megsemmisítési eljárás) és a hátsó ajtó (az EK 234. cikke által biztosított közvetett kereset, az előzetes döntéshozatali eljárás) metaforáját alkalmazva úgy fogalmazott, hogy „a Bíróság bejárati ajtaja túl szűk, míg a hátsó ajtaja nem mindig van nyitva” – utalva ezzel az egyének mind a mai napig erősen korláto-

zott perképeségére az Európai Bíróság előtt.

A nemzeti bíróságokkal fennálló kapcsolat témáját egy brit bíró, *Sir John Mummery* elemzi, kiemelve Jacobsnak a BIAO-ügyben¹³ ismertetett indítványát, amelyben kifejti, hogy „az előzetes döntéshozatali eljárás az Európai Bíróság és a nemzeti bíróságok közötti együttműködés eszköze”,¹⁴ így e két bíróság nem versenytársa egymásnak, mivel saját hatásköreiken belül mindkét bíróság a legmagasabb fokú. A közösségi jogrenden belül ugyanakkor a nemzeti bíróságok kötelesek egyformán alkalmazni az uniós jogot, ezért Jacobs bátorította a nemzeti bíróságokat előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére, különösen akkor, ha a felmerült kérdés általános jelentőséggel bír, és az ítélet várhatóan előmozdítja a közösségi jog unión belüli egységes alkalmazását. Ez azonban kétélű fegyver, és vannak olyan esetek, amikor – a nem végső fokon eljáró bíróság esetében – kevésbé van szükség előzetes döntéshozatalra utalni egy ügyet. Így, amikor a kérdéssel kapcsolatban már van egy kialakult és a konkrét esetre egyértelműen alkalmazható esetjog, vagy ha a kérdés nagyon egyedi tényállás keretében merült fel, és valószínűtlen, hogy ezen kívül valaha is alkalmazható lesz.

Richard Wish Jacobsnak a versenyjog területére gyakorolt hatását kísérli meg összefoglalni a következő fejezetben. Elsősorban a Bronner-¹⁵ és a Syfait-ügy¹⁶

11 Az ügy egy török társaság által egy jugoszláv légitársaságtól lízingelt repülőgép irországi lefoglalására vonatkozott, amelyre egy – ENSZ Biztonsági Tanács határozatot végrehajtó – közösségi rendelet alapján került sor.

12 Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v Ireland (2005) No. 45036/98.

13 C-306/99. sz. ügyben 2003. január 7-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-1. o.).

14 Az indítvány 44. pontja.

15 C-7/97. sz. ügyben 1998. november 26-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-7791. o.).

16 C-53/03. sz. ügyben 2005. május 31-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-4609. o.).

kapcsán látja úgy, hogy Jacobs főtanácsnok maradandót alkotott, ezeknek az indítványoknak nagyobb a hatásuk, mint maguknak az ítéleteknek. Mindkét ügy a gazdasági erőfölénnyel való visszaéléssel, és ezen belül is a szállítás megtagadásával kapcsolatos, az előbbi az „essential facilities” doktrínát pontosította, míg az utóbbi a gyógyszerek párhuzamos kereskedelmének problémáját. Jacobs megállapította, hogy egy erőfölényben lévő gyógyszergyártó által a termékei kínálatának korlátozása önmagában nem minősül erőfölénnyel való visszaélésnek, azonban, ha korábbi ítélkezési gyakorlatot követve a Bíróság mégis ezzel ellentétes következtetésre jut, az európai gyógyszerágazat sajátos jellemzői igazolják az ilyen korlátozást.

Wish ezen felül számos ügyet¹⁷ sorol fel, amelyekben Jacobs a vállalkozás versenyjogi fogalmát érintette. Ezekben az ügyekben Jacobs kritizálta a Bíróság alapvetően funkcionális megközelítésmódját, amikor egy gazdasági szereplő versenyjogi megítélése során az általa végzett tevékenységre fókuszál, így ugyanaz a gazdasági szereplő (pl. egy szakszervezet) bizonyos tevékenységek végzésekor a versenyjog hatálya alá tartozik (pl. ha utazási irodát működtet), míg más tevékenységek végzésekor nem (pl. ha kollektív szerződést köt); ahelyett, hogy az ezen tevékenységet végző gazdasági szereplő tulajdonságait helyezné a középpontba, így e szereplő szociális céljait, valamint az alapítására és működésére vonatkozó speciális szabályo-

kat. Habár ezt a szociális dimenziót szem előtt tartó megközelítésmódot a Bíróság a legtöbb esetben nem fogadta el, a szakirodalomban azonban mégis jelentős hatása van.

Catherine Barnad az áruk és a szolgáltatások szabad mozgásával kapcsolatos területet vizsgálja meg. Az üzemanyag televízióban történő reklámozását tiltó francia rendelkezésekkel kapcsolatos Leclerc-Siplec-ügyből nyilvánvalóan kiderül, hogy Jacobs főtanácsnok vitatta a kilencvenes évek elején a Keck-ítélettel¹⁸ kialakított újabb joggyakorlatot, amely kivonta a mennyiségi korlátozások és azzal azonos hatású intézkedések tilalma alól az ún. értékesítési feltételeket, amennyiben azok minden olyan érintett gazdasági szereplőre vonatkoznak, akik az adott állam területén tevékenykednek, és amennyiben ugyanúgy érintik a nemzeti termékek és a más tagállamokból származó termékek forgalmazását. Jacobs úgy vélte, hogy ez a megközelítésmód nem egyeztethető össze az egységes piac szellemével: ha fennáll egy kereskedelmi akadály, ez nem szűnik meg azáltal, hogy ugyanezen akadály a hazai kereskedelmet is korlátozza. Ezért egy másik megközelítésmódot ajánl, amely abból az előfeltételezésből indul ki, hogy egy valamelyik tagállamban jogszerű tevékenységet folytató vállalkozás akadálytalanul kereskedhessen az egész Közösség piacán, hacsak nincs érvényes igazolás arra, hogy ezt miért ne tehesse. Azt javasolja, hogy annak vizsgálatakor, hogy egy megkülönböztetés nélkül alkalma-

17 Lásd többek között a C-41/90. sz. Höfner és Elser ügyben 1991. április 23-án hozott ítéletet (EBHT 1991., I-1979. o.), a C-67/96. sz. Albany International ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítéletet (EBHT 1999., I-5751. o.), valamint a C-180/98. - C-184/98. sz. Pavlov-ügyben 2000. szeptember 12-én hozott ítéletet (EBHT 2000., I-6451. o.).

18 C-267/91 és C-268/91. sz. Keck és Mithouard ügyben 1993. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-6097. o.).

zandó szabály sérti-e az áruk szabad mozgását, alkalmazzuk a *de minimis* tesztet, amely az akadály mértékét veszi alapul, és kizárja az egy bizonyos szintet el nem érő korlátozásokat (így a Dassonville-formulában¹⁹ szereplő potenciális korlátozásokat) a mennyiségi korlátozások fogalma alól. A Bíróság nem fogadta el ezt az érvelést, és a Leclerc-Siplec-ügyben továbbra is fenntartotta a Keck-szabályt, azonban ez a megközelítésmód „beszívárgott” a Bíróság ítéleteibe, így például a De Agostini-ítéletben²⁰ is tetten érhetjük.

A szolgáltatások szabadsága területén Jacobs hasonló megközelítésmódot javasolt, többek között az Alpine Investments-ügyben.²¹ Az e területre vonatkozó indítványokban megjelenik a nagyobb fokú liberalizáció,²² valamint a szolgáltatások és az áruk közötti analógia alkalmazása iránti igény.²³

A személyek szabad mozgásával és az uniós polgársággal kapcsolatos ügyeket *Sharpston* főtanácsnok három téma köré csoportosítja, az indítványokban is megszokott lényegre törő stílusban. Az első csoportban a nyelvhasználati jogokkal kapcsolatos Bickel és Franz ügyet tárgyalja,²⁴ a másodikban a jövedelem-

adózással kapcsolatos Pusa-ügyet,²⁵ a harmadikban pedig a névviseléssel kapcsolatos ügyeket.²⁶ Úgy tűnik, e területre vonatkozóan Jacobs főtanácsnok viszonylag kevés indítvány ismertetett, azonban, ha más nem, a Konstantinidis-indítványban alkalmazott szófordulat – *civis europeus sum* – örökre bevésoódott a közösségi joggal foglalkozók szókincsébe.

Richard Plender – akinek a témája a külkapcsolatok – emlékeztet arra, hogy Jacobs nemzetközi közjoggal foglalkozó jogászként kezdte karrierjét, és számos indítványa kapcsolatos ezzel a területtel. Az Európai Bíróság ítéletei nélkülözhetetlen forrásai a nemzetközi jognak – jegyzi meg Plender. Az emberi jogok védelmével kapcsolatban már említett Bosphorus-ügy a külkapcsolatok nézőpontjából vizsgálja meg, mennyiben kötik a Közösséget az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatai. Magyar jogászok számára különösen fontos lehet, hogy Plender ismerteti a „Tocai” megjelöléssel kapcsolatos ügyet is.²⁷

A HAG II.²⁸ ügyben ismertetett indítvány kiemelkedik Jacobs ügyei közül, nemcsak azért, mert példaértékű a benne kifejtett érvelés, hanem azért is, mert

19 8/74. sz. ügyben 1974. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1974., 837. o.).

20 C-34/95. sz. – C-36/95. sz. ügyben 1997. július 9-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-3843. o.).

21 C-384/93. sz. ügyben 1995. május 10-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-1141. o.).

22 Lásd ebben az értelemben a C-5/05. sz. Joustra-ügyben 2006. november 23-án hozott ítéletet (EBHT 2006., o.).

23 Lásd ebben az értelemben a C-76/90. sz. Säger-ügyben 1991. hozott ítéletet (EBHT 1991., I-4221. o.).

24 C-274/96. sz. ügyben 1998. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7637. o.).

25 C-224/03. sz. ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-4751. o.).

26 A C-148/02. sz. Garcia Avello ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-11613. o.) és a C-96/04. sz. Niebuil-ügyben 2006. április 27-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-3561. o.).

27 C-347/03. sz. Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ügyben 2005. május 12-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-3785. o.).

28 C-10/89. sz. SA CNL-Sucal NV kontra HAG GF AG ügyben 1990. október 17-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-3711. o.).

ennek alapján a Bíróság felülírta korábbi joggyakorlatát a védjegyjog területén. Az indítványban Jacobs tizenhat évnyi ítélkezési gyakorlatot tekint át, majd arra a következtetésre jut, hogy „egészségesebb volna elismerni azt, hogy a korábbi ítélkezési gyakorlat téves volt, mint azt állítani, hogy az előző ügyekhez képest ez az ügy eltérő tényeken alapul.” *Christopher Morcom*, a szellemi tulajdonjog szakértője ezenfelül átfogó bemutatást nyújt e területről, megállapítva, hogy a védjegyjogok Európai Unión belüli védelme Jacobs munkásságának köszönhetően nagymértékben megerősödött.

Az utolsó tematikus fejezetben *David Vaughan* az ítéletek időbeli hatályának korlátozásával kapcsolatos területre vezet minket, nemcsak a Defrenne 2. ítélettel²⁹ kezdődő közösségi helyzetet elemezve, hanem nemzeti jogi kitekintést adva (amelyben nemcsak a brit, az ír vagy az egyesült államokbeli szabályozás ismertetése szerepel, hanem olyan kuriózum is, mint az indiai vagy kanadai is). Jacobs hozzájárulása e területhez egy olasz helyi adóval kapcsolatos ügy, a Cremona-ügy³⁰ volt, amelyben Jacobs teljesen újszerű, a német alkotmánybíróság által inspirált megoldásként azt javasolta, hogy az Európai Bíróság ítéletének időbeli hatályát egy későbbi, jövőbeni időpontra tolják ki azért, hogy legyen elegendő ideje az olasz régióknak arra, hogy kieső adóbevételt más forrásokból pótolják. Végül azonban nem került sor

az ítélet időbeli hatályának korlátozására, mert a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a szóban forgó olasz adó fenntartható.

Jacobs főtanácsnok közel két évtizedes tevékenysége alatt természetesen kritikát is kapott, ez elkerülhetetlen, mutat rá *Arnulf* az utószóban. A legkevésbé pozitív visszhangot a TWD-ügyre vonatkozó indítványa kapott, amelyben azt javasolta – és a Bíróság követte is e javaslatot –, hogy ne támadhassa meg nemzeti bíróság előtt az a személy egy közösségi aktus érvényességét, akinek egyértelműen lett volna joga megsemmisítési keresetet kezdeményezni az Európai Bíróság előtt, azonban ennek a határidejéből kifutott. Az indítvány, úgy tűnik, nehezen illeszthető be Jacobs indítványai közé, amelyek mindenekelőtt szem előtt tartották az emberi jogok védelmét és biztosításának a fontosságát. Ez az elmentmondás azonban látszólagos: a főtanácsnok az előzetes döntéshozatali eljárás korlátai, valamint az eltelt idő (jóhiszemű harmadik feleknek) okozta esetleges sérelem miatt kívánta az Európai Bíróság előtti megsemmisítési eljárás medrébe terelni az ilyen jellegű vitákat.

Habár egy korszak kétségtelenül lezárul azzal, hogy Jacobs főtanácsnok munkája véget ért az Európai Bíróságon, indítványain, valamint tanulmányain keresztül még hosszú ideig meghatározó személyisége lesz a közösségi jognak, amint azt a tanulmánykötet is bizonyítja.

ASZTALOS ZSÓFIA

29 43/75. sz. ügyben 1976. április 8-án hozott ítélet (EBHT 1976., 455. o.).

30 C-475/03. sz. ügyben 2006. október 3-án hozott ítélet (EBHT 2006., I- 9373. o.).

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

TAGEBLATT

Kovács véget akar vetni az adózás elől menekülésnek

A luxemburgi német nyelvű napilap tudósítója, Marisandra Ozolins brüsszeli jelentésében beszámol arról, hogy az Európai Bizottság a kamatadó-irányelv megszigorítását javasolja. A Bizottság betérjesztette a 2003-ban elfogadott és 2005. július 1-jén életbe lépett kamatadó-irányelv megváltoztatásáról szóló javaslatát, amellyel a már felismert kiskapukat igyekeznek bezárni.

Az irányelv megszigorításáról szóló vita a februárban napvilágra került liechtensteini, az adófizetés elől kitérő, jórészt német állampolgárokkal kapcsolatos botrány után erősödött fel.

Kovács László adóügyi biztos a sajtó képviselői előtt arra emlékeztetett, hogy a Bizottság szeptemberben nyilvánosságra hozott jelentésében ugyan megállapította, hogy saját alkalmazási területén belül az irányelv „hatékonyan működik”, de azt is, hogy „az irányelv viszonylag egyszerűen megkerülhető”. Jelenleg ugyanis kizárólag „természetes személyek” által elhelyezett banki betétekre és az ezekre kifizetett kamatjövedelmekre vonatkozik. Az olyan jogi személyeket, mint az alapítványok és a trösztök, amilyenek a liechtensteini botrány középpontjában is álltak, valamint más pénzügyi termékeket, mint az értékpapírok vagy a befektetési alapok, az irányelv nem érintett.

Kovács szerint a jelenlegi alkalmazási területet „bővíteni kell, hogy elérjük cé-

lunkat, és az adó előli menekülést – ami csökkenti az államháztartás bevételét, és a becslétesen adózó polgárokat hátrányos helyzetbe hozza – megállítsuk”.

A Bizottság három fontos változtatást javasol.

Először: el kívánják érni, hogy a kamatfizetésből ténylegesen hasznot húzókat felismerjék és megadóztassák. A vizsgálat során kiderült ugyanis, hogy a természetes személyek – adómentességet élvező jogi személyek, alapítványok, trösztök közbeiktatásával – kikerülhetik az adófizetést.

A bankok számára az EU-n kívül működő, közbeiktatott jogi személyeknek történő kamatkifizetéskor is kötelezővé tennék a kamatadó-irányelv alkalmazását (tájékoztatás nyújtása, vagy forrásadó levonása), amennyiben tudnak arról, hogy a végső haszonélvező uniós állampolgár. Az EU-ban letelepedett közbeiktatott intézményeket pedig arra köteleznék, hogy „Zahlstelle kraft Vereinnahmung”-ként viselkedjenek.

[*A szerk. megjegyzése:* Zahlstelle kraft Vereinnahmung = a kamatmegállapítás szerinti fizetési hely. Az osztrákok hoztak egy törvényt, amely az EU Forrásadó törvény – EU-Quellensteuergesetz – nevet viseli; ezt az EU 2003/48/EK irányelvével – Die Richtlinie 2003/48/EG des Rates über die Besteuerung von Zinserträgen – összhangban, tulajdonképpen az abban foglalt célok elérése érdekében alkották. Alapvetően két fizetési hely létezik: az általános az, ahol a kamat ténylegesen kifizetésre kerül, ezt nevezi a jogszabály a (meg- vagy ki)fizetés szerinti fizetési helynek (Zahl-

stelle kraft Zahlung). Ebben az esetben a fizetés helyének csak gazdasági részesek (Wirtschaftsbeteiligte) minősülhetnek. Gazdasági részes minden olyan természetes vagy jogi személy, aki vagy amely foglalkozásának végzése vagy tevékenységének gyakorlása keretében kamatfizetést végez. (A fogalmat az EU-s irányelv nem definiálja pontosan, de az osztrákok átvették.) Fizetés helyének minősül minden olyan gazdasági részes, amely gazdasági tulajdonosnak (wirtschaftlicher Eigentümer) kamatot fizet vagy annak javára kamatot szed be, függetlenül attól, hogy az adott gazdasági részes az adós-e, akivel szemben a kamat alapjául szolgáló követelés áll fenn, vagy akit az adós vagy a gazdasági tulajdonos a kamat megfizetésével vagy annak beszedésével bízott meg. Nem kell figyelembe venni, hogy az adós belföldi (Ausztria), EU-tagállambeli vagy harmadik országbeli illetőségű.

Az általánostól eltérően létezik a fizetés helyének egy másik típusa is, ez a kamatmegállapítás szerinti fizetési hely. Fizetési hely a kamatfizetés, vagy a kamatbeszedés időpontjában minden olyan, EU-tagállamban telephellyel rendelkező intézmény, amelynek a gazdasági tulajdonos javára kamatot fizetnek, vagy amely a gazdasági tulajdonos javára kamatot szed be. Ennek a különlegessége abban rejlik, hogy ezek az intézmények már a kamatmegállapítás időpontjában fizetési helynek minősülnek, és nem csak akkor, amikor a kamatot kifizetik a gazdasági tulajdonosnak.]

Másodszor: a Bizottság az irányelv hatáskörét a hagyományos betéteken, takarékszámhákon túl az innovatív befektetési formákra is ki kívánja terjeszteni. Javaslat szerint a jövőben azon értékpapírok kamatait is számításba vennék, amelyek tőkéje legalább 95 százalékban

védett, s amelyek éves tőkehozamát kiadásukkor megállapították. Ugyancsak számításba vennék az olyan életbiztosításokat, amelyek kockázati fedezete kevesebb 5 százaléknál.

Harmadszor: minden olyan befektetési alap és rendszer között, mint az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozások (német rövidítése: OGAW), az azonos feltételek létrehozása a cél. Ez azt jelenti, hogy azokat a bevételeket, amelyeket az EU-tagállamokban élő természetes személyek ilyen befektetési alapokból nyernek, szintén megadóztatnák.

A banki titokhoz nem kíván hozzányúlni az Európai Bizottság. Kovács szerint Luxemburgban, Belgiumban és Ausztriában megmaradhat az információcsere helyett alkalmazott forrásadó levonása és az összeg 75 százalékának átutalása a lakóhely szerint illetékes adóhatóságnak, a kedvezményezett adatainak közzétevése nélkül.

Kovács László azt reméli, hogy a tagállamok pénzügyminiszterei a javaslatot a jövő év folyamán a szükséges egyhangú döntéssel jóváhagyják, és akkor a módosított irányelv 2011-ben életbe léphet. A kérdésre, miszerint milyen sors vár az irányelvhez csatlakozott nem EU-tag európai országokra, továbbá az egykori brit és holland gyarmatokra, amelyek ma függő, illetve társult területei a korábbi anyaországnak, Kovács elmondta, hogy nagyon szeretné, „ha ők is a hájóra kerülnének.” Elsőként azonban az EU-nak „saját házi feladatát kell elvégeznie, a tagállamoknak kell egyhangú döntést hozniuk”. Ez után „lehet megszólítani a többieket”. Az Európai Bizottság már megkezdte, illetve a közeljövőben megkezdte a tárgyalásokat a rendszer további kiterjesztéséről Hongkonggal,

Szingapúrral és Makaóval, valamint Norvégiával és a Bermudákkal.

(A cikkhez mellékelt fotó képalírása: Az EU adóügyi biztosa, Kovács László szerint a 27 tagállam jövőre megegyezhet)

www.news.tageblatt.lu

NRC HANDELSBLAD

„Népszerűbbé vált Közép-Európában az euró”

A fenti címmel jelent meg a holland gazdaságpolitikai napilapban Stéphane Alonso varsói tudósító írása, amelyet az alábbiakban foglalunk össze.

Közép-Európában gyakran nemzeti büszkeségbe ütközött az euró bevezetése, ám a hitelválságnak köszönhetően egyre népszerűbbé válik, olvasható a bevezetőben.

A pénzügyi válság következtében az eurózónán kívüli országoknak mindent el kell követniük, hogy megvédjék nemzeti valutájukat a pénzügyi piacokon tapasztalt pániktól. Közép-Európában eddig a nemzeti büszkeség jelentette az euró bevezetése előtti legnagyobb akadályt, ám a válság új folyamatokat indított el: Magyarország a közelmúltban jelentette be, hogy az eurót 2011-ben tervezik bevezetni, Lengyelország korábban 2012-ről beszélt, Románia pedig 2014-ben akarja ezt a lépést megtenni. Kérdés, hogy mindez csak a piaci kedélyek megnyugtatóra vonatkozó retorika vagy komoly tervekről van szó.

A cikk szerint a legnagyobb akadályt a politika jelenti. A lengyel kormányfő, Donald Tusk már több hete próbálja a nacionalista ellenzékkel a bevezetésről meg-

győzni, de mindezt hiába teszi. Magyarországon sem engednek egymásnak a felek. Úgy tűnik, még nem elég nagy a fájdalom – írja a cikk.

Az írás ezt követően több ország – Lengyelország, Csehország, Szlovákia és a balti államok – helyzetét is ismerteti. Magyarországról a következőket írják: számos új tagállamban elfogadott volt, hogy idegen valutában vegyenek fel lakossági hiteleket, elfogadhatóan alacsony kamatokért. Ez azonban az elmúlt hónapokban illúzióvá vált. Számos háztartásnak kell ezért 15–25 százalékkal többet visszafizetni, saját valutájuk értékének romlása miatt.

A magyar háztartások duplán hátrányos helyzetben vannak, mivel Budapest a 2006-os költségvetési válság következményeivel küzd. A magyaroknak így nemcsak a bankoknak kell többet törleszteniük, hanem az államkassza megtöltését célzó adóemelésekre is számítaniuk kell. „Számos közép-európai lakos technikai értelemben csődbe ment” – véli Morten Hansen dán közgazdász.

www.nrc.nl

EL ECONOMISTA

Spanyol vállalatok, magyar lehetőségek

A madridi gazdasági napilap a Magyar Gazdasági Évad megnyitása alkalmából kétoldali kapcsolatainkkal több cikkben foglalkozott, ezekből idézünk, összefoglaló jelleggel.

„Ha Mohamed nem megy a hegyhez, a hegy megy Mohamedhez” – mondta madridi tartózkodása során Gyurcsány Ferenc miniszterelnök, aki arra biztatta a spanyol vállalkozókat, hogy a fél vilá-

got sújtó válság ellenére bátran fektessenek be Magyarországon. A miniszterelnök hangsúlyosan szolt arról, hogy az IMF-től, a Világbanktól és az Európai Uniótól kapott hitel segít megoldani az euróövezetbe nem tartozó magyar gazdaság gondjait is. Gyurcsány a spanyol kollégájával, José Luis Rodríguez Zapateróval folytatott munkamegbeszélés után nemzetközi sajtótájékoztatót tartott, s ott fejtette ki, hogy a válság ellenére szívesen látna Magyarországon több spanyol kis- és közepes befektetőt. Mondandóját Zapatero azzal egészítette ki, hogy különösen az energiaszektorban, az infrastruktúra és a szolgáltatások területén lát lehetőséget a spanyolok magyarországi befektetéseire, s biztatta őket, hogy a pénzügyi válság ellenére Magyarország a jövő országa.

A magyar miniszterelnök spanyolországi munkalátogatása során spanyol nagyvállalatok vezetőivel is találkozott, s elismerte, hogy a jelenlegi válság közepette nehéz új piacokat találni. Mindemellett, a jobb megértés érdekében azt ígérte, hogy kormányának tagjai jövő júniustól kezdve ellátogatnak a különböző spanyolországi régiókba is, felkelteni az érdeklődést a magyarországi befektetések iránt.

Gyurcsány arra is kitért, hogy sok hasonlóság van a két ország álláspontjában a nemzetközi pénzügyi válság okainak megítélését illetően, s azonos módon képzelik el az abból kivezető utat is, megjegyezve, hogy egységes európai választ kell adni a 27-ek gazdasági gondjainak megoldására. A gazdaságot érintő témák mellett Gyurcsány és Zapatero megbeszélésén szóba került a „trió” kérdése is, azaz a tény, hogy Spanyolország és Magyarország, Belgiummal együtt egymást követi majd az Eu-

rópai Unió soros elnöki posztján, s hogy az ezzel kapcsolatos tennivalókat igyekeznek összehangolni Brüsszelben.

www.eleconomista.es

DIE PRESSE

A leggazdagabb magyar: Az építési nagyvállalkozó lottóval csökkentte a kockázatot

Demján Sándor bevásárolta magát az orosz szerencsejátékba – adta olvasói tudtára a bécsi polgári napilap. Peter Martos arról is beszámolt, hogy Demján építési cége, a TriGránit 25 százalékban az osztrák Immoeast tulajdona.

Az építési üzlet, valamint az Immoeast-hez való közelség láthatólag túl kockázatosá vált a leggazdagabb magyar számára: Demján Sándor, a TriGránit építkezési konszern többségi tulajdonosa nemrég részesedést szerzett az orosz lottójátékban.

E lépést a magyar építkezési óriás stílusosan a moszkvai Hotel Ritz Carltonban jelentette be. Demján az Orglot cég 51 százalékát vette át, amely 2006 óta az állami lottójogok tulajdonosa. Eddig ezt a részt a Gazprom Bank birtokolta. A maradék a Konverz-Sport cégé, amely a fogadásra olyan sportnagyságokat hívtott meg díszvendégként, mint Vjacseszlav Fetyiszov egykori jégkorongsztárt, az orosz állami sportbizottság elnökét.

30 milliárd a büdzsébe

A Kommerszant újság szerint az Orglot már az elmúlt két előkészítő évben 561 millió rubelt utalt át az államnak – ezzel is hozzájárulva az üzlet megindításához.

Az első húzást – Ausztriához hasonlóan, 6 számat a 49-ből – az állami televízióban is közvetítik. Az elkövetkező években legalább 30 milliárd rubelt kell átutalniuk az orosz költségvetésbe. A moszkvai kormány reményei szerint 2015-től 50 százalékban az összes sporthelyszínt a lottóból finanszírozzák majd.

Miközben tehát Demján, a TriGránit tulajdonosa Moszkvában legújabb hobbijának hódolt, Kibédi Varga Lóránt vezérigazgató arról biztosította a Világ-gazdaság című gazdasági lapot, hogy nem létezik olyan jelzés, amelynek alapján az Immoeast eladná 25 százalékos részesedését. A TriGránit tovább építkezik, legfeljebb „valamivel óvatosabban”. Az osztrákok nem csupán társtulajdonosok. A TriGránit három román bevásárlóközpont üzemeltetését veszi át. A tervek szerint, idővel az összes ottani Immoeast érdekeltség Budapestre költözik majd.

Romániában a TriGránit a következő három évben összesen 3 milliárd euró értékben kíván befektetéseket létrehozni. Azonban valószínűleg ez az egyetlen ország, ahol Demjánnak nehézségei vannak. Esplanada néven Bukarestben új városközpont létrehozását tervezik. Ezt a 800 millió euró befektetési költséggel tervezett központot kritikusai „Mini-Manhattan”-nek nevezik, toronyházai miatt.

A román projekteket a lengyelországi offenzíva számszerűleg még meg is verhetné: a TriGránit saját adatai szerint 19 várossal tárgyal. Lengyelországban, amely egyelőre „szűzföldnek” számít, még nem léteznek konkrét projektek. Hasonlóan nagy terveket szó a Demján körüli csapat Montenegróval kapcsolatban is, amelynek adriai tengerpartja beépítésre vár.

Új városközpont Ljubljanában

Demján, hobbiként, bizonyos nagyságrendű projektekkel foglalkozik. Ljubljanában a TriGránit 250 millió euróért az Emonika City Centert építi, amely a szlovén főváros majdani központja lesz. Majdnem éppen ilyen nagyoknak és drágának ígérkezik az Arena Centar a horvátországi Zágrábban.

Oroszországban a TriGránit nem csak a moszkvai Mozaika bevásárló- és szórakoztatóközpontot építi, hanem Szentpéterváron egy ehhez hasonló építményt, hozzá kapcsolódó lakótömbökkel, valamint egy gigantikus média-központot ugyanott. A magyar vállalat egy éve 50 százalékos tulajdonosa az orosz ingatlanfejlesztő Torgovij Kvartalnak (kereskedőnegyed) is. Demjánnak legalábbis az építési projektekhez nincs szüksége lottóra.

www.diepresse.com

FOAIA TRANSILVANA

Románia és Magyarország, testvérek a turizmusban

A kolozsvári lap „Le a határokkal! Két nyelven ‘beszélő’ gyógyfürdők egyesületbe tömörülnek” alcímmel számol be a két ország turisztikai szakbizottságai gyulai találkozásának előkészületeiről.

A Román–Magyar Turisztikai Vegyes Bizottság ötödik ülésére Magyarországon, Gyulán kerül sor. A két országot képviselő szakemberek a turizmus fejlődésének irányvaival, a határon átnyúló kooperációval, illetve a fejlesztést, valamint a két ország turisztikai szervezetei és cégei szorosabb együttműködés-

sét ösztönző európai alapok felhasználásával kapcsolatos témákat vitatnak meg.

Bihar visszatér a Magyar Alföldre

Ugyanakkor akcióttervet kívánnak kidolgozni, a közelmúltban lezajlott közös magyar–román kormányülés nyomán. Az akciótterv célja a gyógyfürdők vonatkozásában a határon átnyúló együttműködés erősítése Herkulesfürdő, Menyháza, Félixfürdő és Buziásfürdő esetében, ennek érdekében a romániai és a magyarországi gyógyfürdők egyesületének létrehozása, továbbá közös marketingpolitika kialakítása a nemzetközi úti célok hatékony támogatása végett. Egyben közös, határon átnyúló tematikus útvonalak kijelölését támogatjuk, például a Magyar Alföld és Bihar megye térségében – jelentette ki Lucia Morariu, a bukaresti Kis- és Középvállalatok, Kereskedelmi, Turisztikai és Közmunkaügyi Minisztérium (MIMMCTLP) turizmusért felelős államtitkára.

www.ftr.ro

A szerk. megjegyzése: a román lapban jelzett látogatást követő eseményről így számolt be a Magyar Turizmus Zrt. hírlevele:

Tanulmányút román utazási szakemberek és újságírók részére

A Magyar Turizmus Zrt. meghívására, november 20–23. között Romániából 16

utazási iroda munkatársa és öt újságíró látogatott az Alföldre. A program első állomása Gyula volt, ahol a vendégek megtekintették a Várfürdőt, két szállodát és a 100 éves cukrászdát, majd Orosháza-Gyopárosfürdőn gyógyfürdőzés során frissülhettek fel. A második napon Szegedre látogattak, ahol a Pick Szalámi és Szegedi Paprika Múzeumban magyar hungaricumokat kóstolhattak meg, majd gyógyfürdőzésen és borkóstolón vettek részt. A tanulmányút harmadik napján Kiskunmajsát kereste fel a csoport, ahol szintén megtekintettek egy gyógyfürdőt, továbbá Lajosmizsén ízelítőt kaptak az Alföld hagyományos ételkülönlegességeiből, Kecskeméten pedig „belekóstolhattak” a pálinka- és Unicum-készítés rejtelmeibe is. Fáradalmaikat a ceglédi gyógyfürdőben pihenhették ki. Az utolsó napon, Cserkeszőlőn folytatta a csoport a magyarországi gyógyfürdőkkel és gyógyszállodákkal való ismerkedést, majd Szarvason a körösi halászlét is megkóstolhatták.

Tavasszal a Magyar Turizmus Zrt. szervezésében öt romániai nagyvárosban mutatkozhattak be road show keretében az alföldi szolgáltatók az utazási irodák és a média számára. A most megrendezett tanulmányút a tavasszal elkezdett romániai marketingkampány befejező programja volt.

2008. január–szeptemberében 191 900 román vendég érkezett hazánkba, akik 24,8 százalékkal több, összesen 340 100 vendégéjszakát tölthettek el a hazai kereskedelmi szálláshelyeken az előző év azonos időszakához képest.

CONTENTS

A cultural counter revolution has been going on – Interview with IVÁN BEREND T. (László Hovanyecz)	3
ÁGNES HARGITA: What had been achieved and what is still to be done after near five years' membership. Short review on the topic for the sixth anniversary of the conclusion of the EU-Hungary accession negotiations Part III.	9
KATALIN LÉVAI: European roma policy	29
IMRE MÁTYÁS: European contract law 2003–2008 or the lessons from the events of the last five years	33
ANDRÁS HELTAI: The Coalition of Winners – deemed to success	54
ANNAMÁRIA INZELT: The involvement of private actors in Hungarian science and innovation policy-making Part II.	60
GÁBOR KÁRTYÁS: Challenges in regulation of temporary agency work on the Community level from the aspect of Directive 91/383/EEC	70
Hungarian EU Presidency, 2011	
MIGUEL ÁNGEL NAVARRO PORTERA: The Spanish Presidency of the European Union Council. First Semester 2010	87
European Security and Defence Policy	
KÁROLY NAGY: Institutional Reform vs Crisis Management	92
Review	
ENDRE DOMONKOS: The Latin-American policy of the Zapatero government in the context of Iberoamerican conferences.	111
Current affairs in the EU	
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
TAMÁS HERZOG: Inland trade in the European Union	129
Book review	
Philip Moser és Katrine Sawyer (ed.): Making Community Law – The Legacy of Advocate General Jacobs at the European Court of Justice (Zsófia Asztalos)	142
Monitor	149
English summaries	156

SUMMARIES

A CULTURAL COUNTER REVOLUTION HAS BEEN GOING ON INTERVIEW WITH IVÁN BEREND T.

Until recently the governments headed by the George Bush administration and the British Labour Party who have represented the laissez-faire policy and strongly preached against state intervention to economy, on a sudden, determined to take intervention measures. Doing so they've obviously acknowledged the failure of their previous policy, acknowledged the end of the neo-liberal course. The neo-liberal trend was helped into power by the oil crisis in 1973, the succeeding structural crisis as well as globalisation. The crisis of our days has proved the neo-liberal trend to be not right. Iván Berend T. states that it's the time for a new course, a new economic paradigm shift.

ÁGNES HARGITA WHAT HAD BEEN ACHIEVED AND WHAT IS STILL TO BE DONE AFTER NEAR FIVE YEARS' MEMBERSHIP. SHORT REVIEW ON THE TOPIC FOR THE SIXTH ANNIVERSARY OF THE CONCLUSION OF THE EU-HUNGARY ACCESSION NEGOTIATIONS PART III.

We had in the near future the sixth anniversary of the European Council of 12–13 December 2002, where the so-called „from Copenhagen to Copenhagen process” of the eastern enlargement of the European Union practically had come to its end. The accession negotiations with eight countries of Middle and Eastern Europe, among them with Hungary and Cyprus and Malta had been concluded. Romania and Bulgaria had got a timetable for finishing their process. It is high time to have an overlook: what has been achieved since our membership and what remains still to be done, besides the newly emerging challenges. The author of the article, which was published in three parts in our journal between November 2008 and January 2009, had been intensively involved in the above process since 1989: in the preparatory phase of the talks and in the negotiating phase as well.

KATALIN LÉVAI EUROPEAN ROMA POLICY

In May 2004 ten countries joined the European Union, and this meant that the number of roma reached almost 9 million out of the total 453 million of the EU. Their number is higher in the enlarged EU than the total population of some of the member states. Still, they are the only people who do not have their own state but have many things in common: the majority of the roma population are in a specially disadvantaged situation, they are regularly victims of racial prejudice and discrimination. They are the poorest, unemployment levels are the highest and education levels are the lowest among them. The multiple disadvantaged situation that characterizes the roma population does not only exist in the new member states but is also a persistent problem in the older European democracies.

IMRE MÁTYÁS EUROPEAN CONTRACT LAW 2003-2008 OR THE LESSONS FROM THE EVENTS OF THE LAST FIVE YEARS

The unification of European private law and contract law is one of the most significant issues on the European agenda these days. Whereas most national private lawyers want to preserve the identity of their legal systems, there are strong movements to unify European private law.

For a long time the European institutions, mostly the Commission and the Council, only made a piecemeal harmonization of the contract laws of the Member States. The situation, however, changed after the meeting of the European Council in Tampere, in 1999. In the recent years an enormous activity has been carried out in the field of European contract law. Since 2001, not only the institutions of the European Union but also private initiatives have shown particular interest in the topic, namely how and by what means can the fragmented European legal regulations be harmonized, why shall it be actually done and how can the desired outcome be reached. The article is dealing with the communication of the official institutions and bodies of the European Union in the period 2003-2008 emphasizing the alterations and modifications of the different point of views and, furthermore, offering appropriate answers for the basic questions.

ANDRÁS HELTAI THE COALITION OF WINNERS – DEEMED TO SUCCESS

„Plus ça change, plus c’est la même chose” – the French saying would probably characterize the developments of Austrian politics these past months. By the end of September early elections followed the breakup of the grand coalition. Its former partners, the Social Democrats (SPÖ) and the christian-conservative People’s Party (ÖVP) fell both to a never-witnessed low, under 30 % of the vote. While the Socialists got 58 and the Conservatives 51 Mandates in the Parliament, the two parties of the extreme right, FPÖ and BZÖ, made it together to 55 mandates. What means, they became the second largest political power in Austria. A factor of the debacle of the political center were the losses of the Green Party and that the Liberal Forum could not make it to the Nationalversammlung. SPÖ and ÖVP have been determining the political life of Austria since the end of the war. Their recurring cooperation, its background in society, is worth attention, let alone an example to contemplate on the part of their neighbours, who share with Austria the history of the Monarchy.

ANNAMÁRIA INZELT THE INVOLVEMENT OF PRIVATE ACTORS IN HUNGARIAN SCIENCE AND INNOVATION POLICY-MAKING PART II.

The overall idea of the article is that policy learning is enhanced by the participation of private business. It is assumed that business involvement in science, technology and innovation policy-making would suggest abundant opportunities for policy learning and transfer. The empirical part of this article investigates the private sector involvement in STI policy-making in a transition economy, namely, Hungary. Private

sector involvement in Hungarian STI policy-making is investigated from two different aspects: (1) by stages of policy-making, and (2) by types of involvement. The involvement of private actors is a crucial element for learning policy-making and to achieving its adaptability, which in turn is crucial for the success of innovation policy altogether. This is particularly important for transition economies facing important reforms in a context of accelerated globalisation and international competition. First part of the article focuses on policy-making by stages and second part concentrates on policy-making by types of involvement.

GÁBOR KÁRTYÁS **CHALLENGES IN REGULATION OF TEMPORARY AGENCY WORK** **ON THE COMMUNITY LEVEL FROM THE ASPECT OF DIRECTIVE** **91/383/EEC**

Temporary agency work, a special triangular employment relationship spreads rapidly in Europe and in Hungary as well, although Member States could not reach an agreement on its general, Community level regulation until autumn 2008. In this paper the author examines the first main directive on temporary agency work, which contains prescriptions on the workplace health and safety of agency workers. During the assessment the challenges of regulating temporary agency work will be highlighted, which all Member States will face after the adoption of the new directive. By reviewing national implementation reports and professional analysis, the author seeks the answer whether and how the directive could enforce agency workers' workplace health and safety.

MIGUEL ÁNGEL NAVARRO PORTERA **THE SPANISH PRESIDENCY OF THE EUROPEAN UNION** **COUNCIL. FIRST SEMESTER 2010**

Spain takes up its fourth European Union Council Presidency during the first semester of 2010. This time Spain will not be alone in its implementation of this responsibility but rather within the framework of new system of a trio of presidencies rotating as a team. We shall participate with Belgium and Hungary in the team which will occupy the Council Presidency from 1 January 2010 to 30 June 2011. We will seek along with our partners to ensure that the present complex and diverse 27 Member State European Union is able to confront its challenges effectively.

Our Presidency will have to develop in a context quite different from earlier ones, especially if the Treaty of Lisbon comes into effect before or during our term. All Member States must ratify the Treaty for it to come into effect, and above all the impasse caused by its rejection in a referendum by the Irish electorate last June must be overcome.

It is the task of all to seek a solution to clear up the uncertainty confronting forthcoming Presidencies arising from the major consequences of the enactment of the Treaty. Notable among these is the new institutional framework created by the Treaty which we all have to get used to working with, and the existence of new or enhanced competences in dealing with our common challenges.

Added to all that is the commencement of a new European legislature and the formation of a new Commission just a few months before Spain's Presidency begins.

This new context raises some unknowns which are beginning to be debated and which Spain's Presidency will also have to help to clarify.

KÁROLY NAGY INSTITUTIONAL REFORM VS CRISIS MANAGEMENT

According to many experts the global financial crisis can be attributed to institutional disturbances. The crisis could have been avoided with better functioning institutions but when it has developed there was no time left for us to deal with their transformation. In order to solve the crisis and to make progress in the restructuring of big nation-state and international institutions we have to have a vision. It may give a proper orientation for finding the right solution. Many facts are in favour of setting as an objective the establishment of new type of institutions operating on the basis of virtual organizations and global information technology networks.

ENDRE DOMONKOS THE LATIN-AMERICAN POLICY OF THE ZAPATERO GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF IBEROAMERICAN CONFERENCES.

In his essay the author tried to emphasize Spain's role in the context of Iberoamerican conferences. According to the experiences of the Iberoamerican communities we have to state that Spain plays an important role in the multilateral cooperation forum of the Latin-American states. The Spanish Socialist Workers Party led by José Luis Rodríguez Zapatero broke the Latin-American policy of the former right-wing People's Party that was based on Spain's hegemonic role in the region and unconditional support of the US-policy. The socialist-cabinet emphasize not only the development of bilateral relationships among the Latin-American countries but also the importance of the multilateral cooperation as well. The main elements of the Spanish diplomacy in the region are the followings: to deepen the economic-political and commercial relations among the countries, to fight against poverty and social inequalities, to provide the economic growth through investments and to struggle against the effects of global warming. To fulfill these initiatives Spain strive on gaining the support of moderate countries (like Argentina, Brasilia, Chile, Columbia) to counterbalance the influence of the US-policy sharply criticizing left-wing Latin-American states (Bolivia, Ecuador, Nicaragua, Venezuela). Spain wants to play mediatory role among the EU and Latin-American countries to boost mutually the political-economic and cultural relationships and to initiate the negotiations among the regional integration organizations as well. As far as I'm concerned in 2010 the Spanish presidency will play a decisive role in deepening the different contacts between the European Union and the Latin-American region.

E SZÁMUNK SZERZŐI

BEREND T. IVÁN	történész, a Magyar Tudományos Akadémia volt elnöke, a Kaliforniai Egyetem (University of California, Los Angeles, UCLA) professzora
HARGITA ÁRPÁDNÉ	1989 óta az EU–magyar kapcsolatok szakértője; főosztályvezető az EU-kapcsolatokért felelős minisztériumokban, majd a csatlakozási tárgyalások idején a brüsszeli Magyar EU-Misszió tanácsosa és a Közösségi politikák osztályának vezetője; 2007 óta nyugdíjas
LÉVAI KATALIN	az Európai Parlament képviselője, az Európai Szocialista Frakció romaügyi szóvivője
MÁTYÁS IMRE PhD,	egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai jogi és Nemzetközi Magánjogi tanszék
HELTAI ANDRÁS	évtizedekig az MTI munkatársa, bécsi és washingtoni tudósítója volt; 1994 óta az akkor alapított német nyelvű hetilap, a Pester Lloyd helyettes főszerkesztője
INZELT ANNAMÁRIA	az MTA doktora (DSc), az IKU igazgatója, Pénzügykutató Zrt.
KÁRTYÁS GÁBOR	ELTE ÁJK jogász PhD-program, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék
MIGUEL ÁNGEL NAVARRO PORTERA	a spanyol külügyminisztérium Európa-ügyi főtárgyalója
NAGY KÁROLY	kormány-főtanácsadó, főosztályvezető, Miniszterelnöki Hivatal
DOMONKOS ENDRE	PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi kapcsolatok szak
HERZOG TAMÁS	közgazdász, a KSH Tájékoztatási Főosztályának elemzője, a Magyar Újságírók Országos Szövetségének tagja
ASZTALOS ZSÓFIA	egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai jogi és Nemzetközi Magánjogi tanszék