

# EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



**A TARTALOMBÓL ■** Külkapcsolati stratégia és nemzetpolitika – Beszélgetés Szarka László történésszel ■ Illés Sándor–Gellérné Lukács Éva: A tudományos kutatók migrációjáért ■ Kulcsár István: Partnerségre ítélve. A májusi EU–Oroszország csúcs elé ■ Mydlo Tamás: A Kis Dunai Együttműködés évfordulójára. Gondolatok az európai identitás és a regionális kapcsolatok viszonyáról ■ Kovács Krisztián: Az európai energia- és klímapolitika egysége: húszas célok

# EURÓPAI TÜKÖR

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

**Felelős kiadó:**

Vig József

**A szerkesztőbizottság elnöke:**  
**A szerkesztőbizottság tagjai:**

Palánkai Tibor  
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

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

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: ProPlus Stúdió

Nyomdai kivitelezés: Komáromi Nyomda és Kiadó Kft.

ISSN 1416-6151



# EURÓPAI TÜKÖR

2007/4.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

## Tartalom

Külkapcsolati stratégia és nemzetpolitika – Beszélgetés SZARKA LÁSZLÓ történésszel.....	3
ILLÉS SÁNDOR–GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA: A tudományos kutatók migrációjáért .....	13
KULCSÁR ISTVÁN: Partnerségre ítélve. A májusi EU–Oroszország csúcs elé .....	31
ASZTALOS ZSÓFIA: Az uniós polgárokat a tartózkodás helye alapján megillető európai parlamenti választójog .....	35
GRÚBER KÁROLY: Az Egyesült Királyság Európa-politikája (2002–2006) .....	54
DRINÓCZI TÍMEA: Nemzetközi jog a belső jogban II. ....	67
MYDLO TAMÁS: A Kis Dunai Együtműködés évfordulójára. Gondolatok az európai identitás és a regionális kapcsolatok viszonyáról, mint a magyar külpolitika geopolitikailag meghatározó tényezőjéről .....	84
CSERI PÉTER: Veszprém, a tradíciók és a lehetőségek megyéje .....	89
<b>Európai biztonság- és védelmi politika</b>	
HORVÁTH GÁBOR–SZENES ZOLTÁN–SZÉP LÁSZLÓ: Az Európai Unió harccsoport-koncepciója .....	97
<b>Szemle</b>	
FUTÓ PÉTER: Kis- és középvállalkozások munkaügyi támogatásának kérdőíves hatásvizsgálata .....	112
<b>Uniós aktualitások</b>	
<i>Országgyűlés Külügyi Hivatala</i>	
KOVÁCS KRISZTIÁN: Az európai energia- és klímapolitika egysége: húszas célok .....	128
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
KELEMEN NÓRA: Keresetek, munkaerőköltség, minimálbér az Európai Unióban és Magyarországon .....	133
<b>Olvasólámpa</b>	
A magyarok bemenetele .....	146
<b>Monitor</b> .....	154
<b>Summaries</b> .....	163

## Külkapcsolati stratégia és nemzetpolitika

### Beszélgetés Szarka László történésszel

*Ez év február 19-én sajtótájékoztatón jelentette be Göncz Kinga külügyminiszter, hogy júliusra születhet meg a kormányzat új külkapcsolati stratégiája, amelynek készítésébe tudományos alkotóműhelyeket is bevonnak. Lapunk az új koncepció kidolgozásában részt vevő kutatóhelyek vezetői közül a Magyar Tudományos Akadémia Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézetének igazgatóját, Szarka Lászlót kérte fel, mondja el, milyen javaslatokat fogalmaz meg az általa vezetett intézmény a Külügyminisztérium számára. A kutató történész egyebek között arról beszél az interjúban, hogy uniós tagságunkból eredően milyen új lehetőségei vannak a nemzetpolitikának.*

– *Tudósok gyakran panaszozzák, hogy a politika nem tart igényt kutatási eredményeikre. Hogyan érintette önöket a Külügyminisztérium felkérése?*

– Úgy látjuk, a politika fontosnak tartja, hogy a külkapcsolatok stratégiai előmunkálatai egy konszenzusereső megoldást alapozzanak meg. Azt a szándékot érezzük, hogy ezúttal ne csupán egy úgynevezett hivatali előterjesztés, kormányzati koncepció szülessen. Göncz Kinga miniszter asszony kezdetől fogva hangsúlyozta egy olyan széles körű vita szükségességét, amelyben a lehető legtöbb hang szólal meg. Ebben az előkészítő szakaszban az egyik célt abban jelölte meg a felkért szakemberekből és külügyminisztériumi munkatársakból összeállt konzultatív testület, hogy a magyar külkapcsolatok valamennyi területéről szakmai-tudományos elemzések szülessenek: a kulturális diplomáciától a gazdasági külkapcsolatig, a biztonságpolitikától a kisebbségpolitikáig, a szomszédságpolitikától a globális kérdésekig, mint például a migrációs vagy éppen a környezeti problémák tematizációja. Értékelni kell a magyar külpolitika utóbbi bő másfél évtizedének a teljesítményét, ugyanakkor éppen ideje felmérni és az eddiginél sokkal jobban kihasználni az Európai Unió belüli lehetőségeinket. Mint ahogy érdemes végiggondolni és opcionálisan rögzíteni Magyarországnak a globalizációs folyamatok körülményei közötti mozgásterét, cselekvési lehetőségeit. Fel vagyunk készülve arra, hogy az általunk és a más tudományos intézetek által készített anyagok körül óhatatlanul viták bontakoznak ki. Annál inkább, mivel a tudományon belül szintén jelentős nézeteltérések vannak a lehetőségek és az alternatívák megítélésében. Elég a gazdaságpolitikával kapcsolatos nézetkülönbségekre gondolnunk. A viták keretében a mi intézetünk ankétokat is szervezett, amelyek során remélhetően különféle politikai színezetű szakmai csoportok képviselői is bekapcsolódnak a stratégiai előkészítő munkába. Mert – sajnálatos vagy nem – tudomásul kell venni, hogy immáron a szakmák jó része szintén tagolt politikailag. A mostani alkalom azonban talán arra is lehetőséget teremthet, hogy a különböző politikai nézeteket valló szakmabeliek párbeszéde

ezen a területen éppúgy természetessé válják, mint az oktatásban vagy a nemzetközi pályázati piacokon.

– *Milyen megfontolásokkal láttak munkához?*

– Az mindenki számára világos volt, hogy a magyar külpolitikának az 1990-ben megfogalmazott hármass prioritásához – az euro-atlanti integráció megvalósítása, a jó szomszédspolitikai és a határon túli magyarok támogatása – valamilyen módon viszonyulnia szükséges.

– *Időközben felvettek bennünket a NATO-ba, illetve az Európai Unióba.*

– Igen, ezeknek a szervezeteknek a tagjai lettünk, ám sok egyéb is történt az utóbbi másfél évtizedben. Radikálisan megváltoztak a geopolitikai erőviszonyok, a világban és térségünkben egyaránt. Az egypólusú világ helyett új gazdasági és politikai erőközpontok, egész kontinensekre kiterjedő új tendenciák, új válságjelenségek rajzolják át a tíz-tizenöt évvel ezelőtt kialakult világképünket. Ennek megfelelően az általunk vizsgált területen is új vonások figyelhetők meg a kisebbségi helyzet alakulásában, a nemzeti, etnikai, bevándorló és regionális kisebbségek értékelésében. Mindezzel együtt a magyar külpolitika nem hagyhatja figyelmen kívül a maga regionális bázisát, s azon belül azokat a sajátos etnopolitikai, szomszédspolitikai többletérdekeltségeit, amelyek nem csupán mozgásterét, hanem a világban rólunk alkotott képet is meghatározzák. Egy olyan régióban élünk, amelyben alig tíz esztendeje az etnikai konfliktusok legdurvább formái zajlottak le, és nem tudhatjuk, végérvényesen befejeződtek-e már, hiszen rendezésük, a következmények felszámolása ma is tart. Sorolhatnám még a változásokat, a lényeg azonban az, hogy a magyar külpolitikának egy erősen megváltozott és dinamikusan változó világ viszonyaihoz kell alkalmazkodnia.

– *Az ön által vezetett intézet négy témát dolgozott ki. Ezek közül az egyik a korszerű magyar nemzetfogalom.*

– Szükségesnek érezzük a XXI. századi korszerű magyar nemzetfogalom elméleti és gyakorlati körülhatárolását. A magyar nemzetfogalom alanyai a magyar állam területén élő magyarok és kisebbségek éppúgy, mint az ország határain kívül élő magyar közösségek.

Ebből pedig véleményünk szerint elsődlegesen az következik, hogy a magyar külpolitika nemzetpolitikai céljait hosszú távon a Kárpát-medence területén osztozó államoknak és nemzeteknek – az Európai Unió keretei közt kialakítható és nyugat-európai típusú – regionális együttműködésében, valamint az ily módon megújuló kapcsolattrendszerében kell megfogalmazni. Sütő András erről az új típusú egymásra utaltságunkról mondta egyik budapesti rádiójegyzetében – már a tragikus vásárhelyi konfliktus tanulságait summázva –, hogy az itt élő nemzeteknek ebben a században már csak közös ünnepei lehetnek.

A magyar külpolitikának ugyanakkor a fenti, tágabb értelemben vett magyar nemzeti közösség nyelvi, kulturális, demográfiai, gazdasági bázisának és potenciáljának megőrzését, megerősítését kell szolgálnia, mert így tud hozzájárulni a közös régió fejlődéséhez. Az országon belül és kívül hozzá kell járulnia ahhoz, hogy a magyar nemzetfogalom reális és választható közösségi kereteket jelentsen. Ez a magyarországi állampolgári közösségen belül és kívül, a magyarországi állami keretek mellett a magyarországi kisebbségek, valamint a kisebbségi magyarok számára egyaránt le-

hetőséget kínál a párhuzamos nemzetépítésre egy olyan regionális nemzeti társulás keretében, amely a velünk együtt élőkkel közös közép-európai – s azon belül gömörri, szatmári, bánági, vajdasági stb. – regionális patriotizmus segítségével tesz majd bennünket hasonlatossá a Dél-Tirolban, Schleswig-Holsteinban vagy éppen Andalúziában élő európai polgártársainkhoz.

A külpolitika legfőbb jövőbeni nemzetpolitikai törekvését e regionális nemzeti társulás elősegítése jelentheti. Az ehhez szükséges megegyezéssel szomszédországpolitikai háttér biztosítása mellett olyan átfogó szerződéses rendszer kialakítása mutatkozik szükségesnek, amely nagyobb migrációs mozgások nélkül a magyar anyanyelvű és identitási népesség minden regionális közössége számára biztosítani tudja az anyanyelvi kultúra átadását, fejlesztését, a nyelvváltás és a kulturális értékesítés megelőzését. A szomszéd országokkal való egyeztetések és megállapodások rendszerével biztosítani kell az egyenlő hozzáférést a magyar anyanyelvi, kulturális, oktatási, tájékoztatási javakhoz, a kisebbségi közösségek teljes jogú részvételét a magyar kulturális, oktatási, tudományos alrendszerekben. Szükséges az is, hogy a szomszéd országbeli magyarok a többségi nemzettel a politikai élet minden szintjén kiegyensúlyozott kapcsolatokat alakítsanak ki. Mint ahogy a magyar külpolitikának a jövőben a mainál sokkal jobban be kell építeni érvrendszerébe a magyarországi kisebbségeknek a magyar önkormányzati modell által kínált kooperációs lehetőségeket.

A kelet-közép-európai régió autonómia-törekvései kapcsán az érintett államok és kisebbségek kölcsönös belátására, a részvételi és az önkormányzati demokrácia elemeiből építkező vegyes modellek és működőképes jogi keretek kialakítására lesz szükség. Az EU keleti bővítésének eddigi tapasztalatai azt bizonyítják, hogy a kisebbségi autonómiaigények terén kedvező fordulatot az európai integráció csak közvetve segíthet elő. Csak hosszabb távon oldódhatnak a főbiák, mérséklődhet az elutasítás, módosulhat a szeparatizmussal azonosított autonómiák elvi megítélése. Azzal számolhatunk, hogy a kisebbségi néppel rendelkező államok, köztük éppen a Magyarország szomszédját képező új tagállamok egy része továbbra is az asszimiláló nemzetállami logika fenntartásában érdekelt, és ellenzi a decentralizációt, a regionalizációt és az autonómia-törekvéseket.

Érdemes megvizsgálunk, lehetséges-e hosszabb vagy rövidebb távon az aktív migrációs politika eszközzel szabályozhatóvá tenni a regionális, interregionális és interkontinentális migrációs folyamatokat. S azt is érdemes modellezni, miként érinti a kisebbségi magyar közösségeket a szomszéd országokban élő magyaroknak a magyarországi, a magyarországi magyaroknak pedig az erdélyi, szlovákiai átköltözése, munkavállalása, letelepülése. Hogyan, miként lehet megkönnyíteni az ingázást, a szomszéd országbeli munkavégzést, tanulást, s mennyiben lehet összehangolni az oktatási, kulturális intézmények fejlesztését, működtetését

Szükségesnek látszik a kisebbségi magyar parlamenti politikai pártok magas szintű konzultációs, kritikai és kezdeményező szerepét a mainál hatékonyabban intézményesíteni, akár a parlament, akár a regionális együttműködési formák keretei közt. A munkába természetesen mielőbb érdemes lenne bevonni a magyarországi kisebbségek képviselőit, önkormányzatait.

A nyugati magyar diaszpórának igen jelentős a kapcsolati, szellemi, gazdasági potenciálja. Ezért az ebben rejlő lehetőségekkel a magyar külpolitikának az eddiginél sokkal erőteljesebben kellene számolnia. Az észak- és dél-amerikai, ausztráliai szervezetek mellett immáron figyelemmel kell lenni a nyugat-európai, skandináviai, izraeli, dél-afrikai magyar diaszpóra-közösségek megújulási tendenciáira is.

– *A második tanulmányuk címe: A nemzetpolitika feltételrendszere az uniós tagság körülményei között.*

– Ebben megállapítjuk, hogy az európai integráció folyamatában Magyarország sikeres csatlakozási politikát folytatott, ám nem tudta politikai szempontból kiaknázni azt, hogy a NATO- és az EU-csatlakozás során a közép- és kelet-európai államok élcsapatába tartozott. Különösen az érintett szomszédos államok EU-csatlakozásánál nem tudta kellően érvényesíteni a magyar kisebbségek érdekeit. Erre jó példa, hogy Románia anélkül lépett be az Unióba, hogy az Európai Parlament által is szorgalmazott romániai kisebbségi törvénytervezetet törvényhozása elfogadta volna.

Ugyanakkor úgy látjuk, hogy az Európai Unió tagállamként Magyarország számára sajátos külpolitikai lehetőség nyílt meg az uniós a keretek közt. Hazánk eredményesen tudta felhívni az EU intézményeinek figyelmét a vajdasági magyarok elleni atrocitásokra, vagy a román csatlakozás során a kisebbségi jogok törvényi szabályozásának hiányosságaira. Az Európai Parlamentben a magyar képviselők több esetben is sikerrel lobbiztak azért, hogy egy-egy Romániáról vagy Szerbiáról szóló határozatban az ott élő magyar közösség számára fontos problémák megjelenjenek.

Mostanra jól láthatóvá vált, hogy az EU-csatlakozás önmagában nem oldja meg a kisebbségek problémáit. Az európai integráció fejlődése azonban mindig többséyles. Érdemes a kedvező és a kedvezőtlen jelenségeket egyaránt számba venni.

Kedvező fejlemény, hogy a soros német elnökség kiemelkedő célja kimozdítani a holtpontról az Alkotmányszerződés elfogadását. Az, hogy az Alkotmányszerződés szövegtervezetében az Unió értékei között megjelent a kisebbségi jogok védelme is, Magyarország fontos sikere. Kedvező volna, ha az új alapszerződésben olyan formában jelenne meg az Unió kisebbségek védelme iránti elkötelezettsége, amely egy jövőbeni uniós kisebbségpolitika csírája lehetne.

Kedvezőtlen fejlemény viszont, hogy az európai integrációban a közös értékekkel szemben a nemzeti érdekek kerülnek előtérbe. Több régi és új tagállamban is megerősödtek az elmúlt években a nemzeti elkülönülés, a politikai nacionalizmus képviselői. Az Alkotmányszerződés francia és holland elutasítása után az integrációs politikákkal szemben több országban is a nagy, értékeltvű célok helyett a pragmatikus kormányközi együttműködés támogatása került előtérbe. Így az Unió kevésbé lehet képes a közös értékek – például a kulturális sokszínűség, az emberi jogok és a nemzeti kultúrák – védelmében fellépni.

A 2006-os magyar kormányprogram egyértelműen a sikeres európai integráció keretében fogalmazza meg nemzetpolitikai céljait is. Ezért magyar részről törekedni kell a közösségi programokban a kisebbségek szempontjainak megjelenítésére. A magyar kormánynak és a magyar EP-képviselőknek fel kell hívniük az EU intézményeinek figyelmét a magyar kisebbségek jogsérelmeire – különösen a nem uniós tagállamokban élőkére. Az EU-tag Magyarországnak olyan politikai identitást kell kiala-

kítania az Unión belül, amely a magyar kisebbségeken túl általában az emberi jogok és a kisebbségek védelme mellett elkötelezett államot jellemzi. Ahhoz, hogy a magyar külpolitika sikeres legyen a nemzetközi kisebbségvédelmi standardok fejlesztésében, minél előbb meg kell oldania a magyarországi kisebbségek jogi helyzetének rendezetlen problémáit, kiváltképp parlamenti képviseletük hiányát. Az uniós keretek között az általános kisebbségpolitikai célokat – közösségi kisebbségvédelmi programok – érdemes elválasztani a magyar nemzetpolitika támogatási céljaitól, például a kisebbségi magyar intézményhálózat finanszírozásától. Kiemelten fontos, hogy a határon túli magyar politikai eliteken kívül a kisebbségi magyar civil szervezetek is közvetlenül bekapcsolódjanak a magyarországi és közösségi programokba, a források megszerzésébe.

A szlovák–magyar és a román–magyar viszonyban az alapszerződések a kisebbségvédelem terén kudarcot vallottak. Érdemes lenne talán a csatlakozó területeken – oktatás, kultúra, műemlékvédelem, egyébek – kétoldalú megállapodásokat szorgalmazni. Emellett az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményének és a Nyelvi Chartának hatékony végrehajtását kell majd jobban előtérbe helyezni.

Szerbiával kapcsolatban a cél a szomszéd ország EU-tagságának támogatása, a hatékony részvétel a vele kapcsolatos uniós politikák és támogatási programok kialakításában. Meg kell találni a civil társadalom, az emberi jogok és így a kisebbségi jogok védelmének, a helyi autonómiatörekvések támogatásának módját. Magyarországnak fel kell készülnie az esetlegesen a Vajdaságot elérő koszovói szerb menekülthullámrá is, amely felboríthatná az etnikai arányokat.

Ukrajnával kapcsolatban is érdemes támogatni az integrációs törekvéseket, szorgalmazni a magyar kulturális, oktatási intézmények bővítését, diszkrimináció nélküli állami támogatását. Az ukrán jogalkotás kisebbségekkel szemben hátrányos adminisztratív rendelkezéseit figyelemmel kell kísérni, el kell érni megszüntetésüket. Magyarország anyagilag is aktív szerepet vállalhat az uniós támogatásokban, a társadalmi átalakulást, a demokratikus intézmények megerősítését célzó programokban.

– *Egy újabb tanulmányuk az autonómia, az önkormányzatiság és a kisebbségi magyar közösségépítés problémáival foglalkozik.*

– Az 1990-es évek elején, a demokratikus átalakulás útjára lépett közép-európai államoknak a nemzettel, a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatosan is újra kellett gondolniuk saját politikájukat. Különböző nemzetállami modellek születtek, amelyek azonban általában kedvezőtlenek voltak a nemzeti kisebbségek számára. A politikai hangulat és a jogi eszköztár még ma sem tűnik megfelelőnek a kisebbségek önszerveződése, közösségépítése és az ehhez szükséges autonómiastátusok elérése szempontjából. A szomszédos államokban élő magyarok a többségi nemzetek tagjaihoz képest nyelvi, kulturális, oktatási, gazdasági területen egyaránt még ma is kimutathatóan hátrányos helyzetben vannak. Habár jogilag az illető államok természetesen nem tesznek, nem tehetnek különbséget állampolgáraik között, a gyakorlat mást mutat. Tapasztalhatjuk, hogy a sikeres nyugati autonómiák mind egyfajta megegyezésen/kompromisszumon alapulnak a nemzeti kisebbség és az állam között. Nyugaton a modern alkotmányfejlődés évtizedek óta a decentralizáció, a regionalizáció irányába mutat. Ebből azonban nem feltétlenül adódik – bár reménykedhetünk benne –,

hogy Kelet-Európában is belátható időn belül lejátszódik majd az a folyamat, aminek eredményeképpen a döntéshozó hatalmi jogkörök egy része alsóbb szintekre kerül.

Az utóbbi több mint másfél évtizedben a szomszédos államok területén élő magyar kisebbségek politikai stratégiáinak középpontjában az autonómia és az önkormányzatiság elérése állt. A következő egy-két évtizedben valószínűleg nem változik a helyzet. A magyar kisebbségek célja az etnokratikus állam helyett a multinacionális, azaz minden nemzetiségi csoport felé nyitott állam megteremtése. A jelenlegi nemzetállamok csak akkor válhatnak az integrálódó uniós tér tartós építő elemeivé, ha az egyközpontú állami közigazgatás helyett a kisebb politikai és közigazgatási egységekben a különböző regionális, nemzeti közösségek nagyobb beleszólással rendelkezhetnek az őket érintő kérdésekben. Ez a demokratikus hatalommegosztás a ma-inál jóval méltányosabb formákat teremthet az államban élő nemzeti csoportok közötti együttélésre. Ennek a modellnek bizonyos elemei ideig-óráig megvalósultak és működtek azokban az esetekben, amikor a kisebbségi közösségek részt vállaltak, részt vehettek a központi kormányzásban, például Romániában, Szerbiában és Szlovákiában.

Az eddigi tapasztalat azt mutatja, hogy a magyar állam a gyakorlatban nem volt képes hathatósan előmozdítani az autonómiatörekvések sikerét. El kell azonban ismerni, hogy erre igen korlátozott lehetősége van. Ugyanakkor a kisebbségi autonómiatörekvések jelenleg és a közeljövőben nem számíthatnak semmiféle támogatásra az EU részéről sem. Az autonómia kérdésében Magyarország mozgástere tehát szűk. Ennek ellenére, legalább elvi szinten, a mindenkori magyar kormánynek támogatnia kell a régió kisebbségeinek területi és/vagy személyi elvű – autonómiáját, mint a demokratikus hatalommegosztás és a kisebbségi közösségépítés legfontosabb jogi intézményrendszerét.

A magyar állam elsődleges etnopolitikai célja a magyarországi kisebbségek és a szomszéd országai magyar közösségek kulturális reprodukciójának biztosítása, aminek ugyancsak alapfeltétele az oktatási, kulturális intézményrendszerek önkormányzati működtetése. Az a mai pártpolitikai megosztottság alapján már jól látható, hogy amennyiben idehaza nem sikerül ennek megvalósításáról, támogatásáról a parlamenti pártoknak megegyezniük, s a külpolitikai stratégia mögött nem jön létre ebben a tekintetben is egy „nemzeti minimum”, úgy Magyarország aligha tudja hatékonyan képviselni a hozzá kötődő kisebbségek érdekeit.

*– Milyen forgatókönyvek szerint lehet rendezni a különböző külpolitikai stratégiai megfontolásokat a kisebbségpolitikában és a nemzetpolitika területén?*

– A jelenlegi helyzetben, véleményünk szerint, a következő forgatókönyvek képzelhetők el: 1. Hosszú távon – a kisebbségi önszerveződés és autonómia vonatkozásában – a magyar államnak fel kell készülnie arra, hogy a kisebbségi kérdés háttérbe szorul. Az EU biztonságpolitikai szemléletét felváltja a multikulturális nézőpont. A helyi feszültségeket elhomályosítja majd a bevándorlók kérdése, az kerül majd a figyelem középpontjába. A cél az EU-n belüli regionális minták adaptálása, a közép-európai regionális együttműködési formák kialakítása, amelyeknek keretében a szomszéd országokban élő magyarok – lehetőség szerint – megteremthetik autonómiájukat, s olyan regionális közösségek jöhetnek létre, amelyek jól működő önkormányzatiság-

gal rendelkeznek majd. 2. Középtávon a központi hatalom decentralizációja, a szubzidiaritás elvének gyakorlatba ültetése, a szomszédos államok demokratikus kisebbségpolitikájának támogatása a követendő cél, mert ez elősegítheti a kisebbségi magyar közösségeket abban, hogy egyre inkább ők hozzanak döntéseket az őket érintő kérdésekben. Kívánatos, hogy ebbe a folyamatba a magyarországi pártok minél kevésbé avatkozzanak be, mert ez láthatóan rontja a magyar külpolitika hitelét, érdekérvényesítő erejét.

– *Végül a negyedik tanulmányukban a nemzeti identitás megőrzésének és megújításának intézményrendszerével kapcsolatban tesznek javaslatot.*

– Kutatási eredményeink azt mutatják, hogy a nemzeti identitás megőrzésére és megújítására hosszabb távon négy fő elvi célt kell kitűznünk. Egyrészt a határon túli magyar oktatás intézményeinek fenntartását, integrálásukat a többségi, a magyar és az európai oktatási térbe. Másrészt biztosítani kell a határon túli magyar köz-, felső- és felnőttoktatás szellemi és anyagi bázisát. Harmadszor minden segítséget meg kell adni ahhoz, hogy erősödjék a kisebbségi közösségek társadalmi kohéziója, ami egyre inkább biztosíthatja az esélyegyenlőséget és a versenyképességet. Végül erősíteni kell az oktatás szolgáltatási és közösségi funkcióit, minőségi dimenzióit.

– *Vonjuk össze és nézzük először az oktatással kapcsolatos kérdéseket, amelyek, bár gyakran esik szó róluk a sajtóban, nem igazán ismertek.*

– Az elmúlt tizenöt évben nem volt egy egységes, koherens, kormányzati elképzelés a határon túli magyar oktatás és kultúra alapelveiről, hosszú távú céljairól és prioritásairól. Annak ellenére történt ez így, hogy minden kormány határon túli magyarokat illető politikája nagy teret szentelt a kulturális-oktatási kérdéseknek. Azt is le kell szögezni, hogy a határon túli magyar közösségeknek sem volt megfelelő elközelülésük a saját társadalmuk intézményfejlesztésére vonatkozóan.

Ma már látható, hogy önmagában a szülőföldön maradás doktrínája sehova sem vezet. Az eddigi támogatáspolitikát helyett kétoldalú együttműködésre, a magyar–magyar viszonyok depolitizálására, a határon túli magyar intézmények modernizálására, a regionális fejlesztések uniós támogatására, a munkaerő-piaci pozíciók kárpát-medencei javítására van szükség,

A határon túli magyar felsőoktatás fejlődésében a legkedvezőbb lehetőség az úgynevezett teljesen integrált rendszer volna. Ez azt jelentené, hogy a kisebbségi magyar felsőoktatási intézmények autonóm szervezetként, az európai akkreditációs rendszer keretei között illeszkednének az adott országok nemzeti, egyszersmind az európai felsőoktatás szisztémájába. Kevésbé kedvező lehetőség a részlegesen integrált felsőoktatás. Ebben az esetben nem sikerül szervesen integrálódni a nemzeti és nemzetközi felsőoktatási térbe, a kapcsolatok korlátozottak. A legkedvezőtlenebb változat az etnicizált felsőoktatás. Ez azt jelenti, hogy a határon túli magyar felsőoktatási intézmények elzárkózva, a perifériákon működnek, nincs kiegyensúlyozott – saját országukbéli – kormányzati támogatásuk.

A közoktatásban a cél a környezetével jó kapcsolatokat fenntartó, autonóm, magas szakmai értéket képviselő intézményrendszer fenntartása, működtetése, ahol a kisebbségi célok szolgálatát felváltja a szolgáltatás, a közösségépítést a hatékony, minőségi intézményműködtetés. A magyar nemzeti integrációt, a nemzeti kapcsolati

hálók kiépülését segítheti a korai kapcsolatfelvétel, a testvériskolai kapcsolatok, a kárpát-medencei közös rendezvények, táborok támogatása, amely közel hozza, megismerteti egymással a határ két oldalán élőket. Ehhez szükséges a tanári képzések és továbbképzések rendszerének magyarországi mintára történő átszervezése is.

A szórványosodó vidékeken az anyanyelvi oktatás megoldása csak szórványközpontok, iskolaközpontok, illetve kollégiumok révén lehetséges, akár egyházi, akár civil szervezeti formában. Fontosnak és támogatandónak tartjuk a magyar kultúra, oktatás iránt érdeklődő csángó fiatalok nyelvi revitalizációjának támogatását az oktatáson keresztül. Különös figyelmet kell fordítani a kis falvakban működő oktatás fenntartására, infrastruktúrájának fejlesztésére, ellátására korszerű tananyagokkal, a gyermekek és tanárok falvak közötti szállítására. Nem szabad elfeledkezni a szomszéd országokban élő, magyarul beszélő és részben vagy teljes egészében magyar identitású romákról. Magyarországon kevéssé ismert, hogy – becslések szerint – száz ezres nagyságrendű népcsoportról van szó. Az ő oktatási helyzetük javítását kiemelt kérdésként kell kezelni, mert a határon túli magyarokhoz és a többségi romákhöz képest is hátrányosabb helyzetben vannak.

Feltétlenül megoldandó feladatnak tartjuk, hogy a magyar kormány vállaljon aktív szerepet a magyar érdekek együttes képviselésében a közös európai felsőoktatási térben, a határon túli magyar felsőoktatási intézményekkel közös felsőoktatási és kutatási stratégia kidolgozásában. A határon túli magyar felsőoktatási tanácsok felállítása a magyarországi döntéshozatalt és a határon túli felsőoktatás fejlesztési stratégiáját segítené minden nagy régióban. Az oktatási és kulturális támogatások hasznosulásának követése és egy minőségbiztosítási/akkreditálási rendszer kidolgozása elengedhetetlen volna nemcsak olyan nagy beruházásoknál, mint amilyen a magyar kormány által a határon túl létrehozott egyetem, de bármely más intézmény vagy intézményrendszer működésének támogatásánál is.

*– Számos problémát, feladatot fogalmazzak meg a kisebbségi médiapolitikával kapcsolatban is.*

– A sajtó és média területén a magyar külpolitika a támogatáspolitikai és a fejlesztéspolitikai elveket kombinálhatja. Támogatáspolitikai szempontból a magyar nyelvű sajtó fenntarthatóságára kellene a hangsúlyt helyezni. Itt elsősorban azokról a fórumokról lehet szó, amelyek kevésbé vagy egyáltalán nem képesek az önfenntartásra. A fejlesztéspolitikának a humán erőforrásokat, a sajtó munkásainak képzését kellene elsősorban megcéloznia, illetve olyan infrastrukturális beruházásokat, amelyek egyaránt szolgálják a helyi közösségek és Magyarország külpolitikai érdekeit.

1990 után megtörtént a határon túli írott sajtó megújulása. Részben új lapok indítása, részben korábban is létező lapok tartalmi megújítása által. Gyakran éppen ezeknek a médiumoknak révén váltak a változások értelmezhetővé az olvasók számára. Ugyanez a sajtó időközben a kisebbségi elitek állandó ütközőzónájává vált, ráadásul a tulajdonviszonyok átrendeződése gyakran politikai színezetet öltött. A rendszerváltást követően a magyarországi televízióállomások nézettsége is robbanásszerűen fejlődött. 1993 óta a Duna Televízió adásai valamennyi határon túli magyar régióban vehetők. A magyarországi kereskedelmi csatornák is többé-kevésbé foghatók. Mindezek mellett az egyes országok kereskedelmi televíziózása is látványos fej-

lődésnek indult, aminek következtében a magyar nyelvű tévzés is kemény konkurenciának van kitéve.

A határon túli magyar sajtó megújulásának harmadik színtere az internetes hírportálok, regionális, lokális, kulturális, szakmai és más honlapok közege. Mindegyik országban található olyan hírportálok, amelyek máris komoly konkurenciát és/vagy kihívást jelentenek az írott sajtó számára. Magyar kormányzati szempontból lényeges a korábbi ciklusban beindult hálózatépítés folytatása, amelynek célja szerint része a magyar információs társadalom tízéves stratégiája, amely a határon túli magyarokra is vonatkozik.

Szettel látható az egyes határon túli régiók magyar médiájának eltérő helyzete. Kárpátalja, a Vajdaság esetében fennáll a zárványosodás veszélye, míg Erdélyben egyre több jel mutat a hálózatosság irányába. A magyarok régiókban nagy kihívás lesz az, hogyan fog megbirkózni a kisebbségi sajtó a globalizáció intenzív hatásával, illetve ennek ellenhatásaként a lokalitások felértékelődésével. Számba kell venni, milyenek a lehetőségek a média számára a szakemberek képzése területén. Felsőfokú újságíróképzés csak Erdélyben, a kolozsvári Babes-Bolyai Tudományegyetemen folyik, újságíró-iskola pedig csak Nagyváradon és Újvidéken van, a többi régióban nem képeznek magyar nyelven újságírókat. Az integrálódó, globalizálódó világban a több helyszínen zajló képzésekre és továbbképzésekre kellene helyezni a hangsúlyt, amelyeken belül nem csak a szűkebb értelemben vett szakmai képzés, hanem a média-gazdasági és menedzseri ismeretek is kiemelten fontosak lennének.

Amennyiben tényleges együttműködési formák alakulnának ki a sajtó területén, az egymás közötti mintaátadás is erősebb lehetne. A magyarországi szakmai fórumok tudatos fejlesztési stratégiákra épülő támogatási formákat kezdeményezhetnének, s így megszűnnének a kevés haszonnal járó rögtönzések, háttérbe szorulnának a politikai megfontolásokat kiszolgáló és ezért mulékony elképzelések. Az ily módon egyszerre regionalizált és hálózatossá új magyar nyelvű médiapiacra létrejöhetnének helyi autonómiák, ám kiteljesedhetnének a kárpát-medencei együttműködésben rejlő lehetőségek is, és a sajtó valóban a nemzeti identitáspolitikai egyik hordozója lehetne. Az együttműködés természetesen kiterjeszhető lehetne a diaszpóra, azaz a „nyugati magyarság” sajtóorgánumaira is, aminek következtében a diaszpóra közösségek, az anyaországiak és a kisebbségi magyarok, kulturális tekintetben közelebb kerülhetnének egymáshoz, s létrejöhetne az az egyetemes mediális tér, amelyben nem a nyelv lenne közös, hanem a témák és a viták is összetartanak bennünket.

– *Vázlatosan összefoglalva tehát ezek a javaslatok. Említette, hogy az önök által készített anyag végleges formába öntéséhez ankétot is tartanak. Ebben kik vesznek részt?*

– Mivel a magyar külpolitika a határon túli közösségekről is szól, érdemes a kérdés hazai szakértőin túl az ő képviselőik véleményét is kikérnünk. Annál inkább, mivel az utóbbi évek politikai történései miatt újabb nézeteltérések támadtak a magyarság különböző csoportjai között. Jórészt azért, mert nincsen megfelelő és folyamatos párbeszéd a magyar nemzeti közösségek között. Szokás azt mondani, hogy a nemzet beszédközösség. Sajnos, mivel új sérelmek születtek, e beszédközösség nem igazán működik megfelelőképpen. Az említett ankétot arra szeretnénk felhasználni,

hogy megszólítsuk a mértékadó hazai és határon túli értelmiségi csoportokat, vezető személyiségeket. Az ő véleményük ismeretében véglegesítjük a Külügyminisztériumnak készítendő összefoglaló tanulmányunkat.

– *Hány emberről lehet szó?*

– Körülbelül százötvenről. Kulturális, oktatási intézményeket vezető értelmiségi-ekről, társadalomtudósokról, politikai elemzőkről, korábban hivatalt viselt emberekről. Tőlük kérünk írásbeli véleményeket, amelyeket igyekszünk feldolgozni és archíválni. Úgy gondoljuk ugyanis, hogy ha az összmunka végeredménye értelemszerűen egy professzionális külügyminisztériumi anyag lesz, emellett annak is megvan az értelme, hogy kiderüljön, milyen alapértékekben van konszenzus, és miben van eltérés a különböző véleménycsoportok között.

**HOVANYECZ LÁSZLÓ**

ILLÉS SÁNDOR–GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA

## A tudományos kutatók migrációjáért<sup>1</sup>

*A német tudományos centrumok perifériájához tartozó magyar tudományosság képviselőinek még a XIX. század végén, a XX. század elején is tipikus életútja volt a fiatalkori külföldi ismeretszerzés utáni hazatérés, és az itthoni pozíciók tudományos pályájuk végéig történő betöltése. A középkorú és időszódó tudósgenerációkat nem jellemezte további nemzetközi migráció. Kivételnek a „magyar jelenség” fogalommal jellemzett tudóscsoport tekinthető, akik a XX. század első felében a többségében német tudományos centrumokba történt első kivándorlást követően nem tértek vissza Magyarországra, hanem középkorú tudósokként továbbvándoroltak az angolszász tudományosság új súlypontjává váló Egyesült Államokba (Palló, 2004). A centrum-periféria viszonyrendszerben alapvető változásnak az volt tekinthető, hogy a centrumok vonzóereje nemcsak a fiataloké ideiglenes beszippantására, hanem az összes életkori csoport végleges ott tartására is kiterjedt.*

### 1. Bevezetés

A fejletlen és a fejlett országok nemzetközi migrációs viszonyrendszerében a „brain drain”, vagyis hagyományos értelemben az agyak elszívása a XX. század második felétől fogva slágertéma a tudományban és az élet más szféráiban is (OECD, 2002). Az agyelszívás során a vándorlási folyamatot egyirányúnak fogták fel, mely visszaút nélküli: a szegény országokból a gazdagok felé vezet. „A brain drain úgy lehet meghatározni, mint az országok közötti tudományos kapcsolatok nem természetes formáját, amelyet a fejlett országokba irányuló egyirányú migrációs hullám jellemez. Közvetlen kiváltó oka a fogadó ország azon törekvése, hogy a lehető leggyorsabban és legolcsóbban szerezzen értéktermelő intellektuális tőkét.” Az 1960-as évekből származó UNESCO-meghatározást Tamási (1999, 190.) idézi. A kelet-európai rendszerváltások kapcsán került utoljára reflektorfénybe a magasan képzettek elvándorlása az 1990-es évek első felében (Anveiler és társai, 1993; Tamás, 1993; L. Rédei, 1995; Tarnóczy és Tóth, 1995; Tarnóczy, 1996; Palló, 1998). Felmerült annak a lehetősége, hogy jelentős mennyiségű kvalifikált munkaerő vándorol ki a térségből, pótolhatatlan veszteséget hagyva maga után a küldő oldalon. Érdekes módon, a potenciális befogadó nyugat-európai államok sem serkentették (sőt egyes országok kifejezetten fékeztek) a folyamat kibontakozását, a felsőfokú végzettségűek munkaerő-piaci szegmensének felborulásától tartva.

Magyarországon a professzionális kutatói körök mellett az akadémiai berkekben is folyamatosan nyomon követték e veszélyforrást. Az 1990-es évek végén már ki lehetett mondani, hogy nem a rendszerváltást követő időszak volt a magyar tudományt sújtó legintenzívebb eláramlási időszak 1956 után, hanem az 1980-as évti-

<sup>1</sup> A tanulmány a Népesedési Kormánybizottság támogatásával készült, és 2006 szeptemberében a 3. Magyar Földrajzi Konferencián vitatták meg.

zed tekinthető annak (*Tamás, 1999*). Adminisztratív adatforrások híján csak becsülni lehetett a Magyarországról kivándorolt magasan kvalifikált értelmiségiek nagyságrendjét. *Tóth Pál Péter (1999, 196)* szerint ez a szám tízezer fő körül lehetett a kilencvenes évtizedben, ami valószínűleg inkább felső becslési határként fogadható el. Ezt támasztja alá, hogy a Magyar Tudományos Akadémiának 2004-ben 991 fő határon túli regisztrált köztestületi tagja volt, mely sokaságba a szomszédos országok magukat magyarnak valló kutatói is beletartoztak (*Kövé, 2004*). A Magyar Tudományos Akadémia a kutatók tömeges és végleges kiáramlásának megelőzését tekintette fő céljának (*Vizi és társai, 1991*). E restriktív megközelítés árnyalásaként elismerték, hogy az ideiglenes jellegű kutatói emigráció önmagában véve pozitív jelenségként értékelendő, hiszen a tudomány művelésének velejárója (*Kiss, 1992*). Az időszakos külföldi munkavégzést egyaránt hasznosnak tartották az egyén és az ország szempontjából. A kinn tartózkodókkal való viszonyban a folyamatos kapcsolattartás és a hazatérés előmozdítására helyezték a hangsúlyt (*Berényi, 1998*).

Figyelemre méltó, hogy gondolati szinten már az 1990-es évtized elején felmerült a tudósok Magyarországra áramoltatásának segítése (*Vizi és társai, 1991, 735.*), mely a visszafogó és visszacsábító megközelítésmódokkal párhuzamosan, már a promigrációs politika mellett érvelt. Ez az elképzelés nem vált a kormányzati szintű migrációs politikai megfontolások és a napi gyakorlat részévé, hiszen a migrációs politikákban először az 1990-es évek eleji migrációs hullámokat kezelni próbáló tűzoltómunka, majd az évtized második felében az európai integrálódás minél gyorsabb véghezvitele kötötte le az energiákat (*Sik és Tóth, 1999*). Az új évezredben akadémiai körökben ismét felmerült a külföldön dolgozó, tehetséges fiatal magyar tudósok hazahozatala (*Tamási, 2002*). Talán azért, hogy a politika számára is emészthető legyen a gondolat (*Csermely és társai, 2002*), konkrét javaslattal álltak elő. A kísérletes tudományszakokat művelő, visszacsábítandó magyar kutatók számára egy inkubátorház felállítását javasolták. Ötletüket részletesen kifejtették, meghatározták a szóba jöhető kutatók körét, a bekerülés és a bennmaradás feltételeit, az irányítás, a finanszírozás, az ellenőrzés feltételeit, valamint még a szóba jöhető telephelyekre is javaslatot tettek. Az eredeti javaslatban szereplő tudásgyár egyértelműen a Magyarországról elvándoroltak visszahozatalát szolgálta volna. Pedig az érintettek köre sokkal szélesebb is lehetne. Nemcsak a magyar állampolgárok visszavándorlását, hanem a magyarul beszélő tudósok idevándorlását is szolgálhatná az inkubátorház. Ezzel a kiterjesztéssel a migrációs politikai szempontból eredetileg reaktív javaslat aktív elemekkel gazdagodhatna.

Az Európai Bizottság által 2000-ben elindított Európai Kutatási Térség vízióján belül a kutatók nemzetközi mobilitásának fokozása az Európai Unió munkaerőmozgást élénkíteni kívánó általános migrációs politikájának ágazati leképzésekként fogható fel.<sup>2</sup> A tudomány természetével is összhangban levő célkitűzés elsősorban az Unió egésze hatékonyságának fokozása érdekében került a napirendre. Az Európán kívüli tudományos centrumok teljesítménye és vonzereje egyre növekszik, ami már közép-

2 COM (2000) 00006 végleges. „Towards a European Research Area”.



távon is az európai tudományosság térvesztését vetíti előre. Feltehető a kérdés, hogyan áll e téren Magyarország? Kérdőíves felmérésekből kiderült, hogy 1989 és 1999 között hatvan százalékkal meghosszabbodott a magyarországi tudományos kutatók külföldi tartózkodásának időtartama (*Medgyes és László, 2000*), tehát egyértelmű a mobilitás abszolút növekedése. Azonban nem lehet teljes bizonyossággal állítani, hogy ez esetben a mobilitás szintje is folyamatosan nőtt, hiszen az 1989-es viszonyítási alap még utazási korlátozásokkal terhes állapotot tükrözött. Következésképpen a magyar kutatók nemzetközi mobilitása fokozódásának egzakt mértékét csak egy megismélt vizsgálatlal lehetne egyértelműen megállapítani.

Egy 2003-ban végzett kutatás szerint (*Viszt, 2004*) a hazai kutatók nemzetközi mobilitását leginkább a pályázási módszerek nem kellő ismerete (mely elsősorban a tájékozatlanságból ered) akadályozza. A család mint visszatartó tényező csak a fenti okok után következik. Igen lényeges, hogy a következő legnagyobb visszatartó erőnek a kapcsolati tőke hiányát tartják, mely kapcsolatokat leginkább – egyfajta ördögi körként – a nemzetközi konferenciákon való részvétellel lehet leginkább megszerzeni. A megfelelő szintű nyelvtudás még mindig akadály a kijutásnak, de közel sem akkora mértékben, mint az 1990-es évek elején. Alig akadályozza a kutatói mobilitást a kollégák nemtetszésének képzelete, a vezetés rosszállásából következő munkahelyvesztés lehetősége, az egyéni motiváció hiánya, valamint a szaktudás színvonala. Igen érdekes, hogy a mobilitást akadályozó tényezők sorában az interjúalanyok expliciten meg sem említették az egyének szabad áramlását akadályozó jogi és adminisztratív korlátokat. Viszont a jövőbeli kilátásokkal kapcsolatban a szabad munkaerő-áramlás megvalósulását tekintették a prognosztizált kutatói mobilitásnövekedés legfajszínűsőbb indukáló tényezőjének.

*Vizi és társai (1991)* fentebb már említett korai felvetésére (a tudósok Magyarországra áramoltatásának elősegítése) nem reagált a szakmai közélet. Tizenhárom évnél kellett ahhoz eltelni, hogy az egyébként kristálytisza gondolat újból publikációba kerüljön. *Viszt (2004)* a kutatók nemzetközi mobilitásával foglalkozó tanulmánya végén már a külföldi kutatók magyarországi fogadásának előnyeit ecseteli, és a beáramlás jövőbeli mértékét kívánja prognosztizálni. A külföldi kutatók fogadásának indokául a helyettesítési hatás kialakulását jelöli meg. A gazdasági és tudományos szempontból fejlett országokba vándorló magyar kutatók helyére a kevésbé fejlett országokból származó kutatók jönnek/jönnének. Aszimmetria érvényesül/érvényesülne a kutatók korösszetételében. A megkérdezettek véleménye szerint fiatal korösszetételű tudóspalánták helyettesítenék a kiutazó magyarországiakat. E mögött a vélemény mögött az a hallgatólagoz feltételezés húzódhat meg a középkorú és az idősebb magyar kutatók részéről, hogy számukra egyértelműen kedvezőbb a külföldi konkurenciát a hazai fiatalokkal versenyeztetni, miközben ők külföldön gyarapíthatják tudományos produktumaikat. Nem szabad megfeledkezni a bevándorló kutatók érdekeiről és további terveiről sem. Közel sem biztos, hogy a hazánknál valamivel fejletlenebb országokból érkezők számára Magyarország jelenti a végcélt. Itteni munkájuk után egyrészt haza is térhetnek, másrészt harmadik országba is távozhatnak. Ez utóbbi lehetőség bekövetkezése esetén Magyarországnak tranzit szerep jutna a kutatói láncmigrációban.

A tanulmány adalékul kíván szolgálni a csírázó vándorlóbarát migrációs politika magyarországi meghonosodásához, egy olyan lehetőség kifejtésével, amiről az Európai Unió intézményeiben is úgy vélik, hogy pozitív következményei messze meghaladják a negatívakat. A tanulmány elkészítését motiváló tényezők között szerepelt, hogy célszerű lenne széles körben megvitatni a harmadik állampolgárságú kutatók mobilitását segítő irányelvet, hiszen hűsbavágó érdekeinken túl, tagállamként, már megnyílt a lehetőségünk arra, hogy hatást gyakoroljunk az uniós tervezési, döntéshozatali, végrehajtási és ellenőrzési folyamatokra is (*Illés és Lukács, 2005*).

## 2. A harmadik állampolgárságú kutatók mobilitását ösztönző irányelv

Ma már alapvetésnek számít, hogy a Maastrichti és az Amszterdami Szerződéssel a migrációs folyamatok kezelésének új korszaka kezdődött el az Európai Unióban (*Nagy, 2003; Gyulavári és Gellénné, 2005*). A Római Szerződés e két rendkívül fontos módosítása 1993-ban és 1999-ben azt eredményezte, hogy a bevándorláspolitikát érintő fontos kérdések szabályozása közösségi hatáskörbe került. A bevándorlási és menedéjogi politika közösségi hatáskörbe vonása az államok szuverenitása elleni erőteljes közösségi fellépésnek tekinthető (*Geddes, 2001; Kostakopolou, 2002*). Az új rendszer mégis sokat megőrzött a korábbi bel- és igazságügyi együttműködés kormányközi jellegéből, legalábbis ami az átmeneti időszakot illette (pl. egyhangú szavazás és a Bizottság megosztott előterjesztési joga). A tamperei csúcson (1999) az állam- és kormányfők úgy nyilatkoztak, hogy átfogó bevándorlási és menekültügyi politikát kell kialakítani az EU egészére nézve, amelynek része a *harmadik országok polgáira* vonatkozó szabályozás felülvizsgálata is (*Niessen, 2004*).

Az Amszterdami Szerződés adta felhatalmazással élve, az Európai Bizottság már 2000 novemberében benyújtotta az új megközelítésű migrációs szabályozásra vonatkozó jogalkotási programot.<sup>3</sup> A 2000–2003 közti időszakban előterjesztett és elfogadott irányelvek a harmadik állampolgárok családgyejesítésére és huzamos tartózkodására vonatkozó jogát, illetve a tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeit szabályozta.<sup>4</sup> Igen érdekes, hogy bár az amszterdami reformok lehetővé tették volna rendeletek alkotását is migrációs politikai tárgykörökben, a Bizottság tartózkodott ezen jogi eszköz alkalmazásától.<sup>5</sup> Ennek oka, hogy az irányelvek alkalmazásával kisebb konfliktusokkal biztosítható a tagállami jogharmonizáció (*Borbély és Lukács, 2001*).

3 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Community immigration policy. (COM(2000)757 final).

4 A harmadik állampolgárok családgyejesítéséről szóló 2003/86/EK irányelv, L251, 2003.10.3., 12–18. o.; A harmadik államok állampolgárainak huzamos tartózkodásáról szóló 2003/109/EK irányelv, L016, 2004.1.23., 44–53. o.; A harmadik országok állampolgárai tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK irányelv, HL L 375, 23/12/2004 o. 12–18.o.

5 Kivételnek számít az illegális migráció elleni fellépést és a külső határok védelmét szolgáló 1030/2002 EK rendelet az egységes vízumformátumról.

Kiemelendő, hogy az Európai Bizottság jogszabály-alkotási javaslatának első csoportjába nem került bele a nem uniós polgár kutatók státusát érintő irányelvetervezet, sőt, az Európai Kutatási Térség koncepciójában is csak részletkérdésként jelent meg a harmadik állampolgárok mobilitásának ösztönzése.<sup>6</sup> Gyümölcsöző informális diskurzus zajlott azonban az esetleges szabályozás szükségességéről az Európai Bizottság és a tagállamok között. Éppen ezért elmondható, hogy a harmadik államok állampolgárságával rendelkező tudományos kutatók bebocsátásáról szóló direktívatervezet széles körű konszenzust élvezve lépett be a migrációs tárgyú jogalkotási folyamatba, és – szellemét és az üzenetét tekintve – a fent említett irányelvek szerves folytatásának is tekinthető a nemzetközi migráció menedzselése (kezelése és irányítása) tárgyában.<sup>7</sup> A rövid (másfél éves) tárgyalási szakaszt követően, 2005 őszén elfogadott irányelv<sup>8</sup> sajátos vonása, hogy egy jól meghatározható munkavállalói rétegre vonatkozóan állapít meg különleges szabályozást. Az irányelv nem restriktív jellegű, de különlegesen vonzó elemek sem fedezhetők fel a szövegben. Az mindenesetre érzékelhető, hogy egyesíteni próbálják a tudományos kutatás és a technológiai fejlesztés kiemelt jelentőségét az Európai Unióban, továbbá a bevándorlás szükségessége elfogadásának új paradigmáját (*Gellérné és Illés, 2005*). Végeredményben tehát a kibontakozni látszó szelektíven bevándorlóbarát nemzetközi vándorlási politika egyik újabb megnyilvánulását fedezhetjük fel a jogszabályban, ami egyben ambiciózus kísérlet kezdeteként is felfogható, abból a célból, hogy az Európai Unió „agybeszívó” centrummá kíván válni.

## 2.1. Célok

Az irányelv célja, hogy a három hónapnál hosszabb időtartamig a tagállamokban tudományos kutatás céljából tartózkodni kívánó harmadik államokbeli polgárok életviszonyainak néhány szeletét szabályozza. Ezek közül a leglényegesebb, hogy az elkülönült, individuális kutatási tevékenység nem tartozik az irányelv hatálya alá. Csakis egy meghatározott fogadó intézményben, egy meghatározott kutatási projekt keretein belül tevékenykedhet a harmadik államokbeli munkavállaló. Nehezen megválaszolható kérdés, hogy a belső és külső kutatói állomány interakciójából születendő eredmények katalizátoraként fog-e majd funkcionálni a jogszabály? Esetleg egyszerűen csak magas képzettségű kutatási személyzet biztosítása a hallgatóságos célkitű-

6 COM (2001) 331. „A mobility strategy for the European Research Area.”

7 A harmadik államokbeli tudományos kutatók bebocsátásáról szóló direktívatervezet [COM (2004) 178 végleges, 2004. március 16.]. Sajátos vonásként, a Bizottság szükségesnek tartotta megjegyezni, hogy a direktívatervezet visszalépést jelentett a Bizottság eredeti javaslatához képest, melyben Európa vonzerejét kívánták növelni a harmadik országból származó kutatók körében. A megjegyzés politikai tartalma és üzenete viszont félreérthetetlen. Nem a kutatói bevándorlás korlátozása, hanem a lehetőségekhez képest legnagyobb mértékű ösztönzése a célkitűzés.

8 A Tanács 2005/71/EK irányelveként (2005. október 12.) a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról címmel (HL L 289., 2005.11.03., 015. o).

zés? A kutatási személyzetet<sup>9</sup> munkaidényes részfeladatokkal bízzák meg, és kreatív ötleteik véghezvitelére egyáltalán nem lesz módjuk?

A jogszabályalkotás szabályai szerint a szövegben használt kulcsfogalmak definíciói röviden a következők:

- *Harmadik állam polgára*: az a személy, aki nem az Unió polgára;
- *Kutatás*: az a szisztematikus jellegű kreatív munka, melyet abból a célból végeznek, hogy az egyetemes tudás gyarapodjon, értve ez alatt az emberekre, a kultúrára, a társadalomra vonatkozó tudást, továbbá azt a tudást is, mely új eszközök megalkotására, új eljárások kidolgozására irányul;
- *Kutatási intézmény*: ismerettermelő tevékenységet folytató közintézményt vagy magánszervezetet is jelent, mely a fent megjelölt célokért tevékenykedik, elfogadja a különös törvényi szabályozást (eljárási szabályokat) és a rigorózus adminisztratív aktusokat;
- *Kutató*: az a harmadik államokbeli személy, aki megfelelően magas végzettséggel rendelkezik ahhoz, hogy doktori programokhoz kapcsolódjon, vagy a kutatási szervezet által megkívánt képzettséggel rendelkezik a kutatási folyamatban való részvételhez;
- *Tartózkodási engedély*: speciális fajtája lesz a kutatói tartózkodási engedély, mely lehetővé teszi a harmadik állam polgárának a tagállamok területén való legális tartózkodást, melynek formáját a 1030/2002 számú tanácsi rendelet határozza meg.

A jogszabály személyi hatálya alá kizárólag azon harmadik ország állampolgárai tartoznak, akik kutatás végzése céljából nyertek bebocsátást. Nem vonatkoznak azokra a tagállamokban tartózkodó harmadik állambeli polgárokra, akik nemzetközi védelemben részesültek vagy azért folyamodtak, tehát a menekültekre, a menedékesekre, a hontalanokra és a megjelölt státusokat (*Tóth, 2004*) elnyerni kívánókra. Nem alkalmazható továbbá a harmadik országbeli diák és hallgató státusúakra (*Gellénné és Illés, 2005*), valamint a diákcsereprogramok keretében érkezőkre. Igen érdekes, hogy az irányelv személyi hatálya alá nem tartoznak azok, akik a doktori fokozat megszerzéséért végeznek kutatásokat önkéntes jelleggel, díjazás nélkül. A tervezetben ugyanis nincs explicite megnevezve a PhD-fokozat, esetleg ösztöndíjas formában, azonban nagy valószínűséggel erre gondolt a jogszabályalkotó. Következik ebből, hogy csak munkabérrrel jutalmazott alkalmazottak eshetnek ezen szabályozás alá. A jogi kiskapuk bezárására törekszik a jogszabályalkotó akkor, amikor megnevezi a kiutasítási eljárás alatt állókat, továbbá a kutatási segédszemélyzetet is, mint az irányelv hatályán kívül esőket.

Az irányelv szigorú szabályai azon harmadik államok polgárai esetében sem alkalmazandók, mely államokkal a Közösségnek vagy tagállamainak az irányelvnél kedvezőbb kétoldalú vagy többoldalú megállapodása van. A tagállamok egyébként saját hatáskörükben eltérhetnek a közösségi szabályozástól, amennyiben a harmadik állam polgára érdekeit még jobban szolgáló feltételeket szabnak, és intézkedéseket vezetnek be.

9 A félreértések elkerülése végett hangsúlyozzuk, hogy kutatókról és nem kutatási segédszemélyzetről van szó. Az utóbbiak egyébként sem tartoznak a direktívatervezet hatálya alá.

## 2.2. Kutatási intézmény – a játszma egyik kulcsszereplője

Az irányelv preambulumban kifejezetten utaltak a szektorsemlegességre, tehát nem kívánták előnyhöz juttatni sem a közszféra, sem a magánszféra szereplőit. A kutatókat fogadni kívánó intézmény számára előírták, hogy a tagállami kereteken belül jelentkeznie kell a hatóságoknál, ha a direktíva hatálya alá eső harmadik állambeli kutatókat kíván alkalmazni. Igazolnia kell az intézménynek, hogy kutatási tevékenységet folytat. Ezen feltétel hatóságok által történt elismerése után regisztrálják az intézményt, ami után már fogadhat kutatókat. Az intézménynek szóló egyszeri engedély maximum ötéves időtartamig érvényes, aminél rövidebb időszakot is megállapíthat a tagállam. A tagállam írásbeli kötelezettségvállalást is megkövetelhet a fogadó intézménytől arra vonatkozóan, hogy pénzügyi felelősséget vállal a fogadott kutatót illetően. Amennyiben a kutató a tartózkodási határidő lejártá után illegálisan a fogadó államban marad, akkor a kutató tartózkodása és hazatérése miatt felmerülő közkiadásokat a fogadó intézmény köteles az államnak megtéríteni. A fogadó intézmény pénzügyi felelősségvállalásának tartama a befogadási szerződés lejártá után még további hat hónapig tart. Érdekes, hogy a teljes pénzügyi felelősségvállalásra való kötelezés csak az esetleges továbbtartózkodás időtartamára szól. Előfordulhat olyan speciális élethelyzet is, hogy a legális tartózkodási időn belül szorul munkanélküli vagy szociális segélyre a kutató, abban az esetben, ha a fogadó intézmény fizetéképtelen lesz vagy esetleg megszűnik. Ekkor is végső soron közpénzekből finanszírozzák ellátását.

Az engedélyezési eljárás lefolytatásán felül egy regiszter alkotására, karbantartására és közzétételére is kötelezik a releváns hatóságokat, melyben a harmadik országbeli kutatókat fogadó intézmények szerepelnek. A tagállamok eljáró hatóságainak lehetőségük lesz a megadott engedélyt a lejárat ideje előtt visszavonni vagy a meghosszabbítási kérelmet megtagadni, amennyiben a hatóságok félrevezetésével csalárd módon szerezte meg az engedélyt, vagy bizonyos idő eltelte után, a megadott feltételeknek már nem felel meg a fogadó intézmény. Engedély visszavonása vagy a megújítás elutasítása esetén a fogadó intézménynek öt év várakozási időt írnak elő a következő kérelem benyújtásáig.

A kutatók fogadását lehetővé tevő engedélyezési eljárásban az intézmény mellett az állam a másik fél. Ezt fejtettük ki fentebb. Ezenfelül nyilvánvalóan szabályozni szükséges az intézmény és a harmadik állambeli kutató viszonyát is. Erre szolgál a „fogadási megállapodás” (*hosting agreement*) megkötésének előírása. A fogadási megállapodás előszerződésnek (esetleg szándéknyilatkozatnak) is tekinthető abban az esetben, amennyiben a tartózkodás előkészítését kívánja szolgáltatni. Véglegességében az esetben válhat, ha:

- a kutatás terve az intézményen belül hivatalosan elfogadott (a kutatási cél és időtartam megjelölése mellett a pénzügyi fedezet is biztosított; a harmadik országbeli kutató hitelt érdemlően igazolni tudja végzettségét, szaktudását);
- ha megfelelő havi jövedelmet tudnak biztosítani a kutató megélhetéséhez és hazatéréséhez (havi jövedelme nem lehet kevesebb, mint a minimálbér, illetve az a jövedelmi határ, ami alatt már szociális segélyre válna jogosulttá);

- ha a kutató rendelkezik teljes körű egészségbiztosítással a tartózkodása időtartamára;
- a kutató hivatalos pozíciója megnevezésének és a munkavégzés feltételeinek szerepelniük kell a szerződésben.

Nem kötelező eleme a szerződésnek, de a munkavállaló érdekében javasolják, hogy a munkaadó vállalon pénzügyi kötelezettséget előre nem látható események bekövetkezése esetére is a megállapodás tartamán belül. A megállapodás automatikusan érvényét veszti, ha a kutató nem kezdi el munkáját a bebocsátás megtagadása miatt, továbbá a megállapodás lejártával. A fogadó intézmény haladéktalanul köteles a hatóságokat értesíteni abban az esetben, ha a megállapodás esetleges meghíúsulásával kapcsolatos bármilyen eseményt észlel.

### **2.3. A kutatók belépésének és tartózkodásának engedélyezése – az idegenrendészeti hatóság mint a játszma másik kulcsszereplője**

A direktíva hatálya alá tartozó kutató érvényes úti okmány, tartózkodási engedély és fogadási megállapodás birtokában léphet be az országba. Érvényes úti okmány és fogadási megállapodás esetén az idegenrendészeti hatóság köteles kiállítani a tartózkodási engedélyt a kutatás időtartamára, de legfeljebb egy évre, amely meghosszabbítható. A kutató tartózkodásából eredően a családtagjai is tartózkodási engedélyt szerezhetnek a családfő tartózkodásának idejére vagy indokolt esetben annál rövidebb időre, ami következtében a családok szétszakadását el lehet kerülni. Ez esetben nem kifejezetten családegyesítésről van szó, hanem – igény esetén – a családok együttélésének lehetővé tételéről. Bár a harmadik állambeli kutatók családtagjaira a családegyesítésről szóló 2003/86/EK irányelv alkalmazandó, mégis, az ott megjelölt kilenc hónapos ügyintézési határidő miatt a családfővel (kutatóval) való egyidejű kérelembenyújtás látszik kivitelezhető megoldásnak a csak egy évet tartózkodni szándékozók esetében (*Gellérné és Illés, 2005*). A családegyesítésre vonatkozó kérelem a kutató tartózkodási ideje alatti benyújtásának abban az esetben van értelme, ha ő maga nem egy évet, hanem több évet kíván tartózkodni a fogadó országban.

A direktíva alapján kiadott tartózkodási engedély visszavonható, vagy a meghosszabbítása visszautasítható, ha ahhoz a hatóság megtévesztésével csalárd módon jutottak hozzá, vagy a kérelmező kutató már nem felel meg az irányelv előírásainak, esetleg a tartózkodása nem kutatási, hanem más célzatúvá válik. A beléptetéshez és az első tartózkodási engedély megadásának feltételeihez hasonlóan, a tartózkodási engedély visszavonható vagy megújítása visszautasítható, ha a közrend, a közbiztonság és a közegészség veszélyeztetésének alapos gyanúja merül fel.

### **2.4. A kutatók jogai**

A jogszerű belépésen, tartózkodáson, a családi együttélésen és kutatáson kívül a kutatónak lehetősége nyílik az oktatásra is a nemzeti szabályozás figyelembevételével. E lehetőség biztosításának rendkívül nagy jelentősége van a kutatás-oktatás szerves egységének kialakításában és érvényre juttatásában, továbbá a „gyökértelen” kutató

fogadó társadalombeli kapcsolatait is kibővíti. A kutatók oktatásban való részvételének biztosítása a kutatás és az oktatás szerves egységének, és e szimbiózis hatékonyságának felismerését és elismerését is jelenti egyben. A kifejezetten oktatási célzatú mozgások azonban nem tartoznak a direktíva hatókörébe. Erre utal az a kitétel is, hogy a tagállamok meghatározhatják az oktatási idő heti maximumát.

A diszkrimináció tilalma elvéből kifolyólag a tartózkodási engedélyt nyert harmadik állambeli kutatók az állampolgárokkal egyenlő bánásmódban részesülnek a következő területeken:

- a diplomák, bizonyítványok és szakképzések ekvivalenciájának vizsgálatakor (*Hudák és társai, 2003*);
- munkakörülményekben, munkabérek megállapításakor és az elbocsátás feltételeiben (*Berke és társai, 2002, továbbá Gellénné, 2004*);
- a szociális biztonsági ágazatok tekintetében (lásd a következő tanácsi rendeleteket: EEC No. 1408/71.; EEC No. 574/72.; EC No. 859/2003.) (*Gyulavári és Gellénné, 2005*);
- jövedelemadó tekintetében;
- termékekhez és szolgáltatásokhoz hozzáférés, beleértve a közjavakat és közszolgáltatásokat.

A kutatók tagállamokon belüli földrajzi mobilitásával kapcsolatosan sajátos szabályokat állapítanak meg. Leglényegesebb ezek közül annak biztosítása, hogy a kutatás egy részét más tagállamban is végezheti a kutató. A rész maximális nagyságát úgy szabályozza, hogy a kutató csak három hónapnál kevesebbet tartózkodhat a fogadási megállapodásban meghatározott kutatásának folytatása céljából más tagállamban. Ott megfelelő forrásokkal kell rendelkeznie, ami feltételezi az első fogadó és a második fogadó fél támogatását külön-külön, de együttesen is, amennyiben azt a fogadási megállapodás tartalmazza. Kritikaként megfogalmazható, hogy mivel egy év nem hosszú idő egy kutatási projekt véghezviteléhez, ezért kicsi a valószínűsége annak, hogy bármely kutató is az egy éven belül keletkezett spontán ötlet eredményeként utazzon a fogadó tagállamhoz képest egy másikba. Következésképpen ezek az utak nagy valószínűséggel előre megtervezettek lesznek, vélhetően az eredeti fogadó fél is tudni fog róluk.

Az sem lehetetlen, hogy a kutató három hónapnál hosszabb időt töltsön egy másik tagállami intézményben, de akkor a másik fogadó féllel is a direktíva szerinti fogadási megállapodást kell kötnie. A jogalkotó is érzékeli az egy éven belüli akár három hónapos, más tagállamban tartózkodással összefüggésben felmerülő problémahalmazt (újabb vízum, tartózkodási engedély stb.). Ennek kapcsán kiköti, hogy a másik tagállamban tartózkodás megvalósításához az adminisztratív aktusokra fordított idő nem veszélyeztetheti a kutatás véghezvitelét, és közvetve felhívja a kérelmező kutató figyelmét arra, hogy a kompetens hatóságoknak elegendő időt kell hagyni a döntésük meghozatalához, tehát ad hoc ötletek megvalósítására e keret nem alkalmazható. Viszont, hogy kutatóbarát kitétel is szerepeljen a Közösségen belüli földrajzi mobilitás tárgyalása befejezésekor, kimondja, hogy a másik tagállam nem kötelezheti a kutatót területe elhagyására a vízum és/vagy tartózkodási engedély megszerzése végett.

## 2.5. Formaságok – Ki járjon el, hol és hogyan

Az eljárási és közzétételi szabályok taglalása során a jogszabály kimondja: a tagállamoknak meg kell határozniuk, hogy a kutatónak vagy a kutatóhelynek szükséges a tartózkodási engedélyért folyamodni. A direktíva a migránsok irányában pozitív attitűdre valló rendelkezése az, amikor lehetővé teszi a kutató számára, hogy akár az eredeti országban, akár a fogadó államban is beadhassa a tartózkodási engedély iránti kérelmét, és felszólítja a tagállamokat, hogy minden tőlük telhető segítséget adjanak meg a szükséges kellékek megszerzéséhez.

További eljárási szabályként szerepel, hogy amennyiben lehetőségük van rá, a hatóságok gyorsított eljárást folytassanak le, nem megfelelő kérelem esetén tájékoztatásuk az ügyfelet, milyen további információkra van szükségük. A kérelem elutasítása esetén tájékoztatásuk az ügyfelet a jogorvoslati lehetőségekről. Első alkalommal, a hatálybalépést követő harmadik év után, a Bizottságnak jelentést kell készítenie a Tanácsnak és a Parlamentnek a direktíva tagállamokbeli alkalmazásáról, és szükség esetén javaslatot kell tennie a módosításra. Az első felülvizsgálat után nem fejeződik be a monitorozás, időszakosan ismétlődnie kell. A direktívában szereplő kitételek egyike sem érinti az Írország és az Egyesült Királyság Közös Utazási Térségét.

## 2.6. Elkötelezett migrációs szerepvállalás?

A tanulmány első felére vonatkozó következtetéseinket e helyen dióhéjban, a vándorlás tipizálása során közkedvelten alkalmazott dichotómiák alkalmazásával foglaljuk össze:

- *Tudatos*, időben előre tervező migrációs politikai intézkedésről van szó. Nem *spontán* vagy esetleg csupán az eseményeket követő reakálás történik.
- Egyértelműen vándorlást *ösztönző* a jogszabály. *Restriktív* elemek ugyan felfedezhetők benne, azonban alapjaiban nem a migráció gátlására irányul.
- Az *ideiglenes* tartózkodást és munkavállalást segíti elő, nem a *végleges* letelepedést.
- Kiemelt célcsoportra irányul, tehát kifejezetten *szelektív* jellegű. A *véletlenszerű* módon kibontakozó folyamatoknak kis szerepet szán.
- Inkább a munkavállaló *egyént* látná vendégül, és nem az egész *családot-ház-tartást*.
- A *legális* csatornákat nyitja szélesre azért, hogy okafogyottá tegye a hatályos szabályozás kijátszását, az *illegális* belépést és tartózkodást.
- A kutatókat *kibocsátó* Európai Unió *befogadó* térséggé kíván válni.

## 3. A harmadik államokbeli kutatók Magyarországra vándorlása

Az irányelv tartalmának ismeretében, magunkra gondolva, feltehető a kérdés, vajon milyen hatása lesz a hatályosuló jogszabálynak a magyarországi viszonyokra? Harmadik állambeli tudományos kutatókat fogadó ország leszünk, mert a migrációs po-

litikák formálói bölcsen belátják a versenyhelyzet teremtésének pozitív hozadékát? Fogadó ország leszünk, mert nem sikerül az emigráns magyar kutatók hazahozatalának kísérlete, ami miatt a helyettesítési mechanizmusok jutnak uralomra? Tranzit-ország leszünk, mert rajtunk keresztül könnyebben lehet az európai magterületekre jutni? Lesznek olyan kutatók, akik úgy gondolják, hogy egy kis időt érdemes Magyarországon is eltölteni, a leleményesen hatékony kollégák körében? Esetleg fogadó, küldő és tranzitország is leszünk egyszerre, de milyen arányban?

Fenti kérdéseknek és az Európai Kutatási Térséggel való összefüggéseinek a vizsgálata céljából 2006 februárjában problémafeltáró interjúk készültek a magyarországi oktatók és kutatók körében az ország második legnagyobb akadémiai centrumában, Szegeden, és a fővárosban, Budapesten. A strukturált interjúk során a felvétel végrehajtói (e tanulmány szerzői) feljegyzéseket készítettek. A természettudományok képviselői és a társadalomtudósok egyaránt képviseltetve voltak, hiszen biológusok, számítástechnikával foglalkozók, geográfusok és jogászok lettek a kiszemelt célpontok. Az egyes szakterületeket reprezentálók közül hozzávetőlegesen egyenlő mértékben választottunk ki tíz évnél kevesebb szakmai tapasztalattal rendelkező „kezdőket”, a tíz évnél több, de húsz évnél kevesebb gyakorlattal rendelkező „középkorúakat” és a több mint húszéves kutatói-oktatói múlttal rendelkező „nagy tapasztalattal bírókat”.

Az interjúkészítés közben a kutatás tárgyára térést szolgálta a Tanács 2005/71/EK irányelvének „a harmadik országbeli állampolgároknak az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról” lényegre törő ismertetése. Ezt követően kiderült, hogy a válaszolók döntő többsége még nem hallott erről az új uniós jogszabályról. Igen lényeges, hogy egyértelmű felháborodást vagy ellenérzést nem váltott ki a jogszabály. A többség úgy interpretálta a jogszabályt, hogy a kutatói életforma (életpálya) szükségszerű eleme a vándorlás. Volt, aki megjegyezte, hogy néha az uniós pályázati forrásokból elnyert források felhasználásának feltétele, hogy a foglalkoztatottak bizonyos százaléka külföldi (harmadik állampolgár) legyen. Általános vélemény volt, hogy a mobilitás szükséges feltétele a tudományos fejlődésnek és az egyéni karriereknek. E nélkül nem „jegyzik” a kutatót tudományos szinteken. Természettudományban az a norma, az elvárás, hogy valaki a posztgraduális és a poszt-doktorális kutatásait különböző helyeken (laborokban) végezze. A mobilitási ciklust egy céhlegény fejlődéséhez hasonlítják, aki külföldre távozik tanulni, ezután esetleg még tovább vándorol, és végül hazamegy. Valószínűsíthető, hogy a külföldi kutató főszabályként nem akar Magyarországon maradni – és a magyar kutató sem külföldön –, mert a hőn áhított csúcspozíciókat általában minden ország saját állampolgáraival tölti be. Így ritka, hogy külföldi más országban megragadjon, végleg letelepedjen.

Érdekes, hogy a biológusok és a számítástechnikusok már a közelmúltban és most is kutatóhiányt éreztek Magyarországon, a saját tudományterületükön. A geográfusok és jogászok nem tapasztaltak hasonló hiányhelyzetet, sőt a kemény belső versenyt említették meg. Ennek ellenére általában véve ők sem tartottak a harmadik országbeliek bejövételétől, hivatkozva arra, hogy magyar specifikumokat tárgyaló területeken (például Magyarország társadalom- vagy gazdaságföldrajza, illetve a jogterü-

letek nagy többsége) behozhatatlan előnyei vannak az itt élőknek és kutatóknak, a helyismerettel rendelkezőknek. Megjegyezték, hogy a szegényes kutatási feltételek (kevés rendes könyvtár, anyagok nehéz feldolgozhatósága) és a magyar nyelv miatt nem vagyunk vonzó európai célpont.

A válaszadók véleménye a jogszabály vélhető magyarországi hatásairól meglehetősen egyöntetű volt. Elsősorban *kiegészítő hatást* gyakorolhatnak a harmadik országból származó kutatók. Másodsorban helyettesíthetik az ideiglenesen külföldön tartózkodó magyar kutatókat és oktatókat, vagy pótolják a hazatérni nem tudókat (nem szándékozókat) és a magyarországi képzésbeli hiányokat. A rangsorban utolsó helyre tették a kizorító hatást, és hangsúlyozták, hogy nagy valószínűséggel ez ritkán, egyedi esetekben fog előfordulni.

A megkérdezettek teljes *térbeli mobilitási élettörténete* is fel lett véve, ami egyértelműen igazolta, hogy nagyságrendekkel nagyobb (5–8-szoros) a belföldi mobilitásuk, mint a magyarországi átlagpolgáré, nem is beszélve nemzetközi vándorlásaikról. A jövőbeli stratégiai terveik között egyöntetűen szerepelt a hosszabb időtartamú külföldön való tartózkodás és munkavégzés. A „nagy tapasztalattal bírók” között is a legsikeresebbnek tekinthetők – folytatva a kétlakosság (többlakosság), magyar hagyományát, vagy esetleg az új divatú transznacionalista gyakorlatot követve (*Berneke, 2002; Portes és DeWind, 2004*)? – többes státussal rendelkeznek. Ez azt jelenti, hogy a magyar munkahelyük mellett egy vagy akár több külföldi helyen is egész- vagy részmunkaidős állást töltenek be (esetleg vendégprofesszorok vagy vendégoktatók), és éves szezonálissal cirkulálnak az országok között.

Nem várt eredményt kaptunk a szakmai mobilitás szempontjából *mintaadó személy* létezését illetően. A megkérdezettek közel felében nem volt olyan karakterisztikus egyéniség, akinek a példáját követni lehetett volna. A kitaposott út hiányában ezen interjúalanyok a szakmájukkal kapcsolatos térbeli mobilitási döntéseiket meglehetősen véletlenszerűen, többnyire saját tapasztalataikra alapozva hozták meg. A mintaadó személyt nevesítők közel fele egykori főnökét említette meg. Voltak olyanok is, akik nem egy személyt, hanem csoportokat, többnyire magyar eredetű tudományos koncentrációkat jelöltek meg, akikhez való kapcsolódás nyilván csökkentette a külföldre menés és az ott tartózkodás kockázatait. Egy válaszadó személy nem egyént, nem is csoportot, hanem magát a küldő intézményt jelölte meg mintaadó-nak, utalva arra, hogy ott általános belső elvárás a külföldi tanulmányút és a hosszabb kinti munkavégzés. Már a mintaadó személy példái is utaltak arra, hogy az egyéni mobilitás mint anyagi cél (szerzett ösztöndíj összege mint felhalmozás) nem jelentős, a kutató nagyrészt feléli, amit kap. Tehát a kiutazás mozgatórugója a szakmai tapasztalat szerzése. A munka hatékonysága csak akkor lehet magas, ha beszél a fogadó ország nyelvét. A három hónapnál rövidebb kiutazásokat rövidnek tartják, ennyi idő csak a már funkcionáló együttműködések fenntartáshoz elég. Ha a kinti lét alatt csak másol az egyén, olvasgat, abból valószínűleg nem származik eredmény itthon. Ha már ott leírja a gondolat magvait, esetleg publikálja is, csak úgy eredményes a hazatérése.

A kutatók *egyéni vagy kiscsoportos* mozgásformáival kapcsolatban a várt eredményt kaptuk akkor, amikor az egyéni mozgások dominanciájára mutattak rá a meg-

kérdezettek. Minél fiatalabb korban kezdődik a nemzetközi network kiépítése és a konferenciákra járás, annál valószínűbb a későbbi huzamos kinn tartózkodás. Azonban az egyéni mobilitás nem légüres térben történt. Sokszor követték az egykori főnökeiket, váltották az éppen hazatérő társukat, tehát egyfajta migrációs láncok részét képezték az egyének. Kiscsoportok, esetleg komplett kutatócsoportok mozgásáról azon esetekben hallottak, amikor valamilyen oknál fogva felszámoltak egy kutatási területet (taszító erők dominanciája), és akkor a témavezető a komplett személyzetet is magával vitte egy másik országba, ahol az összeszokott, bejáratott egység tovább folytathatta a tevékenységét. Előfordult az is, hogy nem az egész kutatócsoport, hanem csak két-három személy követte a másik országba távozó főnököt. Erőteljes vonzás akkor generálódik, ha egy új intézetet vagy új labort nyitnak a nagyvilágban, és azt gyorsan fel kell tölteni személyzettel. A kérdezők azon felvetésére, hogy léteznek-e olyan agresszíven terjeszkedő tudományos központok, melyek egész kutatócsoportokat szippantanak be, a válasz többnyire a „nem jellemző” volt. Ilyen típusú példákat csak a kizárólagosan alkalmazásorientált, magánfinanszírozású kutatóhelyek esetén említettek. Az Egyesült Államokban találkozhatunk hasonló jelenséggel („vegyél meg egy komplett csapatot”), ott, ahol hirtelen nagy pénzek akumulálódnak. Közfinanszírozás (akadémiai szféra) esetén e módszert nem tartották etikusnak, hiszen a versenyszituációt iktatná ki. A magánszférában azonban a kutatócsoport-beszippantás egyszerűen a vállalati terjeszkedési stratégia része. A pályázati rendszerek elsősorban a két szélsőséget, tehát az egyéneket és az intézményeket támogatják. A köztes kutatócsoportokat ritkán.

A legutolsó tartós külföldi utat követő szakmai történések feltárása, a *kint maradási és hazatérési szándékok* kitapintása volt az interjúzás egyik fő problematikája. Érdekes módon, két szélsőséges vélemény is elhangzott a kivándorlással és a külföldön tartózkodással kapcsolatban. Az egyik vélemény szerint, akik fél évnél hosszabb időre kimennek, azok vissza sem jönnek. A másik szerint a tartósan külföldön levő kutatóknak legalább fele szívesen hazajönne, ha vonzóak lennének az itthoni feltételek. (Egy harmadik interjúalany úgy látta, hogy 2–3 év folyamatos külföldön tartózkodás után a kutatók kétharmada véglegesen kinn ragad. Az interjút készítő rákérdezése után 4–6 ezer főre tette a nagyvilágban dolgozó és oktató magyar állampolgárok számát.) Az első, csekély külső mobilitási tapasztalattal rendelkező „kezdő” kutatói vélemény helyett inkább elfogadható az utóbbi külföldi tapasztalattal rendelkező „nagy tapasztalattal bíró” kutató helyzetértékelése. Tehát nagy valószínűséggel nem véglegesen elvesztett emberfőkről van szó. Innen, Magyarországról mindenképpen érdemes foglalkozni a huzamosan külföldön tartózkodó kutatókkal és oktatókkal, hiszen rendkívül magas a körükben a visszavándorlási potenciál.

A több éves külhoni tartózkodás után hazatérők megállapításai több ponton is egybeestek. Teljesen másnak találták a magyar tudomány működési mechanizmusait a kint tapasztaltakhoz képest. Bírálták a „mindenkinek egy kicsit juttatni” elvet, mely a túlélésre alkalmazható csak. Minőségi eredmények elérését a forráskoncentráció és a kíméletlen témaszelekció szolgálná, mely elvek alkalmazására csak elvéve láttak példákat Magyarországon. Gyakorlatilag ugyanebbe az irányba mutat az a karakteres vélemény is, miszerint a kiválóságokat kellene kiemelten támogatni, hiszen csak

azok képesek további külföldi források megszerzésére is. A természettudományokban a helyzet jelenleg éppen fordított. A külföldön rátermettségét bizonyító gyakran csak azután jut magyar forráshoz, ha hazahozza a máshol elnyert támogatást. Akadémiai és felsőoktatási rendszerünkkel kapcsolatban a *gerontokrácia* kialakulásának veszélyeire hívták fel a figyelmet (*Illés, 1991*), és a kutatói kohorszok szétszakadását látják a folyamatos egymásra épülés és a *generációs szolidaritás helyett*. Oly módon döntenek a pályázati pénzek elosztásáról, hogy nincs a rendszerbe beépítve egy visszacsatolási mechanizmus a bírálói felelősségre vonatkozóan („hiszen a döntéshozók a korukból kifolyólag hol lesznek már akkor”).

A hazatéréssel, annak előkészítésével, az itthon maradtakkal való kapcsolattartás intenzitásával, az *„első” magyarországi élményekkel* kapcsolatosan nehéz általános megállapításokat tennünk. Így a skála két végére helyezhető egyedi eseteket említjük meg, utalva arra, hogy a valóság szinte végtelen egyedi változatosságot teremt. A hatodik év után hazatérő egyén úgy érzekelte, hogy légüres térbe került, és több mint fél évbe telt, amíg akklimatizálódott az itthoni viszonyokhoz, miközben ő konkrét tervekkel és megvalósításra váró ötletekkel tért haza. Azt mondta, hogy körülbelül csak 30–40 százalékban kezdett hozzá a tervei megvalósításához, és valószínűleg a maradék el fog kallódni. A skála másik végpontján elhelyezkedő energiát fektetett abba, hogy folyamatosan fenntartsa a kapcsolatot a magyarországiakkal. Hazatérése hosszú távollét után is zökkenőmentes volt, mert még külföldről elnyerte az OTKA posztdoktori kutatási ösztöndíjat, amivel a helyzetét rögtön stabilizálni tudta Magyarországon.

#### 4. Összegzés

A harmadik államokbeli kutatók migrációját szabályozó irányelv megszületése az amszterdami folyamat (fordulat) keretébe illik, gyakorlatilag egy stációjának tekinthető. Az irányelv – minden kétséget kizáróan – az ideiglenesen, munkavállalási céllal kint tartózkodó nemzetközi migránsok fontos csoportjának az Európai Unióba történő vonzása érdekében készült. A kutatók ugyanis a legértékesebbnek tekintett munkaerő. Az Európai Kutatási Térségről szóló bizottsági közlemény szerint 2010-re 700 ezer új kutatóra lenne szükség Európa-szerte, amely mértéket nem lehetséges belső forrásokból elérni. Tehát az Európai Unió is be kíván kapcsolódni – igaz, kissé megkésve – a minőségi munkaerő megszerzéséért folyó globális versengésbe.

Az ideiglenes alkalmazás hangsúlyozása mögött ez esetben nem az 1970-es évek előtti reflexek húzódnak meg, nevezetesen a későbbi hazatérés elvárása, hanem inkább egyfajta esélynövelő tényezőként, a gyökeret eresztés lehetőségének megadása. A harmadik állambeli tudományos kutatók munkavállalási keretbe helyezése a legkimunkáltabb közösségi jogi környezetbe való kerülésüket jelenti. Következik ez a különös szabályozás létéből, mely hozzáállás mögött a migrációs politikák szelektivitásának tudatos fokozása áll.

A vonzás explicite kimondása az Európai Unióban megfigyelhető migrációs politikai paradigmaváltás gyakorlatba átültetésének egy újabb lépcsőfokát jelenti. A nem-

zetközi migrációs politikai alapvetésként kezelt „mindenható restriktiótól” eltávolodás sokadik szimptomája e közösségi jogszabály. Végső célja a lisszaboni stratégia keretébe illik, hiszen az Európai Unió versenyképességének növekedése lehet a közvetlen hozadéka az integrációk világméretű versenyében. Zárójelben jegyezzük meg, hogy – közvetett hatásként – a belső kutatói teljesítményfokozást, a kutatói mobilitás növelését is előidézheti a harmadik államokból származó kutatók becsábítása. A jogszabályban főleg a hagyományos nemzetközi migrációs politikai eszköztárból merítenek az alkotók, és az Európai Unióra oly jellemző szupranacionalitás nyomaira csak elvétve bukkanhatunk (nem zárható ki, hogy az egyik ország hatósága feltétel nélkül elfogadja a másik ország hatóságának eljárási eredményét). A transznacionális megközelítésmód például tetten érhető a másik fogadó országban való kutatás lehetőségének biztosításával, azonban a migrációs folyamatok posztnacionális megközelítés módja alkalmazásának jegyei nem figyelhetők meg a szövegben.

A jogszabályi forma megválasztásában tudatosság és következetesség érvényesül. Következetesség annyiban, hogy az amszterdami folyamat nyolcadik jogszabályaként sem válnak meg az irányelvestítéstől. A tudatosság pedig abban a tagállamok felé irányuló rejtett üzenetben fedezhető fel, hogy a direktíva indirekt jellege lehetőséget ad nekik sajátosságaik figyelembevételére a részletek kidolgozása során.

Az irányelvet érintő magyarországi kutatás eredményeit tekintve, a választ adók egyértelműen kinyilvánították, hogy egyfajta *generális megoldás nem létezik* a kutatói nemzetközi mobilitás kapcsán. Kissé gúnyosan meg is jegyezték néhányan, hogy egyáltalán nem lenne probléma az, ha a *rendszerszerű megközelítések* jutnának uralgó pozícióba a tudománypolitikában az ad hoc ötletekkel és a nagyszámú aktor egymás hatását kioltó intézkedéseivel szemben.

A válaszadók véleménye a jogszabály vélhető magyarországi hatásairól meglehetősen egyöntetű volt. Elsősorban *kiegészítő hatást* gyakorolhatnak a harmadik országokból származó kutatók. Másodsorban helyettesíthetik az ideiglenesen külföldön tartózkodó magyar kutatókat és oktatókat vagy pótolják a hazatérni nem tudókat (nem szándékozókat) és a magyarországi képzésbeli hiányokat. A rangsorban utolsó helyre tették a kiszorító hatást, és hangsúlyozták, hogy nagy valószínűséggel ez ritkán, egyedi esetekben fog előfordulni.

Az össz-európai folyamatok magyarországi érvényesülése kapcsán, becslésként többen jelezték, hogy megközelítőleg 6 ezer fő magyar PhD-hallgató és végzett posztdoktor él és dolgozik világszerte (különösen az Egyesült Államokban), akik értelemszerűen tudásukat így nem Magyarországon (és egyben az Európai Unióban) kamatoztatják. Szintén becslésnek tekinthető, hogy a kiművelt emberfők esetleg fele lenne hajlandó visszatérni Magyarországra, ha a feltételek megfelelőek lennének. A „hogyan lehetne visszacsábítani az elvándoroltakat” kérdésre adott konkrét válaszok közül az alábbiak emelhetők ki:

- Egyfajta megoldásként elfogadható az interjú készítőik azon felvetése, hogy a magyar viszonyokhoz képest extra javadalmazásért a hazlátogatók kutatói kurzusokat (szemináriumokat) tartsanak az erőforrások hiányában vélhetően elkallódó ötleteik (tartalmi, módszertani) továbbadásához, esetleg gyors megvalósításához, nem tovább, mint egy fél éven keresztül. E megoldással a „*kezdő*” külföldön tartózkodó

kutatókat lehetne az anyaországgal való kapcsolattartásban támogatni, vagy a hazatérni szándékozók számára az akklimatizálódást elősegíteni. Az ösztöndíjat külföldről lehetne megpályázni, és természetesen személyre vonatkozó lenne, tehát intézmény nem részesülhetne ilyen típusú közvetlen forrásban. (Közvetett módon viszont igen, ha teret ad pályázó munkálkodásának.) E megoldás nyilvánvaló hátránya, hogy a kísérletes természettudományokban a féléves idő nem elégséges a visszailleszkedéshez, és a korábbi eredmények gyakorlatba átültetéséhez sem. A kulcskérdés az, hogy mit akar támogatni a pályázatot kiíró? A *kapcsolattartásra* (hazai network kiépítésére, ápolására), a magyar kutatói állomány mobilitásának, helyesebben fogalmazva: *cirkulációjának* fokozására félévnyi magyarországi tartózkodás is elégséges. Az időtartam letelte után a díjazott megalapozottabban döntheti el, hogy marad vagy megy. Távozása esetén vélhetően érzékeltetni fogja, hogy tartozik valamivel az országnak, ha másért nem, akkor a féléves bőkezű ösztöndíjért. Ha mást nem sikerül elérni, csak azt, hogy a formálódó mobilitási térpályájukban benne marad Magyarország, akkor sem származhat kára e megoldás alkalmazásából az országnak.

- A *hazatérésre ösztönzéshez* már „kezdő” kutatók esetén sem elégséges a féléves vagy akár az egyéves támogatás. A válaszolók a „*középkorúak*” számára minimálisan hároméves időt tartottak szükségesnek hazai kutatásba való szerves beépüléshez és az egzisztenciális biztonság kialakításához. Megoldásnak speciális hazatérési ösztöndíjak kiírását javasolták. Ezen irányba hatna az a megoldás is, ha a jelenleg meglehetősen karcsú posztdoktori ösztöndíjak rendszerét duzzasztanák fel. Bizonyos témák vezetését már rá lehetne, sőt kellene bízni a „*középkorúakra*”.

- Hazai kutatócsoport alapításának lehetőségét vagy már létező kutatócsoport vezetését viszont a „*nagy tapasztalattal bíró*” *hazatelepülők* számára lenne érdemes felkínálni, akiknek már külföldi forrásokat is társítaniuk kellene a magyar pénzekhez. Ez esetben minimálisan ötéves idő szükségeltetik a kifutáshoz, tehát kevesebb támogatási időre nem célszerű kiírni az ilyen típusú pályázatot. Ez esetben nyilvánvalóan az is elvárás lehet, hogy a nemzetközi kutatói cirkuláció szerves részévé (fogadó intézménnyé) szükséges fejleszteni a magyar műhelyt.

## Irodalom

- Anveiler J. és Tóth E. és Marton J. (1993) Tudóselvándorlás. (Nem az megy és nem az marad, akinek kéne.) *Magyar Tudomány*, 1993. 5. szám 568–571. p.
- Berényi D. (1998) A külföldi magyar tudományosság bekapcsolódása az egyetemes magyar tudományosságba. *Magyar Tudomány* 1998. 12. szám, 1498–1503. p.
- Berke Gy. és Gyulavári T. és Kiss Gy. (szerk.) *Külföldiek foglalkoztatása Magyarországon*. KJK-Kerszöv, Budapest.
- Berne Á. (szerk.) (2002) *A globális világ politikai földrajza*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Borbély A. és Lukács É. (2001) Munkavállalás és vállalkozás az Európai Unióban. In Lukács É. és Király M. (szerk.) *Migráció és Európai Unió*. AduPrint, Budapest, 169–204. p.

- Csermely P. és Málnási-Csizmadia A. és Kovács M. (2002) Hogyan hozhatnánk haza a külföldön dolgozó, tehetséges fiatal magyar kutatókat? *Magyar Tudomány*, 2002. 12. szám 1668–1675. p.
- Geddes, A. (2001) International migration and state sovereignty in an integrating Europe. *International Migration*, 2001. vol. 39. no. 2. 21–42. p.
- Gellérné Lukács É. (2004): *Munkavállalás az Európai Unióban*. KJK–KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest.
- Gellérné Lukács É. és Illés S. (2005): *Migrációs politikák és jogharmonizáció*. KSH NKI, Budapest.
- Gyulavári T. és Gellérné Lukács É. (2005) A legális és illegális bevándorlók jogai az Európai Unióban. *Európai Tükör*, 10. évf. 4. szám 47–75. p.
- Hudák A. és Gellér B. és Kiss L. és Lukács É. (2003) *A diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerése az Európai Unióban és Magyarországon*. Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest.
- Illés I. (1991) *Nemzedékek, elitek, ciklusok*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- Illés S. és Lukács É. (2005) Kutatók migrációja – vitassuk meg! *Oltalomkeresők*, 11. évf. 7. szám 5–8. p.
- Kiss T. (össz.) (1992) Gondolatok a kutatói-oktatói utánpótlás javításáról. *Magyar Tudomány* 1992. 3. szám, 353–358. p.
- Kostakopolou, T. (2002) 'European Citizenship and Immigration After Amsterdam: Silences, Openings, Paradoxes', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 24, No. 4, 639–56.p.
- Kövér A. (szer.) (2004) *Magyar kutatók külföldön. (Határon túli köztestület.)* MTA „Magyar Tudományosság Külföldön” Elnöki Bizottság, Budapest.
- L. Rédei M. (1995) Internal brain drain. In Refugees and migrants: Fullerton, M. and Sik, E. and Tóth, J. (eds.) *Hungary at a crossroads*. Institute for Political Science of the H.A.S. Budapest, 105–117. p.
- Medgyes P. és László M. (2000) A magyar kutatók idegennyelv-tudása az 1990-es évek végén. *Magyar Tudomány* 2000. 8. szám
- Nagy B. (2003) A szuverén határai, *Fundamentum*, 2003. 2. szám, 38–49.p.
- Niessen, J. (2004) International migration and relations with third countries. (The European Union.) Migration Policy Group, Brussels, *Manuscript*, 14 p.
- OECD (2002) Mobility of highly skilled. OECD, Paris.
- Palló, G. (1998) Scientific migration from Hungary. *ICON*, No. 4. 210–220. p.
- Palló G. (2004) *Zsenialitás és korszellem. (Világhírű magyar tudósok.)* Áron Kiadó. Budapest.
- Portes, A. and DeWind, J. (2004) A Cross-Atlantic dialogue: the progress of research and theory in the study of international migration. *International Migration Review*, vol. 38. no. 3. 828–851. o.
- Sik E. és Tóth J. szerk (1999) *Átmenetek*. MTA PTI, Budapest.
- Tamás P. (1993) A kelet-európai brain drain új hulláma: a kutatóértelmiség kivándorlási esélyei és stratégiái. In Tamás P. és Inotai A. (szerk.) *Új exodus. (A nemzetközi munkaerőáramlás új irányjai)*. MTA TKKK-MTA VGI, Budapest, 60–92. p.

- Tamás P. (1999) Kutatói mobilitás – életstratégiák a kutatásban. In Tóth P. P. és Illés S. (szerk.) *Migráció. (Tanulmánygyűjtemény II.)* KSH NKI, Budapest, 173–187. p.
- Tamási P. (1999) Új jelenségek a kelet-közép-európai brain drain folyamatokban. In Tóth P. P. és Illés S. (szerk.) *Migráció. (Tanulmánygyűjtemény II.)* KSH NKI, Budapest, 189–1891. p.
- Tamási P. (2002) A brain drain alakulása a kutatási szférában Magyarországon az 1990-es években. *Társadalomkutatás*, 20. évf. 1–2. szám 25–72. p.
- Tarnóczy, M. and Tóth, P. P. (1995) Migration of scientists and experts. (National paper: Hungary.) Belgrad, 9 p. (Mimeo).
- Tarnóczy M. (1996) *Külföldi magyar kutatók*. MTA Kutatásszervezési Intézete, Budapest.
- Tóth J. (2004): *Státuszjogok*. Lucidus Kiadó, Budapest.
- Tóth P. P. (1999) Az értelmiségiek nemzetközi vándorlása. In Tóth P. P. és Illés S. (szerk.) *Migráció. (Tanulmánygyűjtemény II.)* KSH NKI, Budapest, 193–198. p.
- Viszt E. (2004) A kutatók nemzetközi mobilitása. *Magyar Tudomány*, 2004. 8. szám 886–899. p.
- Vizi E. Sz. és Szelényi I. és Tamás P. és Hoch R. és Lovász L. és Marx Gy. és Venetianer P. (1991) A tudományos kutatók tömeges kiáramlásának megelőzése. *Magyar Tudomány* 1991. 6. szám, 727–735. p.

KULCSÁR ISTVÁN

## Partnerségre ítélve A májusi EU–Oroszország csúcs elé

*Tavaly ősszel a helsinki csúcson nem sikerült tető alá hozni az Európai Unió és Oroszország új partnerségi szerződését, főként azért, mert az energiahordozók szállításának, a lengyel húsexport engedélyezésének ügyében ellentétek merültek fel a felek között. Az iráni atomfegyverkezés és a közel-keleti helyzet megítélésében mutatkozó különbségek, de különösen az orosz határok közelében tervezett nyugati katonai intézkedések ugyancsak nem könnyítik meg a jobb megértést az EU és Oroszország között. Ugyanakkor más területeken sikeresen fejlődik a felek együttműködése, miközben az is kétségtelen, hogy a gazdaságban egymásra vannak utalva. Ezért a májusi, szamarai EU–Oroszország csúcstalálkozó várhatóan nem lesz eredménytelen.*

*Ah, Szamara nyugtalan városka,  
nyugtalan városka,  
nyugtassatok meg hát engem!  
(Orosz kuplé a forradalom előtti időkből)*

A Volga-menti Szamara, ahol május 18-án sor kerül az Európai Unió és Oroszország állam- és kormányfőinek következő találkozására (ezeket felváltva tartják az Unióban, illetve orosz földön), immár nem városka, hanem több mint egymillió lakosú metropolisz, ámde a résztvevőket aligha lesz könnyű teljesen megnyugtadni. A még Borisz Jelcin elnöksége idején intézményesített EU–Oroszország együttműködés ugyanis – bár az elmúlt hét év alatt kétségtelenül sokat haladt előre – időnként bukácsl is, és mostanában, úgy tűnik, nem a legjobb formáját futja.

A felek Korfu szigetén még 1994-ben tíz évre szóló partnerségi és együttműködési szerződést kötöttek, amely 1997. december 1-jén lépett hatályba. A megállapodás a mindkét fél által elismert elveken és feladatokon nyugszik. Ezek: a nemzetközi béke és biztonság elősegítése, a demokratikus normák, valamint a politikai és gazdasági szabadságjogok támogatása. Az egyezmény a politikai, a kereskedelmi, a gazdasági és a kulturális kapcsolatok erősítésére irányul az egyenjogúság és a partnerség szellemében, és végső céljának az EU és Oroszország szabadkereskedelmi övezetének megteremtését tekinti. Ezeket az elveket a felek azóta is a magukénak vallják. Mindamellet nem véletlen, hogy a közben felmerült vitás kérdések miatt a tavaly őszi helsinki csúcstalálkozón, noha annak ez lett volna az egyik feladata, nem sikerült új szerződést kötniük a lejáró helyett. Igaz, a tíz éve aláírt szerződés – az eredeti feltételeknek megfelelően – továbbra is automatikusan érvényben marad, ha csak az egyik fél nem mondja azt fel. Amiről természetesen nincs szó.

„Az Európai Unió és Oroszország együttesen sokat tehetnek. Bízom abban, hogy szilárd kapcsolatok jönnek létre mind a közös problémák megoldására, mind a szorosabb együttműködés lehetőségeinek kiaknázására. Oroszországot az EU egyik alapvető stratégiai partnerének tekinti” – jelentette ki José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke még 2004-ben. Tavaly pedig ugyanő úgy nyilatkozott, hogy az új megállapodás serkentené a gazdasági integrációt, javítaná az energiaügy terén megvalósuló együttműködést, és jogi szinten nyomatékot adna az úgynevezett négy közös terület (a gazdaság, a külbiztonság, a szabadság és a jog érvényesülése, illetve a kultúra és az oktatás) létrehozására irányuló erőfeszítéseknek. Hasonló szellemű nyilatkozatok orosz részről is elhangzottak.

Az első „közös területen”, a gazdaságban felmerült problémák, mindenekelőtt az energetikai együttműködés és a hűszállítás körüli viták vitték jégre a tavaly őszi helsinki csúcsot. Az uniós tagországok földgázszükségletük egynegyedét, kőolajszükségletük egyharmadát orosz importból fedezik. Vagyis – ha tetszik, ha nem – belátható ideig függenek még az orosz szállításoktól. Ennek megfelelően ezeket szeretnék száz százalékosan garantálnak látni, ám a tavalyi és az idei télen kiderült, hogy energiahordozó-behozatalukban fennakadások is bekövetkezhetnek. Egyesek szerint Moszkva az „energiafegyvert” lóbálta meg Európa felett, az oroszok a nyugatra irányuló vezetékeket ellenőrző ukránokat, illetve fehéroroszkokat hibáztatták a néhány napos kimaradásokért, mindenesetre a felhasználók bizalma némileg megingott a szállítókban. A helyzetet színezi, hogy ezen a téren az EU tagországainak helyzete, álláspontja sem egységes. Például a lengyelek nagyon rossz néven veszik az Oroszországból az ő megkerülésükkel a Balti-tenger fenekén épülő, a földgázt közvetlenül Németországba szállító vezeték építését, miközben a németek éppenséggel attól alszanak (többé vagy kevésbé) nyugodtan, hogy a vezeték nem halad át más országokon. Orosz részről viszont értelemszerűen annak nem örülnek, hogy a Baku–Tbiliszi–Ceyhan kőolajvezetéken az ő területüket megkerülve jut el Nyugat-Európába a Kaszpi-tenger kontinentális talapzatából kinyert kőolaj. Ugyanez a helyzet a tervezett Nabucco-vezetékkel, amely a kazahsztáni, a türkménisztáni és az azerbajdzsáni földgázt szállítaná az EU tagállamaiba.

Más részről Oroszországnak is eminens érdeke az energiahordozók exportja, hiszen ennek (és persze a felszökött világgpiaci áraknak) köszönheti az utóbbi években kialakult gazdasági stabilitását, GDP-je gyors növekedését; végső soron akár konjunktúráról is beszélhetünk. Jelentős részben az EU támogatásának köszönheti Moszkva a Világkereskedelmi Szervezetbe való felvételét is. Egyszóval: a két fél a gazdaságban, a közlekedésben meglehetősen egymásra van utalva. Ugyanakkor a lengyel húsbehozatalra – nem egészen meggyőző indokokkal – kimondott orosz tilalom nagyon érzékenyen érintette a lengyel gazdaságot. Varsó alapvetően emiatt vétőzta meg Helsinkiben az EU és Oroszország új partnerségi egyezményét, ami oda és vissza kölcsönösen tovább bonyolítja Moszkva és az uniós tagországok viszonyát. (Az Oroszországnak és egyes volt szövetségeseinek viszonyában bekövetkezett, az általános légkört számottevően mérgező új fejleményekre még visszatérünk.)

Elmondható viszont, hogy – szintén még a közös gazdasági terület keretében – a feleknek sikerült megegyezniük a nyugati légitársaságok szibériai átrepülésének

anyagi feltételeiről. Eredményesnek, sőt, kiválónak mondható az együttműködés a két EU-tagállam (Lengyelország és Litvánia) közé beékelődött orosz exklávé, az egymillió lakosú Kalinyingrád megye fejlesztésében, ezen belül az ipari beruházásokban, a közmű- és a lakásépítésben

A második terület (szabadság, biztonság, igazságszolgáltatás) témakörébe tartozik a toloncegyezmény, amelyet tavaly írtak alá a szocsi csúcsertekezlet alkalmából, és amelyet Oroszország a közelmúltban ratifikált. Pozitívum a vízumkiadás megkönnyítése terén létrejött kétoldalú megállapodás is. Nem, vagy jóformán nem működött viszont együtt a két fél a Nyugaton nagy port felvert Litvinyenko-gyilkosság felderítésében.

Több mint felemás a külbiztonsági területen elért vagy el nem ért eredmények értékelése. Szergej Lavrov külügyminiszter ugyan több ízben kijelentette, hogy kész együttműködni partnereivel az atomsorompó szerződés betartatásában, az iráni atomfegyver létrehozásának megakadályozásában, de Nyugaton nem feltétlenül értékeli így a kérdésben megnyilvánuló orosz politikát. Egyre inkább eltér az EU és Oroszország álláspontja és magatartása a közel-keleti kérdés rendezésének ügyében is.

Külön problémakört jelentenek azok a kétoldalú ellentétek, amelyekben ugyan nem az egész EU, hanem csak egyes, főként új tagországai kerülnek szembe Oroszországgal politikai, sőt biztonsági kérdésekben. Ezek ugyanis Brüsszel és Moszkva általános viszonyára is elkerülhetetlenül kihatnak. Ilyen probléma például az orosz kisebbség helyzete Lettországbán, a tallinni szovjet hősi emlékmű lebontásának ügye, a Romániába és Bulgáriába tervezett amerikai katonai támaszpontok kiépítése, de legfőképpen a radar-, illetve rakétaelhárító rendszer felállítása Cseh-, illetve Lengyelországban. Most ne menjünk bele abba, hogy ezek valóban fenyegetik-e Oroszország biztonságát, illetve, hogy a bázisokat és a rakétapajzsot nem az EU, hanem az Egyesült Államok létesíti. Moszkva – jó okkal vagy anélkül, de mindenképpen – hadászati érdekeit látja veszélyben azoknak az országoknak a részéről, amelyek immár az EU, vagyis a „stratégiai partner” szerves részét képezik. Habár itt a Kreml hivatalos politikai állásfoglalásának hevéssége (lásd Putyin elnök sokat emlegetett müncheni beszédét) némileg el is marad az orosz katonai vezetők egyes különösen harcias kijelentéseitől, feltételezhető, hogy Moszkva valóban katonai válaszfolyamatokat kíván tenni, ami már-már az idestova két évtizede kimúlt hidegháború szellemét idézi fel Európában.

A negyedik terület (az EBEÉ néhai harmadik kosara), vagyis a kulturális, a tudományos együttműködés és csere vonatkozásában szerencsére többé-kevésbé jól haladnak a dolgok.

Mindennek fényében nem ígérkezik egyszerűnek az előrelépés a Szamarában szőnyegre kerülő kérdésekben, mindenekelőtt a partnerségi szerződés megújításában. Bizonyos, hogy az Unió vezető gazdasági hatalma, Németország nemcsak az EU soros elnökségéből fakadó kötelességből, hanem saját (mondjuk nagyon feltételesen: különutas, oroszbarát) politikáját is folytatva, minden tőle telhetőt megtesz a két partner együttműködésének szilárdabb alapokra való helyezéséért, az új partnerségi szerződés tető alá hozásáért. Ezt a szándékot tükrözték Angela Merkel januári szo-

csi tárgyalásai Vlagyimir Putyinnal. Csodákra persze – alapvető engedmények kicsikarására az orosz féltől, de akár a saját partnereitől is – ő sem képes.

Orosz részről mindenesetre azt állítják, hogy rajtuk nem múlhat az EU-val való jó viszony alakulása. Az Unió fél évszázados jubileuma alkalmából írt cikkében Vlagyimir Putyin arra szólította fel a tagállamokat, hogy aktívabban tevékenykedjenek a stratégiai partnerségről szóló szerződés tető alá hozásán. „Tisztában vagyunk azokkal a nehézségekkel, amelyeket partnereiknek az új szerződéshez szükséges egyeztetett álláspont kimunkálása során le kell küzdeniük, egyetértünk azzal, hogy ehhez időre van szükség – mutatott rá az orosz elnök „Az európai integráció fél évszázada és Oroszország” címmel megjelent cikkében. – Mindamellet nyilvánvaló, hogy a párbeszédben bekövetkező bármifajta szünet kontraproduktív.” Az orosz államfő a továbbiakban annak a véleményének adott hangot, hogy a szerződésnek „olyan eszközzé kell válnia, amely képes elősegíteni az európai kontinensen a gazdasági integráció, továbbá a szabadság és a biztonság terén való együttműködés magasabb szintjét”.

Az elnök írását ismertetve a félhivatalos orosz hírügynökség, az ITAR-TASSZ még a következőket tartotta szükségesnek a cikkhez hozzáfűzni: „A Kremben hangsúlyozzák, hogy a lengyel húsimportra elrendelt tilalom a kétoldalú kapcsolatok körébe tartozik, a gazdasági és egészségügyi normákból következik, ezért Brüsszelben nem képezheti vita tárgyát. És ellenkezőleg: a tárgyalások megkezdését akadályozó lengyel vétó az Európai Unió belügye, és annak megoldásához Moszkvának nincs köze.”

Az egymásra utalt gazdaságokból, a két fél vitathatatlan földrajzi, sőt geopolitikai érdekeiből fakadó tényezők egyaránt meg kell, hogy tegyék a magukét. A kapcsolatok szintje hullámozhat, de Nyugat- és (Kelet-)Közép-Európa, illetve Oroszország rövid, közepes és hosszú távon óhatatlanul partnerségre van ítélve.



ASZTALOS ZSÓFIA

## Az uniós polgárokat a tartózkodás helye alapján megillető európai parlamenti választójog

*A maastrichti módosítás óta a közösségi jog valamennyi uniós polgárnak biztosítja, hogy a lakóhelyük szerinti tagállamban az európai parlamenti választásokon aktív és passzív választójogukat ugyanolyan feltételekkel gyakorolhassák, mint az adott tagállam állampolgárai; azonban ezzel a jogukkal a más tagállamban élő közel öt és fél millió polgár közül csak nagyon kevés él. A hatályos szabályozás bemutatását követően a tanulmány a jog gyakorlását nehezítő néhány olyan akadályt azonosít, mint az egyesülési jog állampolgárság alapján történő korlátozása, a kettős szavazás és jelöltetés elkerülésére működtetett információcsere-rendszer nehézségei, valamint a választói névjegyzékbe történő felvétel adminisztratív terhei. Ezek felszámolásával jelentősen javítani lehetne a migráns uniós polgárok bevonását a fogadó tagállam politikai életébe.*

### 1. Az uniós polgárok integrálása a fogadó tagállam politikai életébe

A helyi és az európai parlamenti (EP) választásokon a tartózkodás helye alapján biztosított aktív és passzív választójog a szabad mozgás kiteljesedését jelenti: lehetővé teszi a polgárok száma azt, hogy ne csak egy közösség gazdasági tevékenységeibe, életébe kapcsolódhassanak be, hanem a politikai-társadalmi közösségnek is aktív részévé válhassanak. Az uniós polgársághoz kapcsolódó más jogokkal – mint a petíciós jog vagy a szabad mozgás joga – ellentétben a választójog bevezetése nem már közösségi szinten létező jog alkotmányos elismerését jelentette, hanem valódi újítást.<sup>1</sup>

Az uniós polgárok számára a tartózkodási hely alapján biztosított választójog több tekintetben is korlátozott jogként írható le:<sup>2</sup>

- kizárja hatásköre alól a nemzeti és a regionális választásokat;
- kizárja a nem uniós polgárokat (harmadik államok állampolgárait);
- nem egészítik ki a választójog gyakorlásának tényleges gyakorlásához szükséges politikai szabadságjogok;
- eltéréseket enged a jog biztosítása alól azoknak a tagállamoknak, ahol különleges problémák vannak.

1 COM(2000)843 végleges, 2. o.

2 Rosas, Allan: Electoral rights and the European Union: a Broader Human rights perspective, in: Neuwahl, N. A. – Rosas, A. (szerk.): The European Union and Human rights, Kluwer Law International, Hague, 1995., 173. o. Bár Rosas itt kifejezetten az EKSz 19. cikk (1) bekezdésére vonatkozóan ismerteti álláspontját, ezek a kritikák az EKSz 19. cikk (2) bekezdésére is igazak.

Ezek a felvetések megerősíthetők, sőt, további kritikával is kiegészíthetők: súlyos hiányosságnak tekinthető, hogy a közösségi jog csak a jog gyakorlásának kereteit adja meg, és nem tölti ki tartalommal. E jogok gyakorlásának szabályait a nemzeti választási eljárások határozzák meg, így a tagállami jogszabályokra marad többek között a „lakóhely”, a választójogi korhatárok, valamint ezen felül az eljárásjogi szabályok meghatározása is.<sup>3</sup>

A politikai szabadságjogokat illetően a Bizottság hangsúlyozta, hogy ezek biztosítása nagyon fontos tényező az Európai Unióhoz való tartozás érzésének megerősítésében, valamint lényeges a fogadó tagállamban való sikeres beilleszkedés érdekében is.<sup>4</sup> A véleménynyilvánítás szabadsága, a gyülekezési jog és az egyesülési jog – és különösen a pártba való belépés és pártalapítás szabadsága – nélkülözhetetlen a nem honos uniós polgárok elsősorban passzív választójoga gyakorlásának garantálása érdekében. Erre az EK-Szerződés (EKSz) 12. cikké (állampolgárság alapján történő diszkrimináció tilalma), az Alapjogi Charta 12. cikkének (1) bekezdése<sup>5</sup> és közvetve, az EU-Szerződés (EUSz) 6. cikkén keresztül, a nemzetközi egyezmények – különösen az Emberi jogokról és alapvető szabadságokról szóló európai egyezmény (EJEE) 10. és 11. cikke<sup>6</sup> – kötelezik a tagállamokat. Ennek ellenére nem minden tagállam biztosítja ezt a jogot.<sup>7</sup> Mindössze három tagállamban – Lettországon, Magyarországon és Portugáliában – ismeri el kifejezetten az alkotmány vagy más szabályozás az uniós polgárok (vagy általában a külföldiek) ezen jogát. Másik tizennégy állam oly módon ismeri el, hogy nem alkalmazza az állampolgársági kritériumot.<sup>8</sup> Három országban a jog korlátozott: Spanyolország, Szlovénia és Bulgária<sup>9</sup> engedélyezi a nem honos uniós polgároknak, hogy tagjai legyenek politikai pártoknak, de azt nem, hogy újakat alapítsanak, míg a maradék hét tagállam tiltja mindkettőt.<sup>10</sup> Ez a tilalom nem egyeztethető össze a Szerződésekkel, különösen az EKSz 12. cikkével, azonban a Bíróság még nem járt el ilyen jellegű ügyben.

3 Lásd e tekintetben különösen az 1976. szeptember 20-ai 76/787/ESKSAK, EKG, Euratom tanácsi határozathoz (HL L 278., 1. o.) csatolt, az Európai Parlament közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány 8. cikkét, amely előírja, hogy „[e]zen okmány rendelkezéseire is figyelemmel, a választási eljárásra az egyes tagállamok saját nemzeti rendelkezései az irányadók.”

4 COM(2000)843 végleges, 3. és 4. o.

5 „Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való bármilyen szintű, különösen politikai, szakszervezeti és polgári célú egyesüléshez, ami magában foglalja mindenkinek a jogát ahhoz, hogy érdekei védelmére szakszervezetet alapítson, vagy azokhoz csatlakozzon.”

6 Az EJEE 10. cikke kimondja a véleménynyilvánítás, a 11. cikk pedig a gyülekezés és egyesülés szabadságát.

Lásd részletesebben: Opinion of the EU network of independent experts in fundamental rights regarding the participation of EU citizens in the political parties of the Member State of residence, EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, CFR-CDF Opinion 1. 2005, 2005. március, 6–7. o., letölthető: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/cfr\\_cdf/doc/avis/2005\\_1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/cfr_cdf/doc/avis/2005_1_en.pdf) (2007.01.15.)

7 Ugyanott, 7–10. o.

8 Ausztria, Belgium, Ciprus, Dánia, Észtország, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Németország, Olaszország, Svédország.

9 Bulgária vonatkozásában lásd: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN016314.pdf> (2007.01.25.)

10 Csehország, Görögország, Lengyelország, Litvánia, Málta, Románia és Szlovákia. Hozzá kell azonban tenni, hogy Máltán ez a tilalom nem abszolút. Forrás: a fent hivatkozott CFR vélemény, valamint Romániára vonatkozóan: [http://www.dsclcx.ro/english/law/law27\\_1996.htm](http://www.dsclcx.ro/english/law/law27_1996.htm) (2007.01.25.)

Újabb probléma, hogy még abban a tizenkilenc tagállamban is, ahol a nemzeti jogszabályok kifejezetten megengedik, vagy legalábbis nem tiltják, hogy nem honos uniós polgárok is politikai párt tagjai lehessenek, a pártok szabályzatai számos esetben rendelkeznek úgy, hogy csak az adott tagállam polgárai lehetnek tagjai.<sup>11</sup> Ebben az esetben bizonytalan a határvonal a uniós polgárok állampolgárság alapján, az EK-Szerződés hatálya alá tartozó területen történő hátrányos megkülönböztetésének tilalma és a politikai pártok egyesülési joga között: magában foglalhatja-e, illetve magában foglalja-e ez utóbbi az „egyesülők” jogát arra, hogy állampolgársági kritériumot határozzanak meg? A CFR-CDF (EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights) véleménye szerint az Európai Bíróság analógiái útján esetlegesen alkalmazható, az EKSz 39. cikkére vonatkozó esetjoga alapján az állampolgárság alapján történő diszkrimináció tilalma alkalmazandó a politikai pártokra is. Ez az álláspont véleményem szerint védhető. Az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalma elv (EKSz 12. cikk) címzettjei ugyanis nem kizárólag a tagállamok, hanem minden olyan helyzet, amely közösségi jog hatálya alá tartozik, függetlenül attól, hogy köz- vagy magánjogi szereplők vesznek-e részt ezekben a helyzetekben. Az az érv sem lenne elfogadható, hogy megfosztaná a lényegétől az egyesülési jogot, ha oly módon korlátoznák, hogy állampolgársági kikötést nem tartalmazhatnak a pártok szabályzatai, ugyanis számos egyéb – az EK-joggal összeegyeztethető – eszköz állna rendelkezésükre, mint például a lakóhely kritériuma.

## 2. A jog eredete

Annak gondolata, hogy az EP-választásokon egy másik tagállam azon állampolgárai is részt vehessenek, akik ebben a tagállamban laknak, hosszú időre nyúlik vissza, egészen az EGK-Szerződés aláírásáig.<sup>12</sup> Ennek 138. cikkének (3) bekezdése<sup>13</sup> [jelenleg, módosítást követően, EKSz 190. cikk (4) bekezdés] jogi alapot teremtett egy minden tagállamban egységes szabályok alapján lezajló, közvetlen választásra, azonban mindaddig, amíg ez utóbbit nem sikerült elérni, természetesen csak elvi síkon merülhetett fel a választójog alanyainak köre.

Az előbbi kérdésben 1976-ban sikerült konszenzusra jutni, és az EP tagjait a tagállamok állampolgárai 1979 óta közvetlenül választják, az egységes választási eljárás ügyében azonban mind a mai napig nem sikerült dűlőre jutni: az EP tagjait tehát továbbra is tagállamonként eltérő eljárási szabályok alapján választják.<sup>14</sup> A 2002/772

11 Például a dán Néppárt vagy a görög szocialista párt (PASOK). Forrás: a fenti hivatkozott CFR vélemény, 8. o.  
12 Rosas, Allan: i.m., 165. o.

13 „A Közgyűlés javaslatokat dolgoz ki a közvetlen és általános választójog alapján valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint tartandó választásokra vonatkozóan. A Tanács egyhangúlag megfelelő rendelkezéseket fogad el, amelyeket a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánl.”

14 A huszonöt tagállam választási eljárásairól lásd részletesebben a következő összehasonlító táblázatot: European electoral systems, <http://www.ena.lu/mce.swf?doc=14709&lang=2> (2007.01.25.)

A tizenötök választási szabályozásáról lásd részletesebben az Európai parlamenti választások szabályozása az Unió tagállamaiban, országtanulmányok, Stratek, Miniszterelnöki Hivatal, letölthető: [http://www.stratek.hu/archivum/images/pdf/EP\\_valasztasok.pdf](http://www.stratek.hu/archivum/images/pdf/EP_valasztasok.pdf) (2007. 01.23.)

tanácsi határozat<sup>15</sup> jelentős előrelépés ezen a téren, mivel – ha az egységes választási rendszert nem is, de azt – biztosítja, hogy az EKSz Amszterdami Szerződéssel módosított 190. cikkének (4) bekezdése<sup>16</sup> alapján legalább közös elvek alapján történjen ez a választás: az arányos képviselő elve alapján, listás vagy egyetlen átvihető szavazatos rendszer szerint, általános, közvetlen, szabad és titkos választásokon. A tagállamok minimális bekerülési küszöböt állíthatnak, de ez nem haladhatja meg az 5%-ot, valamint megállapíthatnak európai választási kerületeket is.

A nem honos közösségi polgárok választójogára vonatkozóan egyetlen önálló javaslat sem látott napvilágot, a témát általában az egységes választási eljárás témakörén belül érintették. Ezek közül mindössze kettőt érdemes megemlíteni.<sup>17</sup> Az elsőt a *Seitlinger*-munkacsoport mutatta be 1982 márciusában a Parlament politikai bizottsága nevében az EP választására vonatkozó egységes eljárási szabályokat illetően, amelyet az EP plenáris ülése megszavazott,<sup>18</sup> de a Tanács úgy döntött, hogy elhalasztja az elfogadását az 1989-es választásokig. A tervezet az aktív választójog tekintetében továbbra is az állampolgársági elvet alkalmazza főszabályként: a tagállamok állampolgárai a Közösségen belül található lakóhelyükön bárhol szavazhatnak, de csak az állampolgárságuk szerinti listára, és nem a fogadó tagállam listáira. A passzív választójog gyakorlását azonban már a lakóhelyhez kötik.<sup>19</sup> Így nemcsak a tagállamok saját állampolgárai rendelkeznének passzív választójoggal, hanem azok a nem honos közösségi polgárok is, akik már legalább öt éve élnek egy másik tagállam területén.<sup>20</sup> E szabályok eredményeképpen kialakulhatott volna az a helyzet, hogy egy jelöltet olyan államban választanak EP-képviselővé, ahol nem rendelkezik szavazati joggal.<sup>21</sup>

A másik, témánk szempontjából említést érdemlő jelentés *Bocklet* Néppárti képviselő nevéhez fűződik, 1985-ben mutatta be, és nem is került a Parlament

15 A Tanács 2002. június 25-ei, illetve szeptember 23-ai határozata a 76/787/ESZAK, EKG, Euratom határozathoz csatolt, az Európai Parlament képviselőinek közvetlen és általános választójog alapján történő választásáról szóló okmány módosításáról (HL L 283., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 1. fejezet, 4. kötet, 137. o.)

16 „Az Európai Parlament javaslatot dolgoz ki a közvetlen és általános választójog alapján valamennyi tagállamban egységes eljárás szerint vagy valamennyi tagállamban közös elveknek megfelelően tartandó választásokra vonatkozóan.

Az Európai Parlament tagjai többségével elfogadott hozzájárulásának elnyerését követően a Tanács egyhangúlag megfelelő rendelkezéseket fogad el, amelyeket a tagállamoknak alkotmányos követelményeiknek megfelelő elfogadásra ajánl.”

17 Sem az időben korábbi Patjin-jelentés (DOC 368/74), sem pedig a későbbi – már a Maastrichti Szerződés aláírása után elfogadott – de Gucht-jelentés (HL C 115., 1993.04.26., 59. o.) nem foglalkozik a kérdéssel.

18 Resolution on a Draft Uniform Electoral Procedure for the Election of Members of The European Parliament, HL C 87., 1982.04.05., 64. o.

19 Tourin, Corinne: L'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, in: Bluman, Claude (szerk.): Vers l'Europe des citoyens, Revue Juridique du Centre Ouest, Numero spécial, avril 1992., 126. o.

20 De Vries, Gijs: La procédure électorale uniforme du Parlement européen: un pas pour rapprocher l'Europe des citoyens, Revue du Marché commun et de l'Union européenne. Juin 1996 (399): 418. o.

21 Tourin, Corinne: i.m., 126. o.

teljes ülése elé, miután a politikai bizottság csak kis többséggel szavazta meg.<sup>22</sup> A javaslat sem a passzív, sem az aktív választójog tekintetében nem hozott volna nagy előrelépést: a tagállamok mérlegelésére bízva ugyanis, hogy adnak-e választójogot más tagállamok területükön élő állampolgárainak, és ha igen, akkor milyen feltételekkel.

### 3. Az elsődleges szabályozás: az EK 19. cikk (2) bekezdése

Az uniós polgároknak a tartózkodás helye szerinti tagállamban, az EP-választásokon gyakorolható aktív és passzív választójogát az EKSz 19. cikk (2) bekezdése biztosítja. A rendelkezés vezérelve a diszkriminációmentesség: azonos feltételeknek kell vonatkozniuk a belföldi és a külföldi uniós polgárokra, nem lehet megkövetelni a külföldi uniós polgároktól, hogy bármilyen különleges feltételnek megfeleljenek a jog gyakorlása érdekében, kivéve, ha a különböző bánásmód ez utóbbiak sajátos, a honos állampolgároktól őket megkülönböztető körülményeivel igazolható.

A szabályozás következő jellegzetességei emelhetők ki:

- A 19. cikk (2) bekezdése nem befolyásolja az Európai Parlamentnek az EK 190. cikk (4) bekezdésében biztosított előjogát arra, hogy valamennyi tagállamban egy egységes választási eljárást dolgozzon ki. A rendelkezés korlátozott, hatálya kizárólag arra terjed ki, hogy elismerje a más tagállamok területén lakóhellyel rendelkező uniós polgárok európai parlamenti választójogát.<sup>23</sup> Ezért utasította el a Bizottság, hogy e rendelkezés a választói névjegyzékek összeállítására vonatkozó utalást is tartalmazzon.<sup>24</sup>

- Az előzőkből következik, hogy az EKSz fenti rendelkezése nem követeli meg a tagállamok választójogi rendszereinek a harmonizálását az uniós polgárok saját tagállamuktól eltérő választójogot biztosító területen kívül; a további harmonizáció kizárólagos jogalapja az EKSz 190. cikk (4) bekezdése. Ez a rendelkezés kifejezetten elsőbbséget biztosít az EKSz 190. cikk (4) bekezdésének és az annak végrehajtására elfogadott rendelkezéseknek, így különösen a módosított 76/787 határozatnak.

- A rendelkezés nem korlátozódik az aktív választójog elismerésére, hanem a passzív választójogot is biztosítja. Kétségtelen, hogy az előbbi gyakorlása a gyakoribb; a másik tagállamban élő uniós polgárok inkább – legalábbis tartózkodásuk, integrálódásuk első időszakában – csak az aktív választójogukkal élnek, majd később, ha már jobban megismerték, megszokták a fogadó ország politikai berendezkedését, hajlamosabbak lehetnek a passzív választójog gyakorlására is.

- Az EKSz 19. cikk (2) bekezdése részletesen meghatározza, hogy a jog gyakorlásának részletes szabályait milyen eljárási rend betartásával kell meghozni. E tekintetben

22 Rapport sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale comprenant des principes communs pour l'élection des membres du Parlement européen, Commission institutionnel du Parlement européen, rapporteur: Georgios Anastassopoulos, 2 juin 1998, A4-0212/98, 11. o.

23 Taschner, Hans Claudius: Droit de vote et d'éligibilité pour les citoyens de l'Union européenne, Revue du Marché Unique Européen, 1994/1., 16. o.

24 Ugyanott.

tetben negatívumként kiemelendő a rendelkezések elfogadásának tanácsi egyhangúságához kötése – amely gyakorlatilag vétőjogot biztosít a tagállamoknak, valamint az EP szerepének marginalizálása, mivel csak konzultációt követel meg.

- Az EKSz tiszteletben tartja a tagállamok sajátos problémáit, mivel lehetővé teszi számukra, hogy e szabályok alól eltéréseket állapítsanak meg. Ennek részleteit a későbbiekben tekintem át.

#### 4. A jog gyakorlásának részletes szabályai: a 93/109 irányelv<sup>25</sup>

Az uniós polgárok állampolgárságtól eltérő tagállamban gyakorolt, EP-választójoga gyakorlásának részletes szabályait a 93/109/EK irányelv határozza meg.

Az EKSz rendkívül rövid időt biztosított az irányelv megalkotására, és a sajátos történelmi körülmények még tovább kurtították ezt az időt. Az EKSz ugyanis már a negyedik – 1994-es – EP-választásokon alkalmazni rendeli az uniós polgárok tartózkodási helye alapján gyakorolt választójogára vonatkozó részletes szabályokat, ez a rendelkezés azonban csak nehezen vált tarthatóvá, miután a Maastrichti Szerződés hatálybalépése tizenegy hónapot csúszott, 1993. január 1-je helyett csak november 1-jén lépett hatályba. Ahhoz, hogy tartani tudják a Szerződés által előírt határidőt, még a maastrichti módosítás hatálybalépése előtt „informálisan” meg kellett kezdeni a döntéshozatali eljárást, és így a Bizottság már 1993. június 23-án bemutatta javaslatát a Tanácsnak

Az irányelv átvétele ennek ellenére a legtöbb államban zökkenőmentes volt, a Bizottság mindössze egyetlen kötelezettségzegési eljárást indított, de a Bíróság elé ez az ügy sem került. Ez az eljárás Németországgal szemben indult, abból az okból, hogy a német állampolgárokat hivatalból felvették a választási listára, míg a külföldieket – hiába szerepeltek ugyanúgy a népesség-nyilvántartásban – csak kérelemre vették fel, és ez a Bizottság meglátása szerint megkülönböztetésnek minősült.

##### 4.1. Az irányelv alapelvei és céljai

Az irányelv céljai hasonlóak a helyhatósági választásokon való részvétel jogát biztosító 94/80 irányelv<sup>26</sup> által rögzített célkitűzésekhez: a megkülönböztetésmentes bánásmód biztosítása a tagállamok állampolgárai számára; a személyek szabad mozgásának előmozdítása; ezenfelül további célja az EP legitimitásának erősítése.

<sup>25</sup> A Tanács 1993. december 6-ai 93/109/EK irányelve az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának az európai parlamenti választások során történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 329.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 7. o.).

<sup>26</sup> A Tanács 1994. december 19-ei 94/80/EK irányelve az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aktív és passzív választójogának a helyhatósági választásokon történő gyakorlására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (HL L 368., 38. o.; magyar nyelvű különkiadás 20. fejezet, 1. kötet, 12. o.).

Az irányelv biztosítja a szabad választás elvét: az uniós polgároknak joguk van arra, hogy maguk válasszák meg azt a tagállamot, amelyben részt kívánnak venni az európai választásokon. Ha ebben az államban (mint például Belgiumban vagy Luxemburgban) kötelező a szavazásokon való aktív részvétel, a nem honos közösségi polgár számára csak akkor nyílik meg ez a kötelezettség, ha felvette magát itt a választói névjegyzékbe. Tehát hiába él itt egy közösségi polgár, nem köteles szavazni, csak ha úgy dönt, hogy kéri felvételét a névjegyzékbe. Biztosítani kell azonban, hogy ezzel a joggal ne élhessenek vissza a több mint egy országban szavazó vagy jelöltként induló személyek. Éppen ezért az irányelv – a helyhatósági irányelvvel ellentétben – kimondja a kettős szavazat tilalmát: a választójog egyenlőségének alkotmányos elvéből fakadóan a választópolgár csak egy uniós tagállamban élhet aktív, illetőleg passzív választójoggal. Ezen elv biztosítása érdekében egy nyilatkozattal kell igazolnia, hogy csak a tartózkodási helyén gyakorolja szavazati jogát. Ha választójogától megfosztották a polgárt – akár saját tagállamában, akár a tartózkodás helyén –, nem szavazhat a lakóhelye szerinti tagállamban, ez a választói alkalmatlanság összeadódása.

Az irányelv alapelvei között találkozhatunk a tájékoztatási kötelezettséggel is: a tagállamok kötelesek megfelelő időben és módon tájékoztatni a területükön lakóhellyel rendelkező, nem honos uniós polgárokat a választójog gyakorlásának feltételeiről és szabályairól.

## 4.2. Az irányelv hatálya

Az irányelv *alkalmazási köre* az európai parlamenti választásokra terjed ki: ez a módosított 76/787 határozatnak megfelelően lebonyolított európai parlamenti képviselők megválasztására irányuló eljárás.

Az irányelv *személyi hatálya* főszabály szerint az uniós polgárokra terjed ki, függetlenül attól, hogy e polgárok a tagállamok területén élnek-e vagy azokon kívül.<sup>27</sup> Ennek a rendelkezésnek a gyakorlati jelentősége meglehetősen nagy, mivel több tagállam (például Franciaország vagy Hollandia) is biztosít jogokat azon állampolgárainak, akik az EK Sz területi hatálya alól kizárt területeken élnek.<sup>28</sup> Ezenfelül az irányelv az Európai Bíróság közelmúltban hozott ítélete<sup>29</sup> alapján kiterjedhet nem uniós polgárokra is. Az Egyesült Királysággal szemben kezdeményezett tagállami kötelezettségszegési eljárásban Spanyolország annak megállapítását kérte a Bíróságtól, hogy az előbbi tagállam megsértette az EK Sz 189., 190., 17. és 19. cikkéből, valamint a 76/787 határozatból eredő kötelezettségeit, mivel – az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) által a Matthews-ügyben

<sup>27</sup> Lásd az irányelv 1. cikkének (2) bekezdését.

<sup>28</sup> Oliver, Peter: Electoral Rights under Article 8B of the Treaty of Rome, *Common Market Law Review* (1996), 481. o.

<sup>29</sup> Lásd a C-145/04. sz. ügyben 2006. szeptember 12-én hozott ítéletet (az EBHT-ban még nem tették közzé).

hozott ítéletnek<sup>30</sup> való megfelelés érdekében – úgy módosította a választójogi szabályait, hogy kiterjesztette az európai parlamenti választójogot olyan személyekre, akik a közösségi jog értelmében nem brit állampolgárok, és nem is uniós polgárok. E személyek a Commonwealth bizonyos feltételeket teljesítő polgárai (QCC), akik a gibraltári jogszabályok értelmében szabadon, okmányok és engedélyek nélkül is beléphetnek Gibraltárba vagy ott tartózkodhatnak, illetve rendelkeznek olyan okmánnyal vagy engedéllyel, amelynek értelmében beléphetnek oda vagy ott tartózkodhatnak

A Bíróság kiindulópontja az volt, hogy az európai parlamenti választásokkal csak nagyon kevés közösségi jogszabály foglalkozik: az EK Sz 19. cikk (2) bekezdése, de ez is csak olyan mértékben, hogy „e jog gyakorlása az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére korlátozódik;”<sup>31</sup> és a többször módosított 76/787 határozat, amely meghatározza a választások közös alapelveit.

Azonban sem az EK Sz, sem a 76/787 határozat nem határozza meg kifejezetten és pontosan, hogy az EP-választásokon kik rendelkeznek aktív és passzív választójoggal. Önmagukban e rendelkezések tehát nem zárják ki, hogy egy ilyen különleges helyzetben lévő, uniós polgársággal nem rendelkező személy rendelkezzen aktív és passzív választójoggal. Ugyanakkor ellenőrizni kell, hogy létezik-e nyilvánvaló kapcsolat az uniós polgárság, valamint az aktív és a passzív választójog között, amely azal járna, hogy e jog minden esetben csak az uniós polgárokat illeti meg.<sup>32</sup>

A Bíróság e tekintetben arra a következtetésre jutott, hogy nincs ilyen nyilvánvaló kapcsolat. Érvként elsőként azt hozta fel, hogy az EK Sz elismer olyan jogokat is, amelyek nem kötődnek az uniós polgárság meglétéhez, így például az ombudsmani panasz joga vagy a petíciós jog nemcsak az uniós polgárokat illeti meg, hanem valamelyik tagállamban „lakóhellyel [...] rendelkező természetes személyt” is. A helyhatósági választásokon választójogra jogosult személyek körének meghatározása esetén pedig fel sem merül az a lehetőség, hogy egy tagállam ne adhatna választójogot

30 Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Matthews v. United Kingdom ügyben 1999. február 18-án hozott ítélete.

Ebben az ügyben 1999-ben az EJEB azért marasztalta el az Egyesült Királyságot, mert megsértette az EJEE-e első kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikkét, amely előírja a szerződő feleknek, hogy ésszerű időközönként, titkos szavazással szabad választásokat tartsanak olyan körülmények között, amely a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítja a nép véleményének kifejezését. Az Egyesült Királyság nem biztosította a gibraltári lakosok választójogát az EP képviselőinek megválasztásánál. Az EJEB arra hivatkozott, hogy minden állam felelős a nemzeti intézményei által hozott döntések és az Egyezmény összhangjéért, függetlenül attól, hogy a döntést nemzetközi szerződéssel összefüggésben hozta vagy sem. Az EJEE nem zárja ki, hogy egy részes állam hatáskört ruházzon nemzetközi intézményre, amennyiben az Egyezményben foglalt jogok tiszteletben tartása biztosított, a részes állam felelősségét azonban nem szünteti meg az a tény, hogy döntési jogkörét átruházta. A Matthews-ügyben az Egyesült Királyság nem mentesült a felelősség alól, mivel olyan nemzetközi szerződést – a Maastrichti Szerződést – írt alá, amely nincs összhangban az Egyezmény egyik kiegészítő jegyzőkönyvével. A Matthews-ügyben az EJEB arra alapozta döntését, hogy olyan elsődleges közösségi jogforrásról volt szó, amelyre nem lehet hivatkozni az Európai Bíróságnál, így az európai parlamenti választásokból kizárt gibraltári polgár jogorvoslati lehetőség nélkül maradt.

31 Az ítélet 66. pontja.

32 Az ítélet 70. pontja.

a vele szoros kapcsolatban álló, meghatározott személyek olyan csoportjának, akik nem rendelkeznek a tagállam és más tagállamok állampolgárságával sem.

Következésképpen az európai parlamenti választásokra vonatkozó aktív és passzív választójoggal rendelkezők körének meghatározása a közösségi jog tiszteletben tartása mellett az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, és az EKSz-szel nem ellentétes az, hogy a tagállamok saját állampolgáraikon és a területükön lakóhellyel rendelkező uniós polgárokon kívül aktív és passzív választójogot adnak velük szoros kapcsolatban álló, meghatározott személyeknek.<sup>33</sup>

A jog *területi hatálya* további bizonytalanságokat és problémákat vet fel. A főszabály az, hogy az alkalmazási területe az EKSz 299. cikke és a 76/787 határozat által meghatározott területekre terjed ki: tehát a tagállamok területére; a tengerentúli területek és országok főszabály szerint azonban továbbra is ki vannak zárva a választások területi hatálya alól, de az ezt a kérdést is érdemes pontosítani az EB ítélkezési gyakorlata fényében.

Gibraltárra vonatkozóan a fenti C-145/04. sz. ügyben a Bíróság megállapította, hogy az Egyesült Királyságnak a 76/787 határozatban tett fenntartása ellenére erre a brit koronagyarmatra is kétségtelenül kiterjednek az EP-választásokkal kapcsolatos rendelkezéseknek.

A fent ismertetett ítélettel megegyező napon kihirdetett és ugyanazon bírói tanács által a C-300/04. sz. ügyben előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélet<sup>34</sup> a Holland Királyság tengerentúli országában, Arubán élő, de holland állampolgároknak minősülő személyek EP-választójogával kapcsolatos. Ilyen személyek ugyanis kártérítést követeltek a Hollandiától azon a címen, hogy nem vették fel őket a választói névjegyzékbe, holott uniós polgárok.

Az elsőként előterjesztett, általánosabb kérdésre, amely arra vonatkozott, hogy alkalmazható-e az EKSz uniós polgárságra vonatkozó része azokra a személyekre, akik valamely tagállam állampolgárságával rendelkeznek, de lakóhelyük vagy tartózkodási helyük valamely tengerentúli területen vagy országban (TOT), a Bíróság igenlő választ adott.

A következő érdemben megválaszolt kérdést viszont – az ilyen személyek rendelkeznek-e az EP-választásokon aktív és passzív választójoggal – általánosságban elutasította: az EP közvetlen választására vonatkozó szabályok nem alkalmazandók a TOT-ra, még az EJEE 3. kiegészítő jegyzőkönyvének, és különösen a Matthews-ügyben hozott ítéletnek a fényében sem. A választójog nem feltétel nélküli jog a Bíróság meglátása szerint.<sup>35</sup> Az EKSz 19. cikkének (2) bekezdése ugyanis arra szorítkozik, hogy az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét alkalmazza ezen aktív és passzív választójogra. Így sem a közösségi joggal, sem az EJEE-nek 3. kiegészítő jegyzőkönyvével nem ellentétes, hogy a tagállamok tartózkodási feltételeket fogadjanak el az aktív és passzív választójoggal rendelkezők körének szűkítése érdekében. A konkrét ügy körülményeire tekintettel azonban a Bíróság lé-

<sup>33</sup> Az ítélet 78. pontja.

<sup>34</sup> Az EBHT-ban még nem tették közzé.

<sup>35</sup> Az ítélet 52. pontja.

nyegében követte a Bizottság álláspontját, mely szerint a közösségi jog általános elveivel, így az egyenlő bánásmód elvével lenne ellentétes, ha a nemzeti jogalkotó – aki bár szabadságot élvez a választójog feltételeinek meghatározása során – elismeri minden harmadik országban lakóhellyel rendelkező holland számára az európai parlamenti választásokon a választójogot, azonban ezt a jogot nem ismeri el a Holland Antillákon vagy Arubán lakóhellyel rendelkező hollandoknak. A Bíróság megállapította, hogy jelen esetben fennáll az eltérő bánásmód, a holland kormány pedig nem bizonyította, hogy lenne olyan objektív indok, amely ezt a különbségtételt igazolná. Ebben a speciális helyzetben tehát az Arubán élő holland állampolgárokat is megilleti az EP-választásokon a választójog.

A 2003. évi csatlakozási okmány értelmében *Ciprus* azon területein, amelyek felett a ciprusi kormány nem gyakorol tényleges ellenőrzést, felfüggesztik a közösségi vívmányok, így a 93/109 irányelv alkalmazását a „ciprusi kérdés átfogó rendezésének hatálybalépéséig.”

### 4.3. A lakóhely fogalma

Az irányelv egyik kulcsfogalma a „lakóhely szerinti tagállam” kifejezés, de tartalmát nem adja meg egyértelműen, mindössze úgy rendelkezik, hogy „az a tagállam, amelyben az uniós polgár lakóhellyel rendelkezik, de amelynek nem állampolgára.” Így a gyakorlatban a tagállamokra marad a kifejezés tartalmának meghatározása. Több közösségi jogszabály is használja a kifejezést,<sup>36</sup> és az Európai Bíróságnak is volt alkalma e vonatkozásban határozatot hozni,<sup>37</sup> ezek azonban – mivel nem a választójog gyakorlására vonatkoznak – nem határolja le a tagállamok mozgásterét. Ebből következően a nemzeti választójogi jogszabályok eltérő módokon határozzák meg a lakóhely fogalmát:<sup>38</sup> néhány ország megköveteli, hogy a lakása vagy a szokásos tartózkodási helye a választókerület területén legyen,<sup>39</sup> más országok pedig azt követelik meg, hogy az illető szokás szerint ott tartózkodjék,<sup>40</sup> míg mások mindössze a választói névjegyzékbe történő felvételt írják elő követelményként.<sup>41</sup> Ez az eltérés ahhoz vezethet, hogy egy uniós polgár egyszerre több tagál-

36 Például a szociális biztonsági rendszereknek a Közösségen belül mozgó munkavállalókra és családtagjaikra történő alkalmazásáról szóló, 1971. június 14-ei 1408/71/EGK tanácsi rendelet (HL L 149., 2. o.; magyar nyelvű kiadás 5. fejezet, 1. kötet, 35. o. 1. cikkének h) pontja a szokásos tartózkodási helyként határozza meg a „lakóhely” fogalmát; a közös hozzáadottértékadó-rendszerrel szóló 2006. november 28-ai 2006/112/EK tanács irányelv (HL L 347., 1. o.) 147. cikkének (2) bekezdése értelmében pedig „állandó lakóhely vagy szokásos tartózkodási hely” az a hely, amely az útlevelemben, a személyi igazolványban vagy bármilyen más olyan okmányban szerepel, amelyet személyazonosság igazolására érvényesként ismer el az a tagállam, amelynek területén az értékesítés történik.

37 Lásd különösen a 76/76. sz. Paolo-ügyben 1977. február 17-én hozott ítéletet (EBHT 1977., 315. o.), valamint a C-297/89. sz. Rigsadvokaten kontra Nicolai Christian Ryborg ügyben 1991. április 23-án hozott ítéletet (EBHT 1991., I-1943. o.)

38 Muñoz, Susana: Electoral procedures for the election of the Members of the European Parliament, European Navigator, <http://www.ena.lu/mce.cfm> (2007. 01.27.)

39 Finnország, Franciaország.

40 Belgium, Németország, Görögország, Olaszország, Luxemburg, Portugália, Spanyolország.

41 Ausztria, Dánia, Írország, Hollandia, Svédország és az Egyesült Királyság.

lamban is teljesítheti a lakóhelyhez kapcsolódó feltételt, és egyszerre több tagállamban is választójoggal rendelkezhet. Ez a helyhatósági választásokon nem okoz problémát, mivel az irányelv nem zárja ki, hogy egy polgár egyszerre több tagállamban is szavazzon, az európai parlamenti választásokon azonban már problémát okozhat.

#### 4.4. A választójog gyakorlásának feltételei

Az irányelv a választójog gyakorlásának három feltételét rögzíti:

- a személynek uniós polgárnak kell lennie;
- olyan tagállamban kell rendelkeznie lakóhellyel, amely nem sajátja, és
- teljesítenie kell mindazokat a feltételeket, amelyeket az adott állam joga saját állampolgárai számára előír.<sup>42</sup>

A megfosztási okok kumulálódására<sup>43</sup> és a minimális tartózkodási időre<sup>44</sup> vonatkozó szabályok megegyeznek az uniós polgárok tartózkodási hely alapján a helyhatósági választásokon gyakorolt választójogának részletes szabályait rendező irányelvvel.

Eltérés a helyhatósági irányelv választójogtól való megfosztásra vonatkozó rendelkezéseitől, hogy az alkalmatlanság összeadódása automatikus, nem a tagállamok szabad belátásán múlik. Lehetővé teszi továbbá az irányelv, hogy a lakóhely szerinti tagállam ellenőrizhesse, hogy megfelel-e az aktív választójogot gyakorolni kívánó személy nyilatkozata a válóságnak, valóban nem fosztották meg választójogától a honossága szerinti tagállamban. A passzív választójog gyakorlásakor pedig minden esetben igazolást kell hoznia a honosság szerinti tagállamból a közösségi polgárnak. Az előbbi nyilatkozat valódiságának ellenőrzése céljából a lakóhely szerinti tagállam megkeresheti a honosság szerinti tagállamot, aki köteles „megfelelő időben és formában” tájékoztatást nyújtani a másik tagállamnak.<sup>45</sup> Egyes tagállamok (Dánia, Írország, Hollandia és az Egyesült Királyság) e rendelkezés megfogalmazásakor egy liberálisabb megközelítésmód bevezetése mellett érveltek, véleményük szerint ugyanis egy bürokratikus eljárás bevezetése nehezítené, ha nem tenné lehetetlenné a választójog gyakorlását. Más tagállamok (Franciaország és Belgium) pedig inkább amellett érveltek, hogy e szabály inkább tegye kissé bonyolultabbá a jog gyakorlását, de ne hagyjon kiskapukat azon személyek számára, akiket – sokszor igen komoly, például bűncselekmények miatt – tiltottak el a szavazati joguktól.<sup>46</sup> Az alkalmazott megoldás végül azt a szemléletet tükrözi, hogy sokkal súlyosabb, ha olyan személyek indulhatnak jelöltként, akik nem rendelkeznek választójoggal, mint ha az ilyen személyek „csak” szavazhatnak. A bevezetett megoldás kellőképpen rugalmasnak tűnt, ám a gyakorlati alkalmazása során számos nehézség merült fel mind a kettős szavazat és jelölés megakadályozására irányuló információcsererendszer, mind pedig a jelöltek által beszerzendő igazolást illetően.<sup>47</sup>

Az irányelv hiányosságának tekinthető, hogy nem írja elő, hogy az uniós polgárnak mennyi ideig kell a másik tagállam területén tartózkodnia annak érdekében, hogy vá-

42 Az irányelv 3. cikke.

43 6. cikk (1) bekezdés.

44 5. cikk

45 7. cikk

46 Oliver, Peter: i.m., 484. o.

47 Erről lásd részletesebben a jelen tanulmány „Az eddigi választások mérlege” c. fejezetét.

lasztói jogát gyakorolhassa, az irányelv mindössze azt mondja ki, hogy a nem állampolgárokra vonatkozó feltételeknek – beleértve az ott tartózkodás időtartamát és annak bizonyítását is – azonosaknak kell lenniük a vonatkozó tagállam saját állampolgáraitra vonatkozó előírásokkal, ha vannak ilyenek.<sup>48</sup>

#### 4.5. A választójog gyakorlására vonatkozó szabályok

A nem honos választópolgár akkor gyakorolhatja választójogát, ha erre irányuló akaratát kifejezte: kérte felvételét a választói névjegyzékbe.<sup>49</sup> A főszabály az, hogy az *aktív választójog* gyakorlásához a közösségi polgárnak ugyanazokat a dokumentumokat kell benyújtania, mint amelyeket a tagállam saját állampolgárainak; ezenfelül a közösségi polgárnak egy, a helyhatósági irányelvben megköveteltnél részletesebb nyilatkozatot is be kell nyújtania (ezt kötelezően írja elő az irányelv), amely a következőket tartalmazza:

- állampolgárságukat és a fogadó tagállambeli lakhelyüket;
- ha alkalmazható, akkor a honosság szerinti tagállamnak azt a települését vagy választókerületét, amelynek választó névjegyzékébe legutóbb felvették; és
- választójogát csak a lakóhelye szerinti tagállamban fogja gyakorolni.

Az irányelv 9. cikkének (3) bekezdése ezenfelül felsorolja azokat az okiratokat, amelyeket a tagállamok megkövetelhetnek az aktív választójog gyakorlása érdekében:

- személyazonosító okmány bemutatására;
- annak az időpontnak a megjelölését, amelytől kezdve abban az államban vagy egy másik tagállamban lakik;
- nyilatkozatot arról, hogy nem fosztották meg aktív választójogától a honosság szerinti tagállamban.

A *passzív választójog* gyakorlásának a feltételei is részletesebben vannak szabályozva, és szigorúbbak: a tagállamok kötelesek megkövetelni egy nyilatkozatot, amely az aktív választójog gyakorlása esetén megkövetelt információkhoz hasonlók szolgáltatását követeli meg, így közölniük kell:

- állampolgárságukat és a fogadó tagállambeli lakhelyüket;
- ha alkalmazható, akkor a honosság szerinti tagállamnak azt a települését vagy választókerületét, amelynek választó névjegyzékébe legutóbb felvették; és
- hogy más tagállamban nem jelölteti magát az európai parlamenti választásokon;<sup>50</sup>
- valamint igazolniuk kell, hogy nem fosztották meg passzív választójogától a honosság szerinti tagállamban.<sup>51</sup>

Ezenfelül a tagállamok megkövetelhetik egy érvényes személyazonosító okmány bemutatását, valamint – esetlegesen – annak az időpontnak a megjelölését, amelytől kezdve valamely másik tagállam állampolgára.<sup>52</sup>

Az irányelv nem rendelkezik a közösségi polgárok választói névjegyzékbe hivatalból való felvételének esetéről. Ebből azonban nem következik, hogy erre ne kerülhetne sor.

48 Hatodik preambulum bekezdés; valamint 5. cikk

49 Az irányelv 8. cikkének (1) bekezdése

50 10. cikk (1) bekezdés

51 10. cikk (2) bekezdés

52 10. cikk (3) bekezdés

Mindaddig szerepelnek itt egyébként, amíg kérelmükre vagy hivatalból nem törlik őket, mert már nem teljesítik a választójog gyakorlásához szükséges feltételeket.<sup>53</sup> A választói névjegyzékbe történő felvétel megtagadásával kapcsolatosan ugyanolyan jogorvoslati lehetőségek illetik meg a nem honos uniós polgárt, mint a tagállam saját állampolgárait.

#### 4.6. Derogációk

Az irányelvtől való eltérések köre – a helyhatósági irányelvhez képest – szűkebb.

Az irányelv egyrészt lehetővé teszi, hogy ha valamely tagállamban a nem honos, de lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aránya meghaladja a választójogi korhatárt elért összes uniós polgár 20%-át, akkor az aktív választójog azoknak a személyeknek a körére korlátozható, akik legalább öt éve lakóhellyel rendelkeznek a tagállamban, a passzív választójog pedig azokra, akik tíz éve a tagállamban laktak.<sup>54</sup> Ezt az eltérést kizárólag Luxemburg alkalmazhatja, egyedül itt haladja meg a nem honos uniós polgárok aránya a 20%-ot. Ezek az eltérések könnyen elfogadhatók, annál is inkább, mert kimintést biztosítanak azon állampolgárok számára, akik a honosságuk szerinti tagállamban nem rendelkeznek aktív vagy passzív választójoggal vagy azért, mert ezen a tagállamon kívül laktak (így például az Írországon kívül lakó írek), vagy ezen ottlakás időtartama miatt (például azok a brit állampolgárok, akik már 20 éve nem itt laktak).<sup>55</sup>

E cikk lehetővé teszi továbbá azt is Luxemburg számára, hogy a jelöltlisták összetétele vonatkozásában megfelelő intézkedéseket hozzon a nem állampolgár uniós polgárok integrációjának elősegítése érdekében. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy Luxemburg megkövetelheti, hogy a jelöltlistákon többségükben luxemburgi állampolgárok szerepeljenek. Ezt a rendelkezést sokkal hangosabb kritika és ellenállás fogadta, mint az előzőeket. Az EP azon az alapon kritizálta, hogy „ellentétes az EKSz 12. cikkének szövegével és szellemével”, mert veszélyezteti az európai polgárok közötti diszkriminációmentesség elvén nyugvó valódi uniós állampolgárság megvalósulását.<sup>56</sup>

A második eltérést azok a tagállamok alkalmazhatják, ahol 1994. február 1-jén egy másik tagállam ott lakó állampolgárai az adott állam nemzeti parlamenti választásain választójoggal rendelkeztek (így például az ír állampolgárok az Egyesült Királyságban és fordítva), és e célból ugyanazon feltételekkel veszik fel őket a választói névjegyzékbe, mint a saját állampolgár választókat, akkor az első tagállam eltérhet a választójog-gyakorlásra vonatkozó rendelkezések alkalmazásától ezen állampolgárok vonatkozásában.<sup>57</sup>

A Bizottság ötévente, az EP-választások előtt 18 hónappal felülvizsgálja az eltérések indokainak fennálltát.<sup>58</sup> Legutóbbi jelentésében megállapította, hogy Luxemburg esetében továbbra is fennállnak az alkalmazás indokai, tehát az eltérés továbbra is alkalmazható.<sup>59</sup>

53 9. cikk (4) bekezdés

54 14. cikk (1) bekezdés

55 14. cikk (1) bekezdésének harmadik bekezdése; Oliver, Peter: i.m., 486. o.

56 Ugyanott, 487. o.

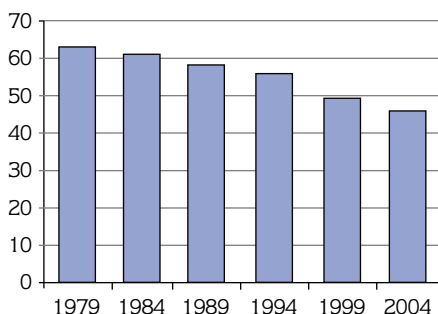
57 14. cikk (2) bekezdés

58 Az irányelv 11. cikkének (3) bekezdése

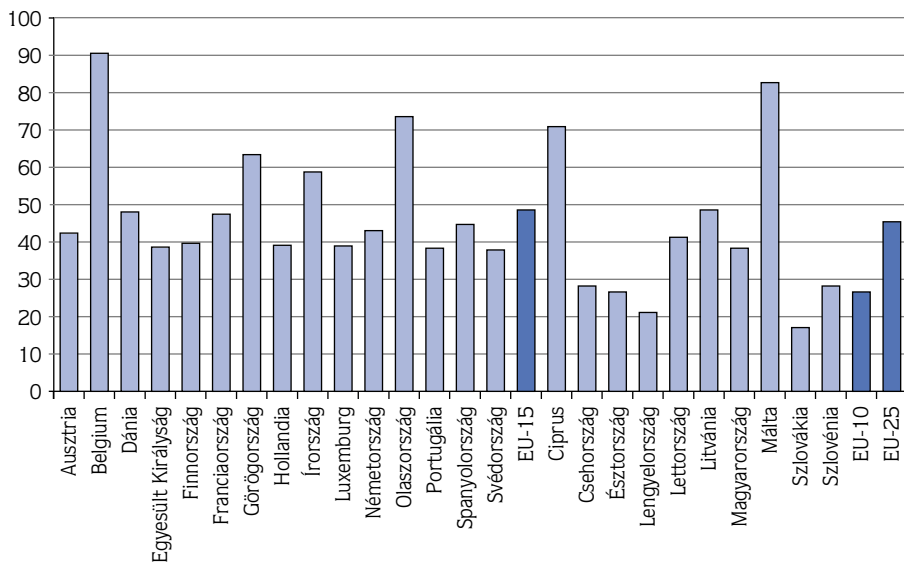
59 Az itt élő külföldi uniós polgárok aránya ugyanis meghaladja a 38%-ot. Forrás: COM(2003)31 végleges, 2. o.

## 5. Az eddigi választások mérlege

A 2004-es, hatodik európai parlamenti választásokon az eddigi legalacsonyabb volt a részvételi arány. 2004-ben az 1999-es részvételi mutatókhoz (49,8 %) képest újabb 4%-kal csökkent az arány (45,7 %).<sup>60</sup>



1. ábra. Az európai parlamenti választások részvételi aránya (EK/EU), 1979–2004. (%)<sup>61</sup>



2. ábra. A 2004-es európai parlamenti választások részvételi aránya tagállamonként (%)

<sup>60</sup> Alvaro Gil-Robles, az Európai Parlament egykori elnöke az 1999-es választások kapcsán megjegyezte „Íme Európa az európaiak nélkül!” Valamint „a választók valószínűleg még nem jöttek rá arra, hogy az Európai Parlamentnek az együttműködési eljárás Amszterdami Szerződés utáni kiterjesztésével milyen hatásköre van.” (Forrás: La citoyenneté européenne: Projet politique pour une union fédérale, Document de travail, Parlement européen, Direction générale des Etudes, Série Libertés politiques, LIBE 114 fr, PE 299.342, letölthető: <http://www.europarl.eu.int/studies/default.htm> [2005. február 5.]

<sup>61</sup> Az adatok forrása: <http://www.ena.lu>

Az irányelvet első alkalommal az 1994-es választásokon alkalmazták. Mivel a választások titkosak, nem állnak rendelkezésünkre adatok arról, hogy a más tagállamban élő uniós polgárok közül mennyien éltek az EKSz által biztosított jogukkal, és csak a választási listára való feliratkozás adataiból következtethetünk a részvételi arányra, feltételezván, hogy aki veszi magának a fáradságot arra, hogy feliratkozzon a névjegyzékbe, az valószínűleg szavazni is elmegy. Ez a következtetés azonban csak azokban az államokban lehetséges, ahol nem kerülnek fel automatikusan, a népeség-nyilvántartási adatok alapján az uniós polgárok a választói névjegyzékbe. Ez a kiindulópont idővel további torzításhoz vezethet, mivel az irányelv értelmében a névjegyzékben maradnuk mindaddig, amíg nem kéri törlésüket, vagy a feltételek már nem teljesülnek, és automatikusan törölni kell őket – de elképzelhető, hogy a korábbi feliratkozás vagy felvétel ellenére választói hajlandóságuk már elmúlt.

Ezen becslések alapján a külföldi uniós polgárok részvétele szerény növekvő tendenciát mutatott az irányelv eddigi három alkalmazása során: míg 1994-ben a más tagállamban élő, szavazásra nyilvántartásba vett uniós polgárok aránya még alig érte el a 6%-ot, öt évvel később már 9% volt, míg 2004-ben 11,9%. Megállapítható, hogy Írország és Svédország kivételével valamennyi tagállamban emelkedő tendenciát mutat a részvételi arány – bár a kismértékű csökkenés ellenére még így is az előbbi országban a legmagasabb a szavazásra nyilvántartásba vett, nem honos uniós polgárok aránya (39%). A szavazásra nyilvántartásba vett külföldi uniós polgárok aránya évről évre Görögországban a legalacsonyabb (2004-ben 3,9%).

1. táblázat. A lakóhely szerinti tagállamokban szavazásra nyilvántartásba vett, állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárok aránya (%)

Ország	AT	BE	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE
1994	7,9	5,1	–	–	6,7	24,9	–	1,6	12,6	22	3,4	–	44,1
1999	15,1	7,7	–	–	2,1	26,6	–	1,8	22,4	28	4,9	–	43,9
2004	16	11,5	4,4	–	6,1	26,7	12,2	3,9	18,5	18,3	13,1	11	39

Ország	IT	LT	LJ	LV	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	UK	EU
1994	1,8	–	6,6	–	–	–	–	2,3	24	–	–	1,96	5,9
1999	9,2	–	8,8	–	–	16,9	–	13,6	27,2	–	–	23,1	9
2004	10,9	17,5	10,3	14,4	12,8	–	–	–	25,1	7,2	8,6	–	11,9

Forrás: COM(2006)790 végleges, 7. o.

Figyelembe véve ugyanakkor az adott tagállamban lakóhellyel rendelkező, nem honos uniós polgárok számát is, éppen abban a tagállamban a legrosszabb a helyzet, ahol a legtöbb migráns uniós polgár él: Németországban a több mint 2 150 000 migráns uniós polgárnak csak a 6,9%-a szerepelt a nyilvántartásban, azaz közel kétfélmillióan nem.

Franciaországot illetően – amely Németország mögött a második helyen áll a más országból érkező uniós polgárok fogadását tekintve, mivel körülbelül egymillióan élnek itt – számottevő javulás mutatkozott az 1994-es és az 1999-es adatokhoz képest: 3,4, majd 4,9%-ról az uniós átlag fölé, 13,1%-ra emelkedett a nyilvántartásba vett külföldi uniós polgárok aránya.

A passzív választójogot illetően, 1994-ben még csak egyetlen olyan személyt választottak meg EP-képviselőnek, aki más tagállamban indult, mint a sajátja: egy holland hölgyet, Wylma Zimmermant, aki már több mint 20 éve élt Németországban. Ezzel szemben 1999-ben már 4 képviselőt is megválasztottak a 62 „külföldi” jelölt közül. 2004-ben a tagállamok számának növekedése ellenére nem nőtt – sőt, enyhén csökkent – a jelöltek és a megválasztott képviselők száma: 57 induló<sup>62</sup> közül 3 képviselőt választottak meg.

A Bizottság meglátása szerint több tényező felelős e lefelé mutató tendenciáért.<sup>63</sup> Először is, úgy tűnik, hogy a 93/109 irányelv azon rendelkezése, mely szerint ha egy uniós polgár egy másik tagállamban kíván jelöltként indulni, mint a sajátja, akkor egy igazolást kell beszereznie a honossága szerinti tagállamból, hogy nem fosztották meg passzív választójogától,<sup>64</sup> számos tagállamban súlyos adminisztrációs terhet jelent. A Bizottság tagállamoktól beszerzett információi szerint néhány tagállamban nincs pontosan meghatározva vagy szabályozva, hogy mely hatóság hatáskörébe tartozik ezen igazolás kiállítása, máshol pedig az okozott problémát, hogy a potenciális jelöltek a nemzeti hatóságokkal gyorsan felvegyék a kapcsolatot, és azok a megfelelő időre kiállítsák a szükséges igazolást.<sup>65</sup> Amikor ez sikerült, akkor is többnyire többletköltségeket és hosszadalmas utánajárást eredményezett, amely mindenféleképpen negatív hatással van a nem honos uniós polgárok jelöltként való indulás iránti hajlandóságára. Nem tűnik tehát megfelelőnek a jelenlegi helyzet fenntartása. Önmagában az igazolás kiállítására vonatkozó követelmény eltörlése semmiképpen sem tűnik jó megoldásnak, mert ennek eredményeképpen nagyobb valószínűséggel fordulhatna elő, hogy olyan személy indul (és esetleg nyer) az EP-választásokon, aki nem rendelkezik passzív választójoggal. Ez valószínűleg tovább csökkentené az uniós polgárok választókedvét. Ennél jobb megoldás lenne, ha eltörlőnék ugyan az igazolás beszerzésének kötelezettségét, de ehelyett a polgárnak nyilatkoznia kellene arról, hogy nem fosztották meg választójogától a honossága szerinti tagállamban. Ezt a nyilatkozatot a fogadó tagállam ellenőrizné. Ez a megoldás ugyan többletköltségeket okozna a tagállamoknak, de nagyobb haszonnal járna, mert egyszerűsítene és ezáltal mindenféleképpen bátorítaná a jelöltként való indulást. Amennyiben a közösségi jogalkotó ezt a megoldást

62 Az összesen 8974 jelölt közül. Forrás: SEC(2006)1467, 8. o.

A következő tagállamokban indultak az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező jelöltek a 2004-es választásokon: Ausztria (1), Belgium (8), Csehország (5), Németország (16), Görögország (4), Spanyolország (1), Franciaország (8), Luxemburg (8), Hollandia (2), Portugália (1), Svédország (1) és Egyesült Királyság (2). Közülük Csehországban, Franciaországban és Németországban választottak meg egy-egy jelöltet. Forrás: COM(2006)790 végleges, 8. o.

63 Ugyanott.

64 Az irányelv 10. cikkének (2) bekezdése.

65 Három országból (Görögország, Franciaország, Németország) különösen sok olyan nehézséget jeleztek, melynek eredménye az lett, hogy a több migráns jelölt nem indulhatott a választásokon. Rendszeres gyakorlat minden tagállamban, hogy automatikusan elutasítják azokat a kérelmeket, amelyekhez nem mellékelik az igazolást. Németországban például elutasították egy jelölt indulását, mert nem eredetiben, hanem másolatban nyújtotta be az igazolást, és egy másikat azért, mert nem németül nyújtotta be, hanem a saját tagállamának hivatalos nyelvén. Forrás: SEC(2006)1446 végleges, 34-35. o.

választja, megfontolandó ezzel karöltve egy uniós választójogi információs rendszer kiépítése is, amely a kettős szavazat lehetőségét is kizárná. Átmenetileg is sokat javítana a helyzeten – és meglehetősen alacsony költséggel is járna, továbbá nem igényelné az irányelv módosítását sem –, ha egy információs kampány körében közzétennék az igazolás kiállításáért felelős nemzeti hatóságok listáját.

Az alacsony részvétel másik lehetséges oka a korábbiakban már elemzett, politikai életben való részvétel joga külföldiek számára történő korlátozása. Gyakorlatilag meg van fosztva a jelöltként indulás jogától az EP-választásokon az a személy, akit – állampolgársága okán – a nemzeti szabályozás kizár a pártba belépés és a pártalapítás jogától, márpedig jelenleg hét tagállamban ez a helyzet. A Bizottság – fenti, a jelölés adminisztratív terheinek könnyítésére irányuló javaslatával ellentétben – ezen a területen egyelőre nem állt még elő konkrét javaslattal, mindössze úgy fogalmaz, hogy „tovább kívánja vizsgálni a fent említett nemzeti jogszabályoknak a [93/109] irányelvvél való összeegyeztethetőségét.”<sup>66</sup> Véleményem szerint a Bizottságnak e tekintetben is határozottabb álláspontot kellene képviselnie. Fel kellene hívnia az érintett tagállamok figyelmét – akár tagállami kötelezettségesség megállapítására irányuló eljárás kezdeményezésével is – arra, hogy amennyiben az egyesülési jogot kizárólag saját állampolgáraiknak tartják fenn, az a közösségi jogba ütközik, mivel az uniós polgárok választójogát lehetetleníti el, és kevésbé vonzóvá teszi a személyek szabad mozgása által biztosított jogokat.

Egy másik probléma a kettős szavazás és a két helyen történő jelöltetés elkerülése érdekében működtetett, fent említett információs rendszer hiányosságait érinti. A kettős jelölés és szavazás elkerülés érdekében ugyanis, az irányelv 13. cikke értelmében, a tagállamok kötelesek közölni egymással a választói névjegyzékbe a lakóhelyük szerinti tagállamban felvett, vagy magukat a lakóhelyük szerinti tagállamban jelöltető uniós polgárokra vonatkozó információkat. Ennek érdekében információcsere-rendszert hoztak létre: a lakóhely szerinti tagállam által a származás szerinti tagállamnak küldött információk alapján az utóbbi minden olyan személyt töröl a saját választói névjegyzékéből, akit a lakóhely szerinti tagállamban a választói névjegyzékbe felvettek. A tagállamok a Bizottság közreműködésével – amely már az 1994-es választások után megállapította a rendszer nem megfelelő működését – folyamatosan e rendszer hatékonyságának és működőképességének javításán fáradoznak, elfogadtak például egy formanyomtatványt és a származási tagállam részére küldendő személyi adatok formátumát, gyakorlati rendelkezéseket hoztak létre az információcsere-re vonatkozóan (lemez és/vagy elektronikus levél), és a tagállamokkal közölték az adatok átvételéért felelős nemzeti hatóságok listáját.

Mindezek ellenére a rendszer még mindig nagyon sok hibával működik, és ez számos esetben ahhoz vezetett, hogy az állampolgárságtól eltérő tagállamban lakóhellyel rendelkező uniós polgárokat a származásuk szerinti tagállamban megfosztottak aktív választójoguk gyakorlásától, mivel – helytelenül – azt feltételezték, hogy még mindig a korábbi lakóhelyük szerinti tagállamban kívánnak szavazni, amikor pedig a valóságban már visszatértek származás szerinti tagállamukba, és ott gyakorol-

66 COM(2006)790 végleges, 9. o.

ták politikai jogaikat, mint például a helyi választásokon történő szavazást. Kétszeri szavazásról is beszámoltak a nemzeti hatóságok.<sup>67</sup>

További problémát jelent az információcsere-rendszer működtetésével kapcsolatban, hogy a kétszeres szavazás, illetőleg jelöltként történő kétszeres részvétel kiküszöbölése az egynél több tagállam állampolgárságával rendelkező uniós polgárok esetében lehetetlen. Bár a kettős állampolgárság kérdése kívül esik az irányelv hatályán, a Bizottság felhívja a figyelmet erre a kétszeres szavazás potenciális forrását jelentő problémára, mivel a kétszeres szavazást az 1976. évi okmány 8. cikke is tiltja.<sup>68</sup>

A Bizottság javaslatot dolgoz ki az információcsere-rendszer hiányosságainak orvoslására. Meglátása szerint a problémák a választójogi rendszerek harmonizációjának hiányából, és ezen belül a névjegyzékek tagállamok általi vezetése és az abban szereplő információk közötti különbségekből adódnak. A jelenlegi rendszer javítása<sup>69</sup> kevésbé hatékony megoldásnak tűnik, ezért a Bizottság inkább azt a javaslatot támogatná, hogy töröljék el a mostani információcsere-rendszert – fenntartva ugyanakkor a polgárok nyilatkozattételi kötelezettségét –, és helyette büntetéseket és utólagos ellenőrzéseket helyezzenek kilátásba a kettős szavazásra és jelöltetésre. A Bizottság ugyanakkor nem tartja megvalósíthatónak, hogy már a soron következő, 2009-es EP-választásokon alkalmazzák ezt az új rendszert, hanem csak az azt követő választásokon. A hosszabb távú megoldás azonban – amint már fentebb említettem – mindenképpen a közös európai parlamenti választói névjegyzék létrehozása kell legyen, ehhez azonban nemcsak a 93/109 irányelvet kell módosítani, hanem a 76/787-es határozatot is.

## Konklúziók

Az uniós polgároknak a tartózkodás helye alapján biztosított választójog egyszerre eszköz és cél: az „Európa népei közötti eddigi legszorosabb Unió” célkitűzés megvalósítását szolgáló eszköz,<sup>70</sup> „politikailag pedig a legfontosabb újítás.”<sup>71</sup>

67 Luxemburgból 4, Németországból pedig 120 esetet jeleztek. Forrás: SEC(2006)1647, 3. o.

68 COM(2006)790 végleges, 13. o.

69 A rendszer esetleges javítása továbbra is fenntartaná a jelenlegi információcsere működésének az alapelveit, így továbbra is lakóhely szerinti tagállam lenne felelős azért, hogy továbbítsa az állampolgárság (vagy/és az előző lakóhely) szerinti tagállam számára az információkat az alábbi módosításokkal:

- az információcsere-re vonatkozó egységes, harmonizált határidő bevezetése;
- a korábban bevezetett, az adatok megküldésére vonatkozó formátum következetesebb számonkérése;
- az adatok elektronikus megküldése;
- a görög és a cirill írásmód bevezetése a latin mellett;
- a tagállamoknak értesíteniük kell a polgárokat, ha törlik őket a választói névjegyzékből.

Forrás: SEC(2006)1647, 4. o.

70 Verdier, Marie–France: Le droit de vote et d'éligibilité des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales: nouvelle manifestation concrète de la citoyenneté européenne, Revue trimestrielle de droit européen, janvier - mars 1999 35 (1) 60. o.

71 Oliver, Peter: i.m., 474. o.



A következő kezdeményezések, kritikák fogalmazhatók meg az uniós polgárok választójogával kapcsolatban: kitérés pont lehetne, ha az Unió kiterjesztené a választójogot a helyhatósági választásokon kívül az országgyűlési választásokra, valamint a helyi és országos népszavazásokon és népi kezdeményezéseken való részvétel jogára is. Ez igazolható a diszkriminációmentesség elvével is. „Ugyanis ezek a jogok nem kizárólag a közösségi intézmények demokratikus legitimitációját erősítik, hanem sokkal inkább erősítik és elősegítik a személyek szabad mozgását. (...) [E]zen logika alapján a nemzeti parlamenti választásokon való részvétel nem teljesen értelmetlen, mivel bátorítja a polgárok Közösségen belüli mozgását.”<sup>72</sup> Nyilvánvaló azonban, hogy a tagállamok még nagyon messze állnak ezen koncepció elfogadásától, még akkor is, ha az megfelel a Közösség egyik alapvető érdekének, céljának.

„Az uniós polgárság gyakorlása nem vált még szokássá” – jegyzi meg a nagyon alacsony részvételi arányok kapcsán *Withol Wenden*.<sup>73</sup> Azonban mit lehetne ez ellen tenni? Már a Bizottság egy 2000-ben kiadott közleménye<sup>74</sup> felhívta a figyelmet egy nagyon fontos kitérés pontra: a más tagállamban élő uniós polgárokat tájékoztatni kell választójoguk gyakorlásának módjáról. A jog létezésének már többnyire tudatában vannak a polgárok,<sup>75</sup> de mivel a választójogi rendszerek jelentősen eltérnek tagállamonként, azt gyakran nem tudják, hogyan élhetnek az őket megillető aktív és passzív választójoggal. A Bizottság továbbra is azt hangsúlyozza, hogy a tagállamok a területükön élő uniós polgárokat külön kell, hogy tájékoztassák a jog gyakorlásának módjáról. A nemzeti hatóságok által használt sokféle módszer – brosrák, szórólapok, hirdetések – közül a leghatékonyabbnak a személyes kapcsolatfelvétel bizonyult, például postai úton történő, többnyelvű tájékoztató levél, amely a választói nyilvántartásba vételhez szükséges kitöltendő formanyomtatványt és kitöltési útmutatót is tartalmazta.<sup>76</sup>

A politikai jogok teljes körű gyakorlásához ezenfelül nélkülözhetetlen az is, hogy a nem honos uniós polgárok párt tagjai lehessenek, valamint pártot alakíthassanak mindegyik tagállam területén.

---

72 Garot, Marie José: La citoyenneté de l'Union européenne, Éditions de l'Harmattan, 1999., 125. oldal

73 Withol de Wenden, C. : La citoyenneté européenne, Presses de Sciences Politiques, Paris, 1997, 83. o.

74 COM(2000) 843 final

75 Az Unió régi 15 tagállamában átlagosan a polgárok 73%-a tudatában van ezen jogának. 133 Flash Erobarometer, Ten years of EU Citizenship, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl1133\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl1133_en.pdf) (2007. 01.25.)

76 Azokban a tagállamokban, ahol így tájékoztatták a polgárokat, a migráns uniós polgárok részvételi aránya meghaladta a 25%-ot. Forrás: COM(2006)790 végleges, 9. o.

GRÜBER KÁROLY

## Az Egyesült Királyság Európa-politikája (2002–2006)

*1997-ben, amikor Tony Blair hatalomra került, Európában sokan bíztak abban, hogy az új, karizmatikus szociáldemokrata vezető képes lesz meghaladni a korábbi konzervatív kormányok ellentmondásos EU-politikáját. Az új miniszterelnök első beszédeiben jelezte, hogy vezetni szeretne Európában, és az Egyesült Királyságot az európai döntéshozás központjába akarja kormányozni. Mivel a Blair-korszaknak hamarosan vége, az elemzés megpróbál válaszolni arra a kérdésre, hogy vajon sikerült-e Blairnek megvalósítania céljait. Az elemzés főleg a Blair-korszak második felére (2002–2006) összpontosít, amelyben két hatalmas téma uralta az EU-politika napirendjét: az Alkotmányos Szerződés és a következő EU-büdzsé. Nem lehet figyelmen kívül hagyni 2005 második felének brit elnökségét sem. Következtetésként a szerző azt állítja, hogy habár Blair Heath óta a „legeurópaibb” brit miniszterelnök, mégsem sikerült minden célkitűzését elérni.*

### A brit Európa-politika általános jellemzői/Az Európai Alkotmányos Szerződés

A brit Európa-politikát<sup>1</sup> – kormányoktól függetlenül – kezdettől jellemzi az egységes piac kiterjesztésének és mélyítésének támogatása, valamint a politikai integráció lassítása. A Blair-kormány is magáévá tette ezeket az elveket, bár politikája a konzervatív kormányokénál EU-pártibb. A politikai integráció lassításának eszköze a folyamatos bővítés támogatása. A „bővítés bajnokaként” a britek nagy szerepet játszottak a 2004. májusi bővítésben, és erőteljesen támogatják Törökország csatlakozási tárgyalásainak megkezdését.

Az utóbbi évek legjelentősebb normatív jellegű vitája (Quo vadis Európa?) az Európai Alkotmányos Szerződés (a továbbiakban: ASZ) megalkotása során bontakozott ki. A brit diplomácia a folyamat kezdetétől (Konvent) igen aktív volt. Brit kezdeményezésre lett alkotmányos szerződés az alkotmányból. A mögöttes gondolat az volt, hogy alkotmánya államoknak van (európai szuperállam!), míg alkotmányos (nemzetközi) szerződést szuverén államok kötnek.

A brit kormány a folyamat előrehaladtával egyre keményebb álláspontot képviselt. A végső dokumentum brit sikernek tekinthető: szinte minden, a kormányközi konfe-

A szerző által kifejtett nézetek nem mindig esnek egybe a hivatalos magyar állásponttal. A cikkben foglaltak a szerző személyes véleményét képviselik.

1 A jelen elemzésben Európa-politikán főleg az egységes piachoz és az Unió intézményi kérdéseire kapcsolódó témákat értjük. Általában – Oroszország kivételével – nem foglalkozunk európai kül- és védelempolitikai kérdésekkel. Oroszországot főleg az energiapolitikai összefüggések és a nagy vihart kavart Litvinyenko-gyilkosság miatt tárgyaljuk röviden.

rencia előtt rögzített célt elérték (ld. 2003. szeptemberi Fehér Könyv). A Tanács állandó elnöki pozíciójának létrehozása, a nemzeti parlamentek szerepének növelése számottevően erősíti az integráció kormányközi jellegét. Az érzékeny területek szintje mindegyikén sikerült megőrizni a nemzeti vétőt. Az Alapvető Jogok Chartájához csatolt jogi értelmezés megakadályozza, hogy kiterjedjenek a brit versenyképességet hátráltató szociális jogok.

2004 áprilisában Blair bejelentette, hogy népszavazásra bocsátja az Európai Alkotmányos Szerződést. E lépésének két oka volt: egyrészt a belpolitikában kívánta szűkíteni az euroszeptikus ellenzék mozgásterét, másrészt a kormányközi konferencia utolsó szakaszában szerette volna erősíteni saját alkuerejét. A 2004. tavaszi felmérések szerint a brit lakosság az ASZ kérdésében fele-fele arányban volt megosztott, és nagy volt a bizonytalanok aránya. A kormány eredeti elképzelései szerint az EU-elnökséget követően, annak eredményeire építve, rövid, intenzív kampánnyal megnyerhető lett volna a népszavazás. Aggódtak azonban amiatt, hogy a közvéleményt erősen befolyásoló üzleti szektor nagy része skeptikus vagy közömbös.

Egy sikeres népszavazás elvezethetett volna akár a brit részvételhez az integráció belső köreiből (Schengen, eurózóna). Ma azonban Nagy-Britannia euróövezeti tagsága nincs napirenden, mivel a brit gazdaság messze jobban teljesít, mint az eurózóna.

Az ASZ francia és holland elutasítása egyértelművé tette a brit vezetés számára, hogy az egyébként is viszonylag „euroszeptikus” brit közvélemény nem fogja a tervezet jelenlegi formájában megszavazni. (Annak ellenére, hogy egy 2004. július 5-ei közvélemény-kutatás alapján az EU támogatottsága 17%-kal emelkedett a hat évvel korábbi adathoz képest, akkor 42% volt. Egyes vélemények szerint az eredmény annak tudható be, hogy az Alkotmányos Szerződés és az euró kérdése egyelőre lekerült a napirendről.) A válságból kivezető utat egy „állampolgár-közel” uniós stratégia kidolgozásában, illetve az állampolgárokat közvetlenül érintő, pozitív uniós „hozádek” megfelelő kommunikálásában látta a brit miniszterelnök: így született meg a Hampton Court-i javaslatcsomag.

## **Brit elnökségi célkitűzések, eredmények, értékelés**

Az utóbbi tíz évben a brit gazdaság növekedésének mértéke jóval felülmúlja a kontinentális országok mutatóit, ami tovább erősítette a britek liberális gazdaságpolitikai meggyőződését. A britek a politikai integrációval kapcsolatban igen óvatosak, ezért elnökségük fő célkitűzései a lisszaboni folyamathoz, illetve az egységes piac beteljesítéséhez kapcsolódtak. A brit gazdaságpolitikai filozófia megjelenik mind a belső piac-hoz kapcsolódó politikák, mind a külgazdasági témák (WTO, transzatlanti légi közlekedési piac, nemzetközi fejlesztéspolitika) területén. Rövid távon a „túlzottan protekcionista” közös agrárpolitika (KAP) és az Unió költségvetési szerkezetének reformjára törekedtek – mérsékelt sikerrel, hiszen nem lesz agrárreform 2013-ig, és a féldős felülvizsgálat sem ígérkezik radikálisnak. Blair a Hampton Court-ban indított vitát is arra használta, hogy az Uniót a nagyobb nyitottság és rugalmasság irányába terelje. Az elnökség a már elindított jogalkotási dossziék kezelésére összpön-

tosított, és csak két stratégiai kérdést óhajtott megoldani (bővítés/Törökország és Horvátország, valamint Agenda 2007).

Az elnökség céljait többnyire elérte, ami a brit belpolitikai környezetben, ahol igen erős az euroszeptikus média és a konzervatív ellenzék (a toryk az utóbbi években folyamatosan ki akarnak lépni az Európai Néppártból), nem kis eredmény.

Az egyidejű brit G-8 és EU-elnökség több területen (Afrika, nemzetközi fejlesztési források növelése, adósság-elengedés) összekapcsolta erőfeszítéseit. A britek elégedettek az eredményekkel: számottevően nőtt a nemzetközi fejlesztésre költhető összeg, jelentős mértékű adót engedtek el, és elkészült az Unió Afrika-stratégiája.

A jogalkotási program több dossziéja (REACH, munkaidő-irányelv, szolgáltatási irányelv, pénzügyi szolgáltatások akcióterv) hozzájárulhat a lisszaboni folyamat felgyorsításához. Az elnökség nagyot lépett előre a jelzett témákban. A REACH végső szövegét 2006. december 13-án elfogadta az Európai Parlament (EP). A szolgáltatási irányelv EP által gyengített szövege valószínűleg keresztülmegy, a munkaidő-rendelet vitája is előbbre jutott, és van remény a versenyképesség és a munkaerő-piaci rugalmasság elvét figyelembe vevő kompromisszumra. A pénzügyi szolgáltatások akciótervet illetően a Bizottság 2005 és 2010 közötti időszakra vonatkozó Zöld Könyvét a vártnál kisebb politikai vita után fogadta el a Tanács. Fontos előrelépés az Unió és USA által aláírt, a transzatlanti légi piac liberalizálására vonatkozó javaslat.

A londoni terrorcselekmények után az Unió felgyorsította törvénykezését a bel- és igazságügyi együttműködés területén. Különösen fontos, hogy elfogadták az adatmegőrzésre vonatkozó rendeletet. Ugyancsak elfogadták az Unió terrorellenes stratégiáját, és felgyorsult a közös uniós menekültpolitika kialakítását előirányozó Hágai Program végrehajtása.

A britek a bővítés hagyományos támogatói. Törökország és Horvátország csatlakozási tárgyalásainak megkezdése a „bővítési fáradtság” cífolata. Előrelépett az integrációs folyamatban Macedónia, Szerbia-Montenegró és Bosznia-Hercegovina is. A koszovói státustárgyalások megkezdésével az Unió jelezte a térség országainak, hogy komolyan veszi thesszalóniki vállalásait.

Az elnökség számára legérzékenyebb kérdés az Agenda 2007 dosszié volt. A júniusi kudarc után sokan megkérdőjelezték, kész-e a brit elnökség a kompromisszumra. A kritikákra pozitív választ adott a december 15–16-ai csúcs. A létrejött kompromisszum egyaránt jó az Egyesült Királyságnak és az EU-nak. Az Egyesült Királyság bizonyította, hogy hajlandó Európa történelmi egyesítésének finanszírozására. Az új tagállamok, amelyek felzárkózása brit érdek is, az európai szolidaritás segítségével felgyorsíthatják modernizációjukat. Az elfogadott felülvizsgálati klauzula lehetőség az Uniónak, hogy a Bizottság javaslata alapján végiggondolja, milyen költségvetésre van szüksége a 27-tagú EU-nak a globalizáció korában. Brit felfogás szerint a vitát a Hampton Court-i konszenzus alapján mielőbb el kell kezdeni. Brit szempontból jó, hogy a teljes költségvetési reformig megmarad a visszatérítés, csak az új tagállamok (nem mezőgazdasági) felzárkóztatását szolgáló alapok nem részei ezentúl a kalkulációnak. A luxemburgi javaslatához képest a briteknek számára 12 milliárddal jobb a mostani kompromisszum, és közeledik egymáshoz Franciaország, Olaszország és Nagy-Britannia nettó befizetése is.

A brit elnökség fő céljai gazdaságpolitikai jellegűek voltak. A britek szerint a bizalmi válsággal küszködő Uniót konkrét, az állampolgárok életét javító intézkedésekkel lehet kimotozni a holtpontonról. Tudatosan háttérbe szorították az Alkotmányos Szerződés kérdését. Vitát indítottak az Unió jövőjéről és a globalizációban betöltött szerepéről. Több konkrét, a liberalizációt szolgáló jogszabály vitájában értek el eredményt.

Három stratégiai céljukat (Törökország csatlakozási tárgyalásainak megkezdése, Agenda 2007, Hampton Court), sokszor ugyan cinikus tárgyalási stratégiával, de elérték. London többször átlépte a semleges elnöki szerepet, nyíltan saját érdekeit helyezte előtérbe. Gyakran a kisebb tagállamok feje felett egyeztettek a németekkel és a franciákkal, igazolva a „direktórium” vádat – más kérdés, hogy lehetséges-e a 27-tagú Unióban érdemi politikai kompromisszum brit–német–francia egyeztetés nélkül. A hármas együttműködés Irán kérdésében intézményesült, és várható, hogy a tendencia informálisan erősödni fog.

Összességében a brit elnökség sikeres volt gyakorlati problémák megoldásában, de nem adott választ az Unió jövőjének nagy kérdéseire.

## Nagy-Britannia és az osztrák elnökség (2006 első fele)

A britek folyamatosan egyeztettek az osztrák elnökséggel, és jó volt az együttműködés. Előrelépést főleg a szolgáltatási és munkaidő-irányelv vitájában vártak. A brit és az elnökségi érdekek erőteljesen eltértek az Alkotmányos Szerződés jövőjének kérdésében. A britek óvták az elnökséget a túlzottan formális és részletes akcióterv betervezésétől, és a reflexiós időszak meghosszabbítása mellett álltak ki, sikerrel.

A britek jóval liberálisabb szolgáltatási irányelvet szerettek volna (ld. Hatok levele). A származási ország elvének gyöngítésével sokat romlott a szöveg. Blair berlini útján azonban Merkel világossá tette: Németország nem tud elfogadni az EP által javasolttól jelentősen eltérő szöveget. A radikális brit kritika a rendelet létrejöttét is megghiúsíthatta volna, és a gyengített szöveg is hozzájárul az egységes piac beteljesítéséhez.

A Bizottság a briteknek kedvező javaslatot tett a munkaidő-irányelv kérdésében, hogy tompítsák a szolgáltatási direktíva EP-változatával szembeni ellenkezéseiket. A britek szerették volna, ha még az osztrák elnökség alatt olyan kompromisszum jött volna létre a munkaidő-irányelvről, amely tiszteletben tartja a brit derogáció lényegi elemeit. Az egyeztetések sikertelensége miatt a finn elnökségre maradt a feladat megoldása.

Nagy-Britannia olyan javaslatokat támogat, amelyek szerződésmódosítás nélkül javítanák az Unió hatékonyságát: a bel- és igazságügyi együttműködés (átállítás minősített többségre egyes esetekben), Solana megerősítése, a nemzeti parlamentek szerepének növelése, a Tanács átláthatósága. Óvatosabbak a szociális jogokkal kapcsolatos javaslatot illetően, és nyíltan elutasítják az eurócsoport megerősítését.

## A Hampton Court-i témák jelenlegi helyzete/A finn elnökség (2006 második fele)

A finn elnökség egyik kiemelt fontosságú területe volt az *energia* kérdése. Ennek két – egy külső és egy belső – aspektusával kell foglalkozni: egyrészt az energiaellátás biztonságával, másrészt az energiapiac Unión belüli liberalizálásával. Az energiaellátás biztonságának kérdése szorosan összefügg az EU-orosz kapcsolatok alakulásával, ezért a brit fél szerencsésnek tartotta, hogy Putyin részt vett a finnországi Lahtiban megrendezett csúcstalálkozón. Brit megítélés szerint egy esetleges elmérgesedő orosz-ukrán gázvita rendezésében a Bizottságnak szerepet kellene vállalnia, természetesen elfogulatlan hozzáállással. Világossá kell tenni Putyin számára, hogy Oroszország akkor válhat megbízható partnerré, ha nemcsak retorikájában, hanem tettekben is bizonyítja, hogy szavahihető. Az energiapolitika liberalizálása terén – a brit nemzeti érdekek „szerencséjére” – az Unió történetének egyik leginkább piacorientált, leginkább liberalizációpárti Bizottsága támogatja a brit kezdeményezéseket.

A finn elnökség programjának másik prioritása az *innováció* kérdése. A brit elképzelés az EU szellemi tőkéjének jobb kihasználására, annak „piacosítására” irányult. Nincs szükség új intézményekre, a meglévők átstrukturálása, feladataik komplexebbé tétele, a megfelelő „network” kiépítése lehetne a megoldás. A fő cél a tudományos eredmények jobb hasznosítása kereskedelmi területen.

A „*jobb szabályozás*” programot a finn elnökség is felkarolta, a brit fél azonban a témában igazi áttörésre a német elnökség alatt számít. Számos konkrét kérdésben megkezdődtek a két főváros közötti egyeztetések. A két fő célkitűzés:

- az adminisztratív terhek radikális csökkentése mind nemzeti, mind uniós szinten;
- a kis- és közepes vállalkozások ilyen irányú támogatása.

Az *egységes belső piac* kérdésében fontos az a bizottsági munka, amely a jelenlegi helyzet felmérésére, illetve értékelésére irányul. A konkrét további teendők ennek eredménye tükrében határozhatók meg.

Finnország támogatja a *migráció* terén Hampton Court-ban javasolt brit irányvonalat, mely főleg az Afrikából érkező illegális bevándorlók ügyére koncentrált, s elsősorban a migrációs és a fejlesztési agendák szorosabb összekapcsolása, illetve az Unió külső határainak bizonyos pontokon történő megerősítése révén próbált a megoldási kísérletekhez hozzájárulni. Nagy-Britannia és Németország már elkezdte a közös gondolkodást ezen a területen is, és a kérdést más földrajzi vonatkozásban is vizsgálják. A bel- és igazságügyi együttműködést illetően két általános brit elvárás fogalmazódott meg:

- intézményi téren: az Europol hatékonyságának növelése;
- a Hágai Program vonatkozásában: a két éve elfogadott átfogó program végrehajtása, módosításának elkerülése.

Nincs olyan törekvés, mely a 2005. decemberi *költségvetési megállapodás* megváltoztatására irányulna, a végrehajtásra vonatkozó tagállami elképzelések azonban igen különbözőek. (Ide tartozik a rabatt kapcsán kibontakozó vita is: jár-e a visszatérítés Londonnak a másik négy nettó befizető tagállam kompenzálására kifizetett összeg után.) Az *uniós költségvetés* 2008-as tervezett *áttekintése* kapcsán a brit fél

stratégiai vitára számít. A külügyminisztérium, a miniszterelnöki hivatal és a pénzügyminisztérium együttesen dolgozzák ki az átfogó brit álláspontot, melynek kiindulópontja: mi az uniós költségvetés jelenlegi szerepe, feladata, célja. Ezen „alapkérdések” megválaszolása vezethet el a költségvetés tervezésének, illetve végrehajtásának helyes irányához. A KAP reformja, a strukturális alapok és a Kohéziós Alap szerkezetének átalakítása nélkül a költségvetés nem tölti be funkcióját. Nagy-Britannia továbbra is támogatja az Unió bővítését, kész annak finanszírozására is, a költségvetési struktúra jelenlegi formája azonban teljesen elavult, radikális átalakításának hiánya az Unió fejlődését több területen is hátráltatja.

A *bővítés* kapcsán az abszorpciós kapacitás továbbra is stratégiai kérdés, melynek 2006. decemberi vitája a júniusi EiT előkészítése során tapasztalt „választóvonalak” mentén körvonalazódott. A brit fél nem támogat egy, az EU jövőbeni határaitól szóló vitát. A bővítés kérdése korábban főként uniós külpolitikai, stratégiai kérdés volt, mára „belpolitikává” vált. A brit vezetés is támogatja az Unió eddigi bővítési politikájának áttekintését, értékelését, megközelítésének lényege azonban nem új feltételek felállítása, hanem a bővítés pozitív hatásainak kommunikálása az állampolgárok felé. A bővítés nyomán bekövetkezett gazdasági növekedés, a határok biztonságának javulása, a nemzetközi szervezett bűnözés, a terrorizmus elleni közös fellépés, a határokon átnyúló együttműködés, mind közvetlenül is érintik az állampolgárok érdekeit. Nagy-Britanniában a politikai pártok között egyetértés van a bővítés támogatását illetően. Románia és Bulgária csatlakozása kapcsán – főként a májusi bizottsági értékelés alapján – meglehetősen negatív sajtóhírek jelentek meg a felkészülés hiányosságairól. A fő kérdés a két ország csatlakozásával összefüggésben a szabad munkaerő-áramlás biztosítása, illetve a derogáció volt. A döntés két tényezőtől függött: a brit munkaerőpiac helyzetétől; és más tagállamok döntésétől, aminek nemcsak politikai, de valós gazdasági relevanciája is volt, hiszen a pozitívan határozó országok munkaerőpiacai „könnyítik” a brit piacra nehezedő nyomást. A végső döntés a részleges nyitás volt, amelyet főleg az erősödő társadalmi ellenállással és más tagállamok negatív döntésével indokoltak. A Horvátországgal megkezdett csatlakozási tárgyalások menetét lassítják a technikai nehézségek. Az új „benchmarking” rendszert még mind a Bizottság, mind a tagállamok „tanulják”, ezért nehezkesebb az előrehaladás. A 2009-es horvát csatlakozás ugyanakkor egy kicsit túl ambiciózus tervnek tűnik. A nyugat-balkáni országok uniós perspektívája adott, ugyanakkor véget ért a politikai gesztusok idősza, a térség államai elhúzódó, kemény tárgyalásokra számíthatnak. Törökország csatlakozási tárgyalásainak ugyanazokon a feltételeken kell alapulniuk, mint Horvátországéinak. A 2014-es céldátum ma még nem látszik reálisnak, az európai közvélemény felkészítésének azonban meg kell kezdődnie.

Az *Alkotmányos Szerződés* értékelése: a maga idejében jó, kompromisszumos megállapodás a politikai kontextus változása miatt mára belső viták forrásává vált. A szerződés nagy-britanniai ratifikálása nem képzelhető el az összes többi tagállam ratifikációja nélkül. Az Uniónak azonban továbbra is működőképesnek kell maradnia, az időközben fellépő problémákra „egyedi” megoldásokat kell találni.

A *szolgáltatási irányelv* elfogadott változata ugyan nem elégítette ki a brit törekvéseket, mégis a „jó” irányba tett lépésnek tekinthető, hiszen a piac liberalizá-

lását, a GDP növekedését és a munkahelyteremtést szolgálja. A brit fél remélte, hogy a tavaly decemberi európai parlamenti ülés az eredeti változatot nem „puhítja” tovább.

## **Berlin–London–Párizs kapcsolatrendszer: vezetési válság?**

A britek arra számítottak, hogy Schröder leköszönte után a vártnál jobban változik a német külpolitika. Merkel jóval pragmatikusabban tárgyal elődjénél, és nála nem tűnik automatikusnak Párizs támogatása. Az új német kancellár washingtoni és moszkvai útja jelezte, hogy fontosnak tartja a transzatlanti kapcsolatok megerősítését, és jóval kritikusabb Putyinnal szemben.

Blair berlini útja igen jó személyes kapcsolatokat teremtett; a két vezető álláspontja egy sor külpolitikai kérdésben igen hasonló. A britek érezhetően nagy energiát fektetnek abba, hogy javuljanak a Schröder utáni brit-német kapcsolatok. (Nyolc év szünet után újraindulnak a rendszeres brit-német szakminisztériumi egyeztetések, sőt az is elképzelhető, hogy Blair és Merkel rendszeresen fog videokonferenciákat tartani.) A legtöbb kérdésben egybeesik a brit és a német álláspont, Merkel osztja Blair gazdaságpolitikai elképzeléseit, bár ezt a liberális konszenzust behatárolja a német nagykövetség (ld. szolgáltatási irányelv).

Franciaország és az Egyesült Királyság a liberalizációs vita ellenkező oldalán állnak. Ellentmondásos, hogy egyrészt a nagy francia társaságok élen járnak a globalizációs cégegyesülésekben, másrészt a lakosság mereven ellenzi a globalizációt. Már a francia népszavazás kudarcánál is érződött ez a tendencia. A szolgáltatási irányelv vitájában is óvatos volt a francia álláspont, ezért nem sikerült erőteljesebb szöveget elfogadni.

Az első munkaszerződésről szóló jogszabály (contrat première embauche, CPE) körül kialakult konfliktussal, a jogszabály visszavonásával de Villepin személyes tekinthetősége megsemmisült. A kialakult helyzet nyertese Sarkozy, aki szinte érintetlenül került ki a jobbközpéti megrázó politikai konfliktusból, „francia módra” liberális politikus, aki egyrészt be akar vezetni piaci reformokat, másrészt ellenzi a nagy francia cégek külföldi kézbe adását. Kitűnő kapcsolatokat ápol Blairrel és Brownnal is, és jóval atlantistább, mint Chirac vagy de Villepin.

A párizsi tüntetéseken új lendületet nyertek a szakszervezetek és a baloldal. Ségolène Royal mögé egyre inkább felsorakozott a szocialista párt (Royal ma már a szocialisták jelöltje). Nem kiszámítható azonban, hogy mennyire lesz megosztott a baloldal, és lesz olyan baloldali jelölt – mint például Fabius –, aki nyíltan kampányolt az Alkotmányos Szerződés ellen, és populizmusával sok baloldali szavazót elhódíthat.

## **A brit EU-politika belpolitikai háttere**

A belpolitikai botrányok által meggyengített Blair-kormánynak rosszul jönne az Alkotmányos Szerződés körüli vita. Az európai ügyek lekerültek a napi belpolitikai csatározások napirendjéről.

A brit konzervatív vezér július közepén bejelentette: 2009-ben kilépnek az Európai Néppártból, és új csoportosulást kívánnak létre hozni. A döntés hónapok óta érlelődött, fogadtatása vegyes, és felemás eredményeket hozhat. A jelenlegi szövetségi viszonyok között zsákutcának tűnik a brit konzervatívok kilépése, bár 2009-ig ez még változhat.

Kérdés, hogy a Blair és Brown között folyó utódlási harc milyen hatással lesz a brit EU-politikára. Elemzők szerint Brown – részben az Egyesült Királyság gyorsabb gazdasági növekedése miatt – euroszeptikusabb vezető lesz, mint Blair. Nem támogatja a miniszterelnök politikáját a visszatérítés részleges feladásában. A miniszterelnök-váltással várhatóan csökken a brit érdekérvényesítő-képesség az Unióban, de London a nyitott témákban (WTO, munkaerő-irányelv, „better regulation”, energiapolitika) folytatni fogja erőteljes liberalizációs politikáját. Brown személyének elfogadtatása érdekében diplomáciai offenzívába fogott: 2006. június elején találkozott Merkel német kancellárral és Prodi új olasz miniszterelnökkel.

A 2006. május 4-ei kormányalakítás radikálisan átalakította a brit EU-politika személyi vezetését. A több mint öt évig külügyminiszter Jack Straw-t Margaret Beckett volt mezőgazdasági miniszter követte. Az új Európa-ügyi államtitkár, Geoff Hoon, aki korábban volt EP-képviselő és EU-államtitkár is, kimondottan EU-párti politikus. Ha Gordon Brown kerül hatalomra, valószínűleg új miniszteri csapattal fogja irányítani a brit EU- és külpolitikát.

## Energiapolitika

Az energiapolitika a brit EU-elnökség kezdeményezésére került napirendre (Hampton Court). A következő években valószínűleg dominálni fogják az uniós tematikát az energiapolitikai és az ahhoz kapcsolódó geostratégiai kérdések. A következőkben röviden elemezzük a brit energiapolitika alaptételeit.

A brit energiapolitika stratégiai környezetét három alapvető tényező határozza meg:

1. Az Egyesült Királyság ma még – az északi-tengeri lelőhelyeknek köszönhetően – többé-kevésbé önálló kőolajból és földgázból, de a csökkenő készletek miatt 2020-ra jelentős importra – főleg gázból (90%!) – fog szorulni.
2. Több brit vagy részben brit tulajdonú energiavállalat (Shell, British Petroleum) fontos szereplője – gyakran amerikai tulajdonú cégekkel közösen – a globális energiapiacnak.
3. A brit hazai energiapiac az egyik legliberalizáltabb az EU-ban. Ennek megfelelően a britek a Bizottsággal szövetségben erősen lobbiznak az egységes energiapiac létrehozása mellett. Ez sok esetben német, illetve francia érdekeket sért.

A brit energiapolitikát az üvegházhatás elleni küzdelem és az energiabiztonságra való törekvés dinamikus egyensúlya jellemzi. A brit kormány elismeri, hogy nem tudják majd betartani a 2008 és 2012 közötti időszakra vonatkozó kiotói vállalásokat: ezt részben az erős gazdasági növekedéssel, részben a szénalapú erőműveknek a vártnál lassabb leépítésével magyarázzák. 2050-re 60%-kal akarják csökkenteni a szén-gáz-

kibocsátást.<sup>2</sup> Brit megítélés szerint a már megkezdett emissziókereskedelem (Emission Trading Scheme, ETS) továbbfejlesztése segíthet a kiotói célok elérésében. Az új ETS-rendszer kialakításában az Egyesült Királyság aktívan együttműködik az Európai Bizottsággal. Az egyik fontos brit javaslat, hogy a közlekedésből származó kibocsátást beemeljék az ETS-rendszerbe.

Brit számítások szerint 2020-ig több mint 25 Gigawatt teljesítményű új erőművet kell bevonni a villamosenergia-termelésbe, mivel sok, ma még működő szén-, illetve gázalapú erőmű eléri a kritikus életkort.

2020-ra – reális számítások alapján – az összes villamos áram termelésének 20%-a származhat megújuló forrásokból. A jelenlegi szabályozásban a „megújulóenergia-kötelezettség” (renewables obligation) megfelelő eszköz a fenti cél eléréséhez. Fontos megjegyezni, hogy a legtöbb megújuló energiaforrás (víz, szél) Skóciában található, ezért a központi kormányzatnak a terv végrehajtásához együtt kell működnie a skót hatóságokkal (a környezetvédelem a skót parlament és kormány hatáskörébe tartozik).

A nukleáris energia a mai technikák közül talán a „legtisztább”, a legkevesebb szén-dioxid-kibocsátással járó technológia. A brit atomerőművek legtöbbszörének élettartama a vége felé közeleg. A brit kormány ajánlása alapján a közeljövőben szükség lesz további új erőművek megnyitására. E beruházásokat azonban csakis piaci alapon lehet megvalósítani, mivel a brit kormány nem kívánja államilag támogatni ezeket a megoldásokat.

A szénelapú energiatermelésnek továbbra is helye van a brit „energiamix” összeállításában. 2005–2006 telén, amikor az ismert okok miatt akadozott az európai gázellátás, a villamos energia több mint felét szénelapú erőművekben termelték meg. Az új CCS-technológiák (carbon capture and storage) segítségével 80–90%-kal csökkenthető az emisszió. A brit tapasztalatok alapján a szénvilágpiacon jóval stabilabb az ellátás, mint akár a gáz-, vagy a kőolajpiacon.

A tömegközlekedésben alternatív üzemanyagok (pl. biodízel) keresésével csökkenthető a függés a szénelapú üzemanyagoktól. A britek a tervek szerint 2015-re elérik a 10%-os szintet az alternatív üzemanyagok terén. Ez egymillió tonna szén megtakarításával lenne egyenlő.

## Az energiaellátás biztonsága

Megjósolható, hogy – minden erőfeszítés ellenére – 2020-ra az Egyesült Királyság komoly energiainportra szorul majd. Ennek mértéke a földgázt illetően a 90%-ot is elérheti. Ez a következőket vonhatja maga után:

1. A legtöbb gáz- és kőolajmező Oroszországban, Közép-Ázsiában, Közel-Keleten és Afrikában, távol az Egyesült Királyságtól található. Ez nagyban növeli a függőséget ezektől az országoktól.

<sup>2</sup> Az elemzésben szereplő adatok a 2006 júliusában publikált Energy Review-ból származnak, <http://www.dti.gov.uk/energy/review/page31995.html>

2. Az energiaigény erőteljesen növekedik majd a világpiacon, s ez proporcionálisan erősíteni fogja a versengést a forrásokért.
3. Fennáll a veszély, hogy az energiatermelő országok nem fektetnek be megfelelő összegeket a kitermelésbe és a szállításba, és így nem tudják növelni a kitermelést. A mezőkhöz való hozzáférést biztosító infrastruktúra hiánya vagy akadályoztatása geostratégiai konfliktusokhoz vezethet.
4. A kőolaj világpiaca nem növekszik jelentősen, az OPEC 2030-ra a mai 40% helyett a világ termelésének 50%-át fogja adni.
5. A földgáz esetében nem alakult ki igazi világpiac, inkább regionális piacok dominálnak. Az LNG-technológia (liquefied natural gas) terjedése üdvözlendő, de nem változtatja meg alapvetően a fenti ténytet. A regionális piacokat meghatározza a fő gázvezetékek nyomvonala.
6. A nemzetközi terrorizmus terjedése, a korrupció, a társadalmi elégedetlenség és az előre nem látott természeti katasztrófák (pl. Katrina hurrikán) mint rizikófaktorok jelentkeznek.
7. E tendenciák alapján várható az általános árnövekedés és az egyre határozottabb politikai beavatkozások.

A vázolt tendenciákat az energiapiacok liberalizálásával és a belföldi termelés növelésével lehet ellensúlyozni. Az Egyesült Királyság erősíti bilaterális kapcsolatait az energiatermelő országokkal. A Bizottsággal együttműködve fellép az EU egységes energiapiacának létrehozásáért, ezt sokszor a Bizottság versenypolitikai és antitröszt eszközrendszerével kell elérni. Az EU harmadik országokkal folytatott tárgyalásai során érvényesíteni kell ezeket a politikai alapelveket. A britek támogatják a Bizottság 2006. március 8-án publikált energiapolitikai „zöld papírját”, és a 2007. január 10-én megjelent hasonló tartalmú közleményét (egyres brit elemzők szerint a bizottsági dokumentumokat akár Londonban is írhatták volna).

A különböző felmérések szerint az Egyesült Királyság hazai gáz- és kőolajkészletei mintegy 21 és 27 milliárd hordó közötti értékre tehetőek. E mezők egyre nehezebben kitermelhetőek, de megfelelő befektetéssel a kitermelés mai szintje 2020-ig fenntartható. Kulcsszerep vár a Shetland-szigetektől nyugatra fekvő mezőkre.

A legérzékenyebb piac, a gázexport fluktuációinak kiküszöbölésére komoly befektetések indultak be. A magánszektor 10 milliárd fontot fektet be a stratégiai gáztároló projektekbe. Az állami szabályozás fontos feladata, hogy pontos statisztikákkal rendelkezzen ezekről a befektetésekről.

## **Brit–orosz kapcsolatok/A Litvinyenko-ügy**

Szinte minden tagállam egyetért abban, hogy szükség van a közös uniós energiapolitikai stratégiára, a források diverzifikálására és a stratégiai tározókapacitások megnövelésére. A 2006. januári energiakrízis, és az utóbbi időben egyre jobban magára találó agresszív orosz külpolitika szinte kikényszeríti a közös európai fellépést. A valóságban azonban meglehetősen megosztottak a tagállamok, a német–oroszbalti gázvezeték és Schröder „megjutalmazása” meglehetősen sokkolta egyes országok –

köztük Nagy-Britannia – közvéleményét. Egyre több elemző hozza összefüggésbe a Litvinyenko-gyilkosságot és a tervezett Blue Stream- és Nabucco-gázvezeték körüli geopolitikai csatározásokat.

Az Oroszország-politikát tekintve Nagy-Britannia az Unió nagy országai között talán a legkeményebb (és ez csak részben magyarázható az iraki eseményekkel, hiszen Blair sokkal keményebben lépett fel Putyin ellenében, mint például az iraki háborút támogató és az orosz elnök barátságát kereső Berlusconi). A kemény politikát részben lehet magyarázni azzal, hogy a Bush-szövetséges Nagy-Britannia külpolitikájában erőteljesebb szerepet kap a demokrácia és az emberi jogok hangsúlyozása (nem véletlen, hogy London politikai menedékjogot adott egy sor csecsen, illetve orosz ellenzéki vezetőnek – Zakajev, Berezovszkij, Litvinyenko és Hodorkovszkij nélkül a teljes Jukosz-vezetés). Putyin több személyes levelet is intézett Blairhez a fenti személyek kiadatásáért, de Blair legtöbbször a brit bíróságok függetlenségére hivatkozott. Az utóbbi időkben szinte „hidegháborús” méreteket öltött a brit-orosz titkosszolgálati konfliktus is. (Érdekes, hogy Blair, miután 2005. május 5-én megnyerte a választásokat, lemondta részvételét a május 9-ei moszkvai eseményeken, mondván kormányalakítás miatt nincs ideje.) Elemzők szerint Blair kemény Oroszország-politikájához az is hozzájárul, hogy az Egyesült Királyság kevésbé van rászorulva az orosz energiaforrásokra, mint a kontinentális nagyhatalmak.

A brit diplomácia a fenti stratégia alapján nyíltan kiáll a balti államok mellett, és felszólal a csecsenföldi emberjogi problémák ügyében. A britek igen pozitívan értékelték a tbilisi, illetve kijevi eseményeket, s – a lengyelekkel együttműködve – már 2000 óta más európai nagyhatalmakhoz képest igen aktív Ukrajna-politikát folytattak, mondhatni jóval kevésbé vették figyelembe Moszkva „érzékenységét”. Bizonyos források szerint a brit és az amerikai titkosszolgálat aktív segítségével nélkül nem történhetett volna „rendszerátalakítás” Kijevben. Ukrajna hosszú távú EU-tagságát is támogatják.

2006. november 23-án – egy nappal az EU–Oroszország csúcspont előtt – Londonban meghalt Alexandar Litvinyenko, volt orosz titkosszolgálati alezredes. A brit hatóságok gyilkosságként kezelik az ügyet, amelynek tettesei, illetve körülményei nem teljesen ismertek. A gyilkosság egyértelműen negatív hatással lehet a brit–orosz, illetve az EU–orosz kapcsolatokra.

Nemrégiben, az orosz környezetvédelmi hatóságok politikai nyomása alatt, a Shell eladta többségi részesedését a Szahalin-félszigeten lévő óriás energiaprojektben. Az EU–Oroszország csúcspont előtt a britek, diplomatikusan ugyan, de nem elleneztek a lengyel vétót a PCA-szerződés felülvizsgálati tárgyalások megkezdése ellen. A Gazpromnak egyelőre a brit gázellátó hálózat jelentős részét ellenőrző Centrica-t sem sikerült megszereznie.

Ebben a korántsem problémamentes környezetben történt a Litvinyenko-gyilkosság, a november 24-ei EU–orosz csúcson is egyértelműen érződött hatása. A brit politikai elitet megrázta a politikai gyilkosság ténye és módszere. A kezdeti reakciók alapján felvetődött az orosz hivatalos szervek érintettsége. Tony Blair miniszterelnök első nyilatkozatában azt mondta: a nyomozásban nem fogják figyelembe venni a diplomáciai érzékenységet. Erre az üzenetre igen kemény orosz válaszok érkeztek: Lav-

rov külügyminiszter például óvta a brit hatóságokat, hogy túlságosan „átpolitizálják” a nyomozást. A kezdeti kemény nyilatkozatok után enyhült a brit kormányzati kommunikáció az ügyben, egyes elemzések szerint a brit kormány nem akarja „feláldozni” kapcsolatait Moszkvával a meglehetősen bonyolult ügyért.

December elején brit nyomozók utaztak Moszkvába, hogy beszéljenek az ügyben kiemelt fontosságú tanúkkal (Kovtun, Sztjepasin, Lugovoj), de az orosz hatóságok részben meghiúsították ezeket a meghallgatásokat. Új fejlemény az ügyben, hogy nyomozást indított az orosz főügyészség is, és Londonban szeretnék meghallgatni Litvinyenko több, számukra igen fontos barátját (Berezovszkij, Zakajev). A brit hatóságok egyelőre nem válaszoltak, de a brit nyomozók moszkvai fogadtatása alapján kérdéses a pozitív döntés. Litvinyenko özvegye viszont jelezte, hogy csak bizonyos biztonsági garanciák fejében hajlandó együttműködni az orosz hatóságokkal.

A londoni közvélemény meg van győződve arról, hogy a Kreml szerepet játszott a gyilkosságban. Egyesek szerint a Putyin utáni korszak vezetési harcaival áll összefüggésben az ügy, mások szerint Putyin hatalma olyan szilárd, hogy a tudomása nélkül nem kezdeményezhettek volna ilyen komoly akciót. Egyes sajtóértesülések szerint Litvinyenko bizalmas információkat szerzett a Jukosz-ügyről, a Politszkaja-gyilkosságról és a KGB volt nyugat-európai hálózatairól (az ügyben részt vevő olasz Scaramella 2003-ban szakértője volt a Mitrohin-archívum szálait vizsgáló olasz szenátusi bizottságnak).

Az ügy pikantériája, hogy az utóbbi években London a gazdag oroszok kedvenc letelepedési helye, a politikai menekültek mellett több tízezer vettek ingatlant a brit fővárosban és Dél-Angliában [a 2006. december 11-ei Financial Times szerint mintegy 250 000 (!) orosz állampolgár él Londonban és környékén].

Több angolszász vélemény szerint, a radikálisan megnövekedett energiabevételeknek köszönhetően, Putyin újradefiniálta az orosz külpolitikát. Tudatosan terjeszkednek az orosz „közel-külföldön”, egyre-másra vásárolják fel a közép-ázsiai energiamezőket és kelet-európai szállítási hálózatokat, és szponzorálják a különböző szeparatista mozgalmakat (Dnyeszter-mellék, Abházia, Dél-Oszétia, Nagorno-Karabah). Koszovó ügyében is megfigyelhető az orosz álláspont keményedése. A fő célkitűzés a ma még többé-kevésbé Nyugat-barát Közép-Ázsia, Azerbajdzsán és Grúzia „megfegyverzése”. Ezzel egy időben próbálják kiszorítani a nyugati cégeket az orosz piacról, nem riadnak vissza a szerzett jogok visszavonásától sem.

Moszkva szerint a Nyugat megosztott és gyenge, Chirac és Blair leköszönőben vannak, Bush elvesztette kongresszusi többségét és egyre jobban belebonyolódik az iraki és afganisztáni misszióba. Ebben a környezetben nem véletlenül erősödött fel az orosz titkosszolgálati tevékenység. Ha a Litvinyenko-gyilkosságban is bebizonyosodik az orosz kormányzati részvétel, akkor a fenti elemzés legitim, hiszen Moszkva 1989 óta nem érezte magát eléggé erősnek, hogy külföldön kövessen el politikai gyilkosságokat.

Mások úgy vélik, igazából Putyin ellenfeleinek – főleg Berezovszkijnak – állt érdekében a Litvinyenko-gyilkosság. E vélemények szerint a mostani orosz hatalom lejáratására is szervezheték a gyilkosságot. Ezt az értelmezést erősíti J. Gajdar volt liberális miniszterelnök fellépése is, akit a mai napig nem beazonosítható anyaggal mérgezték meg november végi írországi útján. Gajdar a Financial Times december 6-

ai számában írt cikket megmérgezése részleteiről; következtetése szerint csak a mostani orosz hatalom ellenfeleinek állhatott érdekében a gyilkosság (a vélemény azért is érdekes, mert Gajdard Putyin mérsékelt kritikusanak tartják).

2007 januárjában a Scotland Yard befejezte a nyomozást a Litvinyenko-ügyben, és átadta az ügyet a brit ügyészségnek. A nyomozás következtetései szerint két orosz, volt KGB-tiszt üzletembernek, Lugovojnak és Kovtunnak lehet köze Litvinyenko halálához. A két vádlott azonban orosz állampolgár, és a jelenlegi orosz törvények szerint nem adhatók ki külföldre.

## Következtetések

A politikai pályafutásának végén járó Tony Blairt sokan az utóbbi évtizedek kiemelkedően Európa-párti brit miniszterelnökének tartják (talán az Egyesült Királyságot az Unióba beléptető Edward Heath képviselt hasonló nézeteket). E tanulmány a Blair-korszak második fele (2002–2006) Európa-politikájának elemzésével próbálta vizsgálni, hogy az adott időszakban milyen mértékben volt képes Blair eltérni a hagyományos brit nézetektől.

Elmondható, hogy Blair retorikája mind az előző konzervatív kormányokhoz, mind utódjához képest markánsan „EU-optimista”. A vizsgált négy év kiemelt eseménye a brit elnökség volt, amely összességében sikeresnek ítéltető. A Blair-kormány – más brit kormányokhoz hasonlóan (pl. Thatcher és az egységes piac) – saját nemzeti érdekeinek maximalizálásában kihasználja az uniós intézményeket. A Hampton Court-i napirend, különösen az energiapolitika mögött súlyos brit érdekek húzódnak. Kérdéses azonban, hogy az új brit miniszterelnök hogyan fog reagálni a briteket kellemtlenül érintő uniós kérdésekben (Alkotmányos Szerződés és brit visszatérítés).

---

## Nemzetközi jog a belső jogban II.

*A nemzetközi – közösségi – nemzeti jog egymáshoz való viszonyát és egymásba történő transzformálódását tárgyaló tanulmány második része két kérdéskört elemez. Elsőként azt vizsgálja, hogy a magyar jogalkotó milyen jogtechnikai megoldásokat alkalmaz a közösségi/európai joggá vált nemzetközi jog magyar jogba való beillesztésével kapcsolatban, melynek részletszabályait a 7001/2005 IM irányelv határozza meg. Ezt követően az alkotmányjogász szerző a magyar bíróságok által az alapjogokkal és az Európai Megállapodással kapcsolatban hozott határozatokon keresztül azt mutatja be, hogy az elmúlt években hogyan kezelték a gyakorlatban a problémát a jogalkalmazók.*

### IV. A kölcsönhatás gyakorlati szinten: magyar jogtechnikai megoldások

A jogharmonizációs kötelezettség a csatlakozás után minden újonnan megjelent közösségi jog tekintetében fennáll. Az erre vonatkozó eljárás kormányrendeleti szinten kerül részletezésre az Alkotmány és a jogalkotási törvény nyilvánvaló figyelembevételével. Továbbá az igazságügyi miniszter kiadta a *jogharmonizációs célú jogalkotásról szóló 7001/2005 (IK. 8.) IM irányelvet* (a továbbiakban: irányelv). A következőkben a vizsgálat tárgyát az képezi, hogy a magyar jogalkotó milyen jogtechnikai megoldásokat alkalmaz a közösségi/európai joggá vált nemzetközi jog magyar jogba való beillesztésével kapcsolatban.

#### 1. A jogalkotás

##### 1.1. AZ EK-t alapító szerződések és a Közösség által kötött nemzetközi szerződések

a) Az *irányelv*<sup>1</sup> szerint „az alapszerződések formális értelemben jogalkotással való átültetést nem igénylő jogforrások. Mivel nemzetközi szerződések, csatlakozásunk alkalmával belső szabályainknak megfelelően jogszabállyal kihirdetésre kerültek.”

Ilyen módon az *elsődleges* közösségi jog 2004-ben bekerült a belső jogrendszerbe.<sup>2</sup> Azóta – a *nemzeti jog szemszögéből* – az alapító szerződések nem minősülnek sem

1 162. pont

2 A Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről szóló 2004. évi XXX. törvénnyel.

nemzetközi jognak, sem közösségi jognak (az EB szerint közösségi jognak minősülnek), hanem pusztán nemzeti jognak tekintendők. E megállapítást erősítik a belső jogba való átültetésnek, vagyis a kihirdetésnek az eljárása, illetve a nemzetközi szerződések kihirdetésére vonatkozó szabályok. A kihirdetésre olyan – a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatban eljárásról szóló 2005. évi L. törvény (a továbbiakban Nsztv.) IV. fejezetében meghatározott – nemzeti jogi aktus által kerül sor, amely keresztülmegy a jogalkotási eljárás megfelelő szakaszain: törvény esetében parlamenti szavazás, Országgyűlés elnöke, majd a köztársasági elnök általi aláírás, illetve a kihirdetés.<sup>3</sup> A kihirdetett nemzetközi megállapodás külső megjelenési formájában teljesen azonosítható a „normális” magyar jogszabállyal: pl. megnevezés, szerkezeti felépítés.<sup>4</sup> Magától értetődik tehát, hogy a duális rendszer (Alk. 7. § (1) bek. és a Nsztv. rendelkezései, 9–10. §) következtében minden nemzetközi szerződést és azok kötelező hatályának elismerését törvénybe – vagy a tárgykörétől függően kormányrendeletbe – kell foglalni, amelyet az Országgyűlés a rendes jogalkotási eljárásban fogad el. Az így megalkotott jogforrás aztán a kihirdetéssel kapcsolatban osztja a rendes törvények jogi sorsát.

b) A *Közösség által kötött nemzetközi szerződésekkel* kapcsolatban az *irányelv* megismétli az EB állásfoglalásait, amelyet a testület e jogi normáknak a közösségi jogban elfoglalt helyével, természetével, illetve jellemzőivel kapcsolatban megfogalmazott. Az irányelv továbbá megállapítja, hogy „a Közösség által kötött nemzetközi szerződéseket nem szükséges külön jogforrással 'átültetni'; a nemzetközi szerződés a Közösség szerződéskötési (kötelezettségvállalási) aktusával válik a közösségi jog részévé”.<sup>5</sup> Az irányelv azonban nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a Közösség által kötött nemzetközi szerződés végrehajtásához egyes esetekben szükség lehet jogalkotásra.<sup>6</sup> Az irányelv *különbéget tesz* olyan nemzetközi szerződések között, amelyek közvetlen hatállyal rendelkeznek, és amelyek nem, de e jogforrás nem rendelkezik az EB által kidolgozott kettős megközelítésről a nemzetközi szerződések kikényszerítése vonatkozásában. Ez esetleg problémát okozhat a mindennapos jogalkalmazási gyakorlatban. Az irányelv azt is rögzíti, hogy „ha a közvetlen hatályra vonatkozó feltételek nem valósulnak meg, jogalkotás szükséges. Ilyenkor kérdésként vetődik fel, hogy a jogalkotást közösségi szinten vagy tagállami szinten kell-e elvégezni. Tekintettel arra, hogy a Közösség nemzetközi szerződéseket a hatáskörébe tartozó területeken köthet, a végrehajtás is közösségi szinten szükséges, vagyis főszabály szerint a Közösség által kötött nemzetközi szerződésekhez kapcsolódóan belső, tagállami jogalkotásra nincs szükség.”<sup>7</sup> Értelemszerűen arra sincs szükség, hogy a Közösség által kötött nemzetközi szerződés belső jogszabály által kihirdetésre kerüljön”.<sup>8</sup>

c) Az *irányelv* e tekintetben a *közösségi joggal* teljesen *konformnak* tekinthető. *Nem logikus azonban*, hogy az alapító szerződések esetében az irányelv ragaszkodik

3 Alkotmány 25. § (3) bek., 26. §

4 Drinóczi Tímea–Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2004. 261. oldaltól.

5 165. pont

6 166. pont

7 Előfordulhat azonban, hogy maga a nemzetközi szerződés vagy a végrehajtását szolgáló közösségi jogi aktus jogalkotási kötelezettséget ró a tagállamokra is.

8 166. pont

azok kihirdetéséhez, annak ellenére, hogy elismerte: azok „formális értelemben jogalkotással való átültetést nem igénylő jogforrások”. Igaz ugyan, hogy a magyar állam azt nemzetközi szerződési formában „fogadta el”, és mint ilyenre, az Alkotmány 7. § (1) bekezdése és az Nsztv. Vonatkozna rá, de közösségi jogi szempontból nem kell belső jogalkotási aktsussal kihirdetni az alapító szerződéseket, tekintettel arra, hogy azok közvetlen hatállyal rendelkeznek, és közvetlenül alkalmazandók a nemzeti jogrendszerben. Az irányelv ugyanakkor a hasonló közvetlen hatállyal bíró, EK által kötött – és így a közösségi jog részét képező – nemzetközi szerződés esetében nem kívánja meg a belső jogba foglalást, a kihirdetést.

### 1.2. A vegyes szerződések

A vegyes szerződésekkel kapcsolatban az *irányelv* megállapítja, hogy „a tagállami hatáskörbe tartozás okán le kell folytatni mindazokat az eljárásokat, melyeket a szerződéskötéshez kapcsolódóan jogszabályaink előírnak” (vö. az Nsztv. rendelkezéseivel). „Tekintettel arra, hogy a hatáskörök pontos (a szerződés cikkei szerinti bontású) szétválasztása általában nem történik meg a vegyes szerződések esetében, az egész nemzetközi szerződés tekintetében kell lefolytatni a belső eljárást, és az egész nemzetközi szerződést ki kell hirdetni jogszabállyal.” Az irányelv elismeri, hogy „e megoldás bizonytalanságot eredményezhet a jogalkalmazásban, mivel nem lesz világos a közösségi jogi szabályok és elvek hatóköre (pl. a szerződés mely részei tekintetében kell alkalmazni a közösségi jog elsőbbségének elvét, mely részek tekintetében kérhető előzetes döntés)”, de megállapítja azt is, hogy egyoldalúan azonban az elhatárolás nem végezhető el, mivel az az Európai Bíróság hatásköre.<sup>9</sup>

A csatlakozásunk előtt a „régí” tagállamok és a Közösség részvételével megkötött vegyes szerződések vonatkozásában a *Csatlakozási Okmány 6. cikke* tartalmaz rendelkezéseket, és kimondja, hogy e szerződésekhez kötelező csatlakoznunk. Az irányelv leírja az ilyen csatlakozás menetét, miszerint az új tagállamok csatlakozása az eredeti vegyes szerződésekhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvekkel történik. Ezek megkötésére a Csatlakozási Okmány az új és a régi tagállamok nevében a Tanácsot jogosítja fel, és a Tanács ad felhatalmazást a jegyzőkönyveknek a tagállamok nevében való aláírására is. A Magyar Köztársaságnak tehát nem kell a jegyzőkönyveket külön aláírnia és megerősítenie, indokolt azonban a jogszabállyal való kihirdetés, mivel a sajátos megkötési technika nem jelenti azt, hogy a teljes megállapodás közösségi hatáskörbe kerül, márpedig belső jogi szempontból a nemzetközi jogi kötelezettségvállalás a jogalanyok számára a kihirdetéssel manifesztálódik. A vegyes szerződéseket tehát *megfelelően ki kell hirdetni*<sup>10</sup> annak ellenére, hogy annak néhány része (amelyet a Közösség kötött meg) már a közösségi jog részévé vált.

A hivatkozott irányelvi megállapítások praktikus következményeként és az alkalmazott jogalkotási technika bemutatása érdekében utalni lehet a *Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásával összefüggésben egyes nemzetközi*

<sup>9</sup> 167, 168. pontok

<sup>10</sup> 172. pont

szerződésekhez való csatlakozáshoz kapcsolódó intézkedésekről szóló 2101/2004 (IV. 28.) kormányhatározatára. Ennek 3. számú melléklete felsorolja azokat a nemzetközi egyezményeket (összesen 16-ot), amelyekhez a Csatlakozási Okmány 6. cikk (2) bekezdése értelmében Magyarországnak csatlakoznia kell, és belső jogi eljárás lefolytatása szükséges. Mind ez ideig a 16 egyezményből a magyar jogba kettő került be a megfelelő eljárás alkalmazása után.<sup>11</sup>

### 1.3. A második és a harmadik pillérben kötött egyezmények

Az *irányelv 173–176.* pontjai foglalkoznak a második és a harmadik pillérbe tartozó nemzetközi szerződések megkötésével, és az EUSZ 34. cikke (2) bekezdésének d)

<sup>11</sup> Kihirdetésre került a Strasbourgban, 1979. május 10-én megkötött nemzetközi egyezmény a vágóállatok védelméről, és megemlíthető e vonatkozásban a Tanács 88/306/EGK határozata a vágóállatok védelméről szóló Európai Egyezményről. Hazánkban e tekintetben az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény tartalmaz rendelkezéseket, amelyek között utal a közösségi jogi normára is. E törvény 50. §-a szerint e jogforrás a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás tárgykörében, a Megállapodást kihirdető 1994. évi I. törvény 3. §-ával összhangban – a végrehajtására kiadott jogszabályokkal együtt – az Európai Közösségek követhető jogszabályaival összeegyeztethető szabályozást tartalmaz: „... a Tanács 88/306/EGK határozata: Európai Egyezmény a vágóállatok védelméről...” A törvény a 38. §-ában kijelenti, hogy „Az élő állat közúton, vasúton, vízi úton, illetve légi úton történő szállításának, továbbá postai úton való továbbításának részletes szabályait külön jogszabály, nemzetközi viszonylatban nemzetközi egyezmény állapítja meg.” A vágóállatok védelméről szóló, Strasbourgban, 1979. május 10-én aláírt Európai Egyezmény, valamint a kísérleti és egyéb tudományos célokra felhasznált gerinces állatok védelméről szóló, Strasbourgban, 1986. március 18-án aláírt Európai Egyezmény szövegének végleges megállapításáról szóló 2257/2005. (XI. 21.) Korm. határozatból kiderül, hogy a kormány egyetért az egyezmény bemutatott szövegével, felhatalmazza a földművelésügyi és vidékfejlesztési minisztert vagy az általa kijelölt személyt az Egyezmények szövegének a kormány utólagos jóváhagyásának fenntartásával történő végleges megállapítására, felhívja a külügyminisztert, hogy az Egyezmények szövegének végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki, illetve jóváhagyja az Egyezmények kihirdetéséről szóló kormányrendeletek tervezetét, és elrendeli az Egyezmények végleges szövegének megállapítását követően azok Magyar Közlönyben történő kihirdetését. Ez azonban még nem történt meg. A kormányhatározat összhangban van az Nsztv.-vel, amely a nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó eljárási szabályokat tartalmazza.

Másik példaként hozható fel a Luxemburgban, 2004. június 21-én aláírt az Európai Iskolák Statútumáról szóló Egyezmény, amelyet az Európai Iskolák Statútumáról szóló, Luxemburgban, 2004. június 21-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről szóló 322/2004. (XII. 6.) kormányrendelet hirdetett ki. A kormányrendelet 3. §-a alapján a rendelet a kihirdetése napján lép hatályba. Az Egyezményben foglaltakat 2004. szeptember 1-jétől kell alkalmazni. Az Európai Iskolák Statútumáról szóló Egyezményhez történő csatlakozásról szóló 2206/2004. (VIII. 27.) kormányhatározatban a kormány egyetért azzal, hogy a Magyar Köztársaság csatlakozzon a nevezett Egyezményhez, és egyben felkéri a miniszterelnököt, hogy a csatlakozási okiratot állítsa ki, felhatalmazza a külügyminisztert, hogy a csatlakozási okiratot a Luxemburgi Nagyhercegség kormányának, az Egyezmény Letéteményesének küldje meg, illetve felhívja az oktatási minisztert és a külügyminisztert, hogy az Egyezményre vonatkozó kormányrendelet-tervezet készítse el, és a csatlakozásnak az Egyezmény 32. cikke szerinti hatálybalépését követően intézkedjék annak Magyar Közlönyben történő kihirdetése iránt. A kihirdetési eljárás ebben az esetben a még a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 1982. évi 27. tvr. rendelkezéseinek megfelelően történt.

pontjából indulnak ki,<sup>12</sup> megállapítják, hogy ez alapján a tagállamok saját alkotmányos szabályaik szerint eljárva döntenek a nemzetközi kötelezettségvállalásról. Következésképpen az irányelv kijelenti, hogy „e nemzetközi egyezményeknek tehát a tagállamok a szerződő felei, a nemzetközi kötelezettségvállalás pedig a tagállamok belső szabályai szerinti eljárásrendben történik,” vagyis az Nsztv.-t kell alkalmazni „azzal, hogy a nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítására<sup>13</sup> (aláírására) a tanácsi döntéshozatal keretében kerül sor”.<sup>14</sup> „Az EU-Szerződés 34. cikke (2) bekezdésének d) pontja alapján a csatlakozásunk előtt létrehozott nemzetközi egyezmények tekintetében” is a fentiek az irányadók azzal az eltéréssel, hogy ezekhez az egyezményekhez kötelező a csatlakozás, mivel azt a Csatlakozási Okmány 3. cikkének (4) bekezdésében az állam felvállalta.<sup>15</sup>

Az *irányelv hivatkozik az EUSZ 24. cikkére*, különös tekintettel az (5) bekezdésre, és azt a következtetést vonja le, hogy a szerződő felek meghatározása vitatható. Az irányelv 175. pontjában az olvasható, hogy „sem az Uniónak, sem a Tanácsnak nincs önálló nemzetközi jogalanyisága, leginkább elfogadhatónak az az értelmezés tűnik, hogy a szerződő felek a tagállamok. Ezt támasztja alá az is, hogy a 24. cikk (6) bekezdése külön kimondja, hogy az így megkötött nemzetközi szerződések kötelezőek az Unió intézményeire. A 24. cikk valójában csak a szerződéskötési eljárást egyszerűsíti, az Unió (illetve a Tanács) az EU-Szerződéssel nem kapott nemzetközi jogalanyiságot (szerződéskötési képességet) és érdemi 'külső' (azaz szerződéskötési) hatáskört, csak eljárási hatáskört kaptak az uniós intézmények a szerződéskötési folyamatban.” Az irányelv értelmezi e rendelkezést, és megállapítja, hogy „azok a tagállamok, amelyek esetében a Tanácsban részt vevő kormányzati képviselőnek nincs felhatalmazása a nemzetközi kötelezettség elvállalására a tagállami alkotmányos szabályok szerint, akkor ezt jelezheti, és ilyenkor a nemzetközi kötelezettség e tagállam vonatkozásában nem áll be. Ebben az esetben a tagállam a későbbiekben szabadon dönthet arról, hogy a nemzetközi kötelezettséget vállalja, vagy sem.” Az irányelv e megállapítását azzal támasztja alá, hogy hivatkozik a második és harmadik pillér kormányközi jellegére és az Amszterdami Szerződéshez (J.14 és K.10 cikkekhez) fűzött 4. nyilatkozatra, amely szerint „[a]z EU-Szerződés 24. és 38. cikkének, valamint az ezekből eredő megállapodásoknak a rendelkezései semmilyen, a tagállamokról az Európai Unióra történő hatáskör-át ruházást nem foglalhatnak magukban.”

*Nincs azonban összefüggés* a citált deklaráció és az EUSZ 24. cikk (5) bekezdése között, amely kimondja: „[a] megállapodás nem kötelezi azt a tagállamot, amelynek

12 „... a Tanács nemzetközi egyezményeket hozhat létre, elfogadásra ajánlva azokat a tagállamoknak, amelyek saját alkotmányos szabályaik szerint eljárva döntenek a nemzetközi kötelezettségvállalásról.”

13 Lásd az Nsztv. 2. §-ának d) pontját.

14 174. pont

15 „A bel- és igazságügyek terén azon egyezmények és okmányok vonatkozásában, amelyek elválaszthatatlanok az EU-Szerződés célkitűzéseinek megvalósításától, az új tagállamok vállalják, hogy csatlakoznak azokhoz, amelyek a csatlakozás időpontjában a jelenlegi tagállamok számára aláírásra nyitva állnak, és azokhoz, amelyeket a Tanács az EU-Szerződés VI. címével összhangban kidolgozott, és a tagállamoknak elfogadásra javasolt.”

képviselője a Tanácsban kijelenti, hogy a megállapodásnak meg kell felelnie saját alkotmányos eljárási követelményeinek; a Tanács többi tagja megegyezhet abban, hogy a megállapodást mindazonáltal ideiglenesen alkalmazni kell." Ez *magában rejti annak lehetőségét*, hogy bár adott tagállam ragaszkodna a saját alkotmányi szabályai szerinti eljáráshoz, de a többi tag úgy dönt, hogy ennek ellenére (feltehetően az egységes jogalkalmazás miatt) a megállapodást ideiglenesen alkalmazzák. Ez esetben az ideiglenesség azt juttatná kifejezésre, hogy az adott tagállam az alkotmányi eljárást lefolytatja, de addig is alkalmazni kell a megállapodást. Ha azt az adott állam nem erősíti meg az alkotmányi eljárásában, akkor attól kezdve a megállapodás az ő tekintetében nem alkalmazható. (Ezt azonban minden valószínűség szerint, a közösségi hűséget követve, nem teszik meg.) E cikk tehát lehetőséget ad a duális szisztéma alkalmazására, de egyben erőteljes jelzést jelent az ilyen fajta nemzetközi szerződések „Európa-jogiasításával” összefüggésben. A kormányközi jellegre való utalás is csak ilyen összefüggésben igazolható.

Az *irányelv*, követve a saját logikáját, megköveteli, hogy a hazai szabályok által meghatározott szerződéskötési eljárás alkalmazásra kerüljön. Hasonló eljárás irányadó az EUSZ 24. és 38. cikkei alapján a csatlakozás előtt létrehozott nemzetközi szerződések vonatkozásában azzal, hogy a Csatlakozási Okmány 6. cikkének (1) bekezdése szerint az e cikkek alapján létrejött nemzetközi szerződések kötelezők. Az EUSZ rendelkezéseit azonban figyelembe kell venni.<sup>16</sup> Az e szerződésekhez való csatlakozásra vonatkozó rendelkezéseket is az Nsztv. tartalmazza, ami a duális rendszer alkalmazását jelenti, vagyis minden ilyen megállapodást ki kell hirdetni a megfelelő magyar jogforrásban, amely által a nemzetközi dokumentum beépül a magyar jogforrási hierarchiába.

A hivatkozott 2101/2004 (IV. 28.) kormányhatározat az *1. számú mellékletében* számos olyan egyezményt felsorol, amelyhez a Magyar Köztársaságnak az EUSZ K.3 cikke alapján csatlakoznia kell, és belső jogalkotási eljárást kell lefolytatnia.<sup>17</sup>

Első példaként felhozható az Európai Unióról szóló Szerződés K. 3. cikke (2) bekezdésének c) pontja alapján az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény,<sup>18</sup> amelyet az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló, 1997. május 26-án kelt egyezmény kihirdetéséről szóló *2005. évi CXV. törvény* illesztett be a magyar jogrendszerbe. A törvény 4. §-a meghatározza, hogy a törvény a kihirdetése napján lép hatályba.<sup>19</sup>

16 176. pont

17 Itt nem ismertetjük a kormányhatározat által megnevezett összes egyezményt, csak néhány példát mutatunk be a nemzetközi, közösségi és a nemzeti jog kapcsolatával összefüggésben.

18 Ld. HL C 195., 1997.6.25., 2. o.

19 Lásd még az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke és az Europol Egyezmény 41. cikkének (3) bekezdése alapján az Europolnak, szervei tagjainak, igazgatóhelyetteseinek és az Europol alkalmazottainak kiváltságairól és mentességeiről szóló, 1997. június 19-én kelt Jegyzőkönyv, és az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló egyezmény (Europol Egyezmény), és az Europolnak, szervei tagjainak, igazgatóhelyetteseinek és alkalmazottainak kiváltságairól és mentességeiről szóló Jegyzőkönyv módosításáról készült, 2002. november 28-án kelt Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2006. évi XV. törvényt.

Második példaként az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án kelt egyezmény (Europol-egyezmény)<sup>20</sup> és jegyzőkönyvei említhetők, amelyeket az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án kelt egyezmény (Europol-egyezmény) és Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről, valamint a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló *2006. évi XIV. törvény* hirdetett ki. A törvény 1. §-a kihirdetéséről rendelkezik, illetve arról, hogy az Europol-egyezmény nemzetközi hatálybalépésének napja 2004. szeptember 1-je. A 2. § meghatározza az egyezmény magyar fordítását, a következő szakaszok pedig kihirdetik a jegyzőkönyveket. A 12. § meghatározza, hogy a törvény bizonyos kivételekkel a kihirdetését követő napon lép hatályba. A kivételek a jegyzőkönyvekben megfogalmazott hatálybalépési időre vonatkoznak, vagyis a jegyzőkönyvek a saját maguk által meghatározott időpontban lépnek hatályba oly módon, hogy mindegyik az Europol-egyezményhez kötődik. Ha az abban említett határidő lejártakor a jegyzőkönyvek nem léptek még hatályba, a csatlakozó tagállam tekintetében e jegyzőkönyvek meghatározott szabályával összhangban történő hatálybalépésekor lép hatályba. Említett szabály pedig: a jegyzőkönyvek annak a tagállamnak az értesítése után 90 nappal lépnek hatályba, amely a Tanács által a jegyzőkönyvet létrehozó jogi aktus elfogadásának napján az Európai Unió tagállama, és ezt az alaki követelményt utolsóként teljesíti. A törvény meghatározza néhány más jogszabály hatályon kívül helyezését, így többek között nevesíti a Magyar Köztársaság és az Európai Rendőrségi Hivatal között Budapesten, 2001. október 4-én aláírt Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXIX. törvényt.

Következő jogalkotástani példa a nemzetközi jog, az európai jog és a nemzeti jog kapcsolatára az *Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény*, amely önálló törvényként került megalkotásra, nem pedig valamely egyezmény kihirdetéséeként. Az 1. § alapján a „törvényt a büntetőügyekben az Európai Unió tagállamaival folytatott együttműködés, valamint az európai elfogatóparancs alapján folytatott átadási eljárás során kell alkalmazni.” A 2. § tartalmazza a háttér-jogszabályokat, meghatározva, hogy „e törvény eltérő rendelkezésének hiányában a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló törvényt, a Büntető Törvénykönyvet és a büntetőeljárásról szóló törvényt az Európai Unió tagállamaival e törvény alapján folytatott eljárásokban is megfelelően alkalmazni kell”. A törvény záró rendelkezései között található a hatálybalépés időpontja, amely szerint a törvény bizonyos része a „Magyar Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló nemzetközi szerződést kihirdető törvény hatálybalépése napján lép hatályba”, más részei az „Európai Tanács 2000. május 29-i jogi aktusával, az Európai Unióról szóló szerződés 34. cikke szerint létrehozott, az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezményt a Magyar Köztársaságban kihirdető törvény hatálybalépése napján lép hatályba”, egyéb rendelkezései pedig „2004. március 1. napján lép[nek] hatályba.”<sup>21</sup> A 102. § felsorolja azokat a európai jogi aktusokat,

<sup>20</sup> Ld. HLC 316., 27.11.1995.11.27., 2. o.

<sup>21</sup> 99. §

amelyekkel való megfelelést a törvény biztosítja. Ilyen – többek között – az Európai Unió 2000. május 29-én elfogadott egyezménye az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről, a Tanács 2002/584/IB kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról, a Tanács 2002/946/IB kerethatározata (2002. november 28.) a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről.

Talán a legjobban szembeötlő példája a hármas kapcsolatnak az *USA–EU és az USA–Magyarország kiadatási egyezmények*. Magyarország és az Egyesült Államok 1994. december 1-jén, Budapesten kötötte meg a kiadatásról és a bűnügyi jogsegélyről szóló szerződést (a továbbiakban USA–magyar megállapodás), amelyet a Magyar Köztársaság kormánya és az Amerikai Egyesült Államok kormánya között a kiadatásról szóló, Budapesten, az 1994. év december hónap 1. napján aláírt szerződés kihirdetéséről szóló 1997. évi LXI. törvény hirdetett ki. A Magyar Köztársaság kormánya és az Amerikai Egyesült Államok kormánya között a kiadatásról és a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, Budapesten, 1994. december 1-jén aláírt szerződések módosításáról szóló szerződések kihirdetéséről szóló 2006. évi XL. törvény az 1. és a 2. §-aiban – az Nsztv.-vel összhangban – megfogalmazza, hogy az Országgyűlés felhatalmazást ad az említett szerződések módosításáról szóló szerződések kötelező hatályának elismerésére, illetve ezeket kihirdeti. A 3. és a 4. §-ok tartalmazzák a jegyzőkönyvek magyar fordítását, amelyek közül az első jegyzőkönyv a két kormány között 1994. december 1-jén aláírt kiadatási szerződésnek az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok által 2003. június 25-én aláírt kiadatási megállapodás 3. cikkének (2) bekezdésével összhangban történő módosítását (kiadatási jegyzőkönyv), a második a két kormány között a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 1994. december 1-jén aláírt szerződéshez, az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok által 2003. június 25-én aláírt kölcsönös jogsegély megállapodás 3. cikkének (2) bekezdésével összhangban történő módosítását (bűnügyi jogsegély jegyzőkönyv) tartalmazza. A 2006. évi XL. törvény 5. §-a a törvény hatálybalépéséről rendelkezik: „[e]z a törvény – a (2) és (3) bekezdésben meghatározott kivételekkel – a kihirdetését követő napon lép hatályba.” Az 5.§ (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy a törvény 3. §-a, vagyis a kiadatási jegyzőkönyv 7. cikk (1) bekezdésében meghatározott időpontjában lép hatályba. A kiadatási jegyzőkönyv 7. cikk 1. pontja szerint a „jegyzőkönyv hatálybalépéséhez a Magyar Köztársaság és az Amerikai Egyesült Államok lefolytatja az ehhez szükséges belső eljárásokat, és a lehető legrövidebb időn belül kicserélik az eljárások lefolytatásáról szóló okiratokat. A jelen jegyzőkönyv az EU-USA kiadatási megállapodás hatálybalépésének napján lép hatályba, a megállapodás 22. cikkének megfelelően.” A 2006. évi XL. törvény 5. § (3) bekezdése szerint a törvény 4. §-a, vagyis a bűnügyi jogsegély jegyzőkönyv annak a 10. cikk 1. bekezdésében meghatározott időpontban lép hatályba. E rendelkezés szerint a „jegyzőkönyv hatálybalépéséhez a Magyar Köztársaság és az Amerikai Egyesült Államok lefolytatja az ehhez szükséges belső eljárásokat, és a lehető legrövidebb időn belül kicserélik az eljárások lefolytatásáról szóló okiratokat. A jelen jegyzőkönyv az EU–USA bűnügyi jogsegély megállapodás hatálybalépésének napján lép hatályba, a megállapodás 18. cikkének megfelelően.” A

törvény 5. § (4) bekezdése szerint a jegyzőkönyvekre meghatározott kivételek nap-tári napját a külügyminiszter annak ismertté válását követően a Magyar Közlönyben haladéktalanul közzétett egyedi határozatával állapítja meg.

Mint látható, a törvény magyar alkalmazása független bármilyen körülménytől, de a törvénnyel kihirdetett jegyzőkönyvek hatálybalépése függhet egy másik megállapo-dás hatálybalépésétől, amelynek egyetlen oka az uniós tagság, amely miatt tisztelet-ben kell tartani a releváns USA–EU megállapodás szerződő feleinek akaratát.

#### 1.4. Összegzés

Megállapítható, hogy *Magyarország* a Közösség által kötött nemzetközi szerződéseket *közösségi jognak tekinti*, és nem kívánja fenntartani a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatban egyébként alkalmazott duális megközelítést. A *vegyes szerződések* esetében *megkérdőjelezhető* az a gyakorlat, amely minden esetben megköveteli e szerződések magyar jogszabállyal történő kihirdetését, mivel attól a pillanattól kezdve, hogy azokat a Tanács elfogadta, mint közösségi jog kötelezi a magyar államot, és közvetlen hatállyal rendelkezik a jogalanyokra tekintettel. Lehetséges azonban, hogy a szabályozás kialakításakor a jogalkotó a vegyes szerződések speciális jellegére volt figyelemmel, ez azonban nem mentesít a közösségi jogi előírások megtartása alól. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy a magyar jogalkotó *túlbiztosította* magát annak érdekében, hogy elkerülje még a gyanúját is annak, hogy nem teljesíti a nemzetközi és a közösségi jogi kötelezettségeit, mivel e fent említett esetben követni rendeli a nemzetközi szerződések kihirdetésére vonatkozó eljárást, ugyanakkor megköveteli a törvényben annak megjelölését, hogy az a releváns közösségi jogi normával harmonizál.<sup>22</sup> Az uniós csatlakozás nyilvánvalóan rengeteg belső jogalkotást igényelt, és igényel folyamatosan a csatlakozási szerződésben foglalt vállalások teljesítése érdekében. Hangsúlyozni kell azonban azt a tényt, hogy még akkor is, ha ezek a jogszabályok nemzetközi, közösségi jogi, európai jogi kötelezettségeket tartalmaznak, ezeket *magyar jogforrásoknak* kell tekinteni, mivel magyar jogforrásban kerültek kibocsátásra, és emiatt semmilyen speciális helyet nem foglalnak el a jogszabályi hierarchiában. *A jogszabályi hierarchiába való „rendes” tagozódás alól két kivétel* van, mégpedig a nemzetközi szerződési elemet tartalmazó jogszabály, mivel ez esetben az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződésbe ütközésbe vonatkozó hatáskörében eljárhat, illetve az olyan jogszabály, amely közösségi jogi vagy európai jogi rendelkezést ültet át, mivel e tekintetben a jogalkotó hatásköre csak beszűkülten értelmezhető. A közvetlen hatállyal rendelkező és közvetlenül alkalmazandó közösségi/európai jogi normák viszont külön-külön nem tagozódnak be a jogforrási hierarchiában, csoportjuk leginkább az alkotmányi szinten vagy alatta (nemzeti és történeti megközelítés), vagy az alkotmányi szint felett (közösségi jogi megközelítés) képzelhető el. E bizonytalanságok ellenére az mindazonáltal kijelenthető, hogy ezekben az esetekben a „lex posteriori derogat lege priori” jogelv nem is alkalmazható, még az alkotmányozó hatalom által sem.

<sup>22</sup> Vö. a harmadik példával.

## 2. A jogalkalmazás

A jogalkotónak a nemzetközi jog „Európa-jogiasodásához” való hozzáállásának bemutatása után érdemes áttérni a jogalkalmazás által alkalmazott megközelítésre. A magyar bíróságok joggyakorlatának *elemzését nehezíti*, hogy még nem tárgyaltak olyan sok nemzetközi, illetve közösségi jogi vonatkozású esetet, amely a megbízható értékelést lehetővé tenné.<sup>23</sup> Kiemelést érdemel az az előbbieken hangsúlyozott tény, hogy ha a bíróság nemzetközi szerződésen alapuló ügyet tárgyal (legyen az a magyar állam vagy a Közösséggel közösen kötött nemzetközi szerződés), akkor lényegében a magyar jogot alkalmazza. A hármas kapcsolatra vonatkozó magyar bírói gyakorlat feltárását az is hátráltatja, hogy Magyarország csak két és fél éve tagja az EU-nak, vagyis mivel viszonylag kevés potenciálisan értékelhető ügy áll rendelkezésre, ezért nem biztos, hogy a bírák az ilyen ügyek elbírálásához elsajátították a megfelelő hozzáállást. Nem szabad ugyanis elfelejteni, hogy a bírák a csatlakozás előtt érdemben nem nagyon hivatkoztak a nemzetközi szerződésekre.<sup>24</sup> E gyakorlatot „mentheti” a duális rendszer, mivel ez alapján a bíráknak a magyar jogot kell alkalmazniuk, így nem néznek például utána a potenciális nemzetközi esetjognak, ami azonban nem feltétlenül helyes gyakorlat. A jogalkalmazásnak a hármas kapcsolattal összefüggő elemzését *két nagy területen* lehet elvégezni:<sup>25</sup> az alapjogokkal és az Európai Megállapodással kapcsolatban.

### 2.1. Az alapjogok alkalmazása a bírói joggyakorlatban

a) Az alapjogok szabályozásának esetében fontos kiemelni, hogy azok nemcsak a magyar állam által megkötött, majd kihirdetett *nemzetközi szerződések* miatt érvényesülnek a jogrendszerben, hanem az – egyébként e szabályoknak megfelelő – *alkotmányi reguláció* miatt is. Emiatt valószínűleg a bíró az Alkotmányon alapuló és az annak alapján megalkotott törvényeket alkalmazza, nem pedig az ugyancsak a magyar jog részét képező, alapjogokat garantáló nemzetközi szerződéseket, amelyekhez jelentős értelmezések fűződnek nemzetközi szinten. Ebből következően érdemes *fel-eleveníteni Harmathy Attila elemzését*<sup>26</sup> arról, hogy a bíróságok mennyiben alkalmazzák az Alkotmány alapjogi rendelkezéseit. Általános megjegyzésként leszögezhető, hogy ezek a bírói ítéletekben gyakran szerepelnek.<sup>27</sup> Az azonban már kérdéses, hogy az alkotmányi rendelkezésekre történő hivatkozás megalapozott-e, megindokolt-e vagy sem. Az ilyen utalások a következő csoportokba oszthatók: i) a felek a jogorvoslatuk indokoltságát akarják megerősíteni az Alkotmányra történő hivatkozással, de ez annyira megalapozatlan, hogy a bíróság ezzel nem is foglalkozik; ii) az első fokú határozat vagy a fellebbezés hivatkozik az Alkotmányra, e tényre a Legfelsőbb Bíró-

23 Kivételt képeznek a vasúti és közúti árufuvarozásról és a légi fuvarozásról szóló egyezmények.

24 A vasúti és közúti árufuvarozásról és a légi fuvarozásról szóló egyezmények itt is kivételként említendők.

25 A csoportválasztás természetesen önkényes.

26 Vö. Harmathy Attila: Bírói gyakorlat – Alkotmány. Magyar Jog 2004. 11. sz. 645. o.

27 Harmathy: i.m. 642. o.

ság határozatában ugyan utal, de anélkül, hogy kifejtene az alkotmányi rendelkezés kapcsolatát az ügyel, vagyis az eset megoldása nem az Alkotmány rendelkezéseire alapszik; iii) a Legfelsőbb Bíróság érdemben foglalkozik az alkotmányi szabállyal, de végül nem arra, hanem adott jogág elveire alapozza indokolását; iv) az Alkotmány rendelkezésének a megfelelő jogági szabállyal együtt történő értelmezése adja a döntés alapját. Ez csak néhány ügy kapcsán fordult elő.<sup>28</sup> Mivel a bíró láthatóan ritkán alkalmazza az alkotmányi alapjogi jogtételeket, érdemes megvizsgálni a téma szempontjából izgalmasabb kérdést: a bírák alkalmazzák-e az Alkotmány 7. § (1) bekezdéséből eredő szabályt, vagyis azt, hogy a „Magyar Köztársaság jogrendszere ... biztosítja továbbá a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját”. E szakasz ugyanis nemcsak a jogalkotót, hanem a jogalkalmazót is kötelezi. Az alapjogi témájú jogesetekkel összefüggésben az alábbi eredményre lehet jutni.

b) Néhány esetben a *bíró hivatkozik nemzetközi alapjogi egyezményekre*, mint például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára (a továbbiakban: PPJNE)<sup>29</sup> és az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményre (a továbbiakban: Egyezmény).<sup>30</sup> A következőkben a nemzetközi emberi jogi elemeket tartalmazó bírói esetjoggal kapcsolatos néhány ügy kerül ismertetésre.

Az egyik esetben<sup>31</sup> a kérelmező kérte a Fővárosi Bíróságtól a társadalmi szervezet nyilvántartásba vételét, és csatolta az összes szükséges dokumentációt, többek között az alapszabályt is, amely szerint az egyesület célja a „melegek” önzonosság-vállalásának alapvető emberi jogként való elismertetése, a megkülönböztetést célzó jogalkotási, jogalkalmazási és társadalmi hozzáállás megszüntetésének előmozdítása. A Fővárosi Bíróság azonban hiánypótlást igényelt, és kérte, hogy az egyesület változtassa meg a nevét, mert a „melegek” kifejezés nem felel meg a névszabatosság követelményeinek, az alakuló közgyűlés jelenléti ívében olvashatóan jelöljék meg a tagok nevét és életkorát, illetve kifogásolta, hogy az alapszabály nincs tekintettel a Btk. rendelkezésére, amely nem engedi meg a kiskorú ilyen szervezetben való tagságát. Az alapítók újra benyújtották a kérelmet, de az elnevezést nem módosították, és nem csatolták a neveket sem, mivel érvelésük szerint e követelmények ellentétben állnak az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével, a 63. § (1) bekezdésével, illetve a diszkrimináció tilalmát előíró alkotmányi szabállyal, valamint az egyesülési jogról szóló törvénnyel,<sup>32</sup> továbbá a PPJNE-vel. A bejegyzés megtagadása után a kérelmezők az említett érvelés alkalmazásával a Legfelsőbb Bírósághoz fordultak. A Legfelsőbb Bíróság helybenhagyta a Fővárosi Bíróság döntését, arra hivatkozással, hogy az egyesülési jog mind az Alkotmány, mind a törvény által korlátozható, és a korlátozás összhangban áll PPJNE-vel. E megállapítás az egyesülési jogról szóló törvény preambulumból következik, mely szerint az „Országgyűlés az egyesülési szabadság érvényesülése érdekében – összhangban az Alkotmány, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzet-

28 Harmathy: i.m. 643. o.

29 Kihirdette a 1976. évi 8. tvr.

30 Kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.

31 BH 1995. 246, Legf. Bír. Kpkf. III. 25. 796/1994. sz.

32 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról.

közi Egyezségokmányának rendelkezéseivel –, a következő törvényt alkotja (...).” A következőkben a Legfelsőbb Bíróság egyszerűen értelmezte az Alkotmány 67. § (1) bekezdését,<sup>33</sup> és utalt a Btk. vonatkozó szabályára, de nem utalt a strasbourgi bíróság potenciálisan alkalmazható döntéseire. Ebben az esetben újra az látható, hogy a bíróság a nemzeti jogot alkalmazta akkor is, ha az egyébként eredetileg nemzetközi jogi szabály.

Egy másik ügyben<sup>34</sup> a Legfelsőbb Bíróság ugyancsak a *PPJNE-re utalt* annak 12. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban. A rendelkezés szerint „mindenki szabadon elhagyhat bármely országot, ideértve saját országát is.” A kérelmező (vádolt) nem teljesítette hadkötelezettségét, és nem jelent meg a sorozáson, hanem egy társával megszöktek az országból, és illegálisan átlépték a bolgár–török határt, ahol elfogták, és átadták őket a magyar hatóságoknak. 1992-ben elfogadásra került az 1963 és 1989 között alkotott egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról szóló 1992. évi XI. törvény, amelyre hivatkozva a kérelmező elítélésének semmissé nyilvánítását kérte. Ezt a Fővárosi Bíróság katonai tanácsa megtette arra hivatkozással, hogy azt igazolja a PPJNE 12. cikk (1) bekezdése, amely alapján a kérelmező a szabad mozgás alapjogát gyakorolta. A katonai ügyész azonban jogorvoslattal élt, mivel szerinte e határátlépést nem lehet a PPJNE alapján alapjogként értelmezni. Ezt az érvelést fogadta el a Legfelsőbb Bíróság is, és utalt a PPJNE 12.3 cikkére: „mindenki szabadon elhagyhat bármely országot, ideértve saját országát is.” Ugyanezen cikk 3. pontja szerint „a fent említett jogok csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak vethetők alá, amelyek az állam biztonságának, a közrendnek, a közegészségügynek, a közkerölcsnek, valamint mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek, és amelyek összhangban vannak az Egyezségokmányban elismert egyéb jogokkal.” A Legfelsőbb Bíróság felhívta a figyelmet a módosított Btk.-ra is, amely büntetni rendelte a katonai szolgálat alóli kibúvás, illetve a hadköteles engedély nélküli külföldre távozását.

Egy harmadik, az anyjokkal az Egyesült Államokban élő gyermekek és az apa közötti kapcsolattartás újraszabályozásáról szóló ügyben<sup>35</sup> pedig a megyei bíróság érintőlegesen hivatkozott a Gyermek jogairól szóló, *New Yorkban* 1989. november 20-án kelt *Egyezmény* kihirdetéséről rendelkező 1991. évi LXIV. törvény rendelkezéseire, amely szerint az is kötelezővé teszi az ilyen életkorú gyermek meghallgatását az őket érintő lényeges kérdésekben. E referenciát a bíróság azonban nem azért tette meg, mert tudatában volt a gyermekek alapjogainak és az érdekeinek, hanem azért mert a gyámhatóság nem tárta fel az eset összes körülményét, és nem szerezte meg a gyermekek vonatkozó nyilatkozatát. A Legfelsőbb Bíróság azonban kijelentette, hogy „sem a Nemzetközi Egyezmény, sem a Csjt. nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely a gyámhatóság számára kötelezővé tenné a gyermek meghallgatását, véleményének beszerzését minden szülői felügyelettel kapcsolatos eljárás során”.<sup>36</sup> Vagyis, e bíróság-

33 A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

34 BH 1994. 579, Legf. Bír. Stf V. 665/1994. sz.

35 BH 1998. 154, Legf. Bír. Kfv. III. 27.669/1996. sz.

36 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról.

gok alkalmazták a New York-i Egyezményt, de nem hasznosították a releváns esetjogi megállapításokat vagy doktrínákat.<sup>37</sup>

A vizsgált területen *nehéz találni* a nemzetközi jog, a közösségi jog és a nemzeti jog kapcsolatára vonatkozó megfelelő *példát*. Ennek oka a következőkben keresendő: i) a duális rendszer már említett jellemzői; ii) az a tény, hogy az EK/EU nem tagja az Emberi jogok európai egyezményének; iii) illetve, még abban az esetben is, ha a regionális nemzetközi szokásjogot (ez említett egyezmény szabályait, ahogyan arra Wouters és Eeckhoutte hivatkozott) közösségi jogként ismerjük el, kérdéses, hogy a bíró inkább a jogi természetében bizonytalan közösségi jogot, a nemzeti jogot vagy a nemzeti jogba már betagozódott nemzetközi szokásjogot alkalmazná. Megállapítható tehát, hogy az EU-hoz történt csatlakozás nem teszi könnyebbé az emberi jogi témájú nemzetközi kötelezettségek teljesítését.

## 2.2. Az Európai Megállapodás

A bírósági esetjogban található néhány olyan eset, amely a 1994. évi I. törvénnyel kihirdetett, a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodással, közösségi joggal (rendeletekkel) és az EB joggyakorlatával foglalkozott. Ezeket az ügyeket két csoportba lehet sorolni: a *közösségi jog csatlakozás előtti és utáni* alkalmazásának problémáival foglalkozó esetekre.

a) Az első csoportot illetően a Legfelsőbb Bíróság egy döntésében kimondta, hogy valamely termék származó voltát a termék kiszállításkori, kivitelkori helyzete és a *vámigazgatási eljárásakor hatályos szabályok alapján* kell megítélni. Emiatt a kérelmező feleslegesen utalt a közösségi jogi szabályokra, mivel abban az időben, amikor a hivatkozott jogi normát alkalmazni kellett volna, Magyarország még nem volt tagja az EU-nak. Következésképpen csak az Európai Megállapodás szabályai, és nem a közösségi jog kerülhetett alkalmazásra.<sup>38</sup>

A Legfelsőbb Bíróság egy korábbi, 2003. december 4-én kihirdetett határozatában<sup>39</sup> *utalt az EB gyakorlatára*<sup>40</sup> oly módon azonban, hogy tisztázta, az EB döntése nem kötelező a magyar bíróságra nézve, de a döntésben megjelenő elvek minden további nélkül alkalmazandók, feltéve, ha azok a hatályos magyar áfa-jogszabály alapján is megalapozhatók. Így a Legfelsőbb Bíróság azáltal, hogy utalt az EB-esetjogra,

37 Egy olyan ügyben, ahol a vádlott nem értett magyarul, az ítélet őt a fordítási és tolmácsolási költségek megtérítésére kötelezte. A Győr Megyei Bíróság szerint azonban az ítélet e része ellentétben állt a PPJNE 14. 3. cikkének f) pontjával, amely elismeri, hogy „az ellene emelt vád elbírálásakor mindenkinek teljes és egyenlő joga van legalább a következő biztosítékokra: ... f) díjmentesen vehessen igénybe tolmácsot, amennyiben nem érti, vagy nem beszéli a tárgyaláson használt nyelvet”. BH 1979. 1. Győr Megyei Bíróság Bf. 590/1977. sz.

38 EBH 2005. 1375. A Legfelsőbb Bíróság egy másik esetben is úgy ítélte meg, hogy a közösségi jog (adott eljárás indítványozása) a csatlakozás előtti ügyben nem alkalmazható. Kfv.II.39.203/2004

39 Kfv.I.35.057/2002/6.

40 C-258/95. sz. Julius Fillibeck Söhne GmbH & Co. KG kontra Finanzamt Neustadt ügyben 1997. október 16-án hozott ítéletére (EBHT 1997., I-5577. o.). Az utalás és az értelmezés alapja az indítványozó által a kérelmében megjelölt EB-gyakorlat lehetett.

indirekt módon alkalmazta a Tanács hatodik direktíváját a magyar áfa-szabályokra. Ez mutatja azt a technikát, hogyan tette a Legfelsőbb Bíróság alkalmazhatóvá a közösségi jogot még a csatlakozás előtt.

Az utolsó, e csoportba tartozó jogeset arra mutat rá, hogy olyan példa is létezik, amikor a *kérelmező nem rendelkezik megfelelő ismerettel a három jogterület kapcsolatát illetően*. A fellebbezési tárgyaláson a felperes szóban kérte az EB megkeresését előzetes döntéshozatali kérelem előterjesztésével. A jegyzőkönyvben rögzítettek szerint kérte, az EB adja meg az európai jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve első cikkelyének értelmezését.<sup>41</sup> A tekintetben kérte az EB állásfoglalását, hogy az 1994-ben az alperessel kötött előszerződés által való tulajdonhoz jutása, illetve a Ptk. szerinti előszerződés kötelező volta, és ennek következtében a felek közötti kötelezően létrehozandó szerződés révén létrejövő tulajdonjoga esetén a felperesnek joga van-e ahhoz, hogy tulajdonjoga védelemben részesüljön. Döntse el azt is az Európai Bíróság, ha a jelzálogjog bejegyzés törlése, illetve annak elmaradása nem róható fel sem az eladónak, sem az alpereseknek, megállapítható-e az állam kártérítési felelőssége, mivel a Magyar Állam a földhivatali eljárást oly módon szabályozta, hogy az lehetővé tette megfelelő iratok csatolása esetén is, hogy ésszerűtlenül hosszú idő teljék el a jelzálogjog keletkezésének, illetve törlésének bejegyzése között. Ha az EB szerint az ésszerű időn belül történő törlés csakis kizárólag az állam jogszabályi kötelezettségének elmulasztásából származik, ez ellentétbe kerülhet-e, illetve meggátolhatja-e az egyezmény kiegészítő jegyzőkönyve első cikkelye rendelkezésének hatályosulását. A bíróság utalt az EB Tedeschi-ítéletére,<sup>42</sup> és elutasította a kérelmet, amelynek az alapja a Pp. szabályaira hivatkozás volt, amely szerint a bíróság előzetes döntéshozatali eljárást az EUSZ-ben meghatározott szabályok szerint kezdeményez.<sup>43</sup>

b) A közösségi jog *csatlakozás utáni* alkalmazásával kapcsolatban egy másodfokú eljárásban az alperes indítványozta, hogy a másodfokú bíróság kezdeményezzen előzetes döntéshozatali eljárást, kérve a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény 32. § (1) bekezdésével tartalmilag megegyező, az 1998. évi IX. törvénnyel kihirdetett, az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében megkötött *TRIPS Egyezmény* 31. cikk (1) pont (i) alpontjának értelmezését. A felperes vitatta, hogy a TRIPS Egyezmény tekintetében előzetes döntéshozatali eljárásnak helye lehet. A Fővárosi Ítéletábra végzésével ezt elutasította, megállapítva, hogy a TRIPS Egyezmény olyan nemzetközi szerződés, amely egyben közösségi jognak is minősül, és amelynek értelmezésére az Európai Bíróság hatásköre kiterjed. Arra is rámutatott a Fővárosi Ítéletábra, hogy az adott ügyben olyan végső fokon eljáró bíróságnak minősül, amely köteles előterjesztést tenni az Európai Bírósághoz, amely azonban nem feltétel nélküli. Az Európai Bíróságnak az ún. CILFIT-ügyben<sup>44</sup> el-

41 Az egyezmény szerint minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. 42 5/77. sz. Carlo Tedeschi kontra Denkvit Commerciale s.r.l. ügyben 1977. október 5-én hozott ítélet (EBHT 1977., 1555. o.).

43 Gf.X.30.120/2005

44 283/81. sz. Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA ügyben 1982. október 6-án hozott ítélet (EBHT 1982., 3415. o.).

foglalt álláspontját idézve a Fővárosi Ítéltábla megállapította, hogy nem kell előzetes döntéshozatal iránt az Európai Bírósághoz fordulni, ha a kérdés egyértelmű, ha a kérdésben az EB már döntött, végül, ha a kérdés nem az ügyhöz tartozik. Erre alapítottan úgy foglalt állást, hogy az előterjesztési kötelezettség alól mentesíti az a körülmény, hogy a belső jogi szabályozás részévé vált közösségi jog megfelelő alkalmazását illetően ésszerű kétely nem merült fel. A végzése ellen az alperes fellebbezett, mert álláspontja szerint a TRIPS Egyezményből következő jogalkalmazási kérdések tekintetében az előzetes döntéshozatali eljárás nem mellőzhető. A Legfelsőbb Bíróság szerint e fellebbezés alaptalan, és utalt arra, az EB a saját hatáskörét értelmezve emellett követelményként szabta meg azt is, hogy az előzetes döntéshozatali igénylő kérdés alapjául szolgáló jogvita „tényállása” is az Európai Unióhoz való csatlakozást követően keletkezett. Emiatt állapította meg az Európai Bíróság a hatásköre hiányát a C-302/04. számú ügyben, amelyben az előzetes döntéshozatali eljárást a Szombathelyi Városi Bíróság kezdeményezte.<sup>45</sup> A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a perbeli esetben a jogvita abból származik, hogy az alperes a felperes kérelmére nem adott engedélyt a szabadalmi oltalom alatt álló találmánya hasznosítására. A felperes ezért indított keresetet szabadalmi kényszerengedély megadása iránt. A perbeli esetben megállapítható, hogy a felperesnek az alperes szabadalma hasznosítására vonatkozó igénye az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat megelőzően keletkezett, és ennek kielégítése érdekében a felperes (ugyancsak a csatlakozást megelőzően) az alperessel peren kívüli tárgyalásokat kezdett. A peren kívüli tárgyalás eredménytelensége mint a kereset benyújtására okot adó „tényállás” a csatlakozásunkat megelőzően keletkezett, így az Európai Bíróságnak e jogvita elbírálása során felmerülő, értelmezést igénylő kérdések megválaszolására nincs hatásköre. Ebből eredően a magyar bíróság sem fordulhat az Európai Bírósághoz előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése iránt.<sup>46</sup>

Utóbbi esetben látható az alperes arra irányuló szándéka, hogy a nemzetközi jog, a közösségi jog, illetve a nemzeti jog kapcsolatára tekintettel kérje az ügy megoldását, amelynek azonban gátat szabtak az előzetes döntéshozatali eljárás szabályai. Mindazonáltal ez az eset példát jelent abban a vonatkozásban, hogy van szándék és akarat a közösségi jog megfelelő alkalmazására.

### 2.3. Összegzés

Mindezek áttekintése után leszűrhető az a következtetés, hogy a magyar esetjogban *majdnem nincs találkozási pontja* a nemzetközi és a közösségi jognak, amely valószínűleg annak tudható be, hogy eddig nagyon kevés olyan ügy került a bíróságok elé, amely e kettős, illetve a hármas kapcsolattal foglalkozott. A *nemzeti és a közösségi jog viszonyával összefüggésben* megállapítható, hogy már a csatlakozás előtt felmerült a közösségi jog jövőbeni tudatos alkalmazásának igénye. A csatlakozást követően a felek növekvő igyekezete tapasztalható annak érdekében, hogy a bíróságok al-

45 BH 2006. évi 3. szám

46 Legf. Bír. Pf. IV. 24.516/2006. sz.

kalmazzák a közösségi jogot, amit azok meg is tesznek. A bíróságok a közösségi jogot jobbra közvetetten alkalmazzák, mivel az irányelvnek megfelelően az egyes magyar jogszabályok utalást tartalmaznak a megfelelő elsődleges joganyagra. Valószínűsíthető, hogy e gyakorlat a jövőben – tekintettel a közösségi jog közvetlen hatályára és alkalmazhatóságára – fejlődni fog. Tekintettel a *nemzetközi jog* fentebb megfogalmazott bírói megközelítésére, bizonytalan a közösségi jog részét képező nemzetközi jog megfelelő magyar alkalmazása.

#### IV. Záró gondolatok

A nemzetközi jog, közösségi/európai jog és a nemzeti jog hármasságának vizsgálata nyomán azt a *főbb következtetést lehet lezárni*, hogy alapvetően sem mindenre kiterjedő részletes jogalkotói, sem következetes jogalkalmazói gyakorlat nem lelhető fel sem szupranacionális, sem nemzeti (magyar) szinten.

A tagállami jogalkotásnak és jogalkalmazásnak a szupranacionális szabályokhoz kellene alkalmazkodniuk, amelyet egyrészt a közösségi jogban fellelhető bizonytalanság (lásd a nemzetközi szokásjog helye a közösségi jogban), másrészt a fiatal tagállam tapasztalatlansága nehezít. A nemzetközi egyezményekkel összefüggésben a szabályozás (EKSz 300. cikk) és az EB joggyakorlata *viszonylag stabilnak* mondható, a nemzetközi szokásjoggal kapcsolatban vannak azonban olyan nyitott kérdések, amelyek a nemzetközi jog és a közösségi jog kettős kapcsolatában oldhatók csak fel (közösségi jogforrási hierarchiában elfoglalt hely).

A magyar szabályozásban a nemzetközi szerződésekre vonatkozó hatályos normatív előírások alkotmányi megfogalmazása, illetve annak értelmezése nem okoz különösebb problémát,<sup>47</sup> az alkotmányozó/törvényhozó hatalom mindazonáltal a jövőben törekedhetne pontosabb előírások kidolgozására. *Rögzíteni lehetne*, hogy a magyar jogban megjelenő nemzetközi, közösségi jogi, európai jogi kötelezettségek magyar jogforrások, és mint ilyenek, betagozódnak a rendes magyar jogforrási rendszerbe. Ezek tekintetében azonban több korlátozó, speciális szabály alkalmazása javaslandó: jogalkotói hatáskör beszűkülése, a „lex posteriori derogat lege priori” jogelv alkalmazhatóságának tilalma, a nemzetközi szerződési kötelezettséget tiszteletben tartó hierarchia elve.

Megállapítható, hogy a Magyar Köztársaság a Közösség által kötött nemzetközi szerződéseket – a közösségi jognak megfelelően – közösségi jognak tekinti, a vegyes szerződések esetében azonban felmerül annak gyanúja, hogy a jelenlegi szabályozás (irányelv) nem minden részletszabályában egyeztethető össze a közösségi joggal. E problematika összefügg a nemzetközi jog és a közösségi jog szűkebb értelemben vett alkalmazásával, a *jogalkalmazással*. A bírónak ugyanis egyrészt a magyar jogrendbe betagozódott nemzetközi és közösségi/európai jogot, illetve a közvetlenül hatályos és alkalmazandó közösségi jog részévé vált nemzetközi jogot, valamint a self executing nemzetközi jogot, illetve a nemzetközi szokásjogot is alkalmaznia kell. A nemzeti jog-

47 Vö. Drinóczi: i.m. 599–608. o.



alkalmazás erősítésének az egyik alapja a megfelelő nemzetközi jog- és közösségi/európai jog-konform nemzeti jogalkotási tevékenység, illetve a tiszta, világos és egyértelmű közösségi jog és joggyakorlat. Remélhetőleg a jövőben mindezek mindenekelőtt szupranacionális szinten – de nemzeti szinten is – kikristályosodnak, és a megfelelő jogelvek mentén egységes alkalmazásra kerülnek.



MYDLO TAMÁS

## A Kis Dunai Együtműködés évfordulójára Gondolatok az európai identitás és a regionális kapcsolatok viszonyáról, mint a magyar külpolitika geopolitikailag meghatározó tényezőjéről

*A hat évvel ezelőtt útjára indított Kis Dunai Együtműködés (KDE) újszerűen kívánta elmélyíteni önálló államok (Ausztria és Magyarország) és alkotmányos régiók (a németországi Baden-Württemberg és Bajorország) kapcsolatát. Ugyan 2005 óta nem került sor újabb kormányfői találkozóra (a soros házigazda Ausztria), ennek ellenére a kezdeményezés eredeti célkitűzései, projektjei, a civil kapcsolatok tovább bővültek, és kézzelfogható természetességgel hálózák be a résztvevők politikai, gazdasági, kulturális és oktatási életét. Ez a folyamat megérdemli, hogy a magyar külpolitika igyekezzen újabb lendületet adni a már minden részes állam polgárai előtt bizonyított, az intézményesített keretek béklyóitól mentes együtműködési formának. A következő néhány oldal áttekintést ad a KDE történetéről, fő elemeiről, célkitűzéseiről, nem tagadva azt a szándékot, hogy felvillantsa az európai gondolat és a geopolitikai meghatározottság Magyarország számára fontos összefüggéseit, az európai integrációba ágyazott nyugat-európai regionális kapcsolatrendszerünk kiépítésének szükségességét és indokoltságát.*

2001. február 22-én a Duna partján fekvő Ulmban került sor az első Kis Dunai Csúcs-találkozóra, amelyen a baden-württembergi miniszterelnök meghívására a magyar miniszterelnök, az osztrák kancellár és a bajor miniszterelnök vett részt. A kezdeményező és házigazda Ervin Teufel (CDU) meghívása újszerű volt, hiszen a találkozáson a két önálló állam, Magyarország és Ausztria kormányfője mellett Németország két déli tartománya, a szövetségi államstruktúrában helyet foglaló, így önállónak értelemszerűen csak bizonyos korlátozásokkal nevezhető, de vitathatatlanul meghatározó jelentőségű – európai alkotmányos régióként is befolyásos – Bajorország és Baden-Württemberg vezetői vettek részt. Ez új értelmet adott az Európai Unióban oly sokat hangoztatott regionális együtműködésnek. Nyugodtan mondhatjuk, hogy magasabb szintre emelte a regionális kapcsolatrendszerek fogalmát. Tudvalévő ugyanis, hogy sokak vélekedése szerint a regionális együtműködések általában nem érik el az igazán meghatározó befolyással rendelkező európai döntéshozói vagy döntés-előkészítői szinteket. A találkozó egyúttal újabb síkon tette lehetővé a régi uniós tagok, valamint az akkor még csak belépni szándékozó új tag Magyarország együtműködését.

A kezdeményezés első pillanataiban fellelhető volt még a meghívottak akkori kormányainak összetételéből adódó azon elem is, hogy a résztvevő jobbközép kormá-

A cikkben felhasználásra kerültek a KDE kormányfői találkozóinak hivatalos dokumentumai, de a kifejtett álláspontok a szerző saját véleményét tükrözik.

nyok egyeztető fórumának szerepét is betöltheti az esemény. A kezdeményezés erejét és indokoltságát bizonyítja, hogy az első ulmi találkozó hagyományteremtővé vált, és a 2002. évi magyar kormányváltást követően változatlan lendülettel folytatódott az együttműködés. A déli német tartományokkal és Ausztriával kialakult hagyományosan jó kapcsolatoknak új értelmet kívántak adni a közreműködők azáltal, hogy elhatározták érdekeik uniós keretben történő összehangolását, de legalábbis elmélyültebb megismerését, és ahol lehetett, azok egyeztetését.

Miközben napjainkban oly sokat hallani az európai identitás kríziséről, a Kis Dunai Együttműködés ezen a téren is előremutató kezdeményezésként értékelhető. Egyértelműen elmondható, hogy a Kis Dunai Együttműködés a történelmi német-magyar viszonyrendszerre, a szintén nem előzmény nélküli délnémet-osztrák-magyar kulturális és társadalmi kapcsolatrendszerre, és a mindezekre felépült kétoldalú politikai, gazdasági kapcsolatokra alapozva bontakozott ki.

A szimbólumok nyelvét használva nem véletlen, hogy a Duna mint összekötő kapocs volt a kezdeményezés névadója. Tudatos választás volt az első találkozó színhelyül a Duna partján fekvő Ulm. Nem véletlen, hogy a négyes kormányfői találkozózt lezáró sajtóértekezletre éppen a dunai svábok ulmi múzeumában került sor. „Erről a vidékről áramlottak szét kelet és délkelet felé a nyomor elől menekülő svábok, hogy új hazát építsenek Közép- és Délkelet Európában. A II. világháború után közülük sokan visszatértek őseik földjére, kivették a részüket az elpusztult városok, falvak újjáépítéséből, ma pedig ők az első hídverők Németország és korabeli hazájuk között” – nyilatkozta a vendéglátó baden-württembergi miniszterelnök.

A lehetőségekhez mérten hasonló, a közös múltra, a hagyományokra emlékeztető volt a további kormányfői találkozók színhelyeinek kiválasztása: 2001 szeptemberében az ausztriai Melk, amelynek bencés kolostora a kereszténység európai elterjesztésének egyik szimbóluma, 2002 márciusában az egykori magyar királyi székhely Esztergom, 2003 szeptemberében a magyar történelmi emlékhelyé is vált bajorországi Passau, és 2005 januárjában Stuttgart, mely a helyi legenda szerint a honfoglalás kori őseink lovas csapatai elleni védekezéshez szükséges egykori lótenyésztés településeként született.

Nemcsak a történelem előtti tisztelgésnek kell értelmeznünk a magyar miniszterelnök 2003 szeptemberében, a passai találkozó alkalmával Boldog Gizella sírjánál elmondott szavait. *„Büszkék lehetünk arra, hogy a magyar királynő, aki később a helyi apátság főnöknője, sírja előtti megemlékezés kifejezte Magyarország és a másik három résztvevő identitásának gyökereit.”* Szent István és Bajor Gizella házassága egyúttal Európa bővítését is jelentette: Magyarország felvette a nyugati kereszténységet, a korabeli fejlett Európa intézményrendszerét, kulturális örökségét, és ezáltal csatlakozott a kontinens fejlődésének fő irányához.

Mi más az identitás, mint felismerni Európa valós kulturális és történelmi gyökereit, ismerni az elmúlt évszázadok történéseit – küzdelmeit és tévútjait –, és erre támaszkodva felrajzolni a jövőbeni fejlődést? Ez a felismerés hozta össze a magyar-osztrák-bajor-baden-württembergi vezetőket. Az egyes európai államok és az Európai Unió előtt álló intézményi, gazdasági és társadalmi kihívások által felszínre hozott identitásválság kérdéseire is választ igyekszik adni a Kis Dunai Együttműködés.

A résztvevők sokszintű kapcsolatrendszere szinte észrevétlenül példázza az európai identitás lényegét, azt, hogy a népek, közösségek, állampolgárok Európája felé vezető út nemcsak az egyének, hanem a közösségek teljes kulturális, társadalmi és vallási, történelmi örökségének bevonásán keresztül vezet. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján megállapítható, hogy az örvendetesen gyorsan kibontakozó gazdasági együttműködés és fejlődés széles körű, mély gyökerekből táplálkozik. A négy kormányfő elmondhatja, hogy ismerjük és értjük egymást.

Kiemelt jelentőséget tulajdoníthatunk annak is, hogy a 2001-ben elindított, ulmi folyamatként is megismert egyeztetés régióközi együttműködésként is hozzájárult az Európai Unió bővítéséhez.

Milyen egyéb hozzáadéka lehet ennek az együttműködési formának?

Az ulmi folyamatban részt vevő két délnémet tartomány és Ausztria képesek voltak létrehozni a polgári társadalom elsődlegességére, az állampolgárok közösségei és személyiségük kiteljesítésének teret adó – családi, gazdasági, kulturális, polgári stb. – társadalmi formációk öntevékeny kezdeményezésére épülő, a globalizáció kihívásai közepette is életképes és sikeres modellt. Erre kell törekednie Magyarországnak is.

Megismerve a nem túl távoli szomszédunk, Baden-Württemberg már meglévő egyéb regionális együttműködéseit, azokat példaként hozhatjuk fel arra, hogy az új, világméretű verseny környezetében a fejlett európai régiók sikeres együttműködést tudtak kialakítani a helyi és globális dimenziók között. Ilyen az „Európa Négy Motorja” nevű együttműködés – tagjai: Baden-Württemberg, Lombardia, Katalónia és Rhone-Alpes –, amely példázza, hogy a regionális együttműködés és az integrációs folyamat elválaszthatatlan egymástól.

A Baden-Württemberg részvételével létrejött „Európa Négy Motorja” kapcsolatrendszer egyik fontos résztvevője, Lombardia és Magyarország kapcsolatba hozása sem tűnik erőltetettnek, hiszen kb. 150 évig ugyanazok voltak az uralkodóink. Mivel a Pó- és a Duna-medence mind gazdaságilag, mind kulturálisan egymást jelentős mértékben kiegészítő területek, egészen a XIX. század harmincas éveig intenzív kapcsolatok álltak fenn a Milánó-központú Lombardia és Magyarország között, amit Lombardia az egyesült olasz államba történő belépését követően is ápolott. Talán ez a kis kitérő is igazolja, hogy hazánk milyen sokféle viszonyrendszerben található meg geopolitikailag determinált identitását, európai léptékű politikájának új lehetőségét.

Az előbb említett példák és törekvések elemzése számos elvi és gyakorlati megfontolást iniciálna, elég, ha csak a nálunk még kevésbé a politikai közbeszéd tárgyát képező szubszidiaritás gondolatát említem. Márpedig, ha az európai identitás válságát szóba hoztuk, akkor az egyik kiút a szubszidiaritás elvének követése. Ezt felismerve számos nyugat-európai politikus szorgalmazza ennek az elvnek minél szélesebb körű átültetését az európai döntéshozatal rendszerébe, ezzel is elősegítendő a polgárc közeli Európa megvalósítását. Hiszen az identitás elválaszthatatlan a szubszidiaritástól, amely kinyilvánítja az egyének és közösségeik szabadságának tiszteletben tartását, olyan intézményrendszer megteremtését, amelyben a döntési szabadság igazodik a társadalom és a hatalom megfelelő mértékű beavatkozási, részvételi szintjeihez. Az „ulmi” partnereink a szubszidiaritás szószólói!

E rövid értekezés tárgyának szellemétől mi sem áll távolabb, mint a kelleténél hosszabb elméleti eszmefuttatás, ezért érdemes áttekinteni az ulmi folyamat kézzelfogható leltárát. Milyen témák foglalkoztatták a résztvevőket? A közös múltra való hivatkozás milyen jövőbeni utakat tűzött ki?

Az első ulmi találkozó a rendezvény hagyományteremtő szándékának deklarálásán túlmenően olyan konkrét ügyeket tárgyalt, mint például az a közlekedési projekt, amely Párizs–Stuttgart–München–Bécs–Budapest között tervez nagysebességű vasúti összeköttetést. Ez a téma tipikus példa arra, hogy mind az egyes érintett államok, mind a teljes együttműködés közös érdekeit szolgálja, ugyanakkor dimenziójából adódóan csak az Európai Unióval karöltve valósítható meg.

Valamennyi kormányfő szorgalmazta az ifjúsági és diákcseraprogramok bővítését, a közép- és délkelet-európai országok ifjúságának bevonását a programokba. Ez a célkitűzés jól példázza, hogy a kétoldalú viszonylatban már sok esetben jól működő ilyen csereprogramok (pl. Magyarország és Baden-Württemberg között több mint 130 testvérvárosi kapcsolat, közel 80, iskolák közötti csereprogram és a több tucat, felsőoktatási intézmények közötti együttműködés) újabb partnerek bevonásával akár az Európai Unió jelenlegi tagjain kívülre is megnyílhatnak, a Magyarország határaitól keletre és délre fekvő országok felé is, kapcsolódva nemzetpolitikai célkitűzéseinkhez.

A csúcstalálkozók mindegyikén fontos kérdésként szerepelt a magyar kezdeményezésre Budapesten létesített német nyelvű egyetem ügye. A résztvevők kezdettől üdvözölték a napjainkban már Andrassy Gyula Német Nyelvű Egyetemenként működő képzés gondolatát, és konkrét lépésekkel, sőt pénzügyi eszközökkel is előmozdították e posztgraduális képzés megalapozását, megerősítését. Ez a projekt sem maradt az ulmi folyamat négy részes államának ügye, hiszen az ő szerepük is elévülhetetlen abban, hogy a német szövetségi állam mellett Svájc is csatlakozott az egyetemet támogatók közé.

A négyoldalú, oldott hangulatú tárgyalások állandó témái voltak az Európa-politika aktuális kérdései. Az első találkozások az Európai Unió bővítésének tényezőit vetették górcső alá a magyar csatlakozás egyértelmű támogatásától kísérve. Az Európai Unióval kapcsolatos véleménycsere, az egyes kormányok álláspontjának első kézből való megismerése különösen hasznos volt.

2005-ben azután Magyarország már mint új tag vehetett részt a stuttgarti találkozón, és élhetett azzal a lehetőséggel, hogy kiálljon a tagállamok közötti szolidaritás és az érdekegyeztetés fontossága mellett. Az Európai Unió bővítését illetően elkötelezetten szorgalmaztuk Románia és Bulgária csatlakozása mellett Horvátország mielőbbi felvételét is. Érdekes eszmecsere és az érvek-ellenérvek ütköztetése bontakozott ki Törökország uniós csatlakozása apropóján.

A kormányfők nem feledkeztek meg olyan, a világpolitika horizontján szereplő témákról sem, mint a terrorizmus elleni harc és a mindenkit érintő belbiztonság kérdése.

Magyar szempontból különösen fontos, hogy több ponton sikerült támogatást szerezni Ausztria mellett a két befolyásos német tartomány részéről is a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak az Európai Alkotmányban való megjelenítése mellett.

Az új tudásalapú társadalom felé mutató lépésként a média- és informatikai együttműködés, és ennek az EU keretprogramjaiba illesztésének terve is jelzi, hogy a résztvevő kormányok új és konkrét tervekkel alkottak egy-egy találkozójuk alkalmával. De éppoly nyíltsággal foglalkoztak olyan kérdésekkel is, amelyekben közel sem teljes a nézetazonosság, mint például a munkaerő szabad mozgása. Ennek magyar részről történő szorgalmazása kezdettől a tárgyalások napirendjén szerepelt.

A teljesség igénye nélkül felvillantott konkrét témák mutatják, hogy a Kis Dunai Együttműködés nemcsak térségünk népeinek közös múltját, de közös jövőjét is lehet hivatott jelképezni. Nemcsak egyfajta sajátos közép-európai életérzést kívánt feléleszteni a hagyományos erények, az itt élő emberek munkája, szorgalma és az abból merített mindennapi bölcsesség és sikerek méltatásával, hanem kifejezte a résztvevők érdekeltségét a közép-európai régió Duna-menti országai közötti együttműködés elmélyítésében. És ez a szándék független attól, hogy konzervatív, liberális vagy szocialista kormányok képviselői ülnek a tárgyalóasztal négy oldalán.

A napi aktualitásoktól sem mentes záró következtetésként nem hagyható figyelmen kívül: az új német szövetségi kormány deklarálta, hogy fokozott figyelmet fordít a közép-európai térségre. Az is fontos elem, hogy a 2007 első félévében soros német EU-elnökség célkitűzése az EU Dél- és Délkelet-Európa irányában kiépítendő szomszédságpolitikájának kidolgozása.

A Kis Dunai Együttműködésben kifejtett politikánk is segíthet abban, hogy ezen – minket is érintő – politikai folyamatok alakításában részt vegyünk.

A regionális együttműködés ulmi folyamata is része kell legyen külpolitikánknak! Az külön adománya a sorsnak, hogy az ulmi folyamat geopolitikailag is barátok közötti együttműködési keretben tette lehetővé érdekeink megfogalmazását. De ne feledjük, az is nemzeti érdek, külpolitikánk elemi érdeke, hogy a jól működő, barátinak és szorosnak mondható kapcsolatokat is folyamatosan karbantartsuk és elmélyítsük.



CSERI PÉTER

## Veszprém, a tradíciók és a lehetőségek megyéje

*Veszprém megye – a másik 18 megyéhez hasonlóan – a rendszerváltozás óta keresi a helyét, szerepét a minden eddiginél gyorsabban formálódó-alakuló magyar gazdasági-társadalmi rendszer keretein belül. A megyék – köztük Veszprém – nincsenek könnyű helyzetben, hiszen a területfejlesztési törvény 1996-os életbe lépése óta gyakorlatilag bizonytalan, hogy több évszázados múlttal a hátuk mögött megmaradhatnak-e önálló közgazgatási egységként, illetve milyen konkrét feladatokkal, kihívásokkal kell majd szembenéznük. Jól jellemzi a bizonytalanságot, hogy Veszprém megye 2001 óta nem készített átfogó stratégiai fejlesztési programot, az akkor elkészült anyag lassan hat éve a fiókban porosodik, sőt a 2004-ben kidolgozott megyei marketingstratégia megvalósítása sem kezdődött meg az elmúlt években. A második Nemzeti Fejlesztési Tervhez készített közép-dunántúli regionális operatív program alapját elsősorban a kistérségi fejlesztési programok adták, a megyei szintű elképzelések ugyanakkor háttérbe szorultak. Pedig Veszprém megye elfogadott marketingstratégiája még azzal számolt, hogy az elkövetkező években a megye újrapozicionálhatja magát. A megálmodott jelszó szerint: Veszprém, a tradíciók és a lehetőségek megyéje. És valóban: akár az is lehetne.*

### Veszprém megye a közép-dunántúli régióban

Mielőtt Veszprém megye jelenlegi gazdasági-kulturális helyzetének elemzését elvégeznénk, érdemes néhány szót szólni arról, milyen státust foglal el a megye a közép-dunántúli régióban. A Fejér, Komárom-Esztergom és Veszprém megye által alkotott fejlesztési régióban a számok alapján Veszprém megye rendelkezik a legkisebb gazdasági potenciállal: az egy főre jutó GDP tekintetében a megyék országos sorrendjében Fejér a negyedik, Komárom-Esztergom az ötödik, míg Veszprém csak a nyolcadik helyen áll.

A közép-dunántúli régióban a megtermelt GDP-nek alig 28 százaléka származik Veszprém megyéből, ugyanakkor a különböző területfejlesztési forrásoknak a fele ide érkezik. Veszprém megyében az elmúlt években háromszor annyi településre és másfélszer annyi lakosra jutott valamilyen területfejlesztési támogatás, mint a másik két megyében együttvéve.

Beszédes adat, hogy Fejér és Komárom-Esztergom megyébe a rendszerváltozás óta csaknem négyszer annyi külföldi tőke érkezett, mint Veszprémbe. Érdekesség, hogy a foglalkoztatást tekintve Veszprém megye rendelkezik a legrosszabb adattal (53,1 százalék), viszont a régióban ebben a megyében a legalacsonyabb (5 százalék körüli) a munkanélküliségi ráta. Meglepő, hogy Fejér megyében jóval magasabbak az

átlagkeresetek: Fejérben egy fizikai munkás átlagosan 13 ezer forinttal keres többet, mint egy Veszprém megyei munkavállaló.

## Változó megyehatárok

Veszprém történelmi szempontból az úgynevezett királyi régió egyik legfontosabb települése. Az Esztergom–Székesfehérvár–Veszprém háromszög az Árpád-házi királyok korában az ország központjának számított: Esztergom és Fehérvár királyi székhely és koronázó város volt, Veszprém pedig Szent István feleségének választott székhelyeként a királynék városa címet viselte. A megye történelmi tradícióinak sorát a XI. században alapított veszprémi püspökség – ma már érsekség – a Veszprém-völgyi apácák, a tihanyi bencés apátság, később a zirci ciszterciek, a középkori cseszneki és a sümegi vár, a dunántúli reformátusok központjának számító Pápa, és számos egyéb kulturális örökség vitte tovább egészen napjainkig.

Veszprém megye jelenlegi gazdasági-társadalmi-kulturális helyzetének elemzéséhez elengedhetetlen a földrajzi-történelmi sajátosságok áttekintése. A megye sosem érintkezett szomszédos országokkal, mindig úgynevezett belső megyének számított, ugyanakkor a határai nemcsak a történelmi évszázadokban, de az utóbbi évtizedekben is jelentősen változtak: így például Keszthely és térsége csak 1950-ben került át Zala megyéhez, míg néhány évvel ezelőtt hét bakonyi település döntött úgy, hogy inkább Győr-Moson-Sopron megyéhez csatlakozik. Ez utóbbi változás már nem köthető valamiféle külső politikai akarathoz, kizárólag az ott élők szándékát jelezte. A megyeváltó falvak lakosainak döntése rávilágított Veszprém megye egyik legnagyobb problémájára, a közúti infrastruktúra hiányosságaira. A szomszédos megyét választók ugyanis elsősorban azzal indokolták a lépésüket, hogy Győr – bár ugyanakkora távolságra van tőlük, mint Veszprém – jóval könnyebben megközelíthető a számukra.

## Autóval és vonattal a Bakonyon át

Kétségtelen tény, a megye közúthálózata fejletlen és korszerűtlen. Gyakorlatilag nincs autópályaszakasz Veszprém megyében, csupán néhány kilométernyi rész lóg be az M7-esből Balatonvilágosnál, ám hamarosan ez is elveszhet, mivel Balatonvilágos megyeváltásra készül: szeretne Somogyhoz csatlakozni. A nyolcas számú főút mentén található Várpalota–Veszprém–Ajka kelet-nyugati tengely minősége messze kiemelkedik az összes többi főúthoz képest, pedig ebből csak a Várpalota és Veszprém közötti szakaszon lehet kétszer két sávú autópályán közlekedni, míg a Bakonyon átvezető rész télen gyakran járhatatlanná válik. Igaz, ebben hamarosan pozitív változás várható: néhány éven belül négy sávossá bővítik a Veszprémtől nyugatra fekvő szakaszt.

A megye észak-déli úthálózata katasztrófális helyzetben van. A 82-es és 83-as főutak, amelyek a zirci és a pápai kistérséget kapcsolják össze a Budapest-Graz-cal összekötő 8-as főúttal, téli útviszonyok között ugyancsak nehezen járhatók, alig található olyan elkerülő szakaszok, amelyek mentesítenék a forgalomtól az útvonalon

található településeket. A nyári főszezonban pedig a Balaton-partra irányuló forgalom válik elviselhetetlenné, különösen az M1-es autópályától Győrnél induló 82-es és a Soprontól a Keszthelyi-öböl felé vezető 84-es főutak mentén. Külön problémát jelent a Balaton partján húzódó 71-es főút nyári túlterheltsége, ami jelentős hátrányt okoz az északi partnak, hiszen a déli partszakasz az M7-es autópálya átadásával nemcsak gyorsabban közelíthető meg, de a közvetlen tóparti részekben a forgalom is elviselhetőbb lett.

A megye vasúthálózata éppen ezekben a hónapokban szenved el az eddigi legnagyobb vérvesztéseit: a MÁV reformjának keretében három vasútvonalat is megszüntettek Veszprém megyében. Márciustól nem jár a vonat Pápa–Csorna, Pápa–Környe, valamint Hajmáskér és Lepsény között. Ezeknek a szárnyaknak a felszámolását a vasúttársaság elsősorban az alacsony kihasználtsággal indokolta. Megmaradt a Balaton északi partján húzódó Balatonfőkajár–Tapolca–Boba vonal, a Celldömölk–Pápa–Győr viszonylat és a Veszprém–Győr járat, valójában azonban csak egyetlen igazán korszerű, villamosított szakasza van a megyei vasúthálózatnak: a Budapest–Szombathely vasútvonal Veszprém megyén áthaladó része.

## Aprófalvak rengetegében

A vasút- és a közúthálózat fejletlensége és elavultsága természetesen összefügg a megye domborzati viszonyaival és az egyes térségek gazdasági potenciáljával. Veszprém megyében jelenleg kilenc kistérség található: az ajkai, a balatonalmádi, a balatonfüredi, a pápai, a sümegi, a tapolcai, a várpalotai, a veszprémi és a zirci. Az egyes területek fejlettsége, népsűrűsége alaposan eltér egymástól. Míg a sümegi kistérségben például 21 településen 16 ezren élnek, addig a veszprémi kistérségben csak 21 településen közel 80 ezren.

A 4500 négyzetkilométeren fekvő Veszprém megyében jelenleg 368 ezren élnek 217 településen, ami egyébként meghaladja a vele egy régióba tartozó másik két megye összesített településszámát. Veszprém megye településszerkezete Zalával, Baranyával és Vassal mutat rokonságot: 14 város és néhány nagyobb község mellett tele van aprófalvakkal: a települések 46 százalékán – 100 helységben – 500 főnél kevesebben laknak. Ráadásul mindez egyenlőtlenül oszlik meg: a Bakonyban hatalmas területek lakatlanok, míg a Balaton északi partján és a Balaton-felvidéken egymást érik a községek.

A megye infrastrukturális ellátottsága – a víz-, a gáz- és szennyvízhálózat kiépítettsége – ma már megfelelő, ami elsősorban az uniós előcsatlakozási alapokból elnyert pályázati támogatásoknak köszönhető. A Phare-pályázatokon kívül a megye elsősorban a Sapard-programban volt sikeres, a szakemberek szerint ugyanis Veszprém megyében – különösen a vállalkozói szférában – kellően felkészültek voltak a pályázók, akik hamar megértették, hogy az Unióban nincs pénzosztás, és csak a megfelelően előkészített projektekhez lehet támogatásokat kiharcolni.

A megyei önkormányzat több éves előkészítés után 2001-re tette le az asztalra Veszprém megye és kistérségei stratégiai programját. Az anyag megfogalmazta, mi-

lyen projektek megvalósításával lehetne enyhíteni a megyében tapasztalható gazdasági-kulturális és egyéb egyenlőtlenségeket, illetve milyen beruházások szükségese a környezettudatos fenntartható növekedéshez. Ennek ellenére a megyei területfejlesztési tanács – amely évente mindössze hárommilliárd forintos támogatási keretből gazdálkodhatott – a pályázatok elbírálásakor nem tudta figyelembe venni a területfejlesztési programban foglaltakat, mivel klasszikusan tűzoltással foglalkozott, azaz vis major helyzetekben próbált segítséget nyújtani az éppen bajba jutott – vízkárral, jégkárral, aszályal vagy egyéb környezeti katasztrófával sújtott – településeknek.

## Hegemón szerepben az ezeréves megyeszékhely

A területi egyenlőtlenségek számos vonatkozásban tetten érhetők az egyes kistérségekben. A megye legnagyobb városa, gazdasági-kulturális és szakrális központja a 61 ezres lélekszámú megyeszékhely. Veszprém regionális vezető szerepét a püspökség XI. századi megalapítása óta gyakorlatilag semmi sem veszélyeztette, ma is minden területen szilárdan őrzi hegemoniáját. A rendszerváltozást követő szocialista nagyipar összeomlása talán a megyeszékhelyt viselte meg a legkevésbé.

Veszprém elmúlt másfél évtizedének gazdasági fejlődését alapvetően az határozta meg, hogy elsősorban nem a nyugati multinacionális cégek telepedtek meg a városban, hanem azok a külföldi kis- és középvállalkozások, amelyek egy évtized alatt nagyvállalatokká nőttek ki magukat. A megyehatáron túl még ma is csak kevesen ismerik például a Continental Tevest, a Valeo-t, a Ballufot, a Baldát, azokat az autóalkatrész-gyártó és elektronikai vállalkozásokat, amelyek az ismert világcégek beszállítóiként jelenleg több ezer embernek adnak munkát.

Ezek a cégek – ellentétben azokkal a multikkal, amelyek a költségcsökkentés érdekében hol az országon belül, hol az országhatárokat átlépve gyakran költöztetik az üzemüket – tartósan berendezkedtek Veszprémbe, sőt egyre szorosabbra fűzték kapcsolataikat a veszprémi Pannon Egyetemmel, így ma már számos közös kutatás-fejlesztési projekten együtt dolgoznak.

A Pannon Egyetem egyébként a város egyik lehetséges kitérési pontja: éppen a felsőoktatási intézmény elmúlt években mutatott látványos fejlődése tette lehetővé, hogy az országban egyedül a közép-dunántúli régióban jelölt ki a kormány társfejlesztési pólusokat, azaz az egyértelműen gazdasági centrumnak számító Székesfehérvár mellett a ma már jelentős egyetemi tudásközponttal rendelkező Veszprém is fejlesztési pólussá válhatott.

Veszprémbe egyébként számos nagyszabású projekt megvalósítását tervezik az elkövetkező évekre. Már megkezdődött a négyezer nézőt befogadó új sportcsarnok kivitelezése, amelynek szomszédságába magántókéből egy uszoda és egy élményfürdő épülne. Egyenként is több milliárd forintos beruházás lesz a Séd-völgy átfogó rehabilitációja, egy új belső közúti körgyűrű kialakítása, valamint a Pannon Egyetemhez tartozó tudományos-technológiai kutatóbázisnak a létrehozása. A város a veszprémi viadukt felújításához és a panelprogram továbbviteléhez is uniós pályázatokon szeretne pénzt szerezni.



## Iparvárosok – túl a traumán

A Veszprém megyei iparvárosok – Ajka, Pápa, Tapolca, Várpalota – a kilencvenes évek elején megtapasztalták a szocialista nagyipar összeomlásának összes negatív hatását, ám az új évezred első évtizedének közepére közülük Ajka és Pápa ismét gazdasági központokká váltak. Mindkét városban jól működő ipari parkok jöttek létre, amelyek részben a kiépített infrastruktúra, másrészt a képzett szabad munkaerő miatt találták meg a számításukat. Ezenkívül Pápán található a megye egyetlen termálfürdője, ami azt jelzi, hogy a város néhány éve elindult a turisztikai fejlesztések útján.

A két város közül jelenleg Pápa készül nagyobb beruházásokra: közel nyolcmilliárd forintba kerül majd a keleti elkerülő út megépítése, de az Esterházy-kastély átfofogó rekonstrukciójának költségei is elérhetik a négy milliárd forintot. Ezenkívül egymilliárd forintnál is többet kell előteremtenie az önkormányzatnak a pápai zsinagóga, és a Tarscsy Lajos Általános Iskola felújítására. Ajkán a kerékpárút-hálózat kiépítése és a polgármesteri hivatal informatikai rendszerének fejlesztése igényli a legtöbb pénzt, de egyik projekt értéke sem éri el az egymilliárd forintot.

Tapolca fejlődése az elmúlt öt évben vett újabb lendületet, a bauxitbányászat megszűnése ugyanis sokáig hátráltatta a város talpra állását. A település a közelmúltban egy ígéretes lehetőséggel gazdagodott: az önkormányzat térítésmentesen megkapta két egykori honvédségi ingatlan tulajdonjogát. A hetvenhektáros területnek és a rajta található 150 kisebb-nagyobb épületnek a forgalmi értéke több milliárd forint, amit az is növel, hogy közművesítettek, valamint közvetlenül csatlakoznak a közúthoz és a vasúthoz. Az már most biztosnak látszik, hogy az egykori Kinizsi-laktanya területén egy wellness-központ és egy élményfürdő épül majd meg, ezenkívül az ingatlanon lévő nagyobb épületek alkalmasak összeszerelő üzemek vagy logisztikai központok kialakítására is. Az egykori Csobánc-laktanyát elsősorban lakóövezetként szeretnék hasznosítani, ahol társasházak, bérlakások épülhetnek. A tervek szerint három-négy éven belül mintegy 10–12 milliárd forint összértékű beruházások valósulhatnak meg az egykori tapolcai laktanyák helyén, amelyek eredményeként 300–400 új munkahellyel gyarapodhat a város.

Az egykori szocialista iparvárosok közül az elmúlt évtizedben talán Várpalota gazdasági fejlődése maradt le a többiekétől, aminek elsősorban az az oka, hogy a rendszerváltozás előtt a lakosság döntő része a környékbeli bányákban dolgozott, az egykori bányászokat pedig a betelepülő külföldi cégek kevésbé tartották átképezhetőnek, mint a megszűnt könnyű- és gépipari állami vállalatok egykori alkalmazottait. A következő évek legnagyobb várpalotai beruházásának a főtéren álló Thuri-vár átfofogó rekonstrukciója ígérkezik.

## Zöld vegyipar a megye légtérében

Az egész megyének súlyos megrázkódtatást okozott a balatonfűzfői Nitrokémia Zrt. el-sorvadása. Az éppen 80 évvel ezelőtt alapított állami vegyipari vállalat a fénykorában – az 1970-es években – több mint hatezer embernek adott munkát, ám a rendszerválto-

zást követően sorra veszttette el a piacait, majd a kilencvenes évek második felében bezárta a kapuit. Valószínűleg a privatizáció sorsára jutott volna, csak hogy az üzem a működése során olyan súlyos környezetszennyezést okozott a környéken, hogy a kármentesítés költségeit egyetlen magánbefektető sem volt hajlandó felvállalni.

Így végül a magyar államnak kellett a zsebébe nyúlnia: az elmúlt három évben a Nitrokémia 15 milliárd forintból elvégezte a fűzfői gyártelepnek és környékének a környezeti kármentesítését. Ezek után a közelmúltban váratlan fordulat történt: a turisztikai hasznosításra alkalmatlan területen várhatóan egy hatalmas barnamezős beruházásra kerül sor, miután a Nitrokémia együttműködési megállapodást írt alá egy észti céggel egy biotechnológiai üzem felépítésére. A tervek szerint az ország első zöld vegyipari gyárában búzából – azaz környezetbarát mezőgazdasági termékből – politejsavat állítanának elő, amely a műanyaggyártás egyik alapanyaga. A két-három éven belül felépülő üzem várhatóan több száz embernek ad majd munkát.

Szintén a regionális hatású beruházások közé tartozik a veszprém–szentkirályszabadjai repülőtér fejlesztése. A hosszú évtizedekig katonai hasznosítású légi bázist tavaly kapta tulajdonba a két érintett önkormányzat, és azonnal tovább is adták a 440 hektáros ingatlant egy hazai befektető cégnek, a Budawest Zrt.-nek. A tervek szerint az objektum 2008-tól polgári repülőtérként folytathatja a működését. Ehhez a fejlesztés első lépéseként az új tulajdonos nagyjából hárommilliárd forintból alkalmassá tenné a repteret a fapados légitársaságok gépeinek a fogadására. A tervek szerint az első években napi 3–5 menetrend szerinti járat is elég lesz ahhoz, hogy a megcélzott évi 150 ezres utaslétszámot elérjék. Hosszabb távon további befektetők bevonásával összértékében akár 12–15 milliárd forintos fejlesztések is megvalósulhatnak: ipari-logisztikai-kereskedelmi központ, valamint tudományos kutatócentrum jöhet létre a légikikötő területén.

## Minőségi turizmusra hajt a Balaton

Sajátos helyzetben van Balatonfüred, amely a fejlesztési stratégiáját a történelmi hagyományok ápolására, a különböző turisztikai-idegenforgalmi fejlesztésekre alapozta. A tóparti város elmúlt évekbeli fejlődése talán az egész megyében a leglátványosabb: az úgynevezett Balaton ékköve program keretében uniós támogatással teljesen megújult a reformkori városrész, amelynek hatására magánbefektetők mintegy hatmilliárd forint értékben indítottak különböző fejlesztéseket: a közelmúltban szállodák, apartmanházak, vitorlásokikötők épültek a városban. Ráadásul Balatonfüred lendületben maradt: a következő években újabb luxusszálloda épül az egykori kemping helyén, az önkormányzat pedig a Balaton ékköve II. program keretében uniós támogatással folytatni kívánja a városrehabilitációt.

Miközben Balatonfüred fejlődése töretlen, a megye többi tóparti településén korántsem ilyen rózsás a helyzet. Bár a legfontosabb infrastrukturális beruházások mára itt is befejeződtek, hiányoznak a minőségi turizmust megcélzó nagy projektek. Ebben a következő években azok a települések léphetnek előre, ahol a Balatontourist kempingeket működtet: itt ugyanis a következő hét évre a tóparti kempingeket felvásárló SCD-csoport több tízmilliárd forintos ingatlanfejlesztéseket ígér.

Amennyiben az SCD elképzelései megvalósulnak, Balatonfüred mellett Badacsonyan, Badacsonyörson, Balatonakalin, Balatonszepezden, Révfülöpon, Aszófón, Alsóörson és Balatonalmádiban épülnek majd családi üdülőparkok, jachtklubok, naturista kempingek, minőségi hotelek. A tóparti önkormányzatokat tömörítő Balatoni Szövetség szeretné elérni, hogy azok a települések, amelyek kimaradnak ezekből a fejlesztésekből, kedvezőbb elbírálásban részesüljenek az uniós támogatások odaítélésénél, azaz a közép-dunántúli regionális fejlesztési tanács a turisztikai-idegenforgalmi pályázatok esetében vegye majd figyelembe, hogy mely tóparti községekben nem indul SCD-projekt.

Veszprém megye turizmusának fejlesztésében a Balatonon kívül a három ismert borvidéknek – a badacsonyinak, a balatonfüredi–csopakinak és a somlóinak –, a történelmi emlékhelyeknek – Sümegnek, Pápának, Tihanynak, Cseszneknek –, valamint az egyedülálló természeti értékeknek – a Balatoni Nemzeti Parknak, a Káli-medencének és a Bakonyinak – juthat kiemelkedő szerep.

A turizmusfejlesztést a megyei önkormányzat által 2004-ben elfogadott megyei marketingstratégia is kiemelten kezeli. A különböző gazdasági-tudományos programok mellett a marketingstratégia a már meglévő, nagy tömegeket vonzó rendezvények továbbfejlesztését, kibővítését is szükségesnek tartja. Így például az eddigienél is jobban ki kellene használni a kapolcsi Művészetek Völgyének, a balatonfüredi Anna-bálnak, a révfülöpi Balaton-átúszásnak, a csesznecki várban tartott koncerteknek, a Veszprém-ralinak, az alsóörsi motoros találkozónak vagy éppen a Kék Szalag vitorlásversenynek az ismertségét. A szándék komolyságát megkérdőjelezi, hogy a megyei marketingstratégia megvalósításával kapcsolatban annak elfogadása óta nem történt érdemi lépés.

## Leszakadók a Somlótól nyugatra

Veszprém megye jelenleg legelmaradottabb részének kétségtelenül a Pápától nyugatra és a 8-as főúttól északra található, a Vas megye keleti részével érintkező területek számítanak. Az évszázadok óta a mezőgazdaságra épülő térség fejletlensége a szocializmus évtizedeiben nem volt szembetűnő, ám az elmúlt másfél évtizedben az agrárium térszerkezése miatt a Somlótól nyugatra fekvő falvakban mintha megállt volna az élet. Csökkenő népesség, magas munkanélküliség, az ipari és szolgáltató cégek hiánya jellemzi a kistérséget, ami jelentősen rontja az itt élők életminőségét.

A területfejlesztéssel foglalkozó szakemberek szerint a környéken csak egy mezőgazdasági struktúraváltás, a falusi turizmus kiépítése, valamint a kisfalvak eddigienél jóval hatékonyabb összefogása, integrációja hozhatna fellendülést. A forráshiánnyal küszködő községek iskolafenntartó társulások létrehozásával faraghatnának a kiadásaikon, míg a mezőgazdasági termelőknek elsősorban olyan növények termesztését kellene preferálniuk, amelyek többek között bioélelmiszerek előállítására, vagy közvetlenül ipari felhasználásra, például az ajkai hőerőműben való elégetésre is alkalmasak. A kistérség fejlesztési koncepciója szerint a következő években elnyerhető uniós forrásokból elsősorban a falusi turizmust segítő kerékpárutak építésére, a faluképek rendbetételére, valamint a helyi intézmények felújítására költenének.

## 129 nagy projekt

Veszprém megyében jelenleg 129 olyan nagyobb, megvalósulás előtt álló projektet tartanak számon, amelyeknek a költsége meghaladja a százmillió forintot. Az bizonyos, hogy ezeknek csak egy töredéke juthat uniós támogatáshoz a közép-dunántúli regionális operatív fejlesztési program alapján most készülő kétéves akcióterv keretében, mint ahogy az is, hogy nem szükséges az összes beruházás megvalósítása a megye további látványos fejlődéséhez. Azt nem tudni, hogy a megyei önkormányzat által évekkal ezelőtt elfogadott megyei marketingstratégia megvalósítására sor kerül-e valamikor. Az viszont tény, hogy a kiválasztott jelmondat a mai napig érvényes: Veszprém a tradíciók és a lehetőségek megyéje.

---

HORVÁTH GÁBOR–SZENES ZOLTÁN–SZÉP LÁSZLÓ

## Az Európai Unió harccsoport-koncepciója

*Az elmúlt öt évben az uniós katonai együttműködés sokat fejlődött, amiben nagy szerepet játszott a 2003 decemberében elfogadott Európai Biztonsági Stratégia. A még el nem fogadott Alkotmány szerződés már az együttműködés szélesebb jogi kereteit célozta meg. Az elmélyülést mutatja, hogy az Európai Unió egyre inkább önálló koncepciókat dolgoz ki a katonai és a civil válságkezelés rendjére. Az elméleti-doktrinális alapok kidolgozása mellett megkezdődött a művelési szintű irányítás és a katonai válságkezelés szervezeti feltételeinek megteremtése. A katonai képességfejlesztés fontos elemét képezi az EU harccsoport-koncepciója, amely 2007. januárban érte el a teljes művelési képességet. A tanulmány a harccsoport-koncepció kialakulásának előzményeit, lényegét, fejlődési folyamatát, valamint az év közepétől érvényes magyar hozzájárulást ismerteti.*

### EU-gyorsreagálás – a kezdetektől a harccsoport-elgondolás létrejöttéig

A katonai gyorsreagálási képesség fejlesztésének szükségességére a hidegháború utáni, egyre szaporodó helyi vagy regionális válságok mutattak rá. A statikus szembenállást szolgáló katonai eszközrendszer mennyiségi leépülésével párhuzamosan megjelent és egyre nagyobb hangsúlyt kapott a *minőségi fejlesztéssel* kapcsolatos igény. Az elmúlt évtizedben Nyugat-Európa a tömeghad-seregek korszakából az expedíciós haderők fejlesztésének időszakába lépett, s ez az átalakulás nemzetenként eltérő nehézségekkel járt<sup>1</sup>.

A válságkezelési lehetőségek közül a *gyorsreagálás képességének* talán a katonai eszközrendszerre leginkább jellemző tulajdonságnak kell lennie. A gyorsreagálás alapvető követelménye a rendel-

1 A korábban jelentős gyarmatokkal rendelkező országok (Nagy-Britannia, Franciaország, Spanyolország) esetében ez az áttérés csupán egyfajta „hangsúlyváltást” jelentett a katonai képességek átalakításában, a kisebb volt gyarmattartóknál (Hollandia, Belgium, Portugália) pedig valamelyest „visszatérést” a XIX. század végi haderő-alkalmazás általános elveihez. Külön csoportot képeznek a hagyományosan semleges, ugyanakkor a közelmúltban aktív és folyamatos ENSZ-békefenntartó részvételt nyújtó államok (Írország, Ausztria, Finnország és Svédország), ahol ezek a követelmények jóval korábban, már a XX. század hetvenes-nyolcvanas éveiben megfogalmazódtak, ennélfogva a szükséges fejlesztési trendek is hamarabb beépültek a politikai és szakmai köztudatba. Az expedíciós műveletekre való áttérés lényegesen nagyobb erőfeszítés a hagyományosan kontinentális vagy regionális orientáltságú katonai erővel rendelkező tagállamok számára (Németország, Olaszország). Különösen Németország katonai irányultsága változott meg számottevően, mely meghatározó hatást gyakorol ma is a német fegyveres erőkre. A korábbi hidegháborús frontállam nehéz haderejének átállítását a német békefenntartó szerepvállalás követelményeinek megfelelően még nem sikerült teljesen végrehajtani. A legnehezebb helyzetű csoportban azonban valószínűleg a volt Varsói Szerződés tagállamai vannak (így hazánk is), mivel tőlük az új haderőmodellre való áttérés nem csupán egyszerű modernizációt, hanem gyakorlatilag teljes filozófiai, szervezeti, személyi és felszerelésbeli kultúráváltást követel.

kezésre állás, azaz a készenlét, amely nem más, mint a kijelölt erők és eszközök elérhetőségének időben történő garantálása. További követelményként a *telepíthetőség és a fenntarthatóság* játszik még fontos szerepet.

Az Európai Unió 2003-as haderő-fejlesztési célkitűzésében *nem különbözteték* meg markánsan a gyorsreagálás igényét. Bár elkészült „Az EU Katonai Gyorsreagálás Konceptiója” című dokumentum, a gyakorlati megvalósításban nem sikerült eredményeket elérni.

2003 nemzetközi politikai eseményei azonban felgyorsították az EU katonai válságkezelési képességeinek fejlesztését célul tűző folyamatoknak, és „irányt szabtak” azoknak. Úgy véljük, hogy az Egyesült Államok Irak elleni háborúja, a háború megvívására és a konszolidációs feladatokra létrehozott „hajlandók koalíciója” (Coalition of Willing) volt az a politikailag leginkább kézzelfogható mozzanat, amely az Unió tagállamainak egy jelentős hányadát szembeállította a védelmi területen is nélkülözhetetlen, mélyebb uniós együttműködés szükségességével. Azon túl, hogy az iraki konfliktus megosztotta az Uniót, közvetve kialakította azt a „keménymagot” is, amely már nem kizárólag – sőt, már nem is főképpen – a NATO-ban, hanem az EU-ban látta a katonai együttműködés zálogát. A tagállamoknak ez a csoportja (Franciaország, Németország, Belgium, Luxemburg) úgy vélte, hogy a koncepcióváltást gyakorlati lépésekkel is alá kell támasztani. Többek között önálló uniós műveleti parancsnokság létrehozását szorgalmazták Belgiumban („Tervuren-kezdemenyezés”).

Az EU 2003 tavaszán már birtokában volt az első katonai válságkezelő tevékenység során szerzett tanulságos tapasztalatoknak. A macedóniai CONCORDIA<sup>2</sup>-művelet egyszerre mutatott rá a NATO-EU együttműködés („a Berlin Plusz”) lehetőségeire és korlátaira. Mivel a szerepvállalás a NATO által biztosított erők, eszközök és képességek igénybevételével történt, az EU döntéshozatali autonómiája a művelet beindulása után komoly korlátokkal szembesült.

Az európai önálló válságkezelő szerepvállalás természetes helyszínéül Afrika kínálkozott. A kontinens újra és újra fellángoló konfliktusok meghaladták (és mind a mai napig meghaladják) az ENSZ békefenntartó tevékenységének lehetőségeit, és a gyermekbetegségekkel terhelt önálló afrikai multinacionális kezdeményezések (Afrikai Unió – AU, ECOWAS) krónikus forrás- és képességhiányokkal küzdöttek. A térségben a NATO nem látott (és ma sem lát) olyan nemzetközi feszültségforrást, amely veszélyeztethetné a Szövetség tagjainak biztonsági érdekeit. Ezért a NATO csak a más térségekben folytatott, intenzív műveletekben (Afganisztán) lekötött kapacitások függvényében vállalkozik afrikai szerepvállalásra (lásd például a darfuri logisztikai műveletet). Ebben a biztonságpolitikai környezetben került sor a gyakorlatilag „francia irányítású” ARTEMIS<sup>3</sup>-műveletre, amely felbecsülhetetlen értékű tapasztalattal járult hozzá az EU gyorsreagálási koncepciójának kialakításához.

Az európai gyorsreagálás rövid történetében fontos szerepet játszott a *francia-angol* bilaterális kezdeményezés, amit a két ország államfője 2003. no-

2 Concordia: latin eredetű szó, egyetértést, összhangot jelent.

3 Artemis a női erény védelmezője, az asszonyok pártfogója és a vadászat istennője az ókori görögöknél.

vember 24-én, a *londoni csúcscrtekezle-* *ten* tett. A találkozóról kiadott nyilatko- *zat* („Az európai együttműködés erősíté- *se a biztonság és a védelem területén*”) *említi* elsőként a harccsoportokat az eu- *rópai katonai válságkezelés gyorsreagá-* *lású elemeiként.*

Valószínűsíthető, hogy a gondolat tér- *nyerését* – mint az Unió eddigi, rövid tör- *ténelmi távlatlalt bíró biztonság- és véde-* *lempolitikai áttöréseit általában* – ezúttal *is a világpolitikai fejlemények, jelesül az* *EU-tagállamok és az Egyesült Államok vi-* *szonyának dinamikája tette lehetővé. Az* *elhúzódoó iraki válság, a francia diplomá-* *ciai offenzíva, a brit belpolitikai válságból* *való „kitörés” megcélozta a NATO és az* *EU viszonyának újrendezését, az önálló* *EU-válságkezelés gyorsreagálási eszkö-* *rendszerének megteremtését. A fejlemé-* *nyek a Berlin Plusz megegyezés megköté-* *sének és a Tervuren-kezdeményezés ku-* *darcának évében különös hangsúlyt kap-* *tak. Éppen ezért nem tűnik túl merésznek* *az a következtetés, hogy a harccsoport-el-* *gondolás nem más, mint az Európai Unió* *akkori* (a nagyjából a jelenleginek is meg- *felelő) belső erőviszonyainak legjobban* *megfelelő politikai kompromisszum egyik* *védelempolitikai vetülete. Ez a kompro-* *misszum a NATO-elkötelezettségű és a* *nagyobb európai önállóságra törekvő tag-* *államok között kismértékben az utóbbiak* *számára kedvezően jött létre.*

A kezdeményezést útnak indító két *tagállam hamarosan meggyőzte az EU* *harmadik vezető tagállamát, Németor-* *szágot is az új gondolat szükségességé-* *ről. A gyakorlatban a harccsoport-kezde-* *ményezés így az Unió mindhárom vezető* *tagállama által fémjelzett fejlesztési* *iránnyá vált. Nem volt nehéz elfogadtat-*

ni a gondolatot az akkori uniós elnöksé- *gét ellátó Olaszországgal* sem, így a harc- *csoport-elgondolás hivatalos közösségi* *szakpolitikai irányt kapott.*

Az elnökség a téma kidolgozását mind *politikai (Politikai és Biztonsági Tanács –* *PSC), mind katonai (Katonai Bizottság –* *EUMC) oldalon hamarosan napirendre* *tűzte, és a 2004. első felében elnöklő Ír-* *ország számára mandátumként át is ad-* *ta. Az ír EU-elnökség szintén kedvező-* *nek bizonyult az elgondolás szempontjá-* *ból: az erőteljes ENSZ-kötődésű Írország* *ugyanis sokat tett az elgondolás ENSZ-* *en belüli elfogadásáért, illetve kívánatos-* *ságának elismertetéséért.*

A közös francia-brit-német kezdemé- *nyezés főbb jellemzőit 2004 januárjá-* *ban, a védelempolitikai igazgatók dublini* *tanácskozásán vitatták meg, és elfogad-* *ták a kidolgozás szakpolitikai irányelveit* *és paramétereit.*

Az első részletes vitára 2004 februárjá- *ban került sor, először az EU Katonai Bi-* *zottságában, majd néhány nappal azt köve-* *tően a Biztonságpolitikai Bizottságban is.* *Míg a PSC-ben alapvetően a döntéshozatali* *eljárás időtartamának meghatározása, to-* *vábbá a harccsoportok alkalmazásának* *földrajzi helye, illetve távolsági mutatói* *uralták a tárgyalótermet, a Katonai Bizott-* *ságban a katonai-technikai jellegű, pragma-* *tikus kérdések (készenléti idő, összetétel,* *felkészítés és képzés, hitelesítés, vezetés* *és irányítás) részleteinek megvitatása nyújtot-* *ta el a megfelelő EU-szintű koncepció kidol-* *gozásának folyamatát. Az elképzelést a Ka-* *tonai Bizottság – hatodik olvasatban –* *2004. június 14-én fogadta el. A részletek* *kidolgozása tovább folytatódott, és az egy-* *séges, teljes harccsoport-koncepciót az* *EUMC 2006 októberében hagyta jóvá.<sup>4</sup>*

4 Vö. ESDP Newsletter, January 2007.

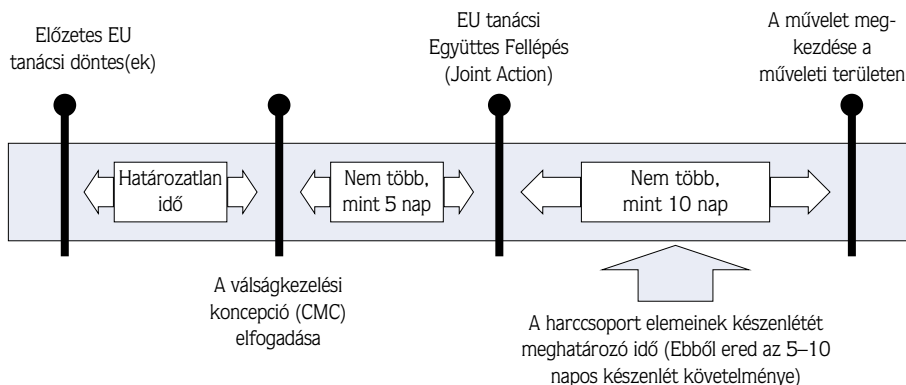
## A harccsoport-koncepció lényege

A harccsoport-koncepciót tartalmazó *dokumentum* önmagában nemcsak a szakpolitikai és katonai kérdéseket, hanem a rendszerbe állítás *ütemtervét* is tartalmazta a koncepció megszületése (2004 közepe) és a harccsoportok teljes készenlétének elérése (2007. január) közötti időszakra.

A harccsoport az *EU gyorsreagálási elemeinek speciális formája, egy megfelelő katonai képességekkel bíró és időben garantálható válaszlehetőség* az Unió gyorsreagálást igénylő, válságkezelő műveletei során. A harccsoport olyan hatékony, hiteles, gyorsan telepíthető és koherens kötelékcsoomag, amely az önálló műveletekre vagy a nagyobb volumenű műveletek kezdeti szakaszára alkalmas minimális erőnagyságot biztosít. Alapját összefegyvernemi, zászlóalj méretű szárazföldi alegység képezi, amelyet harctámogató és harckiszolgáló elemekkel erősítenek meg. Uniói harccsoport a nemzeti felajánlás mellett a *többnemzetiség elvén* alapuló megoldással is létrejöhet, mégpedig egy keretnemzet szervező te-

vékenysége révén, vagy a tagállamok multinacionális koalíciójával. Az interoperabilitás és a katonai hatékonyság minden esetben kulcsfontosságú alapkövetelmény. A harccsoporthoz csatolni kell egy (kötelék)parancsnokságot (FHQ), továbbá előre azonosított, műveleti és stratégiai szintű alkalmazást elősegítő elemeket (enablers), mint például a stratégiai szállítók vagy a logisztika. A harccsoportokkal szemben követelmény az, hogy a politikai döntést követően tíz napon belül megkezdjék a tevékenységet a műveleti területen.

Ez azt jelenti, hogy a harccsoportba tartozó, illetve az azt támogató szervezeteket olyan erőkből, eszközökből kell képezni, amelyek 5–10 napos készenlétben vannak. Ez *átfogó követelmény* valamennyi tagállam számára. Ugyanakkor a tagállamok ennél rövidebb készenlétű erőkkel is hozzájárulhatnak a harccsoporthoz. A harccsoport többféle lehetséges küldetést kaphat. Nagyságát illetően mintegy 1500 fős létszámmal számolnak, ugyanakkor a konkrét küldetésre vonatkozó összetételt a kijelölt műveleti parancsnok (OpCdr) határozza meg. A légi, tengerészeti és egyéb hadműveleti



1. ábra. A harccsoport készenlét követelményei



és stratégiai szintű alkalmazást elősegítő elemek összetételét a konkrét követelményeknek megfelelően kell meghatározni. A harccsoportnak szüksége van előre kijelölt fogadó, várakozási és továbbítási (RSOM) képességekre, megfelelő önvédelemre (közelbiztosításra), amelynek mértéke a fenyegetettségétől és a befogadó nemzet lehetőségeitől függ. A harccsoportnak fenntarthatónak kell lennie a művelet befejezéséig, vagy a felváltó erők beérkezéséig. Tervezési alapkövetelmény a harccsoport 30 napos kezdeti műveleti fenntarthatósága, amely 120 napig meghosszabbítható a megfelelő utánpótlás biztosításával. Mivel a harccsoport alapját képező gyalogos zászlóalj és a vezetését ellátó (kötelek)parancsnokság között szoros kapcsolatnak kell lennie, ezért az interoperabilitás és az előzetes közös felkészítés (kiképzés) ugyancsak követelmény.

A harccsoportok méretét, összetételét és pontos darabszámát a *valószínű alkalmazási követelmények*, illetve az EU által vezetett katonai válságkezelési műveletekre vonatkozó *ambíciószint* alapján lehet pontosan meghatározni. A tagállamok elkötelezték magukat az Európai Unióról szóló Szerződés 17/2 paragrafusaiban felsorolt (gyakorlatilag a Nyugat-európai Unió „petersbergi feladataival” megegyező), illetve az Európai Biztonsági Stratégiában említett (a „Petersbergen túlmutató”) hatékony gyorsreagálású akciók végrehajtása mellett. Bár a harccsoport(ok) képesek lennének valamennyi feladat végrehajtására, alkalmazásuk – képességeiknél fogva – leginkább a *válságkezelő műveletek harci mozzanataiban* érvényesülhet, értelemszerűen figyelembe véve a méretükből fakadó korlátokat. Az ilyen műveletek általában (de nem kizárólag) *ENSZ-felkérésre* vagy

*ENSZ-mandátum* alapján valósulhatnak meg. Bár a bevetés valószínű földrajzi helye az Unión kívül bárhol lehet, a konkrét gyors reakciót igénylő térségek azonosítása és elemzése megkönnyítheti a felkészítés helyes koncentrálását. A konkrét földrajzi térségek azonosításában a dokumentum szerint az Európai Biztonsági Stratégia elemzése, illetve a folyamatosan naprakészen tartott EU válságfigyelő-lista (EU-Watchlist) segíthet. (Ennek eredményei a jövőbeli kidolgozó munka során realizálódhatnak.) Tervezési alapként a Brüsszeltől számított mintegy *6000 km-es sugarú körben* számíthatunk a harccsoportok bevetésére. Az Uniónak képesnek kell lennie *egyszerre több gyorsreagálású művelet* végrehajtására is. Az uniós haderő-katalógusban foglaltak, továbbá a tagállamok egyéb elkötelezettségeinek figyelembevételével egyidejűleg *kettő, egyenként egy-egy harccsoporttal végrehajtandó válságkezelési művelet* képezi a jelenleg reálisan megvalósítható katonai ambíciószint alapját. A két művelet közel azonos időben való megindítására való képesség ugyancsak része az előbb említett ambíciószintnek. Az első becslések még 7–9 harccsoportról szóltak, de a felajánlott erőcsomagok száma folyamatosan nőtt. *A legfrissebb tervek már 18 harccsoport felállítását célozták meg.* A szükséglet végső megállapítása a további kidolgozó munkától függ. Világossá vált azonban, hogy *egyidejűleg csak két harccsoport 5–10 napos készenlétben tartása alapvető fontosságú.*

A koncepció megvalósításában nagyon fontos szerepet játszik a tagállamok elkötelezettsége, különösen a multinacionális harccsoportok és a hozzájuk csatolt elemek hitelessége miatt. A harccsoportok létrehozása során a tagállamok

gyorsreagálásra képes erőinek, eszközeinek és képességeinek felajánlása döntő jelentőségű. A harccsoportok készenlétének naprakészen tartását az EU Katonai Bizottsága a Katonai Törzsön (EUMS) keresztül valósítja meg. A dokumentum külön felhívja a figyelmet az *eljárás rugalmasságának* biztosítására. Azonban lényeges leszögezni, hogy a harccsoport(ok) bevetése fölötti *végző engedélyezési jogot a tagállamok minden esetben maguknak tartják fenn*. (Azaz az előzetes felajánlás és a készenléti helyzetben tartás nem jelent automatikus bevetést egy konkrét válság esetében, ezt a jogot minden esetben a csapat-hozzájáruló tagállam gyakorolja.)

A harccsoport-dokumentum utal a közös normatívák (standards) szükségességére, a felkészítés-kiképzés reális és rendszeres végrehajtására (ez különösen a többnemzeti harccsoportok esetében kulcsfontosságú). Kívánatos, hogy a kiképzés során mind a harccsoportot alkotó szervezetek, mind a hozzájuk rendelt egyéb (légi szállító, haditengerészeti stb.) elemek begyakorolják a közös tevékenységet. A harccsoport teljes műveleti készenlétét (FOC) lehetőleg *egy a teljes állománnyal és a technikai eszközök bevonásával végrehajtott gyakorlatnak* kell megelőznie, amely egyben hitelesíti is a harccsoport készenlétét a műveletek végrehajtására. Az értékelés (certification) a harccsoportot alkotó tagállamok nemzeti felelősségi körébe tartozik, jóllehet az EU Katonai Bizottsága átfogó iránymutatást ad és figyelemmel kíséri a hitelesítés végrehajtását.

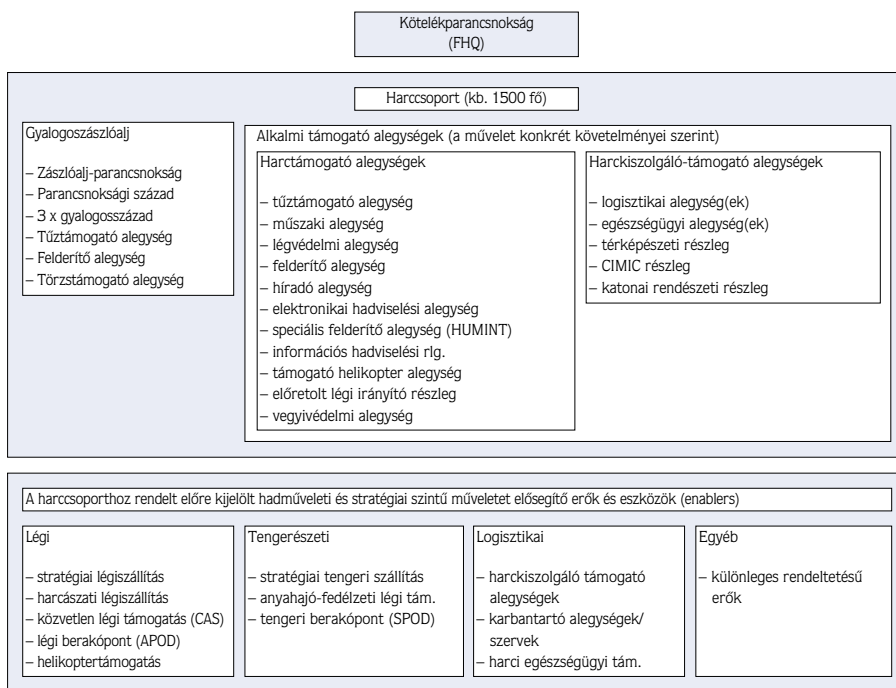
A harccsoportok telepíthetősége a készenlét kulcsfontosságú eleme. A harccsoportok telepítéséhez szükséges erők, eszközök és képességek biztosításáért a harccsoportot felajánló tagál-

lam(ok) felelnek. A fenntarthatóság biztosítása ugyancsak tagállami felelősség, figyelembe véve azt a tényt, hogy a telepítés közege az esetek többségében olyan térségben lehet, ahol a befogadó nemzeti támogatás szerény vagy egyenesen nem is létezik.

A koncepcióban külön helyet kap a NATO Reagáló Erővel (NRF) kapcsolatos komplementaritásra vonatkozó igény. Ez különösen azon tagállamok esetében lényeges (mint például Magyarország), amelyek ugyanazon erőket kívánják felajánlani a jövőben az EU harccsoportjaiba, illetve az NRF-be is.

A vezetés és irányítás kérdéseiről szólva a koncepció kiemeli a *keretnemzeti elv* széles körű alkalmazását, továbbá – a rövid készenléti időből fakadóan – a *vezetési struktúrák készenlétének* arányos biztosítását. Nagy hangsúlyt helyez a dokumentum a döntő fontosságú vezetési elemek (műveleti parancsnokság – OHQ, csapatparancsnokság – FHQ) gyors beazonosítására és kijelölésére. A műveleti parancsnokságra a kézenfekvő (és preferált) megoldást az EU Katonai Törzsön belül működő műveletirányító központ (Operations Center) kínálja. A harccsoport magja és a csapatparancsnokság közti szoros kapcsolat pedig azt igényli, hogy *a kötelekparancsnokságot a harccsoportot felajánló tagállam(ok) biztosítsák*. A kötelekparancsnokság nagysága és összetétele a harccsoport és a támogató elemek konkrét elvonuló állományától függ.

A dokumentum kitér még az előzetes tervezés fontosságára az *EU válságfigyelő-lista* alapján. Ennek az előtervezési igénynek a strukturális alapjait teremtette meg az uniós katonai szervezeti átalakulás (bővülés) részeként létrehozott polgári-katonai részleg (Civil-Military Cell).



2. ábra. Az EU „harccsoportcsomag” elméleti összetétele

Ez természetesen nem pótolja a harccsoport bevetése előtt végrehajtandó (szükségszerűen gyors) művelati tervezést. A dokumentum említi a harccsoportok alkalmazását elősegítő jogi és pénzügyi rendelkezések fontosságát, amelyre a tagállamoknak fel kell készülniük.

A harccsoport-koncepció mellékletben rögzíti a „harccsoportcsomag” elméleti összetételét. Az általános felfogás szerint a harccsoportok által megvalósítandó feladat komplexitása és a stratégiai elemek összehangolása miatt ennek a zászlóalj szinttől magasabb, nagyjából *dandárszintű parancsnoksági struktúrának* kell lennie. Külön csoportot képeznek a „csotagon” belül a harccsoportozz rendelt, előre kijelölt, hadművelleti és stratégiai szintű műveletet elősegítő erők és eszközök (enab-

lers), amelyeknek nagyságáról és összetételéről szintén a konkrét helyzet követelményei alapján intézkednek.

## A harccsoport-koncepció megvalósítása

2004 második felétől kezdve közösségi szinten, illetve a tagállamok multilaterális és kétoldalú kapcsolatainak fórumain folyt a harccsoportok előkészítése. Ez a folyamat napjainkban is teljes lendülettel halad.

Politikai téren megkezdődött a *tagállamok belső döntés-előkészítő tevékenysége*, a kialakított elgondolásnak megfelelő erők, eszközök és képességek azonosítása, a lehetőségek felmérése. Már a koncepció kidolgozása során kezdetét vette az esetleges

multilaterális harccsoportokhoz számba jöhető partnerek kiválasztása, megtörténtek az első kapcsolatfelvételek a tagállamok között. Az államok politikai döntéshozatalát jelentősen befolyásolta a viszonylag rövid határidő. A Tanács döntésének megfelelően ugyanis 2004 novemberében, az uniós védelmi miniszterek találkozásánál kellett az első felajánlásokat megtenni EU-harccsoportokban való részvételre. Az már akkor is várható volt, hogy a kezdeti elgondolás kidolgozói – Franciaország és az Egyesült Királyság – már az átmeneti művelési képesség (IOC) időszakában, azaz gyakorlatilag *2005 januárjától önálló nemzeti harccsoporttal* kötelezik el magukat a gyakorlati megvalósítás mellett. Mások – főként az Unió közepes és kisebb tagállamai – alapvetően *keretnemzeti vagy multinacionális* megoldásban gondolkodva, a már létező, alapvetően regionális katonai együttműködési kapcsolataikra építve igyekeztek elmozdulni a gyakorlati megoldás felé. A képesség-felajánlási konferencián (MCCC)<sup>5</sup> a tagállamok összesen 13 harccsoport és más részképességek (niche capability) létrehozását jelentették be.<sup>6</sup> A felajánlások azóta is – a félévenként szervezett harccsoport-koordinációs konferenciákon – folya-

matosan érkeznek az EU-hoz. 2007. január 1-jén lépett szolgálatba az *első teljes értékű felajánlás, a német- holland- finn több-nemzeti harccsoport formájában*.

A felkészülés során a közösségi intézmények és az érintett tagországok meghatározták és folyamatosan finomították a harccsoportokkal szemben támasztott átfogó követelményeket. Ezek olyan általános tulajdonságokra utalnak, amelyekre a harccsoportok felállítása és működtetése során szükség van. Az egyik ilyen képesség a *felhasználhatóság* (availability). Ez alatt az értendő, hogy a tagállamok felelősek azért, hogy az általuk felajánlott kötelek a meghatározott időszakban *gyakorlatilag is elérhető legyen*, azaz ne legyen más irányba elkötelezve. Külön hangsúlyt helyeztek arra, hogy a nemzeti korlátozások (caveats) és megkötések (restrictions) világosan be legyenek jelölve a felajánlás során. A másik átfogó követelmény az *alkalmazhatóság és a telepíthetőség* (employability and deployability). Ennek a követelménynek az alapvető tartalma az, hogy a harccsoportnak a hozzá rendelt vezetési ponttal (FHQ), továbbá a telepítést lehetővé tevő képességekkel (enablers) együtt oly módon kell készenlétben állnia, hogy a

5 Declaration of the Military Capability Commitment Conference: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/misc/82761.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/82761.pdf)

6 A konferencián a miniszterek megerősítették korábbi harccsoport-felajánlásait, illetve további felajánlásokat jelentettek be. A felajánlások értelmében 13 harccsoport jön létre (francia, olasz; spanyol; brit; francia-német-belga-luxemburgi-spanyol; francia-belga; német-holland- finn; német-osztrák-cseh; olasz-magyar-szlovén; olasz-spanyol-görög-portugál; lengyel-német-szlovák-litván-lett; svéd-finn-norvég; brit-holland). Speciális képességet ajánlott fel Ciprus (orvoscsoporthoz és infrastruktúra), Litvánia (víztisztító egység); Görögország (athéni Sealift Co-ordination Center) és Franciaország (FHQ). Magyarország megerősítette az IT-HU-SL harccsoportban való részvételét 2007-től, egyúttal hangsúlyozta a harccsoporttervezés (BG pool) és az NRF-rotáció összehangolásának szükségességét. Görögország, Portugália és Csehország jelezte, hogy később növelni kívánja részvételét, ezért további felajánlásról egyeztetet a partnerekkel. Észtország 2008-tól tervez felajánlást a Nordics BG-ban. Írország és Málta megerősítette: támogatja a koncepciót, a felajánlásról később dönt. Formálódóban van a görög-bolgár-román és ciprusi (HELBROC), valamint az olasz-török-román harccsoport is. A 2006. október 27-én megtartott harccsoport-koordinációs értekezlet (Battlegroup Coordination Conference, BGCC) szerint 25 EU-tagország, egy tagjelölt ország és egy nem EU-NATO tagország tervezi a harccsoport készenléti szolgálatot az elkövetkező 5 évben ellátni.

meghatározott időhatárokon belül (azaz a Tanács együttes fellépését – Joint Action – követően legkésőbb a 10. napon) képesek legyenek a mandátumban foglalt feladat végrehajtására a műveleti területen. A korábban említett felhasználhatósággal összefügg, de azzal össze nem keverendő a *készenlét* (readiness) követelménye, amely 5–10 napban lett megjelölve. Követelmény még a *rugalmasság* (flexibility), amelynek tartalma gyakorlatilag a széles skálán mozgó küldetések minden egyes fajtájának (a skála alsó szélén található humanitárius műveletektől a legintenzívebb fajtáig, a harcoló felek erővel történő szétválasztásáig) eredményes végrehajtása. Az *összekapcsolhatóság* (connectivity) alapvetően a harccsoport és a támogató erők vezetésére és irányítására, ezen belül technikailag a híradó és az informatikai rendszerek közös működtetésére utal, méghozzá összhaderőnemi (joint) környezetben. A *fenntarthatóság* (sustainability) követelménye a már említett 30–120 napos folyamatos végrehajtásra való képesség személyi és anyagi-technikai vonzatát hangsúlyozza. A *túlélési képesség* (survivability) a kötelék-önvédelemre vonatkozó (ideértve a „baráti tűz incidensek elkerülését”) kívánalmakat rögzíti. A kötelék *egészségügyi biztosítása* (medical force protection) a személyi állomány pszichológiai, fizikai és egészségi alkalmassági követelményeit tartalmazza, de utal a megszokottól eltérő műveleti terület környezeti tényezőiből fakadó, már a felkészülés időszakában végrehajtandó pótlólagos egészségvédelmi előírásokra is (oltások, immunizálás, járvány megelőzés stb.). Az *interoperabilitás* (interoperability) követelménye többretegű. Egyrészt előírja a harccsoporton belüli együttes működés feltételeit (nyelvi, technikai, eljárásbeli), másrészt hivatkozik a NATO-követelmények és -eljárások ismeretére (amelyek mellett az EU

csupán kiegészítő eljárásbeli elemeket alkalmaz), harmadrészt rámutat a más nemzetközi szervezetekkel (ENSZ, AU stb.), különösen a harccsoportot felváltó követő kötelékekkel való együttes működés kívánalmaira is.

A felajánlások koordinációjára az EU kidolgozta a harccsoportok létrehozásának intézményesített mechanizmusát. Az alapelvek rögzítik, hogy jöllehet a tagállamok harccsoport-felajánlásának időtartama nincs korlátozva, *féléves (hat hónapos) periódusokra* tervezik a készenlétet (ez alapvetően a harccsoportok és a NATO NRF-elkötelezettség közötti összhang megteremtése miatt lehet fontos az érintett tagállamok számára). A harccsoport-létrehozás az *elkötelezettség lépésenkénti erősítésén keresztül valósul meg* a kezdeti felajánlástól a határozott elkötelezettségig. A tervezés során *5 éves tervezési időtartammal* számolnak. A tervezési időszakban *hathavonta* kerül sor rendszeres harccsoport-koordinációs konferenciára (BGCC), amelyen a felajánlások megtehetőek. A felajánlásokat ezeken a konferenciákon hozzák összhangba a követelményekkel és az esetleges részképesség-igényekkel.

A konferenciáknak – az elkötelezettség lépcsőzetes erősítése érdekében – *három* célkitűzésük van. Egyrészt feljegyzik a kezdeti felajánlásokat (initial offers), amelyeknek az elkövetkező 3,5 éven túli időszakra vonatkozóan kell megtörténniük. E mozzanat során a felajánlott harccsoport tervezett készenléti időtartamát és a harccsoportra vonatkozó, a tagállamok által rendelkezésre bocsátott más információkat (összetétel, korlátok stb.) rögzítik. A másik cél a konkrét harccsoport-felajánlás rögzítése, amely a konferenciát követő 3,5–1,5 év közötti időszakra vonatkozóan történik.

Ekkor hangolják össze a felajánlásokat (elsősorban időben), és ekkor történik meg a harccsoportra jellemző képesség-hiány részképességekkel vagy más módon történő előzetes orvoslása. (A hátralévő minimum 1,5 évnek elegendőnek kell lennie a harccsoporthoz eredetileg nem tartozó részképesség-elemekkel való közös tevékenység begyakorlására és ellenőrzésére). A konferencia harmadik eleme a 0,5 és 1,5 év közötti időintervallumra vonatkozóan a részletes harccsoportcsomag elkötelezettségének megerősítése. E mozzanat során az érintett tagállamok már *részletes adatokat* szolgáltatnak az Unió részére, összehangolják a kiképzési rendezvényeket, és sor kerül más, a készenlétet konkrétan szolgáló intézkedések (pl. légi szállítási kezesítések megkötése stb.) meghozatalára is. Fontos megjegyezni, hogy a hathavonta, gördülő rendszerben megtartott harccsoport-létrehozási konferenciák *nem helyettesítik a konkrét bevetésre vonatkozó haderő-generálási folyamatot*. Ezzel párhuzamosan egyszerűsíthetők is azt, amennyiben a készenlétben álló harccsoportcsomag a létrehozandó EU-kötelék magját képezi.

A koncepció foglalkozik a *harccsoportok kiképzésével, a felajánlott erők felkészültségének értékelésével*. Egyetértés van abban, hogy a harccsoportok felkészítésére *részletes szabványokat és kritériumokat* kell kidolgozni, ami elsősorban a résztvevő tagállamok felelőssége. Az EU Katonai Bizottsága csupán informálódik a harccsoportok felkészítésének

folyamatáról, a tagállamok tájékoztatása alapján. Az EU Katonai Törzse ugyanakkor koordináló szerepkört lát(hat) el a harccsoport és a felajánlott kötelékparancsnokságok között, valamint közvetít(het) a tagállamok között a felkészítési rendezvényekhez való (megfigyelői vagy résztvevői) csatlakozás megkönnyítése érdekében. Ez a „clearing house” funkció különösen az időben párhuzamosan lehetséges harccsoportok esetében lehet értékes. A BG dokumentum külön kihangsúlyozza a lehetséges bevétel(ek) földrajzi térségére vonatkozó *konkrét felkészülés fontosságát*. Ennek lényegi részét képezi a felajánlott erők készenlétének ellenőrzése, hitelesítése, ami tagállami felelősség marad. *A hitelesítés két lépcsőben történik*. Elsőként az egység/alegység szintű hitelesítésnek kell megtörténnie, melynek során a harccsoportba kijelölt alegységeket kell levizsgáztatni a feladat végrehajtására való alkalmasságból. Második lépés a harccsoportcsomag közös (együttes) ellenőrzése, amikor a teljes kötelék (és ezen belül a megerősítő elemek) felkészültségét veszik górcső alá.

A tagállamok kötelesek az EU Katonai Bizottságának bemutatni a felajánlott harccsoportok *gyakorlat- és hitelesítési programját*, továbbá kötelesek a Bizottságot tájékoztatni az *egység szintű ellenőrzések* megtörténtéről. Az EU Katonai Törzse – megfigyelői minőségben – részt vehet a teljes harccsoport felkészültségének mérését célzó tevékenységben.<sup>7</sup> A Katonai Törzs egyébként köteles nyilván-

7 2007-ben szolgálatba lépő német-holland- finn harccsoport felkészültségét a 2006. novemberben, Németországban megtartott, „European Endeavour 06” gyakorlat ellenőrizte. A francia-belga harccsoport 2006 szeptemberében, a „Quick Responce 06” gyakorlaton végezte el az alkalmassági felkészültség mérését. Ilyen „vizsgagyakorlatokat” a többi harccsoportok is terveznek. A svéd vezetésű Nordic Harccsoport 2007 júliusában, az „Illuminated Summer” gyakorlaton, a görög irányítású „HELBROC” Harccsoport 2007 májusában, az EVROP II-07” kiképzési feladaton ellenőrzi a felkészültséget.

tartani minden, a harccsoportok listájához kötődő felkészítési és hitelesítési rendezvényt, amelyről a Katonai Bizottságnak meghatározott időközönként jelentést is tesz. Fontos kihangsúlyozni, hogy a harccsoport készenlétéről az EU Katonai Bizottsága tájékoztatja a Biztonságpolitikai Bizottságot (PSC) is.

A tagországok a 2005/2006. évi ajánlások és a részleges műveleti készülség során szerzett tapasztalatok alapján véglegesítették az EU-harccsoportok feladatrendszerét. A kidolgozáshoz felhasználták a 2010-es haderő-fejlesztési célkitűzések (HHG) válságkezelési forgatókönyveit. Ezek alapján a harccsoportoknak – akár egyedüli katonai komponensként, akár nagyobb válságkezelési erőcsoportosítás részeként – a következő feladatok végrehajtására kell felkészülniük:

- válságmegelőző műveletek (megelőző telepítés, lefegyverzési műveletek, embargó operációk);
- a harcoló felek erővel történő szétválasztása (válságkezelés, béketemertés, közlekedési, utánpótlási vonalak biztosítása);
- stabilizációs és rekonstrukciós műveletek, illetve katonai segítségnyújtás harmadik ország részére;
- evakuációs műveletek (ellenséges környezetben végrehajtott evakuációs műveletek, nem harcoló állampolgárok kimenekítése);
- a humanitárius műveletek segítése (természeti katasztrófák következményeinek felszámolása, migráció elősegítése biztonságos környezetbe).

Az Unió harccsoport-konceptójának gyakorlatba történő átültetésével megkezdődött a mindennapi végrehajtó tevé-

kenység. A konferenciákon felvállalt határidőknek megfelelően a tagállamok végzik a harccsoportok összeállítását, felkészítését, kiképzését és hitelesítését a teljes műveleti készenlét elérése érdekében. Konkrét intézkedésekkel teremtik meg a harccsoportok alkalmazásához elengedhetetlenül szükséges stratégiai és harcászati szállítóképességek rendelkezésre állását, és létrehozzák azokat az anyagi és eszközkészleteket, amelyek lehetővé teszik a harccsoportok műveleteinek fenntarthatóságát. Kialakítják azokat a belső és nemzetközi jogi (bilaterális, multilaterális) alaptereket, amelyeken belül a harccsoportok zökkenőmentes tevékenysége hitelesen biztosítható.<sup>8</sup> Végül a megvalósításhoz fontos a megfelelő költségvetés, amelynek keretében rögzítik a készenlétben tartáshoz, a felkészítéshez és az esetleges bevetéshez szükséges előirányzatokat.

### Viták a harccsoportok alkalmazásáról

A koncepció kidolgozása és a teljes műveleti készenlét elérése során politikai és szakmai viták lángoltak fel a harccsoportok lehetséges alkalmazásáról két külpolitikai relációban, az *EU-ENSZ*, és az *EU-NATO kapcsolatrendszerben*. Mivel ezek a kérdések alapvető hatást gyakorolhatnak az EU-harccsoportok alkalmazására, a továbbiakban ezen összefüggéseket vizsgáljuk.

Az ARTEMIS-művelet tapasztalatai rávilágítottak arra, hogy az EU gyorsreakciós elemeinek alkalmazása *jelentős hiányt képes pótolni* az ENSZ békefenntartó tevékenységében. A világszervezet

8 Magyar részről ez a jogi folyamat 2005. novemberében-decemberében zajlott.

válságkezelő képességeit a jelentkező igények egyébként is messze meghaladják, ezért természetes, hogy fokozott érdeklődés tapasztalható a regionális szervezetek ilyen irányú képességeinek igénybevételére. Az EU és az ENSZ kapcsolatára az elmúlt években a folyamatos közeledés volt jellemző. Ennek egyik csúcspontja volt a 2003 szeptemberében kiadott Közös Nyilatkozat az ENSZ és az EU válságkezelési együttműködéséről. Javult a közös EU-ENSZ Irányító Csoport (Steering Board) tevékenysége, megállapodás született a két szervezet között a zárt információk cseréjéről, a soros EU-elnökségek több stratégiai és műveleti tanácskozást, konferenciát és szemináriumot szerveztek az együttműködés fejlesztésére.

A stratégiai diskurzus rámutatott, hogy az *ENSZ elvárásai és az EU által biztosítható képességek, erők, eszközök között lényeges különbség* mutatkozik. Az ENSZ az Uniótól a békefenntartásban mindenekelőtt gyorsreagálást vár, mivel erre a világszervezetnek lényegében nincs képessége. Egyrészt a konfliktus kialakulásakor szükség van a korai belépő (early entry) típusú műveletekre, melyekre a konfliktusok váratlan eszkalációja során is sor kerülhet. Ennélfogva egyre inkább teret nyer az „áthidaló művelet” („bridging operation”), illetve az „áthidaló erők” („bridging force”) fogalma. Erre a típusú műveletre az EU harcsoport-konceptiója adhat egyfajta gyakorlati választ. Másrészt az ENSZ válságkörzeten túli („beyond the horizon”) készenléti erőket és eszközöket is igényelne, amelyek, úgymond, *elrettentő erőt* jelentenének a konfliktusban érintett felek számára a megfelelő BT-határozatok betartatásában. Ettől a fajta szerepvállalástól azonban az EU egyelőre még

meglehetősen idegenkedik. (Jóllehet a harcsoport-konceptió nyomán létrejövő kötelek legalábbis részben kielégítik ezt az igényt is.) Az ENSZ azt is szeretné, ha az EU megfelelő testületei (jelölve az EUMS) egyfajta „clearing house” szerepkörben felvállalnák az EU-tagállamok direkt egyéni felajánlásainak koordinálását a világszervezet és a tagállamok között.

A vezetés és az irányítás terén egyértelműen tisztázódott, hogy az ENSZ által igényelt és az EU által biztosított műveletek során az Unió kizárólag teljes műveletirányítási funkciót kézben tartó „alvállalkozóként” („sub-contractor”) jöhetne szóba. Viszont az EU az ENSZ BT vonatkozó mandátumának kiadását követően, a műveletek során a teljes politikai kontrollt gyakorolni szeretné.

A nem az Unió által vezetett műveletekben az ENSZ az EU-tagállamoktól alapvetően magasan képzett és technikai szinten a kor színvonalán álló *egyéni hozzájárulást* vár el. A tapasztalatok szerint ugyanis a terepen tevékenykedő klasszikus szárazföldi kötelek vonatkozásában az ázsiai régióból érkező felajánlások általában kielégítik az igényeket. Az ENSZ-erők telepítését és fenntartását megvalósító képességekből, főleg a kötelek működését elősegítőkből („force enablers”) azonban viszonylag kevés áll rendelkezésre. Ezek a képességek általában – a teljesség igénye nélkül – a stratégiai szállításra, a berakó- és kirakóponatok működtetésére, a stratégiai híradás, a légtérkezelés területein jelentkező szakfeladatok végrehajtására szükségesek. Ilyen képességekkel viszont szinte kizárólag csak az *észak-amerikai és az EU-országok* rendelkeznek.

Fokozott igény volt tapasztalható mindkét nemzetközi szervezet részéről

az interoperabilitás biztosítására, különösen, ha az ENSZ-EU (és esetleg NATO, EBESZ, illetőleg AU) irányítás alatt álló erők ugyanabban a műveleti körzetben tevékenykednek. Fontos lenne, hogy az EU jövőbeni gyorsreagáló képességének derékhadát képező harccsoportok és az ENSZ készenléti dandár (SHIRBRIG), esetleg a jövőben dandárok között is szervezett együttműködés valósuljon meg.

Az afrikai ENSZ-műveletek előkészítése terén megfogalmazódott az a követelmény is, hogy az ENSZ és az EU politikai döntéshozatali eljárásaiban meg kell találni az összehangolást biztosító kapcsolódási pontokat. (A témához szervesen hozzátartozó tényezők egy részében, így a felderítési információk megosztásában és a műveleti előtervezés összehangolásában azonban egyelőre merev elzárkózás volt tapasztalható az EU részéről.)

A szakmai konzultációkon az is felvetődött, hogy nagyobb hangsúlyt kell helyezni az ENSZ és az EU béketámogató erőfeszítései polgári és katonai oldalának összehangolására. A téma mindkét oldalról azonos súlyú igényként jelent meg, ugyanakkor kézzelfogható ajánlás nem született. Az egyetlen eredmény az EUMS állandó összekötői képviselőtének megnyitása lett New York-ban.<sup>9</sup>

Az intenzív eszmecsere fontos eredménye azon alapelv elfogadása, miszerint az ENSZ és az EU egymás természetes partnerei a katonai válságkezelési

műveletek területén. Tisztázódott, hogy az Unió harccsoportjait az ENSZ érdekében alapvetően eseti jelleggel, *gyorsan bevethető áthidaló erőként* (bridging force) célszerű felhasználni. Az EU-erők stratégiai tartalékként való felhasználásától azonban az EU elzárkózott. Ennek a magyarázata az, hogy egy hosszú ENSZ békefenntartó művelet teljes időtartama alatt az egymást követően rotációs rendszerben rendelkezésre álló EU-harccsoportok mindegyikének bevetését – mivel ez nemzeti döntési jog – nem lehetne garantálni.

Az EU-harccsoportok létrehozásának folyamata óhatatlanul felkeltette a figyelmet a nemzetközi biztonság másik nagy letéteményes szervezete, a *NATO politikai és katonai köreibe* is. Mivel az Észak-atlanti Szerződés Szervezete hidegháború utáni transzformációjának egyik meghatározó vetülete a gyors konfliktusmegelőzés és -kezelés, a gyorsan bevethető, expedíciós feladatokra alkalmas kötelékek (NRF – NATO Reagáló Erő) létrehozása és folyamatos működtetése a NATO-ban is az érdeklődés homlokterében áll. Nyilvánvalóvá vált, hogy legalább koncepcionálisan tisztázni kell a két hasonló képességcsomag rendeltetése és felhasználása körül felmerülő kérdéseket.<sup>10</sup>

Sajnálatos módon az EU-harccsoportokra vonatkozó elgondolás kialakítása és az első felajánlások abban az időszakban történtek, amikor a két szervezet közötti politikai együttműködés soha

9 Az összekötői képviselő 2005 decemberében jött létre, ezredesi rendfokozatú katonai összekötő kinevezésével. Ezt a beosztást elsőként ír személy (korábban EU helyettes katonai képviselő, majd az ír Békefenntartó Kiképző Központ parancsnoka) tölti be.

10 Az NRF mintegy 26 ezer főt számláló összhaderőnemi csoportosítás, amely technikailag fejlett, magas készenlétű, gyorsan bevethető szárazföldi, légi, tengeri és különleges műveleti komponensekből áll. A haderő-csoportosítás 30 napos önálló műveleti képességgel (200 bevetés/nap légi képességgel, egy repülőhordozó-csoport tengeri képességgel) rendelkezik, de megerősítéssel hosszabb ideig is alkalmazható.

nem látott mélypontra zuhant. Alig titkolt kölcsönös gyanakvás miatt egyelőre nem alakult, nem alakulhatott ki tartalmi dialógus azokban a kérdésekben, amelyek mindkét oldalról az egymás kölcsönös erősítése és a komplementer (egymást kiegészítő) jellegű gyorsreagálású erők alap gondolatai körül fogalmazódnak meg.<sup>11</sup>

Úgy véljük, hogy ennek két alapvető, egyértelmű, bár fennhangon ki nem mondott oka van. Az egyik a két szervezet vonatkozó koncepcióinak hasonlósága. Szomorú igazság, hogy szakmai szempontból még elméleti téren sem figyelhető meg komplementaritásra való egységes törekvés. Ezen a tényen az sem változtat, hogy – elsősorban brit oldalról – léteznek olyan felvetések, amelyek a harccsoportokat (hasonló felkészítésük és közel azonos készenléti szintjük miatt) az NRF-dandár „építőköveiként” is el tudják képzelni.<sup>12</sup>

Érvelhetnénk azzal, hogy a beavatkozás földrajzi térségének „kvázi” felosztásában érvényesül némi komplementaritás: a NATO stratégiai figyelme a közel- és közép-keleti térség felé fordul, míg az EU – jóllehet szisztematikusan ügyel a Balkánra és a mediterrán térségre, ideértve a Közel-Kelet egyes forró pontjait is – katonai válságkezelés szempontjából egyre inkább Afrika irányába fordul. Jellemző lehet még a két szervezet együtt-

működése a válságkezelés egymást követő fázisaiban is, hiszen a nemzetépítést célzó szakaszban már másodszor szerepel az EU a NATO-műveletek utógondozójaként.<sup>13</sup>

Ez azonban nem jelenti azt, hogy létrejöttek volna a feltételek a valós „munkamegosztásra”<sup>14</sup>, különösen a gyors beavatkozást igénylő műveletekben. Amikor a NATO főitkára például megpendítette a létrejövő EU-harccsoportok háborús (értsd: közös védelmi) alkalmazására vonatkozó gondolatot<sup>15</sup>, ez – érthető módon – némi idegességet váltott ki a semlegességükre kényes EU-tagállamok vezetőiben.

A másik, gyakorlati ok pedig az, hogy mindkét szervezet azonos forrásokra bázisoz, mert mindkét koncepció a tagállamok gyorsreagálásra alkalmas, magas szinten felszerelt és felkészített erőire és eszközeire apellál. Márpedig ezen erők, eszközök és képességek száma korlátozott, mivel felkészítésük, felszerelésük és készenlétben tartásuk a nemzeti haderők többi komponenséhez képest nagyságrenddel drágább. Ismert ugyan, hogy a NATO reagáló erő esetében az a gondolat is felmerült, hogy a gyorsreagálású erők egyfajta katalizátorként segítsenek a teljes nemzeti haderő átalakításában és modernizációjában – csak hát időközben kiderült, hogy ez jelentős ráfordítások nélkül, különösen rövid távon, nem lehetséges.

11 A helyzet normalizálódására tett erőfeszítések eredményeit ma még nehéz felmérni.

12 UK Food for Thought Paper on EU Battlegroups and the NRF, Brussels 07 April 2004.

13 Elsőként a 2003-as, a FYROM (Macedónia) területén lefolytatott CONCORDIA-műveletre, másodikként pedig a napjainkban is folyó boszniai ALTHEA-műveletre kívánunk itt utalni.

14 A két szervezet összehangolatlansága a válságkezelés terén már a nemzetközi körökben is kiaknázhatóként ismert hiányosság, elég arra utalni, hogy az Afrikai Unió a darfuri műveletének kibővítése során csaknem egymás túllícitálására készítette a NATO-t és az EU-t 2005 május-júniusában. Hasonlóképpen eredménytelen az együttműködés a két szervezet között Koszovót illetően.

15 Honor Mahony: "NATO chief would not rule out EU states going to war", EU Observer, 11.03.2005 – 10:00 CET |

Mivel a két szervezet közötti „munkamegosztás” lassan alakul ki, *a tagállamoknak kell kiutat találniuk a kettős elkötelezettségből fakadó ellentmondások feloldására.* Nyilvánvalóan mindkét szervezetben a tagállami jogú államok vannak a legkevésbé irigylésre méltó helyzetben, de nem szabad elfelejteni, hogy a PFP-ben együttműködő nem NATO-tag az EU-tagállamok számára is fejtörést okoz. (A másik oldalról érdekes színt folt a NATO-szövetséges, de nem EU-tag Norvégia EU-harccsoportban való részvétele, feltehetően hasonló aggályokkal.)

A rövid és középtávú megoldás minden bizonnyal *a tagállami felajánlások időben való elosztása, azaz a NATO és EU gyorsreagálású elkötelezettség egyidejűségének elkerülése.* Ez azonban óhatatlanul elvezet a nemzeti védelmi tervezési kérdések újragondolásához, hiszen az NRF-felajánlások *már meglévő elkötelezettségével kell összehangolni az újonnan jelentkező uniós igényeket.* A helyzetet tovább bonyolítja, ha a kérdéses tagállam mindkét kötelezettségét multilaterális alapon tervezi kielégíteni. Külön nehézség lehet, ha a két gyorsreagálású kötelekbe más és más jellegű, készenléti szintű és alaprendeltetésű egységet, alegységet ajánlanak fel. (Ekkor csak az a vészforgatókönyv képzelhető

el, hogy egyik kötelezettség teljesítéséről mindjárt a másik feltételeinek megteremtésére ugrálunk, tűzoltó jelleggel, anélkül, hogy bármilyen stratégiai szempontból értelmezhető és hosszú távon kiszámítható fejlesztési irányvonal mellett tennénk le a voksot.) Az összehangolt tagállami törekvéshez szervezeti téren értelemszerűen az EU és a NATO közötti fokozott átláthatóság és a nyitottság teremtheti meg a feltételeket.

Látható tehát, hogy az *NRF-EU harccsoport* jelenlegi viszonya egyik szervezet számára sem kielégítő, de leginkább a tagállamokat sújtja. Ennélfogva lényeges, hogy a mindkét kötelék létrehozásában és működtetésében *érvényesítsenek mindkét szervezet tárgyalásztalainál.* De még ennél is fontosabb, hogy a tagállamok következetes és átgondolt fejlesztési politikát valósítsanak meg a haderőikben annak érdekében, hogy a két gyorsreagálású erőben való részvétel jelentős humán és anyagi ráfordításai a katonai képességek modernizációjának valós motorjává váljanak. Ezért is nagy jelentőségű a többnemzeti szárazföldi erők keretében történő *magyar hozzájárulás* a magyar-olasz-szlovén harccsoporthoz, amelyik 2007 júliusával lép EU-szolgálatba.



FUTÓ PÉTER

## Kis- és középvállalkozások munkaügyi támogatásának kérdőíves hatásvizsgálata<sup>1</sup>

*A 2001–2004. években az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány támogatási konstrukciót működtetett a kis- és középvállalkozási szektor foglalkoztatási képességének és versenyképességének fokozására. Az értékelés a támogatási program hatását kérdőíves felméréssel vizsgálja, mely részben a nyertesek, részben a visszautasítottak válaszain alapul. A támogatás hatékonyan teremtett munkahelyeket a nyertes vállalkozásoknál, és egy szűkebb vállalkozói körben a versenyképességet is fokozta. Viszonylag korlátozottak a támogatás azon hatásai, amelyek túlmutatnak a kedvezményezettek körén, kiterjednek a cégeknek otthont adó településekre, és kedvezően befolyásolják a vállalkozói kultúrát.*

### A felmérés célja

*Az alkalmazott kutatás fő célja az volt, hogy utólagosan értékelje az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) egy konkrét támogatási konstrukcióját. Az OFA a 2001–2004. években működtette „A kisvállalkozások fejlődését, megerősödését elősegítő támogatási program”-ját. Ez idő alatt az e konstrukcióban kifizetett 1,019 millárd forint összesen 212 támogatott kis- és középvállalkozást (a továbbiakban:KKV) ért el.*

A kutatás speciális kérdésfeltevésai a következők voltak: Melyek voltak a tá-

mogatási konstrukció munkaerő-piaci és versenyképességi hatásai? Milyen fokú volt a pályázó KKV-k elégedettsége a támogatással és a támogató intézménnyel? Mi a véleménye a pályázóknak azokról a legfontosabb közpolitikákról, amelyek a magyarországi KKV-k foglalkoztatási képességét és versenyképességét hivatottal fokozni?

### A KKV-kat érő foglalkoztatási kihívások

*A munkahelyteremtés* valamennyi uniós tagállam és az EU mint nemzetközi szervezet vállalkozásfejlesztési céljai között is már hagyományosnak számít. A KKV-politikákban Európa-szerte számos szabályalkotási és támogatási lépés azt szolgálja, hogy a vállalkozók számára olcsóbbá tegyék az alkalmazottak számának növelését.

Magyarországon a KKV-k szerepe a foglalkoztatásban meghatározó. 2003-ban az egyszeres és a kettős könyvvitelt vezető vállalkozások alkalmazottjainak 63 százaléka (1,27 millió fő) kicsi és közepes cégnél dolgozott, az egyéni vállalkozók pedig további 512 ezer főnek adtak munkát. A KKV-szektor azonban mégsem fejtett ki kellő mértékű stabilizáló hatást a munkaerőpiacon. Az ezredforduló óta némileg csökkent a társas

1 A tanulmány közzétételét az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány támogatta. A dolgozat alapjául szolgáló kérdőíves felmérést a SEED Kisvállalkozás-fejlesztési Alapítvány valósította meg.

vállalkozások alkalmazottjainak száma, és jelentősen, 12 százalékkal csökkent a személyi jövedelemadó hatálya alá eső egyéni vállalkozók által fenntartott munkahelyek száma.<sup>2</sup>

A mikrovállalkozások foglalkoztatotti létszámában a munkaellátottság függvényében igen nagy a fluktuáció, és sok kis cég viszonylag hamar tönkremegy, aminek jellegzetesen az alkalmazottak a legnagyobb vesztesei. A kis cégek alkalmazotti létszámában is kifejezhető növekedési hajlandósága visszafogottabb, mint a nagyoké.

Bár ettől a szektortól jellegzetesen elvárható, hogy rugalmasabb foglalkoztatási formákat alkalmazzon (részmunkaidő, time-sharing, munkaerőbérlés, idény-munkák, távmunka), a kis cégek mégsem járultak hozzá kellő mértékben e formák elterjedéséhez. Jelenleg főként a kevésbé szilárd pénzügyi alapokkal rendelkező cégek élnek a rugalmas foglalkoztatással. Alvállalkozók bevonása költségtakarékos és rugalmas megoldás, de ez többnyire csak bizonyos, a cég szempontjából perifériális munkaköröknél merül fel.

A kisvállalkozások átlagosan kevesebbet fizetnek, mint a nagyok. Átlagosan – és rengeteg kivétellel – alacsonyabb képzettségű emberekkel dolgoznak, de jellemző, hogy az azonos képzettségű alkalmazottak is kevesebbet keresnek kisvállalkozásoknál, mint a nagyoknál. Bár kutatások igazolják, hogy az elmúlt évtizedben Magyarországon egy széles KKV-réteg számára felértékelődött a humán erőforrás tudásának, képzettségének szere-

pe, a kisvállalatok általánosságban kevésbé törekednek a munkavállalók képzettségének fejlesztésére, mint a nagyobbak.

## A KKV-kat érő versenyképességi kihívások

A *versenyképesség*, a foglalkoztatás és a cégméret kapcsolatát az a megfigyelés fejezi ki, hogy a kisvállalkozások általában munkaintenzívebb módon működnek, mint a nagyok. Ez azt jelenti, hogy egységnyi output létrehozásához a kisvállalkozások több munkát, több munkaerőt használnak inputként. A termelékenység modernizációs eszközökkel történő fokozása gyakran elbocsátás formájában nyilvánul meg.

Az Európai Tanács 2000 márciusában, Lisszabonban tartott ülésén felszólította az Európai Bizottságot, hogy készítse el a 2001 és a 2006 közötti, ún. többéves KKV-fejlesztési programot<sup>3</sup>. Ez a konferencia azt a stratégiai célt fejezte ki, hogy a következő tíz évben az európai gazdaság a világ leginkább versenyképes és leginkább tudásalapú gazdasága legyen. Az új célrendszer ezután mindennütt megjelent a KKV-politika végrehajtó szerveinek felépítésében és azok hivatalos dokumentumaiban.

2003-ban azonban az EU az úgynevezett Wim Kok-jelentésben kijelentette, hogy veszély fenyegeti az Európai Unió Lisszabonban megfogalmazott, meglehetősen ambiciózus versenyképességi célkitűzését, és ez vonatkozik a foglalkoztatási célok

2 Forrás: A kis- és középvállalkozások helyzete. 2003–2004. évi jelentés. Szerkesztették: Kállay László és szerzőtársai. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, 2005.

3 The Multiannual Programme for Enterprise and Entrepreneurship – Council Decision (2000/819/EC) of 20 December 2000 and amended by the Decision (1776/2005/EC) of the European Parliament and of the Council of 28 September 2005 on a multiannual programme for enterprise and entrepreneurship.

megvalósulására is.<sup>4</sup> Hogy mennyiben lesz az Európai Unió sikeres a foglalkoztatottság, és egyidejűleg a termelékenység növekedése terén, az a jelentés szerint alapvetően attól függ, hogy mennyiben tud megfelelni az alábbi négy követelménynek:

- a munkavállalók és a vállalkozások alkalmazkodóképességének javítása;
- minél több ember, potenciális munkavállaló bevonása a munkaerőpiacra;
- a humán tőkébe történő beruházás fokozása és eredményesebbé tétele;
- jobb kormányzáson (governance) keresztül, a szükséges reformok hatékonyabb megvalósítása.

A jelentés kitért a *magyar KKV-k* emberi erőforrás-gazdálkodási stratégiájára is, és annak javítása céljából javasolta tanácsadó szolgálatok felállítását (pl. egyablakos rendszerek kiépítését), amelyek hatékony segítséget nyújtanak a vállalkozások beindításához, valamint a KKV-k humán erőforrásokba történő befektetéseikhez.

Bár Magyarországon a KKV-szektor növekedését, erősödését valószínűsíti a differenciált szolgáltatások iránti növekvő kereslet és a kiszervezés (outsourcing) térhódítása, a kis cégek versenyképessége mégis tartósan elmarad a nagyvállalatokétól, termelékenységük és innovatív lehetőségeik alacsonyabbak, műszaki fejlődésük lassúbb. Sokatmondó indikátor, hogy hazánkban minél kisebb nagyságkategóriájú cégcsoportot vizsgálunk a társas vállalkozások körében, annál magasabb a veszteséges cégek aránya. Konkrétan 2003-ban a 0–1 fős társas vállalkozásoknak 43 százaléka volt

veszteséges, és ez az arány a 2–9 fősek körében 35, a 10–49 fősek körében 20, sőt az 50–249 fős cégek körében is 20 százalékos volt. Ezzel a megfigyeléssel összecseng, hogy ebben az évben az egyéni vállalkozói szektor összességében veszteséges volt.<sup>5</sup>

A fentiek miatt a támogatáspolitikai egyik nagy kihívása, hogy a foglalkoztatáspolitikai célok ne a versenyképesség rovására, hanem azzal összhangban valósuljanak meg. A kicsi és közepes vállalkozásoknak juttatott munkaügyi célú támogatási konstrukciókat elsősorban abból a szempontból érdemes értékelni, hogy adott összegből sikerült-e elegendő számú kisvállalatot olyan stratégiára ösztönözni, amely mikroszinten összhangot teremt egyfelől a foglalkoztatás bővítése és minőségének fokozása, másfelől e cégek versenyképességének fokozása között.

*A közvetlen támogatásokról elmondható, hogy a kisvállalkozások közvetlen, egyedi döntések alapján odaítélt, vissza nem térítendő támogatása az egyre inkább elfogadott elvek szerint alacsony hatékonyságú, torzítja a versenyt és ezek a programok 100 százalékosan donorfüggők. Az EU-szintű állami támogatáspolitikai szabályozásában az állami támogatások tilalma igen széles körre terjed ki, így a közvetlen cégfinanszírozás általánosságban nem megengedett, különösen, ha az valamely vállalkozásnak gazdasági előnyt ad másik vállalkozással szemben. Ez alól azonban számos kivétel van, így a kis- és középvállalkozások tekintetében: a kutatás és fejlesztés, a környe-*

4 Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe. Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok. November 2003. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/pdf/etf\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/etf_en.pdf)

5 Forrás: A kis- és középvállalkozások helyzete. 2003–2004. évi jelentés. Szerkesztették: Kállay László és szerzőtársai. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, 2005.

zetvédelem, a foglalkoztatás, valamint a bizonyos értékhatárt meg nem haladó támogatások nem esnek tilalom alá.

## A támogatások értékelésének módszerei

A támogatási konstrukciók értékelésének a nagy donor szervezeteknél évtizedek alatt kialakult, meghatározott módszere, rendje van. Mind a Világbank<sup>6,7</sup>, mind az Európai Unió<sup>8</sup> által támogatott programok és projektek előzetes és utólagos értékelését szabályzatok írják elő. E szabályzatok kitérnek az értékelés alapjául szolgáló adatok gyűjtésének módjára, és az értékelendő szempontokra is.

A „*Logical Framework*” módszer az EU standard eljárásává vált projekttervezés, -monitoring és -értékelés céljaira. Az úgynevezett „*Logical Framework*” megközelítés során megfogalmazzák a projekt céljainak hierarchiáját és a projektet terhelő kockázatokat, valamint meghatározzák azokat az úgynevezett indikátorokat, melyek kvantifikálható módon mérik, de legalábbis igazolható módon jelzik a projekt eredményeit. A módszer a projektek inputjait és outputjait veti egybe. Mindezt az úgynevezett *Logical Framework Matrix* (Logframe) foglalja össze, ami az egyik alapküldetése a projekt végrehajtásának, monitorozásának (folyamatos megfigyelés), értékelésének (időszakonkénti átvilágítás, véle-

ményalkotás) és az esetlegesen szükségessé váló beavatkozásnak.

Az értékelés szempontjai, kritériumai a következők:

- A *relevancia* (relevance) kritérium arra alkalmas, hogy az értékelő kifejtsse, vajon a támogatási konstrukció felépítése, műfaja, kivitelezési módja alapvetően megfelel-e a célcsoportot érő kihívásoknak, az aktuális vonatkozó közpolitikai céloknak, és hogy jól illeszkedik-e a létező intézményrendszerbe.
- A *hatékonysági kritérium* (efficiency) szempont a támogatási projekteknek azt a transzformációját értékeli, ami az inputokat outputokká alakítja, úgy kvantitatív, mint (ahol ez értelmezhető) kvalitatív fogalmak alkalmazásával.
- Az *eredményesség* (effectiveness) szempont azt értékeli, hogy az outputok milyen mértékben járulnak hozzá a közvetlen célokhoz.
- A *kedvezményezettéken túlmutató hatás* (impact) szempontja arra alkalmas, hogy az outputoknak a szélesebb gazdasági-társadalmi-társadalmi célokhoz való hozzájárulást értékelje. Ide tartozik a települési és szakmai hatás, valamint a vállalkozói kultúra javítása.
- A *fenntarthatósági kritérium* (sustainability) a hatások hosszabb időtávon való fennmaradását fejezi ki, továbbá a támogatási konstruk-

6 World Bank Independent Evaluation Group (IEG): Evaluation Tools & Approaches. Letölthető: [http://www.worldbank.org/oed/oed\\_approach\\_summary.html](http://www.worldbank.org/oed/oed_approach_summary.html) .

7 World Bank Operations Evaluation Department: The First 30 Years. Edited by Patrick G. Grasso, Sulaiman S. Wasty, Rachel V. Weaving. 2003 The World Bank, Washington, D.C. 198 oldal. Letölthető: <http://www.worldbank.org/oed> .

8 European Agency for Reconstruction, Programming and Quality Assurance Division, Evaluation Unit: “Evaluation Guidelines”. Revision 1 – May 2005. EAR/2005/30/04. Letölthető: [www.ear.eu.int/publications/main/documents/RevisedEvaluationGuidelines.pdf](http://www.ear.eu.int/publications/main/documents/RevisedEvaluationGuidelines.pdf) .

ció életképessége, donorfüggősége értékelhető e címszó alatt.

A támogatási konstrukciók értékelése a gyakorlatban az alábbi empirikus információkon alapul: a) kiírási és monitorozási dokumentumok; b) a támogatás tervezőivel és szervezőivel készített interjúk; valamint c) a kedvezményezettekkel készített kérdőíves és mélyinterjú adatfelvételek.

## A kutatás módszere

A jelen hatásvizsgálat empirikus alapjait a következő források adták:

- *Dokumentumelemzés.* Első lépésben a kutatók megvizsgálták a legfontosabb pályázati dokumentumokat: az évente közzétett kiírásokat, a pályázók és a nyertesek listáit, a pályázó cégek alkalmasságát értékelő szakértők szempontrendszereit, az egyes nyertes pályázók dossziéit és a programról készített éves jelentéseket.
- *Interjúk.* A második lépésben interjúk készültek a program menedzsereivel a program tanulságairól, az itt alkalmazott támogatási konstrukció sikerének vagy kudarcainak egyes okairól, tényezőiről.
- *Business survey.* A harmadik lépésben klasszikus vállalkozási felmérés készült: 2005 április-májusában az OFA és a SEED Kisvállalkozás-fejlesztési Alapítvány megbízásából kérdezőbiztosok kerestek fel összesen 278 kicsi és közepes vállalkozást. A felkeresett cégek közül az 1998–2004 évek folyamán 146 cég elnyerte az OFA-tól igényelt támogatást, 132 pedig olyan KKV volt, amely ugyanezen időszak alatt igényelt, de nem kapott ilyen támo-

gatást. Mivel az OFA szóban forgó pályázataira a 2001–2004. években összesen 742 KKV pályázott, ezért a cégek jellemezni kívánt populációjához képest a minta elemszáma igen magasnak tekinthető. A kérdezők az esetek 80 százalékában a vállalkozás tulajdonosával készítették interjút, a többi esetben vagy az ügyvezetővel, vagy pedig, ha azt sem találták, akkor olyan kompetens személlyel, aki tudott az OFA-pályázatokról és/vagy részt vett a megvalósításukban.

A felmérés alapját két kérdőív képezte:

- a támogatott cégek esetében használt kérdőív 146 kérdést tartalmazott,
- a visszautasított cégeknek pedig 87 kérdést tettek fel.

A felmérés egyik fő célja a támogatott és a visszautasított cégek összevetése volt a kérdőívben szereplő valamennyi szempontból. A magas válaszolási elemszám lehetővé tette hipotézisvizsgálati eszközök alkalmazását. Az olyan állítások, amelyekben vállalati nagyságcsoportokat, ágazatokat, támogatási éveket vagy régiókat hasonlítottunk össze valamilyen szempontból, legalább 5 százalékos szinten szignifikánsak.

A kérdőívek sajátossága az azokban szereplő számos nyílt kérdés volt: ezekre szabadon fogalmazott szöveges választ adtak a válaszolók, melyeknek nagy szerepe volt a vállalkozók attitűdjeinek (pl. elégedettségüknek, elvárásaiknak, optimizmusuknak, félelmeiknek, munkaadói hajlandóságuk indítékainak) megismerésében. A szöveges válaszok alapján tartalomelemzés készült.

### A business survey mintája

A felmérésben szereplő cégek méret, ágazat és regionális hovatartozás szempontjából jól képviselik a támogatás célcsoport-

1. táblázat. A támogatott cégek megoszlása cégméret és aggregált ágazat szerint (cégek darabszáma)

Aggregált ágazat \ Cégméret (főállásúak száma)	Ipar	Mezőgazdaság	Szolgáltatás	Kereskedelem	Együtt
Mikro1 (0–5)	9	10	18	5	42
Mikro2 (6–10)	10	4	7	6	27
Kicsi (11–50)	30	13	13	15	71
Közepes (51–250)	0	5	0	1	6
Együtt	49	32	38	27	146

2. táblázat. A visszautasított cégek megoszlása aggregált ágazat szerint (cégek darabszáma)

Aggregált ágazat \ Cégméret (főállásúak száma)	Ipar	Mezőgazdaság	Szolgáltatás	Kereskedelem	Együtt
Mikro1 (0–5)	20	12	29	17	78
Mikro 2 (6–10)	4	2	6	4	16
Kicsi (11–50)	12	1	10	12	35
Közepes (51–250)	1	1	0	1	3
Együtt	37	16	45	34	132

jaként meghatározott kis- és középvállalati szférát. A megkérdezett KKV-k fele mikrovállalkozás volt. Míg a támogatási ciklus korábbi éveiben csak minden harmadik támogatott cég volt mikrovállalkozás, addig ezek aránya a támogatási ciklus végére meghaladta a támogatott cégek felét. A cégek több mint a fele kft., egyötöde egyéni vállalkozás, egyhatoda pedig betéti társaság volt, de a mintában képviselve voltak a szövetkezetek, a részvénytársaságok és az egyéb jogi személyiség nélküli cégek is. Majdnem mindegyik válaszoló vállalkozásban van magyar magánszemély tulajdonos, és az ilyen cégek körében a magyar magántulajdon aránya szinte minden esetben 100 százalékos. Az ettől eltérő tulajdonosi megoszlás a mintában kivételnek számít.

### A válaszoló személyek jellemzői

A válaszoló személyek az esetek 80 százalékában a cégek tulajdonosai (vagy társtu-

lajdonosai) voltak, és további 8 százalékkuk vezető beosztással bírt, mert rendelkezett az ügyvezető, igazgató, elnök, irodavezető vagy a boltvezető cím valamelyikével.

### A pályázó cégek sajátosságai

A pályázat beadásának évében a pályázó vállalkozások mintegy 86 százaléka nyereséges volt, és csak 7 százalékkuk nyilatkozott úgy, hogy nem volt nyeresége vagy veszteséges volt. A pályázás időpontjában megvalósult nyereségesség szempontjából nincs különbség a támogatott cégek és a visszautasítottak között.

A mintában mindenféle korú vállalkozás előfordult, a 45 évestől a két éve alapított cégig. A cégek alapításának medián (közepes, jellegzetes) éve 1993 volt, úgy a támogatott, mint a visszautasított cégek esetében.

### Tulajdonosok száma

A tulajdonosok száma tekintetében a támogatott és a visszautasított cégek szignifikánsan különböznek. Mindkét csoportban fennáll, hogy a leggyakoribb esetben a cégeknek két tulajdonosa van, de

- a támogatottak körében a tulajdonosok átlagos száma több mint 9, mert ebbe a csoportba nagy tulajdonosszámú szövetkezetek is tartoznak;
- a visszautasítottak csoportjában pedig a tulajdonosok számának átlaga alig 2, mert itt az előforduló legnagyobb tulajdonosi létszám 7.

### Telephelyek száma

A támogatott cégeknek 63, a visszautasított cégeknek viszont 72 százaléka működött pontosan egy telephelyen. A támogatott cégek körében a 2 vagy 3 telephelyes cégek aránya 30 százaléknyi, míg a visszautasítottaknál ez az arány csak 20 százalékos. Háromnál nagyobb telephelyes cég csak ritkán fordul elő.

### A pályázók által benyújtott projektek jellemzői

A cégek átlagosan 4–6 millió forint közötti összeget igényeltek. A támogatott

cégek által igényelt összegek átlaga valamivel magasabb volt, mint a visszautasítottak esetében megfigyelt átlagérték. A támogatott cégek túlnyomó része, 85%-a saját forrásból is tett egy összeget a támogatás mellé, hogy a projekt megvalósuljon. A támogatottaknak mindössze 8%-a számolt be arról, hogy a projektnek rajtuk kívül más társfinanszírozója is volt. A társfinanszírozás az ilyen esetek túlnyomó részében hitel jellegű volt, és a társfinanszírozó szervezet valamennyi ilyen esetben egy bank volt. A támogatott cégek 23%-a kisebb összeget kapott, mint amennyit igényelt.

A támogatott projektek időtartama átlagosan 15 hónap volt, de előfordult olyan projekt, ami két évig is elhúzódott. A támogatott cégek 46%-ának voltak a projekt megvalósítása során beszállítói, alvállalkozói.

Az igényelt összegből a cégek közel fele új alkalmazottat kívánt felvenni, egyharmaduk eszközöket (is) kívánt beszerezni, további egyharmaduk pedig építkezni (is) szándékozott. A projektekben markánsan megjelennek a vállalkozások szociális jellegű, képzési, innovációs és környezetvédelmi céljai is. Ahol szaktanácsadás is részét képezte a támogatandó projektnek, ott annak témája az esetek java részében a cég tevékenységének folyamatos nyomon kö-

3. táblázat. Mire akarták fordítani a támogatást a felsoroltak közül? (Több választ is meg lehetett jelölni)

Cél	Támogatottak	Visszautasítottak
	N=Válaszolók darabszáma=146	N=Válaszolók darabszáma=131
Az adott célt említők aránya, %		
Új alkalmazottak felvétele	45	50
Eszközbeszerezés	36	47
Építkezés	32	37
Új termék vagy eljárás bevezetése	12	12
Szolgáltatás vásárlása	11	3
ISO vagy más minősítés megszerzése	10	9
A dolgozók képzése	6	10
Tanácsadás vagy piackutatás	5	3

vetése, más vállalkozásokkal való kapcsolatteremtés elősegítése volt. A pályázat munkaügyi jellege domborodik ki abban, hogy a támogatottak kétharmada olyan projektre pályázott, amelynek megvalósítása létszám megtartásához kötődött, ám a visszautasítottak esetében ez csak a válaszolók kevesebb mint felére állt fenn.

## A program értékelése

### Hasznosság, relevancia

A kis- és középvállalati szektor előtt álló munkaügyi és versenyképességi kihívások szempontjából nézve a program teljes mértékben relevánsnak tekinthető. A támogatott cégek túlnyomó többsége úgy nyilatkozott, hogy az ő esetükben a támogatás hasznos volt, és mindkét szempontból elérte a célját.

#### *Miért volt szükség*

#### *a támogatott projektekre?*

#### *A pályázó cégek szöveges válaszainak tartalomelemzése*

A kérdésre adott igen változatos válaszok tartalomelemzése a következő eredményeket adta. A cégek mintegy egytizede azt hangsúlyozza, hogy a cég talpon maradása a támogatáson állt vagy bukkott. A válaszok egyötöde versenyképességgel kapcsolatos elemeket emel ki: valamilyen új termék, technológia, munkaszervezési rendszer (pl. ISO) bevezetéséről szól. További egyötöd a munkaadással kapcsolatos elemeket emeli ki.

Jellegzetes egyedi válaszok:

- *Humánerőforrás-szempon*t. „Segített a dolgozók foglalkoztatásában, a foglalkoztatás feltételeit

javította.” – „Hogy így kulturált öltözöt tudjunk kialakítani.” – „Munkahely megtartása miatt.”

- *Versenyképességi szempon*t. „Az ISO minősítés ma már szinte nélkülözhetetlen a kereskedelemben.” – „Hogy az uniós követelményeknek feleljen meg a vendéglátó egység, bővíteni szándékozom.” – „Fejlődni szerettünk volna, sőt a működéshez nélkülözhetetlen volt.” – „Számítógépek beszerzése, ezáltal a korszerű információs rendszer kialakítása, szarítási szolgáltatások megoldása által integráció növelése.” – „Szükség volt egy ilyen gépre, és önerőből nem ment, az alkalmazottaknak könnyebb lett a munkája.”

### *Mi változott meg a vállalkozásukban a támogatás hatására?*

#### *A támogatott cégek szöveges válaszainak tartalomelemzése*

A szöveges válaszok tartalomelemzése az alábbi eredményt hozta. (Egy válaszoló többféle hatást is említhetett.) Kapacitás növekedése, piaci helyzet javulása (37 említés); javult a dolgozók közérzete (36 említés); minőségjavulás (19 említés); létszámbővülés (18 említés); semmi (10 említés); pénzügyi helyzet javulása (10 említés). Ennél is ritkábban említett változások: ügyfélelgedettség javulása; ISO-minősítés; fokozódott a stabilitás; létszám megtartása; talpon maradtunk; a dolgozók képzettsége javult.

Jellegzetes egyedi válaszok:

- *Munkaügyi jellegű változások*. „Két fő nagyobb szakértelemmel dolgozik.” – „A dolgozók munkakörülményei javultak, szociális ellátásuk javult.” – „A dolgozókat

nem kellett elbocsátani.” – „Elkészült a szociális blokk, így megfelelt a műhely a felettes hatóságoknak.” – „Korszerűbbé vált a dolgozók tisztálkodási és öltözési körülményei.” – „Alkalmaztuk az újakat, de aztán mégis el kellett küldeni őket.”

- *Versenyképességi jellegű változások.* „Forgalmunk nőtt, a dolgozók közérzete javult.” – „Ügyviteli programot vezettünk be, weboldalt hoztunk létre.” – „A reklamációk drasztikus csökkenése.” – „Jobban felszerelt, bővített konyha, nagyobb kapacitású vendéglátás.” – „Korszerűbb gépekkel dolgozunk.” – „A weboldal révén nőtt a cég ismertsége, nem kell magyarázkodni, a vevők maguk ki tudják számítani a szükségleteiket, már magával a megrendeléssel jelennek meg nálunk.”
- „Pályázatkészítési tapasztalatokat szereztünk.”

### Eredményesség és hatékonyság

A támogatott cégek mintegy 90 százalékának sikerült a projektben tervezett valamennyi tevékenységet megvalósítani, időben teljesíteni és befejezni a projektet. A legfeljebb 5 alkalmazottat foglalkoztató támogatott cégek együtöde azonban arról számolt be, hogy időben elcsúszott a teljesítéssel.

- *Foglalkoztatási hatások.* A támogatott cégek körében a cégek 68 százaléka kifejezetten a támogatás hatására vett fel alkalmazottakat, átlagosan 5 főt. Az új dolgozókat felvett cégek háromnegyede olyan dolgozókat is felvett, akik korábban

regisztrált munkanélküliek voltak. A munkahelyek számának növelésén és – más kedvezményezettekénél – a munkahelyek megtartásán túl a pályázat sok esetben a munkavégzés egyéb, minőségi jellegű paramé-

**4. táblázat. Javította-e a támogatott projekt a vállalkozás felsorolt képességeit és kapacitásait? (Többféle hatás is megjelölhető volt. A hatások említésének csökkenő sorrendjében.)**  
Bázis: támogatott cégek, N=143

A támogatás kvalitatív jellegű munkaügyi hatásai	Igennel válaszolók aránya
Javította a vállalkozás foglalkoztatási lehetőségeit	81
Javította a munkakörülményeket	65
Javította a munkabiztonságot	54
Enyhítette a dolgozók túlterheltségét	44
Javította a dolgozók képzettségét	32
Javította a vezetők képzettségét	20

**5. táblázat. A támogatott projekt óta bekövetkezett változások**  
Bázis: támogatott cégek, N=146

A támogatott projekt óta....	Igen, a pályázat hatására	Igen, de nem a pályázat hatására	Nem volt ilyen változás
	Egyetértők aránya		
...nőtt-e az árbevétel?	46	20	31
...javult-e a nyereségesség?	42	16	38
...bővült-e a cég tevékenysége, kialakítottak-e új tevékenységi kört?	34	8	55
...megvalósult-e valamilyen újítás, innováció a vállalkozásnál?	22	8	67

tereit is javította, így elsősorban a munkakörülményeket és a munkabiztonságot, másodsorban pedig a képzettséget.

- *Versenyképességi jellegű hatások.* A támogatottak 73 százaléka szerint a támogatás javította a cég versenyképességét: jelentős részüknek nőtt az árbevétele vagy a nyereségessége, vagy új tevékenységi kör alakult, esetleg innováció valósult meg. Az ilyen esetekre túlnyomórészt az jellemző, hogy a javulás egyenesen a támogatásra vezethető vissza. A támogatás hatására megszerzett vagy bővített beszállítói munka a támogatott cégeket stabilizálta, munkahelyeket teremtett, kapacitásokat növelte, esetenként minőségstratégiájukat javította, és né-

hányat újabb üzletágak nyitásához segítette hozzá.

### Vélemények a támogató intézményről és a pályázat lebonyolításának hatékonyságáról

Érthető, hogy a támogatott cégek képviselői sokkal elégedettebbek voltak a donor szervezet munkájával, mint a visszautasítottak. Iskolai osztályzatokban kifejezve az előbbieket átlagosan négyes és ötös közötti, az utóbbiak pedig hármas és négyes közötti osztályzatot adtak az olyan szempontokra, mint a pályázati kiírás érthetősége, a pályázók ellátása érthető és használható információval, tanácsadással, az OFA munkatársainak segítőkészsége vagy szakértelme.

- *Kedvező vélemények.* A korábban már máshová is pályázatot benyújtott cégek túlnyomó többsége az OFA eljárását kedvezőbbnek tekintette más donorokénál, és pedig a következő szempontok valamelyikéből: tisztességesebb volt, egyszerűbb volt, gördülékenyebb volt, szélesebb kör számára elérhetőbb volt, vállalkozók számára barátságosabb feltételeket nyújtott, probléma-orientáltabb volt, az erőltetett fejlesztés helyett a talpon maradást segítette.
- *Kedvezőtlen vélemények.* A donor szervezetre vonatkozó bírálatok a pályázat az elbírálásának lassúságára, a hiányos indoklásra és a szigorú dokumentációs követelményekre vonatkoznak. Figyelemre méltó, hogy a visszautasított cégek 48 százaléka igazságtalannak vélte vagy az elutasító döntést, vagy pedig az eljárás valamely más elemét.

6. táblázat. Javította-e a támogatás a cég versenyképességét, és ha igen, akkor hogyan? (Támogatott vállalkozók által adott szöveges válaszok tartalom-elemzése. Említések száma. Javítási módok az említés csökkenő gyakoriságának sorrendjében. Egy válaszoló több javítási módot is említhetett.)

A kérdésre érdemben válaszoló cégek száma	132
<b>Versenyképesség javításához fűzött állítás fajtája és az említések száma</b>	
Nem javította a versenyképességet	31
Javította	123
és pedig így javította:	
...Nagyobb forgalom	21
...Hatékonyabb munka	20
...Minőségbiztosítás révén	19
...Ügyfelek bizalma nőtt	13
...Talpon maradás	11
...Technológiai lépéselőny	11
...Piacra jutás	9
...Marketing előnyök (pl. cég ismertsége nőtt)	7
...Költségcsökkentés	7
...Bővült a termékpaletta	5
Említések száma együtt	154

*Mit csinálna másként a projekt megvalósításában, kivitelezésében?  
A támogatott cégek szöveges válaszainak tartalomelemzése*

A válaszolók háromnegyede elégedett az-  
zal, ahogy a projektet megvalósította.  
(N=131 válaszoló) A többiek a következő  
elemeket emelték ki, mint ami a követke-  
ző pályázat során tanulságként szolgálhat:  
a projekt megvalósításának előkészítése  
egy korábbi fázisban, nagyobb figyelem  
arra, hogy kit vesznek fel, kit választanak  
kivitelezőnek, hogyan számláznak, ho-  
gyan ütemezik a beszállítói teljesítéseket.  
Mindössze egy válaszoló nyilatkozott úgy,  
hogy hibázott, amikor elvállalta, hogy  
hosszú évekre alkalmazzon új munkatár-  
sakat. Jellegzetes egyedi válaszok:

- *Ellenőrizhetőség.* „A munkafolyama-  
tot átláthatóbban szervezném.” –  
„Az alkalmazott munkaerő kiválasz-  
tásában jobban odafigyelnék, gyorsí-  
tanám, jobban hatáskörbe vonnám.”
- *Elszámolás.* „A kiadásokat, teljesí-  
téseket kisebb egységekben szá-  
molnám el.” – „A projekt elszámó-  
lására jobban oda kell figyelni.”
- *Tervezés.* „A rendszer tervezésébe  
több időt kellett volna betervezni.”
- *Kapcsolattartás.* „Az OFA-val szo-  
rosabban tartanám a kapcsolatot.”

### **A kedvezményezett cégeken túl- mutató hatások**

A támogatottak jelentős része úgy vélte,  
hogy a projekt hatásai túlmutatnak a cé-  
gen, és kiterjednek a település egészére.  
Itt a legtöbb válaszoló (a támogatottak  
53 százaléka) elsősorban a megteremtett  
munkaalkalmakra gondolt, de például a  
támogatottak több mint egynegyede úgy  
vélte, hogy a projekt kedvezően befolyá-

solta a települési környezetet. Minél na-  
gyobb cégekből álló vállalati nagyságcsop-  
ortot tekintünk, annál gyakrabban  
hangzik el, hogy a nekik juttatott támoga-  
tás a település kulturális fejlődéséhez is  
hozzájárult.

### **Az eredmények fenntarthatósága**

Leginkább fenntarthatónak azok a támo-  
gatott eredmények bizonyultak, amelyek  
új termék vagy eljárás bevezetésével,  
építkezéssel vagy eszköz beszerzésével  
jártak. De a puhább jellegű eszközök ha-  
tása is az esetek legalább kétharmad ré-  
szében hosszantartó – ilyenek a képzés,  
a tanúsítás, tanácsadás és a piackutatás.  
A 0–5 főállású alkalmazottal rendelkező  
mikrocégek átlagban lényegesen rövi-  
debb ideig tartják fenntarthatónak a tá-  
mogatott projektet, mint az ennél na-  
gyobb cégek. A támogatottak 58 száza-  
léka úgy véli, hogy a termelésbővítési,  
technológiafejlesztési és minőségügyi jel-  
legű projektek eredményei 5-nél is több  
évig lesznek fenntarthatók, de a támoga-  
tás hatására létrejött létszámbővítés  
fennmaradását már kevesebben, csak a  
támogatottak 37 százaléka véli 5-nél is  
több évig fenntarthatónak.

*Mi lett volna, ha nem kapták volna meg  
a támogatást?*

*143 támogatott cég szöveges válasza-  
inak tartalomelemzése*

A válaszok szövegeinek elemzéséből a tá-  
mogatás jelentős hatásai olvashatók ki.  
Alig néhányan állították, hogy a támoga-  
tás nélkül ugyanígy nézne ki a cégük. Jel-  
legzetes válaszok:

- *Időbeliség.* „1–2 évet csúszott vol-  
na a beruházás.” – „Most 6 ember-  
nek nem lenne munkája.” – „Ön-

erőből sokkal lassabban teljesült volna, vagy nem is lett volna meg.” – „A technológia fejlesztése később valósult volna meg, ami komoly anyagi gondokat okozott volna.”

- *Beruházás*. „Akkor nem történt volna meg a fejlesztés.” – „Vizes munkahelyen kellene dolgoznunk, és itt fogadni a betegeket.”
- *Munkaügy*. „Két embert azonnal el kellett volna küldeni.”
- *Pénzügyi dimenzió*. „Hitelből kellett volna finanszírozni, és ezáltal nagyobb veszteség érte volna a szövetkezetet.” – „Veszteségek letünk volna, és ezáltal kizártuk volna magunkat a további pályázati lehetőségekből.” – „A KÖJÁL bezáratta volna az egységet, és összeomlik a vállalkozás.” – „Újból pályáztunk volna, mert önerőből nem tudtuk volna a vállalkozást beindítani.”
- *Semmi különbség*. „Akkor is megcsináltam volna a fejlesztést, és minden ugyanúgy lenne.”

*Mi lett volna, ha megkapták volna a támogatást?*

*132 visszautasított cég szöveges válaszainak tartalomelemzése*

A visszautasítottak körében az elmaradt támogatás feltételezett hatásai igen szerteágazók, többségükben beruházási és munkaügyi jellegűek. Ebben a részmintában szinte senki sem mondta, hogy cége ugyanúgy nézne ki akkor is, ha megkapták volna a támogatást. Jellegetes egyedi válaszok:

- *Beruházás*. „Meglenne a tervezett ingatlan.” – „Meg lett volna a kerítés, és akkor idegen nem tudna bemenni.” – „Megvalósítottam volna a beruházásaimat, versenyképesek

maradtunk volna.” – „Új telephelyet alakítottunk volna ki az üvegezésre, és új alkalmazottakat tudtunk volna felvenni.” – „Akkor új, modern technológiai fejlesztés indult volna meg a vállalkozásban.”

- *Munkaügyek*. „Most plusz 10 ember dolgozna itt, korszerűbb gépekkel.” – „Két fő munkaerőt felvett volna.” – „Korszerűbb szociális helyiségeink lennének.”
- *Szervezés*. „Könnyebb lett volna az ISO kezelése.”
- *Pénzügyi dimenzió*. „A cég működésének munkagép- és járműszükségletét most lízingelt eszközökkel oldjuk meg, de ha támogatást nyertünk volna, akkor a hitelállományunkat nem kellett volna ilyen mértékben növelni.” – „Talpon maradtunk volna – most tönkremenőben van a cég.”
- *Érzelmi különbség*. „Örültem volna.”

## A válaszolók gazdaságpolitikai javaslatai

### Munkaügyi szempontok

A cégek jelentős hányada – különösen a közepes vállalkozások – úgy látja, hogy a vállalkozók nem annyira taktikai, mint inkább hosszabb távú stratégiai okokból vesznek fel új alkalmazottakat. A válaszolók elsőprő többsége szerint az új alkalmazottak felvételének legnagyobb akadályai költség-jellegűek, tehát a munkavégzést és a munkaadást terhelő magas adókban és járulékokban, a bérek nehéz kitermelhetőségében keresendők. Ehhez képest a jogi és a pszichológiai akadályok jelentéktelenek. Ugyanakkor, minél kisebb cégekből álló csoportokat

**7. táblázat.** Ön szerint milyen más\* módon javítható a magyar vállalkozások foglalkoztatási képessége? (Említések száma. Javítási módok az említés csökkenő gyakoriságának sorrendjében. Egy válaszoló több javítási módot is említhetett.)

	Támogatott cégek	Visszautasított cégek	Együtt
A kérdésre érdemben válaszoló cégek száma	122	101	322
<b>Javítási mód és említései</b>			
Járadékok, közterhek, adóterhek csökkentése	88	68	156
A munkaerő-piaci szabályozás rugalmasságának fokozása	17	13	30
Beruházások támogatása	3	14	17
Versenyképesség fokozása	9	8	17
A piac javítása, a vásárlóerő fokozása	9	7	16
Forgóeszköz finanszírozás támogatása	3	9	12
A fekete munka megakadályozása	4	4	8
Adminisztráció csökkentése	3	2	5
Hátrányos és speciális helyzetűek (GYES-es anyák, idősebb dolgozók, nemzetiségiek) foglalkoztatásának támogatása	2	1	3
Szakképzés reformja	0	2	2
Szerződési fegyelem kikényszerítése	1	0	1
Említések száma együtt	139	128	267

\* Más = a szóban forgó támogatási konstrukciótól eltérő.

**8. táblázat.** Ön szerint milyen más\* módon javítható a magyar vállalkozások piaci versenyképessége? (Szöveges válaszok tartalomelemzése. Említések száma. Egy válaszoló több módot is említhetett. Versenyképesség-javítás módjai az említések csökkenő gyakoriságának sorrendjében.)

	Támogatott	Visszautasított	Együtt
Érdemi választ adó cégek száma	134	126	260
<b>Versenyképesség-javítás módjai és az említések száma</b>			
Adók, járulékok, közterhek csökkentése	27	25	52
Innováció támogatása	23	23	46
Piacvédelem, azonos támogatások KKV-k részére és a multiknak	33	31	64
Életszerűbb jogszabályok	11	5	16
Minőségpolitika támogatása	11	5	16
Vásárlóerő javítása	8	7	15
Marketingtámogatás	9	3	12
Jogkövető magatartás kikényszerítése	3	5	8
Információ nyújtása	3	4	7
Forint-árfolyam gyengítése	5	0	5
Exporttámogatások	3	1	4
Energi árak csökkentése	1	2	3
Fizetési morál javítása	3	0	3
Infrastruktúra támogatása	1	1	2
Említések száma együtt	141	112	253

\* Más = a szóban forgó támogatási konstrukciótól eltérő.

tekintünk, annál gyakoribb, hogy a munkaadás elkerülésének költség-jellegű okai mellett a munkajogi, a kockázatkerülési és a pszichológiai okok is megjelennek magyarázatként. Számos cég azonban a

jelenleginél több és célzottabb munkaügyi szubvenció bevezetését javasolja, így például magas az esélyegyenlőséget figyelembe vevő munkaadói magatartás támogatása iránti igény.

## A versenyképesség fokozására irányuló javaslatok és a velük kapcsolatos vállalkozói motivációk

- *A versenyhelyzetet befolyásoló tényezők* körében első helyen a közvetlen pénzügyi hatásokat említették, így a magas költségszintet, melynek növekedése a kisebb cégeket jobban nyomasztja, mint a nagyobbakat. Hasonló gyakorisággal jelenik meg az új versenytársak színre lépése, ez viszont a nagyobb cégek számára jelent inkább fenyegetést. A fenti tényezők után következtek a külgazdasági szempontok, pl. az importverseny, ami a kisebb cégeket ismét csak jobban aggasztotta, mint a nagyobbakat.
- *Magyarország uniós csatlakozása* következtében a megkérdezettek több mint egyharmadának romlott, közel egyötödének javult a helyzete a csatlakozást követően. A válaszadók egytizede az uniós tagságnak előnyeit és hátrányait egyaránt érzékeli a piac fokozott nyitása és a megváltozott előírások, jogszabályok révén.
- *A versenyképesség javítására* vonatkozó változatos javaslatlista élén ismét csak a közterhek csökkentése áll. Ezt követik a direkt támogatások céljainak és célcsoportjainak megválasztására vonatkozó javaslatok, melyek körében a cégek méretsemleges támogatása és az innováció fokozott szubvencionálása áll elől. Több vállalkozás javasolja a kézzelfoghatóbb eredményekkel járó támogatásokat, mint ahányan a szellemi jellegű eredményekkel járókat, azaz a megkérdezettek körében előbbre való a „kálás”, mint a „tanács”.

## Következtetések és teendők

Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány öt éven át tartó programja, amely kis- és középvállalkozások számára biztosított vissza nem térítendő támogatást, érdemben és jelentősen hozzájárult a célcsoport cégeinek foglalkoztatási képességeihez és/vagy versenyképességéhez.

A *foglalkoztatási* jellegű hasznokból nemcsak közvetlenül a kedvezményezett cégek részesültek kapacitásbővítés, jobb munkakörülmények vagy képzettebb munkaerő révén. Ezen túl az OFA és a kedvezményezett cégek között kötött támogatási szerződések révén középtávra garantált munkahelyet kapott számos dolgozó – sok esetben regisztrált munkanélküli vagy pályakezdő –, és ez hozzájárult családjaik és településük helyzetének stabilizálásához.

A *kedvezményezett cégek versenyképességét* a támogatott projektek az esetek háromnegyedében javították, részben a vállalati humánerőforrás-gazdálkodás optimalizálása révén, esetenként pedig az alábbiak anyagi támogatásával: portfólióbővítés, a technológia korszerűsítése, vállalati minőségpolitika, építmények vagy eszközök vásárlása. Ezek a kedvező hatások számos esetben olyan közvetett haszonnal jártak, mint a fogyasztók ellátásának korszerűsítése, vagy az adott szakmában javuló vállalkozói kultúra, de a kedvezményezett cégek egy részének esetében biztosították a vállalkozás elindulását vagy éppen talpon maradását.

A *támogatási konstrukcióval és a támogató intézmény munkájával* a vállalkozók túlnyomó többsége elégedett volt, mind saját elvárásaival összevetve, mind pedig más donor szervezetek gyakorlatával összehasonlítva. A támogató

szerv ügyfélszolgálati, projektmenedzseri munkájában célszerű javítani a pályázók információval történő ellátását, valamint olyan proaktív lépéseket kell tenni, amelyek kifejezik és tudatosítják a szerződést kötő felek egyenrangúságát a támogatói és a támogatotti oldalon. A nem kis munkával, utánajárással és költséggel támogatást igénylő, de visszautasított cégek körében megfigyelhető sértettséget figyelembe kell venni, de a torzításmentes elemzés érdekében egyben ki is kell szűrni. Javítani kell az indoklási munkát, és konkrét hangulatjavító lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy ez a szármögában a támogatottakat meghaladó vállalkozói réteg ne érezze igazságtalannak az elutasító döntést.

### **Az intervencionizmus kérdése**

Természetesen minél jobban fokozzuk egy program adicionalitását, annál nagyobb a veszélye annak, hogy a támogatási döntések egyike-másika piactorzító hatású lesz, és hatására a versenyben érvényesül a nemkívánatos „pick the winner” mellékhatás: a cégek közötti versengésben a győztesek kiválasztása közvetlen vállalkozástámogatás útján. Az olyan támogatási programokat, amelyek egészét áthatja ez az effektus, az intervencionista (beavatkozó) eszközök körébe sorolják. Bár a szóban forgó támogatási konstrukció több száz vállalkozás esetében fokozta a versenyképességét, a felmérés nem szolgáltatott bizonyítékot sem az intervencionizmusra, sem pedig annak ellentétére. A fentiek miatt a jövő támogatási konstrukcióiban az elbírálás szempontjai között célszerű részletesen megvizsgálni a támogatást igénylő cég versenyhelyzetét, és egyes üzletágait, ezen belül különösen

az üzletágak közötti keresztfinanszírozás gyanúját. Amennyiben bizonyítást nyer, hogy az igénylő a támogatás segítségével veszteséges termelést vagy szolgáltatást kíván finanszíroztatni, akkor a pályázót el kell utasítani.

### **Monitoring**

A jelen kutatás az OFA KKV-támogatások egyfajta utólagos hatásvizsgálatának tekinthető. Ez azonban nem pótolja azt a tényt, hogy a donor szervezet nem készítette a cégek meglátogatásán alapuló időközi monitoring jelentéseket. Bár az OFA ellenőrei meglátogatták a kedvezményezett cégeket, célszerű lenne a további támogatási programok során független tanácsadókat bevonni, akik időközönként legalább a támogatottak egy kisebb rész-mintáját meglátogatják, hogy helyszíni tapasztalataik alapján a program menetközben finomhangása lehetővé váljon.

### **Tanulságok nyilvános levonása**

Célszerű lenne a támogatási konstrukció utóéletét egy konferencia során áttekinteni. Ennek fókuszába olyan kedvező gyakorlatokat és kockázatokat lehetne állítani, melyek azt illusztrálják, hogyan növelhető a kisvállalati versenyképesség a foglalkoztatási képesség egyidejű javítása mellett.

*Az OFA KKV-támogatási konstrukciónak tapasztalatait* modellként fel kell használni a Magyarországon folyó direkt KKV-támogatási tevékenység javítására, mind kormányzati, mind pedig a nemkormányzati donorok munkájában. Ennek eszközei lehetnek kiadványok, konferencia-előadások és célzott támogatásfejlesztési programok. További, nemzetközi tapasztalatokat is felsorakoztató értékelési

és kutatási tevékenység keretében célszerű megvizsgálni a következő kérdéseket:

- Hogyan javítható a kis- és középvállalkozási szektor foglalkoztatási képessége a versenyképesség egyidejű fokozásával, de annak legalábbis szinten tartásával?
- Hogyan lehet támogatni a fenti célt a direkt és az indirekt KKV-támogatási eszközök összehangolásával, a támogatásokra vonatkozó uniós lehetőségek és előírások figyelembevételével?

## Irodalom

- Foglalkoztatási és Munkaügyi Minisztérium: Több munkahelyet Európában! A Wim Kok-jelentés magyar nyelvű vezetői összefoglalója. Letölthető: [www.fmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=1020](http://www.fmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=1020)
- Kállay László: Paradigmaváltás a kisvállalkozás-fejlesztésben. Közgazdasági Szemle, 2002. július-augusztus.
- Gazdasági és Közlekedési Minisztérium: Versenyszabályozás az EU-ban. Cikk a GKM honlapján. Letölthető: [http://www.gkm.gov.hu/balmenu/kiseskozepvallalkozasok/\\_euintegracio/versenyszabalyozas\\_az\\_eu\\_ban.html](http://www.gkm.gov.hu/balmenu/kiseskozepvallalkozasok/_euintegracio/versenyszabalyozas_az_eu_ban.html)
- Viszt Erzsébet: A kis- és középvállalatok munkaerő-piaci szerepe és a foglalkoztatással kapcsolatos magatartása. GKI 2001. Készült az OFA támogatásával. Letölthető: <http://www.ofakht.hu/muh/muhfr.html>

ORSZÁGGYŰLÉS KÜLÜGYI HIVATALA

## Az európai energia- és klímapolitika egysége: húszas célok

A széndioxid-kibocsátás 20 százalékos csökkentése 2020-ig az 1990-es szinthez képest, az energiahatékonyság 20 százalékos növelése, és a megújuló energiahordozók arányának 20 százalékra történő emelése – ezek adják az EU 27 tagállamának 2007. március 8–9-én tartott állam- és kormányfői találkozásán tető alá hozott, az energiapolitikát és a klímaváltozást egységesen kezelő koncepció lényegét. Sokan mérföldkőről, mások irreális elképzelésekről beszélnek, míg a zöldek keveslik a megállapodást. Pedig az Alkotmány-szerződés ratifikációja körüli nehézségek, vagy a pénzügyi perspektíva elfogadása és az uniós költségvetés átfogó reformja mellett az egyik legalapvetőbb problémára kínálnának megoldást az európai állam- és kormányfők. Pontosabban nem közvetlen megoldást, hanem az első tényleges lépéseket, vagy más-képpen mondva: utat mutatnának az Európán kívüli világnak a globális felmelegedés elleni küzdelemben. Más megközelítésben azonban nem csupán az éghajlat vagy az energiabiztonság kérdéséről van szó, hanem stratégiailag nézve talán sokkal többről: a szénhidrogén alapú gazdasági modell felváltásának előkészületeiről. Ez persze egyáltalán nem könnyű feladat, annál is inkább, mert az uniós csúcstalálkozók „szeretnek” nagy dolgokat kinyilatkoztatni, és később a megvalósítás már akadozhat. Erre most is vannak jelek, hiszen arról nem nagyon van még világos elképzelés, hogy a valóban merész célok elérését ki fogja finanszírozni, és az újabb „ipari forradalmat” elfogadtatni az Európán kívüli világgal. Mert hát bármennyire is szeretnénk, a feltörekvő gazdasági hatalmak energiaigénye növekszik, és fejlődésük során nem feltétlenül akarnak odafigyelni a kiotói vagy más globális célkitűzésekre.

Kérdés, hogy az elfogadott, „áttörésnek” nevezhető döntések nyomán kialakult célok mennyire teljesíthetők. Az uniós tagországok rövid távon jól állnak a kiotói célok megvalósítása tekintetében (ez az uniós emisszió-kereskedelmi rendszernek és más intézkedéseknek – mint például az európai éghajlat-változási programnak – köszönhető), de a 2020-ra korábban is megfogalmazott középtávú célokat (az üvegházhatású gázok kibocsátásának az 1990. évi szinthez képest 15–30 százalékos mérséklését) nagyon nehéz lesz elérni (1). A korábbi hangzatos vállalásoknál annyiban tűnnek többnek a mostani fejlemények, hogy az elmúlt években több intő jel is megmutatkozott: egyrészt Európa rádöbrent, hogy energiaellátásának biztonsága törékeny, másrészt 2006 őszén számos tanulmány jelent meg a globális felmelegedésről.

### Az integrált politika előzményei

A koncepció kidolgozásához hosszú vezetett. A Kiotói Jegyzőkönyv még 2005. február 16-án lépett hatályba, miután Oroszország is ratifikálta a dokumentumot, és ezzel teljesültek a szerződés hatálybalépéséhez a jegyzőkönyvben meghatározott feltételek. Az Egyesült Államok, Kína és India még mindig nem része a rendszernek, persze továbbra is cél bevonásuk a 2012 utáni időszakra. A hatálybalépéssel szinte egy időben, 2005. január 1-jén kezdte meg működését az EU

emisszió-kereskedelmi rendszere (2). Ezt követően az Európai Tanács 2005. márciusi ülése rögzítette az általános kibocsátás-csökkentési célokat, a bázishoz képest 15–30 százalékos mérséklést javasolva 2020-ig a fejlett országokban, míg 2050-ig még radikálisabb, 60–80 százalékos csökkentést szorgalmazott. Az emisszió-kereskedelem alapját jelentő irányelv felülvizsgálatának elveiről az Európai Bizottság 2006. november 13-án adott ki közleményt (3), amelyben további szektorok bevonását helyezte kilátásba az irányelv hatálya alá. Ezt követően – és az ENSZ, valamint kutatóintézetek éghajlatváltozással kapcsolatos jelentései nyomán – dolgozták ki az átfogó, integrált koncepció alapját képező európai bizottsági sajtóközleményt. Az Európai Bizottság 2007. január 10-én hozta nyilvánosságra új, átfogó energia-éghajlatváltozási csomagját (4), amelyben ambiciózus célértékeket határozott meg az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának csökkentésére. Ezeket megvitatták a különböző szektorális tanácsi formációk – a tagállamok energiaügyi minisztereit tömörítő, majd a környezetvédelmi Tanács –, és így ezek az értékek köszönnek vissza az állam- és kormányfői találkozón. A legnagyobb vita két területen bontakozott ki: egyrészt, hogy a célok az egyes tagállamokra is közvetlenül kötelezőek legyenek, másrészt pedig, hogy milyen szerepe legyen a jövő energiamixében a nukleáris energiának.

### **Állam- és kormányfők megállapodása: integrált megközelítés**

Az Európai Tanács március 8–9-ei brüsszeli ülésén a tagállamok politikai vezetői sokak szerint mérföldkőnek szá-

mító döntéseket hoztak a klímapolitika terén. Az Európai Tanács elnökségi következtetéseiben (5) – a fenntarthatóság jegyében, a probléma összetett voltára és az éghajlati tényezők széles körű hatásaira, valamint a változások okaira tekintettel – az integrált megközelítés szükségességéről döntött az éghajlatváltozás és az energiapolitika terén. Megállapították, hogy hatékonyan és sürgősen kezelni kell az éghajlatváltozás okozta kihívásokat, amelyekre azonnali és határozott cselekvéssel kell felelni. Ennek figyelembevételével az állam- és kormányfők üdvözölték azokat a legutóbbi tanulmányokat, amelyek hozzájárultak ezen hosszú távú következmények fokozott tudatosításához és az emberekkel való megismertetéséhez. Az Európai Tanács hangsúlyozta annak alapvető fontosságát, hogy a globális hőmérsékletemelkedés legfeljebb 2°C-kal haladja meg az iparosodás előtti értéket.

Az integrált klíma- és energiapolitika ennek érdekében hármas célkitűzésre fog koncentrálni. Ezek a következők:

- az ellátás biztonsága;
- az európai gazdaságok versenyképességének és a megfizethető energia rendelkezésre állásának biztosítása;
- a környezeti fenntarthatóság előmozdítása és az éghajlatváltozás elleni küzdelem.

Az éghajlatvédelemmel kapcsolatban az Európai Tanács hangsúlyozta az Európai Uniónak a nemzetközi éghajlatvédelemben betöltött kiemelkedő szerepét. Ennek keretében az EU sürgeti a 2012 utáni időszakra vonatkozó globális és átfogó megállapodásról szóló tárgyalásokat, amelyek egy hatékony és megfelelő keret létrehozását tennék lehetővé a világ országai számára.

Az állam- és kormányfők újlag megerősítették az EU azon elkötelezettségét, hogy 2020-ig az 1990-es szinthez képest 30 százalékkal csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását, ami lehetővé tenné, hogy 2050-ig a mérséklés elérje az 1990-hez viszonyított 60–80 százalékot. Emellett azonban a tagállami vezetők határozott és független kötelezettséget vállaltak arra, hogy az EU 2020-ig az 1990-es szinthez képest legalább 20 százalékkal csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását. Az éles vitákat követően létrejött kompromisszumnak azonban fontos eleme, hogy differenciált megközelítésre van szükség a tagállami hozzájárulások tekintetében. Az Európai Bizottság a következő időszakban fogja kidolgozni a kvótamegosztást, ami további nehéz tárgyalásokat vetít előre. Az Unió a saját vállalásai mellett támogatni kívánja a fejlődő országokat abban, hogy lehetőségeikhez képest mindinkább igyekezzenek eredményeket elérni a kibocsátások csökkentése érdekében.

Az Európai Tanács egyben felkérte az Európai Bizottságot, hogy tekintse át, miként lehetne az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszerét hatékonyabbá tenni, és esetlegesen kiszélesíteni annak alkalmazását.

Az Európai Tanács hangsúlyozta, hogy a globális felmelegedés, valamint az ellátásbiztonság miatt egyre sürgetőbb egy integrált energiapolitika kialakítása. Ennek érdekében elfogadott egy átfogó energiaügyi cselekvési tervet, amely a Bizottság európai energiapolitikáról szóló közleményén alapul. Megállapodás született továbbá az energiaügyi cselekvési terv rendszeres felülvizsgálatáról, amire az Európai Bizottság kapott felkérést, a felülvizsgálat előterjesztésére 2009 ele-

jét jelölve meg céldátumként. Az energiapolitikára vonatkozó európai tanácsi cselekvési terv (2007–2009) főbb pontjai a következők:

- A gáz- és a villamosenergia-piac megnyitásával kapcsolatban, meglévő belső piaci jogszabályok időben és teljes körűen történő végrehajtása.
- A termelői és szolgáltatói tevékenységeknek a hálózatüzemeltetési tevékenységektől való tényleges szétválasztása olyan hálózatüzemeltetési rendszerek alapján, amelyek szavatolják a szállítási infrastruktúrákhoz való egyenlő és nyitott hozzáférést, valamint az infrastruktúrába való beruházásokról hozott döntések függetlenségét.
- A nemzeti energiaipari szabályozó hatóságok hatáskörének harmonizálása.
- A Bizottságnak a tagállamokkal közösen ki kell dolgoznia a gáz- és villamosenergia-keresletre és -kínálatra vonatkozó közép- és hosszú távú előrejelzéseket, és meg kell határoznia az EU stratégiai szükségleteinek kielégítéséhez szükséges kiegészítő beruházásokat (pl. gáztárolás hozzáférhetősége).
- Szükség esetén európai koordinátor kinevezése a legkritikusabb, prioritást élvező, európai érdekű projektek végrehajtásának felgyorsítása érdekében.
- Az ellátás biztonságának fokozására: 1. az energiaforrások és a szállítási útvonalak hatékony diverzifikálása; 2. hatékonyabb válságkezelési mechanizmusok kialakítása kölcsönös együttműködés alapján; 3. az olajra vonatkozó adatok átláthatóságának javítása, az IEA válságkezelési mechanizmusát kiegészítve.



szító uniós olajellátási infrastruktúrák és olajtárolási mechanizmusok felülvizsgálata; 4. az uniós gáztároló létesítmények rendelkezésre állásának és költségeinek alapos elemzése; 5 a jelenlegi és a lehetséges energiainport, valamint a kapcsolódó hálózatok feltételei által az egyes tagállamok ellátási biztonságára gyakorolt hatások elemzése; energiapiaci megfigyelő hivatal létrehozása a Bizottság keretén belül.

- Párbeszéd a tranzitországokkal, vagyis célkitűzés a partnerségi és együttműködési megállapodást követő megállapodásra irányuló tárgyalások folytatása Oroszországgal; az EU Közép-Ázsiával, valamint a Kaszpi-tengeri és a fekete-tengeri térséggel fennálló kapcsolatainak intenzívebbé tétele a források és az útvonalak további diverzifikálása céljából.
- 2020-ra vonatkozó előrejelzésekhez képest – 20 százalékos energia-megtakarítási uniós célkitűzés elérése.
- Kötelező célkitűzésként jelölte meg, hogy a megújuló energiaforrások részaránya az EU teljes energiafogyasztásában 2020-ig 20 százalékra emelkedjen, a bio-üzemanyagok részaránya az EU teljes közlekedési benzin- és dízelüzemanyag-fogyasztásában 2020-ig 10 százalékra emelkedjen.
- Az Európai Tanács 2008. tavaszi ülésén tárgyalásra kerülhet az Európai Bizottság által 2007-ben előterjesztendő európai stratégiai energiatechnológiai terv.
- Lehetőleg 2020-ig valósuljon meg a környezetvédelmi szempontból

biztonságos széndioxid-kivonási és -megkötési technológiák alkalmazása a fosszilis tüzelőanyaggal üzemelő új erőművekkel.

- Megerősítették, hogy minden egyes tagállam maga dönt arról, hogy kíván-e nukleáris technológiával villamos energiát előállítani.

## Vélemények az elért eredményről és a célokról

*Angela Merkel* német kancellár, az Európai Tanács hivatalban lévő elnöke úgy értékelte az éghajlatváltozás elleni megállapodást, hogy az valódi változásokhoz vezethet az energiaellátással kapcsolatos hozzáállásunkban (6). A megbeszélések lényegéről szólva kifejtette: két fontos kérdés forgott kockán. Egyrészt, hogy az atomenergiát belevegyék-e az olyan megújuló energiaforrások kategóriájába, mint a szél-, a nap- vagy a vízenergia. Másrészt, hogy a nukleáris energia minősíthető-e úgy, mint alacsony szénkibocsátású energiaforrás. Előbbi tekintetében nemmel, utóbbi viszonylatában viszont igennel voksoltak az állam- és kormányfők. A nukleáris energia egyik fő „védelmezője” Franciaország volt, amely ország energiatermelésének – Magyarországhoz hasonlóan – közel 40 százalékát adják az atomerőművek. Az atomenergiát ellenzők oldalán Ausztria, Dánia és Írország képviselte a legerőteljesebb álláspontot, Németország támogatásával. A kompromisszum végül minden igényt kielégítőnek bizonyult, tekintettel az előbbiekre, no meg arra, hogy a célok az EU átlagában vizsgálva kötelezőek, a tagállamonkénti bontásról a tagállamoknak az Európai Bizottsággal kell egyeztetniük, vagyis csak olyan célt kell

majd teljesíteniük, amelyet önmaguk vállalnak.

Nem mindenki részesíti persze ennyire felhőtlen fogadtatásban a megállapodást, hiszen a Greenpeace aktivistái mellett más környezetvédelmi és energiapolitikai szakértők is megfogalmazták kritikájukat. Éppen *Stavros Dimas* környezetvédelmi biztos nyilatkozott úgy a megállapodás kapcsán, hogy nem csupán az államok szintjén kell változást elérni, hanem az egyes tagállami polgároknak is környezettudatosabb életformát kellene élniük. Szemléletváltásra van szükség – tette hozzá.

Összességében elmondhatjuk, hogy a kiotói célok az 1990-es szinthez képest 22 év alatt, 2012-re irányozták elő a széndioxid-kibocsátás 8 százalékos csök-

kentését. Összehasonlításképpen: 2020-ra összességében 20 százalékkal kell mérsékelni, vagyis – ha teljesülne 2012-re a 8 százalékos cél – nyolc év alatt másfélszer akkor mértékben kellene csökkenteni. A számok, sajnos, nem adnak okot túlzottan sok optimizmusra: 2007 elején az EU átlagban 1,2 százalékot teljesített a kítűzött 8 százalékból. Kérdés, hogy mennyire sikerül felgyorsítani a vállalások elérését az iparilag kevésbé fejletti, a bővítés hatodik körében részt vett államokban. Ezek országok ugyanis – hasonlóan a feltörekvő ázsiai gazdaságokhoz – az ipari fejlődéssel egyre több energiát használnak.

**KOVÁCS KRISZTIÁN**

### Hivatkozások

- (1) Szalóki Katalin–Kovács Krisztián: A „sok” is „kevés”: a környezetvédelem terén elért európai eredmények. Konferencia a klímaváltozásról, Európai Tükör, XI. évf. 1. szám, 2006. január.
- (2) Az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve alapján.
- (3) Climate change: Commission sets out agenda for revising the EU emissions trading scheme from 2013, az Európai Bizottság sajtóközleménye: IP/06/1548, Brussels, 13 November 2006
- (4) A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Európai Energiapolitika, bizottsági dokumentum száma: COM (2007) 1 végleges, a tanácsi dokumentum száma: 5282/07, dátuma 2007. január 15.
- (5) A dokumentum tanácsi azonosító száma: 7224/07.
- (6) Historical agreement on climate protection, Press release, 09.03.2007, a német elnökség honlapja: <http://www.eu2007.de>

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

## Keresetek, munkaerőköltség, minimálbér az Európai Unióban és Magyarországon

A foglalkoztatottak és alkalmazásban állók keresete a háztartások jövedelmének igen jelentős tényezője, miközben a munkabér a munkaerőköltség egyik fő tétele. A bérek és a keresetek vásárlóerejének országonkénti összehasonlítását számos körülmény nehezíti. Az egyik legnagyobb gond az árak különbözősége. Ezzel a problémával nemzetközi szervezetek is foglalkoznak, megoldási javaslatokat kidolgozva, aminek az eredményeit ma már általánosan elfogadják és használják. Az árszínvonal országonként történő kiküszöbölését követően további nehézséget jelent, hogy a bruttó kereseteket országonként eltérő mértékű adók és járulékok terhelik. Azokban az országokban, ahol nem az órabér áll a megfigyelés központjában, a havi (esetleg heti vagy éves) keresetek mögött eltérő lehet az adott bérrért teljesített munkaidő. Ezenkívül figyelemre méltó körülmény, hogy az átlagos bérszínvonal (vagy az árszínvonal) milyen belső szerkezet eredménye.

Az Európai Unióban – a Tanács és a Bizottság erre vonatkozó határozatainak megfelelően – széles körű adatgyűjtésre került sor 2002-ben, amelynek központi területe az óra-, a havi- és az éves keresetek voltak<sup>1</sup>. Az adatokat egyfelől euróban (a monetáris unión kívüli országok esetében hivatalos valutaárfolyam alapján átszámítva), másrészt az árszínvonal-különbsé-

geket kiszűrő vásárlóerő-paritáson (Purchasing Power Parities) számolva vásárlóerő-egységben (PPS-ben) közlik. Előbbiek elsősorban a munkaerőköltség szempontjából érdemelnek figyelmet a külföldi befektetők részéről, az utóbbiak pedig a megélhetési lehetőségek, a tényleges kereseti színvonal meghatározásához, az országok közötti összehasonlításához adnak tájékoztató pontot. Az összesített adatok az ipari ágazatokra és a piaci szolgáltatásokra vonatkoznak<sup>2</sup>. Az egész Unióra kiterjedő és teljes körű adatgyűjtés négyéves gyakorisággal követi egymást, a 2006-ban lezajlott felvétel eredményeinek publikálására azonban még nem került sor, így az elsőszámú forrásnak a 2002-es felvétel adatait tekintjük. Emellett felhasználjuk az Eurostat adatbázisában elérhető, legfrissebb statisztikákat is, amelyek azonban nem teljes körűek, egyes országok esetében hosszú évek óta hiányosak.

### Bruttó keresetek az Európai Unióban

Az Európai Unióban 2002 megfigyelt hónapjában (április) a havi bruttó kereset euróban kifejezett (az árfolyam alapján számított) értéke a tagországokban 281 és 3250 euró között szóródott, ami 11,6-szeres különbséget mutatott a két szélső

1 Az adatgyűjtés – Málta kivételével – az Európai Unió 24 tagjára, és mellettük Bulgáriára és Romániára, továbbá Izlandra és Norvégijára is kiterjedt.

2 Magyarországon ezekben az ágazatokban (C–K) a foglalkoztatottak kétharmada dolgozik.

ország, Lettország és Dánia kereseti színvonalában. Amennyiben azonban az árszínvonal-különbségeket kiszűrő vásárlóerő-paritáson történik meg a két ország összehasonlítása, a differencia 4,5-szeresre módosul. Ez utóbbi alapján számítva nem Dániában, hanem Luxemburgban volt a legmagasabb a havi kereset összege (2745 PPS), ami a legalacsonyabb, lettországi bérnek (558 PPS) a 4,9-szerese.

A rendelkezésre álló éves, havi és órabérek közül a magyarországi szemléletben leginkább elterjedt és használt havi kereset választva a 2002-es adatgyűjtés során megfigyelt 24 uniós ország bruttó keresetének átlaga 2096 vásárlóerő-egységnek felelt meg. Ezt az átlagot 9 ország keresetei haladták meg, közülük két országé, Luxemburg és Nagy-Britanniáé számottevő mértékben (31, illetve 25%-kal). Néhány százalékkal elmaradt az átlagtól az olyan fejlett országok kereseti mutatója vásárlóerő-paritáson számolva, mint Svédország, Olaszország és Finnország. A régi és az új tagországok<sup>3</sup> közötti összevetés szerint az euróban kifejezett mutató 4,6-szeres különbséget jelez, míg a vásárlóerő-paritáson történő összehasonlítás során ez a differencia 2,5-szeresre módosul. A régi tagországok közül Portugália keresetei voltak a legalacsonyabbak, vagyis a vizsgált időpontban igen nagy eltérések voltak az EU-15 országai között. A portugál kereset színvonala (vásárlóereje) a legkiemelkedőbb fizetéssel rendelkező luxemburginak a 42%-át érte el, a görög pedig nem sokkal több, mint felét (55%-át) tette ki.

Az új tagországok közül Ciprus bérszínvonala Portugáliáé 21%-kal haladja meg, és csupán 7%-kal marad el a görögtől. Mellette még a szlovén bérek is meghaladták a

portugál szintet (14%-kal), a többi új tagország keresetei 560 és 1000 vásárlóerő-egység között alakultak. Ezekben a számításokban Szlovénia után Lengyelország következik. Az új tagországok bérszínvonala az országok többségében jelentős mértékben elmarad az Unió átlagától, miközben Ciprus vagy Szlovénia esetében kisebb ez a különbség.

Magyarországon a keresetek a tárgyalat ágazatokban, vásárlóerő-paritáson az uniós tagországok átlagának valamivel több, mint kétötödét érték el (42%-át), míg euróban számolva egyötödét, pontosabban 22%-át.

**1. táblázat. Havi átlagkereset alakulása vásárlóerő-paritáson és euróban számolva, 2002 (Üzleti vállalkozásokban, C-K ágazatok)**

Országok	Vásárlóerő-egység (PPS)	EU-25 átlaga=100
Luxemburg	2 745	131
Nagy-Britannia	2 628	125
Németország	2 528	121
Dánia	2 524	120
Belgium	2 438	116
Hollandia	2 326	111
Franciaország	2 196	105
Írország	2 171	104
Ausztria	2 167	103
EU-25	2 096	100
Svédország	2 070	99
Olaszország	2 002	96
Finnország	1 937	92
Spanyolország	1 788	85
Görögország	1 514	72
Ciprus	1 412	67
Szlovénia	1 322	63
Portugália	1 164	56
Lengyelország	996	48
Csehország	935	45
Magyarország	871	42
Szlovákia	826	39
Észtország	756	36
Litvánia	659	31
Lettország	558	27

3 Az adatgyűjtés időpontjában új tagországnak a 2004. május elsején Magyarországgal együtt csatlakozott 10 (kivéve Málta) országot tekintjük.

## Keresetek alakulása Magyarországon az új évezredben

Az elmúlt években a keresetek magyarországi alakulásában fontos szerepet játszottak a kormányzati intézkedések – a minimálbér 2001–2002-es jelentős emelése, a hivatásos katonák 50–70%-os illetményrendezése, a köztisztviselők 2001. és 2003. évi keresetnövelése, valamint 2002-ben a közalkalmazottak 50%-os alaphéremelése –, amelyek aktívan befolyásolták, dinamizálták a GDP-növekedést számottevően meghaladó keresetkiáramlást. 2004-ben a növekedés a korábbiaknál visszafogottabb volt, amelyet fékezett a 13. havi illetmény 2005. januári kifizetése. Ez az adminisztratív változás 2005-ben az ismételt jelentékeny növekedés egyik oka volt. 2006-ban a keresetek növekedési dinamikáját a szeptemberben életbe lépett és a munkavállalókat terhelő egészségbiztosítási és járulékemelések nagyban befolyásolták.

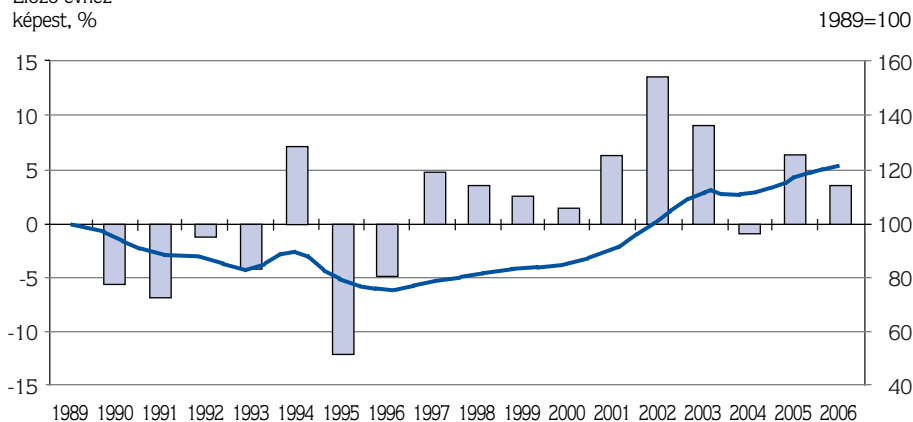
2006-ban a teljes munkaidőben foglalkoztatottak egy főre jutó *bruttó átlagkeresete* 171 200 forintot tett ki, nominálisan 8,1%-kal többet, mint egy évvel

korábban. Ezen belül a szellemi foglalkozásúak 239 400 forintot, a fizikai foglalkozásúak 111 800 forintot kerestek. A *nettó átlagkereset* 110 900 forintot tett ki, ami 7,5%-os növekedés 2005-höz képest. Ezen belül a versenyszférában foglalkoztatottak nettó keresete 106 800 forint volt, míg a költségvetés területén dolgozóké 121 400 forint. 2006-ban a versenyszférában a nettó keresetek nominálisan 8,5%-kal nőttek, a költségvetésben pedig 6%-kal, ami a két szféra közötti kereseti hátrányt 2005-höz képest 16%-ról 14%-ra módosította.

## Ágazatok és foglalkozások közti kereseti különbségek

Az Európai Unióban az üzleti szférában vizsgált kilenc ágazat (a bányászattól az ingatlanügyleteken át a gazdasági szolgáltatásig) közül az országok többségében és így az Unió átlagában is a legalacsonyabb a kereset a szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás területén, az átlag 72%-a. (Kivétel ez alól Csehország és

Előző évhez képest, %



1. ábra. Reálkereset-változás Magyarországon, 1989–2006

Ciprus, ahol a kereskedelem, javítás ágazatban a legkisebbek a bruttó bérek.) A sorrendben ezután következő három ágazat – bányászat, kereskedelem, építőipar – keresetei 11–14%-kal maradnak el az átlagtól, míg a feldolgozóiparban lényegében eléri az átlagkeresetet (99%). Kismértékben, 7%-kal meghaladja az átlagot a villamosenergia-ágazat, 15%-kal az ingatlanügyletek, gazdasági szolgáltatásban foglalkoztatottak átlagkeresete. A legkiemelkedőbb kereseti lehetőséggel a pénzügyi tevékenységet folytatók rendelkeztek, az átlagnál 53%-kal többet kerestek az itt dolgozók, ami a legalacsonyabb ágazat keresetének 2,1-szerese. A 25 tagország között 20-ban a pénzügyi tevékenységet folytatók kapták a legmagasabb bért, kivéve Belgiumot, Görögországot, Ausztriát, ahol a villamosenergia-ágazatban foglalkoztatottaké a legkiemelkedőbb kereseti lehetőség, illetve Dániát és Hollandiát, ahol pedig a bányászatban dolgozóké.

Igen élesen elválnak egymástól a régi és az új tagállamok kereseti adatai az ágazatok tekintetében. Az üzleti szférában foglalkoztatottak bére euróban kifejezve a régi tagállamokban 5-szöröse a 10 új tagállaménak. A két országcsoport azonban megegyezik abban, hogy a kilenc vizsgált ágazat közül a legjobban a pénzügyi tevékenységben foglalkoztatottak keresnek, míg a legrosszabbul a szálláshelyszolgáltatás vendéglátás területén, és a különbség mindkét esetben 4-szeres.

Az ágazatok kereseti rangsorában Magyarországon is a pénzügyi tevékenységet végzők álltak és állnak az első helyen, és előnyük évről évre nő. Az itt dolgozók bruttó keresete 1992-ben a nemzetgazdasági átlag 1,9-szeresét tette ki. A rendelkezésre álló legfrissebb, 2006-os adatok alátámasztják, hogy a legki-

emelkedőbb kereseti lehetőséggel továbbra is a pénzügyi tevékenységben foglalkoztatottak bírnak, az itt dolgozók bruttó átlagkeresete (403 900 forint) a nemzetgazdasági átlag 2,4-szerese volt. A kilencvenes évek elejétől napjainkig a feldolgozóiparon belül a textiláru, bútortermék és lábbeli gyártásának területén a legkisebb a bruttó átlagkereset. A nemzetgazdaság átlagának az itt foglalkoztatottak bére 1992-ben 66%, 2006-ban 55%-a volt. Ennél kissé kedvezőbb a szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás területén, a mezőgazdaságban és az építőiparban dolgozók helyzete, akik a nemzetgazdasági átlag 60–70%-át keresték. 2006-ban a textiliparban dolgozók bruttó átlagkeresete a pénzügyi terület bérének 23%-át tette ki. (1992-ben 35% volt ennek aránya.)

2006-ban a nemzetgazdaság egészében az egy főre jutó bruttó átlagkereset 8,1%-kal haladta meg az egy évvel korábbit. Az átlagot meghaladó mértékben nőttek a bruttó keresetek a mezőgazdaság (8,9%), a feldolgozóipar (8,5%), a villamosenergia-, gáz-, gőz-, vízellátás (8,8%), az építőipar (10,2%), illetve a kereskedelem, javítás (11,1%) ágazatokban. A legnagyobb mértékben: 15,1%-kal és 12,7%-kal a pénzügyi tevékenységben, illetve a textilipar területén dolgozók bére emelkedett, jelentős mértékben meghaladva a nemzetgazdaság átlagát. (A magas növekedési dinamika hátterében a pénzügyi tevékenységben dolgozók esetében a 2006. december havi emelkedés áll, a bruttó átlagkereset ebben a hónapban 43%-kal haladta meg az előző év azonos hónapját.) 2005-höz képest a legkevésbé az egyéb közösségi, személyi szolgáltatás (5,5%), az egészségügyi, szociális ellátás (5,4%), valamint az oktatásban (5,3%) foglalkoztatottak bruttó átlagkeresete nőtt.

2. táblázat. Bruttó átlagkeresetek Magyarországon, 2006

Ágazat	Forint	2000=100,0	Nemzetgazdaság átlaga=100,0
Mezőgazdaság	111 978	188,1	65,4
Bányászat	194 948	170,3	113,8
Feldolgozóipar	158 662	179,2	92,7
Villamosenergia-, gáz-, gőz-, vízellátás	226 791	189,7	132,4
Építőipar	117 466	180,3	68,6
Kereskedelem, javítás	145 194	190,7	84,8
Szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás	102 890	187,7	60,1
Szállítás, raktározás, posta, távközlés	183 936	186,2	107,4
Pénzügyi tevékenység	403 862	212,2	235,8
Ingatlanügyletek, gazdasági szolgáltatás	171 966	174,2	100,4
Közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás	222 946	215,5	130,2
Oktatás	191 094	234,5	111,6
Egészségügyi, szociális ellátás	151 829	223,1	88,7
Egyéb közösségi, személyi szolgáltatás	156 148	195,5	91,2
Összesen	171 239	195,6	100,0
<b>Ebből:</b>			
versenyszféra	162 391	183,9	94,8
költségvetés	193 924	224,7	113,2

Az ágazatok szerinti kereseti megoszlás mellett foglalkozásonkénti kereseti adatok is rendelkezésünkre állnak Ma-

gyarországgal kapcsolatban. A legfrissebb, 2005-ös adatok alapján a megfigyelt foglalkozások között a jogi, illet-

3. táblázat. Foglalkozásonkénti kereseti adatok a nemzetgazdaságban\*, 2005

Foglalkozás	Bruttó átlagkereset		
	Férfi	Nő	Együtt
Állatorvos	244 014	227 322	239 928
Általános iskolai tanár, tanító	181 303	178 406	178 815
Festő- és mázoló	87 714	63 044	87 515
Fizikus	284 007	267 259	281 095
Fodrász, borbély	74 916	80 064	79 252
Könyvtáros	168 722	177 384	175 925
Mozdonyvezető	211 310	–	211 310
Nyomdász	192 610	127 546	181 743
Postai kézbesítő	99 499	89 638	96 823
Szakács	95 143	88 489	91 622
Számítástechnikai programozó	214 269	248 901	222 370
Titkárnő	194 977	161 645	162 173
Tűzoltó	199 235	284 863	200 199
Újságíró	224 515	161 999	205 737
Villanyszerelő	121 268	69 399	121 234

\* Néhány beosztott szellemi és fizikai foglalkozás – évet jellemző május havi reprezentatív felvételéből származó – átlagkereseti adatai.

Forrás: Foglalkoztatási Hivatal.

ve pénzügyi végzettségűek bruttó átlagkeresete a legkiemelkedőbb. Ezen belül is a bíró (580 ezer forint), az ügyész (515 ezer forint), az adószakértő, szaktanácsadó (416 ezer forint), valamint a könyvvizsgáló, könyvszakértő (396 ezer forint) bére a legmagasabb. Ezenkívül jelentős mértékben meghaladja a nemzetgazdaság átlagát a piackutató, marketingtevékenységet végző (357 ezer forint), a jogász, jogtanácsos (354 ezer forint), a mezőgazdasági mérnök (341 ezer forint), a közgazdász (334 ezer forint), a szoftverfejlesztő, informatikus (323 ezer forint), illetve a gépészmérnök (309 ezer forint) és vegyészmérnök (303 ezer forint) bruttó átlagkeresete. A foglalkozásonkénti kereseti adatok alapján a bruttó átlagkereset az alacsonyabb iskolai végzettséget igénylő munkák esetében a legkisebb. Ide sorolható a mezőgazdasági foglalkozások közül a napszámos vagy mezőőr (74 ezer forint), a segédmunkásként, alkalmi munkásként (75 ezer forint), felszolgálóként, vendéglátó-ipari eladóként (75 ezer forint), eladóként (76 ezer forint), szabó, varrónőként (77 ezer forint), illetve lakás és intézménytakarítóként (78 ezer forint) dolgozók köre.

### **Iskolai végzettség szerepe a keresetek alakulásában**

Az Európai Unióban minden adatszolgáltató országban a középiskolai végzettséggel nem rendelkezők havi fizetése a legalacsonyabb, uniós átlagban ennek összege 1655 euró volt, ami nagy eltéréseket mutat az egyes országok között. A havi átlagkereset Dániá-

ban a legmagasabb (2628 euró) és Lettorszáiban a legalacsonyabb (219 euró) a középiskolai végzettséggel nem rendelkezők körében. A végzettség jelentős befolyásoló tényezője a keresetek alakulásának, így az Európai Unióban is a diplomások a legmagasabb fizetés, ez átlagosan 3208 eurót jelentett havonta. Németországban keresnek a legtöbbet a legmagasabb iskolai végzettségűek, 4457 eurót, ami közel 40%-kal haladja meg az Unió átlagát, miközben Lettorszáiban ennek összege 431 eurót tett ki, ami 13%-a a 25 tagországnak. A középiskolai végzettségűek a két szélső érték közötti összeget keresték, átlagban 2124 eurót.

Magyarországon a keresetalakító tényezők közül az egyik legfontosabb az iskolai végzettség, melynek hatása közvetlenül is érvényesül. 2005-ben a két szélső érték (alapfokú végzettség, illetve egyetemi diploma) közti arány 3,6-szeres kereseti távolságot jelzett, ami az előző évekhez hasonló különbség. A magasabb iskolai végzettség a férfiak esetében nagyobb bruttó átlagkeresettel párosul, mint a nőknél, aminek hátterében többek között a hosszabb szolgálati idő, illetve a vezető munkakörben dolgozók nagyobb aránya áll.

Összességében megállapítható, hogy Magyarországon a képzettség nagyobb kereseti különbségeket eredményez, mint a legtöbb uniós országban, mivel a felsőfokú végzettségűek a nemzetgazdaság átlaghoz képest számottevően többet keresnek, miközben a legalacsonyabb végzettséggel rendelkezők jóval kevesebbet.

4. táblázat. Teljes munkaidőben foglalkoztatottak bruttó átlagkeresete\* a legmagasabb iskolai végzettség szerint, 2005

Iskolai végzettség	Ft/fő/hó		
	Férfi	Nő	Együtt
8 általános vagy kevesebb	105 736	90 095	97 181
Szakk munkásképző és szakiskola	116 724	92 249	109 571
Szakközépiskola	154 430	137 870	144 868
Gimnázium	155 024	135 987	141 849
Technikum	183 771	159 900	177 020
Főiskola	296 304	209 156	240 119
Egyetem	392 641	301 881	352 908

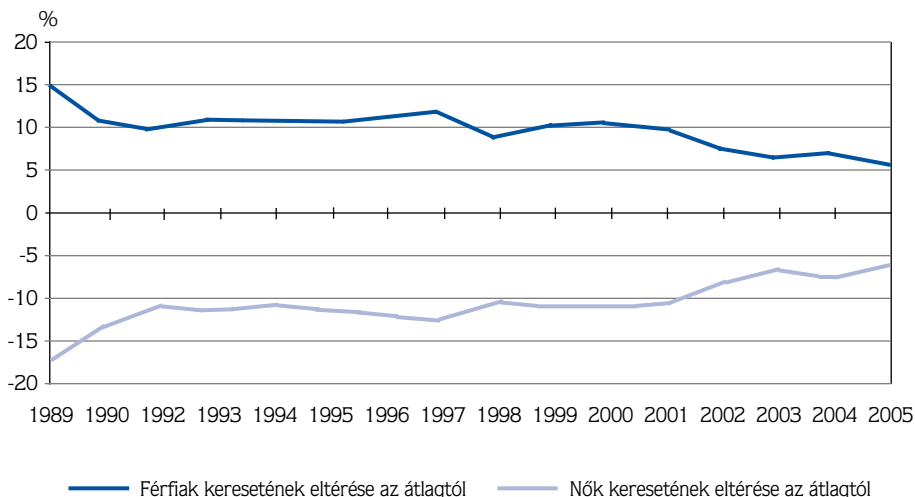
\* Bruttó átlagkereset: tartalmazza a májusi rendszeres havi keresetelemek bruttó összegét és az előző évi nem havi rendszerességű prémiumok, jutalmak, 13. havi fizetés 1/12-ed részét, így a költségvetés indexében megjelennek a 2004–2005. évi jogszabályváltozás hatásai.

Forrás: Foglalkoztatási Hivatal.

## Nemek kereseti viszonyai

A nemek közötti kereseti különbségek a kilencvenes évek közepe óta az Unió jelentős részében csökkentek vagy változatlanok maradtak (Németország, Franciaország, Olaszország, Portugália, Szlovákia, Finnország, Svédország), és csupán két uniós országban, Dániában és Spanyolországban nőtt a nők és férfiak keresetének különbsége, 7, illetve 3 szá-

zalékponttal. 2005-ben a nők és férfiak keresetének különbsége Máltán és Belgiumban a legkisebb, ezekben az országokban a férfiak 4–7%-kal keresnek többet. Ezzel szemben Észtországban, Cipruson és Szlovákiában a legnagyobb az eltérés, itt 24–25%-kal kapnak többet a férfiak, mint a nők. Az Unió átlaga 15%-os különbséget mutat, ami a kilencvenes évek közepe óta 2 százalékpontos csökkenést jelentett. A legna-



2. ábra. Bruttó átlagkereset alakulása Magyarországon nemenként, 1989–2005

5. táblázat. A keresetek aránya az Európai Unióban

	Ágazatok <sup>4</sup>		Képzettség <sup>5</sup>		A férfi és a nő keresetek különbsége a férfi keresetek százalékában
	Szálláshelyszolgáltatás, vendéglátás	Pénzügyi tevékenység	Középiskolánál alacsonyabb	Felsőfokú végzettség	
	az adott ország átlagkeresetének %-ban				
EU-25	71,7	152,6	76,0	152,9	15
Ausztria	62,1	134,3	68,3	167,3	18
Belgium	67,3	128,6	77,3	146,9	7
Ciprus	72,0	132,1	77,0	133,7	25
Csehország	103,2	173,4	68,3	178,6	19
Dánia	81,3	122,8	81,7	130,5	18
Észtország	62,4	203,3	68,0	150,1	25
Finnország	78,9	118,3	87,6	120,7	19
Franciaország	75,7	129,1	77,5	146,7	12
Görögország	76,2	145,2	80,9	154,1	9
Hollandia	80,4	133,6	77,9	149,6	18
Írország	66,4	142,1	84,3	118,9	9
Lengyelország	79,2	159,7	76,7	186,0	10
Lettország	65,1	229,6	74,9	155,2	17
Litvánia	63,8	185,9	71,5	139,3	15
Luxemburg	64,6	151,7	–	153,6	14
Magyarország	72,5	186,1	66,7	233,0	11
Nagy-Britannia	57,5	151,7	79,0	142,6	20
Németország	61,9	123,4	71,1	177,7	22
Olaszország	77,3	165,1	82,6	160,1	9
Portugália	70,9	203,8	80,0	231,0	9
Spanyolország	74,0	173,8	79,7	142,4	13
Svédország	74,4	134,7	85,2	136,0	16
Szlovákia	64,4	206,3	63,4	175,5	24
Szlovénia	77,1	165,5	69,8	201,7	8

gyobb mértékű javulás, vagyis a két nem keresetének közelítése Magyarországon és Írországban következett be, a férfiak béérének előnye 12, illetve 10 százalékponttal lett kevesebb az elmúlt 10 évben.

Magyarországon az alkalmazásban állók bruttó átlagkeresetéhez képest 1989-ben a férfiak közel 15%-kal többet, a nők 17%-kal kevesebbet kaptak kézhez. A nemek közötti kereseti kü-

lönbségek azóta nagymértékben csökkentek. A rendelkezésünkre álló legfrissebb, 2005-ös adatok alapján a nők az átlagkereset 94%-val, a férfiak pedig 105%-val rendelkeztek.

1989 és 2005 között a két nem közötti kereseti különbség folyamatosan és hektikusan változott. 2000-tól (a 2004-es évet kivéve) csökkent a meglévő különbség, és 2005-ben a férfiak

4 Órabér alapján számított.

5 Éves kereset alapján számított.

már csak 5%-kal kerestek többet az átlagkeresethez képest, míg a nők 6%-kal kevesebbet kaptak kézhez a nemzetgazdaság átlagánál.

## Régiós helyzetkép Magyarországon

2000-ben Magyarország 7 NUTS-2 szintű régió közül a teljes munkaidőben foglalkoztatottak egy főre jutó bruttó átlagkeresete a közép-magyarországi területen volt a legmagasabb (111 600 forint), míg az Észak-Alföldön a legalacsonyabb (70 ezer forint). 2006-ban is Közép-Magyarországon a legkiemelkedőbb a bruttó átlagkereset, 206 200 forint, a legalacsonyabb keresettel (138 500 forint) pedig a Dél-Alföldön dolgozók rendelkeztek, és ennél mindösszesen 430 forinttal volt több a bruttó bér az Észak-Alföldön. A legnagyobb keresetű régió előnye a legkevesebbel szemben 2000 óta 37%-ról 33%-ra módosult.

2006-ban a nominális bérek valamennyi régióban kisebb mértékben növekedtek, mint az azt megelőző évben, és egyedül a közép-magyarországi régióban haladta meg a bruttó keresetek nominális növekedése a nemzetgazdaság átlagát. Az emelkedés az elmúlt évekkel ellentétben

sokkal kiegyenlítettebb volt, érdemben azonban változatlanok maradtak a régiók közötti színvonalkülönbségek.

## Munkaerőköltség alakulása

A Központi Statisztikai Hivatal, az Európai Unió statisztikai megfigyelési rendszerét alapul véve, 1992-ben vezette be a munkaerőköltség-felvételt. Magyarország számára az EU tagjaként fontos, hogy minél pontosabb képet mutasson a munkaerő foglalkoztatásával kapcsolatos költségek alakulásáról, hiszen a piaci szereplők ennek alapján hozhatják meg döntéseiket. A kormányzat az élőmunka terheinek változtatásával képes hatást gyakorolni a munkaerőköltség nagyságára. A munkaadói oldal humánstratégiai döntései (a különböző juttatások körének és mértékének meghatározása) szintén befolyást gyakorolnak a munkaerőköltség alakulására.

A munkaerőköltség három fő összetevője: a munkajövedelem (melyet a kereset és az egyéb munkajövedelem alkot), a szociális költségek (ennek döntő hányadát a munkáltató által kötelezően fizetett járulékok teszik ki), valamint a képzési és más költségelemek (ide tartoznak a szakoktatás, a továbbképzés,

6. táblázat. A havi bruttó átlagkereset Magyarországon régióként, 2006

Régió	Forint	2000=100,0	Nemzetgazdaság átlaga=100,0
Közép-Magyarország	206 150	184,7	120,4
Közép-Dunántúl	153 566	183,7	89,7
Nyugat-Dunántúl	149 709	186,8	87,4
Dél-Dunántúl	144 285	199,8	84,3
Észak-Magyarország	146 054	199,5	85,3
Észak-Alföld	138 909	198,4	81,1
Dél-Alföld	138 479	196,9	80,9
Összesen	171 239	195,6	100,0

az adók, a támogatások, az egyéb munkaerőköltség).

A *munkajövedelem* a munkaerőköltség legnagyobb tétele, Magyarországon 2005-ben a munkaerőköltség 72%-át tette ki az üzleti szektor ágazataiban, és 2000 óta a munkajövedelem volumene nőtt leginkább (3,9 százalékponttal) uniós összehasonlításban a közvetlen bérjellegű kifizetések nagyarányú emelkedése folytán. Mindezek ellenére a munkaerőköltségen belüli hányada nemzetközi összehasonlításban továbbra is viszonylag alacsony, Csehországhoz és Litvániához (egyenként 72,7%) hasonló színvonalú.

A munkaerőköltség második legnagyobb részét a *szociális költségek* teszik ki (24,4%) hazánkban. 2000-hez képest részarányuk 5,9 százalékponttal csökkent a munkáltatói terhek mérséklődése következtében. A magyarországi szociális költségelemek hányada Spanyolországhoz (24,7%) és Szlovákiához (24,1%) hasonló. Igen nagy eltérések mutatkoznak az Unió országai között. Míg Belgiumban a legjelentősebb a szociális költségek hányada (a munkaerőköltség 29,4%-a), addig Máltán ennek aránya csupán 10,1% volt.

A harmadik és egyben legkisebb súlyú eleme a magyarországi munkaerőköltségnek a *képzés és más költségelemek* kategóriája (3,6%). 2000 és 2005 között kismértékben (1,0 százalékponttal) nőtt a munkaerőköltségen belüli hányada. Az Unión belül arányuk 0,2 (Litvánia) és 4,7 (Szlovénia) között található.

A munkaerőköltség színvonalának összehasonlításához a fajlagos munkaerőköltség fogalmát használjuk, ami az egy teljesített munkaóra jutó munkaerőköltség alakulását rögzíti. Az üzleti szféra adatait használjuk, mert az Eurostat adatbázisában erre a „legösszevon-

tabb” aggregátumra találhatunk összehasonlításra alkalmas adatokat.

2000 és 2005 között a *munkaerőköltség deflált növekedése* Csehországban, Észtországban és Lettországon kiugróan magas szintet ért el, évi átlagban 6–7%-ot. Ennek következtében ezekben az országokban a munkaerőköltségek közeledtek az Unió átlagához, mivel a 25 tagország átlagában az éves változás üteme 1,4%-ot tett ki, ami harmada az új tagországok 4,2%-os éves változásának.

A *munkaerőköltség színvonala* a nemzetközi tőkeáramlás körülményei között nemcsak a hazai, hanem a külföldi befektetőket is érdekli. Számukra a valutaárfolyam alapján számított adatok a fontosak. A munkavállalók – és a megélhetéssel foglalkozó elemzések – szempontjából azonban igen jelentős a vásárlóerő-paritás alapján számított munkaerőköltség is. Egy teljesített munkaóra euróban kifejezett költsége 6,6 volt Magyarországon, így a hazai színvonal az EU-25 átlagának 31%-át tette ki. A belga, a dán, a luxemburgi, a francia, a holland, a német, a finn, az osztrák és az angol munkaerő ára négy-öttszöröse a hazainak. Ugyanakkor a cseh vállalkozásoknak közel azonos munkaerőköltséggel kell számolniuk, mint a magyar vállalkozásoknak, míg a lengyeleknek a hazai közel 90%-ával. Amennyiben vásárlóerő-paritáson hasonlítjuk össze a munkaerőköltségeket, kiküszöböljük a különböző országok között árszínvonalban meglévő különbségeket. A vásárlóerő-paritáson mért munkaerőköltség Magyarországon az új tagállamok átlagánál 6%-kal nagyobb, a régi tagállamokénak pedig alig fele, 49%-a volt. A legmagasabb munkaerőköltségű országok átlaga (Belgium, Luxemburg, Finnország, Hollandia) megközelítőleg háromszorosa a magyarországinak.

7. táblázat. Egy teljesített munkaóra jutó munkaerőköltség alakulása az üzleti szférában\*

Országok	Munkaerőköltség, 2005 EUR/óra	Változás éves üteme, 2000–2005	Munkaerőköltség, 2005 PPS/óra
Dánia	30,70**	1,8	22,41**
Belgium	29,62**	1,3	28,44**
Luxemburg	28,33**	1,4	26,71**
Franciaország	28,20**	1,4	26,11**
Hollandia	27,44**	1,2	26,08**
Németország	26,22**	0,2	24,61**
Finnország	25,89	3,1	21,23
Ausztria	25,30**	0,3	24,41**
Nagy-Britannia	24,89	3,5	23,72
Olaszország	21,39**	0,7	20,84**
EU-25	21,22**	1,4	20,88**
Spanyolország	15,53	1,5	17,26
Portugália	11,70	0,5	13,73
Szlovénia	11,49	1,9	15,04
Ciprus	11,10**	2,9	11,90**
Málta	9,51	1,0	12,85
Magyarország	6,57	4,2	10,33
Csehország	6,56	5,8	11,36
Új tagállamok	5,90	4,2	9,77
Lengyelország	5,78	3,9	9,70
Észtország	4,71	7,4	7,34
Szlovákia	4,59	3,9	7,96
Litvánia	3,62	4,3	6,63
Lettország	2,91	6,6	5,13

\* A továbbvezetett munkaerőköltségek (forrás: Eurostat). A magyar adat a legalább 5 főt foglalkoztató vállalkozásokra és költségvetési intézményekre vonatkozik.

\*\* 2004-es adat.

A munkaerőköltség Magyarországon nemzetgazdasági szinten az ágazatok között nagy eltéréseket mutat. A pénzügyi tevékenységben a legdrágább a munkaerő, közel 500 ezer forint havonta, ami a nemzetgazdasági átlag 2,3-szerese. A munkaerő költsége a villamosenergia-ipar, szállítás, raktározás, posta, távközlés, az ingatlanügyletek, gazdasági szolgáltatás, a közigazgatás, kötelező társadalombiztosítás, valamint az oktatás területén is meghaladja a nemzetgazdaság átlagát. Az alkalmaztatás költsége a szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás területén kerül a legkevesebbe, 132 ezer forintot tett ki, ez a nemzetgazdasági átlag háromötöde.

Az Európai Unióban (hazánkhoz hasonlóan) a pénzügyi tevékenységben a legmagasabbak a munkaerőköltségek, amit a villamosenergia-ipar követ. De míg az Unióban a harmadik helyen a feldolgozóipar szerepel, addig Magyarországon az hátrébb sorolódik a gazdasági ágak rangsorában.

## Minimálbérek

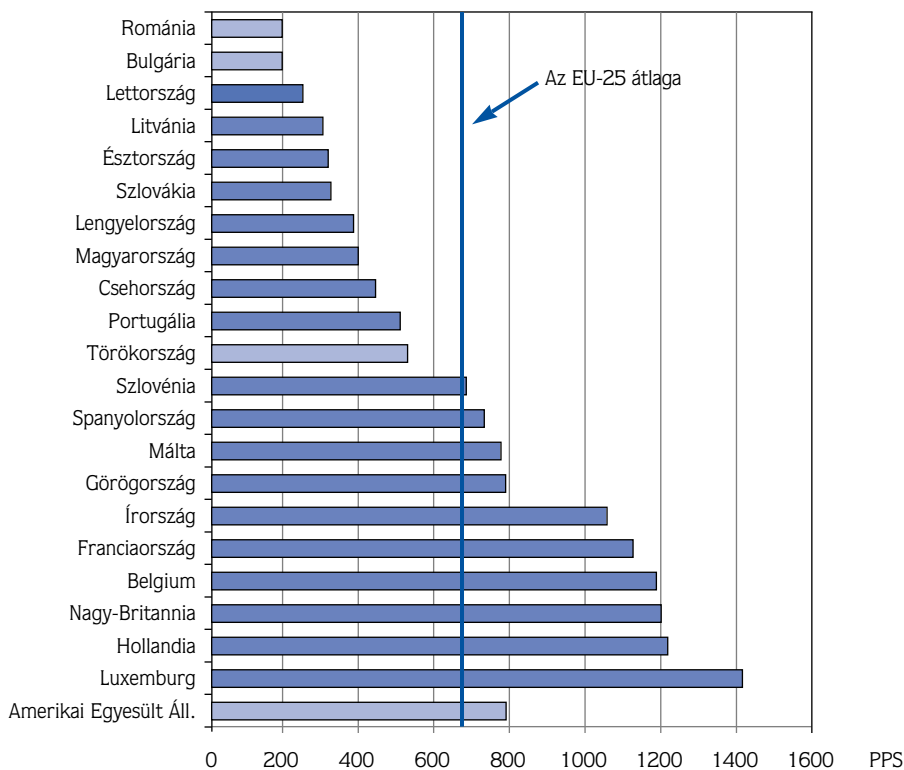
Magyarország azon 20 állam egyike az Európai Unióban, ahol alkalmazzák a minimálbér rendszerét. (A kivételek Ausztria, Ciprus, Dánia, Finnország, Németország, Olaszország, Svédország.) Ezenkívül Törökországban is működik a legki-

sebb kereset meghatározásának szisztémája, illetve az Eurostat által összeállított statisztikák az Amerikai Egyesült Államokra is közölnek adatokat.

A keresetekhez hasonlóan rendkívül széles skálán mozog az euróban kifejezett bérminimum összege is. 2006 januárjában az Európai Unióban a minimálbér 129 euró (Lettország) és 1503 euró (Luxemburg) közötti összeget foglalt magában. Az euróban kifejezett minimálbér két szélső értéke közötti 11,7-szeres különbség 5,9-szeresére módosul amennyiben a vásárlóerő-paritás alapján számolunk. Vásárlóerő-paritáson 1417 (Luxemburg) és 240 (Lettország) vásárlóerő-egység közötti a két szélső érték.

Az elmúlt három évben a minimálbér euróban kifejezett értéke valamennyi tagállamban, valamint Bulgáriában, Romániában és Törökországban is emelkedett, az országok egy részében gyorsabban, mint a fogyasztói árak, más részben ahhoz hasonló vagy annál kisebb mértékben. Az Amerikai Egyesült Államokban 2003 és 2006 között a legkisebb bér összege dollárban (893) nem változott, átszámítva azonban 877 euróról 753 euróra csökkent<sup>7</sup>.

Magyarországon 1988-tól kezdték el használni a bérminimum összegét és rendszerét. Az unióban Luxemburg már 1973-ben, Portugália és Málta 1974-



3. ábra. A minimálbér havi összege vásárlóerő-paritáson

6 Szövetségi szinten meghatározott az összeg, egyes államokban ennél nagyobb a minimálbér.

ben vezette be a minimálbéren történő foglalkoztatás struktúráját, míg legkésőbb Írországban (2000-ben) került sor erre.

Az Eurostat összeállítása adatokat közül a minimálbére bejelentett foglalkoztatottak arányáról is, ennek alapján három kategória állítható fel. Luxemburg, Franciaország, Litvánia és Románia alkotja az első csoportot, itt a legmagasabb a minimálbéren foglalkoztatottak aránya, meghaladja a 12%-ot. Magyarországon 3 és 8% közötti ennek aránya, csakúgy, mint Lengyelországban, Portugáliában, Észtországban és Írországban. A harmadik kategóriában a legkisebb (3% alatti) a minimálbéren foglalkoztatottak aránya, ide Spanyolország, Nagy-Britannia, Málta, Szlovákia és Szlovénia tartozik. Az Amerikai Egyesült Államokban a foglalkoztatottak 1,4 százaléka dolgozik minimálbéreért. A nőket általában nagyobb arányban alkalmazzák mi-

nimálbéreért, mint a férfiakat. Kivétel ez alól Magyarország és Málta, ahol a férfiakat nagyobb számban foglalkoztatják a minimálbér összegéért.

A minimálbér összege egyik országban sem haladja meg a havi bruttó átlagkereset 50 százalékát. Az Eurostat adatai szerint két államban, Írországban és Luxemburgban pontosan megegyezik a havi bruttó átlagkereset felével. A minimálbér összege meghaladja a havi bruttó átlagkereset 43 százalékát Bulgáriában, Hollandiában, Máltán és Szlovéniában. Hét országban (Csehország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Nagy-Britannia, Portugália és Spanyolország) 38 és 41% közötti, miközben Észtországban, Lengyelországban, Szlovákiában és Romániában a minimálbéren foglalkoztatottak bére a havi bruttó átlagkereset 35%-át sem éri el.

**KELEMEN NÓRA**

## A magyarok bemenetele

*Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány,  
Budapesti Corvinus Egyetem, Politikatudományi Intézet, 2006. 476 o.*

*Valószínűleg nem tévedünk, ha azt az el-  
koptatottnak tetsző kifejezést használjuk  
ezzel a 2007 januárjában bemutatott könyv-  
vel kapcsolatban, hogy úttörő munka. „A  
magyarok bemenetele” című, „Tagállam-  
ként a bővülő Európai Unióban” alcímű in-  
terdiszciplináris tanulmánykötet eredeti ku-  
tatások alapján igen széleskörűen tekinti át  
a hazánk csatlakozásával kapcsolatos kér-  
déseket, problémákat. Megállapíthatjuk,  
hogy a fiatal és a tapasztaltabb tudósok  
együttműködése, Hegedűs István szocioló-  
gus, a Magyar Európa Társaság elnöke gon-  
dos szerkesztői-szervezői munkája nyomán  
kiemelkedően fontos mű született.*

A négy nagy fejezetre tagolt, vaskos könyv első részének címe: *Európai értékek, identitás, társadalom, nyilvánosság.*

*Koller Boglárka*, a Zsigmond Király Főiskola Nemzetközi Tanulmányok Intézete oktatója *Nemzeti és európai identitás* címmel adta közre tanulmányát. Az önazonosság problémáját számos empirikus felmérés alapján vizsgáló írás szerzője megállapítja, hogy „az Európai Unió mint szupranacionális közösség jövője szempontjából az egyik alapvető kérdés, hogy egy közösséget a közös kulturális elemek tarthatnak-e össze, vagy a polgári kötődések is megteremthetik az azonosulás alapjait”. A választ illetően a kutató az Eurobarométer vizsgálataira hivatkozva jelzi, hogy az uniós polgárok többsége nem tud azonosulni egy közös kulturális identitással, inkább a különböző kultúrák együttélését és megőrzését

szeretné látni az Európai Unióban. Ugyanakkor a közös jelképek (a zászló, az euró) megítélése azt mutatja, hogy ezek olyan szimbólumok, amelyeket a társadalom nagyobb része elfogad a magáénak. Ami pedig az uniós intézményekbe vetett bizalmat illeti, tulajdonképpen nem rossz a helyzet. Igaz, hogy a felmérések tanúsága szerint az Európai Unióban a megkérdezettek 41 százaléka bízik, ugyancsak 41 százaléka nem. Ám a nemzeti parlamentek és kormányok esetében azok vannak többségben, akik bizalmatlanok ezekkel az intézményekkel szemben. Fokozottabban van ez így az újonnan csatlakozott országok esetében: a bizalom a nemzeti kormányok iránt 17 százalékos, míg a parlamentek iránt csupán 16. Az egész Unióra érvényes, hogy az állampolgárok a nagyvállalatokkal és a pártokkal szemben a legbizalmatlanabbak.

*Örkény Antal* és *Székelyi Mária*, az ELTE szociológia professzorai *Európai identitás az unióban és Magyarországon* címmel publikálták a kötetben a tárgykörben folytatott kutatásaik eredményeit. Amint írják, hazánk sajátos helyet foglal el a posztoszocialista országok között. Nálunk a politikai nacionalizmus kevésbé társul az EU-ellenességgel, mint térségünk más államaiban. Magyarországon a politikai nacionalizmus hívei között épügy találunk EU-pártiakat és EU-elleneseket, mint a nacionalista nézetektől mentes állampolgárok között. Amint a szerzők megállapítják: „A rejtély kulcsa

Magyarország politikai megosztottságában rejlik.” Míg a nemzetközi szervezetelekről mind a szociálliberális koalíció, mind a jobboldal hívei egyformán vélekednek, azaz egyaránt bizalmat szavaznak nekik, addig az Európai Unió megítélésében a két politikai tábor jelentősen különbözik. A szociálliberális koalíció hívei 2003-ban sokkal erősebben voltak elkötelezettek mellette, mint a jobboldaléi. Ennek azután más területeken is megvannak a következményei. „A társadalmi hierarchiában elfoglalt pozíció, amely a személyes érdekmotívumokon keresztül Nyugat-Európában az európai kötődés motorja, Magyarországon alig bír jelentőséggel. Ez azonban nem azt jelenti, hogy Magyarországon a magas státusúak ne gondolkodnának éppen olyan haszonelvűen a közös Európáról, mint azt Nyugat-Európában teszik, de a pártpreferencia mintegy felülírja a státusból fakadó különbségeket.”

*Lengyel György és Göncz Borbála, a Budapesti Corvinus Egyetem professzora, illetve PhD-hallgatója Integráció és identitás: hogyan ítélik meg a magyar társadalmi csoportok az európai integrációt és a szupranacionális identitást?* című tanulmányukban két kérdéskört járnak körül. Egyfelől azt vizsgálják, hogyan hozható összefüggésbe az európai integráció megítélése a különböző társadalmi csoportok anyagi viszonyaival. Másfelől azt, milyen szerepet játszik az ismeretszint és a politikai beállítottság. A szerzők ama feltevése, amely szerint a jobb anyagi helyzetűek inkább látják az Unió előnyeit, mint a hátrányos helyzetűek, csak részben igazolódott. A kulturálisan előnyben levők, a közügyek iránt jobban érdeklődők és a politikailag motiváltak viszont hajlamosabbnak mutatkoztak pozitív vélemény megfogalmazá-

sára az EU-val kapcsolatban. A kutatók vizsgálatainak eredményei azt bizonyítják azonban, hogy a csatlakozásunkat követően a magyar állampolgárok európai identitásának alakulására erős hatást látszanak mutatni az „utilitarista szempontok”. Összességében ugyanakkor azt hangsúlyozza a két szerző, hogy „...a többséget továbbra is azok alkotják, akik az EU-val kapcsolatban se előnyt, se hátrányt nem tudtak megállapítani, illetve, hogy a szupranacionális identitás, az európai kötődés is csak egy szűk rétegnek jelent valamit.”

*Vidra Zsuzsanna* médiakutató *Az EU reprezentációja a magyar médiában a csatlakozási folyamat alatt* címmel írta a kötet egyik legfigyelemreméltóbb tanulmányát. A szerző az írott sajtó egy fontos szeletét választotta vizsgálat tárgyául. Két országos napilapot: a Népszabadságot és az Új Magyarországot, illetve ennek utódait, 1998-tól a Napi Magyarországot, 2000-től pedig a Magyar Nemzetet. Három hetilapot: a Heti Világgazdaságot, az Élet és Irodalmat, valamint a Magyar Narancsot. A vizsgált másfél évtizedben – 1989 és 2004 között – 8 ezer cikk jelent meg az említett orgánumban. Ezek értékelése nyomán az időintervallum leszűkült az 1996-tól – a tárgyalások előkészítését jelentő 1996-os európai bizottsági kérdőív átvételétől – kezdődő és a csatlakozás 2004-es dátumával végződő periódusra.

Melyek voltak a sajtóközlemények szerinti legfontosabb témák ebben a nyolc esztendőben? 1. Intézményrendszerünk adaptációja. 2. A mezőgazdaság problémái. 3. A határon túli magyarsággal kapcsolatos kérdések. 4. Egyéb: a csatlakozás dátumától a magyar pálinka és bor kérdésén át a romaproblémáig.

A hallatlanul érdekes részelemzések konklúziójaként is sok érdekes megállapítást tesz a szerző. Így például: „A politikai elit és a sajtó az uniós csatlakozás diskurzusát elsősorban belpolitikai témaként konstruálta meg.” Ennek nyomán nem csodálható, hogy valamennyi téma erősen átpolitizálódott. Leginkább azonban a mezőgazdasággal és a határon túli magyarsággal kapcsolatos kérdések. A különböző politikai szereplők magatartását így jellemzi Vidra Zsuzsanna: „A jellemző baloldali politikai diskurzus a domináns pozícióra való reakcióként értelmezhető: a baloldal nem tett kísérletet, hogy a csatlakozással kapcsolatban új témákat „dobjon be”, amelyeket azután politikai vita tárgyává lehetett volna tenni.”

Igen figyelemreméltó a szerzőnek a sajtó tevékenységével kapcsolatos összegzése: „Az EU-képek elemzése kapcsán összességében tehát megállapítható, hogy a negatív EU-kép, illetve az unió negatív kontextusban való ábrázolása a sajtóban háromszor olyan gyakori volt, mint a pozitív megjelenítés. Ez az eredmény talán rávilágíthat az unióval kapcsolatos közfelfogás és közvélemény alakulásának néhány jellemzőjére, mint például arra, hogy miért is felszínes a magyar polgárok tudása az Európai Unióról, miért jellemző ránk az érdektelenség, sőt, a bizonyos fokú félelem és az ellenérzések elterjedése az uniós tagsággal összefüggésben.”

A munka második része az *Európai pártrendszerek és magyar politikai törvonalak* címet viseli.

E fejezet első tanulmányát *Enyedi Zsolt*, a Közép-Európai Egyetem docense írta *Az európai integráció hatása a kelet-európai és a magyar pártstratégiákra* címmel.

A szerző leszögezi, hogy noha a nemzeti pártpolitika autonóm az Európai

Unióban, az integráció számos módon hat a kelet-európai pártrendszerekre. A pártok fokozatosan közelednek az európai mintákhoz, és integrálódnak a közösségi pártszövetségekbe. Az ezekhez való tartozás kényszere Lengyelországban látható legkevésbé, amit az ország nagyságával lehet magyarázni. Lengyelországban a pártok helyzete az integráció tekintetében kettős. Egyfelől az ország nagysága miatt az EU nem tudta úgy áthatni annak pártrendszerét, mint másutt. Ugyanakkor Enyedi szerint – paradox módon – Lengyelországban az euroskeptikus pártok miatt az Európa-kérdés fontosabb, mint a térség bármely más országában. Ez azonban nem kelet-európai jelenség, mert hasonlóly Nagy-Britanniában is láthatunk. Hogy a magyar pártrendszerre miként hatott, illetve nem hatott az EU, azt a szerző a következőkben rögzíti. Hatástalan volt, mert: 1. Nem született új, európai kérdésekre fókuszáló párt. 2. A pártok identitása nem alakult át. Igaz, ennek fő oka, hogy abba az Európához való viszony már 1989-ben beépült. 3. A pártok közötti alapvető viszonyok nem változtak, a pártrendszer polarizált maradt. 4. A pártok és a kormány viszonya sem változott. Mindezekkel szemben viszont: a szélsőségek korlátok közé szorultak, nem bontakozott ki erőteljes Unió-ellenes mozgalom, a pártrendszer konszolidálódása folytatódott.

*Bátory Ágnes* a Közép-Európai Egyetem oktatója és *Husz Dóra* politológus *Az első magyarországi európai parlamenti választásokról* írt tanulmányt.

Amint a szerzők megállapítják, az első hazai európai parlamenti választás hasonló volt a régebbi tagállamokéihoz. Még a szavazók aktív része is úgy érezte, hogy a választás elsődleges célja belpoli-



tikai: a kormány kritikája. Így a választások eredménye alig mutat valamit a szavazóknak az Európai Unióról alkotott véleményéről. Igaz, a nyíltan EU-ellenes kispártok támogatottságának teljes hiánya azt jelzi, hogy a radikális euroszkepszisnek nincs tömegbázisa. A hazai választások is arra utaltak, mint a térség más országaié: az állampolgárok kevés hajlandóságot mutattak arra, hogy megpróbálják megérteni vagy befolyásolni az uniós folyamatokat. Ugyanakkor igen figyelemreméltóak az EP-választások belpolitikai következményei. A szerzők értékelése szerint „Az első parlamenti választások komoly szerepet játszottak az azt követő parlamenti választások kimenetelének meghatározásában... Nem kétséges, hogy Gyurcsány Ferenc miniszterelnökké választása alapvetően hatással volt a politikai erőviszonyok alakulására és megteremtette az MSZP 2006-os választási győzelmének lehetőségét.” Az EP-választások másik fontos következményének a szerzők az MDF sikeres szereplését és további különutas politikáját tartják. Végül: az EP-választások megmutatták, hogy az EU-ellenesség önmagában nem alkalmas arra, hogy pártok ezzel a felszínen tartsák magukat. Igen érdekes következtetésük a szerzőknek, hogy ez egyúttal azt is igazolja: Európa igen nagy számú szavazó számára továbbra is másodrangú kérdés.

*Ilonszki Gabriella és Jáger Krisztina*, a Budapesti Corvinus Egyetem politológusai tanulmányának címe: *A magyarországi delegáció az Európai Parlamentben 2004-2006: hasonlóságok és eltérések.*

A szerzők vizsgálataik alapján úgy ítélik, hogy a magyar delegáció tagjai sokban különböznek az EP régi képviselőitől, ami elsősorban a hazai kiválasztási mechanizmusok és a még kezdeteknél

tartó európaizációs folyamat következménye. Ugyanakkor a képviselők igen gyorsan beilleszkedtek, ami annak köszönhető, hogy általában nagy politikai tapasztalat és figyelemre méltó szakpolitikai háttér van mögöttük. Felkészültségüket jellemzi, hogy a plenáris üléseken mutatott teljesítményük mennyiségét tekintve állják a versenyt a többi tagállam képviselőivel.

A kutatók arra is felhívják a figyelmet, hogy nemcsak EP-képviselőink, de a magyar állampolgárok is tanulási szakaszban vannak. Nem figyelnek arra, hogy az általuk megválasztott képviselők milyen kérdésben milyen álláspontot foglalnak el. Ebben természetesen a hazai médiának óriási a felelőssége, mutat rá Ilonszki és Jáger.

A tankönyvként is szolgáló munka harmadik fejezetének címe: *Állam és gazdaság, regionalizmus, eurózána.*

*Ádám Zoltán* közgazdász, a Kopint-Datorg tudományos munkatársa *Kapacitás, autonómia, beágyazottság: vázlat a kelet-közép-európai posztoszocialista átmenet értelmezéséhez* című tanulmánya vezeti be ezt a részt.

A szerző térségünk országait három csoportra osztja. A balti államokat az jellemzi szerinte, hogy viszonylag szerény mértékű az állami elosztásuk, kiegyensúlyozott az államháztartási politikájuk. Gazdaságuk nyitott, ennek köszönhetően is kulcsszerepet játszott a külföldi tőke a különben bürokratikus koordinált privatizációban. Ezekben az országokban a korporatív struktúrák kialakulatlanok.

A másik póluson található Szlovénia, ahol igen nagy az államháztartási újraelosztási arány, ám kiegyensúlyozott a költségvetés, ugyanakkor a külföldi tőke szerepe erősen korlátozott. A korpo-

ratív struktúrák itt fejtettek, a szak-szervezetek erősek és befolyásosak. A harmadik csoportot a négy visegrádi ország alkotja. Ezekben különböző formájú, ám erősen bürokratikus volt a nagyvállalatok privatizációja. A korporatív struktúrák fejlettebbek, mint a balti államokban, de jelentőségük elmarad a szlovéniai mögött.

A magyar viszonyokkal kapcsolatban Ádám kiemeli, hogy hazánkban lényegileg működésképtelenek a korporatív struktúrák, ugyanakkor gyenge az állam beágyazottsága. Erős munkaadói és munkavállalói érdekképviseletek nélkül az államot kontrolláló bürokratikus és politikai elitnek nincs kivel megegyezniük az államháztartási gazdálkodás hosszú távú racionalizálásáról, állítja a szerző. Ennek hiánya pedig ciklikusan ássa alá az átalakulás eredményeit. A többi társadalmi-gazdasági szereplőhöz képest túlsúlyos államot az uniós intézményi kényszerek és a piaccgazdasági erők korlátozzák ugyan, de a szerkezet-átalakító politika eredményeinek társadalmi elfogadása és intézményi konszolidációja a legjobb esetben is részleges marad. A szerző szerint mind hazánkban, mind a többi poszt-szocialista országban csak az uniós intézményi megoldások társadalmi interiorizálása jelenthet megoldást.

Ágh Attila, a Budapesti Corvinus Egyetem politológus professzora *A fejlesztő állam és az EU-felzárkózás Magyarországon* címmel írt tanulmányt a kötetbe. A szerző úgy véli, 2015-ig három komplex forgatókönyv valószínűsíthető hazánk számára. 1. A spanyol forgatókönyv, amely abban az esetben valósulhat meg, ha két további cikluson át ugyanaz a kormány marad hatalmon, és hosszú távú stratégiai célokat tűz maga elé. Ebben az esetben az EU-átlag 75

százalékának elérése valószínűsíthető 2015-re, emellett meg kell célozni egy mérsékelt alkotmányreformot, valamint egy – legalábbis részleges – megegyezést a politikai és a társadalmi szereplők között. 2. A lengyel forgatókönyv megvalósulása esetében a politikai erők polarizálódnak és egymást váltják a hatalomban, képtelenek lényeges kérdésekben megállapodni. Így lehetetlenné válik a stratégiai kérdésekben való megegyezés, a rövid távú célok dominálnak. A politikai instabilitás nyomán a gazdasági fejlődés minimális, az ország 2015 után is az EU támogatására szorul, amint azt Görögország múltja és Lengyelország jövője jelzi. 3. A cseh forgatókönyv megvalósulása esetén Ágh professzor szerint „felülkerekedik a józan paraszti ész, minden középuton és középtávon történik, unalmas, de határozott és közepesen lassú előrehaladással”.

*Cséfalvay Zoltán* az Andrassy Gyula Egyetem közgazdász professzora *Nyertes vagy vesztes? Az uniós csatlakozás gazdaság- és regionális politikai kihívásai Magyarországon* című tanulmányában egyebek között azt mutatja ki, hogy hazánkban a rendszerváltás demokratizálódási lendületében a maga nemében egyedülálló szisztéma jött létre. Az észak- és a dél-európai rendszerek sajátos keveréke született meg. A települési önkormányzatoknak ugyanolyanok a feladatai, mint az észak-európaiaknak, amelyekben az összevonások miatt a nagy lélekszámú helységek dominálnak. Ugyanakkor az a magyarországiakhoz hasonlóan kis lélekszámú dél-európai településekkel ellentétben széles körű ellátási feladatokat kell(ene) megoldaniuk. Így a hátrányok ötvözése történt: egy dél-európai jellegű településszerkezetre épül egy észak-európai közszolgálati feladatrend-

szer. Ebben a helyzetben semmiféle modell követése nem lehetséges, magunknak kell megtalálnunk a megoldást. 1. Közvetlen kapcsolatot kell teremteni a települések gazdasága és gazdagsága (bevételei) között. 2. Radikálisan csökkenteni kell a településeken keletkezett jövedelem állami elvonását, illetve radikálisan növelni kell az önkormányzatok saját bevételeit. 3. Elengedhetetlen a saját bevételekkel és alulról választott testületekkel rendelkező területi önkormányzatok megteremtése, a jelenleg kormányzati szinten központosított területfejlesztési, igazgatási és közszolgálati feladatok leadása a területi önkormányzatoknak. 4. A közfeladatok finanszírozásában és ellátásában nélkülözhetetlen az egyenrangú partnerekre épülő szerződéses viszonyok kialakítása. Itt olyan rendszerre volna szükség, amelyben az állam és a régiók kötnek egymással szerződést, ezután továbbítják ez utóbbiak a pénzt a településeknek.

A szerző szerint ahhoz, hogy hazánk a csatlakozás nyertese legyen, mind a gazdaság-, mind a regionális politikában fordulatra van szükség.

*Bartha Attila*, a Kopint-Datorg tudományos főmunkatársa tanulmányának címe: *Az új EU-tagországok reálgazdasági felzárkózása, belépésük a Monetáris Unióba.*

A szerző megállapítása szerint a maastrichti konvergenciakritériumok teljesítése és az euró mielőbbi bevezetése egyértelműen kedvező a felzárkózó, ugyanakkor kis, nyitott, a korábban elmaradt beruházások miatt modernizációs deficittel és jelentős külső egyensúlyhiánnyal küszködő kelet-közép-európai országok számára. A közös valuta bevezetése önmagában 0,6–0,9 százalékkal emelheti az új tagországok növekedési ütemét, a kockázatok mérséklődéséből

adódó pozitívumok viszont nehezen számszerűsíthetők. Bartha Attila ugyanakkor arra is figyelmeztet, hogy a pozitív hatások nem automatikusan lépnek életbe. Portugália negatív, Spanyolország pozitív tapasztalatai azt mutatják, az euróövezeti tagság önmagában minden jól látható előnye ellenére sem képes megoldani a szerkezeti és intézményi problémákat. Hazánk – sajnálatos módon – 2000-től Portugália útját járta, állapítja meg a szerző. Példaadó számunkra elsősorban a spanyol fiskális és intézményi minta lehet.

A recenzált munka záró részét a *Többszintű kormányzás – egy új tagállam és a bővülő Európai Unió* című fejezet alkotja.

*Bárd Petra*, a Magyarországi Európa Társaság alelnöke *Európai alkotmányozás és uniós polgárság* című tanulmány vezet be a fejezetet. A szerző megállapítása szerint a francia és a holland népszavazás az Európai Alkotmányról azt mutatta meg jól láthatóan, hogy a közösség polgárainak nem látszat polgárjogok, vagy kikényszeríthetetlen alapjogok deklarálására van igénye. Egy olyan demokráciadeficitről van szó, amely a hatalom néptől való eredeztetésével, a képviseleti demokrácia erősítésével, a döntéshozatali mechanizmusok áttekinthetővé tételével orvosolható. A fő problémát az okozta, hogy amint azt a szakirodalom definiálja: az Európai Alkotmány úgynevezett „alkotmányos pillanat” hiányában keletkezett, így nem is lehet képes összekovácsolni az európai polgárságot. Az „alkotmányos pillanat” ritka és rövid ideig tartó, kivételes állapot, hangsúlyozza a szerző. Olyan, amely megváltoztatja a mindennapok keretrendszerét.

*Mike Károly* közgazdásznak, a Budapesti Corvinus Egyetem tanársegédének

*Magyar hivatalnokok és az uniós tagság* című tanulmányát olvashatjuk a kötetben.

Sajátságos veszélyre hívja fel az olvasó figyelmét a szerző: az eurokraták törzsi viselkedésével kell számolnunk az új uniós tagállamokban, így hazánkban is. Ez egy másik veszélyt is felidéz: az EU-csatlakozás önmagában nem fogja eredményezni a kelet-közép-európai állami bürokráciák általános modernizációját. Megvan annak az esélye, hogy a közigazgatás hagyományos és eurokratikus részei között szakadék alakul ki, amely rövid és középtávon hatékonysági és stabilitási problémákhoz vezethet. Az eurokraták automatikusan nem lesznek benne érdekeltek, hogy az egész közigazgatás élére álljanak, mert érdekeik inkább azt diktálják, hogy EU-szakértelmüket az eurokraták az állami és magán munkaerőpiacán kamatoztassák. De ha az ellenkezőjének lenne esélye, akkor viszont az az kellene számolni, hogy az „ellentörzsbe” rendeződő hagyományos bürokraták részéről ütköznének ellenállásba, akik kompetenciájuk megkérdőjelezésétől tartanának a korábban általuk egyedül uralt területen. Ugyanakkor valamennyi veszély ellenére elengedhetetlen a többi EU-tagállammal együttműködő nemzeti eurokrácia megteremtése, amely felett megfelelő kontrollt tud gyakorolni a nemzeti kormányzat.

*Dunay Pál*, a Stockholmi Nemzetközi Békekutató Intézet (SIPRI) tudományos főmunkatársa *A külpolitika esélyei a hármas prioritás megvalósulása után* című írása megállapítja, hogy 2006-ban létrejöttek azok az intézményi keretek, amelyek között kimunkálható hazánk új – immáron uniós – külpolitikája. Az azonban, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozásunk révén új helyzetbe kerültünk, nem jelenti, hogy radikálisan szakítani

kellene a magyar külpolitika korábban meghatározott főbb irányjaival. A szomszédságpolitika például – részben – új intézményekbe kerül, részben azonban tartósan kívül marad azokon, még akkor is, ha Horvátország – remélhetően – viszonylag rövid időn belül tagja lehet az Uniónak. Az ukrainai és a szerbiai magyarság támogatása a jövőben is megkerülhetetlenül fontos kérdés lesz. A külpolitika európaiságát mellett Magyarország már a rendszerváltás folyamatában döntött, figyelmeztet a szerző. Amennyiben sikerül megőrizni az európaiság melletti minimális belpolitikai konszenzust, úgy a külpolitika stabilitása megőrizhető. Annak ellenére így van ez, hogy az Oroszországhoz és az Egyesült Államokhoz való viszony tekintetében a jövő számos bizonytalanságot rejt magában.

*Györkös Péter* diplomata, a Külügyminisztérium főtanácsadója *Magyarország az uniós döntéshozatalban – nemzeti érdekvédelem és koalícióalkotás a huszonötök közösségében* című tanulmányában számos egyéb probléma mellett arra hívja fel a figyelmet, ami már a csatlakozás folyamatában látható volt: az új tagállamok nem alkotnak egységes frontot. A „big bang” stratégia sikeresen megvalósult, ám az új tagok egyelőre keresik a helyüket az Unióban. A közösséget, annak intézményeit előszeretettel tekintik külső tárgyalópartnernek. Nem mindig ismerik föl, hogy a nemzeti érdeket nem a „brüsszeli érdekekkel” szemben, hanem a közösségi érdekek közül lehet és kell képviselni, hogy egyetlen tagállamnak sem lehet jó, ami a közösségnek rossz.

A szerző tanulságosnak tartja az új tagállamok politikai magatartását és tárgyalási stratégiáját két nagy projekten belül. (Magyarországot mindkét esetben

a legaktívabbak közé sorolja.) 1. Az Alkotmányszerződést tárgyaló kormányközi konferencián az új tagok többsége a nagy és kis államok viszonylagos egyensúlyát szorgalmazó „like-minded” csoportba kapcsolódott be, de abban mindvégig csak Csehország és Magyarország tartott ki Ausztria és Finnország mellett. Hazánk ráadásul egyedül volt képes elérni a kisebbségi formula kompromisszumos beépítését az Unió alapértékei közé. 2. A pénzügyi perspektíva tárgyalása során a „kohézió barátai” népes csoportján belül Magyarország mindvégig kezdeményező szerephez jutott. Ugyanakkor itt valósult meg a legerőteljesebben a magyar-lengyel együttműködés 1990 óta. A szerző szerint a végeredmény nem csupán pénzügyi szempontból fontos, hanem azért is, mert sikerült megakadályozni, hogy felszámoljanak bevált közösségi politikákat.

A kötet záró tanulmányát *Balázs Péter*, a Budapesti Corvinus Egyetem és a Közép-Európai Egyetem professzora, hazánk egyik legkiválóbb integrációs szaktekinthelye írta *Magyarország beilleszkedése az Európai Unióba* címmel.

A szerző írásában történetileg elemzi hazánk jogi-intézményi, gazdasági és politikai beilleszkedési folyamatát. Elemzései kritikával illetik az Európai Unió magatartását, egyúttal rámutat saját hibáinkra is. Rámutat arra is, hogy hazánk – és a velünk együtt csatlakozó kilenc ország – valójában csak 2012-ben válik a közösség teljesen egyenrangú tagjává. Vagyis 22 évvel a rendszerváltás után. Ez idő alatt egy teljesen új nemzedék nő fel. „Olyan emberek érik el a felnőttkort,

akiknek semmilyen élményük nincs már a megelőző rezsimről, annak korlátjairól, így nem hat rájuk az összehasonlító érvelés sem: „mennyivel jobban, szabadabban élünk, mint annak előtte”. A mérce a nyugati szomszédság mind a politika teljesítménye, mind a gazdaság versenyképessége és az egyéni jólét tekintetében. Amennyiben nincs pozitív válasz az újabb és újabb kihívásokra, fellángolnak a fundamentalista indulatok.” E problémák ma főként a visegrádi országokban jelennek meg, amelyek a rendszerváltás élvonalai voltak, 2004 után azonban politikai vákuumba kerültek. Teljesültek integrációs vágyaik, ám a jóléti várakozások teljesülése nélkül. Sőt: mind a négy visegrádi országban az egy évtizeddel korábbihoz hasonló megszorító, stabilizációs intézkedések váltak szükségessé napjainkban. Balázs Péter azonban azt hangsúlyozza, hogy az esetleges kiábrándultsággal szemben az új tagállamok legfőbb érdeke az Európai Unió sikeres működése. A „jóléti illúzió” akkor válik álomból valósággá, ha az EU kilép a tehetetlenség köreiből, megindul a versenyképesség erősítésének útján, úrrá lesz az Alkotmány kudarcában is tükröződő modellválságon, és számos más problémát megold. Mindehhez le kell számolni a homogeneitás illúziójával, és tényként kell elfogadni, hogy az Unió gazdasági szempontból nem két szintből áll, hanem azon túl immáron megjelent egy harmadik tényező, a belső periféria, amely korábban a közösségen kívül, annak szomszédságában helyezkedett el.

**HOVANYECZ LÁSZLÓ**

## Szemelvények a nemzetközi sajtóból

### Frankfurter Allgemeine Zeitung

#### A szanalás útján

*Az egykori kelet-európai mintaország tovább nyújtózkodott, mint ameddig a takarója ér – vélekedett Michaela Seiser Budapestről keltezett tudósításában, amelyben tájékoztatta a tekintélyes német napilap olvasóit a magyar belpolitikai és gazdasági helyzetről.*

Kevesebb kórház, viszont több temető. Ez a legújabb vicc címe, amelyet Magyarországon hallhatunk. A betegeskedő egészségügy mélyreható reformjának keretében jelentősen csökkentik a kórházak számát. Sokan képzelik azt, hogy az elégtelen ellátás miatt korábban kell majd meghalniuk.

Valóban eltűnnek a túlzott kapacitások, s a polgároknak is többet kell fizetniük. Mostantól például – amint az más országokban már régen gyakorlat – 300 forintos (1,20 euró) vizitdíjat vezetnek be. Ez azt eredményezte, hogy sokan zsákszámra vettek gyógyszereket, anélkül, hogy a lejárat határidőt figyelembe vették volna. Mint a legtöbb esetben, a lakosság most is belátta a takarékoság szükségességét, ám a „mosdass meg, de ne legyen vizes” mottóhoz híven, az egyén már nehezebben győzhető meg arról, hogy neki személy szerint is fizetnie kell. A keresetek túlzott mértékű növekedésének hosszú időszaka után, az emberek nehezen látják be, hogy mindez sokba került, s most az elhibázott fiskális politika árát meg kell fizetni.

Másfél évtizeddel a rendszerváltás után a posztkommunista Európa egykori kirakata a régió szanalási területévé vált. A bal-liberális kormány takarékosági intézkedései miatt, amelyekkel az állam elszabadult pénzügyeit próbálja konszolidálni, a lakosság széles rétegeiben eluralkodott az elégedetlenség. A nép színe előtt ugyanis Gyurcsány Ferenc szociáldemokrata miniszterelnök csak az egy évvel ezelőtti választások után öntött tiszta vizet a pohárba, korábban hangzatos ígéreteket tett. Az ellenhangulat őszszel érte el tetőfokát, amikor nyilvánosságra került egy hangfelvétel, amelyen a kormányfő elismerte, hogy a választások előtt elhallgatták az igazságot a reformok szükségességével kapcsolatban. Ennek eredményeként hetekig tartó tiltakozó megmozdulások kezdődtek Budapesten a koalíció és annak takarékosági intézkedései ellen. Időközben ismét megnyugodtak a kedélyek, ám tavaszra újabb tüntetési hullámra számítanak, amelyet a kormány ellenfelei az 1956-os szabadságharc jelmondatával: „Márciusban újra kezdjük” jeleztek.

A koalíció, a felháborodást figyelmen kívül hagyva, keresztülviszi takarékosági programját. Az ország, a tavalyi GDP majd 10 százalékának megfelelő nettó tartozással az államháztartás terén, az EU „legfeketebb büdzsébárnya”. Az adósságot, a terv szerint, 2011-ig lépésenként 2 százalékra szorítanák. Csak ebben az évben 7 százalék alá nyomják a hiányt. „Egy év alatt három százaléknál nagyobb javulást semmilyen kormány nem tudna elérni” –

mondja Csillag István, korábbi liberális gazdasági miniszter, aki jelenleg a budapesti Hungarian Export-Import Bank (EXIMBANK) felügyelőtanácsának elnöke. Az a tény, hogy az euró eredetileg 2010-re tervezett bevezetése ezzel a jelzáloggal a messzi távolba került, a legtöbb közgazdász szerint nem drámai. Persze egy kis, nyitott gazdaság számára – látva a teljesítménymérleg tartós hiányát – jobb, ha az euróövezetbe tartozhat. Valóban hátrálthatná a versenyképességet – véli Csillag –, ha a Cseh Köztársaság és Lengyelország korábban áttérnének a közös fizetőeszköze. Ebben az esetben a Magyarország számára kifejezetten fontos közvetlen befektetéseket elszippantathatják.

A kormány elsődleges célja ezért az államháztartás konszolidációja. A szanálás legnagyobbbrészt a kiadások terén valósulhat meg. Jelentős megszorítások lépnek életbe a túlságosan felduzzasztott közigazgatás területén. Emellett vaskos adó- és járulékemelések lépnek életbe. Az intézkedések következtében a gazdasági növekedés, a Bécsi Nemzetközi Gazdaság-összehasonlító Intézet (WIIW) szerint, idén 4-ről 2,5 százalékra csökken majd, az infláció pedig több mint 6 százalékkal, majdnem megduplázódik. Így a régió népgazdaságainál a magyar jóval lassabban fejlődik. A munkanélküliség aránya várhatóan 7,7-ről 7,9 százalékra emelkedik majd. A WIIW munkatársa, Richter Sándor közgazdász szerint megéri meghozni az áldozatot. Most arról van szó, hogy a politika által évekig igazolatlanul osztogatott ajándékokat vissza kell adni. Így a GDP 2001-től 2005-ig 18 százalékkal növekedett, a reáljövedelmek viszont 30 százalékkal. Richter szerint azonban a stabilizációs programnak messze kisebb az összgaz-

dasági hatása, mint a kilencvenes évek közepe takarékosági csomagjának, amelyet az akkori pénzügyminiszterről, Bokros Lajosról neveztek el.

Bár Magyarország jelenleg a téves fiskális politikáért fizet, a „nyugodt kéz” pénzpolitikájának köszönhetően mégis elkerülte a négy évvel ezelőtthez hasonló pénzügyi válságot. A költségvetés drámaian rossz helyzete ellenére, amelyhez a teljesítménymérleg tartós hiánya társul, a forint rendkívül erős. Az euróval szemben a múlt nyáron elért mindenkori mélypontja után ismét jelentősen javult, majd megállapodott az elmúlt évekre jellemző, eurónkénti 250 forintos értéknél. A forint ereje Inotai András, a Magyar Tudományos Akadémia budapesti Világ-gazdasági Kutatóintézetének igazgatója szerint háromféle okra vezethető vissza. Először is Magyarország az EU tagja, s így a befektetők előzetes bizalmát élvez. Másodszor Magyarország gazdasága versenyképes. Harmadszor pedig: túl sok külföldi túl sok pénzt fektetett be Magyarországon, s ők tudják, hogy ezt a pénzt kivonni rossz hatással járna – véli Inotai. Magyarország továbbra is vonzó célpont a befektetők számára. A régióban jellemző székhelyekért folyó egyre növekvő konkurenciaharc ellenére, a magyarok töretlenül vonzzák a befektetőket, a vállalkozások pedig védik versenyképességüket. Az egy lakosra számított GDP-t alapul véve a jóléti színvonal, a WIIW becslései szerint, időközben a 25 tagú EU átlagának jó kétharmadát érte el. Ezzel Magyarország – Szlovénia és a Cseh Köztársaság mögött – a harmadik helyen áll az új tagállamok között.

„Az egész csomag továbbra is nagyon tetszik nekünk” – mondja Thomas Faustmann, az Audi Hungária vezetőségi elnöke. Az Audi 1993 óta az egyik legje-

lentősebb külföldi befektető Magyarországon, egyben időközben 5400 főre nőtt dolgozói létszámával a VW-koncern legnagyobb motorgyára. Ide sorolhatók az alapvetően kedvező bérköltségek mellett az adózás keretfeltételei, valamint a munkaerő minősége és rugalmassága. „Azt, amit itt elérünk, nem tudnánk Romániában vagy Ukrajnában megvalósítani.” Természetesen már nem annyira olcsó ez, mint tizennégy éve – ismeri el Faustmann. Annak idején a gyártási költségek a németországi egyhatedére rúgtak. Ma ez a különbségi arány csak egyötöd vagy egynegyed. Mindemellett a nyugat-magyarországi Győrben található vállalat a konzernen belül versenyben áll Lengyelországgal, Kínával és Mexikóval is. Időközben a munkaerőpiacot is szinte kimerítették. Korábban egy állásra tizenhárman jelentkeztek, ma pedig a győri Audi nagyjából 70 kilométeres körzetben keres munkatársakat. Magyarország legnagyobb exportálójaként a gépjárműgyártó cég elérte, hogy kutatási és fejlesztési költségeit beleszámíthassa adóalapjába. Ezzel az ősszel bevezetett 4 százalékos szolidaritási adó a cég nyereségére kevésbé lesz hatással. Mindebből a kisebb vállalatok, mint a szintén győri Büchl Hungaria hulladékfeldolgozó, nem profitálnak. Gömörly Árpád cégvezető a reformok negatív hatásaira panaszkodik. „M megbüntetnek bennünket” – mondja Gömörly, és a növekvő térteherre utal, amelyet nem háríthatnak át a vállalkozásokra. Így ebben az évben az eredmények visszaesésére számít. A Német-Magyar Ipari és Kereskedelmi Kamara (DUIHK) adatai alapján a vállalkozások akár tíz százalékosra is becsülik az idei bérvisszaesést, amelyet a munkavállalók a magasabb adók és árak miatt kénytele-

nek lesznek eltérni. Mindezt a cégek nem tudják majd teljes egészében kártérítések formájában kompenzálni, anélkül, hogy saját versenyképességüket ne veszélyeztetnék – magyarázza Gabriel Brennauer, a DUIHK ügyvezetője, amely megközelítőleg ezer tagjával a legnagyobb közép- és kelet-európai kétoldalú gazdasági egyesülés. A tőke eláramlása eközben nem tapasztalható. A belpolitikai feszültségek ellenére, ebben az évben váratlanul jők a kilátások. Így a Samsung elektronikai óriás, a Strabag építőkonzern és a pénzautomata-gyártó NCR az év elejére nagybefektetéseket jelentett be.

### **Az ország és az emberek**

Magyarország a kommunista éra vége óta a viszonylag liberális kelet-európai államok közé tartozik. A keleti tömb idején a Duna-menti köztársaság, az aránylag szabad élet miatt, „a kommunista tábor legvidámabb barakkjának” számított. A kilencvenes években Magyarország a reformerek éllovasává vált. Az állami vállalatok nagy részét a szomszédoknál gyorsabban privatizálták. Különösen a magyar gépgyártás integrálódott szerencsésen a nyugat-európai gazdaságba, de ez a számítástechnikára, a híradástechnikára és a gépjárműgyártásra is elmondható volt. A jólét visszaesése a régi EU-országokhoz képest ennek ellenére jelentős, még ha Magyarország az egykori keleti blokk országai között a nagyszámú közvetlen befektetésnek köszönhetően, a legjobban is áll. Töretlen attraktivitása mint befektetési célország a társadalomnak köszönhető, amely képzett és kulturálisan fejlett. A magyarok kétharmada magasabb iskolai végzettséggel rendelkezik. A magyar nyelv ugyanakkor

a finnugor nyelvcsalád tagja, amelyhez Európában csak a finnek és az észtek tartoznak. A legtöbb látogató számára idegenül, ám valahogyan mégis barátságosan hangzik, a sok „ö” és „ü” miatt. Sok magyar azonban legalább egy idegen nyelven beszél.

[www.faz.net](http://www.faz.net)

---

## Lietuvos rytas

---

### A birodalom építői nem néznek vissza

*Nem léphetünk kétszer ugyanabba a folyóba – úgy tűnik, a nyugati hatalmak megfedkeztek erről az egyszerű népi bölcsességről, hiszen egy idő óta folyamatosan a hidegháború visszatéréséről beszélnek – írja Marius Laurinavicius a litván nyomtatott sajtó legnagyobb példányszámú, országos terjesztésű napilapjában.*

Ez a gondolat a müncheni biztonsági konferencián elhangzott, sokkoló hatású Putyin-beszéd óta merült fel bennük. Viszont a Kremlnek esze ágában sincs még egyszer belekezdeni abba, amibe egyszer már belebukott. A Münchenben felidézett történelmi és képi párhuzamok ellenére, Vlagyimir Putyin a legkevésbé sem gondol az előző század történelmében hátrahagyott hidegháborúra. Az igazság az, hogy az orosz viselkedés egyre agresszívabb nemcsak a szomszédos államok, de a Nyugattal szemben is. Az is igaz, hogy a Kreml nyíltan dédelget birodalmi ambíciókat. A világ azonban nagyon megváltozott a hidegháború óta, és az orosz titkosszolgálat emberei ezt pontosan érzik. Az új orosz nemzetközi politika alapja és a jövőbeli birodalom fundamentuma ma már nem titok. Ez az ener-

getika. A világnak össze kellett volna rezzennie. De nem feltétlenül Putyin beszéde miatt.

A veszélyt inkább Putyin közel-keleti útjai tükrözik, és azok az utak, melyeken találkozott a kínai és az indiai vezetőikkel. Ez nem csak azért aggasztó, mert Oroszország nyíltan keresi olyan államok barátságát, melyek szintén világhatalomra törnek, hanem azért, mert ezek az államok az Egyesült Államok szövetségesei is.

Katarban, Jordániában és Szaúd-Arábiában Putyin nem titkolta el, hogy alternatívát kínál „az Egyesült Államok által dominált világ” mellett.

Ugyanakkor Putyin „csomagjában” nem ideológiai ellenpontot ajánlott a Nyugathoz képest, hanem konkrét kereskedelmi javaslatokkal utazott, melyeket gyakran az adott országhoz igazítottak: volt, akinek a gázkartell ügyében tett ajánlatot, más olajkitermelő országoknak egyenlő feltételeket ígért, és megint másoknak talán nukleáris technológiát kínált fel.

Hogy miért kéne, hogy aggassza a Nyugatot Putyin ilyesfajta viselkedése? Mert ennek az úgynevezett „energiadiplomáciának” a célkeresztjében a Nyugat áll. Azt gondolják, hogy Oroszország nem tudja magának meghódítani az Egyesült Államok szövetségeseit? Akkor vessenek egy pillantást Magyarországra!

Tavaly ez az ország alapítója volt a Nabucco-vezeték projektjének, mely különös fontosságú az Európai Unió energiabiztonsága szempontjából, s mely a tervek szerint Törökországtól Ausztriáig tartana, áthaladva Bulgárián, Románián és Magyarországon. Ugyanakkor orosz csábításként a Gazprom felajánlotta Magyarországnak, hogy tőlük oszthatnák el az orosz gázt tovább Európába. Cserébe

viszont Magyarország ne a Nabucco-vezetékhez csatlakozzon, hanem a Kék Áramlat olajvezetékhez, amelyet a Gazprom fektet le ugyanazon a vonalon, ahol a Nabucco futna.

Vajon önök szerint mit választott Magyarország, mint az Európai Unió tagja? Bár a döntés még nem született meg, a magyar politikai vezetés és a Mol energiacég nemcsak hogy nyíltan flörtölt a Gazprommal, de alá is írták a szándéknyilatkozatot. „Semmi politika vagy ideológia – csak üzlet” – mondhatná a Balti-tenger fenekén húzóódó vezeték tervére vonatkoztatva a korábbi német kancellár, Gerhard Schröder, aki a Kreml tenyeréből eszik, és a Gazprom jövőbeli terveinek projektmenedzsere.

Legalább az Európai Bizottság megértheti, hogy a magyar kormány döntése tönkretetheti a Nabucco-tervet, és még inkább függővé teheti az Uniót Oroszországtól, attól az Oroszországtól, mely energetikai birodalmat épít, és ügyet sem vet a politikai vagy gazdasági blokkokra, illetve szövetségekre. Nem szabad elfelejtenünk, hogy a Kreml sem követ semmilyen ideológiát tervei végrehajtása során.

Putyin például személyesen ment Magyarországra, hogy bocsánatot kérjen az 1956-os forradalom vérbe fojtásáért, miközben a balti államoknak azt ajánlják, hogy úgy ahogy van, felejtsek el a történelmet.

Érdeemes volt meghallgatni nemcsak a litvánok, de a nyugat-oroszországiak utalásait arra, hogy a „Mazeikiu nafta”-ba történő olajszállítás teljesen leállhat. *(Ez a cég Litvánia és az egész Baltikum olajfinomítója, évi 15 millió tonnás kapacitással. Oroszország 2006-ban saját területén leállította a nyersolaj továbbítását, vezetékjavítási munkálatokra hivat-*

*kozva – Wikipedia.)* Tudván, hogy Oroszország már belement egy energiaháborúba Belorussziával, és hogy olyan új vezetéktervezet, mely elkerüli ezt az országot, a „Mazeikiu nafta”-ra vonatkozó apró megjegyzések mutatják meg az energiaháború igazi méretét.

Talán a Nyugat azt hiszi, hogy őket nem fenyegeti Oroszország? Akkor csak gondoljanak arra, hogy az energiaháborúnak nem sok köze van a hidegháborúhoz.

[www.lrytas.lt](http://www.lrytas.lt)

---

## II Sole 24 ore

---

### Nő az érdeklődés az építőipari társaságok iránt Kelet-Európában

*Második szakaszukba léptek a vállalati összeolvadások és akvizíciók (angol rövidítéssel: M&A) az új EU-tagállamokban – ezt elemezte Micaela Capellini a nagypeldányszámú olasz gazdasági napilapban.*

Több művelet, de kisebb értékben, és gyakorta a tulajdonos ingatlan-átszervezésével. Ez az összeolvadások és felvásárlások tömör mérlege 2006-ban Kelet-Európában, Lengyelországtól kezdve az EU két új tagállamáig, Romániáig és Bulgáriáig, amelyek január elsejétől léptek be a csoportba.

A mérlegadatokat az ISI-től, az Euro money csoportnak a feltörekvő piacok elemzésére szakosodott intézetétől származnak. A kibontakozó trend egyértelmű: az EU-ba 2004-ben belépett országokban lezárult a nagy privatizációs lehetőségekért folytatott versenyfutás. A vágy az állami tulajdonok megszerzésére áttevéődött Európa délkeleti régiójába: mindenekelőtt Romániába és Bulgáriába,

valamint Horvátországba és Szerbiába is, jóllehet ez utóbbiak esetében még hátravan az érdemi tárgyalás belépésükről az Unióbba. Nem véletlen, hogy az öt legnagyobb matékosabb kelet-európai M&A műveletből 2006-ban négy a térség délkeleti részén valósult meg. A privatizáció általános visszaesése azonban Lengyelországban és a Cseh Köztársaságban nem párosult az érdeklődés lanygulásával. Ezekben az országokban a második szakasz beindulásáról beszélhetünk, amikor is az M&A műveletek száma ráadásul növekedett, s immár a magánvállalatokat vette célba. Ez a jelenség, legalábbis az ISI véleménye szerint, 2007-ben is folytatódik, sőt még bővíthet is.

A fő célterület az építés, így az építőipari cégek voltak: a külföldi befektetők részéről a részvénytársasági formák mindenekelőtt arra összpontosultak, hogy kinek sikerül elnyerni a kereskedelmi épületek – az üzletektől a hivatalpalotákig, az ipari helyektől a logisztikai struktúrákig – kivitelezését, bár persze a lakókörzetek építésének lehetőségeiről sem mondtak le. Változatlan az érdeklődés a közművek és a bankszektor iránt is.

Ennyi mondható általánosan. Ám ha országonként vizsgáljuk a trendet, feltűnő, hogy akad egy, amely a hátramenetbe kapcsolt, s ez Magyarország, ahol a felvásárlások lelassultak. Ennek oka mindenekelőtt a vállalatok adóterheinek a növekedése volt, tehát ez lehet a „fő gyanúsított” abban, hogy a politikai békétlenség mellett miért csökkent a külföldi befektetők számára Budapest vonzereje.

Lengyelország viszont az az állam, ahol a vállalatfelvásárlások 2006-ban értékben is növekedtek: az ilyen ügyletek értékösszege 40 százalékkal, miközben a műveletek száma 175 százalékkal nőtt.

A németek és a franciák bizonyultak a legaktívabb befektetőknek. A németek a távközlés területén, mindenekelőtt annak köszönhetően, hogy a Deutsche Telekom megszerezte a Polska Telefoniát. A franciák a kereskedelmi ellátásban ugrottak nagyot előre a Carrefour-üzletlánc belépésével. Bulgária a legjobb példa arra, hogy az akvizíciók beindulnak az ingatlanszférában (a külföldi beruházások 50 százaléka irányult az építkezésekbe a balkáni országban). A szomszédos Románia pedig arra a találgatás, hogy az M&A műveletek milyen mértékben érintenek kis- és közepes méretű vállalatokat. Bukarestnek a helybeliek és a külföldiek közötti ügyletek mintegy kétmilliárd dollárnyi ellenértéket hoztak, a 2005-ben regisztráltak a háromszorosát.

[www.ilssole24ore.com](http://www.ilssole24ore.com)

---

## Diário Económico

---

### Magyarország kész a schengeni térség bővítésére

*A tagjelölt országoknak garantálniuk kell a schengeni övezet és a közös határok biztonságát – a schengeni csoportnak pedig fel kell készülnie ezen országok fogadására – írta Gecse Attila, Magyarország lisszaboni nagykövete a befolyásos portugál napilapban. Az újság mintegy 85 százalékát gazdasági kérdések (a gazdasági, az üzleti, a munka-, illetve a pénzügyi rovat) töltik ki. A publicisztikák is elsősorban gazdasági (kül-, bel-) témájúak. A vélemény rovatokban – neves újságírók és szakemberek mellett – a szerkesztőség felkérése alapján tíz ország, köztük hazánk nagykövete publikál rendszeresen.*

A schengeni rendszer az európai integráció egyik legismertebb és legnépszerűbb projektje. Az 1985-ben öt ország által aláírt egyezmény alapelve a tagállamok polgárainak szabad mozgása a belső határokon át, valamint az eltérő biztonsági eljárások alkalmazása harmadik országok állampolgárai esetében. Az Amszterdami Szerződés 1997-es aláírásával a schengeni jogszabályok a közösségi joganyag részévé váltak. A jelenlegi schengeni zóna magában foglalja az EU-15-öket (Nagy-Britannia és Írország kivételével), Norvégiát és Izlandot. 2004-es csatlakozása óta a tíz új EU-tagállam is felvételét kéri, elutasítva a „másodosztályú” státust.

A csatlakozás tervezett időpontja 2007 októbere volt. Ám ehhez két alapvető követelménynek is teljesülnie kell: egyrészt a tagjelölt országoknak el kell végezniük feladataikat, hogy garantálni tudják a schengeni övezet és a közös határok biztonságát; másrészt a schengeni csoportnak is fel kell készülnie ezen országok fogadására. Ami az első feltételt illeti, a belépésre 1999 óta készül Magyarország megtette a megfelelő intézkedéseket a vízumpolitika terén, illetve a személyi és a technikai körülmények fejlesztése érdekében. 2002 és 2005 között a magyar Külügyminisztériumban az én tisztem volt a felkészülés irányítása, ezért kijelenthetem, hogy Magyarország készen áll a schengeni csatlakozásra. A második szempont esetében az egymást követő késéseket néhány régi tagállamban meglévő politikai okoknak tulajdonították, noha rendszerint technikai okokra hivatkoztak.

Késik a jelenlegi Schengeni Információs Rendszer (SIS) helyébe lépő új adatbázis létrehozása és működőképessé tétele – amit 2007 áprilisára terveztek –, és ez

is gondokat okozott. A SIS tartalmaz minden, a határok biztonságával és a bevándorlás ellenőrzésével kapcsolatos információt. Az új rendszer (SIS II) már olyan elemeket is magában foglal majd, amelyek biometrikus adatok és személyes információk segítségével teszik lehetővé az egyének azonosítását. A SIS modernizálása már két éve késik, ezért a portugál belügyminiszter tavaly októberben azt javasolta, hogy az új tagok a jelenlegi SIS-t használják (SISone4All), amíg működőképessé nem válik a SIS II. Ez a javaslat kiutat mutatott a zsákutcából, az egyetlen reális megoldásként jelent meg, és segített elsimítani egy politikai vitát, biztosítva, hogy az új tagállamok a tervezett időpontban részesei legyenek a schengeni övezeten belüli szabad mozgásnak. Az EU bel- és igazságügyi miniszterei tavaly decemberben megállapodásra jutottak ez ügyben, és néhány nappal később az Európai Tanács is megerősítette a döntést. A szárazföldi és tengeri határokon az ellenőrzés 2007. december végével szűnik meg, a repülőtereken pedig 2008 márciusában. A biztonsági feltételek teljesüléséről a külső határokon – és ezáltal az új tagok felvételéről – a végső döntést várhatóan 2007 novemberében, a portugál elnökség alatt hozzák meg.

A személyek szabad mozgása egyike az új tagok közvéleményét és kormányait leginkább érdeklő kérdéseknek; a következmények közvetlenül érintik az állampolgárok életét, ezért is ez az Unió egyik alapvető célkitűzése. Hiba lenne kizárólag technikai és költségvetési szempontból vizsgálni a témát, politikai vízióra is szükség van. Portugália – amely történelme során sokáig Európától elszigetelten élt – értette meg leginkább, milyen kedvezőtlen lenne nem időben meg-

nyitni a határokat, és végül megoldást is talált. Az új tagországok közvéleménye a szolidaritásnak és a létfontosságú érdekek tiszteletben tartásának példáját látja ebben. A késlekedés a felkészült országokban súlyos politikai következményekkel járna, és az Unió megítélésének is ártana. A schengeni övezetnek valamennyi felkészült jelöltet be kell fogadnia, és nem lehet egy szűk országcsoport privilégiuma.

Reméljük, hogy a belső határok lebontásának és a személyek szabad áramlásának megvalósítása lesz az egyik fő javaslat, amelyet a portugál kormány az Európai Bizottság és az uniós partnerek elé terjeszt 2007 őszén. A schengeni csatlakozás követelményeit teljesítő tagállamok előtt a határok december 31-ei megnyitása egyben a portugál EU-elnökség sikeres lezárását jelentheti.

[www.diarioeconomico.sapo.pt](http://www.diarioeconomico.sapo.pt)

---

## Die Welt

---

### Az álom: saját szőlőhegy Magyarországon

*Szenvedélyes hobbi borászokról számol be hangulatos írásában Nicholas Reichenberg a konzervatív német napilap hasábjain: berlini ügyvédekről és mérnökökről, akik szőlőtőkékbe fektették pénzüket.*

Irodában töltött évek után valóra válhat az álom: végre saját szőlőhegyen állni, saját kezűleg szüretelni, saját tervezésű címkét kedvtelve az üvegre ragasztani, majd a saját termés régóta várt első kortyát izelgetni. Néhány berlini ügyvéd, mérnök és étteremtulajdonos a következő mesés „másodállással” büszkélkedhet:

szőlőhegyük van a Mosel mentén, Pfalzban vagy Magyarországon.

Egyikük Horst Hummel, aki szerzői joggal foglalkozó ügyvéd. A Prenzlaui Berg kerületben élő 47 éves férfi 1998-ban hozta létre villányi borbirtokát. A horvát határhoz közel fekvő, Magyarország délnyugati részén található borvidéket az élenjárók között tartják számon. Itt, az akár 25 méteres vastag löszrétegű talajon teremnek a legerősebb magyar vörösbokrok.

Ezen a környéken nem ritkaság németet látni, hisz' Villány voltaképpen német város, amelynek német neve: Wiedland. Így nevezik német származású lakosai, akik valamennyien a XVII. században Dél-Magyarországra települt dunai svábok leszármazottai.

Hummel öt hektáron harmincezer üveg Kékportót, Kékfrankost, Cabernet Sauvignon-t és Cabernet Franc-t állít elő. „Most már a borászat a másik láb, amelyen állhatok; a dédapám is vincerem volt Villányban, a nagyapám pedig minden régi történetet elmesélt.”

Herbert Beltle kései induló, öt az „Aigner” és az „Altes Zollhaus” üzemeletetűjeként ismerik. Számára a két étterem már nem volt elég. Két éve megalapította a pfalzi Kallstadt négyhektáros területén a Horcher borászatot. Beltlét a becsvágy hajtotta, jó házibort akart előállítani, majd azt, természetesen, saját éttermeiben kínálni. Időközben évente több mint harmincezer üveg bort palackoz – fehér- és kései burgundit, rizlinget, Sauvignon Blanc-t és Chardonnay-t, valamint némi Merlot-t is.

Teljes odaadással foglalkozik a szőlészettel Stefan és Marianne Ludes mérnök házaspár is, akik szakmájukban funkcionális kialakítású kórházakat és egyetemeket terveznek. Mellékesen

megvásárolták az egyik legjobb rizling-termő területet a Mosel mentén: az erdényi prelátus 2500 négyzetméteren található paradicsomi vidéket. Borukat barátjuk, Andreas Schmitges borász készíti (akit röviddel ezelőtt Parker amerikai borpápa az egyik prelátusi aszújáért százból kilencvenöt ponttal tüntetett ki). Ludesék, évjárattól függően, nagyjából ötszáz palack kiváló rizlinget állítanak elő.

Nem messze ettől, ugyancsak a Mosel mentén, további két berlini szőlőhegye található. A Thörnich borvidék közelében fekszik a Detzemer Maximiner Klosterlay hegyoldal. Itt vásárolta szőlészetét 1987-ben Edeltraud és Dietmar Schmidt. A „Weinladen Schmidt”

alapítói áldozatos kétkezi munkával művelik a területet, és csak a legjobb minőségű, legalább kései szüretelésű szőlőt dolgozzák fel.

„A jó bor nem biztos, hogy drága” – mondja Antonio Bragato, az „Il Calice” étterem tulajdonosa, aki egyben, a Friaulban, Olaszország és Szlovénia között található szőlőbirtok, a „Forum Iulii” boralap egyik kezdeményezője. 2008-ig évente háromszázezer üveg előállítását tervezi, 10-45 euró közötti áron.

*(Az írást illusztráló felvételen Horst Hummel berlini ügyvéd látható, magyarországi szőlőbirtokán, Villányban.)*

[www.welt.de](http://www.welt.de)

## CONTENTS

Foreign Strategy and Politics of Nation – Interview with LÁSZLÓ SZARKA historian .....	3
ÉVA LUKÁCS GELLÉRNÉ– SÁNDOR ILLÉS: For the Migration of Scientific Researchers ...	13
ISTVÁN KULCSÁR: Doomed for Partnership. Approaching the EU–Russia Summit in May .....	31
ZSÓFIA ASZTALOS: Union Citizens' Right to Vote and to Stand as Candidates in Elections to the European Parliament .....	35
KÁROLY GRÚBER: The United Kingdom's EU Policy (2002-2006) .....	54
TÍMEA DRINÓCZI: International Law in the Internal Law II .....	67
TAMÁS MYDLO: For the Anniversary of the Small Danube Co-operation – Thoughts About the Relation between European Identity and Regional Relationships, as a Geopolitically decisive Factor of Hungarian Foreign Policy .....	84
PÉTER CSERI: Veszprém, the County of Traditions and Possibilities .....	89
<b>European Security and Defence Policy</b>	
GÁBOR HORVÁTH– ZOLTÁN SZENES– LÁSZLÓ SZÉP: The European Union Battlegroup Concept .....	97
<b>Review</b>	
PÉTER FUTÓ: Impact Assessment of Employment Support Programmes for SMEs .....	112
<b>Current affairs in the EU</b>	
<i>Foreign Affairs Office of the National Assembly</i>	
KRISZTIÁN KOVÁCS: Integrated European Energy and Climate Policy: 20 percents .....	128
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
NÓRA KELEMEN: Earnings, Labour Cost and Minimal Wage in the European Union and Hungary .....	133
<b>Book review</b>	
Accession of Hungary .....	146
<b>Monitor</b> .....	154
<b>English summaries</b> .....	163

## SUMMARIES

### **FOREIGN STRATEGY AND POLITICS OF NATION – INTERVIEW WITH LÁSZLÓ SZARKA HISTORIAN**

Kinga Göncz, the foreign minister, on a press conference of February 19, 2007, announced that the several months lasting professional and social process in consulting will have resulted in a new governmental foreign strategy by July this year. She added that various scientific workshops are being included in strategy-building in order to produce scenarios for the Foreign Ministry. We asked Laszlo Szarka, the Head of Ethnic-National Minority Research Institute of the Hungarian Academy of Sciences to report what proposals are made for the new strategy by the Institute he directs.

### **ÉVA LUKÁCS GELLÉRNÉ- SÁNDOR ILLÉS FOR THE MIGRATION OF SCIENTIFIC RESEARCHERS**

In 2005, in the framework of a pro-migration immigration policy the Council of the European Union adopted Directive 2005/71/EC on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research. On the one hand the paper aims at presenting this new directive including the underlying reasons for its adoption and the overall target of the EU to join the international competition for the highest skilled work force. On the other hand, led by the spirit of the directive, the authors examined its possible effects with special regard to Hungary also with respect to the European Research Area. The authors carried out interviews with experts from different scientific background in Budapest and Szeged and summarized the conclusions gathered. The paper also contains general remarks concerning the issues of international researchers' mobility.

### **ISTVÁN KULCSÁR DOOMED FOR PARTNERSHIP. APPROACHING THE EU-RUSSIA SUMMIT IN MAY**

Last fall the new partnership treaty of the EU and Russia could not be signed on the Helsinki summit mainly because of the disagreement concerning the problems in transportation of fuels and the ban of the import of the Polish meat. Better understanding between the EU and Russia is also not eased by the differences in the approach to the Iranian nuclear armament, the Middle East crisis and the Western plans of establishing military installments close to the Russian borders. At the same time the cooperation on the two sides develops well in other fields and it is without any doubt that their economies strongly depend on each other. Thus the Samara EU-Russia summit in next May probably will not be unsuccessful.

## **ZSÓFIA ASZTALOS** **UNION CITIZENS' RIGHT TO VOTE AND TO STAND AS** **CANDIDATES IN ELECTIONS TO THE EUROPEAN** **PARLIAMENT**

Since the Maastricht amendments, Community law confers every citizen of the Union residing in a Member State of which he is not a national the right to vote and to stand as a candidate in elections to the European Parliament in the Member State in which he resides, under the same conditions as nationals of that State, but only every tenth of 5,5 million non-nationals EU citizens of voting age residing in another Member State exercises his right. This paper analyses firstly the relevant Community legislation (EC 19 (2) and directive 93/109), subsequently some practical experiences concerning the exercise of this right. Information exchange system to prevent double voting and double candidature, heavy administrative burdens for citizens who wish to stand as a candidate in EP elections in their country of residence and participation of non-national EU citizens in political parties of the Member State of residence are the main topics to be improved for the next EP elections.

## **KÁROLY GRÚBER** **THE UNITED KINGDOM'S EU POLICY (2002-2006)**

When Tony Blair came to power in 1997, there were high hopes in Europe, that this new fresh-faced centre-left politicians would change the traditional half-hearted attitude of previous Tory governments. In his first speeches, Blair declared, that he would like to lead in the EU and bring Britain to the heart of Europe. Now, as Mr. Blair approaches the end of his political career as a prime minister, it is worthwhile looking back if he succeeded in accomplishing his goals. The author of the article would like to concentrate on Blair's EU policy in his later years, when the giant topics of EU Constitutional Treaty and the next EU budget were on the agenda. When examining this period (2002-2006), one cannot afford not looking at the British presidency of the second half of 2005 in depth. In his conclusion, the author would argue that Mr. Blair has been the most pro-European British prime minister since Ed Heath, but for realpolitik reason, has not been totally successful in bringing Britain to the heart of Europe.

## **TÍMEA DRINÓCZI** **INTERNATIONAL LAW IN THE INTERNAL LAW II**

The scope of the paper (International law in the internal law I-II) is to analyse, from theoretical and practical standpoint amalgamating different (international, Community and constitutional law) approaches, the position of international law in the internal (national, Community and European) legal systems, and to prove that there exist a kind of communitarisation/europeanisation of international law that has its special effects on the national (in this case, Hungarian) legal system as well.

The second part of the paper (International law in the internal law II) focuses on the

impact of situation revealed by the first part (International law in the internal law I) on the Hungarian legislature and daily law application of ordinary courts. Provisions of the guideline No. 7001/2005 (IK. 8.) on the law-harmonisation purpose legislation are critically examined here from the perspective of Community and constitutional law. It is followed by the study of the case law of ordinary court encompasses international law and Community law elements that intends to set forth the approach of judges to cases involving 'foreign' law elements.

**TAMÁS MYDLO**  
**FOR THE ANNIVERSARY OF THE SMALL DANUBE**  
**CO-OPERATION – THOUGHTS ABOUT THE RELATION BETWEEN**  
**EUROPEAN IDENTITY AND REGIONAL RELATIONSHIPS,**  
**AS A GEOPOLITICALLY DECISIVE FACTOR OF HUNGARIAN**  
**FOREIGN POLICY**

The Small Danube Summit launched six years ago wished to further the ties between the independent states such as Austria and Hungary and the constitutional regions such as the German lands Bavaria and Baden-Württemberg through a new means of co-operation. Although since 2005 there has been no summit of the heads of government (the next host is Austria) the original intentions, projects of the initiative and the civil connections have increased and formed a close network in the politics, economy, culture and education of all participant countries. This process deserves that Hungarian foreign policy should strive to provide new impetus to this form of co-operation proven before all the citizens of all the participant states and free of all institutional boundaries. The next few pages give an overview of the history, of the main elements and programmes of the Small Danube Co-operation, not denying the intention to show the connections between European thought and geopolitical determination which are important for Hungary and the need and justification for building Hungary's Western European regional partnerships as part of our European integration.

**PÉTER CSERI**  
**VESZPRÉM, THE COUNTY OF TRADITIONS AND POSSIBILITIES**

The county of Veszprém – as the other 18 counties – has been searching for its place in the ever-changing Hungarian economic-social system ever since the fall of communism. The counties – including Veszprém – are not in an easy situation. Since the regional development law of 1996 came to life, it is uncertain whether the centuries old counties can remain independent administrative units, and what kind of specific tasks and challenges they might have to face. It is typical of this uncertainty that Veszprém county has not worked out a comprehensive strategical development program since 2001. The program created in 2001 has been gathering dust in the drawer ever since. The county's marketing strategy has not been put to the test since it was created in 2004. In the Second National Development Plan, the Middle-Transdanubium regional operative program was primarily based on small-range development programs, the

county-level conceptions have been pushed to the sidelines. Veszprém's marketing strategy however was created thinking that in the following years, the county will be able to reposition itself. As the envisioned slogan says: „Veszprém, the county of traditions and possibilities.” And in fact: it could be just that.

### **GÁBOR HORVÁTH– ZOLTÁN SZENES– LÁSZLÓ SZÉP THE EUROPEAN UNION BATTLEGROUP CONCEPT**

The European Union is a global actor, ready to undertake its share of responsibility for global security. With the introduction of the Battlegroup (BG) Concept the Union has another military instrument at its disposal for early and rapid responses when necessary. On 1 January 2007 the EU Battlegroup Concept reached Full Operational Capability. From that date the EU will be able to fulfil its ambition of having the capacity to undertake two concurrent single battlegroup-sized rapid response operations, including the ability to launch both such operations nearly simultaneously. The article discusses the development process of the Battlegroup Concept and gives a fresh overview about the status of the Battlegroups. The authors pay attention to discussing the political and military framework of Battlegroup Concept and describes the tasks, basic features, battlegroup commitments and training and certification requirements. Hungary, as many EU members, contributing to the BG program and the Italian-Hungarian –Slovenian Battlegroup will be operational in July 2007.

### **PÉTER FUTÓ IMPACT ASSESSMENT OF EMPLOYMENT SUPPORT PROGRAMMES FOR SMES**

In Hungary between 2001 and 2004 the National Public Foundation for Employment has run a subsidy scheme for enhancing the employment potential and competitiveness of small and medium sized enterprises. The article is a survey-based evaluation and impact assessment of the programme building on the answers of the beneficiary SMEs and of those rejected. The scheme has efficiently helped in creating jobs and improving working conditions at the winner companies, and the supported projects even have improved competitiveness within a small circle of enterprises. However, the subsidy scheme has had only a limited impact on the entrepreneurial environment and on the local communities where the beneficiaries were based.

**CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME**

- LÁSZLÓ SZARKA head of Ethnic-National Minority Research Institute of the Hungarian Academy of Sciences
- SÁNDOR ILLÉS PhD (Geography), Senior Research Fellow, Hungarian Central Statistical Office (HCSO), Demographic Research Institute
- ÉVA LUKÁCS GELLÉRNÉ JD, MSs, Head of Unit, Ministry of Health, Department for International and EU Affairs, Unit for Preparation of International and EU Legislation
- ISTVÁN KULCSÁR journalist of the Metro daily, awarded with Journalists' Gold Pen, author of several books on the Soviet Union and the United States, worked as a correspondent for the Hungarian Radio in Moscow (1957–1960, 1968–1973) and New York City (1978–1983).
- ZSÓFIA ASZTALOS University assistant, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of European Law and Private International Law
- KÁROLY GRÜBER earned his PhD in Foreign Policy at the Sussex European Institute in 1998; since 1999 he has been working at the Hungarian Foreign Ministry first at the Strategic Planning Department and later at the State Secretariat for EU Integration; between 2002 and 2006 he served at the Hungarian Embassy in London as EU-counsellor, now he works for I. EU bilateral department at the MFA
- TÍMEA DRINÓCZI assistant professor, University of Pécs, Faculty of Law, Department of Constitutional Law
- TAMÁS MYDLO head of section, Ministry of Foreign Affairs, envoy in Berlin (1993–1996), consul general in Stuttgart (2000–2004)
- PÉTER CSERI journalist, publishing in Népszabadság since 1996. He was the newspaper's correspondent in Zala county between 1999–2005, since 2005 he has been a correspondent in Veszprém
- GÁBOR HORVÁTH colonel, chief EU Liaison Officer to DSACEUR, Brussels
- ZOLTÁN SZENES associate professor, Zrínyi Miklós National Defence University, Budapest
- LÁSZLÓ SZÉP colonel, Head of NATO/EU Integration Department, MOD, Budapest
- PÉTER FUTÓ associate professor, Corvinus University of Budapest
- KRISZTIÁN KOVÁCS staff of Foreign Affairs Office EU Department of the Hungarian Assembly
- NÓRA KELEMEN political scientist, staff member of Coordination and Analysis section of Hungarian Central Statistical Office

## E SZÁMUNK SZERZŐI

SZARKA LÁSZLÓ	a Magyar Tudományos Akadémia Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézetének igazgatója
ILLÉS SÁNDOR	PhD, a Központi Statisztikai Hivatal Demográfiai Kutatóintézetének tudományos munkatársa
GELLÉRNÉ LUKÁCS ÉVA	az Egészségügyi Minisztérium Nemzetközi és Európai Unió Osztályának vezetője
KULCSÁR ISTVÁN	a Metro újság olvasószerkesztője, Arany tollas újságíró, több, a Szovjetunióról, illetve az Egyesült Államokról szóló könyv szerzője, a Magyar Rádió tudósítója volt Moszkvában (1957–1960, 1968–1973) és New Yorkban (1978–1983)
ASZTALOS ZSÓFIA	egyetemi tanársegéd, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Európa Jogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék
KRÚBER KÁROLY	1998-ban szerezte PhD-jét Európai Integráció és Külpolitikából az angliai Sussex European Institute-ban; 1999-től a Külügyminisztérium munkatársa, előbb a stratégiai tervezési főosztályon, majd az integrációs államtitkárságon; 2002 és 2006 között a londoni magyar nagykövetség EU-diplomatája, jelenleg a Külügyminisztérium I. Európai főosztályán dolgozik
DRINÓCZI TÍMEA	egyetemi adjunktus, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék
MYDLO TAMÁS	osztályvezető, Külügyminisztérium, korábban berlini követ (1993–1996) és stuttgarti főkonzul (2000–2004)
CSERI PÉTER	újságíró, 1996 óta publikál a Népszabadságban, 1999–2005 között a lap zalaegerszegi, 2005 óta pedig veszprémi tudósítója
HORVÁTH GÁBOR	ezredes, a DSACEUR EU összekötő irodájának vezetője (Brüsszsel)
SZENES ZOLTÁN	kandidátus, egyetemi docens, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem
SZÉP LÁSZLÓ	ezredes, osztályvezető, Honvédelmi Minisztérium
FUTÓ PÉTER	tudományos munkatárs, Corvinus Egyetem, Budapest
KOVÁCS KRISZTIÁN	az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa
KELEMEN NÓRA	politológus, a KSH Tájékoztatási koordinációs és elemző osztályának munkatársa