

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Dienes-Oehm Egon: Merre tovább Európa?
Gondolatok az unió jövőjéről ■ Vastagh Pál: Az Európai Unió és
Kanada kapcsolatáról ■ Gurmai Zita–Cseh Gabriella: Intelligens
autóval az életért és a környezetért ■ Deák László: A Lisszaboni
Szerződés és az unió külső képviselete: gyakorlati dilemmák ■
Juhász József–Tálas Péter: A szélsőjobboldal, a jobboldali
radikalizmus és a populizmus előretörésének okairól Kelet- és
Közép-Európában

XIII. ÉVFOLYAM 4. SZÁM | 2008. ÁPRILIS

EURÓPAI TÜKÖR

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

Felelős kiadó:	Korsós Tamás
A szerkesztőbizottság elnöke:	Palánkai Tibor
A szerkesztőbizottság tagjai:	Bagó Eszter, Balázs Péter, Balogh András, Barabás Miklós, Baráth Etele, Bod Péter Ákos, Erdei Tamás, Gottfried Péter, Halm Tamás, Hefter József, Horváth Gyula, Hörcsik Richárd, Inotai András, Iván Gábor, Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Magyar Ferenc, Nyers Rezső, Somogyvári István, Szekeres Imre, Szent-Iványi István, Török Ádám, Vajda László, Vargha Ágnes
Főszerkesztő:	Forgács Imre
Lapszerkesztő:	Hovanyecz László
Lapigazgató:	Bulyovszky Csilla
Rovatszerkesztők:	Fazekas Judit, Becsky Róbert
Szerkesztők:	Asztalos Zsófia, Farkas József György
Műszaki szerkesztő:	Lányi György
A szerkesztőség címe:	Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma 1027 Budapest, Nagy Imre tér 4. Telefon: 458-1475, 458-1577, 458-1361
Terjesztés:	Horváthné Stramszky Márta, mstramszky@kum.hu

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

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: Omigraf Kft.

Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151



EURÓPAI TÜKÖR

2008/4.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

Tartalom

DIENES-OEHM EGON: Merre tovább Európa? Gondolatok az unió jövőjéről	3
EGRY GÁBOR: Kisebbségpolitika és változó európai dimenziók. Közösségépítések és identitáspolitikák II.	25
VASTAGH PÁL: Az Európai Unió és Kanada kapcsolatáról	45
GURMAI ZITA–CSEH GABRIELLA: Intelligens autóval az életért és a környezetért	55
VÉRTESY LÁSZLÓ: Hozzáadottérték-adó az Európai Unióban	63
RÉTI TAMÁS: A román gazdaság és az Európai Unió	80
TAMÁS CSABA GERGELY: Rendhagyó áttörés az uniós rendőrségi együttműködésben? A Prümi Szerződés uniós jogba ültetése.	89
Magyar EU-elnökség, 2011	
DEÁK LÁSZLÓ: A Lisszaboni Szerződés és az unió külső képviselete: gyakorlati dilemmák	110
Európai biztonság- és védelmi politika	
JUHÁSZ JÓZSEF–TÁLAS PÉTER: A szélsőjobboldal, a jobboldali radikalizmus és a populizmus előretörésének okairól Kelet- és Közép-Európában	116
Szemle	
SZŐKE SZABOLCS: Az európai technológiai platformok koncepciója	125
Uniós aktualitások	
<i>Országgyűlés Külügyi Hivatala</i>	
SZALÓKI KATALIN–SZEKRÉNYES ÉVA: A koszovói függetlenség mint Pandora szelencéje. Az Európai Unió és a Nyugat-Balkán közötti kapcsolatok áttekintése a koszovói függetlenség tükrében	136
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
KEZÁN ANDRÁS: E-kereskedelem az Európai Unióban	152
Monitor	164
English summaries	169

Merre tovább Európa?

Gondolatok az unió jövőjéről

A jelenleg még három pillérrre épülő Európai Unió integrációs fejlődése az egyes területeken nagymértékben eltérő. Miközben a nemzetgazdaságok közösségi jogviszonyok keretében zajló egységesülési folyamata számos tekintetben föderatív elemeket is hordoz, addig a politikai viszonyok területén – néhány kivételtől eltekintve – a kooperáció alig haladja meg a szuverén államok nemzetközi szervezetekben kifejtett együttműködése szintjét és kialakult formáit. A tanulmány az Európai Unió mai helyzetét ily módon összegezve mutatja be az integráció jelenét, építve alkotójának korábbi ez irányú (részben az Európai Tükörben publikált) munkásságára, felhasználva annak egy részét. Ebből az alaphelyzetből kiindulva vázolja fel a szerző a rövid és középtávon várható fejleményeket, illetőleg fejt ki gondolatait Európa hosszabb távú jövőjéről. E jövőkép szerint 2025-ben Európa – politikai rendszerüket és a követett értékeket illetően homogén – nemzeti csak olyan egységben tudnak megfelelni a felerősödött globalizációs kihívásoknak, amely az unió intézményeiben és az integráció tartalmában egyaránt a föderatív elemeket juttatja túlsúlyra, valamint, ha a gazdasági fejlettséget tekintve már nincs a tagok között számottevő, az integráció működését akadályozó különbség.

1. Az Európai Unió jelenlegi helyzete

1.1. Az európai integrációról általában; történelmi és jogi alapvetés

Az európai nemzetállamok egységének megteremtésére irányuló, korábban is létezett gondolat szükségszerűen erősödött fel a második világháború után, és öltött testet olyan törekvésekben, amelyek önálló intézményekkel rendelkező integrációt kívántak megalkotni.

Az elsődleges szándék politikai integráció létrehozására irányult. Ennek oka a két világháborút kirobbantó, hagyományos német-francia ellenségeskedés megszüntetése, valamint a Közép- és Kelet-Európát bekebelező Szovjetunió további térhódításával szembeni közös védelem és egységes fellépés megteremtésének igénye volt.

A politikai célú kísérletek kudarca és a hadiipar alapját alkotó szén- és acélágazatban létrehozott intézményesített integráció sikere vezetett el annak felismeréséig, hogy a gazdaság területén kell önálló intézményekkel és jogrendszerrel rendelkező európai szervezetet létrehozni, olyat, amely az európai nemzetállamok gazdaságát átfogó módon, valamennyi ágazatra kiterjedően, fokozatosan integrálja. Mindközben a távlati cél politikai jellegű maradt: az európai népek egyre mélyülő és bővülő uniójának létrehozása.

A gazdasági integráció sikerei, illetve az azzal összefüggő új kihívások (a gazdasági versengés az Egyesült Államokkal és Japánnal) a nyolcvanas évek derekától az egy-

ségesülés folyamatának a politikai viszonyok területére való kiterjesztését eredményezték. Előbb a külpolitikai kooperáció, majd a közös kül- és biztonságpolitika megteremtésének, illetőleg a bel- és igazságügyi kapcsolatok fokozatos integrálásának igénye és szükségessége merült fel és öltött testet a módosuló európai alapszerződésekben.

Ez az eltérő mélységű integrációs fejlődés valósult meg előbb az Európai Közösségek, majd az Európai Unió égisze alatt, és az utóbbi foglalja jelenleg is magában az európai nemzetek egységesülési folyamatának szerteágazó és bonyolult, föderatív jellegű (közösségi), illetőleg döntően a kormányok egyenjogú együttműködésétől függő (kormányközi) viszonyait.

A Maastrichti Szerződéssel 1993 novemberében létrejött Európai Unió a benne részes tagállamok intézményesített integrációjának és integrációs célú együttműködési kapcsolatainak egységes szerződéses kerete.

A tagállamok demokratikus és jogállami politikai berendezkedésének és az alapvető szabadságjogok közös elveit uniós alapelveként rögzítő és megkövetelő unió három pilléren nyugszik.

Az első pillér az Európai Közösségekre vonatkozó, az 1950-es években létrejött alapszerződéseket (Európai Szén- és Acélközösség, Párizs, 1951. április 18.; Európai Gazdasági Közösség, Róma, 1957. március 25.; Európai Atomenergia-közösség, Róma, 1957. március 25.) tartalmazza. Az Európai Közösségek központi eleme az Európai Gazdasági Közösség (a maastrichti szerződésmódosítás után: Európai Közösség), amelynek keretében 1958-tól napjainkig végbement a tagállamok gazdaságának átfogó integrációja, majd – a Maastrichti Szerződés hatálybalépésétől kezdve fokozatosan és folyamatosan – a politikai egységesüléshez szükséges és a személyek szabad mozgásával kapcsolatos számos, nem gazdasági terület harmonizációja, ill. „közösségiesítése”. A második pillér a közös kül- és biztonságpolitika kialakítására irányul. A harmadik pillér kezdetben a bel- és igazságügyi együttműködés, az uniós alapszerződés 1999. évi módosítása óta pedig a büntetőügyekben való rendőri és igazságügyi együttműködés kérdéseit rendezi, miután a személyek szabad áramlásához kapcsolódó kérdések (migrációs politika, határellenőrzés, vízumpolitika stb.) a közösségi jogviszonyok közé kerültek.

Az eredeti alapszerződéseket Franciaország, a Németországi Szövetségi Köztársaság, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg hozta létre. Az Európai Közösségeknek Nagy-Britannia, Dánia és Írország 1973-ban, Görögország 1981-ben, Spanyolország és Portugália 1986-ban vált tagjává. Már az Európai Unióhoz csatlakozott 1995-től Ausztria, Svédország és Finnország, majd 2004. május 1-jétől Magyarország, Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia, Málta és Ciprus. Románia és Bulgária 2007-ben vált az unió tagjává.

Az Európai Közösség keretein belül fokozatosan megvalósult integráció nemcsak közel ötvenéves élettartamában, hanem az együttműködés mélységében és ezzel együtt az uniós intézmények által használt eszközök jogi természetét illetően is alapvetően különbözik a tagállamoknak az Európai Unió második és harmadik pillérében kifejtett együttműködésétől. Utóbbiak ugyanis nem érintik a tagállamok formális szuverenitását, és eddig nem eredményezték a tagállamokétól teljesen független, önálló uniós hatáskörök kialakulását.

Ezzel szemben az Európai Közösség a nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi jog sajátos, helyenként nemzetek feletti hatáskörrel is ellátott alanya. Az alapító szerződésekben meghatározott keretek között ugyanis a Közösség – az önálló intézmények útján – jogosult a tagállamokra nézve kötelező döntések meghozatalára, ezen belül kötelező erejű jogszabályok megalkotására és saját nevében nemzetközi szerződések megkötésére.

A tagállamok integrációját az egységes (az unió mindhárom pillérére kiterjedő) intézményrendszer egyrészt a részére az alapszerződésekben juttatott hatáskörök gyakorlásával és bővítésével, másrészt a közösségi eszközrendszer használatával valósította és valósítja meg.

Az intézményi és eszközrendszer legfőbb jellegzetességei a következők:

- Az intézmények tekintetében kiemelendő, hogy a Közösséget megillető hatáskörök gyakorlásában a tagállamok miniszteri szintű képviselőiből álló Tanácsé a főszerep. Döntéshozatalra főszabályként ugyanis a Tanács jogosult, minősített többséggel vagy – ritkábban – egyhangúan.

A képviseleti szerv, a Parlament különböző eljárási formákban (pl. konzultációs, kooperációs, együtdöntési stb.) szintén részt vesz a döntéshozatali eljárásban, és egyre növekvő mértékben, a belső piac működésével összefüggésben szinte minden esetben megilleti a Tanáccsal együttes döntés lehetősége.

Az önálló és tagállamoktól független Bizottság valójában az európai integráció „kormányja”. Funkciója a kezdeményezéstől és javaslatlételtől a végrehajtáson át az ellenőrzésig terjed, sőt – az alapszerződés, ill. a Tanács felhatalmazása alapján – jogalkotásra és adminisztratív jellegű döntések meghozatalára is jogosult.

A közösségi jog értelmezésére és alkalmazására legmagasabb szinten hivatott, ugyancsak önálló és független integrációs szerv, a Bíróság természetesen sem döntéshozatali, sem irányítási feladatkört nem tölt be. Jogfejlesztő ítélezésével ugyanakkor jelentős szerepet játszott a Közösséget megillető hatáskörök bővítésében.

Az ötödik fő szerv, a Számvevőszék ellenőrzi az uniós költségvetés szabályszerű végrehajtását.

- Az eszközrendszer egyaránt tartalmaz jogi és nem jogi elemeket.

A jogszabályok és az egyéb közösségi vívmányok között meghatározó szerepük van az általános érvényű másodlagos közösségi jogforrásoknak, a rendeleteknek és az irányelveknek. A tagállamokban közvetlenül alkalmazandó rendelet megalkotására elsősorban abban az esetben kerül sor, ha a Közösség ún. kizárólagos hatáskörökkel rendelkezik. Az irányelvek a jogharmonizáció eszközeül szolgálnak, és a tagállamok jogrendjében eredményeznek a közösségi célkitűzéseknek megfelelő változásokat. A harmadik kötelező jellegű jogforrást, a határozatot elsősorban a közösségi hatósági eljárásokban (pl. versenyjogi eljárásokban) alkalmazza a Bizottság.

A nem jogi eszközök közül a Közösség költségvetéséből táplálkozó pénzügyi eszközöket indokolt elsősorban megemlíteni. Ide tartoznak egyfelől a felzárkóztatást, ill. az esélyegyenlőséget biztosító strukturális és regionális alapok, valamint a mezőgazdasági támogatás alapjai, másfelől az ún. közösségi programok.

1.2. A gazdasági integráció, illetve a politikai egységesülés eredményei

a) A gazdaság területén a Római Szerződés alkotói a tizenkét éves átmeneti időszak alatt felépíteni kívánt közös piac alapjaiként a tagállamok vámunióját és közös kereskedelempolitikáját, az áruk, a személyek (a munkaező és a vállalkozások), a szolgáltatások és a tőke szabad áramlását gátló akadályok fokozatos felszámolását, valamint a közös mezőgazdasági, illetve közlekedési politika megteremtését jelölték meg és irányozták elő. Emellett a közös piac célkitűzését voltak hivatottak segíteni a szerződés alapján további közösségi politikák és jogi eszközök is, ezek között – témánk szempontjából – kiemelkedő a közösségi versenypolitika és versenyjog, a nemzeti gazdaságpolitikák közösségi szintű koordinálása, valamint a tagállamok nemzeti jogának közelítése és a közvetett adózásra vonatkozó egyes szabályainak a harmonizálása.

Az átmeneti időszak és az azt követő másfél évtized sikereire alapozva, az Európa növekedését és versenyképességét érő külpiaci kihívások hatására, az 1986. évi Egységes Európai Okmánnyal történő alapszerződés-módosítás az egységes belső piac 1992 végéig történő megteremtését tűzte ki az integráció újabb céljául. Ennek folyamatában a tagállamok közötti gazdasági kapcsolatokban a nemzeti elbánás biztosításáról (negatív integráció) egyre inkább az európai építkezéshez szükséges közösségi jogalkotásra és ennek eredményeképpen a nemzeti jogszabályok közelítésére (pozitív integráció) tevődött a hangsúly. Ilyen körülmények között a Maastrichti Szerződés az egységes belső piacot már olyan, határok nélküli gazdasági térségnek nevezhette, ahol a közösségi jog alapján biztosítják az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke mozgásának szabadságát. (Ez a gazdasági térség külön szerződések alapján kiterjed Norvégia, Izlandra, Liechtensteinre és Svájcra is.)

Az egységes belső piac az unió valamennyi tagállama számára a jelenleg működő gazdasági integráció legmagasabb fokát jelenti, mivel a nemzetgazdaságok egységesítési folyamatát a Maastrichti Szerződés alapján lezárni hivatott Gazdasági és Monetáris Unió részeként 2001-ben létrejött, közös pénzt használó euróövezetnek nem tagja Dánia, Nagy-Britannia, Svédország, továbbá – Szlovéniát, Máltát és Ciprust leszámítva – a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott közép- és kelet-európai országok.

b) A politikai viszonyok területén a tagállamok integrációs célú együttműködése későbbi keletű, az egyes alterületeken eltérő mélységű, és összességében alacsonyabb fokú a gazdasági egységesülés folyamatához képest.

A gazdasághoz szorosabban kapcsolódó ágazatokban (pl. környezetvédelem, kutatás-fejlesztés) a Közösség már 1986-ban jogalkotást is lehetővé tevő hatáskörhöz jutott, más területeken (pl. kultúra, oktatás, egészségügy stb.) a közös európai érdek hozta létre – a szubszidiaritás szigorú érvényesülése mellett – azt, hogy e viszonyok a Maastrichti Szerződés első pillérének ernyője alá kerültek.

A Maastrichti Szerződés alapján hozták létre az uniós polgárság intézményét, amely szerint valamely tagállam állampolgára egyúttal az unió polgára is. Az uniós polgár – egyebek mellett – jogosult a tagállamok területén való szabad mozgásra és tartózkodásra, és aktív, ill. passzív választójoggal rendelkezik az európai parlamen-



ti, ill. a nemzeti helyhatósági választásokon. Ugyancsak az uniós szerződés rögzítette első alkalommal alapelveként azokat a tagállamok nemzeti alkotmányaiban közös elveket, amelyek szerint az egyes kormányformák egységesen a demokrácián alapulnak, és az emberi jogokat és alapvető szabadságokat az unió az 1950. évi Emberi Jogok Európai Egyezménye szerint tartja tiszteletben és biztosítja. Az Amszterdami Szerződés a politikai berendezkedés alapelveit kiegészítette a szabadságra és a jogállamiságra való utalással, továbbá a tagállamok nemzeti azonosságának tiszteltetését tartását írta elő.

A kül- és biztonságpolitika a Maastrichti Szerződéssel vált az Európai Unió második pillérévé, korábban a Közösség tagállamai „európai politikai kooperáció” címén folytattak szorosabb együttműködést. A Maastrichti Szerződés hosszabb távon, határidő megjelölése nélkül olyan közös kül- és biztonságpolitika létrehozását irányozta elő, amely adott pillanatban elvezethet a közös védelemhez is. A tagállamok második pilléres együttműködése – a Maastricht óta bekövetkezett kisebb fejlődés ellenére – kormányközi jellegű maradt, nem érintette a nemzetállamok formális szuverenitását.

Jóval jelentősebb volt az előrehaladás az unió harmadik pillérében, a tagállamok mind szorosabb együttműködését az igazságügy és a belügy területén előirányozva. Az 1999. évi Amszterdami Szerződés alapján az új évezred első felében létrejött a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség, amelynek alapján – már az unió első pillérében – a vízumra, a menekültügyre, a bevándorlásra és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák közös érdekű ügyből a közösségi jog alkalmazását lehetővé tevő integrált viszonyokká léptek elő. Mindeközben az unió külső biztonságához szükséges, büntetőügyekben való igazságügyi és rendőri együttműködés – változatlanul kormányközi keretek között, a harmadik pillérben – is egyre szorosabbá vált.

2. Az Európai Unió jövője

2.1. Az unió jövőbeli fejlődését és feladatait meghatározó adottságok és problémák

Az európai egységesülési folyamat fejlődését mindenkor gazdasági és jogi adottságok, valamint politikai célkitűzések határozták meg. Ezek változásai és módosításai nyilvánvalóan alapvető hatással lesznek az unió további sorsára is.

A jelenlegi helyzetnek az előző fejezetben való vázlatos ismertetése alapján, egy „európai politikai és gazdasági unió” végső célkitűzését szem előtt tartva, két alapvető megállapítás tehető:

a) Az Európai Unió politikai egységesülésének folyamatában a közös értékek (demokrácia, szabadság, jogállam, emberi szabadságjogok) megkövetelése, valamint – a schengeni határon való átjárással kapcsolatban, ill. általában a terrorizmussal, a nemzetközi bűnözéssel stb. összefüggésben – a külső biztonsághoz szükséges közös intézkedések lehetőségének megteremtése és fejlesztése feltehetőleg még belátható ideig az a határ, amit a tagállamok többsége külső kényszer nélkül kész vállalni. (Külső kényszeren nemcsak háborút, terrorcselekményeket és hasonló körülmé-

nyeket kell érteni, hanem súlyos gazdasági, környezeti, természeti vagy energiaellátási problémákat is.) Valószínűsíthető tehát, hogy a közös kül- és biztonságpolitika változatlanul csak kisebb külső akciókra korlátozódik a közeljövőben. Különösen a biztonságpolitikai téren meghatározónak tűnik a transzatlanti kapcsolatok elsőbbsége a közös védelemre vonatkozó törekvésekkel szemben.

b) Ezzel szemben az Európai Unió égisze alatt, de az Európai Közösség szerződéseinek jogi keretei között létrejött Gazdasági és Monetáris Unió megszületésével (legalábbis az euróvezetben részt vevő országokra nézve) a nemzetállamok intézményesített gazdasági integrációjának nem föderatív alapon létrehozható legmagasabb szintje jött létre. A jogilag létező egységes belső piac (még ha jelenleg nem kellően kiteljesedett, és számos, tagállamok közötti átmeneti korlátozást tartalmaz is), valamint az egyelőre csak tizenöt résztvevővel működő közös pénz a világ gazdaságának már önálló gazdasági egységévé tette az Európai Uniót. Ennek egyik megnyilvánulási formájaként az unió illetékes szerve (a Bizottság, monetáris téren pedig az Európai Központi Bank) mind több területen léphet fel – kizárólagosan vagy a tagállamok együttes fellépését irányítva – a nemzetközi szervezetekben. Másfelől az unió mint gazdasági egység a nemzetállamokat a szuverenitásukból eredő jogaik gyakorlásában a gazdaságot érintő kérdésekben – néhány területtől eltekintve – a helyi érdekű ügyekre vonatkozó gazdaságpolitikai és irányítási döntésekre tudja korlátozni, jöllehet a tagállamok egyre sűrűbben hivatkoznak a szubszidiaritás elvére.

A gazdasági viszonyokban a fentiek szerint összefoglalt adottságok még kisebb válságok esetén is a kívánatos irányba mozdíthatják elő az egységes belső piac kiteljesítésére irányuló törekvéseket. A minősített többségi döntés segítségével a tagállamok képesek ellensúlyozni a politikai akarattal kisebb hiányosságait. Az eurózóna teljes körűvé tételéhez ugyanakkor elengedhetetlenül fontos, hogy meglegyen a kívül maradók ez irányú politikai akarata (különösen a szándékosan kívül maradtak esetében), és az, hogy képesek legyenek megfelelni a konvergenciakritériumoknak.

Mindazonáltal a gazdasági, jogi és politikai adottságok között számba kell venni azokat is, amelyek éppenséggel lehetőséget adnak a gazdasági egységesülési folyamat negatív befolyásolásra.

- Mindenekelőtt vannak olyan gazdasági területek, amelyek „közösségiesítése” jogilag is elmaradt. Jelenleg a közvetlen adónevek és mértékük meghatározása azok a kivételek, amelyek tekintetében a tagállamok mozgásterét formailag teljesen, ténylegesen pedig viszonylag szabad. Ugyancsak nemzeti hatáskörben maradt a foglalkoztatás- és a szociális politika, ami természetesen kedvezőtlenül hat az európai szintű gazdaságpolitika egységének megteremtésére, ezen belül az egységes belső piac kiteljesítésére. Hasonló, és az unió helyzetére mind több veszélyt rejtő tendencia érvényesül az energiapolitika és -gazdálkodás területén, amely alapvetően a tagállamok kezében maradt, jöllehet a közösségi versenyjog és a belső piaci ügyekre vonatkozó hatáskörének igénybevételével a kilencvenes évek közepe óta fokozatosan nőtt az integráció szerepe és beavatkozásainak száma.



Kétségtelenül nem lehet beszélni tehát – a Gazdasági és Monetáris Unió léte ellenére sem – az Európai Uniót, illetőleg a Közösséget az európai dimenziójú ügyekben megillető, önálló gazdaságpolitikai hatásköréről, pedig az már egy igazán hatékony, jól működő és egységes belső piachoz kívánatos lenne. A Gazdasági és Monetáris Unió életre hívása korlátozott számú résztvevővel csak látszólag mond ellent az itt kifejtetteknek, mivel a belső piachoz való viszonya éppen fordított: az euróövezet létének képezi alapfeltételét a közösségi versenyjogszabályok szabályszerű és az egységes belső piac tartósan hatékony működése, bármelyik nélkül a közös valuta – a gazdasági integráció egyenetlensége miatt – sebezhetővé válik, sőt széteshet.

- A belső piacra vonatkozó közösségi jogi szabályozások a teljes körűség hiányosságai, a tartalmi egyenlőtlenségek és a tagállami átvétel fogyatékoságai és késedelme miatt némely esetben önmagukban is gátjai a belső piac kiteljesítésére és az egységes európai gazdasági kormányzás megteremtésére irányuló törekvéseknek. Ezek között kiemelendő egyrészt az, hogy a csatlakozási szerződéseknek a munkaerő mozgására vonatkozó korlátozásai még a 2004-ben taggá vált közép- és kelet-európai országok esetében is átnyúlnak a következő évtizedre. Súlyosabb probléma, hogy a már megalkotott másodlagos közösségi jogforrásokban garantált szabadságok tartalmukban nem egyenlő értékűek, ha az egyes szabadságokat egymással összehasonlítjuk. Az árumozgás és a tőke áramlása területén létrejött másodlagos közösségi jog igazából csak olyan kivételeket ismer el jogszerűen a mozgás szabadsága alól, amelyek összhangban vannak az alapszerződés célkitűzéseivel és rendelkezéseivel, valamint az Európai Bíróság erre épülő joggyakorlatával. Ezzel szemben a most megszületett szolgáltatási keretirányelv új típusú, a nemzeti munkajogokban, sőt a kollektív szerződésekben ismert, a szolgáltatások és – ezen keresztül – a munkaerő mozgását gátló olyan tagállami akadályok érvényesülésének nyithat utat, lényegében időbeli korlátok nélkül, amelyek ellentétesek az alapszerződés célkitűzéseivel és a belső piac működésével, sőt esetleg az eddig követett bírósági joggyakorlattal is.
- A viszonylagos jogi rendezettség ellenére a négy gazdasági szabadságnak a gyakorlatban való érvényesülése területenként eltérő, egészében pedig távolról sem kielégítő, főleg a szolgáltatási és a munkaerőpiac az, amely nem működik igazán. Összehasonlításképpen egy jellemző adat: jóllehet két amerikai állam között átlagosan két-háromszor kisebb az árukereskedelem, mint egy adott amerikai államon belül, de még így is háromszor nagyobb két európai uniós tagállam átlagos kereskedelménél. A belső piac nem megfelelő működésének természetesen több oka van, a legfőbb a tagállamok protekcionizmusa.
- A politikai unió hiánya, illetőleg a politikai egységesedés ellentmondásai kétségtelenül akadályozzák az unió mint gazdasági egység belső kiteljesedését és ennek kifejezésre juttatását. Következésképpen sem az egységes belső piac elmélyítése és kiteljesítése, sem a közös valuta megszilárdítása és az euróövezet további bővítése nem képzelhető el az unió politikai jövőjére vonatkozó közös akarat nélkül. Az európai integráció belső fejlődésének válságos helyzeteiben

ugyanis a már létrejött egységet megbontó és visszafordítani igyekvő törekvések megjelenése sem zárható ki.

Ilyen helyzet alakulhat ki akkor, ha a tavaly decemberben a tagállamok által elfogadott és aláírt, az unió reformjáról szóló Lisszaboni Szerződést nem erősítené meg minden aláíró ország. Ennek a szerződésnek a megszületését az intézményesített európai integráció félévszázados történetének talán legsúlyosabb válsághelyzete előzte meg, amelyet a 2004-ben Rómában aláírt alkotmány szerződés két alapító országban (Franciaországban és Hollandiában) bekövetkezett kudarc okozott. Ez a bukás közvetlenül a történelmileg legnagyobb léptékű kibővítés okozta „fáradtságra”, illetőleg az európai egységfolyamat új kihívásainak nem megfelelő felismerésére és válaszára vezethető vissza. Az unió elmélyítésével és további bővítésével kapcsolatosan – az alkotmány szerződés ürügyén – döntő részben korábbi eredetű problémák vetődtek fel (intézményi reform, szociális Európa szükségessége). A kibővítés utáni új helyzetben ezek a régi tagállamokat is megosztó problémák az Európa jövőjével foglalkozó alapkérdéseket a korábbinál erőteljesebben és nemegyszer hamis színezetben lökték felszínre és mediatisztálták. Így: a föderatív jellegű elmélyülés vagy a változtatható geometriájú „külpolitikai projekt”, benne egy mag-Európa kialakításának lehetőségével legyen-e a fő irány, és – az előző kérdés megválaszolásával szoros összefüggésben – mi legyen a további kibővítéssel, meddig terjednek Európa határai?

Természetesen önálló európai alkotmányra akkor sem volt és ma sincs szükség. Ha azonban ezt annak idején indokolatlanul (az alapkérdések – föderatív út választása, ill. Európai határai – hosszabb távú megválaszolására 2002–2004 között még nem volt érett Európa), igazából a felgyülemlett intézményi nehézségek megoldása céljából irányozták elő, és a kísérlet nem sikerült, az európai elitnek valamilyen módon meg kellett oldania a maga okozta válságot. Az első lépés megtörtént: az alkotmány szerződés tartalmának mintegy nyolcvan százalékát megmentve, a tagállamok 2007 decemberében elfogadták az ún. reformszerződést, a Lisszaboni Szerződést. A két egyenértékű – az Európai Unióról, ill. a Római Szerződést felváltó, az Európai Unió működéséről – szóló szerződésből lett új alapszerződés formailag egyetlen pillírré állítja ugyan az európai integrációt, de az integrációs viszonyok tartalmában számottevő változást nem eredményez, a hatályos integrációs alapszerződések célkitűzéseit igazából nem bővíti, és újabb szakaszhatárokat sem jelöl meg a még meg nem valósult célok teljesítésére. A reformszerződés összességében a kibővített unió intézményi hatékonyságának és demokratikus legitimitásának, valamint külső tevékenységei koherenciájának növelése érdekében módosította a hatályos alapszerződéseket. A két utóbbi célt szolgáló változtatások mindenestre megkönnyíthetik a jelenlegi, elsősorban gazdasági unió fokozatos politikai és gazdasági unióvá válását, hosszabb távon egy föderatív jellegű „közösségek Európájává válását”, az ez irányú politikai akarat megléte esetén.

A Lisszaboni Szerződés 2009. január 1-jei hatálybalépéséhez azonban valamennyi tagállam megerősítésére szükség van, és ennek megvalósulása – legalábbis azokban az országokban, ahol a ratifikáció nem parlamenti úton, ha-

nem népszavazással történik majd – egyáltalán nem vehető biztosra. (Egy újabb kudarc eshetősége a közelmúltig elsősorban a közismerten euroszkeptikus és a föderatív út választását, sőt a közös pénzhez való csatlakozást hagyományosan elutasító Nagy-Britannia miatt állt fenn, március elején azonban a brit képviselőház elutasította a konzervatívok kezdeményezte népszavazási indítványt.)

- Az unió tényleges gazdasági egységesülési folyamatának nehézségei, a politikai akarat hiányosságai természetesen számos gazdasági célkitűzésének megghiúsulásában is visszatükröződnek.

Az egyre gyorsabban globalizálódó világ gazdaságban a nyolcvanas évek közepétől az európai integráció mind konkrétan fogalmazta meg ezeket a gazdasági célkitűzéseket (belső piac, gazdasági és monetáris unió). Mindezt az Európai Közösség, ill. az Európai Unió az eredeti célkitűzésekkel összhangban tette, a globalizáció kihívásai azonban újabakkal egészítették ki azokat. Központba került a fenntartható növekedés és a versenyképesség javítása, hiszen az új körülmények között az Egyesült Államokkal és Japánnal, napjainkban már a Kínával és Indiával is folyó gazdasági versengés rávilágított az európai integráció gyengeségeire és sebezhetőségére. Egyúttal azonban új motívációt is adott az európai egység építéséhez, hiszen az eredeti, az integrációt életre hívó, majd összekovácsoló politikai célok, illetve okok részben teljesültek (megszűnt a francia-német ellenségeskedés) vagy részben elmúltak (felbomlott a Szovjetunió vezetete keleti tömb, maga a szovjet birodalom szétesett), így új ösztönzésre volt szükség.

A 2000 tavaszán már ezen új körülmények és motívációk hatására elfogadott lisszaboni stratégia – az egységes belső piac kiteljesítését az egyik központi elemévé téve – széles körben határozott meg tízéves időtartamra szóló, konkrét tennivalókat, köztük a belső piacot érintő jogalkotási és egyéb feladatokat, valamint a humán erőforrásokba való befektetésre, a gazdasági környezet teljes átalakítására, illetőleg a jogi és pénzügyi eszköztár felülvizsgálatára és javítására összpontosított. A stratégiai cél pedig az volt, hogy a következő évtizedre az unió legyen a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdasága, amely képes a fenntartható gazdasági növekedésre, a munkahelyek számának növelésére és a nagyobb társadalmi kohézióra. A lisszaboni stratégia félidei vizsgálata alapján 2005-ben az unió az eredeti stratégiai célkitűzés tarthatatlanságának belátására és a folyamat – most már szerényebb célokkal való – újraindítására kényszerült. Mindebben jelentős szerepet játszott a belső piacra vonatkozó eredeti célkitűzések nem vagy részleges teljesülése is. A felülvizsgált stratégia tíz pontban meghatározott kulcsterületei három fő célkitűzés köré csoportosulnak: több és jobb munkahely; tudás és innováció a növekedésért; Európa mint az üzleti tevékenység vonzó terepe.

2.2. Rövid és középtávon várható fejlemények, uniós és tagállami tennivalók

a) Még ebben az évben megválaszolandó és az unió jövője szempontjából meghatározó jelentőségű kérdés, hogy a tagállami ratifikációk lehetővé teszik-e a reform-

szerződés 2009. január 1-jével történő hatálybalépését. Magyarország elsőként, még a múlt év decemberében abszolválta ezt a feladatot (l. 2007. évi CLXVIII. tv.).

Ismételten hangsúlyozni kell: a „lenni vagy nem lenni” kérdése nem azért vetődik fel, mert egy forradalmi újításokat is hordozó új alapszerződés önmagában, a létében közelebb hozta volna a végső politikai célkitűzés megvalósulását. A szerződés gond és felhangok nélküli megerősítése a tagállamokban mindössze annyit jelentene, hogy vége van egy több éves válsághelyzetnek, és az integráció békés és csendes fejlődése a jól ismert nyomvonalon biztosítható. Ez sem lenne kevés, mert azt tükrözne legalább, hogy mind a politikai egységesülés minőségi továbbfejlesztésére, mind a létező és jól-rosszul működő gazdasági integráció hiányosságainak felszámolására és a tényleges „gazdasági egység” létrehozására elviekben megvan a szándék.

A helyzet tehát fordított. A pozitív válasz nem, a negatív válasz viszont drámai változásokat okozhat a jelenlegi állapothoz viszonyítva. Természetesen ekkor sem szükségszerű, hogy az újabb bukás több és hátrányosabb következménnyel járjon, mint az integrációs folyamat további lelassulása, ami ez esetben aligha lenne elkerülhető. Az előző pontban vázoltak folytán azzal is számolni kellene, hogy a jogilag létező belső piac nem mélyülne tovább, a Gazdasági és Monetáris Unió valamennyi jelenlegi tagállamra történő érvényesülése lehetetlenné válna. Ez nem csak azzal a következménnyel járhatna, hogy egy magasabb szintű együttműködésre képes csoport válna ki és valósítaná meg a teljes körű gazdasági egységet, benne közös foglalkoztatás- és szociálpolitikát, valamint a közvetlen adók harmonizációját is előírnyozva. Elismerve, hogy inkább csak elméleti lehetőségről van szó, a legkedvezőtlenebb esetben az is előfordulhat, hogy az Európai Unió – a cégért megtartva – a jelenleginél lazább, kevesebb kööttséggel járó intézményesített európai együttműködésé alakulna át. Ebben a résztvevők a belső piacra korábban létrehozott szabályokat a kooperációjukhoz szükséges, illetőleg a globalizáció által kikényszerített mértékben (elsősorban az áruk és a tőke piacán) tartanak fenn, és ezt az együttműködést csak szűkös felzárkóztatási források szolgálnák, mert nem lenne benne közös mezőgazdasági és szociális kohéziós politika.

Remélhetőleg az itt vázolt scenáriók abban a nem kívánt esetben sem következnek be, ha netán elmarad a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése. Ezek a forgatókönyvek ugyanis végzetesek lennének az európai versenyképességre is, márpedig abban azért a többség egyetért, hogy a csak nemzeti és/vagy (szub)regionális piacokra épülő Európa már középtávon sem tudna fennmaradni a külpiacokon. Elméletileg azonban sosem lehet kizárni olyan, az unió és tagállamai akaratától jórészt független események (pl. energiaválság, nagyobb szabású terrorakciók) bekövetkeztét, amelyek kedvezőtlen irányba befolyásolhatják a belső piac és általában az unió jövőjére vonatkozó nemzeti akaratokat.

b) A Lisszaboni Szerződés várható és remélhető hatálybalépése véget vethet az elmúlt évek európai egy helyben topogásának, a helyenként megnyilvánuló visszafejlődésre, „renacionalizációra” irányuló törekvéseknek. Sőt, kedvező esetben a válsághelyzetből való szabadulás pozitív lökést adhat a már elhatározott és a formálisan

megkezdett, de eddig jelentősebb eredményt vagy előrehaladást felmutatni nem tudó, az integrációt elmélyíteni szándékozó folyamatoknak. Ez utóbbi eset fennállásának előfeltétele, hogy a francia-német tengely a sikeres korszakaiban jellemző együttműködést tanúsítsa, és a britek ezt legalábbis ne akadályozzák, továbbá az, hogy az Egyesült Államokból eredő gazdasági visszaesés ne legyen mély és tartós.

Az integráció belső logikájából, menetrendszerű működéséből következő feladatok mellett természetesen már láthatók azok az új, de legalábbis most felismert problémák is, amelyeket rövid és középtávon meg kell oldani vagy legalább kezelni kell. Azokról a közelmúltban jelentkezett vagy súlyosbodott nehézségekről (Oroszország megerősödése és nagyhatalmi igényei, a tőle való energiafüggőség; Kína és India látványos külpiaci sikerei; energiagazdálkodás és -takarékoság, ill. éghajlatváltozás, a kettő összefüggései) van szó, amelyek csak közös akarattal és erőfeszítésekkel közelíthetők meg hatékonyan, és a megfelelő stratégiai és végrehajtási intézkedések kidolgozása és megvalósítása nem tűr halasztást.

- A gazdaság területén az elkövetkező néhány évben elsősorban a belső piac ki-
teljesítésére irányuló és – ezzel szoros összefüggésben – az európai verseny-
képesség növelését célzó uniós szintű, illetőleg tagállami intézkedések érde-
melnek elsősorban figyelmet. A rövid távon, egy-két éven belül teljesítendő,
korrekt módon végrehajtott uniós és tagállami intézkedések legjobb esetben
már hozhatnak érzékelhető javulást a belső piac folyamatos kiépítésében, mű-
ködése hatékonyságának növelésében. Átütő erejű minőségi változás azonban
a legkedvezőbb körülmények között sem várható előbb, mint a következő év-
tized első éveiben, amikorra megszűnnek a munkaerő mozgására vonatkozó,
a csatlakozási szerződésben foglalt átmeneti korlátozások (2011; Románia
és Bulgária esetében csak 2014), és addigra remélhetően a szolgáltatások
áramlását korlátozó nemzeti kivételek első felülvizsgálata is megtörténik
(2012; az esetleges kiigazításokhoz, valamint a bírósági felülvizsgálathoz to-
vábbi évek szükségesek). Fontos megemlíteni, hogy erre a minőségi változás-
ra csak akkor kerülhet sor, ha az unió mezőnye a tárgyalt időszakban legfel-
jebb Horvátországgal bővül, ami nem irreális feltétel. További, a vázolt folya-
matot akadályozó tényező lehet, ha a szociális minimumnak a gazdasági jog-
alkotásban való szerepéről tartósan nem tudnának dűlőre jutni egymással a
tagállamok.

Az eurózóna bővülését, ill. a közös valuta működését illetően öt éves távlat-
ban jelentősebb változás nem prognosztizálható. A kisebb területű és lakos-
ságú újak (Szlovénia, Málta, Ciprus) csatlakozását követően 2013-ig annak el-
lenére sem látszik biztosítottnak további bővülés, számos baltikumi és – fő-
ként – közép-európai országnak az euróövezeti tagsága, hogy közülük egye-
sek (Szlovákia, Észtország) 2009–2010 körüli belépésre aspirálnak. Törekvé-
seiknek a belső szerkezeti átalakulás instabilitása, az előre jelzett gazdasági re-
cesszió okozta infláció, ill. a jelenlegi tagok szabhatnak gátat. Utóbbiak – ma-
guk is nem jelentéktelen stabilitási gondokkal küszködve – igyekeznek bizto-
sítani a közös valuta és értéke fenntarthatóságát, és kockázatosnak ítélik az
eurózónát törékeny gazdaságokkal bővíteni rövid távon.

Rövid távú megoldásokat sürget ugyanakkor az Európai Bizottság az energia-gazdálkodás és energiatakarékosság, valamint a globális felmelegedés és mindezek összefüggései tekintetében. Az Európai Tanács rendkívül nehezen létrehozott, konkrét európai szintű kötelezettségvállalásokat tartalmazó kompromisszumos iránymutatásai szerint az éghajlatváltozás negatív hatásai elleni küzdelemben (és általában a környezeti problémák leküzdésében), továbbá a megújítható energiák alkalmazásában Európának élen kell járnia, és az azokat szolgáló intézkedéseket nemzetközi szinten ösztönöznie kell. A Bizottság ezen és a Lisszaboni Szerződésen alapuló új javaslatai az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentési kvótáira vonatkozóan figyelembe veszik az egyes országok tényleges kibocsátását, versenyképességét és teherbíró képességét, a három legnagyobb tagállam ugyanakkor a közelmúltban már bírálta ezeket a javaslatokat. Kérdéses ezért, hogy a közös európai érdekeknek megfelelő és az ezen a téren meglehetősen egységesen fellépő közép- és kelet-európai országokra nézve méltányos kompromisszum kellő időben létrejöhet-e, miként az is, hogy az európai szintű vállalás tényleg képes lesz-e befolyásolni az Egyesült Államokat, Kínát és másokat a kiotói egyezményrel összhangban lévő magatartásra. Hasonló módon nem jósolható még meg az sem, hogy a megújítható energiák forrásául egyre több ország által javasolt atomerőművek számba vehetőségével szemben tartós lesz-e azok ellenzőinek éles, országaiuk közvéleménye által támogatott ellenállása. Végezetül: sajnos egyelőre kevés jelét látni annak, hogy Európa nagy tagállamai egységesen, végrehajtható közös energiapolitikát kidolgozva kívánnának fellépni az – elsősorban a közép- és kelet-európai országoknak súlyos, számukra politikai kockázatokat rejtő – energiafüggőség enyhítésére. Ilyen körülmények között a konkrét projektek megvalósítási esélyei is nehezen ítélnélhetők meg, jóllehet szóban a tagállamok támogatják az Európai Bizottság ez irányú elképzeléseit.

- A politikai viszonyok területén a politikai egységesülés folyamatában a reformszerződésnek az állandó közös külügyi és biztonságpolitikai főképviselő intézményére vonatkozó újítása elősegítheti, hogy az unió egyre inkább és hosszabb távon azonban ettől jelentősebb változás nem várható.

A Koszovó függetlensége ügyében jelenleg megnyilvánuló többszólamúság egyébként jól jellemzi, hogy a hatályos második pillér kormányköziségétől a tagállamok számára létfontosságú kérdésekben nehéz lesz elmozdulni. (A szóban forgó ügyben egyes tagállamok attól tartanak, hogy Koszovó függetlenségének európai szintű támogatása precedensként szolgál saját kisebbségeik elszakadási vagy autonómiairokvéseire, vagy legalábbis erősítheti azokat.) Az Oroszországhoz fűződő politikai és gazdasági kapcsolatok megítélésében szintén nem kis különbségek kerülhetnek felszínre a vezető, régi uniós tagállamok és az új, korábban a szovjet érdekszférába tartozó tagországok álláspontjai között. Márpedig az ismét (most főleg a gazdaságban) expanzívva váló eurázsiai államhoz fűződő viszony minden bizonnyal állandó témává válik az unió külpolitikai és egyéb közös döntés-előkészítési folyamataiban, különösen kereskedelmi és energiaügyekben. A külső kapcsolatok eltérő tagállami meg-

ítélése egyébként még olyan kizárólagos közösségi hatáskörbe tartozó viszonyoknál is megerősödött és politikai színezetet kapott, ahol az unió jogilag is csak „egy hangon” szólalhat meg kifelé. Ez a külkereskedelem, ahol a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) jövőbeli sorsát befolyásoló európai álláspontot illetően még jelentős a megosztottság a Bizottságnak a világkereskedelem további liberalizálását elfogadó, illetve az egyes tagállamoknak a mezőgazdaság és az ipari termékek forgalmánál Európa védelmi pozícióját előtérbe helyező, a szolgáltatás-kereskedelemben viszont expanzív álláspontja között.

- A szabadság, biztonság és igazság övezetéhez tartozó, ill. a harmadik pillérben maradt bel- és igazságügyi viszonyok kérdéskörében a schengeni övezetnek a múlt év decemberében a 2004. évi csatlakozókra történt örvendetes kiterjesztése után döntően a migrációs és bevándorlási ügyek szolgáltatják majd az európai szintű előrelépés lehetőségét. A bevándorlásra vonatkozó nemzetközi szabályok közelítése természetesen európai szempontból kívánatos, de látni kell, hogy az egyes országok ez irányú politikája eltérő történelmi, földrajzi és demográfiai helyzeten alapul, ezért rövid és középtávon a közös elvekben is nehéz lesz megegyezni. A schengeni övezetnek Romániára és Bulgáriára való kiterjesztését nyilvánvalóan a mostani bővítés tapasztalatai is befolyásolni fogják, az unió külső határainak védelmét szolgáló intézkedések pedig általában megsokszorozódnak és még erőteljesebbé válnak.
- Az unió kibővítését célzó csatlakozási tárgyalások jelenleg Törökországgal és Horvátországgal folynak, de kizárólag az utóbbi remélheti, hogy öt éven belül taggá is válik. Törökország esetében még valamilyen sohasem volt, új típusú, különleges partnerségi kapcsolat is szóba jöhet. Középtávon egyébként nem várható, hogy az unió további országokkal csatlakozási tárgyalásokat kezdene.

c) Ötéves távlatban a reformszerződés létrejöttét követő legnagyobb integrációs erőpróba a 2014 és 2020 közötti uniós költségvetés előkészítése és elfogadása lesz. A költségvetések mindig tükrözik az integráció fejlődésének pontos irányát és ütemét, kifejezik az egyes politikák reformjait, és általánosságban következtetéseket lehet levonni belőlük az egyes tagállamoknak az európai egységfolyamathoz, annak egyes elemeihez való viszonyára.

Az előjelek szerint a soron következő költségvetés egyik kulcskérdése lesz a mezőgazdasági politika reformja, benne a támogatások átalakítása és csökkentése, ill. általánosságban a pénzügyi támogatások felülvizsgálata. Korai lenne még megjósolni ezen belül a nettó haszonélvezők és hozzájárulók, valamint az egyéb törésvonalak (pl. brit visszatérítés) mentén kialakuló frontvonalakat, azok irányait. Egy biztos: Európa jövőjét illetően a jelenleginél pontosabb következtetések lesznek levonhatók a költségvetésről szóló vitákból és még inkább az elfogadott dokumentumból.

2.3. Európa hosszabb távú jövőjéről

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését meg sem várva, a francia elnök kezdeményezte az ún. Bölcsök Tanácsa létrehozását, azzal a céllal, hogy az gondolkozzék Európa

középtávú jövőjének alakításán. A testület az unió 2020 utáni arculatára összpontosít majd, és jelentését 2010 végére készíti el. Az Európai Tanács által adott mandátum az unió gazdasági és szociális modellje, a jogállamiság, a környezetvédelem, az energiaellátás, a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni harc területeit sorolja fel. A felhatalmazásból csak csekély következtetés vonható le a tagállamok egyéges hosszú távú víziójáról.

Ismételten rögzíteni indokolt: hatálybalépésük esetén az új alapszerződések alkalmasak arra, hogy megkönnyítsék a gazdasági unió kiteljesítését, és egyúttal azt is lehetővé tegyék, hogy az Európai Unió fokozatosan politikai unióvá váljék, létrejöjjön egy föderatív jellegű „közösségek Európája”. A külső körülmények feszítő ereje nélkül persze nem lenne elvárható, hogy a jelentős (néhány ezer éves) történelmi múlttal rendelkező európai államok olyan egységet hozzanak létre, mint amilyenben több mint kétszáz évvel korábban az amerikai államok állapotok meg. Ehhez egyértelműen hiányzik a politikai akarat, és eltérőek az egyéb feltételek (nyelv, kultúra, hagyományok). Az európai integráció közösséget építő, az első három évtizedben érvényesült szolidaritásához ugyanakkor a felerősödött globális kihívások nyomása alatt vissza lehetne – és vissza is kellene – találni, és egy olyan egységformát kellene létrehozni, amely az európai civilizáció, értékek és életforma fennmaradását a jóval nagyobb létszámú, eltérő kultúrákkal folyó versengésben és egymás mellett élésben garantálja.

A felerősödött globális kihívások nyomását hangsúlyozni kell. Az európai integráció fejlődését kétségtelenül mindenkor döntő mértékben befolyásolták és meghatározták a külső tényezők, de talán sohasem ilyen erőteljesen, mint jelenleg és a belátható jövőben. Az egyes külső tényezők egyenkénti vizsgálata és együtthatásuk elemzése azonban szétfeszítené ennek az írásnak a kereteit, ehelyett elegendőnek tűnik címszavakban utalni a legfontosabbakra. A egyik ilyen: miközben a globalizáció erősíti a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségeket, ez utóbbiak kiküszöbölése, de legalábbis tompítása nehezen egyeztethető össze a multinacionális tőke, illetőleg társaságok természetével, működésével és szerepével. Hasonló nehézséget jelent az, hogy Európa versenyképességének megőrzését és javítását olyan környezetben lenne szükséges megvalósítani, amelyben a kontinens – lélekszáma és demográfiai trendje, valamint az európai társadalmak szociális vívmányai és az általuk követett életmód miatt – eleve hátrányból indul egy nem eléggé korlátozott gazdasági versengésben az óriási népességű és hatalmas iramban fejlődő új hatalmakkal szemben. Végezetül: a fenntartható fejlődés feltételeinek a biztosítása (a környezet drámai romló állapota és az energiaszűke miatt), valamint a személyek mozgásszabadságával megnövekedett biztonsági kockázatok kiküszöbölése és semlegesítése hatalmas erőfeszítéseket és anyagi áldozatokat igényel. Ezen kockázatokat a versenyző felek nem azonos mértékben ismerik el és fel, még kevésbé az azokkal összefüggő terhek megosztása, ami a biztonsági kockázatok esetében értelemszerű is, hiszen azok alapvetően Európa és Észak-Amerika esetében vetődnek fel.

2025-ben (de lehet, hogy már korábban) Európa nemzetei csak egységben, és kizárólag akkor tudnak megfelelni a globalizációs kihívásoknak, ha

- belső politikai, gazdasági és szociális rendszereik egymással összeegyeztethetők és összhangban vannak az alapszerződések ez irányú követelményeivel,

- az unió tagállamainak társadalmi által követett értékrend a görög-római kultúrán és civilizáción, illetőleg a keresztény-zsidó valláson és ideológián alapul,
- a gazdasági fejlettséget tekintve nincs a tagok között számottevő, az integráció működését akadályozó különbség,
- az unió intézményeiben és az integráció tartalmában a föderatív elemek kerülnek túlsúlyba, és főszabályként valamennyi tag részt vesz minden közös politikában és együttműködési formában.

A fenti feltételrendszerhez néhány magyarázatot szükséges fűzni:

A globális kihívásoknak megfelelni képes egységes, erős, föderatív jellegű Európa létrejöttének kiindulópontja az, hogy az Európai Uniónak valóban „csak” európai országok lehessenek tagjai. Minthogy Európa elsősorban földrajzi fogalom, egyes, a kontinensen az Urálig elhelyezkedő államok az unió érdekei szerinti kizárásához, ill. távol tartásához a feltételrendszer egyes elemeit is igénybe kell venni.

Az első feltételben az az új az integráció jelenlegi állapotához képest, hogy nemcsak a politikai rendszereknek (demokrácia, jogállam, alapvető emberi jogok – ide értve a kisebbséghez tartozó személyek jogait is – tiszteletben tartása stb.) és a gazdasági berendezkedéseknek (a magántulajdon működésén alapuló piacgazdaság) kell azonosaknak, ill. összeegyeztethetőknak lenniük, hanem a szociális rendszereknek is. Az Európai Unió már elindult azon az úton, amely a gazdaság integrációjához kapcsolódóan az egyes tagállamokban történelmileg kialakult, egymástól jelentősen eltérő szociális rendszertípusokat fogja fokozatos harmonizálni, mindenképp az integráción belül egyenlő versenyfeltételek biztosítása, ezen túlmenően pedig – a személyek szabad mozgásával összefüggésben – az uniós polgárok hasonló létfeltételeinek megteremtése érdekében. A politikai rendszerek összeegyeztethetőségénél figyelemre méltó, hogy a Lisszaboni Szerződés olyan új kritériumokat is európai értékként kodifikál (pl. kisebbségi jogok), illetőleg hivatkozik meg (pl. a szociális alapjogok chartája), amelyek számonkérése a jövő kibővítéseknél kulcsfontosságú lesz, de természetesen érvényesíthető az uniós tagállamokkal szemben is.

A másodikként említett feltétel, a keresztény értékrend, levezethető a reformszerződés új preambulumból. (Valójában Törökország tagsága már ezen az alapon megkérdőjelezhető lenne, akár csak számos hosszabb távon tagjelöltségre aspiráló szovjet utódállamé.)

A harmadik kritérium, a jelenlegi gazdasági fejlettségbeli szintkülönbség tagállamok közötti jelentős csökkenése a gazdaságilag erős és homogén Európai Unió előfeltétele. Megvalósulásához legalább tíz-tizenöt évre van szükség, ha a huszonhét tagállamot és Horvátországot számítjuk, a felzárkóztatást szolgáló támogatási rendszer mostani elveinek és mértékének fennmaradása mellett. Ha azonban Románia és Bulgária fenntartható gazdasági fejlődése nem lesz elég gyors, akkor inkább tízenöt-húsz évről indokolt beszélni. A feltétel alapvetően azt az állapotot fejezi ki, amikor már valamennyi tagország gazdasága tartósan képes megfelelni a konvergenciafeltételeknek, és a Kohéziós Alap segítségével nélkül olyan gazdasági teljesítményt nyújtani, amely nem veszélyezteti a kiteljesedett belső piac működését és a közös valuta értékállandságát. (Ebből következően kevéssé valószínű, hogy 2020 előtt újabb balkáni állam felvételére kerülhetne sor. Ha ennek politikai célszerűsége

mégis felvetődne, akkor az itt tárgyalt feltétel megvalósíthatósága 2025 utánra tolnódna, vagy a tagoktól és a csatlakozóktól többlet gazdasági teljesítményre és áldozatra lenne szükség, aminek teljesíthetősége erősen kérdéses. Itt említendő meg ugyanakkor a teljesség kedvéért, hogy Svájc, Liechtenstein, Norvégia és Izland csatlakozásának – ezeknek az országoknak az ez irányú politikai szándéka esetén – semmilyen gazdasági vagy más akadálya nem lenne, a csatlakozási folyamat pedig gyorsan lebonnyolható.)

Az utolsónak említett feltétel – a föderális elemek túlsúlyba kerülése – igényli a legtöbb magyarázatot, teljesülése pedig ma inkább kívánalomnak, mintsem valós lehetőségnek tűnik. (Azt pedig mondani sem kellene, hogy a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének kudarca e feltétel teljesülését jobb esetben beláthatatlan időhorizontra tolná ki, de valószínűbb, hogy végleg kizárná, legalábbis a tagok teljes állományára nézve.)

A föderális elemek túlsúlyba kerülése nem jelenti feltétlenül, hogy a tagállamok az uniót államok (közösségek) szövetségének deklarálják, bár kétségtelenül jogilag az lenne a helyénvaló, hogy egy politikai és gazdasági uniót megvalósító integrációt annak nyilvánítsanak ki megalkotói. Gondolni kell ugyanis arra – főleg az alkotmányos szerződés kudarca és a reformszerződés nehéz szülése után –, hogy a tagállamok többsége hosszabb ideig vonakodik majd a nehezen világra hozott új alapszerződésekhez nyúlni, és ismételten a többé-kevésbé laikus vagy rosszul tájékozott (félrevezetett?) közvéleményhez fordulni. A tagállamok a reformszerződés keretein belül keresik majd, és jórészt meg is találhatják azokat a megoldásokat, amelyek a föderatív jellegű elemek dominanciáját biztosítják a legfontosabb kérdésekben.

Az integráció tartalmát illetően ez mindenekelőtt azt jelenti, hogy az unió tagállamai az alapszerződésben rögzített formális szuverenitásuk feladása, illetőleg NATO-kötelezettségeik érintése nélkül, politikai megállapodások segítségével, a mindennapok együttműködésében kíséreljék meg egy önálló védelmi erő megteremtését az elkövetkező másfél évtizedben. Ezt a célt már a Maastrichti Szerződés lefektette (11. cikk), az új elem a határidőre való politikai megállapodás lenne. Kétségtelen: a transzatlanti kapcsolatok töretlen fenntartását nemcsak Nagy-Britannia, hanem mások, köztük számos, a szovjet katonai blokkból szabadult közép- és kelet-európai ország is kívánja. A gazdasági versenytárs Egyesült Államok minden bizonnyal érzékenyen tekintene szövetségesi tényleges önállósulási kísérleteire. Végezetül kérdéses, hogy a gazdasági és technológiai fedezet a kérdéses időtartam alatt biztosítható-e, ha igen, az ezzel járó pénzügyi áldozatokat tudják-e vállalni a szegényebb európai tagországok. Ezek a kételyek régóta ismertek, ma az a kérdés, hogy a legújabb politikai, gazdasági, pénzügyi, kereskedelmi, technikai, népesedési és migrációs kihívások létrehozzák-e vagy sem azt az összefogást, amely nélkül Európa esetleg képtelen lesz értékei védelmére.

Európa gazdasági kormányzása a gazdasági integrációra vonatkozó jogi keretek között, a másodlagos közösségi jog segítségével akár egy évtizeden belül megvalósítható. Az Európai Unió külső határainak hatékony védelméhez szükséges egységes rendszer (közös bevándorlási és migrációs politika, a schengeni rendszer kiterjesztése stb.) továbbfejlesztéséhez hasonló módon megvannak a jogi feltételek, a megvalósítás időigénye esetleg hosszabb lehet.

Az integráció intézményeit illetően a föderatív elemek túlsúlya oly módon is biztosítható lenne, hogy az egyes intézmények az alapszerződésben nekik szánt szerepet játsszák el a valóságban, a rendelkezésükre álló eszközöket fel- és kihasználva, elsősorban valóban a közösségi érdekeket képviselnék, nem valamely nemzetét, lobbicsoporttét vagy pártfrakcióét. (A Tanács esetében az „elsősorban” „is”-t jelent, a közösségi szolidaritás alapján a saját érdekek mellett a közös európai érdekek számbavételének kötelezettségét.) Következésképpen, ha a független Bizottság javaslatái ezen kívánalom alapján, és nem a nagyobb tagállamok vagy lobbicsoportok elvárásai szerint készülnek, az Európai Parlament pedig jellemzően ugyancsak a közös európai érdekre alapítva gyakorolja társdöntéshozói, jogalkotói funkcióját, mint egy „európai felsőház”-ként eljárva, akkor a jellemzően minősített többséggel (ami már maga is föderatív elem) döntő tagállamok eljárásaival szemben a közös cél érdekében egyetlen, az alapszerződéssel összhangban lévő politikai követelményt kell támasztani. Nevezetesen: a nemzeti érdekérvényesítési funkció gyakorlása során a vitális érdekre való hivatkozás a közös érdekekkel szemben valóban kivételes legyen, és ne csak a nagy tagállamokat illesse meg.

3. Az Európai Unió jövője és Magyarország

3.1. Stratégiai érdekeink

Méreteinél és ebből adódó érdekérvényesítő képességénél, földrajzi helyzeténél, illetőleg a történelmi múltjából eredő következményeknél fogva, Magyarország egyértelmű stratégiai érdeke a belső határokat virtuálissá tevő, kifelé egységesen fellépő és saját magát megvédeni képes Európa létrejötte. Csak egy föderális jellegű, a globalizációs kihívásoknak megfelelni alkalmas európai struktúrában tudja hazánk végleg felszámolni az idők során felhalmozott és az unióba is magával hozott hátrányokat, valamint megteremteni az országon kívül rekedt magyarsággal való újraegyesülés lehetőségét mindazokon a területeken, ahol a regionális (nyelvi, kulturális) közösségé maradt a főszerp eljátszása, a döntéshozatal.

Európa politikai és gazdasági uniója azonban csak hosszabb távon jöhet létre, ha megvalósul egyáltalán. Magyarországnak ezért valamennyi elméletileg szóba jöhető lehetőségre fel kell készülnie, hogy ne kerüljön a fejlődés perifériájára vagy – ami még rosszabb – ismét keleti birodalmak érdekövezetébe. Mindenesetre az integráció fejlődésének megtörése, az unió kettéválása vagy szétszakadása esetén is egyértelmű magyar érdek, hogy hazánk az európai fejlődés fő áramlatában maradjon, együtt tudjon haladni azokkal az országokkal vagy országcsoporttal, amelyek az unió több mint fél évszázados történelme során felhalmozott vívmányok továbbvitelét és továbbfejlesztését kívánva akarnak majd valamilyen formában együttműködni. Elismerve, hogy utóbbi esetben sorsunk nem csak, sőt elsősorban nem saját kezünkben van, le kell szögezni, hogy ilyen helyzetben is lesznek olyan kapcsolódási lehetőségek, amelyek megragadása rajtunk áll majd, és az azzal járó feladatokat magunknak kell elvégeznünk.

A fentiekben összefoglalt stratégiai érdekek követése egyes integrációs célú kérdések eldöntéséhez nem nyújt kellő támpontot, illetőleg adott esetben értelmezhe-

tetlen. Máskor pedig belső érdekütközések feloldása szükséges (lehetőleg az unióhoz fűződő stratégiai érdeket előtérbe helyezve) a megfelelő gyakorlati lépések megválasztásához, ha szükséges, alternatívák felállításával. Az itt említett problémák és dilemmák három területen vetődhetnek fel:

a) Az euróövezetnek Magyarország jelenleg nem részese. A stratégiai érdek a konvergenciafeltételek mielőbbi teljesítéséhez szükséges intézkedéssorozatot igényelne. Az eredetileg 2007-re kitűzött euróövezeti tagságot lehetetlenné tevő, sőt a tagság feltételeinek teljesíthetőségét jelentősen rontó gazdaságpolitikai hibák néhány éven belüli korrekciója azonban meglehetősen nehéz vállalkozás a nem kis mértékben az e hibák miatt megromlott belpolitikai légkörben és a „lehűtött” gazdaság jövedelemtermelési körülményei között. A közös valutában való részvételünkhöz a szükséges feltételek rövid távú megteremtése valószínűleg nem lehetséges újabb társadalmi feszültségek nélkül. (Egy 2013 előtti csatlakozási célkitűzés megvalósításához szükséges intézkedéscsomagnak a társadalommal való elfogadtatása feltehetőleg csak akkor reális elképzelés, ha a politikai osztály egységben és saját magán is látványos megszorításokat alkalmazva ebben megállapodik, és a kormányzat olyan menetrendet alkuszik ki az érdekképviselletekkel, amelyek szigorú betartásáért kész egyértelmű, számon kérhető felelősséget vállalni.)

Az euróövezetből való eddigi kimaradásunk akkor okozhat – már rövid távon – gondokat, ha a Lisszaboni Szerződés elbukna, és az újabb kudarc következményeként a megerősített együttműködés intézményéhez folyamodnának formálisan az unió továbbfejlesztését kívánó és a közös valutát használó tagállamok. Nyilvánvaló, hogy a reformszerződés meghiúsulása miatti zavaros helyzetben egy ilyen igény szükségzerűen felvetődne, miként értelemszerű, hogy a megerősített együttműködés igénybevételekor a közös valutában való részvétel szándéka és képessége osztaná meg elsősorban a jelenlegi uniós mezőnyt. Ez ellen Magyarország nem sokat tehetne, az európai integrációhoz fűződő stratégiai érdekre való hivatkozás, annak ismételt megerősítése és egy ezen alapuló új kötelezettségvállalás nem biztos, hogy elégséges.

Nem állítható persze egy ilyen „katasztrófa-forgatókönyv” feltétlen bekövetkezése a reformszerződés hatálybalépésének elmaradása esetén. A fő problémát ez esetben ugyanis zömmel a britek okoznák, akikkel (és a többi szándékosan vagy gyengesége folytán kívül maradóval) a helyzet rendezése nem kevés időt emésztene fel, ami lehetőséget adna Magyarországnak az új helyzethez való legelőnyösebb alkalmazkodásra, az ahhoz vezető út megválasztására, természetesen az euróövezet tagjainak ez irányú politikai akarata megléte esetén. Ez utóbbiról egyébként nem állítható egyértelműen, hogy feltétlenül hátrányos lenne a közös pénzből eddig kimaradt közép- és kelet-európai országokra nézve, hiszen az uniós tagságukba történt politikai (védelmi), gazdasági (pénzügyi) és erkölcsi befektetés, valamint a részvételük nélküli európai jövő megnövekedett kockázatait a nyugat-európai országok számára sem lennének jelentéktelenek.

Az itt elmondottakból mindenekelett az következik, hogy az eurózónában való részvételünket nem csak a hazai adottságok határozzák meg és befolyásolják. Ezért

a közös pénz magyarországi bevezetésére az általános integrációs stratégiai érdekből kiindulva kell a tervezési és megvalósítási lépéseket megtenni. Ezek a lépések azonban az Európai Unió mindenkori helyzetének tükrében felülvizsgálandók és szükség esetén az új helyzethez igazíthatók (illetőleg igazítandók).

b) Az európai kül- és biztonságpolitika tényleges megteremtésének kívánalma mindaddig nem okozhat gondot hazánknak, amíg nem ütközik az Egyesült Államokhoz, a NATO-hoz, illetve általában a transzatlanti kapcsolatok fenntartásához fűződő érdekekkel.

A közép- és kelet-európai tagországoknak, köztük Magyarországnak mindazonáltal – földrajzi, történelmi adottságaik és kisebb anyagi teherbíró képességük folytán – általában nagyobb a rászorultságuk az Egyesült Államok „védőerőnyőjére”, mint a korábbi varsói tömbön kívüli uniós tagállamoknak. Következésképpen a bármely okból keletkező európai-amerikai érdekütközés esetén számukra súlyosabb a megoldási változatok közötti választás zavara, mint a régi tagállamok számára. Ilyen konfliktus már az iraki szerepvállalás kapcsán is adódott, és nem mondhatni, hogy az éppen uniós taggá vált közép- és kelet-európai országok akkori politikai választása ne járult volna hozzá a már említett kibővítési fázisához.

Félő, hogy az irakihoz hasonló politikai konfliktusok a jövőben sem kerülhetők el. (A közeljövőben például nincs kizárva egy érdekütközés az amerikai védelmi rendszerek lengyel-, ill. csehországi telepítése miatt, mivel az orosz fenyegetettséget a közép-európaiak, az orosz érzékenységet a régi nagy tagállamok állítják kiindulópontba.) Különösen az a szakasz lehet majd veszélyes, amikor egy európai véderő létrehozásának szükségessége merül fel, ami ráadásul jelentős hozzájárulást igényel az új tagoktól is, és az általában követendő „konfliktustompító” magatartás már nem lesz részükre elég.

Magyarországnak, a többi érdekelttel együttműködve (különösen a viseigrádi csoporttal együttesen, de a baltiakat és balkániakat sem kihagyva), világos cselekvési útmutatókat nyújtó álláspontváltoztatokat kell kidolgoznia az ilyen esetekben való megnyilvánulásra. Az alternatívák kidolgozásánál természetesen meghatározó szempont, mennyire számíthatunk őszintén az uniós szolidaritásra komolyabb törés esetén. Ha erre valóban számíthatunk, akkor nem vitásan az a döntő, hogy hazánk helye történelmileg és földrajzilag egyaránt Európában van.

c) Az Európai Unió jövőbeli bővítése kapcsán az erős Európához fűződő magyar integrációs stratégiai érdek és a határon kívül maradt magyarsággal való újraegyesülés nemzetpolitikai érdeke még hosszabb távon sem egyeztethető össze maradéktalanul.

Az unió föderatív irányba történő fejlődése a valóságban kizárja Ukrajna esetleges csatlakozási aspirációit. Következésképpen az ott élő magyarsággal való kapcsolattartás feltételeinek folyamatos javítása hazánk integrációs politikájának egyik fő eleme kell hogy legyen, de a határ (ami az unió külső határa) megszüntetése nem lehet célkitűzés, és érdekünkben sem áll.

Ennél a témánál maradva kell megemlíteni: ténylegesen Szerbia tekintetében is viszonylag hosszabb távval kell számolni az előbb említett integrációs és nemzetpolitikai érdek összhangba hozatalához, déli szomszédunk csatlakozásához. A vajdasági magyarokkal való kapcsolattartás jelentős megkönnyítésének lehetősége azonban már rövidebb távon fennáll, feltéve, hogy az egyebek között vízummentességet biztosító társulási megállapodás az Európai Unió és Szerbia között létrejön. (Ennek aláírása a közelmúltban lett volna esedékes, de Szerbia – remélhetőleg csak egyelőre – azt visszautasította.)

3.2. Kiemelt feladataink rövid- és középtávon

Magyarországnak az elkövetkező időszakban számos olyan tennivalója van uniós jogának gyakorlása során, amelyek sikeres ellátása tovább növelheti az integrációban való részvételéből származó előnyöket.

A tagságunk minőségének javítása érdekében teendő főbb lépéseink az alábbiak szerint foglalhatók össze:

a) A legsürgetőbb feladat, amint erről az előző pontban már szó volt, meghatározni a közös valutához történő csatlakozásunk – az integráció áramlatában maradásunk és a gazdasági-társadalmi teherbíró képességünk szempontjából – optimális időpontját és annak fenntartható menetrendjét, illetőleg ezt elfogadtatni a tagállamokkal és a Bizottsággal.

Mindez elsősorban hazai feladat, sikeres elvégzése azonban feltételezi egyrészt az Európai Bizottsággal való hiteles, őszinte és a – hangsúlyozottan – közös érdekeknek megfelelő együttműködést, valamint az egyeztetést a hasonló cipőben járó visegrádi országokkal. (Valószínűsíthető ugyanis, hogy a közel hetvenmilliós lélekszámú térség gazdaságilag nagyjából hasonlóan fejlett országainak közel azonos időpontban való belépésével számol a jelenlegi euróövezet.)

b) Az egységes belső piac kiteljesítését szorgalmazó uniós intézkedések meghozatalát általában támogatnunk indokolt. Különös figyelmet kell szentelnünk annak, hogy az áru- és tőkeozgás liberalizációjának megfelelő szintű szabadság érvényesüljön a valóságban a munkaerő- és szolgáltatásmozgás területén is az átmeneti korlátozások megszüntetése és a szolgáltatási irányelv tagállami jogokba ültetése után. Ellenkező esetben nem tudjuk ellensúlyozni a gazdagabb és technológiailag fejlettebb régi tagállamoknak az áru- és tőkeozgás nagyobb szabadságából származó versenyelőnyt azokon a területeken, ahol hazánk lehetőségei a jóval alacsonyabb munkabérek költségei révén viszonylagosan jobbak a tagállamok közötti gazdasági és kereskedelmi kapcsolatokban.

A tőke áramlását illetően ráadásul a Maastrichti Szerződés alapján a harmadik országokra majdnem korlátlanul kiterjesztett mozgásszabadságnak – az azóta kifejlesztett másodlagos joggal és bírói gyakorlattal összhangban lévő – restriktív értelmezésére, ezen, illetőleg a közösségi versenyjogszabályokon alapuló védintézkedések kidolgozására is szükség lenne. Mindezt Magyarország részéről nemzetbiztonsági

kockázatok is indokolják, ezért ezen a téren kezdeményező szerepet játszhatna a mediterrán országokkal együtt (Franciaország, Olaszország, Spanyolország). Ez utóbbi országok egyébként hasonló okból és a közösségi versenyjog kivételi rendszerének segítségével még a nemzetközi kereskedelmet korlátozó intézkedést is el tudtak fogadtatni az Európai Bizottsággal a hajóépítés termelési támogatása terén, holott az árukereskedelemre vonatkozóan erősebb a nemzetközi fegyelem, mint a tőkemozgásnál.

A fentiekkel ellentétben itthon elvégzendő feladat olyan gazdaságpolitika kidolgozása és megvalósítása, amely összhangban van a felülvizsgált lisszaboni stratégiában foglaltakkal, és a gazdasági növekedést és a munkahelyteremtést, valamint az oktatásba és kutatásba való befektetést, ezáltal a versenyképesség növelését célozza meg elsősorban.

c) Magyarország integrációs érdekei szempontjából talán a legnagyobb középtávú feladat az lesz, hogy a többi új tagországgal – a közös mezőgazdasági politikát illetően a régiekkel, elsősorban Franciaországgal is – szoros együttműködésben a 2014–20-as költségvetés kialakítása során érje el, hogy az Európai Unió támogatási rendszerének reformja ne a közép- és kelet-európai térség hátrányára következék be.

Az unió strukturális és kohéziós politikája esetében talán kisebb az esélye a számunkra negatív irányú változtatásnak, a közös mezőgazdasági politika tekintetében azonban valós a veszély. A közzgazdaságilag tetszetősnek tűnő és a WTO-ban vállalt kötelezettségekre is hivatkozó érvekkel szemben hangsúlyozni kell, hogy az Európai Unió közös mezőgazdasági politika és a termelést biztosító belső piaci szabályozás nélkül sohasem jött volna létre. A vidéken élő lakosság támogatását sem ma, sem a jövőben nem lehet a gazdasági versenyre, illetőleg annak szabályaira alapozni. Európa élelmiszer-ellátásának hosszú távú biztosításához a mezőgazdasági támogatási rendszernek legfeljebb kisebb, a többi támogatáshoz képest a jelenlegi arányokat megőrző belső átalakítása támogatható.

d) Ugyancsak kiemelkedő érdek hazánk szempontjából, hogy – a jelenleg érvényesülő, az egymás kijátszását lehetővé tevő törekvésekkel szemben – létrejőjenek a közös energiapolitika alapjai, és az eltérő mértékű energiafüggőség ellenére kialakuljon a tagállamok között a szolidaritás. A leginkább (esetenként már politikailag is) fenyegetett Magyarországnak, Lengyelországnak, Litvániának és a többi balti államnak ebben kezdeményező szerepet kell vállalnia. Az Európai Bizottság a jelek szerint már felismerte a kérdés fontosságát, de még nem foglalkozik kellő súllyal a probléma kezelésével.

e) A környezetvédelemben egyre inkább döntő fontosságúvá vált globális felmelegedés elleni küzdelemben Magyarországnak egy olyan méltányos rendezést indokolt előmozdítania, amely az egyes országok tényleges egy főre jutó üvegházhatású gáz (például széndioxid) kibocsátását, illetőleg verseny-és teherbíró képességét egyaránt figyelembe veszi a kvóták meghatározásakor.

f) Támogatni indokolt a tágabb értelemben vett bel- és igazságügyi együttműködés területén a nemzeti bevándorlási politikák harmonizációját. Ösztönözni szükséges továbbá mindazokat az erőfeszítéseket, amelyek hozzájárulnak a határon túl élő magyar kisebbséggel való kapcsolattartás könnyítéséhez. Végezetül továbbra is szorgalmazni kell, hogy az unió nagyobb eréllyel lépjen fel – a közös vízümpolitikára való hivatkozással – a harmadik országokkal való kapcsolatokban, és szükség esetén az Egyesült Államokkal szemben a kölcsönösség alkalmazását se zárja ki abban az esetben, ha az amerikaiak nem hajlandók megadni valamennyi uniós tagországnak a vízummentességet. (Ezen a téren a legutóbbi időszakban pozitív fejlemények történtek, az amerikai fél számos közép- és kelet-európai országgal – köztük Magyarországgal – kétoldalú szándéknyilatkozatot írt alá egyebek között a vízummentesség rövid távú biztosítását kilátásba helyezve.)

Kisebbségpolitika és változó európai dimenziók II.

Közösségépítések és identitáspolitikák

Jelen tanulmány (bár talán pontosabb műfaji meghatározás lenne a tudományos esszé) arra tesz kísérletet, hogy azonosítson, meghatározzon és végül elemezzen egy olyan problémát, amely az uniós csatlakozás, valamint a magyar kisebbségekre irányuló politika¹ rendszerváltást követő párhuzamossága közepette elsikkadni látszik. A szerző munkájában azt próbálja meg körüljárni, hogy az integrációs folyamat egyik leglényegesebb kérdése, az európai közösség (a különböző felfogások szerint társadalom, nemzet stb.) alakulása milyen hatással van a kisebbségpolitikára. Vagyis kiindulópontja az a feltételezés, hogy a „nemzeti reintegráció” meglehetősen pontatlan fogalmával jellemzett politika egyik el nem hanyagolható, ám eddig alig figyelembe vett kerete az, ahogy a szélesebb értelemben vett integráció keretei között új közösségek épülnek.

4. Az EU: a közösségépítés útjai

Az EU jövőjével kapcsolatos vizsgálódások megfelelő kiindulópontjával kínálkozik az alkotmányos szerződés problémája. Elsősorban nem annak politikai története, tehát a dokumentum megszületése, a ratifikációs kudarc, majd a legújabb fejlemények, az egyszerűsített szerződés koncepciójának elfogadása és megszületése fontos, hanem mindenekelett az alkotmányozási folyamat kapcsán az unió jövőjéről kirajzolódó közösségépítő elképzelések.

Az alkotmányozás az unió történetében egyfajta történelmi csomópontként kezelhető. A bővítés és mélyítés dinamikus ciklusai a keleti bővítéssel olyan pontra értek, amelyen az integrációs szervezet jövőjéről világos döntést kell meghozni. A keleti bővítés, annak intézményi és szociokulturális kérdései (ez utóbbiak közül elsősorban az európaizáció problémája²), valamint az egységesülés folyamatai – melyek

1 Jóllehet a magyar kisebbségekre irányuló politikát a „köznyelv” és a tudományos elemzők egy része kritikátlanul a „nemzetpolitika” fogalma alá sorolja, a magam részéről fenntartásokkal élek a fogalommal kapcsolatban. A nemzetpolitika nehezen értelmezhető másként, mint nemzetépítő politikaként. Ebben az esetben azonban igenis releváns tartalma van a nem kisebbségi magyarság vonatkozásában is, amit a bevett fogalomhasználat nem tükröz. Éppen ezért itt és az elkövetkezőkben lehetőség szerint alternatív megfogalmazásokat használok a pontatlan fogalom helyett.

2 Az erre vonatkozó bőséges szakirodalomból a teljesség igénye nélkül lásd pl. John K. Glenn: From Nation-States to Member States: Accession Negotiations as an Instrument of Europeanization. In Comparative European Politics (2004) 2, 3–28.; Martin Brusis: Europeanization, Party Government or Legacies? Explaining Executive Governance in Bulgaria, the Czech Republic and Hungary. Comparative European Politics (2004) 2, 163–184.; Jos de Beus and Jeannette Mak: European Integration without Europeanization: Assets and Limits of Economism as a Pragmatic Frame of European Politics. Acta Politica (2005) 40, 440–458.; Attila Ágh: (ed.) Europeanization and Regionalization. Hungary's Preparation for Accession. Bp. Hungarian Center for Democracy Studies. 2004.

szinkronban haladnak a globalizációs folyamatokkal is – azt eredményezték, hogy fontos kérdéssé vált az EU jövője. Ezzel kapcsolatban határozott, jól vagy kevésbé körülírt jövőképek jelentkeztek, és ezek számos esetben politikailag is instrumentalizálódtak. Az alkotmányos szerződés tervezete innen nézve – jórészt ellentétben a laekeni nyilatkozat szellemével³ – nem a döntéshozatali problémák, az intézményes kérdések megoldására koncentrált, hanem mindenekelőtt az Európai Unió mint saját, tudatos polgárai közösségének megteremtésére.

Természetesen ahhoz, hogy az Európai Uniót a közösségépítés lehetőségei felől szemügyre vehessük, kiindulásként fel kell vetni néhány alapvető kérdést is. Az első, hogy vajon az Európai Unió valóban rendhagyó, példa nélküli jelenség-e. Hiszen abban az esetben, ha ez a feltételezés igaz, akkor legalábbis problematikus lehet egy másfajta keretek közt kidolgozott és alkalmazott tudományos eszközrendszer felhasználásával értelmezni az unió jövőjére vonatkozó elképzeléseket. A második probléma a nemzetállamiságra és az unió ahhoz való viszonyára terjed ki. Elvégre az unió alkotóelemei mindenekelőtt a nemzetállamok.

Ami az első kérdést illeti – jöllehet akadnak, akik az uniót rendhagyó és példa nélküli szervezetnek tartják –, ez történetileg csak részlegesen igazolható. Az valóban igaz, hogy szuverén államok ilyen kiterjedt és ilyen mélységű, önkéntes együttműködést mindeddig nemigen valósítottak meg. Ha tehát az uniót az államköziség felől tekintjük, akkor inkább annak egyedisége tűnik fel. Nemzetek vagy legalábbis szilárd államok feletti struktúráként azonban korántsem előzmények nélküli, és még csak nem is kell visszanyúlnunk megfelelő példákért a középkorig. Elegendő a modern történelemből megemlíteni az Osztrák-Magyar Monarchia vagy az 1815-ben létrejött és 1866-ban megszűnt Német Szövetség példáját.⁴ Jöllehet ezek az alakulatok természetszerűen nem azonosíthatók az unió berendezkedésével, arra mégis jó példát kínálnak, hogy különböző módokon már korábban is létrejöttek olyan alakulatok, melyek hatékonyan vagy kevésbé hatékonyan, de államok vagy más alapegységek közti együttműködést, koordinációt valósítottak meg, és nagyobb, egységes vagy egységesedő keretbe foglalták azokat, fontos sajátosságaik megőrzésével.

Mindennek számunkra az lehet a fő tanulsága, hogy az EU valójában egy meglehetősen állandó – bár kétségtelenül dialektikus – történelmi folyamat (széttagolódás és integráció váltakozása) kifejezésre juttatója. Különösen az egykori Német Szövetség példája illusztrálhatja ezt, hiszen az egy laza szervezetből, melynek hivatása leginkább az volt, hogy Napóleon bukása után létrejöjjön egy, az európai egyensúlyt nem veszélyeztető, de az anarchikus kisállamiságot is korlátozó képződmény Európa közepén, előbb egy vámszövetséggé, majd egy valódi államszövetséggé és nemzetállammá (Német Birodalom) alakult át. Még hozzá olyan módon, hogy az egykori lényegi alkotórészek sajátosságaikból máig sokat megőriztek.

3 Erre nézve lásd Heidrun Abromeit-Sebastian Wolf: Will the Constitutional Treaty Contribute to the Legitimacy of the European Union? *European Integration on-line Papers*. Vol. 9. (2005) 11. sz. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-011a.htm>

4 Ez utóbbi esetében szóba jöhet még annak utóda, az 1866 és 1871-közt fennállott Északnémet Szövetség is.

A második problémát illetően elsősorban arra érdemes felhívni a figyelmet, hogy az EU – illetve elődei – abban a felfogásban gyökereznek, hogy a nemzetállam nem jelenti a „történelem végét”. Az európai egység gondolat modern változatai – elsősorban a páneurópai mozgalom, de még a két világháború közti különböző gazdasági-politikai integrációs elképzelések (Tardieu-terv, Briand-terv stb.) is – mindig is a nemzetállamiságból adódó problémákkal szemben fogalmazták meg magukat. Az alapító atyák víziója szerint az alapító szerződésekkel létrehozott szervezetek nem jelentették az európai projekt végét, viszont egyértelműen a nemzetállamiságra, illetve az annak következményeként felfogott két világháborúra akartak választ adni. Az EU részben tehát nem egyéb, mint a nemzetállam „féken tartásának” eszköze, a kudarcot vallott „európai koncert” helyére lépett megoldás. Véggkimenetele nyitott, éppen ezért a nemzetállamokhoz való viszonya is az, meghaladhatja vagy integrálhatja is azokat.

Mindenesetre az európai integráció történetében egyértelműen azonosítható egy vonulat, amely eleve a nemzetállamok meghatározta államköziségen, illetve az arra jellemző intézményi kihívásokon való túllépésre irányult. Az európai egységtörekvések közül ide sorolható a Páneurópa Mozgalom. Az integráció történetében pedig elég csak a nyolcvanas-kilencvenes évekre utalni. A politikusok közül *Helmut Kohl*-ra, *Francois Mitterand*-ra és *Jacques Delors*-ra, az integrációs lépések közül pedig a Schengeni Megállapodásra vagy a valutaunióra, és természetesen az EGK-t fölváltó Európai Unió létrehozására.

Az alkotmányos szerződés ötletének német felvetői egészen biztosan ehhez az irányzathoz tartoztak. *Gerhard Schröder*, *Joschka Fischer* és *Johannes Rau* számára az alkotmány terve nem pusztán az intézményes kérdések megoldásáról szólt, hanem az európai politikai közösség lehetőségéről és szükségességéről.⁵ Mindez nyilvánvalóan kapcsolatban állt azzal is, hogy német politikusként mindennapi tapasztalataik voltak egy nem egységes állam – egy föderáció – működéséről, annak előnyeiről, hátrányairól.⁶ Igaz, az új európai közösséget – politeát – nem nemzetként képzelték el, vagyis nem nemzeti identitásra szándékoztak építeni, hanem *Jürgen Habermas* alkotmányos patriotizmusára,⁷ ami nem az emocionálisnak és így irracionálisnak tartott nemzeti érzést helyezi előtérbe, hanem a polgár racionálisan, büszkén vállalt kapcsolatát az alkotmány meghatározta közösséggel.

Ehhez azonban – az alkotmányos patriotizmus felfogása, valamint az alkotmányokhoz kötődő identitással kapcsolatos elméletek szerint – mindenekelett egy alapító gesztusra, a közösség szimbolikus létrehozására van szükség, éppen az alkotmány révén.⁸ Ennek az alkotmánynak aztán tartalmaznia kell a közösség értékeit is,

5 Lásd Abromeit-Wolf: Will the Constitutional Treaty...? 2–3. valamint Achim Hurrelmann: Verfassungspolitik als Konstruktion von Lernprozessen? Konstitutionalisierung und Identitätsbildung in der Europäischen Union. Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. Nr. 51. 2002. Mannheim 2002.

6 Eiko R. Thielemann: Dividing Competences: Germany's Vision(s) for Europe's Federal Future. In Comparative European Politics, 2004. 2. 358–374.

7 Hurrelmann: Verfassungspolitik als Konstruktion von Lernprozessen? 8–11.

8 Michel Rosenfeld: The European Treaty – Constitution and Constitutional Identity. A Comment on Professor von Bogdandy. In Weiler and Eisgruber (eds.): *Altneuland: The EU Constitution in Contextual Perspective*. Jean Monnet Working Paper 5/04. <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-19.html>

ami az EU esetében az európai szociális modellt jelenti (legyen az bármennyire meghatározatlan is), valamint a lisszaboni stratégiát, vagyis a világ legversenyképesebb gazdasági térségévé válást.

Számunkra most az tűnik lényegesnek, hogy az alkotmányt javasló politikusok számára ez a dokumentum nem kizárólag intézményi kérdések megoldására szolgál – jóllehet kollégáik egy része számára viszont igen⁹ –, hanem a közösségépítés eszközeként is. Ebben a felfogásban az EU jövője azon múlik, hogy képes-e valódi közösséggé válni, amelynek minden európai polgár tagja és aktív résztvevője, vagy megmarad egyfajta „származtatott” entitásnak, amelyhez csak közvetetten kötődnek Európa lakói?

Természetesen az EU lehetséges jövői közül a közösségépítés csak az egyik, és korántsem biztos, hogy ez válik majd valóra. Hiszen a másik alapvető megközelítésnek – az államköziségnek – is vannak megoldási javaslatok a mindenki által elismert problémákra a döntéshozatalban, a kompetenciák elosztásában és a demokráciadeficit terén. Az eleve jelentős legitimitással rendelkező tagállami kormányok és politikai intézmények szerepének erősítésében is van racionalitás, erről sem jelenthető ki eleve, hogy nem képes legalább részben megoldani a fő problémákat.

Ez a megoldás azonban jórészt tárgyalanná is teszi vizsgálódásainkat, hiszen a megerősödő nemzetállamok uniója pontosan az a külső tényező lenne a kisebbségi kérdést tekintve, amiként ma felfogják. Vélhetően szerepe és működése sem különbözne a jelenlegitől, ahogy lehetőségei sem, hiszen a nemzetállami befolyás és kompetenciák megerősítésével a többségi politikai elitek kerülnek olyan helyzetbe, hogy meghatározzák, meddig mennek el a probléma kapcsán. Magyarország pedig a nemzetköziesítés mellett legfeljebb a kétoldalú kapcsolatépítés eszközével rendelkezne.

Ezzel szemben az európai közösségépítés lehetősége alapvetően rendezheti át a viszonyokat. Egy formálódó, kialakuló európai „politea” keretei között megváltozhat a nemzetállam pozíciója, átalakulhat a nemzeti identitás, differenciáltabb lehet az egyéni önazonosság, új entítások (akár az állam nélküli nemzetek is) intézményesedhetnek egy új politikai térben és intézményrendszerben. Mindezt a közösségépítés perspektívájából nézve világos, hogy mi is a jelentősége a különböző közösségépítő alternatíváknak és jövőképeknek. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra is, hogy nemcsak tudatos közösségépítés vezethet el egy – legalábbis az egyéni felfogásokat tekintve – közösségibb Európához, hanem „bottom-up”, alulról felfelé zajló folyamatok is. Ezek során az európai polgárok közti egyéni és csoportos interakciók alakítják ki a szorosabb összetartozás tudatát és érzését.¹⁰ (Ide tartozhat a felerősödő migráció, az oktatási mobilitás, a kialakuló civil és politikai hálózatok stb., de akár csupán egy sikeresen megvalósuló uniós szakpolitika is.) A spontán folyamatokat azonban leginkább csak figyelembe venni vagyunk képesek, befolyásolási lehetőségünk csekély. Ezzel szemben a tudatos közösségépítés (beleértve természetesen új spontán folyamatok lehetővé tételét is) politikailag értelmezhető és befolyásolható.

⁹ Abromeit–Wolf: Will the Constitutional Treaty?

¹⁰ Hurrelmann: Verfassungspolitik als Konstruktion von Lernprozessen? 17.

A közösségépítésre az EU esetében számtalan alternatívát kínálnak elméleti és olykor gyakorlati szinten. A fő megközelítés az európai identitás kialakításából, illetve kialakulásából indul ki. Ezek egyik lehetséges osztályozása három identitásformálódási modellt különít el:¹¹

- *„Kulturális”*: Alapját az adja, hogy a nemzeti identitás kulturális elemeken alapszik (nyelv, közös kulturális örökég és értékek, szimbólumok stb.). Egy európai identitás felépítése eszerint a klasszikus XIX. századi nemzetépítés eszközeivel és módszereivel mehet végbe. Mivel azonban szilárd és erős nemzeti identitások épülnek ugyanazokra a struktúrákra, ezért a folyamat csak nagyon hosszú lehet, és együtt kell járjon a nemzeti identitások feloldásával, az európai identitás általi kicserélésével.¹²
- *„Instrumentális”*: Eszerint az európai identitást mindenekelőtt az emberek racionalitására, racionális döntéseire és önértékére kell és lehet építeni. Eszerint az egyéni hovatartozás érzését erősíti vagy gyengíti a csoporttagságtól várt, vélt vagy valós egyéni haszon. Minél inkább úgy érzik az emberek, hogy az EU szakpolitikái kézzelfogható haszonnal járnak számukra, annál inkább európai-ként határozzák meg önmagukat. Minél inkább úgy vélik, hogy országuk számára nem adottak az optimális eredményre vezető döntés feltételei, miközben az unió számára ezek adottak, annál elkötelezettebben vállalják fel az uniót.¹³
- *„Állampolgári”*: Az európai identitás alapja valamely közös értékek, közös hitek és a békés együttélés közösen kialakított eljárási szabályainak tudatos felvállalása. Lényege tehát az alapító dokumentumokban kifejezésre juttatott értékek elfogadása, elkötelezettség a polgárok jogai és kötelezettségei iránt. Ez a közösségi tagság az „etnonacionalizmussal” szemben fogalmaz meg önmagát, a nemzeti határokon átível. A tanácskozó demokrácia elvére építve és Habermas kommunikatív racionalitásról szóló elmélete alapján az elképzelt képviselői szerint az állampolgári azonosságtudat kialakulásának leglényegesebb feltétele egy egységes európai kommunikációs tér megteremtése.¹⁴

Lehetséges azonban egy másik megközelítés is, amely csak részben fedi le az előzőeket. Ebben a felosztásban az identitásépítés lehetséges modelljeit négy kategóriába sorolhatjuk.

Az „alkotmányozó”¹⁵: politikai értelemben ez a legkiérleltebb, hiszen az alkotmányos szerződés terve is ebbe illeszkedik. Tartalmát tekintve leginkább az „állampolgári” modellhez áll közel (nem véletlen a német politikusok hivatkozása Habermas

11 Antonia M. Ruiz Jiménez–Jaroslaw Józef Górniak–Ankica Kosic–Paszkal Kiss–Maren Kandulla: European and National Identities in EU's Old and New Member States: Ethnic, Civic, Instrumental and Symbolic Components. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 8 (2004) N° 11; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-011.htm>

12 Ruiz Jiménez et al.: European and National Identities in EU's Old and New Member States. 2–3.

13 Ruiz Jiménez et al.: European and National Identities in EU's Old and New Member States. 3.

14 Ruiz Jiménez et al.: European and National Identities in EU's Old and New Member States. 4.

15 Bár pillanatnyilag az alkotmányozás folyamata politikai értelemben áll (a „miniszterződés” célja nem teljesen ugyanaz), ez nem jelenti azt, hogy ne lennének ma is hívei, és ne éledhetne fel a későbbiek során.

alkotmányos patriotizmus elméletére), hiszen a „politeát” az alkotmányban foglalt szabályok és elvek alapján szeretné megteremteni. Nem mellözi az alapító aktust, sőt *Michael Rosenfeld* szerint az alkotmány egyúttal magában foglalja az ilyen esetekben kiemelten fontos tagadást és újraintegrálást is.¹⁶ Szerinte az alkotmányos szerződés tervezete egyértelműen a nemzetállamok és a diktatórikus múlt (náciizmus, kommunizmus) tagadására épül, és egyfajta új integrációt – tehát közösséget – kínál a polgároknak.

Másfelől azonban az alkotmányos „projektet” két tényező is az előző osztályozáson belül a „kulturális” modellhez köti. Elsőként az, ahogy az alkotmányos szerződés megpróbál közös értéknek megjeleníteni olyan értékeket, amelyek inkább a hagyományos nemzeti-szimbolista értékek közé tartoznak. Amint azt *Armin von Bogdandy* alapos elemzése¹⁷ kimutatja, az alkotmányozók (még a Konventben) kísérletet tettek arra, hogy a hagyományos nemzeti identitások elemeinek megfelelő identitáselemeket tegyenek meg az alkotmányos önazonosság fontos részeivé. Így a szövegben megtalálható a közös eredetre való utalás (az ókori Görögország öröksége, amit a bevezető két görög betűs sor jelzett volna) és a végleges, kormányközi konferencián elfogadott szövegben a közös történelem is, a XX. század keserű tapasztalataira való hivatkozásként, melyek minden európai számára közősek. A „kik vagyunk” kérdésére is megkísérel választ adni, amikor a „közös sors kialakításáról” vagyis sorsközösségről beszél.¹⁸ A szövegben található olykor bibliai allúziókat keltő referenciák arra is, hogy az EU egyfajta kiválasztott közösség lenne.¹⁹ Így aztán, jóllehet az „állampolgári” modellben szerepet játszó közös értékekre való hivatkozás is része az alkotmánytervezetnek, az még sem kezelhető kizárólagosként.

A „kulturális” modellhez kapcsolja az alkotmányozást emellett az is, hogy láthatóan a klasszikus nemzetépítés eszköztárából merít. Egyfelől, ha csak latens módon is, de megjelenik a szövegben az elkülönítés, az „outgroup” meghatározása általi identifikáció lehetősége is. Bár csak nagyon óvatosan, de a szöveg mégis valamiféle az USA-tól való különbözőségekre is épül.²⁰ Másfelől maga az alkotmányozás eljárása, egy klasszikus elit-vezérelte alkotmányozás is a hagyományos nemzetépítés eszköztárába tartozik. Végső soron az alkotmányozás nem egyéb, mint a közösség megalapítása és kiteljesítése, a nemzetek esetében már bevált eszközökkel, többek között egy intenzív intézményépítéssel is.²¹

16 Rosenfeld: The European Treaty.

17 Armin von Bogdandy: The European Constitution and European Identity: A critical Analysis of the Convention's Draft Preamble. In Weiler and Eisgruber (eds.): *Altneuland: The EU Constitution in Contextual Perspective*. Jean Monnet Working Paper 5/04. <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-07a.html>

18 Uo. 7–9. A sorsközösség eszméje kiemelt szerepet játszik a legtöbb nacionalizmus esetében. Mindezek mellett a nacionalizmus-elméletek egy része is elfogadja a nemzet ilyen definícióját, kezdve Otto Bauerrel. Lásd: Otto Bauer: *Die Sozialdemokratie und die Nationale Frage*. Wien 1907.

19 Rosenfeld: The European Constitution and European Identity. 9–10.

20 Uo. 12–14.

21 Abromeit–Wolf: Will the Constitutional Treaty...? abból az alapállásból vizsgálja a szöveget, hogy az a hagyományos, liberális – és hozzátehetjük: nemzetépítő – alkotmányok mintájára elemezhet, mert céljai is azonosak.

Az „institucionalista” identitásépítés modellje is az intézményekre koncentrálnak, azonban nem köti azokat egyetlen alapító aktushoz, így nem a szimbolikusan létező közösséget akarja intézményi keretekbe foglalni. Ez a megközelítés sokkal inkább egyfajta vezérelt „bottom-up” identitásépítés. Kiindulópontja az unió és a polgárok viszonya, amit meglehetősen kritikusan szemlél, főként a demokráciadeficitre tekintettel. Ennek megfelelően mindenekelőtt a polgárok részvételét szeretné megteremteni, különböző intézmények kiépítésével és a kompetenciák megosztásával. Ezek végső célja egy közös európai politikai tér kialakítása, ez adná a polgárok részvételének kereteit.

Intézményesen a Parlament, a Tanács és a Bizottság kapna kulcsszerepet. A Parlament, a polgárok által közvetlenül választott testületként hatáskörének növelésével fokozná a polgárok beleszólását a közös ügyekbe. A Tanács, részben a tagállamok befolyását kifejezésre juttatva, részben azonban egyfajta szenátusként – akár a német Bundesrat mintájára²² – jutna szerephez. A Bizottság pedig egy klasszikus kormány szerepe felé mozdulhatna el.

Mindezeket egy egységes politikai nyilvánosság fogná egybe, amelyet a transznacionális civil szervezetek és hálózatok mellett a valódi európai pártok működtetnének. Ezek európai ügyeket („issue”) vitatnának meg, és ezek mentén építenék fel választási kampányaikat is. Végső soron az aktív részvétel és a közös ügyek megvitatása formálná és erősítené az európai identitást, és az intézmények csak a keretet biztosítanák ehhez. Mindez leginkább az „instrumentális” és az „állampolgári” modellhez köthető. Az előbbihez azért, mert a közös európai ügyek és az európai intézmények keretei közt kialakuló szakpolitikák egy racionális keretben is felfoghatók identitáserosítőként. Az európai intézmények, melyeknek kellő hatásköre van, jól vagy rosszul politizálnak, és azt többé vagy kevésbé lehet befolyásolni. Az utóbbihoz pedig azért, mert ez a modell feltételezi a tanácskozó demokrácia létét és ezzel az állampolgári öntudatot is.²³

Az „utilitárius” identitásépítés²⁴ leginkább az „institucionalista” megközelítéssel rokon. Eszerint az európai identitást leginkább az befolyásolja, hogy valamely szakpolitikát a polgárok melyik intézményi és közösségi szinten tartanak a legsikeresebben kivitelezhetőnek, és az ezzel kapcsolatos várakozásaik mennyire teljesülnek. Amennyiben egy szakpolitikát közösségi szinten tartanak megvalósíthatónak, és erre vonatkozó várakozásaik teljesülnek is, akkor európai identifikációjuk kimutathatóan erősödik. Az ilyen, haszonelvű megközelítést mégis érdemes ebben a négyes felosztásban is elkülöníteni, hiszen amíg az előző két identitásépítési modell – jóllehet különböző megközelítésben – az intézmények felől közelít, addig ez elsősorban a kimenetre koncentrálnak, és világosan különbözik az előzőektől.

22 Thielmann: *Dividing Competences*. 362.

23 Ehhez hasonló felfogást képvisel például Adrian Severin is, de ő kiterjeszti az intézmények szükségességét a szociális biztonságra is. Adrian Severin: *The Future of the EU: A Need for a New Vision*. In *Internationale Politik und Gesellschaft*. 2006. 1. 11–19.

24 A fogalmat Sylvia Kritzinger használta tanulságos tanulmányában. Sylvia Kritzinger: *European Identity Building from the Perspective of Efficiency*. In *Comparative European Politics* 2005. 3. 50–75.

Végül a negyedik modell a „spontán” (vagy úgy is mondhatjuk: „ahogy esik, úgy puffan”) identitásépítés modellje. Ez abból indul ki, hogy tudatos közösségépítésre nincs igazán szükség. Az európai integráció során – kiegészülve a globalizációval – olyan folyamatok indultak el, melyek amúgy is elvezetnek valamiféle közös európai önazonosságához.

Ezek közül – ismételten – kiemelhető a belső migráció élenkülése, ami oda vezet, hogy számottevően nő a nem azonos elsődleges identitású személyek közti interakciók száma és intenzitása. A különböző kulturális közösségekhez tartozó személyek találkozásai korábban inkább a turizmus területére estek, ma azonban egyre gyakoribb a migránsok tartós jelenléte és – legalábbis az európaiak esetében – a közös térhasználat (munka, szórakozás stb.). Emellett az informatika és a távközlés forradalmával olyan táguló kommunikációs tér jött létre, amely részben homogenizálja a korábbi, megosztottabb tereket, részben azonban éppen a nemzeti kommunikációs tereket terjeszti ki a hagyományos nemzeti határokon túlra. Nemcsak az interneten, hanem a műholdas tévécsatornák vagy a migránsok nyelvén készült lapok formájában, valamint az olcsó nemzetközi telefonálás révén is. Mindez a kívándorlók esetében éppúgy eredményezheti a hagyományos kulturális kötődések tartósabbá válását, mint a migránsok által a befogadó közösségből közvetített értékek és minták terjedését is kibocsátó közegükben. A műveltségi szint emelkedése is olyan folyamat, amelynek lehet identifikációs jelentősége. A világban való eligazodás, az „idegen” kulturális értékek befogadása, az integrációs intézmények ismerete és persze az új technológiák használatára való képesség is erősítheti a kulturális cserét és az európai értékekkel való azonosulást. Végül nem feledkezhetünk meg az „EU-elit” kialakulásáról, a fiatal és idősebb bürokraták azon tíz- vagy akár százezreiről sem, akik az unió intézményeiben egymással is kapcsolatban állva közvetítenek kibocsátó társadalmak felé egy új európai identitást és értékrendet.

Természetesen mindegyik identitásépítési modellt számos kritika éri. Itt most nem érdemes foglalkoznunk azokkal, melyek kiindulópontja az, hogy a közösségépítés – legalábbis európai szinten – felesleges, esetleg káros és veszélyes. Nem azért, mert ne lehetne érvek közt megfontolandó, hanem azért, mert vizsgálódásunk tárgyát mégis csak az képezi, hogy az európai közösségépítésnek milyen hatása lehet a magyar kisebbségekkel kapcsolatos politikára, ehhez a keretet pedig a közösségépítés léte adja.

A legtöbb ellenvetést természetesen az alkotmányozás modellje váltotta ki, hiszen ez az, ami a Laekeni Nyilatkozattal, majd az Európai Konvent és a kormányközi konferencia összehívásával, a szerződés szövegének kidolgozásával és véglegesítésével politikailag is szerepet kapott, reálissá vált. Az ellenérvek két csoportját szeretném kiemelni, amelyek más-más kiindulópontból jutnak arra, hogy az alkotmányos szerződés eredeti verziója a közösségépítés szempontjából problematikus volt.

Az első álláspontot *Heidrun Abromeit* és *Sebastian Wolf* részletezte korábban már kiterjedt módon felhasznált tanulmányukban.²⁵ Munkájukban egy hagyományos, liberális alkotmánnyal vetik össze az alkotmányos szerződés tervezetét. Ennek során

25 Abromeit–Wolf: Will the Constitutional Treaty?

arra a következtetésre jutottak, hogy az nem is tölthette volna be azt a szerepet, amit a közösségépítésben gondolkodó kezdeményezők szántak neki. Ennek számos intézményes okát jelölték meg már a szöveg kidolgozásának időszakából is, ezek között azt is, hogy a Konvent nem volt képes valódi európai vitát generálni az alkotmányról, hiába várták tőle, így az egész terv az elit projektje maradt.

Lényegesebbek azonban a tartalmi ellenvetéseik. Bírálóink lényegében azon alapul, hogy a szerződésben foglalt megoldások nem alkalmasak a kitűzött célok valóra váltására. Ezekről az unió nem kerül közelebb a polgáraihoz, nem lesz sokkal átláthatóbb, nem lesz sokkal egyszerűbb a döntéshozatal stb. Mindezek mellett úgy értékelik, hogy az alkotmányos szerződés lényege nem az általuk kívánatosnak – és így mintának is – tartott föderáció létrehozása, hanem egy centralizált struktúra kiépítése. Érvelésük szerint az új szisztémában csorbulna a szubszidiaritás elve. Az unió intézményeinek jogköreit lényegében gumiparagrafusok határoznák meg, a kompetenciák elhatárolása nem alulról történne, hanem az unió felől, az unió értékei teljességgel univerzalisták lennének, mint az emberi jogok, vagy kiterjeszhetően értelmezhető, pl. szociális jogok, melyekre hivatkozva az uniós intézmények – a tapasztalatok szerint az integráció mélyítését célzó Európai Bíróság döntéseire támaszkodva – könnyen terjeszthetnék ki hatáskörüket.²⁶ Közben a polgárok is csak egyetlen valóban új eszközhöz jutnának az európai jogalkotásra tehető kezdeményezéssel. Minden, amit a szövegben a polgárok részvételének erősítésére szántak, valójában bizonytalan legitimitációjú és/vagy korporatív szervezetek befolyását növelné. Végső következtetésük, hogy az alkotmány az integráció folyamatos mélyítését és erősítését célozza, egy centralizált formában, miközben a teljes parlamentarizáció és a többségi demokrácia legitimitációs modellje korántsem tűnik megfelelőnek egy ennyire heterogén közösség esetében.²⁷

Az „alkotmányozási modell” részben föderális alapú, részben pedig a végső szöveget a kitűzött célokhoz képest elégtelennek tartó bírálata mellett a másik számba veendő érvelés alapja az a kérdés, hogy vajon Európának szüksége van-e egy ilyen jellegű közösségépítésre.²⁸ *Achim Hurrelmann* elsősorban azt vitatja, hogy egyedül az alkotmány kidolgozása és elfogadása, vagyis az „alapítás aktusa” valóban olyan mértékben képes-e befolyásolni a társadalmak kollektív tanulási folyamatait, hogy azok közös európai értékeket, világképeket eredményezve közelebb hozzák egymáshoz az uniót alkotó részközösségeket. Szerinte az európai társadalmak heterogenitása miatt csak három alternatíva marad: kitarítani a status quo mellett, amíg a „bottom-up” folyamatok ki nem alakítanak egy identitást; egy olyan alkotmányos rendszer és demokratikus berendezkedés kialakítása, ami a heterogenitás mellett is működőképes, vagyis kiterjedt demokratikus vétőjogokat biztosít;²⁹ végül egy olyan alkotmányozási folyamat, melyben a kiindulópont nem az alkotmány, hanem az egyes

26 Uo. 11–14.

27 Uo. 16.

28 Paul Magette–Justine Lacroix: Does Europe Need a 'Constitutional Patriotism'? A Transatlantic View. In *European Political Science*. 2005. 4. 209–218. Mellettük a korábban idézett szerzők közül kiemelendő Armin von Bogdandy, továbbá Achim Hurrelmann.

29 Ezzel kapcsolatban éppen Heidrun Abromeit javaslataira hivatkozik.

részközösségek világméreteinek és Európa-felfogásának a közelítése egymáshoz, amíg ez nem teszi lehetővé az alkotmány elfogadását. Mindez egyúttal fokozatos intézményesítést is jelent, és lényege maga az alkotmányozási folyamat, amelyben a közös normák állandóan változnak, de csak legitím és elismert módon.

Ez a megközelítés tehát a két intézményes modell közül az „institucionalistát” ajánlja az „alkotmányozó” helyett. Mások – pl. von Bogdandy – inkább az „utilitárius” modell valamilyen változatát tartanák célravezetőnek. Kiindulópontjuk ugyancsak az unió heterogenitása, illetve az alkotmányozás által támasztott elvárások teljesíthetősége. Bogdandy szerint már az alkotmányos szerződésnek az állami alkotmányokra emlékeztető szövegezése is olyan igénnyel lép fel, ami túlerheli az integrációt. Ráadásul önmagában a szöveg nem teremt identitást, legfeljebb egy eszközt kínál ahhoz. Arra is szükség lenne, hogy az alkotmányos szerződés a közéleti vitákban megkerülhetetlen referenciává váljék, ami korántsem biztos. Mindezekon túl a szövegben olyan előírások is alkotmányos normává váltak volna, melyek megsértése mindeddig szankcionálatlan maradt (pl. a 3 százalékos államháztartási hiány kritériuma). Egy alkotmány esetében azonban ez – tekintettel annak kiemelkedő szimbolikus jelentőségére – megengedhetetlen.

Magnette és *Lacroix* kritikája szerint egyszerűen nincs szükség „alkotmányos patriotizmusra” és az arra épített alkotmányra. Mindenekelőtt azért, mert ennek a fogalomnak inherens része a „lojalitás” és a „közös értékek”. Az alkotmány által megkövetelt legfőbb lojalitás azonban könnyen konfliktusba kerülhet más lojalitásokkal, melyek Európában hasonlóan erősek. Az értékek hangsúlyozása, szerintük, szemben áll az európai integráció legnagyobb hozadékával, a racionalitással. Ráadásul, az európai identitásépítés szorgalmazók szándékaival ellentétben, a morális értékekre épített identitás az amerikai identitás másolása lenne, holott Európa különbözni akar az Egyesült Államoktól. Éppen ezért – Bogdandyhoz hasonlóan – a racionalitáson, az integráció kézzelfogható hasznainak felismerésén alapuló európai identitás mellett érvelnek.

Velük szemben Michael Rosenfeld azon a véleményen van, hogy az európai identitásépítés sikerülhet, noha az alkotmányos szerződés tervével kapcsolatban vannak kételyek. Rosenfeld azonban úgy véli, hogy végül lehetséges az európai identitás kialakítása, igaz, ez az identitás egyedi lesz, a nemzetállamok, az integráció és a nemzetek alatti szintű közösségek normáinak és jogköreinek harmonizációján fog alapulni. Ez ráadásul anti-amerikai is lesz, mivel az amerikai alkotmányos identitás nagymértékben kapcsolódik a nemzetállamhoz, míg az európai alkotmányozás a nemzetállam tagadása. Viszont abban Rosenfeld is kételkedik, hogy maga az alkotmány valóban olyan alkotmányos gyakorlat kialakulását eredményezhetné, ami egyúttal az alkotmányos identitást is serkenti.

Az utilitárius identitással kapcsolatban kevésbé kritikákat, mint inkább kérdéseket tudunk megfogalmazni. Az empirikus kutatások igazolni látszanak egy ilyen típusú azonosulás létét.³⁰ Az Eurobarométer-felvételek adatainak többféle kvantitatív

30 Lásd Kritzinger: *European Identity Building* és Ruiz-Jimenez et. al.: *European and National Identities in EU's Old and New Member States*.

elemzése kimutatta, hogy az európai polgárok jelentős része érzi magát európainak, s ebben meghatározó tényező az is, hogy az általa leginkább európai szinten megvalósíthatónak gondolt szakpolitikák terén az unió milyen teljesítményt nyújt.³¹ Másfelől az is igazolható ezek alapján az adatok alapján, hogy ha az európai identitás összetevőit akarjuk feltérképezni, akkor azon belül jelentős szerepet kapnak a racionális megfontolások. Igaz, az is világos, hogy a válaszolók európai identitása nem azonos módon épül fel, mint a nemzeti identitásuk.

Ugyanakkor érdemes felvetni néhány problémát is ezzel kapcsolatban. Vajon visszafordítható-e az így alakuló, épülő identitás? Ha egy politika terén az unió mégsem bizonyul sikeresnek, akkor gyengülni fog-e az európai identitás? Mikor éri el azt a pontot, ahol már az integrációs intézmények politikai kudarcai ellenére sem változik meg lényegesen? Miként határozható meg a kompetenciák és a feladatok elosztása az unió és a nemzetállam közt? Elvégre nem könnyű megállapítani, hogy egy átfogó szakpolitikai területen (szociálpolitika, munkahelyteremtés, védelempolitika stb.) mely kérdésekben tartják az uniót hatékonyabbnak polgárai, és mely kérdésekben a nemzetállamot. Miként biztosítható, hogy a nemzeti politikai elitek ne tulajdonítsanak minden sikert maguknak, ezzel is az unió identitás erősödése ellen hatva? A sor természetesen folytatható, maguk a kérdések leginkább azt jelzik, hogy ez az utilitárius identitás valóban másként működhet, mint az ismert nemzeti identitás, és ezért az ahhoz igazított modellek alapján nem egyszerű közösségépítő politikát építeni rá.

Mindenesetre az valószínűsíthető, hogy az unión belül – spontán vagy éppen tudatosan – olyan folyamatok zajlanak, melyek egy európai közösség kialakulása irányába mutatnak. Ezek befolyásolhatósága és befolyásolása talán kérdéses, de számot kell vetni velük, ha az integráció és ezen belül az azt alkotó részközösségek jövőjéről próbálunk mondani valamit.

5. Az illeszkedés dilemmái

Mindezek után talán már kísérletet tehetünk arra, hogy felvázoljuk, ezek között a keretek között milyen lehetőségek adódnak a magyar kisebbségekkel kapcsolatos politika számára. Ez a számvetés itt és most nem terjed ki a támogatáspolitikára vagy az EU szakpolitikáinak elemzésére (például a kohéziós politikára). Éppen ezért szükségképpen vázlatos is lesz, hiszen, amint azt a bevezetőben jeleztem, célja mindenekelőtt a probléma felvetése és a kapcsolódó dilemmák rendszerezése. Mivel ezek a dilemmák a közösségépítést, azon belül is az identitáspolitikát érintik, ehhez jó alapot teremt a rendszerváltást követő időszak magyar kisebbségekre irányuló politikájának előzőekben megkísérelt áttekintése, valamint az unió jövőjére vonatkozó elképzelések ebből a szempontból megkísérelt bemutatása.

Mielőtt azonban erre rátérnék, érdemes röviden áttekinteni, hogy a keleti bővítés témánk szempontjából általában mit is jelentett az unió számára. Általánosság-

31 Különösen izgalmas erre vonatkozóan Sylvia Kritzinger idézett tanulmánya.

ban elmondható, hogy az kétségtelenül hozzájárult az európai integráció válságához, viszont az erre vonatkozó bevett értelmezések tartalma legalábbis vitatható. Az ugyan kétségtelen, hogy a tíz majd két új tagállam beillesztése a meglévő és kellően nem átalakított intézményrendszerbe komoly intézményes kihívást jelent az EU számára. Ugyanakkor már problematikusabb az a kijelentés, hogy a szegény keletiek től való félelmet csak valamiféle „jóléti sovinizmus” motiválná. Legalább ilyen lényeges, hogy a keleti új tagállamokból megindult egy korábban a közösségeken, majd az unión belül nem tapasztalt méretű migrációs hullám, ami olyan társadalmi csoportokra is kiterjedt, melyek tömeges mozgása korábban nem volt gyakori. Ez a folyamat egészen új interakciós határfelületeket teremtett. Ezek az interakciós határfelületek az identitástermelés új színterei és ösztönzői lettek, miközben újabb megosztott tereket is létrehoztak.

Az is igaz, hogy a szovjet blokk felbomlása – nem utolsósorban egyébként a nemzeti kommunista irányultságú rendszerek korábbi tevékenységének köszönhetően – a nacionalizmus és vele az instabilitás 1945 óta nem látott hullámát hozta el Európában. A kisebbségi kérdés kiéleződése, a nemzeti öntudat sokszor agresszív vagy legalábbis annak tűnő változatai a bővítéssel az EU részévé váltak. Nem csupán a közösség heterogenitása nőtt ezzel önmagában, hanem például az európai politikai elit is kevésbé egységessé vált. Általában megfigyelhető az európai integráción belül egy jelentős különbség a társadalmak, a nemzeti parlamentek és a kormányok integrációs elkötelezettsége között. A kormányok többnyire „EU-barátabbak”, mint a nemzeti parlamentjeik, mivel az EU-ellenesség általában olyan szélsőséges álláspontokkal jár együtt, melyek az adott politikai erőket kizárják a lehetséges koalíciós partnerek közül.³² Így aztán a kormányok kiemelt szerepe az integrációban éppen a folyamat mellett ható tényező. Ehhez képest az új tagállamok esetében ez az összefüggés némileg gyengébb, a nacionalizmus politikai szerepe miatt elképzelhető, hogy nemzeti, de EU-ellenes pártok is könnyebben kerülhetnek kormányzati szerepbe. Különösen, miután választói támogatásuk is jelentősebb lehet, mint a régebbi tagállamokban.

Ez a probléma felveti az európaizáció kérdését is. Az új tagállamok korlátozott európaizációja – ami még az intézményrendszerben sem ment végbe teljesen, gondoljunk csak a korrupció, befolyásolhatóság vagy például az intézményeken belüli kiválasztási mechanizmusok eseteire – társadalmilag még kevésbé történhetett meg. Hiába részei ezek az államok történetileg az „Európa-projektnek”, képük az integrációról nem egyezik meg a régi tagállamok legnagyobb részének integrációképével. (És ez minden bizonnyal igaz a magyar esetre is, akár a kisebbségi, akár a magyarországi közösségek vonatkozásában.)

Mindebből összegezve azt érdemes kiemelni, hogy a keleti bővítés olyan változásokat hozott Európában, amelyek alapvetően befolyásolhatják az integráció mint egyfajta közösség jövőjét. A bővítési fáradtság legalább annyira visszavezethető az eu-

³² Philip Hanow–Jolger Döring: Divided Government European Style? Electoral and Mechanical Causes of European Parliament and Council Divisions. In Max Planck Institut für Gesellschaftliche Forschung Discussion Paper 06/8. 2006.



rópai közösségépítés elé emelt újabb akadályokra és a közösségépítő politika elégtelenségére, mint a közkeletűen emlegetett tényezőkre. Ennek nem mond ellent az, hogy az alkotmányos szerződés végül két alapító tagállamban bukott el, mivel az új tagállamok politikai elitje – ahol erre sor került – lényegében egyedül döntött a ratifikációról. Ugyanakkor persze az is hiba lenne, ha mindezeket a társadalmakat valamifajta differenciálatlan Európa-ellenességgel próbálnánk azonosítani. A különbségek viszont éppen arra hívják fel a figyelmet, hogy a probléma megoldásához nem lehet eltekinteni a közösségépítő politika, az identitásépítés dimenziójától.

Annál inkább így van ez, mivel az akár spontán folyamatok révén épülő, akár tudatosan épített európai közösség nyilván nem hagyja érintetlenül az új tagállamokat, így Magyarországot és a magyar kisebbségi közösségeket sem. Bár a különböző közösségépítési modelleknek jó néhány kombinációja lehetséges, különösen tekintettel a kétségtelenül létező spontán folyamatokra, valamint az európai identitás létre, nemigen tudunk ezek közül olyat elképzelni, amelyek ne állítaná valamilyen kihívás elé az erről eddig kevésbé tudomást vevő magyar kisebbségekre irányuló politikát. A válasz pedig annál nehezebb lesz, minél inkább pusztán intézményes kérdésként, támogatáspolitikaként, gazdasági együttműködés-ként vagy éppen normák felállításaként és kikényszerítéseként tekintünk az Európai Unióra.

A lehetséges alternatívák és a belőlük fakadó dilemmák közül főként azon érdemes elgondolkodnunk, hogy vajon az európai közösségépítéssel versengő, vagy abba illeszkedő saját közösségépítést kívánunk megvalósítani. A dilemma ebben az esetben persze nem az, hogy tudunk és akarunk-e egy az európai közösségépítő folyamatokkal szembemenő, saját közösségépítést megvalósítani, ez nem tűnik túlzottan reálisnak. Sokkal inkább arról van szó, hogy befolyásolni akarjuk-e az uniós közösségépítési folyamatokat, vagy utólag tudomásul venni azokat, és megfelelően alkalmazkodni. Ennek eldöntéséhez persze kellene egy vízió arról, hogy milyen magyar közösséget szeretnénk kialakítani, és ennek milyen szerepet és helyet szeretnénk Európában. Az EU-ban megvalósuló nemzeti integráció jelszava még nem közösségépítés, és az uniós programokba illesztett együttműködés is legfeljebb részlegesen az. És ha végül sikerülne kialakítani egy jövőképet a magyar közösségekről, akkor ezt leginkább mégis az unió jövőjére vonatkozó elképzelések tükrében érdemes megtenni. Az ezekkel való számvetés nélkül ugyanis nem csupán szembemehetünk a spontán folyamatok mellett még a tudatos uniós közösségépítéssel is, hanem ezen túl elveszíthetjük a lehetőséget, hogy minden szempontot végiggondolva valóban optimális és reális terveket vázoljunk fel.

Persze bármiféle számvetés alapját azok a spontán folyamatok jelentik, melyekből egyetlen magyar közösség sem maradt és marad ki. A migráció, ami eddig elsősorban a Magyarországra vándorlást jelentette, számos körülmény nyomán egyre inkább a teljes európai földrajzi térben történik. Ezzel együtt nem biztos, hogy ezt a fejleményt eleve „veszteség” forrásaként kell kezelni, hiszen a bővülő kommunikációs térben a magyar nyelvű kapcsolattartás és informálódás, a magyar nyelvű tartalmakhoz és kulturális értékekhez való hozzáférés is könnyebb lehet. A fizikai mobilitás is könnyebb lett a globalizáció folyamatai nyomán, ami a korábbinál jóval intenzívebb személyes kapcsolattartást is lehetővé tehet. A migráció akár a nemzet

hagyományos, földrajzilag meghatározott határainak újrarajzolását is jelentheti. Olyan terekben is magyar vagy részben magyar kultúrájának maradhatnak meg az újonnan létrejött közösségek, amelyekben ez korábban szinte lehetetlen volt.

Másfelől persze az integráció egységesüléssel is jár, kulturális téren is. Ez leginkább a mindennapos kultúrában érzékelhető, de nem szabad elfeledkeznünk arról sem, hogy a bolognai folyamat végső soron egy olyan egységes európai felsőoktatási tér kialakítását célozza, ahol a felsőoktatási tartalmak is kompatibilisek – tehát részben egységesek. Ez az egységesülés – magyar szempontból – meglehetősen kétarcú jelenség. Egyfelől a folyamat szembemegy a magyar közösségek évtizedek óta tartó, korábban sokszor hatalmilag is erőltetett, de alapjában véve természetes szétfejlődésével, vagyis a nemzeti „egység” irányában hat. A mindennapi kultúra, az információforrások egységesülése kétségtelenül a nemzetet mint közösségen belüli interakciók jelenleg eléggé erős határkijelölő szerepének³³ csökkentése irányába mutat. Másfelől azonban ez az egységesülés európai szinten is jelentkezik, vagyis miközben oldja a nemzetet belüli határokat, egyúttal a többi nemzettel szembeni határokat is erodálja. Noha nehezen feltételezhető, hogy belátható időn belül mindez a nemzetek eltűnéséhez vezetne, de jelentősége mindkét – európai és magyar – közösségépítésben tagadhatatlan. Akár a helyzet elfogadása, akár a befolyásolás szándéka kerül előtérbe, az identitáspolitika megkerülhetetlen eszköz marad.

Mindenesetre a nemzet korábban „szilárd” határainak „cseppfolyósabbá” válása egy már régen esedékes változást, illetve annak elfogadását is kikényszerítheti. Elvégre, ahogy a különböző nemzeti közösségek lassan egymásba érnek Európában, úgy nehezen tartható fenn az a defenzív, a nemzeti szállásterületet fizikailag és szimbolikusan is monopolizálni kívánó hozzáállás, ami ma különösen jellemző. Ez talán a magyar kisebbségek által lakott települések nemzeti összetételében bekövetkező óhatatlan változásokat is segít könnyebben elfogadni. Hiszen mindeddig egy-egy település esetében nem az volt a kérdés, hogy vajon az ottani magyar közösség képes-e akár egyedül, akár a nemzeti szolidaritásra támaszkodva a kulturális reprodukcióra, vajon képes-e a saját magának szükséges szimbolikus teret megteremteni, hanem egy ideálisnak tekintett állapothoz való ragaszkodás. Ezt az állapotot pedig többnyire egy meglévő százalékos arányhoz kötötték, amitől elmozdulni szélsőséges értelmezésben egyenesen a nemzeti település elvesztését jelentette. A migráns közösségek új tapasztalatai talán segíthetnek ezeknek a szituációknak az átértékelésében is, és a változásokat éppen ezeknek a közösségeknek a szolgálatába állíthatják.

A spontán folyamatokon túl a tudatos, politikailag is megalapozott közösségépítés sem nélkülözi a dilemmákat, melyekkel érdemes szembenézni. A különböző közösségépítési modelleket alapul véve, érdemes az „utilitárus” felfogással kezdeni a

33 Jon E. Fox: Vándorló nemzet(i) - identitások. Erdélyi vendégmunkások Magyarországon. In Feischmidt Margit (szerk.): Erdély-(de)konstrukciók. Tanulmányok. Budapest – Pécs: Néprajzi Múzeum, PTE Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék, 2005. 103–122. valamint Uő.: Identity formation in migration: The case of Transylvanian Hungarian guest workers <http://www.ksg.harvard.edu/kokkalis/GSW1/GSW1/05%20Fox.pdf>

sort, mivel talán ez követeli meg a legkevésbé aktív politikai cselekvést. Ennek legfontosabb tanulságai talán nem is az európai identitásra gyakorolt hatásaiban rejlenek, bár azok sem lebecsülendők, hanem azokban a lehetőségekben, melyeket egy a magyar közösségekre irányuló identitáspolitika számára rejt. Elvégre amennyiben az „utilitárius” modell valóban működőképes, még ha a nemzeti identitással nem azonos, inkább azt kiegészítő azonosságtudatot formál is ki, számos, eddig meghaladhatatlannak bizonyult problémára kínálhat megoldást, anélkül, hogy radikális szakítást kívánna meg a jelenleg domináns identitásszerkezetekkel. Ilyen értelmében az utilitárius identitáspolitika a fájdalommentes átalakulás lehetőségét kínálhatja fel a magyar kisebbségekkel kapcsolatos politika számára.

Ezzel kapcsolatban két kérdést érdemes kiemelni. Először a magyar-magyar viszonyban a hatékony politika és a politikával kapcsolatos elvárások problémáját vegyük röviden szemügyre. Amennyiben az „utilitárius” modell alapján próbáljuk meg a magyar-magyar(-többségi) viszonyt értelmezni, úgy arra a következtetésre juthatunk, hogy a reparációs és kompenzációs igényekkel, valamint a nemzetállami fókusszal megterhelt viszonyt kétségtelenül oldhatná, ha sikerülne tudatosítani, hogy bizonyos szakpolitikai kérdések sikeres és hatékony megoldására a többségi nemzetállamok kínálkoznak, nem pedig Magyarország. Különösen, miután ezeknek az államoknak és Magyarországnak a percepciója a kisebbségi nyilvánosságokban sok szempontból megfordulni látszik. Amíg néhány éve még ezek az államok tűntek leszakadónak, esetleg „failed state”-nek (bukott államnak), addig – természetesen nem minden ideológiai torzulás nélkül – ma inkább Magyarország jelenik meg problémás esetként.

Az sem lényegtelen, hogy a modell alapján korántsem szükséges az identitás erősödéséhez, hogy valamely a nemzeti identitásban lényeges szerepet betöltő tényezőhöz kötődjön az adott szakpolitika. A lényeg az, hogy az egyén úgy értékelje: azt az állam képes a legsikeresebben végrehajtani, amelyekben él. Amennyiben ez az elvárása teljesül, akkor ez az állammal való azonosulásának erősödésével jár. Így tehát a szakpolitikák tudatos elrendezésével lehetséges olyan identitásépítő folyamatok elindítása, melyek tehermentesíthetik a magyar-magyar viszonyt. (Másképp pedig ez egy újabb érv emellett, hogy Magyarország az EU-programok keretében se vállalja magát túl retorikailag, ne azt érzékeltesse a kisebbségi közösségekhez tartozókkal, hogy az új kisebbségpolitikai megközelítés minden lényeges problémára megoldást kínál.)

Az EU-hoz való viszonyban sem lényegtelen, hogy mely szakpolitikák esetében tartják őket a legmegfelelőbb intézménynek, és mennyire hatékonyan képesek ezt a szerepet betölteni. Ezzel kapcsolatban – megint csak a magyar-magyar viszonyra tekintettel – felmerül a kérdés, hogy vajon az eddig Magyarországgal szemben megfogalmazott, ámde teljesíthetetlennek bizonyult elvárások áthelyezése az unió szintjére nem járulhatna-e hozzá a magyar-magyar viszony tehermentesítéséhez. Természetesen ez azt is jelentené, hogy amennyiben az EU valamivel sikeresebb lenne ezek kapcsán, mint Magyarország, akkor az az európai identitást is erősítené, miközben ez nem feltétlenül lenne igaz Magyarországon, vagyis ez a gyakorlat az egységes nemzeti tudat további fellazítása irányába mutatna. Ugyanakkor nem feledkezhetünk

meg arról, hogy az egységes nemzeti tudat részben eddig is fikció volt, különösen azért, mert teljesíthetetlen elvárások kapcsolódtak hozzá. Így ez a változás nem feltétlenül jelentene veszteséget. (Egyébként, amint arra alább még utalni fogok, ez sem jelentene mást, mint ami az egyéb modellek esetében is várható: a nemzeti közösség kulturális hangsúlyának erősödését, miközben a szakpolitikák áthelyezése megszabadítja ezt a fogalmat olyan tartalmaktól, melyek valójában a nemzetállamhoz mint államhoz kötődtek.)

Az „alkotmányozó” modell kapcsán elsősorban szervezeti kérdések merülhetnek fel. Mivel ez a modell az alkotmány szimbolikus ereje mellett a megfelelően kialakított intézményrendszerre épül, ezért a fő kérdés a magyar közösségek helye lehet az intézményrendszeren belül. Jóllehet a probléma leggyakoribb megközelítése a regionalizmus jegyében a régiók helyét és lehetőségeit vizsgálja, én inkább a szuperállam és a föderáció problémáját emelném ki. Annál is inkább, mivel láthattuk, hogy az alkotmányozást érintő határozott bírálatok egyike éppen azt hangsúlyozza, hogy a megfogalmazott törekvések inkább egy centralizáló szuperállam felé mutatnak, és nem egy valódi föderáció felé.

Valószínűbb, hogy a szuperállam inkább az eddigi, az uniót a kisebbségi kérdés kapcsán külső tényezőnek tekintő (nemzetköziesítő) felfogást erősítené meg és támasztaná alá. Hiszen egy ilyen szervezetben a döntési kompetenciák jelentős része a központ kezébe kerülne, ezért a nemzetiségi kérdés egyik lehetséges megoldásának az kínálkozna, hogy a kisebbségi jogokat uniós normává tegyék, és az egyre erősebb központ azokat betartassa.

Persze ez mindaddig csak teoretikus feltevés, amíg nem lehet eldönteni, vajon megalapozottak-e a jelenlegi alkotmányos koncepcióval kapcsolatos, ilyen jellegű fenntartások. Főként az lehet kérdéses, hogy egy annyira tagolt és heterogén közösség, mint az EU jelenlegi állapotában valóban szuperállammá alakulhat-e, még ha esetleg az alkotmány ténylegesen ebbe az irányba is mozdulna el. Vagy inkább az következne be, hogy a tagolt szervezetben folyton kialakulnak ellensúlyok, és állandóan lehetőség nyílik különböző érdekek megjelenítésre, igaz, egyúttal az egyes szereplők – köztük persze a többségi elitek – által is kedvezőtlennek tartott törekvések blokkolására is.

Amennyiben egy föderáció lehetőségében gondolkodunk, akkor sem egyszerű elhelyezni ezen belül a nemzeteket. Elvégre ma az unión belül a nemzetek többféle módon is megjelennek. Vannak nemzetállamok (Görögország, Franciaország), vannak multinacionális államok (pl. Spanyolország), vannak regionális nemzetek (baszkok, skótok, katalánok, dél-tiroli németek), vannak intézményesült nemzetek (finnországi svédok), akik egy-egy államon belül bírnak kiépült intézményrendszerrel, vannak politikailag intézményesült nemzetek és kisebbségek³⁴, akik mindenekelőtt politikai szervezeteik révén jelennek meg az integráció intézményeiben (ilyenek a

34 Ebben az esetben a nemzet politikai intézményesülése alatt, eltérően a bevett szóhasználattól, nem a nemzetállam kialakítását, a politikai közösség megteremtését értem, hanem azt, hogy egy-egy közösség politikailag mobilizálódik, politikai szervezeteket hoz létre, és ilyen módon betagozódik az állam politikai intézményrendszerébe.

magyar kisebbségek is). A jelenlegi intézményi szerkezetben ezeknek mind lehetősége kínálkozik érdekei képviselésére, ugyanakkor a döntéshozatal két fontos fóruma közelébe (beleértve az előkészítést és a javaslattevést is) nemigen kerülhetnek, hiszen a Bizottság vagy a Tanács ülésein csak ritkán vesz részt kisebbségi politikus.

Egy föderáció esetében sem feltétlenül lenne ez másként. Sőt, elképzelhető, hogy a klasszikus föderatív alapelvek érvényesülésével lényegében a három meglévő intézményi és szerveződési szint – európai, nemzetállami és regionális – lenne a döntéshozatal kizárólagos résztvevője, ami legfeljebb a regionálisan domináns kisebbségeknek hozna változást, ott, ahol a politikai regionalizáció mindeddig nem történt meg. (A magyar kisebbségek egy része ide tartozik, viszont sem a szlovákiai, sem a romániai magyarság nem sorolható be egyetlen régióba.) Éppen ezért egy föderációban a leglényegesebb kérdés a nemzetek helye és meghatározása lehet. Amennyiben ez nem történik meg, a föderatív megoldás sem kínál mást, mint a nemzetköziesítés gyakorlatának folytatását, föderatív szintű normák kialakítását és érvényesítését. Ez azonban egy valódi föderáció esetében legalább olyan nehezen valósítható meg a tagállamok akaratával szemben, mint a „szuperállam” tagolt szerkezetében.

A nemzetek elhelyezésére a kompetenciákért már amúgy is versengő döntéshozatali szintek mellett azonban leginkább az kínálhat valami esélyt, ha azokat mindekelőtt kulturális értelemben próbáljuk meghatározni. Az így kialakított közösségek lényegében kulturális önkormányzatokként működhetnek, és ebben a formában tagozódhatnak be az unióba is. Ezzel kapcsolatban feltétlenül fel kell hívni a figyelmet arra, hogy egy ilyen megoldás *Karl Renner* ausztrómárxista államkoncepciójáig nyúlhat vissza.³⁵

Természetesen azt is meg kell említeni, hogy a lehetőségek közül bármelyik csak erőteljes európai identitáspolitika segítségével, arra épülve valósulhat meg. Ez az identitáspolitika pedig kétségtelenül meghatározná, a mai elképzelésekhez és reményekhez képest sok szempontból korlátozná a magyar közösségépítő politika lehetőségeit is. Ráadásul az is megválaszolhatatlan kérdés: vajon tényleg van-e társadalmi tudásunk Magyarországon és a magyar kisebbségek körében egy föderáció működtetéséhez, amikor történeti tapasztalataink egy centralizált országhoz kötődnek? Olyan mértékben, hogy a valódi regionális érdekérvényesítésre nem is igen rendelkezünk példákkal, kivéve Erdélyt 1900 és 1918, valamint 1940 és 1944 között.³⁶

Az utolsó modell, amelyet gondolatmenetünk lezárása előtt még számba kell vennünk, az instrumentalizáló. Itt elsősorban az európai nyilvánosság és egy európai társadalom ahhoz kötődő megteremtése lehet lényeges. Ennek fontos eleme lenne egyébként egy európai szociális és jóléti rendszer, valamint a hozzá kapcsolódó uniós társadalompolitika kialakítása is.³⁷ Éppen ehhez kapcsolódik annak legfontosabb következménye is, a hagyományos nemzeti társadalmak átstrukturálása. Amennyi-

³⁵ Karl Renner: *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen*. Wien-Leipzig. Deuticke 1917.

³⁶ Erre az aspektusra beszélgetéseink során Bárdi Nándor hívta fel a figyelmemet, amit ezúton is köszönök neki.

³⁷ Az erre vonatkozó növekvő igényt jelezte az Eurobarométer 65.1-es, 2006. február-márciusi felmérése.

ben ez a ma még teljesen utópikusnak tűnő jövőkép válna valóra, úgy a nemzeteket átfogó szociális szolidaritás számai kétségtelenül meglazulnának, és a nemzeteket meghatározó intézményrendszer ilyen elemei meggyengülnének. Emellett az európai nyilvánosságban végbemenő „issue”-centrikus viták a politikai közösségeket is átrajzolnák, és a nemzet mellé egy másik, hasonlóan fontos politikai közösséget sorakoztatnának fel. Mindennek végső soron megint csak az lenne a következménye, hogy a nemzet komplex értelmezése leszűkülne. A nemzet sokat veszítene politikai és társadalmi tartalmából, inkább a kultúra kerülne előtérbe.

Röviden összefoglalva, ezek az alapvető kérdések és dilemmák az európai integráció jövője és a magyar kisebbségekre irányuló politika kapcsán. A korábbi politika hiányossága és az integráció merőben új – közösségépítő – természete miatt a magyar kisebbségekkel kapcsolatos politika sem mellőzheti az identitáspolitikai, közösségépítő dimenziót. Ennek azonban feltétlenül számot kell vetnie az unión belüli közösségépítési folyamatokkal, és azokra való tekintettel kell megfogalmaznia céljait. Ez egy mindeddig ismeretlen kihívás a magyar kül- és kisebbségpolitika számára, ami azonban nem jelenti azt, hogy megoldhatatlan probléma is lenne. Különösen nem az annak tükrében, hogy a feladat végső soron meglepő hasonlóságokat mutat a korábbi külpolitikai doktrína hármas prioritásrendszerével.

Mint munkám elején már jeleztem, a hagyományos hármas prioritásrendszer lényegében azt jelentette, hogy a három eltérő célkitűzést, implicit módon az euroatlanti integráció célkitűzése fogta rendszerbe és határozta meg. Az világos, hogy külpolitikánk referencia értékű pontjai közül sem a magyar kisebbségek, sem a szomszédos országok nem kerülnek ki az uniós csatlakozással. A régiós együttműködések is folytatódnak, jó esetben új tartalommal is feltelve, és ezek mellett a kétoldalú együttműködésnek is bőven nyílik tér. Ráadásul a közösségépítés folyamatai közös, minden környező tagállam számára új kihívást is jelentenek.

Ha innen próbáljuk meghatározni az uniós csatlakozás utáni magyar kül- és kisebbségpolitikát, akkor szinte magától adódik, hogy a hármas prioritást nem feltétlenül elvetni kell, hanem sokkal inkább megújítani. Méghozzá akár meg is tartva annak hagyományos szerkezetét. Az új hármas prioritásrendszert megint csak az euroatlanti integráció szervezné egységbe, elvégre az nem ért véget magával a csatlakozással, hanem az integráció fokozatos átalakulásával folytatódik. Ehhez képest fogalmazható meg a magyar kisebbségekre vonatkozó, valamint a szomszédsági és régiós politika is. Egy uniós jövőképben mindezek a részproblémák elhelyezhetők és egységbe rendezhetők. Nem is kell hozzá más, csak egy uniós jövőkép.

Irodalom

- Abromeit, Heidrun–Wolf, Sebastian: Will the Constitutional Treaty Contribute to the Legitimacy of the European Union? European Integration on-line Papers. Vol. 9. (2005) 11. sz. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-011a.htm>
- Az Európa Tanács egyezményei. Strasbourg-Budapest, Conseil de L'Europe-Osiris. 1999.
- Bárdi Nándor: Tény és való. Pozsony, Kalligram 2004.

- Bauer, Otto: Die Sozialdemokratie und die Nationale Frage. Wien 1907.
- Bíró A. Zoltán: Erdélyi korteskörutak. Avagy mit takar a nemzeti találkozások ceremóniája? In: Uő.: Stratégiák vagy kényszerpályák. Tanulmányok a romániai magyar társadalomról. Pro Print Könyvkiadó - KAM- Regionális Antropológiai Kutatások Központja. Csíkszereda 1998. 159–166.
- Bogdandy, Armin von: The European Constitution and European Identity: A critical Analysis of the Convention's Draft Preamble. In Weiler and Eisgruber (eds.): *Altneuland: The EU Constitution in Contextual Perspective*. Jean Monnet Working Paper 5/04.
<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-07a.html>
- Borbély Imre: A magyar állampolgárság akadálytalan odaítélése minden azt igénylő magyarnak és az erdélyi magyar autonómia. In: *Magyar Kisebbség*, 2004. 1–2 sz.
- Brubakers, Rogers–Feischmidt Margit–Fox, Jon E.–Grancea, Liana: *Nationalist Politics and Everyday Ethnicity in a Transylvanian Town*. 2006.
- Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. <http://european-convention.eu.int/DraftTreaty.asp?lang=EN>,
- Egry Gábor: Egy illúzió tizenöt éve. In *A Hét új folyam* 4. évf. 10. sz. 2006. március 23.
- Egry Gábor: Fontos mondatok — súlyos kérdések. In *A Hét új folyam* 4. évf. 23. sz. 2006. június 21.
- Egry Gábor: Miért kell nekünk Trianon? *A Hét. Új folyam* 2. évf. 20. sz. (2004. máj. 20.)
- European Council in Copenhagen 21–22 June 1993. Conclusions of the Presidency. http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf
- Fox, Jon E.: Identity formation in migration: The case of Transylvanian Hungarian guest workers
<http://www.ksg.harvard.edu/kokkalis/GSW1/GSW1/05%20Fox.pdf>
- Fox, Jon E.: Vándorló nemzet(i) - identitások. Erdélyi vendégmunkások Magyarországon. In Feischmidt Margit (szerk.): *Erdély-(de)konstrukciók*. Tanulmányok. Budapest – Pécs: Néprajzi Múzeum, PTE Kommunikáció- és Médiatudományi Tanszék, 2005. 103–122.
- Földes György: Kádár János és az erdélyi magyarság. In: Uő.–Gálfalvi Zsolt (szerk.): *Nemzetiség – felelősség*. Írások Gáll Ernő emlékére. Bp. Napvilág Kiadó, 2005. 55–107.
- Hanow, Philip–Döring, Holger: Divided Government European Style? Electoral and Mechanical Causes of European Parliament and Council Divisions. In Max Planck Institut für Gesellschaftliche Forschung Discussion Paper 06/8. 2006.
- Huncik Péter: Etnikai immundeficités szindróma – EIDS. *Beszélő* 2003/1–2.
- Hurrelmann, Achim: Verfassungspolitik als Konstruktion von Lernprozessen? Konstitutionalisierung und Identitätsbildung in der Europäischen Union. *Arbeitspapiere – Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung*. Nr. 51.
- K. Lengyel Zsolt: A regionális öntudatosságtól a nemzeti öncélúsáig – és vissza. Makkai Sándor transzszilvanizmusáról. In: *Korunk* 8 (1997) Nr. 8, 110–121.

- Kandulla, Maren: European and National Identities in EU's Old and New Member States: Ethnic, Civic, Instrumental and Symbolic Components. *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 8 (2004) N° 11; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-011.htm>
- Kritzinger, Sylvia: European Identity Building from the Perspective of Efficiency. In *Comparative European Politics* 2005. 3. 50–75.
- Laeken Declaration on the Future of the European Union. <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf>
- Magnette, Paul–Lacroix, Justine: Does Europe Need a 'Constitutional Patriotism'? A Transatlantic View. In *European Political Science*. 2005. 4. 209–218.
- Makkai Sándor: Nem lehet. In: Cseke Péter–Molnár Gusztáv (szerk.): *Nem lehet. A kisebbségi sors vitája*. Bp. Héttorony Kiadó 1988.
- Márton Áron püspök beszéde Krisztus király ünnepén Kolozsváron, 1945. október 28-án. H. n. (Gyulafehérvár), é. n. (1945). *Az Erdélyi Katolikus Akció füzetei*.
- Márton Áron püspök húsvéti szózata. 1945. március 24. Gyulafehérvár. Nyomtatvány. PIL 847. f. (Jordáky-hagyaték) 8. ő. e. 96–99. fasc.
- Renner, Karl: *Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen*. Wien-Leipzig. Deuticke 1917.
- Rosenfeld, Michel: The European Treaty – Constitution and Constitutional Identity. A Comment on Professor von Bogdandy. In Weiler and Eisgruber (eds.): *Altneuland: The EU Constitution in Contextual Perspective*. Jean Monnet Working Paper 5/04. <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-19.html>
- Ruiz Jiménez, Antonia M.–Górniak, Jaroslaw Józef–Kosic, Ankica–Kiss, Paszkal–Severin, Adrian: The Future of the EU: A Need for a New Vision. In *Internationale Politik und Gesellschaft*. 2006. 1. 11–19.
- Szalay Jeromos: Vértanú püspök vértanú népe. Márton Áron erdélyi püspök, hitvalló és szabadsághős. Párizs, é. n. (1952). 136–142.
- Tavaszy Sándor: Isten tette nemzetünk életében. In *Az Út* 1940. 220–226.
- Thielemann, Eiko R.: Dividing Competences: Germany's Vision(s) for Europe's Federal Future. In *Comparative European Politics*, 2004. 2. 358–374.
- Treaty establishing a Constitution for Europe <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:EN:HTML>
- Veres Károly: *Egy létparadoxon színe és visszája*. Kolozsvár, 2003.

Az Európai Unió és Kanada kapcsolatáról

A szerző tanulmányában felvázolja az EU és Kanada közötti kapcsolatok alakulását, s kitér a jövőbeli fejlődés lehetséges irányára is. Kanada 1959-ben létesített diplomáciai kapcsolatot az Európai Közösségekkel. A kezdeti időszakban kizárólag a gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok határozták meg az együttműködés tényleges tartalmát, az évtizedek során azonban a kooperáció kiszélesedett és szoros stratégiai szövetséggé fejlődött. 2006-ban az EU-nak Kanada a tizedik legfontosabb partnere volt, az unió pedig a második helyet szerezte meg Kanada gazdasági és kereskedelmi partnereinek sorában. A jövőben együttműködési lehetőségek kínálkoznak a környezetvédelmi technológiák, a megújuló energiák kapcsán, valamint ígéretes terület az oktatási és tudományos együttműködés is.

Az európai integráció szervezete gazdasági, politikai súlyának megfelelően kiterjedt nemzetközi kapcsolatrendszerrel épített ki a világ minden térségében. Közismert tény, hogy a nemzetközi tevékenység irányításában, gyakorlati megvalósításában az Európai Közösségek Bizottságának van meghatározó szerepe. A Maastrichti Szerződéssel létrehozott Európai Uniónak ugyanis nincs nemzetközi jogi értelemben vett személyisége. Ez a helyzet azonban a közeljövőben megváltozik. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően megszűnik az unió jól ismert pillérszerkezete. Ebből adódóan a nemzetközi jogalanyiség ettől kezdve az unió egészét illeti. Ami pedig ennek tartalmát jelenti, az alapvetően az államok, a föderális államok státuszához hasonlítható. Kiterjed a nemzetközi szervezetekkel, az unión kívüli államokkal, államcsoportokkal történő nemzetközi megállapodások megkötésére, diplomáciai kapcsolatok létesítésére. Az első, ún. közösségi pillérhez tartozó ügyek kapcsán a Bizottság a Közösség nevében jár el, míg a második és a harmadik pillérhez tartozó témakörök esetében a Tanács elnökségének vagy a Tanács főtítkárának vannak jogosítványai. A diplomáciai kapcsolatok kiterjedtségét jól tükrözi, hogy mintegy 160 ország akkreditált képviselőt az Európai Bizottsághoz, a Bizottság pedig 130 delegációt működtet szerte a világban. Mindez egyben kifejezi az Európai Unió gazdasági súlyát, erősödő világpolitikai szerepét.

Ezeknek a kapcsolatoknak az európai integráció fejlődésével összhangban sokféle formája alakult ki. A bővítés folyamatában jöttek létre a különböző társulási, csatlakozási megállapodások. Külön kategóriát alkotnak az EFTA-országokkal és az Európai Gazdasági Térséggel kiépített kapcsolatok. Új fejezetet jelentenek a nyugat-balkáni államokkal létesített stabilizációs és együttműködési egyezmények. Sajátos formát képeznek a mediterrán övezet országaival kialakított szerződéses kapcsolatok. A legkiterjedtebb országcsoportokat érintő Loméi Egyezmény, az afrikai, a karibi, a csendes-óceáni térség államaival kötött megállapodás 78 országra vonatkozóan rögzíti az együttműködés formáit. Az Európai Unió külön figyelmet fordít az Oroszországgal kialakult együttműködés fejlődésének, fejlesztésének politikai és gazdasági szempontból egyaránt. Mindezt az a tény is alátámasztja, hogy az Európai

Unió az orosz olaj- és gázkészletek legnagyobb vásárlója. Hasonlóképpen sajátos kapcsolatrendszerrel épített ki az EU Japánnal mint az egyik legnagyobb gazdasági riválisával.¹

Különös súlya, jelentősége van az Európai Unió nemzetközi kapcsolatrendszerében a transzatlanti együttműködésnek. Ebben a relációban meghatározó az Egyesült Államok szerepe, mondhatni dominanciája, de számottevő a Kanadával kialakított kooperáció is. Ennek a viszonyoknak az egyik sajátossága abban rejlik, hogy az Európai Unió tagállamainak többsége az USA-val és Kanadával együtt azonos katonai, politikai védelmi rendszer tagja. Ez azonban semmiképpen nem jelent teljesen azonos pozíciókat a világpolitika meghatározó jelentőségű ügyeiben. Jól illusztrálja a helyzetet az Egyesült Államok által vezetett iraki háború kapcsán kialakult divergáló, sőt konfrontáló álláspontok hatása az EU-tagállamok politikájára. Ennek ellenére az azonos szövetségi rendszerhez tartozás a meghatározó mozzanat, és az ambiciózus európai politikai célkitűzések ellenére is tartós a politikai egység, az Egyesült Államok katonai, gazdasági kapacitásának elismerése a meghatározó.

A szoros politikai együttműködés mellett az Egyesült Államok sok tekintetben riválisa az Európai Uniónak a nemzetközi gazdasági színtéren, és ez számos konfliktus forrása volt és lehet a jövőben is. A verseny kimenetelének megítélését illetően eltérőek a vélemények. Szakértői körökben sokan vitatják az Európai Unió felzárkózásának esélyeit, és inkább további lemaradást prognosztizálnak az Egyesült Államok mögött. A lisszaboni stratégia célkitűzéseinek teljesülésével kapcsolatos aggályok inkább az utóbbi véleményeket támasztják alá.

Az elmúlt évtizedekben a konfliktusok ellenére is elmélyült, hatékonyabbá vált és intézményesült az Európai Unió és az Egyesült Államok közötti együttműködés. Az 1995-ben elfogadott „Új Transzatlanti Program” alapján folyamatossá vált a kétoldalú konzultáció a gazdasági, politikai, biztonsági kérdésekről, kialakult az évenkénti csúcstalálkozó rendszer. Közös akciótervet dolgoztak ki. 1998 májusában, Londonban, elfogadták a „Transzatlanti Gazdasági Együttműködési Programot” amely elősegítette a kereskedelmi kapcsolatokat liberalizálását.

A mindkét oldalon fel-felbukkanó aggodalmak és fenntartások ellenére, az Egyesült Államok és az Európai Unió gazdasági kapcsolatainak tényleges súlya az egész nemzetközi gazdasági rendszerben meghatározó. Ez a reláció adja a világkereskedelem 40 százalékát, a forgalom volumene naponta 2 milliárd dollár értékű, és mindkét kontinensen 14 millió ember ennek a kiterjedt gazdasági, kereskedelmi kapcsolatrendszernek köszönheti munkahelyét. Az utóbbi években az Egyesült Államok számára világossá vált, hogy Európa a legfontosabb stratégiai szövetségese, visszaszorultak az unióban veszélyes konkurenciát látó nézetek, és az EU-ban is reálisabban értékelik az amerikai biztonsági ernyő tényleges súlyát és értékét.²

A transzatlanti dimenzió másik fontos iránya az Európai Uniónak Kanadával kialakított, egyre kiterjedtebbé váló kapcsolatrendszere. A kezdetek még az ötvenes

1 Zoltán Horváth: Handbook on the European Union. Hungarian National Assembly 2007. p 658, pp 326–346

2 Horváth Gábor: Európa felfedezése. Európai Tükör 2007. 1.sz pp 59–66



évekhez nyúlnak vissza: 1959-ben létesített Kanada az Európai Közösségekkel diplomáciai kapcsolatot. Kanada tehát az Európai Unió egyik legrégebbi és legközelebbi partnere a fejlett országok sorában. A kezdeti időszakban kizárólag a gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok határozták meg az együttműködés tényleges tartalmát, az évtizedek során mindez kiszélesedett és szoros stratégiai szövetséggé fejlődött. A kiindulópontot az 1976-ban létrejött, az Európai Közösségek és Kanada közötti gazdasági együttműködésről szóló keretegyezmény képezte, amely az első átfogó megállapodás volt az Európai Közösségek és egy harmadik, gazdaságilag fejlett állam között. Az egyezmény még nem tartalmazott szorosan vett politikai elemeket, a közös örökség, a közös célok kiemelése mellett elsősorban a gazdasági és kereskedelmi kapcsolatok elmélyítését és kiszélesítését tekintették a legfontosabb célkitűzésnek.

Az 1990-ben elfogadott, az Európai Unió és Kanada viszonyáról szóló Transzatlanti Deklaráció mindenképpen új fejezetet nyitott az együttműködés fejlődésében. Ettől kezdve váltak rendszeressé a magas szintű vezetői találkozók, intézményesült az EU és Kanada közötti, változó színhelyű csúcstalálkozó, a kereskedelmi és külügyminiszeri megbeszélések. Kialakult egy széles körű konzultációs mechanizmus, amely keretbe foglalta az összes lehetséges fórumot, beleértve az Európai Parlament és a kanadai törvényhozás közötti dialógust is. 1980 óta működik a kanadai törvényhozásban a Kanada-Európai Baráti Egyesület, amely fórumot biztosít a rendszeres kapcsolatoknak és véleménycseréknek az európai parlamenti intézményekkel, beleértve az Európai Parlamentet, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlését és az egyes európai országok nemzeti parlamentjét is.

Az intézményesülés mellett legalább ilyen fontos fejlemény az együttműködés egyre szélesedő politikai tartalma. Az 1989–90-ben kiterjedő európai változások a transzatlanti kapcsolatok szempontjából is új lehetőségeket kínáltak. Az egységesülő Európa szélesebb mozgásteret kívánt kialakítani, és aktívabb szereplőként kívánt megjelenni a nemzetközi porondon. Ettől kezdve új, a nemzetközi életben komoly kihívásokat jelentő problémák megoldására is kiterjedt a kooperáció, mint például a nemzetközi terrorizmussal szembeni küzdelem, a kábítószer termelése és terjesztése elleni közös fellépés, a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozása, és nagy hangsúlyt kapott a környezetvédelem, a fenntartható fejlődés feltételeinek biztosítása is.

Ezek alapján 1996-ban új közös nyilatkozatot és az erre épülő akcióprogramot fogadtak el. Az akcióprogram négy részből állt: a gazdasági és kereskedelmi, a kül- és biztonságpolitikai, a globális problémákkal, az oktatási-kulturális együttműködéssel foglalkozó, valamint az emberek közötti közvetlen kapcsolatok erősítéséről szóló fejezetekből. A részletes, átfogó feladatmeghatározásban hangsúlyos célként jelölték meg a közép- és kelet-európai demokratikus átmenet, a volt szovjet utódállamok fejlődésének támogatását, a jogállam, az emberi jogok érvényesülésének erősítését. Szintén új elemként jelent meg az az igény, hogy a kanadai tartományok is kapjanak lehetőséget a részvételre az együttműködésben.

Az átfogó kétoldalú megállapodások sorát a 2004 márciusában elfogadott Európai Unió-Kanada Partnerségi Feladatok dokumentum zárta, amelyben széleskörűen

rögzítették az unió és Kanada együttműködésének legfontosabb területeit. Ezeket a kereteket az évtizedek során számos más, szektorális jellegű egyezményrel egészítették ki. Példászerűen említve néhányat ezek közül: a vámegyüttműködésről, a szabványok kölcsönös elismeréséről, az állategészségügyről, a versenyszabályokról, a bor- és alkoholkereskedelemtől stb. szóló megállapodások. Mindezek az átfogó egyezményekkel együtt alkotják az együttműködés kereteit és alapját.

A gazdasági együttműködés és a kereskedelmi forgalom Kanada és az Európai Unió között az elmúlt évtizedek során mindkét fél számára meghatározó jelentőségűvé vált. Az Európai Uniónak Kanada 2006-ban a tizedik legfontosabb partnere volt, az import tekintetében Kanada a tizenötödik helyen állt, míg az exportot illetően a kilencedik helyet foglalta el. A Kanadával lebonyolított forgalom az Európai Unió teljes kereskedelmi forgalmának 1,8 százalékát teszi ki, aminek összértéke 45,9 milliárd euró volt. Kanada számára az Európai Unió a második legfontosabb gazdasági és kereskedelmi partner volt ugyanebben az időszakban, az Egyesült Államokat követően. Kanada teljes évi kereskedelmi forgalmának 9,2 százaléka az EU-tagállamokkal realizálódott, míg 69,2 százaléka az Egyesült Államokban. Ez a két szám világosan érzékelteti az Egyesült Államok súlyát, jelentőségét a kanadai gazdasági kapcsolatokban, és egyben rávilágít Kanada erőteljes gazdasági függésére is.

A beruházások szempontjából is pozitív a kép, hiszen az Európai Unió ebben a tekintetben a második helyet foglalja el az Egyesült Államokat követően, Kanada pedig a harmadik legjelentősebb befektető az EU-tagállamokban az Egyesült Államok és Svájc után.³ Számunkra kedvező, hogy Magyarország részesedése ebből a beáramló működő tőkéből számottevő, az összes Európai Unióba érkező kanadai befektetés 1,6 százaléka Magyarországra irányul. Jól érzékelteti a fejlődést, hogy az Európai Unióból a 90-es évek elején még csak évi 35 milliárd dollár értékű befektetés érkezett Kanadába, ez a szám 2002-ben már elérte a 102 milliárd dollárt. Ennél is látványosabb volt az EU-ba irányuló kanadai investíció növekedése, hiszen 1992 és 2005 között ez 1 milliárd dollárról 120 milliárd dollárra nőtt. A teljes kanadai tőkeexport több mint 30 százaléka Európába irányul.⁴

A 2004-es visszaesés ellenére, amikor is 91 milliárd dollárra csökkent az Európai Unióból származó beruházások összege, a kétirányú tőkeáramlás háromszorosát tette ki a kétoldalú kereskedelem volumenének.

A kanadai üzletemberek óvatos optimizmussal közelítenek az Európai Unió kínálta gazdasági lehetőségekhez. Számos olyan vonása van az EU-ban működő gazdasági környezetnek, amely kifejezetten előnyös a kanadaiak számára. Az üzleti kultúra, a nyelvtudás, a jogi háttér, a bíróságok szerepe, a szellemi tulajdon magas szintű védelme ösztönzőleg hatnak és jó hátteret kínálnak a kapcsolatok fejlesztéséhez. A következő néhány évben új perspektívát kínálnak az Európai Unió új tagállamaiban rejlő lehetőségek. A kanadai gazdasági, üzleti körök érdeklődését felkeltették a kelet-közép-európai országok. A Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia új célpontnak bizonyul a tőkebefektetések számára az infra-

3 European Commission Trade Issues DG Trade 7.aug. – 07.

4 CMA Management: Canada/Europe – a languishing relationship? Oct. 2007. p. 1–9.

strukturális fejlesztések, a számítástechnikai, gépipari, biotechnológiai együttműködés és a pénzügyi szolgáltatások terén. A 2007. január 1-jétől megnyíló új európai uniós források felhasználása ezekben az országokban a kanadai befektetők számára is ígéretes lehetőségeket kínálnak.

Az elmúlt időszak fejleményei számos olyan jelenségre is rávilágítottak, amelyek korlátokat jelentenek az Európai Unió és Kanada közötti kapcsolatok további fejlesztésében. 2006-ot megelőzően a korábbi liberális kormány határozottan a kapcsolatokat erősítése és kiszélesítése mellett szállt síkra. A 2005-ben nyilvánosságra hozott, Kanadai külpolitika fő irányairól szóló kormánynyilatkozatban deklarálták, hogy az Európai Unióval kialakult sokoldalú kapcsolatrendszer továbbfejlesztése érdekében új, átfogó megállapodást készítenek elő. 2004-ben az ottawai EU-Kanada csúcserkezeten vetődött fel egy új kereskedelmi és beruházás-ösztönzési megállapodás (Trade and Investment Enhancement Agreement – TIEA) megkötésének szükségessége. Ez az egyezmény tartalmában messze túlmutat a hagyományos piaci együttműködést szabályozó megállapodásokon. Kiterjed a szabályozások összehangolására, a közös tudományos kutatások ösztönzésére, a technológiai cserére, az oktatási együttműködésre, a diplomák kölcsönös elismerésére, a gazdaság és a termelékenység növekedésének elősegítésére. Lényegében a főbb célkitűzés a kétoldalú kapcsolatokban még meglévő korlátok lebontása.⁵ 2005 májusában, Brüsszelben megkezdődtek az előkészítő tárgyalások. Három sikeres forduló után azonban, 2006 májusában ezeket közös megegyezéssel ideiglenesen felfüggesztették. A folytatást a WTO dohai tárgyalássorozatától tették függővé. Annak végső kimenetele határozza majd meg az egyezmény tető alá hozását. A kanadai üzleti körök előnyösnek tartják az átfogó megállapodás megkötését, azt támogatják. A politikai akarat hiányával magyarázzák azonban az egy helyben topogást. Peter Hall, az Export Development Canada vezető közgazdásza szerint az Európai Unió és Kanada között a kereskedelmi befektetési kapcsolatok – a politikai-gazdasági együttműködés hosszú története ellenére is – az utóbbi időszakban elerőtlenedtek, éppen azért, mert a gazdasági integráció elmélyítésében nem történt jelentős előrelépés.⁶ A legutóbbi fejlemények szerint a Bizottság ragaszkodik a TIEA eredeti célkitűzéseéhez, tartalmához, míg a kanadai fél megelégedne egy szabadkereskedelmi jellegű, kevésbé átfogó megállapodással. Ilyen típusú egyezmény megkötésére került sor 2008. január 26-án az Európai Szabadkereskedelmi Övezethez tartozó négy országgal (Izland, Norvégia, Liechtenstein, Svájc). Ez elsősorban az áruk szabad mozgását gátló vámelőírások felszámolását teszi lehetővé.⁷ A jelenlegi konzervatív kormány külkereskedelmi stratégiájában Európa nem prioritás, a hangsúlyt a kereskedelmi, gazdasági kapcsolatok fejlesztésében elsősorban Latin-Amerikára, a Karibi-térségre, Brazíliára, Kínára, Indiára helyezik.

5 Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World. Department of Foreign Affairs and Trade 2005 p 28.

6 CMA Management: Canada/Europe – a languishing relationship? p 2–3.

7 Blakes Bulletin on International Trade: Canada Concludes Two New Free Trade Agreements. Jan. 2008. p 2

Az Európai Unió és Kanada gazdasági, kereskedelmi kapcsolatainak alakulása, fejlődése elválaszthatatlan az Egyesült Államok gazdasági szerepétől, súlyától. Ez a kanadai fél számára igen fontos tényező. A kanadai és az amerikai gazdaság szoros összefüggése, egymásra utaltsága elsősorban Kanada számára jelent szigorú determinációt. Ezzel kapcsolatban a már említett, 2005-ös kanadai külpolitikai kormánynyilatkozatban egyértelműen hangsúlyozták, hogy az Európai Unióval erősítendő együttműködés nem jelentheti az Egyesült Államok háttérbe szorulását, a kanadai vállalatoknak mindkét piac előnyeit ki kell használniuk. Kanadának olyan hídfőállás-sá kell válnia, amely elősegítheti az európai vállalatok észak-amerikai jelenlétét, tevékenységét.⁸ Az a tény, hogy a kanadai külkereskedelem 85 százaléka az Egyesült Államokkal bonyolódik, egyben azt is jelenti, hogy a kanadai gazdaság igen sebezhető és sérülékeny, pozícióit nagymértékben befolyásolja mindaz, ami a szomszéd országban történik. Ez a függőség még nyilvánvalóbbá vált, amikor 2001. szeptember 11-ét követően a határok néhány napra történő lezárása jelentős gazdasági károkat okozott. Hasonlóan érzékeny gazdasági veszteség érte Kanadát az építőipari faanyagok kereskedelmében bekövetkezett változások hatására. Ez negatívan befolyásolta az egész kanadai erdészetet és faipart, a problémák csak hosszú éveken át tartó viták után oldódtak meg 2006-ban. Ezért is fontos tehát Kanada számára az Európai Unió által nyújtott lehetőségek kihasználása, jó pozíciók kialakítása a világ legnagyobb egységes piacán. Pierre Lordie, a Bombardier vezérigazgatójának megfogalmazása szerint „az USA-tól való túlzott függés aggodalmakat vált ki, hiszen megnöveli gazdaságunk sebezhetőségét... kockázatos valamennyi tojásunkat ugyanabban a kosárban tartani”.⁹

Az intenzívebb együttműködést ma még mindkét oldalon számos akadály hátráltatja, amelyek még határozottabb politikai szándékok esetében is negatív hatást váltanak ki. 2005-ben az Európai Bizottság támogatásával elkészült egy átfogó elemzés, amelyben a szakemberek feltárták a beruházások és a kereskedelem terén fellelhető legfontosabb gátakat. Az üzletemberek számára Kanadában és az Európai Unióban egyaránt nehézséget jelentenek az üzleti kultúrában mutatkozó különbségek, a szabályozás és a hatósági eljárások nem kellő ismerete. Kanadai oldalon problematikus területnek minősítették a bevándorlási, letelepedési szabályokat, a hosszú hatósági eljárásokat, a bizonyos szektorokban érvényesülő tulajdonszerzési korlátokat. Hasonló problémakör az európaiktól eltérő technikai szabványok. Néhány termék esetében (pl. az autók, a textilárúk) az európai áruk hátrányban vannak az egyesült államokbeliakkal szemben. Nehézségek származnak abból is, hogy az európai cégek vonatkozásában sok esetben eltérőek a tartományi és a föderális szinten érvényesülő szabályok, pl. a közbeszerzések kapcsán. Általában több figyelmet kell fordítani a tartományi szinteknek a gazdasági kapcsolatokban, hiszen azok széles hatáskörrel rendelkeznek, önálló nemzetközi kapcsolatokat építenek, ki pl. Alberta vagy Québec tartomány, British Columbia is.

8 A Role of Pride and Influence in the World. Department of Foreign Affairs and Trade Jan. 2008. p 20.

9 Amey Verdun: Canada and the European Union: Strengthening Transatlantic Relations, Journal of European Public Policy (Vol:10. No. 1. Feb. 2003.) pp 1–2.

Az Európai Unió tagállamaiban a kanadai gazdasági szereplők véleménye szerint elsősorban a munkaerő szabad áramlásának, a szolgáltatási tevékenységet végző vállalkozásoknak a korlátozása volt a legnagyobb nehézség. Negatívumként értékelték a kettős adózással kapcsolatos szabályozás hiányosságait, az áfa-visszaigénylést, valamint a szociális joggal kapcsolatban kritizálták az európai gyakorlatot, azt merevnek, egyoldalúnak minősítették, amely elsősorban a munkavállalók fokozott védelmére koncentrál.¹⁰ A mindkét oldalon meglévő nehézségek jellegéből adódóan egyértelműen következik, hogy a kétoldalú kapcsolatok fejlődésében igazi, lényegi előrelépést valóban csak az átfogó, a szabadkereskedelmi megállapodás tartalmán túlmutató egyezmény hozhat. A legutóbbi Kanada-Európai Unió csúcstalálkozón (Berlin, 2007. július 4.) a felek ismételten megerősítették szándékukat a kereskedelmi és beruházásösztönző megállapodás kidolgozását illetően. Döntés született egy olyan tanulmány közös elkészítéséről is, amelyben újra feltárják a hatékonyabb, mélyebb együttműködést akadályozó tényezőket, és javaslatokat tesznek azok megszüntetésére. További erőfeszítéseket tartanak szükségesnek a tudományos kutatások koordinálásában, a technológiai cserében, az energiapolitikában és a környezetvédelem kapcsán. A feltáró munka eredményeit, az ebből adódó következtetéseket a 2008-ban esedékes következő Kanada-Európai Unió csúcstalálkozón tekintik át.¹¹

A 2006 elején végbement kanadai kormányváltás után az együttműködésben megtorpanás következett be. 2007-ben azonban, úgy tűnik, sikerült túllépni ezen. (A 2006-ra tervezett Európai Unió-Kanada csúcstalálkozót ebben az évben – kanadai kérésre – két ízben elhalasztották. Ebben a kanadai belpolitikai okok mellett közrejátszottak az előkészítés hiányosságai is.) A berlini csúcstalálkozón széles körű együttműködési program körvonalazódott. Erőteljes hangsúlyt adtak a felek a nemzetközi biztonságért, a békéért folytatott erőfeszítéseik folytatásának. Megerősítették elkötelezettségüket, együttműködésüket a katonai és polgári válságkezelésben. Afganisztán kapcsán Kanada csatlakozott az Európai Unió rendőri missziójához, részt vállalt a rendőri és igazságügyi képzési programban, és hozzájárul az afgán igazságszolgáltatás reformjának végrehajtásához.

A politikai kérdések közül nagy figyelmet szenteltek a kanadai vízümpolitikának. Közismert, hogy a kanadai gyakorlat sérti a tagállamok egyenjogúságát, hiszen különbséget tesz a vízümkötelezettség szempontjából régi és új tagállamok között. Az Európai Unió és a Bizottság erőfeszítései már hoztak eredményeket. 2006 szeptemberében Észtország, majd 2007 novemberében a Cseh Köztársaság és Lettország számára Kanada vízümmmentességet biztosított. Az Európai Unió és a kétoldalú kapcsolatok keretei között kifejtett erőfeszítések hatására a kanadai kormány 2008. március 1-jén bejelentette, hogy azonnali hatállyal megszünteti a vízümkötelezettséget Lengyelország, Litvánia, Szlovákia és Magyarország állampolgárai számára. Hosszú évek után ezzel a döntéssel a kapcsolatainkban meglévő egyetlen zavaró tényező is megszűnt.

10 Market Access Information and Analysis: Study on Foreign Direct Investment (FDI) and Foreign Affiliate Trade (FAT) between the EU and Canada. Final Report 2005. p 197.

11 2007. EU-Canada Summit Statement. Berlin, 4 June 2007. p 7.

A kapcsolatok igen fontos területévé vált a bel- és igazságügyi kooperáció. Ennek az évek során két fő iránya bontakozott ki. Az egyik legfontosabb a nemzetközi terrorizmus, valamint a szervezett bűnözés elleni közös küzdelem. Kanada szoros együttműködést alakított ki az Eurojust-tal (az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége) és az Europol-lal (Európai Rendőrségi Hivatal). A másik fontos, szerteágazó problémakör a bevándorláspolitikai, a menekültügy és az ehhez kapcsolódó más kérdések, különösen az illegális migráció megfékezése. Az Európai Unió tagállamai számára különösen fontosak és tanulságosak lehetnek a bevándorlók társadalmi beilleszkedése terén a kanadai gyakorlat tapasztalatai. Ebben a témakörben több közös fórumra, eszmecserére került sor.

A globális kihívások közül a legtöbb figyelmet, érthetően, a klímaváltozásnak és az energiapolitikának szentelték a berlini találkozón. Az Európai Unió és Kanada egyetértett abban, hogy elengedhetetlen a gáz kibocsátás számottevő, mintegy felével történő csökkentése 2050-ig. A szükséges lépések megítélésében komoly nézetkülönbségek maradtak fenn a felek között. Kanada ugyanezre az időszakra a 2006-os kibocsátás 60–70 százalékos csökkentését vállalta. Jó együttműködési lehetőségeket látnak a környezetvédelmi technológiák, a megújuló energiák kapcsán. Az energiapolitikában olyan egyensúlyt kívánnak elérni, amely egyszerre biztosítja a gazdasági növekedést és a környezetvédelem szempontjainak érvényesülését. Előnyben részesítik az energiapolitikában a hatékonyságot és az új típusú energiaforrások felhasználását.

Kanada jövőbeli szerepe a világ energiaszükségletének biztosításában jelentős mértékben megnövekedhet a következő évtizedekben. Stephen Harper konzervatív miniszterelnök ambíciózus kifejezése szerint: Kanada egy feltörekvő energia-szuperhatalom. A megfogalmazás túlzónak is tűnhet, bár kétségtelen, hogy Kanada jelenleg Szaúd-Arábiát követően a világ második legnagyobb olajkészletével rendelkezik, és a gáz kitermelésben a harmadik helyen áll. Ezek az óriási olajkészletek jórészt bonyolult technológiával az olajhomokból nyerhetők ki, igen költséges és környezetkárosító eljárás keretében. Mindezek ellenére nagy nemzetközi érdeklődés tapasztalható. Kanada Kínával, Koreával és Oroszországgal is tárgyalásokat folytat a feltáráshoz történő bekapcsolódásról és az energia szállításáról. A közeljövőben a klímaváltozás következményeként járhatóvá válnak olyan északi-tengeri útvonalak, amelyek eddig nem, vagy csak jégtörő hajók közreműködésével voltak használhatók. Mindezek új helyzetet teremthetnek a világkereskedelemben és egyben az európai energiaszükségletek biztosításának diverzifikálásában. Az Európai Unió tagállamainak ottawai nagykövetei és a Bizottság delegációja mindebből kiindulva javasolta az elmúlt év márciusában, hogy az Európai Unió energia-akciótervének kidolgozásakor ezeket a lehetőségeket is vegyék figyelembe.¹² Erre azonban nem került sor. Ennek ellenére, tekintettel Kanada egyre növekvő szerepére a világ energiaszükségletének biztosításában, a jövőben az Európai Uniónak ezt a lehetőséget nem szabad figyelmen kívül hagynia.

12 Joint Report of EU – Heads of Missions based in Ottawa: Canada – an Energy Partner for the European Union. Ottawa, Febr. 1. 2007. p 8.

A kétoldalú kapcsolatok egyik legígéretesebb területe az oktatási és tudományos együttműködés. Kanada számára fontos érdek, hogy egyetemi hallgatói eljussanak az európai egyetemekre. A képzés során nagyon kevesen vesznek részt külföldi csereprogramokban, és ezek nagy többsége az Egyesült Államokkal zajlik. A transzatlanti felsőoktatási és képzési program keretében már eddig is számos európai és kanadai egyetem indított csereprogramot. A 2001 óta érvényben lévő egyezmény által kínált lehetőségek mellett az Európai Unió más programjainak (Tempus, Leonardo Da Vinci, Erasmus Mundus) keretében ugyancsak jó lehetőségeket találhatnak az érdeklődők.

Kiterjedt rendszere alakult ki Kanadában az Európai Unióval kapcsolatos ismeretek oktatásának, kutatásának. Európai tanulmányi központok működnek a torontói, az ottawai Carleton, a montreáli McGill és a halifaxi Dalhousie és a british columbi-ai Victoria egyetemen. Kiépült a Jean Monnet-tanszékek hálózata, jelenleg tizenkét Jean Monnet-professzor működik a kanadai felsőoktatásban. 2007 októberében írták alá az új, nyolc évre szóló felsőoktatási és kutatási megállapodást Kanada és az Európai Unió között. Az átfogó program tizenegy nagyobb transzatlanti kutatási témát tartalmaz 650 kanadai és európai résztvevő számára. Az EU tizenöt tagállamából harminc egyetem és kutatóhely kapcsolódik be a közös munkába, közöttük két magyarországi intézmény: a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem és a Soproni Nyugat-Magyarországi Egyetem.¹³

Nyilvánvaló, hogy az Európai Unió és Kanada közötti intenzívebb, hatékonyabb együttműködésből Magyarország számára is kedvező hatások következnek. A legutóbbi időszakban nőtt a kanadai kereskedelmi forgalom. A Kanadai Statisztikai Hivatal 2007 szeptemberi jelentése szerint a Magyarországra irányuló kanadai export 135,3 millió USA dollár értékben valósult meg, az előző időszakhoz képest 81,7 százalékos növekedést mutat. A kanadai import értéke 222,7 millió dollár, itt 39 százalékos a bővülés. A növekedés pozitív tendenciát tükröz, mindez azonban alacsony volumenben valósult meg.¹⁴ Ennél nagyságrendileg jelentősebb a hazánkba irányuló kanadai befektetések mértéke, amely meghaladja a 2 milliárd dollárt. A kibővült Európai Unió nagyobb érdeklődésre tarthat számot Kanadában. A közel 500 milliós egységes piac komoly vonzerőt képvisel. A Nemzeti Fejlesztési Tervben foglalt közlekedés-fejlesztési, vasút-korszerűsítési, infrastrukturális fejlesztési célkitűzések a kanadai befektetők érdeklődését is felkelthetik. A gazdasági kapcsolatok fejlődését jól szolgálják a kiegyensúlyozott politikai kétoldalú kapcsolataink: azonos szövetségi rendszerben, azonos értékek alapján kifejezetten jó a két ország viszonya. Összességében megállapíthatjuk, hogy Kanadának nagy szüksége van az Európai Unióra, és ezt nem csupán gazdasági érdekek alapján állíthatjuk. Fontos számára a jelenlét a világ legnagyobb, egységes szabályok alapján működő piacán, miként fontosak a befektetési lehetőségek is. Kanadának azonban más okokból is szüksége van az intenzív európai kapcsolatokra és tapasztalatokra. Az európai szociális modell, az európai intézmények, az egészségügyben, a közoktatásban, a nyugdíjrendszerben, a

13 Human Resources and Social Development Canada

14 Külgazdasági Tájékoztató 2007. 3. szám

munkanélküli ellátásban működő rendszerek Kanada számára is szolgálnak tanulságokkal. Amint az is, hogy miként lehet átalakítani a jóléti állam szociális rendszerét, hogyan kell és lehet csökkenteni az állam szerepét. Számos társadalomkutató egyetért abban, hogy a kanadai identitás több elemében az európaihoz áll közelebb. A multikulturalizmus, a kétnyelvűség, a közoktatás fenntartásának fontossága, a társadalmi szolidaritás – mind inkább az Európában honos értékrenddel mutatnak rokon vonásokat, mintsem az Egyesült Államokban kialakulttal. Mindez a gazdasági érdekeken messze túlmutat, és a kapcsolatok erősítésének szükségességét támasztja alá.

Az Európai Unió nyilvánvalóan szeretné megőrizni és erősíteni a Kanadában kivívott gazdasági pozícióit. Az unió és az egyes tagállamok is jól használhatóak egyes kanadai tapasztalatokat. Európában napjainkban egyre gyakrabban kerülnek szembe pl. a bevándorlásból fakadó problémákkal, az ehhez kapcsolódó beilleszkedési zavarokkal. Kanada politikája ezen a téren sok tanulsággal szolgálhat a közép-európai országok számára, főként a tekintetben, hogy miként lehet hatékonyan elősegíteni a társadalmi integrációt anélkül, hogy bárkinek fel kellene adnia a saját identitását, nyelvét, kulturális értékeit. Az integráció gyakorlata nem kizárólag a távoli országokból érkezőkre értendő, hiszen Kanadának ezt saját őslakosainak kapcsán is meg kell oldania. Hasonlóan fontos és az európaiak számára érdekes tapasztalatok forrása lehet az autonómia érvényesülése Kanadában, és nemcsak Québec esetében, hanem az egész államszervezetet alapul véve. A következő évtizedek várhatóan Kanada számára is új, a korábbiaknál nagyobb lehetőségeket hoznak. Az óriási energia-készletek, az új hajózási útvonalak jelentősége, szélesedő szerepvállalás a nemzetközi politikában, az ország stabil és jól teljesítő gazdasága minden bizonnyal felértékeli majd Kanadát. Az Európai Unió transzatlanti stratégiájának kialakításakor éppen ezért kell sokkal nagyobb körültekintéssel és figyelemmel nyomon követni ennek az országnak a fejlődését, és mindent megtenni azért, hogy ezek a kapcsolatok a közös történelmi múlt és a közös kulturális értékek mellett tovább gazdagodjanak és erősödjenek.

Intelligens autóval az életért és a környezetért

Valamennyi európai polgár szeretne biztonságosan közlekedni és szeretné megőrizni a természeti környezetet unokái számára. Az intelligens járműrendszerek hozzájárulhatnak ahhoz, hogy csökkenjenek a torlódások, a környezetszennyezés és a halálos közúti balesetek száma. A kérdés az, hogy Európa „elég intelligens-e” a fenntartható biztonság eléréséhez.

Európa jól működő, fenntartható gazdaságának egyik legfontosabb feltétele állampolgárainak mobilitása és a biztonságos, hatékony közlekedés. Mai felgyorsult világunkban egyik sem létezhet az információs és kommunikációs technológiák (IKT) kutatása, fejlesztése és megfelelő kihasználása nélkül, hiszen ezek nagyban hozzájárulnak a társadalmi integrációhoz és az életminőség javításához. E gondolat jegyében indította útjára az Európai Bizottság 2005. június 1-jén az úgynevezett i2010 kezdeményezést¹. A dokumentum átfogó politikai irányvonalakat fektet le, célja a nyitott és versenyképes digitális gazdaság fejlesztése.

A Bizottság három prioritást javasol az információs társadalom és a média területén folytatandó európai politika számára. Elsőként az egységes európai információs tér kialakítását, amely az információs társadalom és a média területén előmozdítja a nyitott és versenyképes belső piacot. Másodsor az információs és kommunikációs technológiák kutatásába történő befektetések és az innováció megerősítését, amely megalapozza a növekedést, valamint a több és jobb munkahely megteremtését. Végül pedig a befogadó európai információs társadalom elérését, amely oly módon teremt alapot a bővülésnek és a foglalkoztatásnak, hogy közben kielégíti a fenntartható fejlődés követelményeit és előnyben részesíti a jobb közszolgáltatást és az életminőséget.

Az életminőség javítását érintő területekre több² úgynevezett zászlóshajó-kezdeményezés is vonatkozik, amelyek egyike az intelligens autó kezdeményezés³. Ez a közúti járművekre koncentrál, és a növekvő közúti forgalom által okozott biztonsági és környezeti kihívásokat tárgyalja. (Maga az „intelligens autó” kifejezés az autókban használt információs és kommunikációs technológiákon alapuló rendszerek összességét jelenti.) Három fő célkitűzése:

- 1 A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért COM(2005) 229 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0229:FIN:HU:PDF>
- 2 Az intelligens autó kezdeményezésen kívül még kettő: digitális könyvtárak és információs társadalom az idősek szolgálatában.
- 3 A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az „Intelligens Autó” kezdeményezés: A gépjárművek intelligenciájának, biztonságának és tisztaságának fokozása érdekében alkalmazott információs és kommunikációs technológiákkal kapcsolatos ismeretterjesztés COM(2006) 59 http://ec.europa.eu/information_society/activities/esafety/doc/i2010_intelligent_car/comm_intelligentcar_english.pdf

- Az érintett felek, a polgárok, a tagállamok és az iparági vállalatok munkájának összehangolása és támogatása az intelligens autó kezdeményezés keretén belül. Mindez nagyban támaszkodik az eSafety Forum⁴-ra, amelyet 2002-ben hozott létre az Európai Bizottság az ipar képviselőivel és a közsférával együttműködésben. A ma már 150 tagot számláló eSafety Forum munkája munkacsoportokban zajlik, célja az intelligens gépjármű-biztonsági rendszerek fejlesztése és használatának előmozdítása.
- A második célkitűzés az intelligensebb, tisztább és biztonságosabb járművekkel kapcsolatos kutatás és fejlesztés támogatása (a 7. Kutatási Keretprogram részeként), illetve a kutatási eredmények elterjesztésének és használatának előmozdítása. A kutatás fő területei a vezetést megkönnyítő rendszerek új generációja; a gépjármű–gépjármű, illetve a gépjármű–infrastruktúra kommunikáció fejlesztése; a valós idejű közlekedési és utazási információk továbbítása és az IKT-rendszerek vezetőkre gyakorolt hatásai lesznek.
- A kezdeményezés harmadik célkitűzése az IKT-rendszerek jobb megismertetése a fogyasztókkal, a vezetőkkel és a döntéshozókkal.

Miért is van szükség intelligens autókra?

Az unióban a forgalmi torlódások költségei évente 50 milliárd eurót tesznek ki, ami a közösségi GDP 0,5 százalékának felel meg, és ez a szám 2010-re akár az uniós GDP 1 százalékát is elérheti. Az ezer lakosra jutó gépkocsik száma az 1975-ös 232-ről 2002-re 460-ra emelkedett. Az utóbbi harminc évben háromszorosára nőtt a közúti járművek által megtett átlagos távolság, a legutóbbi évtizedben pedig 35 százalékkal növekedett a közúti teherszállítás volumene, ami ahhoz vezetett, hogy naponta 7500 km, vagyis az úthálózat 10 százaléka érintett a mindennapos forgalmi dugók által.

Az energiahatékonyságot és a kibocsátást illetően a közlekedési ágazat fogyasztása 2002-ben az EU összes energiafogyasztásának 31 százaléka volt. A közlekedés fogyasztása a teljes közlekedési ágazat energiafogyasztásának 83 százaléka. A közúti közlekedés széndioxid-kibocsátása évente 835 millió tonna, ami az összes közlekedési kibocsátás 85 százaléka. Kutatások szerint a forgalomtorlódások és a nem optimális gépjármű-használati gyakorlat akár 50 százalékkal is hozzájárulhatnak az üzemanyag-fogyasztáshoz. Önmagában a személygépkocsi használat az unió teljes széndioxid-kibocsátásának a 12 százalékáért felelős. A 2007. március 8–9-i Európai Tanács azt a határozott célt tűzte ki, hogy 2020-ra az EU 20 százalékkal csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását. Látható, hogy ennek a célnak az eléréséhez elengedhetetlen a közlekedés átalakítása.

Az összes közúti probléma közül a biztonság az, amelynek a legnagyobb a hatása a polgárok mindennapi életére. Szintén jelentős a hatása a társadalmi-gazdasági mutatók

4 Bővebb információ: http://ec.europa.eu/information_society/activities/esafety/forum/index_en.htm vagy http://www.esafetysupport.org/en/esafety_activities/esafety-working_groups/



többségére. A közlekedési fehér könyvében⁵ a Bizottság azt a célt tűzte ki, hogy 2010-re a 2001-es érték felére csökkenjen a halálos kimenetelű közúti balesetek száma. Bár a helyzet javult, az Európai Unió közútjain továbbra is minden egyes évben több mint 40 000 haláleset következik be az összesen 1,4 millió baleseten belül, amelyek az EU GDP-jének 2 százalékát kitevő, nagyjából 200 millió euró éves költséggel járnak⁶.

A Trace Project⁷ felmérése szerint a balesetek nagy többségét emberi hiba okozza. Világos tehát, hogy olyan információs és kommunikációs technológiákon alapuló rendszerekre van szükség, amelyek így vagy úgy, de segítséget nyújtanak a vezetőknek. Ez történhet úgy, hogy csökkentik a vezető feladatait, előrejelzik a veszélyt vagy segítséget nyújtanak a veszélyes helyzetekben. Az erre képes rendszereket két csoportba sorolhatjuk aszerint, hogy a gépjárműre vagy az infrastruktúrára koncentrálnak.

A gépjárműre koncentrááló rendszerek közé tartozik az elektronikus stabilitásvezérlés (*electronic stability control*), amely segíti a gépjármű stabilizálását és megakadályozza a kicsúszást (természetesen a fizikai korlátokon belül). A holtterfigyelő (*blind spot monitoring*) a holttér (holttérnek azt a területet nevezzük, amely a vezető számára a tolatás során még a visszapillantó tükör használatával sem belátható) belátását segíti, vagy figyelmeztető jelzéssel utal a holttérben található akadályokra. Az adaptív fényszórók (*adaptive headlights*) elősegítik a kanyarokban az optimális megvilágítást; az akadály- és ütközésjelzők (*obstacle and collision warning*) pedig észlelik az akadályokat és jelzik az ütközés közeledtét. Szintén nagyon hasznos eszköz a sávelhagyásra figyelmeztető jelzés (*lane departure warning*), amely jelzéssel figyelmezteti a vezetőt a sáv nem szándékos (pl. elalvás miatti) elhagyására.

Számos infrastruktúrára koncentrááló rendszer is elősegíti a közlekedés biztonságát. A sebességriasztó (*speed alert*) figyelmezteti a jármű vezetőjét, ha túllépte a helyileg érvényben lévő (vagy a vezető által előzetesen beállított) sebességkorlátozást. A helyi veszélyre figyelmeztető rendszerek (*local danger warnings*) jelzik a baleseteket, a forgalmi dugókat, a viharokat, az állatokat és más akadályokat. A kiterjesztett környezeti információs rendszerek (*extended environmental information*) folyamatosan figyelik a jármű környezetét és tájékoztatják a vezetőt, illetve egy központi információs egységet a különböző közlekedési jellemzőkről (pl. látási viszonyok, időjárás). Ezek az információk a többi jármű vezetőjének is hasznára válhatnak a valósidejű utazási és közlekedési információs szolgáltatás (*real-time traffic and travel information*) és a dinamikus forgalomirányítás (*dynamic traffic management*) által.

Az infrastruktúrára koncentrááló rendszerek közül a legismertebb az eSegélyhívó (eCall)⁸. Ez egy járműbe épített segélyhívó rendszer, amely az egységes európai segélyhívó számon, a 112-es számon keresztül automatikusan értesíti a mentőegységeket (mentő, tűzoltó, rendőrség stb.) baleset esetén, pontosan jelezve a szerencsétlenség jellemzőit (helyszín, időpont, jelleg). (Természetesen a készülék manuálisan is használható.) A baleset helyszínének pontos meghatározása szó szerint élet-

5 Fehér Könyv: Európai közlekedéspolitika 2010-re: Ideje dönteni http://ec.europa.eu/transport/white_paper/documents/doc/lb_com_2001_0370_en.pdf

6 Az adatok forrása a az intelligens autóról szóló bizottsági közlemény COM(2006) 59

7 Accident Causation in Europe <http://www.trace-project.org>

8 Bővebb információ: http://www.escope.info/en/ecall_toolbox/

bevágó fontosságú lehet, hiszen ha a vezető vagy az utasok sérülése túl súlyos, ők maguk nem tudnak megfelelően kommunikálni a mentőegységekkel, autóstársaik pedig gyakran csak késlekedve riasztják a megfelelő szolgáltatókat, abban bízva, hogy más már megtette azt. A fentebb már ismertetett eSafety Forum egyik munkacsoportja az eSegélyhívó-munkacsoport, amely megnyitotta aláírásra az úgynevezett eSegélyhívó egyetértési nyilatkozatot (*eCall Memorandum of Understanding*⁹). Minden érintettet¹⁰ biztatnak az aláírására, amellyel kötelezettséget vállalnak, hogy mindent megtesznek a páneurópai eSegélyhívó-hálózat kialakításáért. A dokumentum jogilag nem kötelező, s a mai napig (2004-től) még azt sem mondhatjuk el, hogy az összes uniós tagállam aláírta volna¹¹. Az Európai Bizottság és a Parlament¹² több ízben is felkérte erre a tagállamokat, de a közös akarat hiánya valószínűleg oda vezet, hogy a 2010-re tervezett összeurópai bevezetés késlekedést szenved.

Melyek a felmerülő problémák?

Az előbbieken alapján látható, mekkora lehetőségek rejlenek az információs és kommunikációs technológiákon alapuló rendszerekben a közlekedésszervezés és közlekedésbiztonság területén is. Az intelligens kommunikációs technológiák optimalizálják a vezető–gépjármű–út interakcióját a gépjárművekben lévő, köztük vagy az infrastruktúrával kommunikáló rendszerek segítségével.

Tanulmányok szerint, ha minden autó rendelkezne elektronikus stabilitásvezérléssel, évente kb. 4000 életet lehetne megmenteni Európában. Ha az eSegélyhívó-rendszer működne az Európai Unió egész területén, minden autóban, akkor a balesetek halálos áldozatainak számát 10–15 százalékkal lehetne csökkenteni, aminek az anyagi vonzata 22 milliárd euró. Az eSegélyhívó a közlekedési dugók idejét is 10–20 százalékkal rövidítené, vagyis kb. 2–4 milliárd euró lenne megtakarítható évente. A megfelelő szoftverekkel és valósidejű információkkal a közlekedési központokban a közlekedési dugókat 40 százalékkal lehetne mérsékelni. A közvetlen anyagi hasznon túl ez jelentős energia- és szennyezőanyag-megtakarítással is járna¹³. Ezek a lehetőségek léteznek, egyre jobban működnek.

Mi az oka annak, hogy ezek közül a technológiák, berendezések közül még nem mind van a piacon, és amelyek ott vannak, azok sem terjedtek még el széles kör-

9 információ: http://www.escope.info/en/ecall_toolbox/memorandum_of_understanding_mou/

10 Tagállamok, távközlési szolgáltatók, gépjárműgyártók, veszély esetén mentési feladatokat ellátó közintézmények, biztosítótársaságok, autókлубok, kapcsolódó ipari partnerek (alkatrészgyártók, javítók), az Európai Bizottság információs társadalomért, közlekedésért és környezetvédelemért felelős főigazgatóságai.

11 Az aláírók aktuális listája a következő címen tekinthető meg: http://www.escope.info/download/ecall_toolbox/MoU/List%20of%20signatures%20MoU%2020%2012%2007.pdf

12 Gary Titley jelentése a közlekedésbiztonságról: az eSegélyhívó megismertetése a polgárokkal 2005/2211 (INI) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2006-0072+0+DOC+PDF+VO//HU&language=HU>

13 Az adatok forrása: Explanatory Study on the potential socio-economic impact of the introduction of Intelligent Safty Systems in Road Vehicles http://ec.europa.eu/information_society/activities/esafety/doc/call_4/final_seiss.pdf

ben? Ezek a termékek (ha ekként tekintünk rájuk) tipikusan „fentről lefelé” terjednek el. Áruk miatt először csak a luxuskategóriás gépjárművek vevői tudják megfizetni őket, majd fokozatosan válnak tömegtermékké (hiszen ha nagyobb a kereslet, a termékek nagyobb mennyiségben készülnek, így az árak is csökken). Például az elektronikus stabilizáló programot (ESP) tíz éve vezették be Németországban, és ma még mindig csak az új autók 40 százalékban található meg.

Nagyon fontos tényező tehát az ár, de legalább ilyen fontos az információ. A vezetők, vevők nem feltétlenül tudnak arról, hogy autójuk „intelligens” is lehet, tehát az autószalonba belépve nem fognak erről érdeklődni. Itt merül fel az eladók képzettsége. Lehetséges, hogy az autókereskedők ismerik a lehetőségeket, de tisztában vannak azzal, hogy áruk úgy megemelné az autó árát, hogy a vevő elállna vásárlási szándékától – ezért inkább nem is adnak róluk információt. A másik sajnálatos eshetőség, ha az autó tulajdonosa nem tudja, hogy gépjárműve „intelligens”, vagyis nem tudja megfelelően használni a biztonsági berendezéseket.

Sajnos az intelligens infrastruktúra sem mindenhol áll még rendelkezésre (bizonyos berendezések hiánya az utakon, a valósidejű közlekedési információkat feldolgozó központok elégtelen működése, illetve a már működő rendszerek európai szintű összehangolásának hiánya).

Az első „intelligens autó” jelentés

A vázolt problémák a folyamatosan növekvő mobilitás miatt európai szintűek, így azokra európai megoldást kell adnunk. A piaci akadályokat meg kell szüntetni, ösztönözni kell az intelligens kommunikációs technológiák iránti keresletet és ki kell alakítani az európai szinten interoperábilis intelligens infrastruktúrát. Meg kell tartani, illetve javítani kell az információs és kommunikációs technológiák kutatás-fejlesztése terén már elért európai eredményeket. Mindez elengedhetetlen az európai gazdaság, a társadalom miatt, illetve az európai ipar érdekében, hiszen Japán és az Amerikai Egyesült Államok ipara nagyon komoly versenytársak.

Az itt röviden felsorolt kérdésekre keresett tehát választ az intelligens autó kezdeményezés. A meghirdetése óta eltelt másfél év eredményeit veszi számba az első, e témában összeállított jelentés¹⁴, amelynek én (Gurmai Zita – *a szerk.*) vagyok az európai parlamenti jelentéstevője. A Bizottság közleménye arról számol be, hogy három területen érték el konkrét előrehaladást: a biztonságosabb, tisztább és intelligensebb járművek kialakításában.

A biztonságot szolgálja az eSegélyhívó-rendszer, amelyet a dokumentum 2010-re európai szinten megvalósíthatónak vél, mert látható (vagyis a dokumentum készítésekor még látható volt) a tagállamok elkötelezettsége ebben az irányban. Saj-

14 A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európa biztonságosabb, tisztább és hatékonyabb mobilitása felé: Az első „intelligens autó” jelentés COM(2007) 541 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0541:EN:NOT>

nos, azóta már tudjuk, hogy a tagállamok elkötelezettsége véges, gondoljunk csak az egyetértési nyilatkozatra. Jelentéstervezetemben¹⁵ ismét hangsúlyoztam a rendszer működésének fontosságát, és arra biztattam a tagállamokat, hogy írják alá a dokumentumot. A közlemény megállapítja, hogy az elektronikus stabilitásvezérlés egyre inkább terjed az új autókban, de felhívja a figyelmet arra is, hogy ennek az aránya igen eltérő az egyes tagállamokban (például 85 százalék Svédországban, de csak 31 százalék Olaszországban). Célként jelöli meg, hogy 2012-re minden új autóban elérhető legyen ez a berendezés, megemlítve, hogy az Amerikai Egyesült Államokban 2012-től ez már kötelező lesz. Ezt a törekvést én is támogatom, ugyanakkor fontosnak tartom megjegyezni, hogy tekintettel kell lenni az autópiac fragmentáltságára. Megoldást a további piaci ösztönzők alkalmazása nyújthat. Ez utóbbi minden információs és kommunikációs technológián alapuló biztonsági megoldásra vonatkozik, hiszen a legfőbb feladatot az elterjedtségük növelésében látom.

Mint fentebb is olvasható, az információs és kommunikációs technológiák megfelelő alkalmazása a gépjárművekben hozzájárulhat a környezetszennyezés mérsékléséhez is – természetesen itt a közúti közlekedési rendszer egészére kell gondolni. Ezt a tényt erősíti meg a bizottsági közlemény is, amelyre én is felhívom a figyelmet jelentéstervezetemben, ugyanakkor felkérem a Bizottságot, hogy tegyen elérhetővé pontos adatokat a széndioxid-kibocsátás csökkentésének mértékére vonatkozóan. Ez pozitívan befolyásolhatja a jövőbeni kutatásokat, ezen túl a polgárok környezettudatosságára alapozva akár befolyásoló tényező is lehet új autó vásárlásokkor.

A közlemény „intelligensebb” autókkal foglalkozó részében az ember–gép interakció további javítását hangsúlyozza a Bizottság. Ezt én is kiemelkedően fontosnak tartom, hiszen egyre több úgynevezett „vándorló eszközt” (*nomadic devices*) használunk, és ezek használata során biztosítani kell a biztonságosságot, a megbízhatóságot és a használhatóságot. Ehhez meg kell oldani ezen eszközök megfelelő rögzítését és kapcsolódását a gépjárműhöz. A közlekedésirányítás hatékonyságának és eredményességének javítása érdekében a jármű és jármű közötti, valamint a jármű és az infrastruktúra közötti kommunikáción alapuló kooperatív rendszerekre van szükség. Tapasztaljuk, hogy a polgárok jogosan aggódnak az új technológia révén előálló információk felhasználását és tárolását illetően – nemcsak ezen a területen, de például a mobiltelefonok és az internet kapcsán is. Miközben biztosítanunk kell az ilyen rendszerek megfelelő működését, fontos, hogy megfelelően kezeljük az adatvédelemmel összefüggő aggodalmakat is. Ezzel kapcsolatban várakozásomat fejezem ki a reményeink szerint hamarosan megjelenő viselkedési kódex¹⁶ iránt.

15 Jelentéstervezet az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának benyújtott, „Európa biztonságosabb, tisztább és hatékonyabb mobilitása felé: az első 'Intelligens autó' jelentés” című bizottsági közleményről 2007/2259 (INI) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/705/705834/705834hu.pdf

16 Az eSegélyhívó-munkacsoporton belül az adatvédelemmel foglalkozó egység (data privacy working party) az eSegélyhívón kívül megvizsgálta az egyéb, gépjárművekben működő adattovábbító rendszereket is. Úgy vélték, hogy adatvédelmi szempontból elvileg nem jelentenek problémát, de egy viselkedési kódex (code of practice) hasznos lenne. Jelenleg ezen az eSecurity Working Group dolgozik. http://www.esafetysupport.org/en/esafety_activities/esafety_working_groups/eseurity.htm



Zárszó helyett

A mobilitás, különösen az egyéni mobilitás alapvető fontosságú az európai társadalom működéséhez, és mindennapjainkban mi is mindannyian nagymértékben függünk a közlekedéstől. A gépjárművek sok polgár mobilitásában lényeges szerepet játszanak. Az egyre növekvő forgalom súlyos társadalmi és környezeti problémákat okoz: torlódások az utakon és a városok körzetében, környezetszennyezés és az egészség általános károsítása, energiapazarlás, balesetek és mindenekelőtt az értelmetlen emberáldozatok. De a technológia lehetőséget teremt e problémák enyhítésére – sőt, megoldására. Egészsében véve tehát üdvözlendő a Bizottság jelentése csakúgy, mint maga az intelligens autó kezdeményezés.

Mindez természetesen nem történhet egyik napról a másikra, hanem fokozatos, lépésről lépésre haladó megközelítést kell alkalmazni: az intelligens autóknak intelligens infrastruktúrára is szükségük van, ez azonban ma még nem áll rendelkezésre. Figyelembe kell venni azokat a korlátokat is, amelyek a gépjárműipar működését megszabják. Egy új autót nem lehet egyik napról a másikra megtervezni, legyártani és letesztelni.

A fogyasztók számára kulcskérdés a megfizethetőség. Sokan egyszerűen nem engedhetik meg maguknak ezeket a rendszereket, nem lehet hát eléggé hangsúlyozni a piaci ösztönzők szerepét, illetve a kereslet növelését. Ugyanakkor a kereslet csak akkor növekedhet, ha a fogyasztók világos és érthető információt kapnak a termékekről. A tájékoztatásnak tömörnek, világosnak és érthetőnek kell lennie, és fontos, hogy a lehető legszélesebb közönséghez jusson el. Az autók kereskedések és az eladók kulcsszerephez jutnak e téren, akárcsak a média, különösen a televízió és az internet. Véleményem szerint a Bizottságnak különös figyelmet kell fordítania azokra az országokra, ahol csak nagyon korlátozott mértékben lehet hozzájutni az intelligens rendszerekhez. Közös feladatunk és felelősségünk felhívni a fogyasztók és a döntéshozók figyelmét az információs és kommunikációs technológiákon alapuló megoldások potenciális előnyeire. (Jómagam is minden alkalmat megragadok erre, például a jelentéstervezetemről az első vita a Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottságban 2008. február 26-án volt. Erre a napra az eSafetySupport és az eSafetyAware¹⁷ segítségével egy tájékoztató sarkot alakítottunk ki a bizottsági ülés-terem előtt¹⁸.)

Ezen gondolatok figyelembevételével együtt pozitívan értékelem a jelentést, hiszen fontos lépést jelez az intelligens gépjárműrendszerek megfelelő kialakítása és

17 Az eSafety az Európai Bizottság és a magánszféra közös kezdeményezése az intelligens gépjármű rendszerek fejlesztésére és elterjesztésére a közúti biztonság növelése céljából. Az eSafetySupport az eSafety és munkacsoportjai munkáját segíti, az eSafetyAware pedig az információs és kommunikációs technológiákon alapuló gépjárműbiztonsági rendszerek elterjedésének előmozdítását tűzte ki céljául, ezért információs kampányokat rendez Európa-szerte a fogyasztók, a gyártók, a forgalmazók és a döntéshozók körében. Bővebb információ: http://www.esafetysupport.org/en/esafety_activities/about_esafety_support/ és http://www.esafetysupport.org/en/esafety_activities/esafety_aware/

18 Bővebb információ található az eseményekről honlapomon: http://www.gurmai.hu/_user/downloads/02_26Intelligens%20auto%20jelentes.pdf

alkalmazása irányába. Nagy várakozásokkal tekintek a következő előrehaladási jelentések felé, amelyek majd, reményeim szerint, további haladásról számolnak be. Most még a folyamat elején vagyunk, ezért sem tudunk a dolgok jelen állásánál zárszót mondani. Örömmel tapasztaltam jelentéstervezetem első szakbizottsági vitája során, hogy minden frakció támogatásáról biztosított, és képviselőtársaim egyetértettek javaslataimmal. Számos új nézőpont is felmerült, amelyek nagyrészt a vezetők megfelelő képzésére és viselkedésére vonatkoztak (sebességi korlátozás és a közlekedési szabályok betartása, ittas vezetés stb.). E szempontok nagyon fontosak, és valóban foglalkozni kell velük, remélem, erre lesz még alkalom egy másik jelentés keretében, hiszen az adott bizottsági közleménynek, ezáltal az én jelentéstervezetemnek ez nem tárgya. Kíváncsian várom a módosító indítványokat, és ha minden a tervek szerint halad, az első „intelligens autó” jelentést az Európai Parlament 2008 júniusában fogadja majd el Strasbourgban.

Hiszem, hogy felelős európai politikusként az emberi élet védelmét kell első számú célkitűzésként megállapítanunk. Az információs és kommunikációs technológiák ebben is nagy segítségünkre lehetnek, használjuk hát őket!

Hozzáadottérték-adó az Európai Unióban

A tanulmány az Európai Unió által 1967-ben bevezetett, majd később ténylegesen is alkalmazott hozzáadottérték-adó rendszerének kialakulását mutatja be, továbbá a jelenlegi helyzetét elemzi és értékeli. A forgalmi adó számos összefüggést mutat az EU különböző (jog)intézményeivel. Kiemelendő a négy alapszabadsággal összefüggésben és a belső piacon betöltött szerepe, mivel az áruk és a szolgáltatások korlátozásmentes áramlását a vámok eltörlését követően gazdaságilag ez az adófajta határozza meg. Az irányelvi szabályozás és a tagállami akadályozás miatt nehezen alakul ki az egységes rendszer, ami számos problémát hordoz magában. Az uniós költségvetésben a 80-as évek végén és a 90-es években töltött be meghatározó szerepet (60 százalék) ez az adófajta, azóta 14–15 százalék az aránya. A jövőbe mutató zárógondolatok előrevetítik a hozzáadottérték-adó rendszerének fejlődéséhez szervesen hozzá tartozó további állomásokat.

Az általános forgalmi, vagy EU-s nevén: a hozzáadottérték-adóra vonatkozó uniós joganyag rövid, leíró, összefoglaló, elemző bemutatásának és ismertetésének szükségességét – az általános érdeklődésen túl – négy alapvető tényező is indokolja:

- Az Európai Unióban a vámunió létrehozását követően ez az a jogterület, amely az egyik legnagyobb hatást gyakorolja az áruk, a szolgáltatások, a személyek (itt: az adóalanyok) és a tőke szabad áramlására az egységes piacon. Az elmúlt években a tagállamok csak elvi szinten kívántak egységes adórendszert létrehozni, a gyakorlatban kihasználják annak átmeneti és a nemzeti érdekek érvényesítésére alkalmas voltát.
- Az uniós és a tagállami költségvetésekben, illetve a mindennapi kereskedelmi forgalomban elfoglalt helye szempontjából az államok és az állampolgárok számára sem közömbös, hogy a gyakori változások mennyiben módosítják jogait és kötelezettségeiket, továbbá, hogy a jövőben hogyan alakul ez az uniósá vált jogterület.
- Az Európai Unióba történő belépés a tag számára implementációs kötelezettséggel jár, ami sok esetben valójában nem jelentett többet az uniós áfa-irányelvek – különösen a hatodik irányelv – hiteles fordításként való átültetésénél és alkalmazásánál. Annak ellenére, hogy az ide tartozó nemzeti joganyagok általában már a csatlakozást megelőzően is nagyfokú harmonizáltságot mutattak a uniós szabályokkal, a teljes joganyag átvétele mégis jelentékeny feladatot rótt a tagállami jogalkotásra, mivel egyes esetekben (pl. a mostani tíz új tagnak) több évtized közösségi vívmányait (acquis) kellett beépíteni saját jogrendszerükbe.
- A jelenlegi Európai Bizottságban az adóügyekért és a vámpolitikáért magyar EU-biztos felel, aki – kialakítva egy kiváló szakértői csapatot – közreműködhet abban, hogy az elkövetkező években hazánk és a változó uniós érdekeinek

is megfelelő koncepciók, majd ezt követően uniós jogszabályok szülessenek. Ez később, az egységes uniós adó rendszerében nagyban segíthetné Magyarország versenyhelyzetének megerősödését a közösségi piacon, de akár az EU-t is a nemzetközi megmértetésben, összhangban a lisszaboni irányelvekkel.¹

1. Általánosságban

Adórendszerterületen az általános forgalmi adó az összfázisú közvetett nettó adók egyik formája.² Adó alatt olyan közszolgáltatást értünk, amelyet a jogszabályban meghatározott természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek kötelesek az állami feladatok megoldásának fedezetére teljesíteni.³ *Általános*, mert lényegében minden kereskedelmi ügyletre kiterjed, kivéve, ha a jogszabály eltérően rendelkezik.⁴ A *forgalmi adót* az adótörvényekben meghatározott áruk és szolgáltatások tulajdonjogának átruházása, vagy mások számára való munkatejesítés után a törvényben meghatározott mértékben és ugyancsak ott meghatározott személyek fizetik azzal a céllal, hogy az adó terhe végül a fogyasztóra háruljon.⁵ *Összfázisú* adó esetén valamennyi termelési, értékesítési állomásnál meg kell fizetni a teljes adót. Az adóhalmozódás elkerülése érdekében továbbértékesítés esetében a korábban felszámított és megfizetett adót le lehet vonni a befizetendő teljes adóból, amit végül a végső fogyasztó visel.⁶ (Egy fázisnál a termelési, értékesítési folyamatot csak egyszer, az adózási ponton adóztatják, a több fázisnál pedig egyes szakaszok mentesülnek.) *Közvetett* az adó, ha azt az adóztató hatalom azoktól szedi be, akik szándéka szerint csupán az adók előlegezői, míg viselői az adóáthárítás révén mások lesznek.⁷ Egyszerűbben: az adóteher viselője és az

1 Jelenleg aktuális hazai probléma, hogy a 2008. január 1-jével hatályba lépett új áfa-törvény az ingatlanhoz kapcsolódó építési-szerelési, fenntartási, takarítási, tisztítási, karbantartási, javítási, átalakítási és bontási szolgáltatások nyújtása esetében a fordított adózást teszi kötelezővé. Ez azonban az ilyen tevékenységgel foglalkozó evás cégek érdekeit sérti, ugyanis, ha számlát állítanak ki, azt nettó összeggel kell, hogy megtegyék, ha viszont számlát fogadnak be, akkor be kell fizetniük a számlán szereplő áfa összegét.

2 A két világháború közötti magyar pénzügytan a forgalmi adókon belül megkülönböztette az általános forgalmi adót és a vagyonforgalmi adót. Az általános forgalmi adó az áru általános, összes fogyasztását, gazdasági és jogi értelemben vett szállítását terheli. A vagyonforgalmi adó csak egyes kiragadott vagyontárgyak és vagyoni jogok – leginkább okiratba foglalt – forgalmához kapcsolódik, tartalma a tudomány fejlődésével fokozatosan kiüresedett (illetékek, gazdagodási elv, kereseti adó elv, vagyonadóelv, jövedelmi adó elv stb.), ma már nem használatos kifejezés. Ilyennek minősült a biztosítási adó; a kölcsönszerződések adója; az alapítási és társasági adó; a nyugta, a számla, a csekk, a váltó után fizetendő adó, az értékpapír-forgalmi adó stb.

3 Wilczek Jenő–Vértessy László (szerk.): Vállalat-gazdasági Lexikon; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1966., 17. o., és Sipos Aladár (szerk.): A politikai gazdaságtan kisszótára; Kossuth Könyvkiadó, 1981., 8. o.

4 Halustýk Anna (szerk.): Pénzügyjog I–II.; Aula, 2003., 132. o.

5 Dr. Schack Béla (szerk.): Révai kereskedelmi, pénzügyi és ipari lexikona; Révai Irodalmi Intézet, 1929., 27. o.

6 Földes Gábor: Adójog; Osiris 2004., 243. o.

7 br. Szerényi József (szerk.): Közgazdasági Enciklopédia; Atheneum, 1930., 14. o.

adóteher megfizetője nem ugyanaz a személy.⁸ A forgalmi adónak két rendszere ismert: a kumulatív és a hozzáadott érték rendszerű. A *kumulatív rendszer* lényege,⁹ hogy minden termelési és értékesítési fázis adóköteles, csak az ügyletek számának csökkentésével lehet a végső árát mérsékelni, mivel adólevonási jog nem érvényesíthető. Ez a rendszer torzítja a szabadversenyt, a nagyvállalatoknak kedvez, mivel vertikális integrációra ösztönzi azokat, vagyis arra, hogy próbálják meg az értékesítési láncot „házon belül” tartani. A tényleges adó ennek következtében több részletadóból tevődött össze, ami adóhalmozódást eredményezett, tehát az adókulcs nem fejezi ki a tényleges megterhelést, ennek ellensúlyozására általában alacsony kulcsokat használtak. A *hozzáadott érték* – value added – *rendszer* már fejlettebb, mert kiküszöböli a kumulatív fogyatékoságait. Az adólevonási jog miatt a verseny sem torzul annyira, mert az értékesítések száma már nem befolyásolja a forgalmat sújtó adó mértékét. Pusztán a továbbértékesítések során keletkező többlet érték (hozzáadott érték) és az azt terhelő adó épül be az eladási árba. Ez más megközelítésben – a levonási jog miatt – a *nettó* adózást jelenti. A magyar általános forgalmi adó elnevezés a kumulatív rendszerűnek felel meg leginkább. Ennek egyik oka, hogy 1921-ben ez a szemlélet került bevezetésre, mivel a hozzáadott érték szerinti adózatás ekkor még csak elméleti szinten létezett. A szocializmus és a rendszerváltozás viszont megőrizte a terminológiát, így a kifejezés nem kopott ki a pénzügyi zsargonból, de tartalma változott.

Az általános forgalmi adó bírálatakor¹⁰ előkerül előnye mellett hátránya is, ezért tökéletlen köztehernek kell tekinteni. Szociális és igazságossági szempontok szerint méltánytalan, mert a szegényebb néprétegek az alapvető szükségletüket kielégítő termékekért ugyanolyan adómértéket fizetnek, mint a jómódúak. Ennek ellensúlyozására számos országban – leginkább a két világháború között – fényűzési vagy luxusadót vetettek ki. Ugyancsak hátránya, hogy az állam a jövedelmeket így kétszer adóztatja: először keletkezésekor (jövedelemadó, társasági adó, osztalékadó), másodszor a felhasználásakor. Előnye viszont nagysága (mértéke) és hozamának állandósága, mert a központi költségvetés bevételeiben a legstabilabb szerepet tölti be, továbbá viszonylag csekély az igazgatási költsége, végül a vállalkozás nyereséges működése sem kritérium létrejöttéhez.¹¹ A bizonylatadási és nyilvántartási kötelezettség miatt ellenőrzése és beszédhetősége is könnyű, mivel teljes mértékben nyomon követhető, hogy kinek, mikor, hol kell(ett) áfát fizetnie. Legfőbb pozitívuma azonban az a tulajdonsága, hogy mivel az áru és a szolgáltatás mindenkori értékéhez simul, mindig – még infláció esetén is – valorizáltan folyik be, tehát nincs szükség folyamatos törvénymódosításokra e tekintetben.

8 Dr. Szloboda Alíz: A magyar áfa-szabályozás változásai az uniós csatlakozás tükrében, Európa Füzetek 17., A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa, 2003., 5. o.

9 Dr. Rác Ildikó: Nemzetközi adózás; Perfekt Rt., 2002., 147. o

10 br. Szterényi József (szerk.): Közgazdasági Enciklopédia; Atheneum, 1930., 290. o.

11 Földes Gábor: Adójog; Osiris, 2004., 241. o.

2. Az Európai Unió jogalkotása

Az adóharmonizáció egyik fő nukleuszaként a négy alapszabadság fokozott érvényesülésének igényét (közös piac kialakítása) és az egységes belső piac (Single Internal Market) létrehozását, illetve későbbi hatékonyabbá tételét tekinthetjük. Az unió folyamatos bővülése és ezáltal megnövekedett forgalma a vámok és egyéb korlátok (pl. szabványok) lebontása mellett a tagállamok adójogszabályainak egységesítését is egyre inkább szükségessé tette és fogja tenni. A szabályozási folyamat egyszerűen modellezhető: a szabadkereskedelem és a piaci verseny különböző igényeket generál, amelyeket a jogalkotó felismer, elemez, értékkel, majd ezeknek és az unió alapeszméinek megfelelő intézményi előírásokat, döntéseket hoz. (Például a mobilitást gátolták a belső vámok, határok, amelyeket 1968-ban, a vámunió keretében eltöröltek.) *Adóharmonizáció* alatt azt a folyamatot értjük, amelynek célja és feladata az egyes tagállamok nemzeti adójogi rendszerei közötti számottevő eltérések csökkentése, a nemzeti elbánás és az egyenlő elbánás elvének egyidejű biztosításával.¹² A *nemzeti elbánás elve* garantálja, hogy a más tagállamban illetőséggel rendelkező személy azonos elbírálásban részesüljön, mint a tagállam polgára; az *egyenlő elbánás elve* pedig kimondja, hogy az unió egyik tagállamában illetőséggel bíró személyre ugyanolyan rendelkezések vonatkoznak, mint bármely másik tagállamban. E két elv hangsúlyozása különösen fontos, mivel így az unióban nem egy közös adóterület létrehozása a szándék (ahol egységes az adóalap, az adó mértéke, az adómentességi szabályok stb.), hanem olyan rendszer és terület kialakítása, ahol az adózás feltételi és szabályai semlegesek. Mivel a tagállamok adórendszere mind az adóteher megoszlását, mind az adóztatás technikai megoldásait tekintve jelentősen különbözik egymástól, az adóharmonizáció csak fokozatosan megvalósítható feladatot jelent az unió számára. Ennek során az *adósemlegesség*, vagyis az import- és a hazai termékek azonos adóügyi megítélésének biztosítása a központi kérdés.¹³ Ez elsősorban a közvetett adók esetében érdekes, hiszen ezek az adók érintik leginkább az uniós áruforgalmat. Az adósemlegességet a jogszabályok közelítésével valósítja meg az EU. Az áfa-rendszer mielőbbi harmonizációja különösen nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a gazdálkodó személyek és szervezetek zökkenőmentesen, versenyhátrány nélkül tudjanak részt venni a Közösségen belüli kereskedelemben. Annak ellenére, hogy e fenti követelményeket, célokat, feladatokat már 1957-ben felismerték és kitűzték, még ma is jelentős eltérések vannak.

2.1. Elsődleges jogforrások

Az Európai Unió *elsődleges jogforrásai* is szabályozzák az adózással kapcsolatos kérdéseket, ezek: a Közösség alapszerződése, azok módosításai, kiegészítései, felülvizsgálatai. Ismertetésük, elemzésük azért fontos, mert – különösen a csatlakozásokat követően – az ezekben foglalt szabályok alkotják az uniós és a nemzeti adó-

¹² Dr. Rácz Ildikó: Nemzetközi adózás; Perfekt Rt., 2002., 143. o.

¹³ Dr. Óry Tamás: Adóharmonizáció az Európai Unióban; Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, 2004., 8. o.



rendszer – azon belül a forgalmi adó – alapját. Legfontosabb az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EK-Szerződés; EKSz.), amelynek az V. cím 2. fejezet 90–94. cikkei tartalmaznak adóharmonizációra vonatkozó rendelkezéseket:

- A 90. cikkből kitűnik, hogy egyik tagállam adópolitikája sem lehet diszkriminatív [(1) bekezdés] vagy protekcionista [(2) bekezdés] a más tagállamok hasonló termékeivel szemben. A két bekezdés eltérő tilalmi követelményeket támaszt a tagországokkal szemben. A jogalkotó a megkülönböztetést csak a hasonló termékek között minősíti a közös piaccal összeegyeztethetetlennek. A piacvédő belső adók tekintetében nem áll fenn e szigorú követelmény, mivel a „más” jelző valójában pusztán a termékek közötti versenyhelyzetet kívánja meg.¹⁴
- A 91. és a 92. cikk az adójogi támogatási eszközök alkalmazását tiltja, tekintettel arra, hogy az egyes gyengébb nemzetgazdaságok működése, versenyhelyzete egy erősebb tagállam piacszerzési, gazdaságmotiváló döntése miatt veszélybe kerülhetne, ami az egész Közösség gazdaságának fejlődését egyenlőtlené tehetné. Ennek oka, hogy az egységes piac eltérő adottságú és fejlettségű piacgazdaságokból tevődik össze. A Szerződés csak abban az esetben enged kivételt, ha az Európai Bizottság és Tanács is előzetesen támogatja azt, ám ekkor is csak korlátozott időtartamra engedélyezheti.
- A 93. cikk a jogalkotásra illetékes szerveket jelöli meg, de a közvetlen adók tekintetében nem tartalmaz rendelkezést. Ennek hiányában az általános szabály (94. cikk) az irányadó. Kiemelendő, hogy míg a közvetett adók esetén rendelkezéseket (93. cikk), addig közvetlen adók esetén csak irányelveket használ a szövegezés (94. cikk), utalva arra, hogy az unióban a tagállamok adópolitikájuk bizonyos szabadságát megőrizhetik. Ennek ellenére a közvetett adók terén is leginkább irányelvi szabályozást találunk.

2007. december 13-án írtak alá a Lisszaboni Szerződést, amely módosítja az Európai Unióról szóló szerződést és az Európai Közösséget létrehozó szerződéseket. Az átfogó változtatás az adóügyi rendelkezéseket csak elhanyagolható mértékben érintette, így a 93. cikkben „a belső piacnak a 14. cikkben megállapított határidőn belüli megteremtéséhez és működéséhez szükséges” szövegrész helyébe „a belső piac létrehozásához, működéséhez, és a verseny torzulásának elkerüléséhez szükséges” szöveg lépett.¹⁵

2.2. Másodlagos jogforrások

Másodlagos jogforrások az EK-Szerződés 249. cikkében felsoroltak: rendelet (regulation), irányelv (directive), határozat (decision), ajánlás (recommendation), vé-

14 A Bíróság a 170/78 sz. Európai Közösségek Bizottsága kontra Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ügyben 1983. július 12-én hozott ítéletében (EBHT 1983., 2265. o.) a sör és a könnyű borok között állapított meg versenyhelyzetet. Ennek következtében az Egyesült Királyságban alkalmazott, bort terhelő „luxusadó” protekcionista intézkedésnek minősült.

15 Az európai alkotmány szerződés lényegét tekintve átvette volna az EK-Szerződés vonatkozó rendelkezéseit, pusztán eltérő megfogalmazásban. Az alkotmány új rendelkezése lett volna továbbá, hogy az igazgatási együttműködés és az adócsalás, adókijátszás elleni küzdelem kérdésében – a hatékony és gyors fellépés érdekében – a minősített többséget is elegendőnek tartotta volna (III-62. cikk (2) bekezdés). A III-63. cikk a társaságok adózására állapít meg hasonló szabályokat.

lemény (opinion) – ez utóbbi kettő azonban nem kötelező erejű. A szabályozni kívánt terület jellegétől függ, hogy melyik típust alkalmazzák. További jogforrások az Európai Bíróság ítéletei, határozatai, amelyek valamely vitás ügy eldöntését, vagy egyes esetekben a jogértelmezést jelentik. Ezek irányadó erővel bírnak a későbbi hasonló esetekre.¹⁶ Végül, de nem utolsósorban a Közösség által aláírt nemzetközi egyezmények egy részének joganyaga is ide sorolandó (GATT, Loméi Konvenció stb.). Új, növekvő szerepe lesz az „íratlan” joganyagnak, amire ma az alkotmányszerződéstől kezdve az Európai Tanácson át az Európai Bíróságig mindenki hivatkozik: a jóhiszeműség (good faith), a megfelelő gondosság (due diligence), a jogszerű elvárás (legitimate expectation), a jogbiztonság (legal certainty), az egyenlőség (principle of equality) és az arányosság (principle of proportionality) alapelve.

1962-ben az Európai Bizottság – első lépésként – szakértői csoportot hozott létre, amelynek feladata a tagállamok adórendszerének áttekintése volt. A Neumark-bizottság a – még csak Franciaországban, 1954-től létező – hozzáadottérték-adó rendszert támogatta¹⁷, amely a belső piac fejlődését megkönnyítette, hiszen az árak csökkentése a kereskedelemben részt vevő termék- és szolgáltatásmennyiség növekedését eredményezte. Mivel látták, hogy a megnövekvő forgalom és az új rendszerre történő átállás jelentős változásokat fog hozni a tagállamok adószerkezetében, a Tanács 1967-ben elfogadta a forgalmi adókról szóló *első*¹⁸ és *második irányelvet*¹⁹, így biztosítva, hogy mindegyik partner a neki legmegfelelőbb módon térhesen át. Az első tartalmazta a hozzáadottértékadó-rendszerre való átállást, de mivel még nem létezett egységes piac, ezért az adókulcs meghatározására nem volt szükség. A második részletesen szabályozta ennek struktúráját és alkalmazásának módját. Az új rendszernek 1970. január 1-jén kellett volna hatályba lépnie, de a változtatások lassabban történtek, ezért a *harmadik*²⁰, a *negyedik*²¹ és az *ötödik irányelv*²² a határidőt meghosszabbította.

16 A hozzáadottérték-adóra vonatkozó joganyagok száma – a módosításokkal együtt – meghaladja az ötszázat. Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/Repview.do?rep=09> (2008. január 25.)

17 A többi tagállam ekkor még kumulatív rendszerű forgalmi adót használt.

18 A Tanács 67/227/EGK első irányelve (1967. április 11.) a tagállamok forgalmi adókra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról (HL 71., 1967.4.14., 1301. o.; magyar nyelvű különkiadás 9. fejezet, 1 kötet, 3. o.)

19 Second Council Directive 67/228/EEC of 11 April 1967 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes – Structure and procedures for application of the common system of value added tax (HL 71., 1967.4.14., 1303. o.)

20 A Tanács 69/463/EGK harmadik irányelve (1969. december 9.) a tagállamok forgalmi adókra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – a hozzáadottérték-adó bevezetése a tagállamokban (HL L 320., 1969.12.20., 34. o.; magyar nyelvű különkiadás 9. fejezet, 1 kötet, 16. o.)

21 Fourth Council Directive 71/401/EEC of 20 December 1971 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes – Introduction of value added tax in Italy (HL L 283., 1971.12.24., 41. o.)

22 Fifth Council Directive 72/250/EEC of 4 July 1971 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes – Introduction of value added tax in Italy (HL L 162., 1972.7.18., 18. o.)

1977. május 17-én hozták meg a *hatodik (77/388/EGK) irányelvet*,²³ amely még ma is alapvetően meghatározza a Közösség hozzáadottértékadó-rendszerét. Ez részletesen szabályozza a lényeges kérdéseket: területi, tárgyi, személyi hatály; adóköteles tevékenységek és azok helye; az adó alapja és mértéke; adómentesség és adólevonási jog; az adó megfizetésére kötelezett személyek és kötelezettségeik; különös szabályozások (mezőgazdasági termelőkre, idegenforgalmi tevékenységre vonatkozó rendelkezések). A jogalkotó azt a célt tartotta szem előtt, hogy egyetlen jogforrásban kapjon helyet az áfa-előírások túlnyomó része, és csak a kifejezetten önálló rendelkezések, mint például a külföldi adóalanyoknak adható adóvisszatérítés szabályozása) jelenjenek meg külön irányelvben²⁴. A *nyolcadik irányelv*²⁵ lehetővé teszi, hogy a nem belföldi illetőséggel rendelkező adóalany részére valamennyi tagállam visszatérítse azt a hozzáadottérték-adót, amely a tagországi (belföldi) adóalanyokat terheli. A *tizenharmadik irányelv*²⁶ 1988. január 1-jén lépett hatályba, és kiterjesztette a hozzáadottérték-adó visszatérítését a Közösség területén illetőséggel nem rendelkező alanyokra is.

A hatodik irányelv legjelentősebb módosítása az 1991. december 16-án elfogadott *91/680/EGK irányelv*²⁷ történt, amely 1993. január 1-jei hatállyal eltörölte az unió belüli adóhatárokat, és bevezette az *átmeneti rendszert*. A mindennapi élet azonban rámutatott egy hibára: a hatodik irányelv túl bonyolultra sikerült, így a Tanács ennek orvoslása érdekében 1992-ben²⁸ és 1995-ben két egyszerűsítési irányelvet²⁹ hozott. Az 1968-ban kialakított vámunió igazán csak ezekkel a rendelkezéssel teljessédt be, mivel az export és az import fogalma ettől kezdve a Közösségen belül többé már semmiben sem különbözik a tagállamok közötti egyszerű belkereskedelemtől.

23 A Tanács hatodik irányelve (1977. május 17.) a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – közös hozzáadottértékadó-rendszer: egységes adóalap-megállapítás (HL L 145., 1977.6.13., 1. o.; magyar kiadása 9. fejezet, 1. kötet, 23. o.)

24 Tárnoki Péter: Az európai egységes piac általános forgalmi adó szabályai; Európa Füzetek 2., A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadása, 2003., 6. o.

25 A Tanács 79/1072/EGK nyolcadik irányelve (1979. december 6.) a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – a hozzáadottérték-adónak az ország területén nem honos adóalanyok részére történő visszatérítésének szabályai (HL L 331., 1979.12.27., 11. o.; magyar nyelvű kiadása 9. fejezet, 1. kötet, 79. o.)

26 A Tanács 86/560/EGK tizenharmadik irányelve (1986. november 17.) a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról – a hozzáadottérték-adónak az ország területén nem honos adóalanyok részére történő visszatérítésének szabályai (HL L 326., 1986.11.21., 40. o.; magyar nyelvű kiadása 9. fejezet, 1. kötet, 129. o.)

27 A Tanács 91/680/EGK irányelve (1991. december 16.) a hozzáadottérték-adó közös rendszerének kiegészítéséről és a 77/388/EGK irányelv módosításáról, tekintettel a fiskális határok megszüntetésére (HL L 376., 1991.12.31., 1. o.; magyar nyelvű kiadása 9. fejezet, 1. kötet, 160. o.)

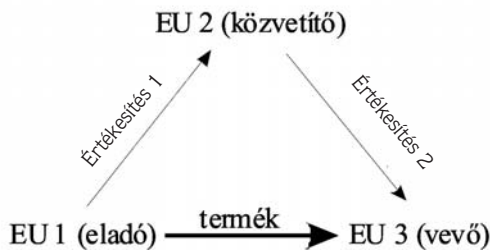
28 A Tanács 92/111/EGK irányelve (1992. december 14.) a 77/388/EGK irányelv módosításáról és a hozzáadottérték-adó tekintetében az egyszerűsített eljárás bevezetéséről (HL L 384., 1992.12.30., 47. o.; magyar nyelvű kiadása 9. fejezet, 1. kötet, 224. o.)

29 A Tanács 95/7/EK irányelve (1995. április 10.) a 77/388/EGK irányelv módosításáról és a hozzáadottérték-adó tekintetében új egyszerűsítési intézkedések bevezetéséről – bizonyos adómentességek alkalmazási köre és azok végrehajtásával kapcsolatos gyakorlati intézkedések (HL L 102., 1995.5.5., 18. o.; magyar nyelvű kiadása 9. fejezet, 1. kötet, 274. o.)

A célország elvén alapuló előírások új terminológiát vezettek be a tagállamok közötti termékértékesítésekre vonatkozóan: ami az egységes piac létrejötte előtt egy másik tagállamból származó termékimport volt, az az átmeneti áfa-rendszer szóhasználatában a Közösségen belülről történő (IC; *intra-community*) termékbeszerzés nevet kapta. Ez ingó dolog adásvételét jelenti egyik tagállamból a másik tagállamba történő szállítással vagy elküldéssel kombinálva, bizonyos feltételek fennállása mellett. Ellentétpárjaként pedig a Közösségen belüli értékesítés váltotta fel a tagállamok közötti termékexportot. Tehát a Közösségen belüli adóalanyok egymás közötti forgalma elviekben nem minősül exportnak és importnak, de a szabályozás lényegében azonos a korábbi export-import-szabályozással. Ha EU1 illetőségű adóalany ad el egy EU2 illetőségű adóalanynak, az EU1-nek honi áfa-fizetési kötelezettsége nincs, azaz áfa nélkül értékesít, de visszaigényelheti a saját beszerzéseiben kifizetett EU1 szerinti áfát. Az EU2 adóalany pedig önbevallással rendezi az adott vásárlásra az EU2 áfa-törvény szerint előírt adót (a fordított adózás egyik fajtája), és ugyanezen bevallásban vissza is igényelheti, ha azt tovább értékesíti, hiszen amikor továbbadja árrésével növelten, akkor újra adófizetési kötelezettsége keletkezik. Az adóalanyok egymás közötti, az előbbieket szerint adóteher nélküli forgalmát adminisztratív úton lehet követni: rendszeresen le kell jelenteni a más tagállamba adó nélkül átszállított áruk értékét, mennyiségét, fajtáját stb. Onnan lehet tudni, hogy a vásárló a másik tagállamban áfa-adóalany, hogy az adó nélküli vásárláshoz fel kell mutatni a vevő *EU-s adószámát*. Ha ilyenrel nem rendelkezik, az eladó nem jogosult áfa nélkül eladni. Tehát ha a Közösségen belüli adóalany más tagállam nem adóalanya felé értékesít, akkor a vevő az eladó adóalany tagállamának adómértékét viseli.

Ehhez kapcsolódnak az úgynevezett *poligon ügyletek* (kettőnél több szereplős), ami leggyakrabban a *háromszögügyletet* jelenti. A Közösségen belüli termékbeszerzés új fogalma miatt szabályozni kell azt is, hogy hogyan alakul a teljesítés helye, és melyik tagállamban keletkezik adófizetési kötelezettség, ha egy másik tagállami illetőségű közvetítőn keresztül történik a beszerzés. Ilyen lehet például, amikor a vevő egy másik tagállambeli adóalanyt bíz meg egy termék beszerzésével, melyet számára közvetlenül a harmadik tagállamból szállítanak le.

Az egységes piac áruinak és szolgáltatásainak szabad mozgása érdekében a hatodik irányelv erre az esetre egy egyszerűsített szabályt állapít meg, ahol a közvetítőnek nem kell bejelentkeznie a vevő tagállamába, továbbá az általa teljesített, Közös-



1. ábra. Háromszögügylet

ségen belüli termékbeszerzés adómentes lesz. Ebben az esetben a teljesítés helyének azt a tagállamot kell tekinteni, ahol a vevőt nyilvántartásba vették, amennyiben nem igazolja, hogy e beszerzése tekintetében az általános szabályban meghatározott teljesítési hely³⁰ szerinti tagállamban már teljesítették az adókötelezettséget. A vevő az adót gyakorlatilag a Közösségen belüli termékbeszerzés szabályai szerint fizeti meg, tehát fizetendő és levonható adóként is feltünteteti nyilvántartásában. A különbség csak annyi, hogy az adókötelezettség alapja nem a beszerzés, hanem a közvetítő helyett megfizetett adó. E kedvező szabály hiányában a lánc közepén álló adóalanyok adóalanyként regisztrálnia kellene magát a lánc végén álló vevő tagállamában, és ott megfizetni az adót egyszer a Közösségen belüli beszerzés után, másodszer pedig egy belföldinek minősülő termékértékesítés után. Ellenben még ebben az esetben sem származna egyetlen tagállamnak ebből többletbevétele, mivel a közvetítőnek nincs tényleges adófizetési kötelezettsége a beszerzés után, hiszen levonási jogát – az általános szabályok szerint – a továbbértékesítés miatt gyakorolhatja. Tehát valójában csak az adminisztráció (nyilvántartás, adóbevallás, bejelentkezés, esetleg pénzügyi képviselő) költsége és mennyisége nőne meg. Így – e többlet-terhek beépülésével – a tagállamok közötti közvetítés megrágná, nehézkessé válna, ami torzítaná az egységes piac működését. Sajnálatosan ez az egyszerűsítés azonban csak a háromszög-ügyletekre vonatkozik, és analóg módon nem alkalmazható a *négyszögügyletekre*. Bár az a feltétel teljesül, hogy a termék közvetlenül az eladótól a vevőhöz kerül, de az nem, hogy a közvetítőtől rögtön a vevőhöz. Így minden az általános szabályok alapján történik. EU2-nek adóalanyként be kell jelentkeznie EU3 tagállamába, és EU3-nak is a vevőébe (EU4). Mindkét közvetítő (EU2, EU3) megfizeti az adót egyszer a Közösségen belüli beszerzés után, másodszer pedig egy belföldinek minősülő termékértékesítés után. A tagállam számára ez sem jelent többletbevételt, mivel a termékbeszerzés után a közvetítőknek nem keletkezik adófizetési kötelezettségük. Megoldást jelenthet, ha az ügyet háromszögügyletbe hasonlítva alakítják, úgy, hogy az egyik közvetítő bejelentkezik az eladó tagállamába, vagy a másik közvetítő a vevő tagállamába. Így már csak három tagállam közötti lesz az ügylet.³¹

Az Európai Unióban az *adó mértéke* is különösen izgalmas kérdés, mert az egységes piac hatékony és rendeltetésszerű működését csak olyan közösen kialakított mechanizmus képes biztosítani, amelyben az adókulcsok – legfontosabb mozgatórugó – is összehangoltak. Valószínű, hogy egy egységes adótábla és adómérték bevezetése egyszerűsítene, átláthatóbbá tenné az összefázisú forgalmi adó alkalmazását, ellenőrzését, továbbá az *adósemlegesség* követelményét³² is tökéletesebben teljesítené. A tagállamok részéről azonban érthető a szembenállás, mivel a nemzeti adószabályozás jelentősen befolyásolja – még ha csak közvetett módon is – a számukra egyenlő (kedvező) versenyhelyzet megteremtését és a kiegyensúlyozott gazdasági fej-

30 A Közösségen belülről történő termékbeszerzés esetén a teljesítés helyének a termék feladásának vagy a fuvarozásának rendeltetési helyét kell tekinteni.

31 Dr. Óry Tamás: Az Európai Unió adójoga; Osiris, 2003., 84–89. o.

32 Dr. Szloboda Alíz: A magyar áfa-szabályozás változásai az uniós csatlakozás tükrében; Európa Füzetek 17., a Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa, 2003., 22. o.

lődést mind tagországi, mind a kis- és nagyvállalati szinten. A legnagyobb és legtöbb vita, eltérés a hozzáadottérték-adóval kapcsolatban az Európai Unión belül ebben a kérdésben van. Megoldása a közeljövőben sem várható, tekintettel arra, hogy az egységes kulcs meghatározásához – egyelőre – egyhangú döntés szükséges. A hatodik irányelv itt csak keretszabályokat állapít meg: a hozzáadottérték-adó mértékét a tagállamok az adóalap egy meghatározott százalékában szabják meg, lehetőséget hagyva még arra is, hogy bizonyos áruk és szolgáltatások esetén ettől eltérjenek. A Római Szerződés célkitűzése, az egységes belső piac eszméje azonban ennél pontosabb, átláthatóbb rendszer kívánt meg. Az 1992-ben elfogadott módosító, 92/111/EGK irányelv kimondja, hogy 1993. január 1-jétől 1996. december 31-ig a Közösség normál adókulcsot alkalmaz, amelynek mértéke nem lehet kevesebb 15 százaléknál. Egyes esetekben azonban lehetővé tesz kedvezményes, de 5 százaléknál nem kisebb adókulcsot (pl. földgáz, villamos áram, vízszolgáltatás, egészségügy, utasszállítás, élelmiszerek, könyvek, kulturális és szórakoztató eseményre szóló belépőjegyek, művészeti szolgáltatások, szállodák, sportesemények, sportlétesítmények, temetkezés stb.). Az 1991 előtt bevezetett kedvezményes adókulcsok megmaradhatnak az átmeneti időszakokra is, de 12 százaléknál nem lehetnek kevesebbek. 1996-ban nem történt meg a nagy változás, még az 1999-es új irányelv is fenntartotta a korábbi rendszert, amelynek valószínűsíthető oka a tagállamok és a gazdasági szféra erre irányuló nyomása, ellenállása. Az EU-ban a normál áfa-kulcs átlagos mértéke 19,564 százalék, amihez Franciaország közelít a leginkább 19,6 százalékkal. Dániában, Svédországban a legmagasabb (25 százalék) és Luxemburgban a legkisebb (15 százalék) az áfa mértéke. A kedvezményes adókulcsok legtöbbje egyébként nem felel meg az EU irányelvi rendelkezéseinek, mivel sok 5 százalék alatti kulcs fordul elő. A 25 tagállam közül 13 ország nem tartja be a kedvezményes adókulcsra vonatkozó rendelkezéseket. Ezek közül 8 nem is 2004-ben csatlakozott az Európai Unióhoz.³³ Tehát a jogkövetési mutató így mindössze 48 százalék. Ha az összes kedvezményes kulcsot vesszük figyelembe, akkor ez az érték 67 százalék. Amennyiben a nevezőbe az általános adókulcsot is beleszámítjuk, akkor 78,8 százalékot kapunk. Ezek a jelenségek további problémákat hordoznak, mivel a jogi szabályozás az esetek elhanyagolható részében teszi csak kötelezővé, hogy annak fennállását, értékelését, megfeleléséget és ellenőrzését az európai központi vezetés értékelje. Következésképpen a tagállamok játéktere a nemzeti érdekek érvényesítésére alig szűkül be az elmúlt évtizedekben. Ha az egységes kulcsban nem is tudnak megállapodni a tagországok, egy hatékony rendszert kidolgozhatnának annak érdekében, hogy legalább az eddigi követelményeknek feleljen meg mindegyik tagállam hozzáadottértékadó-rendszere. Az eltérések mozgatórugója a tagállamok költségvetésében keresendő, azaz, hogy mennyire költséges az adott ország, mely feladatokat kívánja közpénzből ellátni. Egyéb gazdasági összefüggést szinte lehetetlen megállapítani, mivel a tagállami adótáblákat³⁴

33 Forrás: az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal honlapja (www.apeh.hu), és Structures of the taxation systems in the European Union, Data 1995–2002, Eurostat 2004.

34 European Commission: VAT Rates Applied in the Member States of the European Community; Doc/1803/2006 és in BDO Global Coordination B.V.: VAT in Europe 2005.

figyelembe véve a hozzáadottérték-adó mértéke nincs összefüggésben sem az ország nagyságával, sem a gazdaság fejlettségével, erősségével, sem GDP-szintjével, továbbá azzal sem, hogy mióta tagja az EU-nak.

A 27 tagú Európai Unióban a legszembetűnőbb probléma a jelenlegi, meglehetősen bonyolult, nemzetenként eltérő, számos kedvezményes kulccsal működő áfa-rendszer. A Bizottság ennek megreformálását szorgalmazza. A 2007. július 5-én közzétett jelentés alapján még 2010-ig érvényben maradhatnak a 2004-ben csatlakozott tagállamok által használt kedvezményes kulcsok.³⁵ A Bizottság számos áttekintő tanulmányt³⁶ készített a kedvezményes áfa-kulcsok összeurópai hatásáról, amelynek célja széles körű vita indítása, és a jelenlegi rendszernél egyszerűbb és átláthatóbb, makrogazdasági szempontból is kedvezőbb szabályozás megteremtése. Az elképzelés szerint az egységes piac szempontjából országonként egy áfa-kulcs alkalmazása lenne a legkedvezőbb, amely amellett, hogy egyszerűsítene a jelenlegi szabályozást, növelné a fogyasztók jólétét, csökkentené a közös piac működésében megfigyelhető torzulásokat, valamint az üzleti szféra számára az áfa-rendszerhez való alkalmazkodás költségét is. A tanulmány ugyanakkor elismeri, hogy jelentős gazdasági előnyök származhatnak abból is, ha bizonyos termékekre vagy szolgáltatásokra csökkentett áfa-kulcsokat használnának a tagállamok. Bár a derogációkkal és nemzeti kedvezményekkel tarkított, sokszor áttekinthetetlennek tűnő szabályozás valóban igényli az egyszerűsítést, a reform számos tagállami érdeket sért, mivel a kormányokat egy nagyon hatékony politikai eszköztől fosztaná meg.

Az átmeneti áfa-rendszernek nevezett, 1993. január 1-jétől a 91/680/EGK irányelv alapján életbe léptetett szabályozás egyes területeken már megvalósítja az eredet szerinti adózást, de túlnyomórészt az azt megelőző, az export-import ügyletekre épülő rendelkezések vonásait viseli magán. Az átmeneti áfa-rendszert megalkotása idején csak 1996 végéig kívánták érvényben tartani, de az erre vonatkozó jogforrás szövege már eredetileg úgy fogalmazott, hogy az átmeneti berendezkedést automatikusan meghosszabbítottnak kell tekinteni addig, amíg a Tanács meg nem alkotja a végleges szabályok alkalmazásához szükséges irányelveket. Hosszú távon továbbra is az eredet szerinti adózáson alapuló közösségi áfa-rendszer felállítása a cél, mivel ez felelne meg leginkább az egységes piac elvárásainak. Az utóbbi években azonban hivatalos állásponttá vált, hogy az elkövetkező öt-hat évben csak a mai szabályok kisebb átalakítására, egyszerűsítésére, modernizálására lehet számítani.³⁷ Ebből az következik, hogy a tagállamok ragaszkodnak kialakult áfa-rendszerükhöz, és annak teljes megváltoztatásának időpontját minél későbbre szeretnék halasztani. Az elmúlt tíz év és napjaink EU-s joganyaga alapjaiban nem változtatta meg a fenti állapotot, pusztán részletszabályokkal egészíti ki az eddigi vívmányokat. Ilyen például a használt cikkek, a műalkotásokra, a gyűjteményi tárgyakra és a régiségek-

35 <http://www.euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=4245>

36 Pl. A kibővített Európa: tények és remények, The Economist, Economist Intelligence Unit 2007.

37 Tárnoki Péter: Az európai egységes piac általános forgalmi adó szabályai; Európa Füzetek 2., A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa, 2003.; 4. o.

re vonatkozó *94/5/EK irányelv*,³⁸ a távközlési szolgáltatásokat érintő *1999/59/EK irányelv*,³⁹ valamint a *2004/79/EK irányelv*,⁴⁰ amely a Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia csatlakozása miatti változtatásokat foglalja magában.⁴¹

A Tanács *1798/2003/EK rendelete*⁴² szabályozza a hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködést. A jogszabály háttérében az áll, hogy a tagállamok határain átnyúló adókijátszás és adókikerülés mind nemzeti, mind uniós költségvetési veszteséghez, illetve az igazságos adóztatás elvének megsértéséhez vezet, valamint a tőkemozgások és a versenyfeltételek torzulását okozhatja, következésképpen befolyásolja a belső piac működését. A hozzáadottérték-adó kijátszásának leküzdéséhez minden tagállamban az erre vonatkozó rendelkezések alkalmazásáért felelős – a jogszabályban pontosan meghatározott és felsorolt – közigazgatási hatóságok szoros együttműködésére van szükség. E célból a rendelet megállapítja azokat a szabályokat és eljárásokat, amelyek alapján a tagállamok illetékes hatóságai együttműködnek és legkésőbb három hónapon belül átadják egymásnak a hozzáadottérték-adó helyes megállapításához szükséges adatokat, kialakítva így egy közösségi információs hálózatot.

A Tanács 2006. november 28-án fogadta el a *2006/112/EK irányelvet*⁴³ a közös hozzáadottértékadó-rendszerről, hatályok kívül helyezve a korábbi *77/388/EGK*, azaz a hatodik áfa-irányelvet. Jelenleg ez a jogszabály foglalja össze az uniós általános forgalmi adó rendszert. A 414 cikkből álló irányelv – XII. melléklete, a Megfelelési táblázat szerint⁴⁴ – alapjaiban és részleteiben is érintetlenül hagyta a korábbi viszonyokat, pusztán érthetőbbé, átláthatóbbá, egységes szerkezetűvé tette az eddigi szabályozást.

A fentiekből kitűnik: áfa- és adóharmonizáció tekintetében egyelőre az irányelv a legalkalmasabb eszköz, egyfelől, mert a cél eléréshez vezető utat a tagállam maga

38 A Tanács 94/5/EK irányelve (1994. február 14.) a közös hozzáadottértékadó-rendszer kiegészítéséről és a 77/388/EGK irányelv módosításáról – használt cikkekre, művészeti tárgyakra, gyűjteménydarabokra és régiségekre vonatkozó különleges rendelkezések (HL L 60., 1994.3.3., 16. o.; magyar nyelvű kiadás 9. fejezet, 1. kötet, 255. o.)

39 A Tanács 1999/59/EK irányelve (1999. június 17.) a távközlési szolgáltatásokra alkalmazandó hozzáadottértékadó-szabályok tekintetében a 77/388/EGK irányelv módosításáról (HL L 162., 1999.6.26., 63. o.; magyar nyelvű kiadás 9. fejezet, 1. kötet, 324. o.)

40 A Bizottság 2004/79/EK irányelve (2004. március 4.) az adózásról szóló 2002/94/EK irányelv Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia csatlakozása miatti alkalmazásáról (HL L 168., 2004.5.1., 68. o.)

41 Magyarországon a hozzáadottérték-adóról az általános forgalmi adóról szóló, 2007. évi CXXVII. törvény rendelkezik, amely teljes mértékben összhangban áll a közösségi előírásokkal.

42 A Tanács 1798/2003/EK rendelete (2003. október 7.) a hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködésről, valamint a 218/92/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 264., 2003.10.15., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 9. fejezet, 1. kötet, 392. o.)

43 A Tanács 2006/112/EK irányelve (2006. november 28.) a közös hozzáadottértékadó-rendszerről (HL L 347., 2006.12.11., 1. o.)

44 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:347:0001:0118:HU:PDF> (2008. 02.02.)

határozza meg, másfelől, mert a tagországok is leginkább ezt a formát támogatják. Feltehetően leginkább nemzetgazdasági érdekek állnak ennek háttérében, ami adójogi vonatkozásban az Európai Unióban alkalmazott *szubszidiaritás elve* (EKSz. 5. cikk) és a *diszkrecionális hatáskörök ütközését hozza magával*. A probléma ugyanis az, hogy a szubszidiaritás elve alapján azokban a kérdésekben, amelyek nem tartoznak a kizárólagos hatáskörbe, az unió csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani.⁴⁵ Ugyanakkor a diszkrecionális hatáskörbe tartozik a négy alapszabadság és az egységes piac megvalósítása, továbbá azok a területek – például a versenyjog –, amelyek összefüggnek e céllal, szintén az EU kizárólagos jogalkotási hatáskörébe tartoznak. Ennek feloldására – az 5. cikkel és a tagállamok érdekeivel összhangban – a 95. cikk (2) bekezdése adózás tekintetében felmenti a Tanácsot azon kötelezettsége alól, hogy fogadja el a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó azon intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése.⁴⁶ Az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának vonatkozásában a tagállamok adójogszabályai kiemelt jelentőségűek, és véleményem szerint a tagországok nem tudják – vagy inkább nem is akarják – kielégítően megvalósítani a belső piacot, mert az érdekeik sérelmét is jelentené. A versenysemlegeség érdekében ugyanakkor egyértelműen indokolt, hogy az uniós intézményrendszer hatékonyabban lépjen fel az eltérésekkel szemben.

3. Az uniós költségvetés

Az EKSz. 269. cikke úgy rendelkezik, hogy – az egyéb bevételek sérelme nélkül – az uniós költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni. Az Európai Unió négyféle saját bevétellel rendelkezik: a tagországi vámbevételekkel, a mezőgazdasági lefölözésekkel (együttesen: tradicionális források), GNP- és VAT-alapú befizetésekkel. Utóbbi, azaz az áfa-alap kiszámítása három részre osztható:

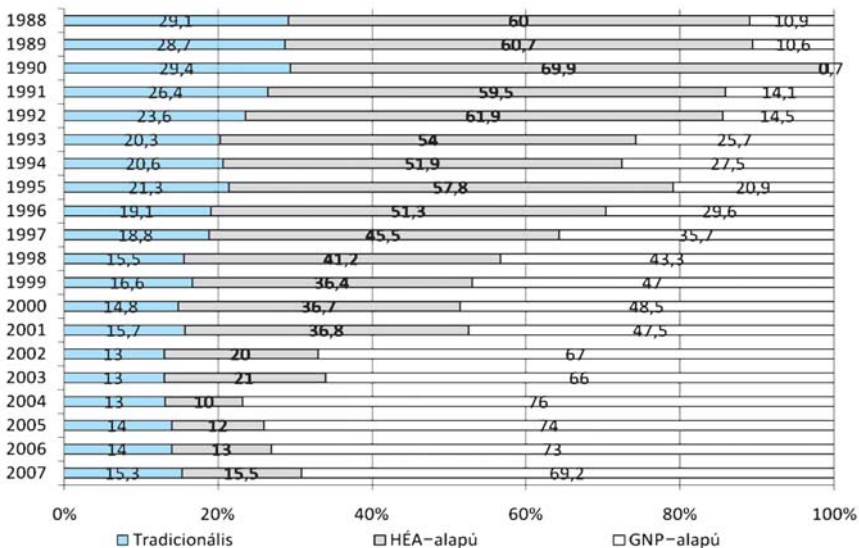
- nettó áfa-alap: a korrigált, pénzforgalmilag kimutatott (összesen befolyt, bruttó) áfa-bevételek;
- köztes áfa-alap: az előbbi összeg elosztva a statisztikai adatok alapján kiszámított, súlyozott átlagos áfa-kulccsal;

⁴⁵ Az EK-Szerződés 95. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésével kapcsolatos uniós intézkedések nem vonatkoznak az adózásra, a személyek szabad mozgására, valamint a munkavállalók jogaira és érdekeire vonatkozó rendelkezésekre.

⁴⁶ Az EKSz. 95. cikkének (1) bekezdése értelmében, „ha a szerződés másként nem rendelkezik, a 14. cikkben meghatározott célkitűzések megvalósítására – a 94. cikktől eltérve – a következő rendelkezéseket kell alkalmazni. A Tanács a 251. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megteremtése és működése. (2) Az (1) bekezdés nem vonatkozik az adózásra, a személyek szabad mozgására, valamint a munkavállalók jogaira és érdekeire vonatkozó rendelkezésekre.”

- harmonizált áfa-alap: az előbbi összeg korrigálva úgy, hogy eredményeként megkapjuk azt az összeget, amelyet az uniós jogszabályi környezetben a magyar áfa-rendszer szerint kapnánk.

Ezt a rendszert a 70/243/ESZAK, EGK, EURATOM tanácsi határozat⁴⁷ vezette be, alkalmazására 1975. január 1-jétől került sor. Az eljárási, számítási és végrehajtási szabályokat a hatodik irányelvre figyelemmel az 1553/89/EGK rendelet⁴⁸ szabályozza. A befizetett összeg a harmonizált áfa-alap és az egységes ráta szorzata.⁴⁹ Fontos szabály, hogy a tagállam áfa-alapja, amelyből kiszámítjuk a befizetés volumenét, legfeljebb a GNP 50 százaléka lehet, a meghaladó részt nem terheli e kötelezettség. E korlátra azért volt szükség, mert a tapasztalatok és elemzések szerint ez a forrás a szegényebb tagállamok számára fejlődésükre gátló hatással bír, regresszív adó volt.⁵⁰ Magyarország már a csatlakozás előtt vállalta, hogy a harmonizált áfa-alap meghatározásához szükséges számításokat elvégzi, 2004-től ez már befizetési kötelezettséget is jelent. Az unió 2008-as költségvetés-tervezete szerint Magyarország áfa-alapú befizetése 404,912 millió euró (103,2546 milliárd forint)⁵¹.



Forrás: *Jutta D. Haug: Report on the situation concerning the European Union's own resources in 2004; Committee on Budgets, 2004. 10. o. és www.eur-lex.europa.eu*

2. ábra. Az Európai Unió költségvetésének bevételei a források %-os megoszlása szerint

47 70/243/ECSC, EEC, Euratom: Council Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources (HL L 94., 28.4.1970, 19. o.)

48 A Tanács 1553/89/EGK, Euratom rendelete (1989. május 29.) a hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről (HL L 155., 1989.6.7., 9. o.; magyar nyelvű kiadvány 1. fejezet, 1. kötet, 197. o.)

49 Ennek maximális mértéke 1 százalék. 2002-ben ez a ráta 0,75 százalék volt, 2005-ben 0,5 százalék.

50 Részletesebben lásd: Vicze Klára–Halász György Imre–Homonnay Ádám: Gondolatok az Európai Unió költségvetésének áfaalapú befizetéséről; Pénzügyi Szemle 2002/11–12., 1044–1049. o.

51 Az Európai Unió 2008-ös pénzügyi évre vonatkozó költségvetés-tervezete; www.eur-lex.europa.eu

Az unió költségvetésében a tradicionális források 1988 óta mindig 30 százalék alatt voltak, és fokozatosan csökkent jelentőségük a bevételek között, a legutóbbi években 12 százalék körül mozog értékük. A VAT-alapú befizetések 1970-ben majdnem 70 százalékot, az 1980-as évek végén még 60 százalékot foglaltak el az összes forrásokhoz képest. A GNP-alapúak 1988–89-ben csak 10–11 százalékát tették ki a költségvetésnek. Annak ellenére, hogy az elmúlt években a GNP-s korlátot bevezették, és a maximum rátakulcsot 1,4-ről 1 százalékra csökkentették, az arány 2004-re már 14,4 százalékra emelkedett. Az elmúlt 19 év során a VAT-alapú forrás az egynegyedére csökkent, a GNP-alapú pedig meghétszereződött.⁵² Az arányok azonban nem mutatják, hogy ez valójában mekkora összeget jelent. 2007-ben az EU költségvetésének bevétele 114,28 milliárd euró volt⁵³, ez körülbelül 29 143 milliárd forint, ami nagyjából öt-hatszorosa a hazainak.

4. Összegzés és távlatok

A forgalmi adó hozzávetőlegesen Kr. e. 2000-től napjainkig számos változáson ment keresztül, de lényeges vonásait – azaz, hogy közteher, és a kereskedelmi forgalmat meghatározó termékértékesítéshez, szolgáltatásnyújtáshoz, exporthoz és importhoz kapcsolódik – mégis mindvégig megőrizte, így csak elnevezése, tárgyköre és működési mechanizmusa módosult az adott kor igényeinek megfelelően. Mára meghódította szinte valamennyi nemzeti pénzügyi és költségvetési rendszert, továbbá az Európai Unióban is különösen jelentős helyet foglal el a költségvetés és a négy szabadság megvalósulása tekintetében. Az EU-s hozzáadottértékadó-rendszer közel négy évtizedes múltra tekint vissza. 1957, illetve az 1967-es első áfa-irányelv bevezetése óta a Közösség, illetve az unió számos eredményt ért el a közösségi adóharmonizáció megvalósításában, ennek ellenére az áfa-rendszer továbbra is *átmeneti* állapotban van, ami egyfajta jogbizonytalanságot von maga után az EU-ban. Az adott helyzet a tagállamok jelentős mértékű ellenállásának a következménye, amely egyrészt azt jelenti, hogy nem kívánnak egységesebb adórendszert kialakítani, másrészt jogrendszerükbe sem építik be a közösségi – leginkább irányelvi – rendelkezéseket, vívmányokat; harmadrészt derogációt kérnek és kapnak még indokolatlan körülmények között is. E hiányosságok és ellentmondások mégsem veszélyeztetik a Római Szerződésben foglalt célkitűzéseket. Az egységes belső piac megfelelően működik: a négy alapszabadság egyre inkább érvényesül, a tagállamok közti verseny lényegében tiszta, és az EU gazdasága harmonikusan fejlődik. Sőt, a hozzáadottértékadó-rendszer a legkialakultabb, *legszabályozottabb* jogterület a többi adófajtához képest. A forgalmi adón belül az adminisztrációs, számlázási, külkereskedelmi szabályok a legösszehangoltabbak. Ugyancsak kiépültek tekinthető a tagállami adóhatóságok közötti együttműködés, információcsere, amelynek lényeges elemei – például a kettős adózás elkerülése – már korábban is léteztek államközi szerződések szintjén.

⁵² Jutta D. Haug: Report on the situation concerning the European Union's own resources in 2005; Committee on Budgets, 2005., 10. o.

⁵³ Az Európai Unió általános költségvetése a 2007-es pénzügyi évre; www.eur-lex.europa.eu

Az Európai Unió forgalmi adóra vonatkozó szabályozása 1993 óta még a mai napig is az *átmeneti rendszer* keretein belül működik, amelynek legfőbb ismérve a származási ország szerinti adóztatás elvének megőrzése és alkalmazása. Ez a rendszer torzítja az egységes belső piac működését, mivel a kereskedelmi forgalom irányát sok esetben az egyes tagállami adószabályok, és nem a valós gazdasági célok határozzák meg. A számos módosító irányelv ezt csak elhanyagolható mértékben lazította a rendeltetési elv bevezetésével egyes esetekre. Az Európai Bizottság 1996-ban egy öt fázisból és három csomagból álló munkaprogram keretében tett javaslatot a végleges áfa-rendszer kiépítésére.⁵⁴ Még ebben az évben elkészült – a második fázis keretében – „A közös áfa-rendszer” című munkaanyag. 1998-ra már mind az öt fázis lezárult, és a program megvalósítása terén bizonyos lépések is történtek. Ennek ellenére az elmúlt évtized jogalkotási folyamata és vívmányai áttörést mégsem eredményeztek, pusztán néhány részletkérdésről rendelkeznek. A forgalmi adókat érintő legújabb harmonizációs terveket a Bizottság *COM(2000)348*-as számú stratégiai dokumentuma tartalmazza, amelynek célja a jelenlegi áfa-mechanizmus tökéletesítése és a végleges rendszer bevezetése.⁵⁵

A *közeljövőben* várhatóan csak az adminisztratív kötelezettségek lazulnak, ami esetleg egy *közösségi központi adóhivatal* létrehozásában fog megnyilvánulni.⁵⁶ Valószínűleg, mint minden centralizáció, ez is a hivatalnoki apparátus növekedését eredményezi majd. Emellett az így beszedett hozzáadottérték-adó újraelosztását is szabályozni kell a későbbiekben, ami bizonyosan sok ellenállásba fog ütközni, mivel a tagállamok nemzeti államháztartási bevételeinek számottevő részét képezi a forgalmi adó, és ennek a költségvetésből kiesett összegnek a pótlására nehéz új forrásokat találni. Már a hatodik (*77/388 EKG*) irányelvben megfogalmazódott egy *áfa-bizottság* felállítása, amelynek részletszabályai szintén ebben a stratégiai dokumentumban szerepelnek. A testület különösen az adólevonási jogot, a termékértékesítés helyét, az áfa-mértékeket érintő kérdéseket rendezné. Erre azért lesz lehetősége és meghatározó befolyása, mert a stratégiai dokumentum leglényegesebb rendelkezése, hogy a bizottság számára szabályozási funkciót állapít meg, határozatai így kötelezők lennének az Európai Bizottságra. Az így kialakítandó végleges hozzáadottértékadó-rendszer lényeges vonásai sokban nem fognak változni, hiszen azoknak a Római Szerződés, illetve az alkotmányszerződés alapelveivel, cikkeivel kell összhangban lenniük. A változás bizonyára az egységesítésben lesz lemérhető, például azonos adóalap, adólevonási jog, adómentesség bevezetése mindegyik tagállamban, továbbá az *adósemlegesség* fogalmának nem pusztá deklarációja, hanem tényleges tartalma szerinti kivitelezése. Ennek megvalósítása a legnagyobb kihívás, mivel csak a tagállami adóhatárok EU-n belüli végleges felszámolásával lehet létrehozni egy olyan piacot, ahol minden ügylet ugyanúgy adózik. Az *alkotmányszerződés* az uniós intézményeknek szélesebb, erősebb teret állapított volna meg. A 2007–2008-as változások eredménye-

54 Földes Gábor: Adójog; Osiris, 2004., 119–121. o.

55 Dr. Óry Tamás: Adóharmonizáció az Európai Unióban; Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma, 2004., 18. o.

56 Dr. Rácz Ildikó: Nemzetközi adózás; Perfekt Rt., 2002., 176. o.

ként valamelyik szerv – leginkább az Európai Bizottság – várhatóan már megteszi azokat a szükséges intézkedéseket (például egy hatékony nyilvántartási, ellenőrzési és egy szigorú szankciós rendszer kiépítésével), amelyek a tagállamok közötti eltéréseket orvosolják. A Parlament és a Tanács szerepe az átmeneti adórendszer egységessé, állandóvá alakításában – a jelenlegihez képest – jelentősen megnő, mivel jogalkotásuk még inkább függetlenné válik a tagállamok nemzeti céljaitól, továbbá az egyszerűbb eljárások miatt könnyebben lehet hatékony, konkrét európai törvényeket, európai kerettörvényeket és más jogszabályokat (európai rendelet, európai határozat, ajánlás, vélemény) elfogadni. Tehát a későbbiekben az unió tagországainak egyre kevesebb játéktere marad a nemzeti érdek érvényesítésére.

A *távoli jövőre* vonatkozóan nagy a valószínűsége annak, hogy az unió minden tagja komolyan is gondolja az európai egységet, és ennek megfelelően vesz részt annak kiépítésében. Jelenleg ellentmond ennek, hogy az EU a kezdetek (az 1960-as évek második fele) óta még mindig az adósemlegesség megvalósításán fáradozik, több-kevesebb sikerrel. Valójában csak a tagállamok hatékony együttműködésén és integrációs magatartásán múlik, hogy kialakuljon egy egységes és versenysemleges EU-adórendszer, ahol kezdetben (5–10 év múlva) a közvetett adók, különösen a hozzáadott-érték-adó szabályozása és különösen kulcsa egységes lesz mindegyik tagországban, majd pedig (10–15 év múlva) a közvetlen adók is elveszítik nemzeti karakterüket. Ebben a folyamatban azonban már Magyarország is tevékenyen részt vesz, különösen, hogy az adóügyekért Kovács László személyében most magyar biztos felel.

Világviszonylatban az egységes forgalmi adó gondolata még elvi szinten is mérész álmodozásnak tűnik. Ennek egyik legkirívóbb eleme az Amerikai Egyesült Államok, ahol nincs szövetségi áfa-szabályozás, vagy Ausztrália, ahol nincs áfa, mégis jól működik a gazdaságuk, és nem érdekeltek bevezetni újabb közterhet. A nemzetközi pénzügyi szervezetek (OECD⁵⁷, IMF⁵⁸, WTO⁵⁹) sem állítanak fel erre vonatkozó követelményeket, és jelenleg csak kétoldalú, illetve néhány többoldalú nemzetközi szerződés rendezi a felek közötti vitás kérdéseket. Igaz, az exporttámogatás egyik alapköve az áfa-mentesség vagy -visszaigénylés, de már ennek adminisztrációja, visszautalási sebessége és különösen az import vámja eltérő versenyhelyzetet eredményez.

57 Az OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development; Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) a fejlett piacgazdaságú országok 1960-ban alapított legjelentősebb szervezett nemzetközi fóruma, amelynek célja a fenntartható gazdasági növekedés, a magasabb szintű általános foglalkoztatottság és életszínvonal megteremtése, továbbá a tag- és nem tagállamok, illetve nemzetközi szervezetek (pl. EU) közötti gazdasági kapcsolatok élénkítése. Jelenleg 30 tagja van, Magyarország 1996-ban csatlakozott. Honlapja: www.oecd.org.

58 Az IMF (International Monetary Fund; Nemzetközi Valutaalap) a nemzetközi pénzpiac és hitelforgalom legkiemelkedőbb szervezete, amelyet 1944-ben alapítottak Bretton Woods-i egyezményben. Hazánk 1985 óta tagja.

59 A WTO (World Trade Organisation, Kereskedelmi Világszervezet) a nemzetközi gazdasági-kereskedelmi kapcsolatokat befolyásoló szervezet. 1994-ben jött létre a GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény; 1947) uruguayi fordulóját (1992–93) követően. Magyarország 1973 óta tagja (GATT).

RÉTI TAMÁS

A román gazdaság és az Európai Unió

A román gazdaság számára a várható európai uniós tagság szilárd viszonyítási pont volt. A hosszú ideig tartó gazdasági hanyatlás, a magas infláció és az erőteljes mértékben leértékelődő árfolyam korszaka után megindult a stabilizációra és liberalizációra irányuló következetesebb gazdaságpolitika. A 2000-es évek elejétől a makrogazdasági mutatók már magas gazdasági növekedést, folyamatos dezinflációt és külföldi működő tőke fokozódó beáramlását mutatják. A tagság előtti gazdasági fellendülés együtt járt az üzleti szféra számára kedvező környezet létrehozásával, amelynek során a kormányok sikeresen növelték az ország presztízsét azzal, hogy folytatták a gazdaság nemzetközi integrálódását, bevezették az egyenadót és pénzreformot hajtottak végre. Az EU-tagság elnyerését követő időszakban a gazdaság sebezhetősége erősödött, mivel nőtt a külső hiány, az infláció emelkedett, és a költségvetési deficit is nagyobb lett. A reál- és a nominális konvergencia folyamatát megnehezíti számos tényező, mint az állami intézmények rossz működése, a kisebbségben levő, gyenge kormányzati hatalom, a köztársasági elnökkel folytatott hatalmi harc és az idén tartandó választások. Az uniós tagság nem helyettesíti a szükséges és koherens piaci reformokat, amelyek nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy az ország az uniós alapokat hatékonyan használja fel.

Románia tagfelvételi kérelmét 1995 júniusában adta be, és az Európai Unió Miniszterek Tanácsa 1999 decemberében hozta meg a döntését a tárgyalások megkezdéséről. Az Európai Bizottság 2004-es jelentésében ismerte el a piacgazdaság működését, ugyanakkor kétségét fejezte ki a tekintetben, hogy Románia képes lesz megbirkózni az unióban érvényesülő versennyel. A brüsszeli európai csúcstalálkozó 2004 decemberében támogatta a felvételi tárgyalások befejezését, és 2007. januárt jelölte meg a belépés időpontjául. A 2005 áprilisában aláírt csatlakozási megállapodás védzáradékot helyezett kilátásba – a gazdaság, a belső piac, a büntetőjog és a belépés egy évvel történő esetleges elhalasztására vonatkozóan –, ha Románia 2007. január elsejére még nem tudja teljesíteni a tagság követelményeit. A következő évben az Európai Bizottság két monitoring jelentést hozott nyilvánosságra, amelyek elismerték, hogy Románia 2007-től képes lesz teljesíteni a tagságból eredő kötelezettségeket.

A román gazdaság a csatlakozó országok között utolsóként kapta meg a „működő piacgazdaság” elismerést. Az 1990-től kezdődő időszakban a gazdaság rendkívül hosszan tartó és mély válságon ment keresztül. A gazdasági visszaesés és a magas infláció jellemezte az 1990 és 1993, illetőleg az 1997 és 1999 közötti éveket. Az 1990 előtti korszak egyetlen pozitív hozadéka a nagyon alacsony külföldi adósság volt, aminek elérése érdekében a gazdaság és a társadalom rendkívül magas árat fizetett.

Belépés előtti gazdasági fellendülés

A piacgazdaságra történő átmenet a kilencvenes évek első kétharmadában nagyon ellentmondásos és következetlen volt. A legnehezebb és fájdalmas piaci reformokat a jobbközép kormány kezdte el bevezetni még 1996-os választási győzelmét követően. Beindult a gazdasági fellendülés és felerősödött a dezinflációs folyamat. A gazdaságpolitikában a folyamatosság érvényesült, dacára annak, hogy 2001 és 2004 között balközép, majd 2005-től jobbközép kormány került hatalomra.

A román kormány 2007 elején, az EU-ba való belépés után elfogadta a 2007–2013-ra szóló nemzeti stratégiai programot. A fejlesztési tervnek a makrogazdaságra vonatkozó része az elmaradottság mértékét hangsúlyozza: eszerint 2005-ben, egy főre jutó vásárlóerő-paritáson számolva, Románia az unió 25 tagországa átlagánál egyharmadát produkálta, az újonnan belépett tagországokénak pedig 55 százalékát. 2001 és 2006 között a gazdaság teljesítménye lényegesen javult: a magas GDP-növekedést a szárnyaló beruházások és a magánfogyasztás indukálta. Ezen időszak alatt a bruttó hazai termék éves átlagos emelkedése 6 százalék volt, amely a gazdasági egyensúly erősödésével járt együtt. A fogyasztói árak évi átlagos növekedése ebben az időszakban 34,5 százalékról 6,6 százalékra mérséklődött. Jelentős fordulat következett be a költségvetési kiadásoknak a bruttó hazai termékhez viszonyított arányában: 40 százalékról 34,8 százalékra apadt. A költségvetési hiány az európai uniós számbavétel szerint 3,3 százalékról 1,9 százalékra esett. Az államadósság kevesebb, mint felére csökkent, a GDP-hez viszonyított aránya 26 százalékról 12,4 százalékra hanyatlott. Pozitív változások történtek a nettó külföldi működő tőke beáramlásában is, amelynek nagysága 2001-ben 1,3 milliárd eurót tett ki, 2006-ra már 8,7 milliárd euróra bővült. A gyors fejlődés azonban egyre nagyobb folyó fizetési mérleghiánnyal járt együtt, a külföldi adósságállomány is gyorsan emelkedett. A folyómérleg deficitje 5,5 százalékról 2006-ra 10,4 százalékra nőtt. Kedvező fordulat történt a lej árfolyamában. A román valuta hivatalos árfolyama a kilencvenes évek folyamán drámai mértékben zuhant. Az amerikai dollárhoz képest a hivatalos árfolyam 1991-ben 76 lejt, 2003-ban pedig 33 ezer lejt mutatott. Ezután azonban elkezdődött a lej értékének erősödése. A jobbközép kormány 2005 júliusában pénzreformot hajtott végre, bevezette az úgynevezett „erős lejt”, ami az árfolyam utolsó négy számjegyének levágását jelentette.

Ezt megelőzően a kormány 2005 januárjában adóreformot hajtott végre, amely során a személyi jövedelemadót és a nyereségadót egységesen 16 százalékban határozta meg. A kormány céljai közé tartozott az üzleti környezet javítása, a magántevékenység ösztönzése és a feketegazdaság visszaszorítása. A korrupció korlátozását szolgálta az állam gazdasági tevékenységének csökkentése, az állami szolgáltató monopóliumok privatizálása, egy részüknek külföldi tulajdonba kerülése.

A 2007–2013-as időszakra elkészült kormányzati stratégiai program a stabil nemzetközi környezet fennmaradását prognosztizálta. Feltételezte azt, hogy az ország uniós tagsága felgyorsítja a gazdasági növekedést, amelynek következtében csökken a fejlettségbeli lemaradás az unió régi tagországaival szemben. A szerke-

1. táblázat. Az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank 2007-es mutatószámai

	Bulgária	Csehország	Magyarország	Románia
Nagyvállalatok privatizációja	4,0	4,0	4,0	3,7
Kisvállalatok privatizációja	4,0	4,3	4,3	3,7
Vállalatok szerkezeti átalakulása	2,7	3,3	3,7	2,7
Árliberalizáció	4,3	4,3	4,3	4,3
Kereskedelem és valutarendszer liberalizációja	4,3	4,3	4,3	4,3
Versenypolitika	2,7	3,0	3,3	2,7
Bankreform és kamatláb-liberalizáció	3,7	4,0	4,0	3,3
Telekommunikáció	3,3	4,3	4,0	3,3
Villamos energia	3,7	3,3	4,0	3,7

Forrás: EBRD, *Strategy for Romania 2008*, London, www.ebrd.org/about/strategy/country/romania/draft.pdf

zetátalakítást tekintve Románia nagyobb fejlődést ért el az árak, a kereskedelem és a valutarendszer liberalizálása terén, lassabban történnek viszont a változások a hatékony piaci intézmények megteremtésében. Erre utalnak az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank 2007-ben készült mutatószámai (1. táblázat), amelyek a sikerességet 1-től 5-ig növekvő skálán jelzik.

Radikális átalakulás ment végbe a kilencvenes évek második felétől abban az irányban is, hogy a magántulajdon súlya dominánssá vált, erősödött a gazdaság nyitottsága, a bankszektorban meghatározóvá váltak a magánbankok (döntően külföldi pénzüintézetek), sikerült a bankok követelésállományát megtisztítani a lejárt adósságoktól, és gyorsan fejlődött a magánszektor hitelfelvevő kapacitása. Érdekes viszont, hogy a kezdeti évek erőteljes hanyatlása után újra növekedett az ipari foglalkoztatottak aránya. Természetesen az időközben bekövetkezett ipari növekedés már piacképesebb szerkezetben zajlott, komoly mértékben a külföldi befektetések hatására. Az államilag szabályozott árak köre azonban még mindig jelentős maradt.

2. táblázat. Szerkezeti és intézményi változások Romániában (százalékában)

	1995	2001	2003	2006
Magánszektor aránya a GDP-ben	45,0	65,0	65,0	70,0
Szabályozott árak aránya az összes árban	18,0	17,6	21,5	20,6
Külkereskedelem aránya a GDP-ben	49,0	64,1	66,7	65,3
Az ipari foglalkoztatottak aránya	28,6	18,9	25,2	35,0
Lejárt banki hitelek aránya	37,9	3,5	1,5	1,8
Állami bankok eszközeinek aránya	84,3	45,4	40,6	5,9
Magánszektornak nyújtott hitel aránya a GDP-ben	7,8	8,7	13,7	26,3

Forrás: EBRD, *Transition Report, 2007*, London, www.ebrd.org/country/sector/econo/stats/sci.xls

Az EU-tagság egy éve: folytatódó fellendülés és növekvő egyensúlytalanság

Miután a legnehezebb és leginkább fájdalmas piaci reformokat a kilencvenes évek második felétől kezdődően a román kormányok folyamatosan hajtották végre, a 2000-es éveket már inkább a teljesítmények javulása jellemezte. A várhatóan bekövetkező tagság egyre fontosabb horgonyt jelentett a befektetők és a fogyasztók számára. Sikeres privatizációs műveletek zajlottak a bank- és biztosítói szférában, az olajiparban és a feldolgozóiparban. A befektetői optimizmus és növekvő bizalom csökkentette a korábban súlyos kockázati prémiumot, és ennek következtében az eladásra kerülő vagyontárgyak értéke emelkedett, a privatizációs bevételek nőttek, az ingatlanárak magasabbak lettek. Az általánosan javuló üzleti környezetben kedvező hatású volt, hogy az Európai Unió 2002 januárjában a román állampolgárok számára eltörölte a vízumkötelezettséget, ami hozzájárult ahhoz, hogy a korábban is már megindult munkaerő-kivándorlás sokkal nagyobb méretet öltson. Ennek két hatása lett: az egyik a munkanélküliség mint nagyon súlyos szociális probléma enyhülése, a másik pedig a külföldi vendégmunkások egyre nagyobb pénzátutalásai. Kedvezőtlen hatásként mutatkozott meg viszont a szakképzett munkaerő hiánya.

A gazdaság teljesítményében 2006 közepétől kialakultak, majd felerősödtek olyan tendenciák, amelyek a korábban már javuló stabilitást veszélyeztették. A Nemzetközi Valutaalap 2006 őszén és 2007 őszén is megfogalmazta aggodalmát a növekvő egyensúlytalanság miatt. Változás következett be a korábban hosszú évekig pozitív nemzetközi környezetben is. Az IMF mellett az Európai Bizottság is bírálta a román kormány túlságosan laza költségvetési és jövedelmi politikáját. A kritika szerint a költségvetés túlságosan expanzív jellegűvé vált. A hiány 2005-ben még csak a GDP 0,8 százalékát tette ki, de 2007-ben már annak 2,7 százalékára emelkedett. Számos oka volt annak, hogy a kormány növelte a kiadásait. Az egyik a gazdaságnak az unió többi tagországához viszonyítottan még mindig nagyon alacsony fejlettségével kapcsolatos. A felzárkózás, a reálkonvergencia követelménye kormányzati befektetéseket igényel az infrastruktúrában, az oktatásban, az egészségügyben és még sok más területen. Ráadásul az államadósság GDP-hez viszonyított alacsony aránya (12 százalék) a hitelfelvétel alapuló növekedésnek tág mozgásteret biztosított. Gondot okozott azonban a költségvetés kiszámíthatósága a tervezést és a végrehajtást illetően. A 2007-es költségvetés végrehajtása során kiderült, hogy a bevételeket túltervezték az áfa-típusú adókat és az Európai Unióból érkező támogatásokat illetően. A bérek nagyon gyors növekedése a vártnál nagyobb bevételt eredményezett a személyi jövedelemadónál. A tervezetthez képest nagyobb lett a szociális juttatásokra, támogatásokra és bérjellegű juttatásokra fordított kiadás. A kormányzati kiadások növekedését két tényező alapvetően befolyásolta: az egyik, hogy 2008 választási év (ekkor tartják az önkormányzati és a parlamenti választásokat), a másik a kormánypártok kisebbségi pozíciójából fakad – ráutaltak az ellenzéki Szociáldemokrata Párt támogatására a parlamentben. A következetes, reformorientált gazdaságpolitika végrehajtását komoly mértékben akadályozza az a válság, amit a „paloták háborújaként” szoktak emlegetni, vagyis a köztársasági elnök populista, anti-

liberális politikája és ellenséges viszonya a miniszterelnökkel és annak kisebbségi kormányával szemben.

A kormány által kidolgozott és a parlament által elfogadott 2008-as költségvetés még inkább elszakad a valóságtól. A tervezett bevételeknek a bruttó hazai termék 39,3 százalékára kellene emelkedniük, ami a 2006-os kiadásokhoz képest 7,5 százalékpontos bővülést jelentene. A bevételi oldalon a kormány nagyarányú adó- és járuléknövekedést tervezett, amihez jelentős forrásokat remél az EU strukturális alapjaiból. Valószínűbb azonban, hogy a gazdaság lassul. Mivel 2008 választási év, ezért a kiadási oldalra még nagyobb nyomás nehezedik. Komoly teher a már végrehajtott és a még várható nyugdíjmelés. Szociális szempontból a kormány szándéka érthető, hiszen a nyugdíjak szintje rendkívül alacsony.

További egyensúlyi feszültség a folyó fizetési mérleg magas és egyre növekvő hiányából fakad. A deficit 2006-ban a bruttó hazai termék 10,4 százalékát tette ki, 2007-ben pedig már meghaladta annak 14 százalékát. A súlyos hiány oka a külkereskedelmi mérleg deficitje volt, ezen belül az import nagyon gyors bővülése és az exportnövekedés lassulása. Ez utóbbit negatívan befolyásolta a lej árfolyamának felértékelődése 2004 vége és 2007 júliusa között, valamint a bérmunka jellegű kivitel visszaesése. Az importot a belföldi kereslet húzta magával. Kedvezőtlen volt, hogy a folyómérleg hiányát a külföldi működő tőke beáramlása csak csökkenő mértékben fedezte. Fontos tétel viszont a külföldön dolgozó vendégmunkások hazautalása. A nettó folyó átutalások összege 2007-ben hasonló volt az előző évihez, 4,9 milliárd euróra rúgott. A folyó mérleg hiányát főleg külföldi hitelfelvételből finanszírozták.

A Román Nemzeti Bank a túlzottan emelkedő belső keresletre a pénzügyi politikájával reagált: az alapkamat a 2007 júniusában kialakult 7 százalékhoz képest 2008 márciusától már 9 százalék. Ez a lépés összefüggött a gyorsuló inflációval: 2007 decemberében az előző év azonos időszakához képest a fogyasztói árak 6,6 százalékkal voltak magasabbak, 2008 februárjában az áremelkedés már 8 százalékot tett ki az előző év februári adathoz képest. Mindez ellentétben állt a nemzeti bank által meghirdetett inflációs célokkal, amely 2007-re 4+/-1 százalékot tervezett. Nem valósult meg a központi bank 2005 augusztusában bejelentett új pénzügyi stratégiája, amely az inflációs várakozásokat a közvélemény számára hatékonyan kommunikált inflációs célokkal akarta letörni. A gyorsuló áremelkedés mögött több tényező együttes hatása is meghúzódott. A szárazság miatt a mezőgazdaság az elmúlt 25 év legrosszabb termelési eredményét produkálta, 2005-höz képest teljesítménye negyedével esett vissza. A termelэшhanyatlás és az Európai Unióval szembeni agrárvámok eltörlése következtében Románia nettó mezőgazdasági importórrá vált. Néhány ágazatban a nagyon magas növekedés is felfelé hajtotta az árakat. Ezek között első helyen kell megemlíteni az építőipar teljesítményének több mint egyharmados bővülését. Kétszámjegyű volt a termelés emelkedése a szállítóeszközök, az építőanyagok, a kommunikációs eszközök és a dohánytermékek esetében. Ehhez képest visszaesett a termelés több korábbi húzóágazatban, így a ruhaipar, a kőolajipar, a bőr- és cipőipar esetében. Az ipari munkatermelékenység javulása jelentős mértékben elmaradt a munkaerőköltség emelkedése mögött.

3. táblázat. Makrogazdasági mutatók alakulása

	2006	2007	2008 (előrejelzés)
Egy főre jutó GDP (EUR)	4500	5390	5820
GDP éves növekedése %	7,7	6,0	5,4
Fogyasztói árak emelkedése (dec./dec.) %	4,9	6,6	5,8
Munkanélküliségi ráta éves átlag	5,4	4,3	4,2
Lej/EUR év végén	3,38	3,61	3,85
RNB-alapkat (dec.)	8,75	7,50	9,50
Folyó fizetési mérleg a GDP %-ában	-10,3	-14,0	-14,8
FDI/GDP %	9,3	6,0 (becslés)	4,8
Költségvetés hiánya a GDP %-ában	-1,7	-2,7	-3,0
Államadósság/GDP	17,6	18,1 (becslés)	18,5
Külső adósság/GDP	29,3	31,2 (becslés)	34,8

Forrás: UniCredit Group, CEE Quarterly 01/2008, Vienna és saját becslés

A gazdaság túlfűtötté vált, 2007 negyedik negyedévében a GDP növekedése 6,6 százalékra gyorsult, míg az egész évi átlag 6 százalék volt. Az uniós tagság következtében a külföldi befektetések gyorsan emelkedtek, megugrottak a banki kölcsönök, és folytatódott a külföldről származó hazautalások beáramlása. A munkanélküliségi ráta 2007 decemberében az előző évi 5,2 százalékról 4,1 százalékra hanyatlott, ami mögött nagyon erős regionális eltérések húzódtak meg. A hivatalosan regisztrált foglalkoztatottak száma az ország lakosságához képest nagyon alacsony, mindössze 4,7 millió. Az alacsony hazai foglalkoztatást magyarázza a 2–4 millió főre tehető külföldi munkavállaló, a nyugdíjasok nagyon magas száma és a jelentős fekete foglalkoztatottság. Az építőiparban a munkaerőhiányt 170 ezer főre becsülik. A munkaerőköltségek emelkedését jelzi, hogy 2008 januárjától a minimálbér 500 lejre emelték (140 euró), és az év közepén 540 lej minimálbér várható a 2007-es országos kollektív szerződésben megállapított 440 lejhez képest. A bérek növekedésében a fordulatot mutatja, hogy míg 2006 folyamán az átlagos ipari reálbérek növekedése számottevő mértékben elmaradt az ipari munkatermelékenység emelkedése mögött, 2007 első három negyedévében már ezzel ellentétes tendencia érvényesült.

Külföldi működőtőke-befektetések alakulása

Az egy főre jutó működőtőke-befektetések 1999 és 2006 között nagyon jelentős mértékben, a korábbi szint hatszorosára emelkedtek. A gyors növekedés ellenére a romániai szint a szomszédos kelet-közép-európai országokénak csak mintegy 35 százalékát teszi ki. A felzárkózási folyamat 2004-től gyorsult fel. A teljes külföldi befektetett tőkeállomány 80 százaléka az Európai Unióból származik. Az összes tőke mintegy fele három országból, Ausztriából, Hollandiából és Németországból ér-

kezett. Az előzetes 2007-es adatok azt jelzik, hogy a tőkebeáramlásban lassulás következett be, a háromnegyedévi adatok szerint – a bruttó hazai termékhez képest – a 2006-ban mért 8,4 százalékhelyett 6,5 százalékhelyi tőke érkezett. A lassulás fő oka a privatizációs jellegű bevételek mérséklődése. A korábbi években ugyanis a teljes FDI mintegy fele irányult a közművekbe, a bankokba és az építőiparba. Bár még vannak eladásra váró állami tulajdonú vagyontárgyak, de a privatizációs értékesítések döntő része már befejeződött. Lényeges változás következett be a tőkebefektetések ágazati szerkezetét tekintve, elmozdulás látható az alacsony bérköltségű, bér munkajellegű tevékenységek felől a magasabb hozzáadott értékű típusú termelés irányába. A befektetőket vonzza a viszonylag nagy piac, az életszínvonal gyors emelkedése, a jelentős kielégítetlen kereslet, és ennek következtében az elérhető magas hozam. A pénzügyi szolgáltatások területén és a biztosítási piacon a külföldi tőkeálmány a GDP-hez viszonyítva 2003 és 2006 között megnégyszereződött. Ám a befektetések növekedésének legnagyobb haszonélvezője a feldolgozóipar lett. Bár az exportban még mindig magas a ruházati és a bőripari termékek aránya, de részesedésük az ázsiai verseny miatt erősen csökken, és a bérköltségek emelkedése nyomán a romániai piac vonzereje a tőkebefektetők számára hanyatlik. Ezzel szemben a közlekedési eszközök gyártó ágazat, ezen belül a gépjárművek és hajók gyártása könnyelhetette el a legnagyobb tőkebefektetéseket. Románia mint exportplatform jelentősége, a gépjárműgyártásban, a villamosgépiparban, valamint a telekommunikációs eszközök gyártásában növekszik. A feldolgozóipari kivitel nagyobb részét már a külföldi tulajdonban levő vállalatok állítják elő. A 2007-ben befektetett 7 milliárd eurónyi működő tőke 45,9 százaléka újrabefektetett profit és tőke volt, 54,1 százaléka pedig vállalaton belüli hitel.

Az ország vonzerejét mutatja, hogy a Nokia Németországból Kolozs megyébe telepítette át a mobiltelefonok összeszerelését. A zöldmezős beruházás jelentős számú felsőfokú végzettségű munkaerő alkalmazását igényli. Várható, hogy a Nokia gyár betelepülését külföldi beszállítói is követik. További nagyobb befektetők közé tartozhat az osztrák Voest Alpine, amely 7 milliárd euró értékben tervezi acélmű építését. Románia Bulgáriával, Törökországgal és Ukrajnával versenyez a befektetés megszerzéséért. Felmerült, hogy a Daimler-Benz Romániába telepíti egyes Mercedes-típusok gyártását, de 2008 márciusában úgy tűnik, hogy ez mégsem valósul meg. A Ford autógyár 57 millió euróért 72,4 százalékos részesedést szerzett Craiovában a volt Daewoo-gyárban. Ezenkívül vállalta, hogy 675 millió euró értékben beruház, és a dolgozók számát 3,9 ezerről 7–9 ezerre növeli. A romániai autópiacon nagyon gyorsan fejlődik, 2007-ben az újautó-eladások száma 23 százalékkal bővült. Az autókivitel 122 ezer, a behozatal 250 ezer darabot tett ki.

Gondot okoz azonban a megfelelő képzettségű munkaerő hiánya és – ennek következtében – a bérköltségek gyors növekedése. Mivel a bérköltségek emelkedése meghaladta a munka termelékenységét, a lej reálárfolyama 2007 közepéig növekedett. Az év második felétől azonban elkezdődött a lej leértékelődése, ami az erősödő egyensúlyi feszültségekkel indokolható. A lej átlagos euróárfolyama 2007 júliusában 3,13 volt, ami 2008. március közepére 3,76-ra esett. A nemzetközi megítélés romlását mutatta, hogy a Fitch hitelminősítő 2008. januárban stabilról negatív-

ra rontotta az ország kilátásait, ami elsősorban a nagyon magas folyó fizetési mérleghiánynak a következménye. A Standard and Poor's 2007 őszén stabilról negatívra változtatta az ország megítélését, elsősorban a közalkalmazotti bérek gyors emelkedése és az erősödő politikai instabilitás miatt. A lej iránti bizalom gyengülését mutatja az is, hogy a nem kormányzati szektor által külföldi devizában felvett hitelek aránya gyorsan emelkedik, és 2008. februárban az összes hitel 55 százalékát tette ki.

Uniós alapok a konvergencia felgyorsítása érdekében

A 2007 és 2013 közötti időszakban Románia 30 milliárd euró értékben kaphat támogatást a strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból. A mezőgazdaságban 7,5 milliárd euró jutna a termelés versenyképességének növelésére és a falusi környezet életminőségének javítására. A közlekedés 4,5 milliárd euró támogatásban részesülhet, amelynek nagy részét autópályák építésére, vasútvonalak korszerűsítésére, utak, vasútállomások, hidak rekonstrukciójára lehetne felhasználni. Regionális fejlesztésre 3,7 milliárd eurót irányoztak elő, ami a helyi infrastruktúra fejlesztését, egészségügyi létesítmények modernizációját szolgálja. Az emberi erőforrás fejlesztésére 3,5 milliárd eurót fordítanak, környezetvédelemre pedig 4,5 milliárdot.

A fejlesztések megvalósításának akadálya a gyenge intézményi szerkezet. A verseny tisztaságát szabályozó hatóságok ugyanis jelenleg még nem képesek a kormányzati apparátus döntéseit ellenőrizni. Komoly gondok keletkeztek már 2007-ben a mezőgazdasági alapok EU-konform felhasználásában, ami majdnem ezen alapok fel függesztéséhez vezetett. Kérdés, hogy sikerül-e lényegesen javítani a kormányzati és a regionális adminisztráció hatékonyságát, erősíteni a koordinációt, javítani a pályázatok előkészítését, politikai konszenzust kialakítani a nagyobb projektek végrehajtására, megteremteni egy erőteljesebb és jobban működő pénzügyi ellenőrző mechanizmust. A román közigazgatás és intézményi szerkezet fejletlensége, átpolitikáltsága, és sok esetben a súlyos korrupció komoly akadálya az EU-támogatások hatékony felhasználásának. Az uniós tagság nem helyettesíti a szükséges piaci reformokat, és önmagában nem garancia arra, hogy a konvergencia megvalósul. Következetes és egyértelmű felzárkózási stratégia nélkül Románia nem tudja hatékonyan kihasználni az uniós tagság által nyújtott előnyöket.

Irodalom

Bucharest Business Week Online, www.bbw.ro/articol_51308/Officials_wait_for_steel_giant_decision.htm 11.03.2008

Commission of the European Communities, Council Opinion on the updated convergence programme of Romania, 2007–2010. ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication

Competitiveness Report Romania, March 2007, Unicredit group, Vienna

- EBRD, Strategy for Romania 2008,
www.ebrd.org/about/strategy/country/romania/draft.pdf
- EBRD, Transition Report 2007, www.ebrd.org/country/sector/econo/stats/sci.xls
ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_11881_en.pdf
- ECFIN Country Focus, FDI in Romania: from low-wage competition to higher value-added sectors, Stefaan Pauwels and Lorena Ionita, Volume 5, issue 3, 8.02.2008
- Economic and Social Evolution of Romania in 2007, Buletin Statistic Lunar nr.12.
www.insse.ro
- Economic Overview Romania, Raiffeisen Research Group, February 2008,
www.Rzb.at/eBusiness/services/resources/media
- Gabor Hunya, Romania: growth slowdown, expanding external imbalance. WIIW Research Report, No. 341, July 2007,
www.wiiv.ac.at/balkan/files/data/Romania.pdf
- http://siteresources.worldbank.org/INTROMANIA/Resources/PSD_final.pdf
- IMF: Romania-Fall, 2007 Staff Visit-Aide Memoire, October 2, 2007,
www.imf.org/external/up/ms/2007/100207.htm
- National Bank of Romania, Inflation Report, February 2008, Year III, No. 11,
www.bnr.ro
- National Strategic Reference Framework 2007-2013, Ministry of Economy and Finance, 2007
http://anaf.mfinante.ro/wps/PA_1_1_15H/static/amcsc/fond_structural/fonduri_structurale...
- Private Sector Development Strategy in Romania after EU Accession, May 2007, Romania outlook for 2007–08, The Economist Intelligence Unit.
www.doingbusiness.ro. Romanian Business Digest 2007
- Romania, Financial Times Special report, March 7 2008, www.ft.com
- Romania, UniCredit Group, CEE Quarterly 01/2008, Vienna
- Romania. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e01108.htm>
- Romania's First year in the EU. Romanian Academic Society, (SAR), Annual report 2008
- World Investment Prospects, Romania, The Economist Intelligence Unit, 2007.
www.sar.org.ro/files/Policy%20memo29_en.pdf
- Ziarul Financiar, www.zf.ro/print_164941.html

Rendhagyó áttörés az uniós rendőrségi együttműködésben?

A Prümi Szerződés uniós jogba ültetése

A Prümi Szerződést 2005 májusában írta alá hét uniós tagállam képviselője azzal az alapvető céllal, hogy szorosabbra fűzze a bűnüldöző szervek közötti együttműködést a DNS-, a daktiloszkópiai (ujjlenyomat-) és a gépjármű-nyilvántartási adatbázisok közötti közvetlen és kölcsönönös hozzáférés lehetővé tételével. A szerződés fő célja a terrorizmus, az illegális migráció és szervezett bűnözés elleni hatékonyabb fellépés. Az ún. prümi határozattervezet pedig nem más, mint néhány uniós tagállam kezdeményezése a Prümi Szerződés, illetve annak jelentős részének uniós jogi keretbe ültetésére. Prüm mára jelképpé lett, legalábbis abban az értelemben, hogy a 2007. évi uniós tervezetek között legmarkánsabban képviseli a tagállamok közötti integráció mélyítését. Jelentősége a bűnüldöző szervek együttműködése tekintetében leginkább a schengeni térség bővítésének a személyek szabad mozgására gyakorolt hatásával hozható párhuzamba. Jelen keretek között arra teszünk kísérletet, hogy bemutassuk a Prümi Szerződés és annak uniós változata, az ún. prümi határozat legfontosabb rendelkezéseit, továbbá röviden felvázoljuk a vonatkozó eljárási rendeket mind a nemzetközi szerződés kihirdetése, mind pedig a tanácsi határozat tanácsi és parlamenti tárgyalása tekintetében.

1. Bevezető

Schengen és Prüm. A két kisváros földrajzilag igen közel fekszik egymáshoz, némi túlzással azt is mondhatnánk, hogy a Rajna két ellentétes oldalán fekszenek. Amennyiben elrugaszkodunk e földrajzi kitekintéstől, az unió napirendjén a Prümi Szerződést gyakran Schengen, pontosabban a SIS¹ III névvel jellemzik. E megközelítést leginkább úgy fogadhatnánk el, hogy a prümi és a schengeni együttműködés ugyanannak az éremnek a két oldala, hiszen mindkettő a szabadságot érinti.

Amikor 2007 végén megnyíltak a szárazföldi és vízi határok a kilenc 2004-ben csatlakozott tagállam és a tizenhárom régebbi tagállam között, nemcsak a portugál elnökség és az Európai Bizottság elnöke fejezte ki örömét és elismerését, hanem sokan közülünk, akik e huszonkét tagállam egyikének állampolgárai vagyunk. Ez pedig azt is jelzi, hogy e kérdésben Európa ismét polgárközelivé vált, több száz millió uniós állampolgár kapcsolattartását, mozgását könnyítette meg, tette szabadabbá az immár 3,6 millió km² területű, belső határok nélküli schengeni térségben.

Ugyanakkor a schengeni együttműködés nagy hangsúlyt fektetett a belső biztonság megerősítésére, a hatóságok közötti információcsere megkönnyítésére. A Prümi Szerződés pedig leginkább e tekintetben hozható rokonságba a schengeni együtt-

1 Schengen Information System, Schengeni Információs Rendszer.

működéssel. A schengeni egyezmény és a Prümi Szerződés is kiváló példái annak, amikor néhány tagállam hagyományos nemzetközi jogi keretben született együttműködése idővel uniós jogi keretet kap, az *acquis* részévé válik.

Prüm esetében ez az időszak igen rövid volt, mert az uniós jogba való ültetés kezdeményezésétől az átültetésről szóló politikai döntés megszületéséig eltelt idő nem volt több hat hónapnál. E rövid idő egyrészt jelzi, hogy a német elnökség mindent megtett a dosszié politikai lezárása érdekében, másrészt felveti annak a kérdését, hogy az európai népképviselői testületek mennyiben és milyen mélységig tudják ellátni alkotmányos kötelezettségüket, az ellenőrző feladatukat. Továbbá felveti annak a kérdését is, hogy hét tagállam miként „irányíthatja” az uniós rendőrségi együttműködést, és ennek módjára miért nem egy közösségi jogi eszközt, például az ún. megerősített együttműködési formát választották.

A következőkben a Prümi Szerződésnek, illetőleg a szerződés ún. harmadik pilléres elemeit az uniós jogba ültető tanácsi határozatnak a legfontosabb rendelkezéseit tekintjük át, különös tekintettel a döntéshozatali eljárás színtereire, ezen belül is magyar Országgyűlésre.² Az eljárási kérdések mellett a leglényegesebb tartalmi kérdéseket, kifogásokat is felvetjük, amelyek akár az európai ombudsman véleményében, akár több parlamenti plenáris és bizottsági ülésen felmerültek.

Előjáróban célszerű összefoglalni a Prümi Szerződés legfontosabb újításának lényegét: a nemzeti DNS-, ujjlenyomat- és gépjármű-nyilvántartási adatbázisok tekintetében lehetővé teszi a meghatározott nemzeti bűnüldöző szervek számára a közvetlen (on-line) és automatikus hozzáférhetőséget a kijelölt nemzeti kapcsolattartó pontokon keresztül.

Mindezek előtt azonban fontos, hogy a témánk szempontjából szükséges mértékben ismertessük az aktuális ötéves bel- és igazságügyi intézkedéscsomagnak, az ún. hágai programnak a vonatkozó elemeit.

2. A hozzáférhetőség elve: a hágai program egyik kulcsprioritása

A 2001. szeptember 11-i egyesült államokbeli és a 2004. március 11-i madridi terrortámadások sürgős közösségi fellépést tettek indokolttá. A 2004 novemberében, az Európai Unió állam- és kormányfóinak csúcsertekezletén elfogadott következtések³ tartalmazták a tamperei program vívmányaira épülő, újabb ötéves program, a hágai program kidolgozásának szükségességét. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségben az EU-nak hatékony választ kellett találni az illegális migráció, az emberkereskedelem és az embercsempészet, valamint a terrorizmus és a szervezett bűnözés teremtette kihívásokra.

2 Az utóbbi időben számos írás, elemzés látott napvilágot, amely a Prümi Szerződés jelentőségével foglalkozik, példálózó jelleggel: Stauber Péter: *A prümi szerződés: kitörés a hozzáférhetőségi csapdából?* Rendészeti Szemle 2007/10, 60–85. o., Bárd Petra: *A prümi szerződés: csapdahelyzet.* Rendészeti Szemle 2007/10., 86–91. o., illetve Margitay-Becht Beáta: *Rugalmas integráció, a Prümi Egyezmény és az Unió jövője.* Európai Tükör 2007/11., 15–34. o.

3 HL C 53., 2005.03.03., 1. o.



Témánk szempontjából az Európai Tanács alábbi következtetése bírnak jelentőséggel: *„A pusztán tény, hogy az információ határokon lép át, nem lehet többé kérdés. 2008. január 1-jei hatállyal az ilyen információk cseréjét a hozzáférhetőség elve tekintetében a lentebb meghatározott feltételeknek kell irányítaniuk (...)”*

A hozzáférhetőség elve (principle of availability) a nemzeti adatbázisokhoz történő kölcsönös hozzáférést vagy azok kölcsönös átjárhatóságát, illetve a már létező központi uniós adatbázisokhoz, mint például a SIS-hez való, az Europol számára is elérhető, közvetlen (on-line) hozzáférés megteremtését jelenti. A következtetések azonban a tagállamok közötti rendőrségi együttműködést forradalmasító eljárás legfontosabb korlátait is tartalmazzák. Ezek a következők:

- az információcserére kizárólag jogszerű feladatok végrehajtása céljából kerülhet sor;
- a kicserélendő adatok sértetlenségét biztosítani kell;
- védelmet kell nyújtani az információforrások számára, és garantálni kell az adatok titkosságát a csere valamennyi szakaszában és azt követően is;
- biztosítani kell az adatokhoz való hozzáférés egységes szabályainak, valamint az egységes technikai szabályoknak az alkalmazását;
- gondoskodni kell az adatvédelem tiszteletben tartásának felügyeletéről és az információcserét megelőző és azt követő megfelelő ellenőrzésről;
- az egyéneket meg kell védeni az adatokkal való visszaéléstől, illetve joguk van a helytelen adatok helyesbítését kérni.

Az Európai Tanács fenti következtetése alapján 2005 májusában fogadta el az Európai Bizottság közleményét a hágai programról, amelynek címe: *„Tíz prioritás a következő öt évre. Partnerség Európának a szabadság, biztonság és jog területén való megújulásáért.”*⁴ A program tíz prioritása közül a hetedik foglalkozik az információhoz való hozzáféréssel. Ennek alapján *„azon információkat, melyekre valamely tagállam hatóságainak a bűnüldözéshez szükségük van, a másik tagállam hatóságai meghatározott feltételekkel rendelkezésére bocsátják.”* A Bizottság a tagállamok adatbázisaihoz való kölcsönös hozzáférés lehetőségét is ide sorolta. E prioritásban a legkényesebb kérdés – mind a mai napig – az adatvédelem és a biztonság közötti megfelelő egyensúly megtalálása. Ezzel kapcsolatban azonban a Bizottság is megállapította, hogy a *„közrend hatékony fenntartását, valamint a határokon átnyúló bűnüldözéssel szembeni fellépést nem akadályozhatják az információcserét szabályozó nehézkes eljárások.”*

A hozzáférhetőség elvének megvalósulására vonatkozó konkrét javaslattal azonban először nem az Európai Bizottság⁵ állt elő, hanem néhány tagállam kötött nemzetközi szerződést alig két héttel a fenti közlemény kibocsátását követően, a Rajnavidéki Prüm városban.

4 COM (2005) 184

5 Az Európai Bizottság 2005 októberében nyújtotta be a Tanácsnak a hozzáférhetőség elve alapján történő információcseréről szóló kerethatározat javaslatát [COM (2005) 490], amely azonban eddig még nem szerepelt sem a Tanács, sem az Európai Parlament napirendjén. Meg kell azonban jegyezni, hogy e bizottsági javaslat a Prümi Szerződésben meghatározott adatkategóriáknál szélesebb körre terjedne ki.

3. A Prümi Szerződés létrejötte, legfontosabb rendelkezései

A Prümi Szerződést a Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság és az Osztrák Köztársaság képviselői írták alá 2005. május 27-én a határon átnyúló együttműködés fokozása, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében

Fontos ismételtlen megemlíteni, hogy a Prümi Szerződés nem uniós jogi aktus, hanem a fenti hét – különben EU-tag – állam között létrejött nemzetközi szerződés.

Legfontosabb újítása, hogy a felek illetékes hatóságai számára egy teljesen automatizált lekérdezési eljárást hoz létre 7/24 rendszerben, azaz heti hét napon és napi huszonnégy órán át közvetlen és kölcsönös hozzáférést tesz lehetővé a nemzeti DNS-, daktiloszkópiai (ujjlenyomat-) és gépjármű-nyilvántartási adatbázisok között, információcserét biztosít a terrorcselekmények megelőzése érdekében. A bűnüldözést hatékonyabbá és gyorsabbá teszi, növelve ezáltal az EU és állampolgárainak biztonságát. Ez különösen azért fontos, mivel a schengeni térség bővülésével „eltűnnek” a belső határok.

A szerződés teljes tartalmának kibontása meghaladná jelen lehetőségeinket, de a nyolc fejezet legfontosabb rendelkezéseinek rövid bemutatását nem mellőzhetjük.

3.1. DNS-profilok, ujjlenyomat- és egyéb adatok

Elsőként tehát a DNS-profilokra, az ujjlenyomat- és egyéb adatokra vonatkozó 2. fejezetről szólunk. Ezen adatok átadása, továbbítása céljából minden szerződő félnek kötelessége kijelölni ún. nemzeti kapcsolattartó pontokat, amelyek pontos feladatait a szerződés végrehajtását biztosító megállapodások tartalmazzák. A DNS-profilok kapcsán ún. nemzeti DNS-elemzési állományokat kell létrehozni, illetőleg megnyitni a bűncselekmények tekintetében végzett nyomozás céljából. Az ezen állományokból származó referenciaadatok rendelkezésre állását szintén a szerződő feleknek kell biztosítaniuk olyan módon, hogy az érintett felismerhető, de nem közvetlenül azonosítható legyen.

Az uniós rendőri együttműködést a szerződés 3., de különösen 4. cikkének rendelkezései tehetik érzékelhetően hatékonyabbá. A DNS-profilok automatizált keresése a nyomozások során lehetővé teszi, hogy a nemzeti kapcsolattartó pontok hozzáférjenek az egymás állományaiban lévő referenciaadatokhoz és összehasonlítsák a DNS-profilokat. Amennyiben az automatizált keresés eredményes, a találatról (*hit*) a keresést végző kapcsolattartó automatizált értesítést kap. Az automatizált értesítés ellenkező esetben is fennáll, tehát ha egy átadott DNS-profil nem egyezik egy másik fél állományában rögzített profillal.

A szerződés egyik legfontosabb technikai újítása az ún. automatizált összehasonlítás (*bulk comparison*), amely lehetővé teszi a nemzeti adatbázisokban tárolt, konkrét személyekhez nem köthető DNS-profilok összevetését is. Erre kölcsönös beleegyezés alapján és kapcsolattartóikon keresztül van lehetőség. Az eljárás azonban –

amint azt a neve is mutatja – automatikus, tehát a profilok átadása és összehasonlítása automatizált módon zajlik.

A daktiloszkópiai adatokra vonatkozó rendelkezések az előbbiekhöz hasonlóak, azaz a szerződő felek biztosítják a nemzeti automatizált ujjlenyomat-azonosító rendszer állományából származó referenciaadatok rendelkezésre állását, valamint a nemzeti kapcsolattartók számára az ezen referenciaadatokhoz való hozzáférést és az ujjlenyomatadatok összehasonlításával történő automatizált keresést.

A harmadik adatkategóriára, a gépjármű-nyilvántartási adatokra vonatkozó rendelkezések szintén a fentiekre emlékeztetnek: nemzeti gépjármű-nyilvántartási adatokhoz való hozzáférés biztosítása, automatizált keresési lehetőség. A keresést teljes alvázsám vagy teljes rendszám alapján, illetve a tulajdonosokra vagy üzemeltetőkre vonatkozó adatok alapján végezhetik.

E fejezet utolsó rendelkezései (14–16. cikk) egy negyedik esetkört, mégpedig a nagyszabású, határon átnyúló események biztosítását érintik. Ez gyakorlatilag nemzetközi sportrendezvények (pl. Európa- és világbajnokságok) és politikai csúcserkezetek (Európai Tanács, G8-ak stb.) szervezésében teszi lehetővé a felek számára személyes és nem személyes adatok átadását a kijelölt nemzeti kapcsolattartón keresztül. Ezen adatok átadása tekintetében általános feltétel a közrend és a közbiztonság fenntartásának célja, ami a személyes adatok esetében kiegészül jogerős ítélet vagy egyéb körülmények követelményével. Ez utóbbi meghatározás igen általános, hiszen minden olyan körülmény értendő alatta, amely „*alapján arra lehet következtetni, hogy az adatalanyok az eseményen bűncselekményt fognak elkövetni vagy veszélyt jelentenek a közrendre és a biztonságra.*” Itt a többi adattípus megőrzése tekintetében annyi az eltérés, hogy az ilyen célra átadott adatokat legkésőbb egy év után törölni kell.

3.2. Intézkedések a terrorcselekmények megakadályozására

A terrorcselekményekkel összefüggésben átadható adatokra vonatkozó korlátok igen tágak, hiszen az adattovábbítás egyetlen szükséges indoka – a nemzeti kapcsolattartó kijelölésén túl – az a feltételezés, hogy az adatalany a terrorizmus elleni küzdelemlről szóló 2002/475/IB tanácsi kerethatározatban⁶ említett tucatnyi bűncselekményi tényállás legalább egyikét el fogja követni. Az átadandó adatok között a „terrorgyanús” elkövetők vezeték- és keresztnéve, a születési helye és ideje, valamint a gyanús körülmény leírása szerepel. Ezen adatok inkább minimumkövetelményeknek tekinthetők, mivel a szerződés nem zárja ki más adatok továbbítását sem.

A terrorcselekmények elleni küzdelem „leglátványosabb” rendelkezései a légi járatokon szolgáló biztonsági tisztokra, az ún. légi marsallokra vonatkoznak. A szerződés nem teremt kötelezettségeket a fegyveres légi marsallok alkalmazása tekintetében, hanem minden szerződő fél maga határoz arról, hogy engedélyezi-e a légi járatainak a fegyveres kíséretet. A fegyveres kíséret alkalmazásának részletes felté-

6 HL L 164., 2002.6.22., 3. o. A bűncselekmények csoportjait a kerethatározat 1–3. cikkei tartalmazzák.

telei vonatkozásában az ún. Chicagói⁷ és a Tokiói⁸ Egyezmény rendelkezéseit kell alapul venni. A biztonsági tisztekkel kapcsolatban a Prümi Szerződés csak annyit rögzít, hogy rendőrségi tisztségviselőnek vagy vele egyenrangú képesítéssel rendelkező tisztségviselőnek kell lennie.

A szerződés pontosan meghatározza, hogy legalább három nappal a járat indulása előtt értesíteni kell írásban a másik felet a biztonsági tiszt alkalmazásáról, és az I. melléklet szerinti adatokat – különösen a járatszámra, a tisztre, az általa a repülőgépre felvitt fegyverre, lőszerre, az utasokra (útlevelszám) vonatkozóan – meg kell adnia.

Fontos hangsúlyozni, hogy a keresési felhatalmazással csak egyedi esetekben és a keresést végző szerződő fél nemzeti jogával összhangban lehet élni.

3.3. Az illegális migráció elleni küzdelemre irányuló intézkedések

Az illegális migráció elleni küzdelem egyik eszközét a menekültáradat forrás- vagy tranzitországainak tekintett államaiba telepített bevándorlási okmányügyi tanácsadók jelentik.

Legfontosabb feladatuk a külképviseletekkel, a határellenőrző szervekkel történő együttműködés, különösen az útlevelekkel, vízumokkal kapcsolatban, valamint a hamis vagy meghamisított dokumentumok felismerésére vonatkozó ügyekben.

A bevándorlás elleni intézkedések másik nagy csoportját a hazatelepítési intézkedésekhez biztosított segítségnyújtás képezi, amely a kijelölt nemzeti kapcsolattartók feladata. Ezen intézkedések alapját a harmadik államok kiutasított állampolgárainak két vagy több tagállam területéről történő kitoloncolására szolgáló közös légi járatok szervezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/573/EK tanácsi határozat⁹ és a légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról szóló, 2003. november 25-i 2003/110/EK tanácsi irányelv¹⁰ rendelkezései adják. Itt különösen fontos a felek együttműködése, egymás kellő időben történő tájékoztatása. A szerződés lehetőséget teremt a harmadik személynek a másik szerződő fél területén keresztül történő hazatelepítésére is. Ebben az esetben annak az országnak, amelynek területén keresztül lezajlik a hazatelepítés, határozatban kell hozzájárulnia az átszállításhoz.

3.4. Az együttműködés más formái

A következőkben felsorolt együttműködési formák (5. fejezet) ugyancsak fontos előrelépést jelentenek az eddigi gyakorlathoz képest, hiszen lehetővé teszik akár az egyik fél tisztségviselője számára a másik fél területén történő igazoltatást, akár azt, hogy például a német rendőr adott esetben akár Franciaország területén is üldözhesse az elkövetőt.

7 A járaton szolgáló biztonsági tisztek alkalmazására a nemzetközi polgári repülésről szóló, 1944. december 7-i egyezmény.

8 A légi járművek parancsnokának a légi járművek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyéb cselekményekről szóló 1963. szeptember 14-i egyezmény.

9 HL L 261., 2004.8.6., 5. o.

10 HL L 321., 2003.12.6., 26. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 233. o.



Az első formát az ún. közös műveletek képezik. Ezek keretében az illetékes hatóságok a közrend és a biztonság fenntartása, valamint a bűncselekmények megelőzése érdekében közös őrzőerőket és más közös műveleteket hajthatnak végre. A küldő állam hozzájárulásával minden egyes szerződő fél önálló hatáskörrel ruházhatja fel a másik szerződő fél közös műveletben részt vevő tisztviselőjét. Arra is lehetőség van, hogy a szerződő felek tisztviselői önálló hatáskörüket a küldő állam jogának megfelelően gyakorolják. Az ilyen önálló hatáskört kizárólag felügyelet mellett és a fogadó állam tisztviselőinek jelenlétében lehet gyakorolni.

A következő együttműködési forma szintén nagyon ígéretes, mert a közvetlen veszély esetén alkalmazható intézkedések értelmében: *„sürgős esetekben valamilyen Szerződő Fél tisztviselői a másik Szerződő Fél előzetes hozzájárulása nélkül is átléphetik a kettejük között lévő határt...”* A határt átlépő tisztviselő egyrészt haladéktalanul értesíti a fogadó államot, másrészt kizárólag addig tevékenykedhet a fogadó államban, amíg megteszi a szükséges védelmi intézkedéseket. Mi történik akkor, ha a határt átlépő tisztviselő intézkedik? Milyen módon emelhetne kifogást az intézkedéssel érintett személy? Erre vonatkozóan garanciális rendelkezést tartalmaz a szerződés, amikor kimondja, hogy a *„fogadó állam felelősséget vállal a határt átlépő tisztviselők által hozott intézkedésekért.”*

Egy másik lehetőség a nagy tömegeket vonzó rendezvények és hasonló jelentős események, katasztrófák és súlyos balesetek esetén történő együttműködés, ide tartozik különösen az információcsere, szakértők küldése és felszerelés biztosítása.

Végül a kérelem alapján történő együttműködés következik, amely a Schengeni Végrehajtási Egyezmény¹¹ rendőrségi együttműködést szabályozó cikkén alapszik. Ezen formák tárháza igen széles, a fontosabbak:

- gépjárművek tulajdonosainak és üzemeltetőinek azonosítása;
- vezetői engedélyekre vonatkozó információk nyújtása;
- tartózkodási engedélyek ellenőrzése; személyazonosság megállapítása;
- fegyverek, gépjárművek és hajók származásának kivizsgálása;
- határokon átnyúló megfigyelés, határokon átnyúló üldözés;
- egyes személyek vallomástételi készségének megállapítása.

3.5. Az adatvédelem szintje, garanciái

A hágai program kapcsán is említett biztonság és adatvédelem közötti, látszólagos ellentétet a szerződés akként oldja fel, hogy a fentebb felsorolt biztonsági, rendőrségi együttműködési formák és az automatikus adatkeresés mellett az adatvédelemre vonatkozó szabályokat is részletesen tartalmazza.

Az adatvédelem minimális szintjét az Európa Tanács adatvédelmi egyezménye¹² fogalmazza meg, és a Prümi Szerződés vonatkozásában mind az automatizált, mind a kézi adatfeldolgozásra vonatkozik.

¹¹ HL L 239., 2000.9.22., 19. o.

¹² Az egyének személyes adataik gépi feldolgozása során való védelméről szóló, 1981. január 28-i egyezmény és annak 2001. november 8-i kiegészítő jegyzőkönyve.

A védelem szintje után a következő garanciális elem az adatfeldolgozás és -kezelés célhoz kötöttsége. Azaz, az átvevő szerződő fél a személyes adatokat kizárólag a szerződés célja érdekében dolgozhatja fel. A célhoz kötöttség például a DNS-profilok vagy az ujjlenyomatadatok esetében azt jelenti, hogy az adatokat kizárólag az egyezés megállapítása érdekében lehet összehasonlítani, semmilyen más célból. Ehhez kapcsolódik az általános dokumentációs kötelezettség, amely a célhoz kötöttség ellenőrzését is megkönnyíti, amikor mind az automatizált, mind a nem automatizált adatátadás és -átvétel¹³ vonatkozásában előírja, hogy a dokumentáció tartalmazza az átadás indokát, az átadott adatokat, az átadás időpontját, valamint a lekérdező szerv és az állományt kezelő szerv megjelölését.

További garanciális elem, hogy a személyes adatok kezelésére csak azon szervek jogosultak, amelyeket a nemzeti jogszabályok erre felhatalmaznak. Azokat az átadott személyes adatokat, amelyeket nem lett volna szabad átadni vagy átvenni, azonnal törölni kell. A jogszerűen átadott és átvett adatokat egyrészt akkor kell törölni, amikor az átadás célja megvalósult, másrészt a maximális időtartam megegyezik az átadó fél nemzeti jogában az adatok megőrzése tekintetében megállapított időtartammal.

4. Nemzetközi szerződésből tanácsi határozat – a német és a portugál elnökség eredményei

4.1. A német elnökség kezdeményezése

Mielőtt rátérnénk arra, miként is került az említett nemzetközi szerződés a magyar jogban kihirdetésre, ki kell térnünk az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködésére, illetőleg vissza kell térnünk a hágai program végrehajtásához.

A Tanács elnöki tisztségét 2007 első felében betöltő Németországnak a harmadik pillérbe tartozó területeken a legfontosabb céljai közé tartozott a Prümi Szerződés uniós jogba átültetése. Erre már a szerződés 1. cikkének (4) bekezdése is lehetőséget ad: *„Legkésőbb három évvel az egyezmény hatálybalépését követően – a végrehajtás tapasztalatainak értékelése alapján, az Európai Bizottsággal folytatott konzultációt követően vagy az Európai Bizottság javaslata alapján, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés rendelkezéseinek megfelelően – az egyezmény rendelkezéseinek az Európai Unió jogi keretébe történő beépítését célzó kezdeményezés benyújtására fog sor kerülni.”* A szerződéshez 2006 decemberében négy tagállam, Olaszország, Finnország, Portugália és Szlovénia csatlakozott, azonban ez még korántsem jelentett hatálybalépést, de különösen nem tapasztalatokban gazdag éveket. A szerződés elsőként 2006. november 1-jén Ausztria és Spanyolország, majd november 23-án Németország tekintetében lépett hatályba, a német elnökség is ennek az – igen fiatal – együttműködésnek a sikereire alapozta ambiciózus törekvéseit.

¹³ A szerződés külön sorolja fel az automatizált és nem automatizált adatátadás, -kezelés dokumentációjának szabályait, de az itt felsorolt adatok mind a két esetben kötelezők.



Mind a tizennyolc hónapos német-portugál-szlovén,¹⁴ mind a hathónapos német elnökségi program¹⁵ a szabadság, biztonság és jog térségére vonatkozó fejezetének egyik hangsúlyos eleme volt a Prümi Szerződés uniós keretbe illesztése. A trió elnökségi programja alapján úgy tűnik, mintha három elnökségen át tartó tárgyalásról lenne szó, a német elnökség már egyértelműbben fogalmaz.

A Prümi Szerződés azonban nemcsak a programok szintjén volt kiemelt jelentőségű az elnökség számára, hiszen az első – informális – miniszteri szintű, Drezdában tartott ülésen, ahol a tagállamok bel- és/vagy igazságügyi miniszterei ültek tárgyalóasztalhoz, az egyik legfontosabb kérdésként szerepelt. Az ülést elnöklő Wolfgang Schäuble szövetségi belügyminiszter a Prümi Szerződés hatétes alkalmazásának eredményeit méltatva kiemelte, hogy a DNS-adatok alapján hozzávetőleg 1500 találatot rögzítettek mind a német, mind az osztrák hatóságok.¹⁶

A kérdés formálisan 2007. február 15-én került a bel- és igazságügyi tanács (BIŰT) napirendjére, ahol szintén első helyen vitatták meg.¹⁷ A szerződéshez csatlakozni szándékozók köre ekkora már kiegészült Bulgáriával, Görögországgal, Romániával és Svédországgal. Azaz a tagországok többsége, 15 tagállam támogatta formálisan is a Prümi Szerződés uniós jogba ültetését.

A Tanács ülésén arról született megállapodás, hogy a szerződés ún. harmadik pillérbe tartozó elemeit egy tanácsi határozat keretében kihirdetnék, ezzel ültetnék be az uniós jogba, ezzel ruháznák fel kötelező erővel. A Prümi Szerződés első pilléres elemeinek elhagyását a német elnökség a mielőbbi megállapodás érdekében tartotta elfogadhatónak, hiszen politikai értelemben mindenképpen kudarcnak számított volna, ha a szerződés lekerül a napirendről, csak azért, mert néhány tagállam gátolja az EU-jogba integrálását.

4.2. A tanácsi határozattervezet legfontosabb „hiányosságai”

A Prümi Szerződést az uniós jogba ültető tanácsi határozat tervezetét a korábban megjelölt 15 tagállam nyújtotta be a Tanácsnak az alábbi címmel: Tanácsi határozati javaslat a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről (a továbbiakban: prümi határozat).¹⁸

14 http://www.eu2007.de/includes/Download_Dokumente/Trio-Programm/triodeutsch.pdf, 56. o. (2008.01.16.)

15 <http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf>, 18. o. (2008.01.16.)

16 http://www.eu2007.de/de/News/Press_Releases/January/0115JIRatPK1.html (2008.01.16.)

17 http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/newsRoom/related.asp?BID=86&GRP=11441&LANG=1&cmsId=352 (2008.01.16.)

18 A javaslat kezdő tanácsi száma 6002/07, amely 2007. február 6-i keltezésű, és néhány ponton eltért a 2007. február 15-én benyújtott 6566/077 tanácsi és 2007/804/CNS intézményközi azonosítóval megjelölt változattól. (A tanácsi szám az ún. 36. cikk szerinti bizottság üléseivel, illetve a nagykövetségi szintű tárgyalásokkal párhuzamosan folyamatosan módosult.)

A javaslat a februári BIÚT-ülésen elfogadott következtetések eredményeként nem teljes egészében veszi át a szerződést, azaz nem tartalmazza a szerződés első pillérbe tartozó területekre vonatkozó következő rendelkezéseit:

- a terrorcselekmények megakadályozása körébe tartozó intézkedések közül a fegyveres légi marsallok és a fegyver, lőszer légi járműre való felvitelének kérését (szerződés 17–19. cikke);
- az illegális migráció elleni küzdeletről szóló 4. fejezetet az okmányügyi tanácsadók kirendeléséről és hazatelepítési intézkedésekről (szerződés 20–23. cikke);
- a közvetlen veszély esetén alkalmazható intézkedések (szerződés 25. cikke).

A február 6-i és a február 15-i javaslat közötti legjelentősebb eltérés a szerződés 25. cikkét illetően, a közvetlen veszély esetén alkalmazandó intézkedések szempontjából áll fenn, ugyanis a későbbi változat már nem tartalmazza ezt a cikket. Amint azt a brit Lordok Háza EU-bizottságának tanulmánya¹⁹ is kiemeli, ezen intézmény megtartása egyértelműen veszélyeztette volna a határozathoz szükséges egyhangúság meglétét. Miért is fontos ennyire ez az intézmény?

A schengeni acquis alapján nem tűnik annyira újnak, hiszen a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 41. cikke is ismeri ezt az intézményt, azonban nem teszi kötelezővé: bilaterális alapon a felek alkalmazhatják. Azaz, míg abban egy lehetőségként szerepelt, addig a prümi határozat esetében főszabály szerint kötelezően érvényesült volna, ami mindenképpen veszélyeztette volna a tárgyalás gyors lezárását. A Lordok Háza a brit kormány sikerének tartja a 25. cikk elhagyását.²⁰

A javaslat nem tartalmazza továbbá az ugyancsak a szerződés 27. cikkében szabályozott, a Schengeni Végrehajtási Egyezmény 39. cikkében szereplő, ún. *kérelem alapján történő együttműködést*, amely a felek hatóságai közötti együttműködés lehetséges formáit az előbbieken ismertetett területeken jelentősen kibővítené.

4.3. A javaslat tárgyalásának (szokatlan) menete

Az első pilléres rendelkezésektől „megfosztott” határozati javaslatot a januári és a februári tanácsulást követően február 27-én nyújtották be az Európai Parlamenthez. Az alkalmazandó eljárást az alapító szerződések jogalapjai határozzák meg. Amennyiben az első pilléres elemek a javaslat részét képezték volna, a jogalap egyrészt az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSz.) IV. címe, másrészt az Európai Uniót létrehozó szerződés (EUSz.) VI. címe lett volna. Azaz, amint arra már több esetben, például a SIS II kifejlesztéséről szóló javaslatok tárgyalásakor sor került, a jogi eszközöket is meg kellett volna kettőzni: tanácsi és európai parlamenti rendelet az első pillérbe tartozó, és tanácsi határozat a harmadik pillérbe tartozó kérdésekre.

¹⁹ Prüm: *an effective weapon against terrorism and crime?* HL Paper 90, European Union Committee, 9 May 2007, 21–22. o. Ebben részletesen kifejtésre kerül a brit kormány óvatos álláspontja a Prümi Szerződésről és annak uniós jogba ültetéséről.

²⁰ Uo. 29. o.



A jogalap jelen esetben az EUSz. 34. cikk (2) bekezdésének c) pontja, amely esetében az EUSz. 39. cikke alapján az Európai Parlamentnek konzultációs, tehát véleménynyilvánítási joga van, azonban a véleménynyilvánításra a Tanácsnak legalább három hónapot kell biztosítania a Parlament számára. Amennyiben a Parlament a minimálisan megjelölhető három hónapon belül nem nyilvánít véleményt, a Tanács a Parlament véleményének hiányában is határozhat.

A Tanács főtitkára az Európai Parlament elnökének címzett levelében azt kérte a Parlamenttől, hogy június 7. előtt fogadja el véleményét. Azaz, a Tanács éppen biztosította a minimális három hónapos határidőt a Parlament számára. Ennél hosszabb határidőt azért nem írhatott elő, mert akkor veszélybe került volna a német elnökség alatti politikai megállapodás a Tanácsban, hiszen az első félév utolsó BIÜT-ülésére június 12–13-án került sor.

E három hónapos határidő azonban azt is jelentette, hogy egyrészt az áprilisi BIÜT-ülésen nem születhetett megállapodás a javaslatról, másrészt a javaslatot nem előterjesztő tagállamok, a nemzeti parlamentek és az Európai Bizottság is némi időt kapott az észrevételek, javaslatok megtételére, álláspontjuk kialakítására. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a javaslat tárgyalásának rendhagyó jellegét nemcsak a gyorsasága adja: egyfelől az Európai Bizottság nem javaslattevőként, kezdeményezőként vett benne részt, másfelől a civil kontroll lehetőségét korlátozták annak ellenére, hogy állampolgári jogokat, adatvédelmi kérdéseket közvetlenül érint. A civil kontroll korlátozása már abban megvalósult, hogy a javaslatához nem készült előzetes hatástanulmány, és az elnökség nem biztosított formális lehetőséget a javaslat benyújtása előtt a civil szervezeteknek véleménynyilvánításra.

4.4. Az európai adatvédelmi biztos véleménye

Az európai adatvédelmi biztos, Peter Hustinx 2007. április 11-én fogadta el véleményét, amelynek három legfontosabb megállapítása az alábbiakban foglalható össze:

Az adatvédelmi biztos először is a választott jogi eszközt bírálja. Nemcsak azért, mert a harmadik pillérben mind az Európai Parlament, mind az Európai Bizottság és az Európai Bíróság hatáskörei korlátozottak, hanem azért is, mert az EUSz. 34. cikk (2) bekezdés c) pontja szerinti határozat nem eredményezhet valódi jogközelítést a tagállamok adatvédelmi szabályaiban. A fenti c) pont szerint a tagállamok határozatokat bármely szerződéses célból elfogadhatnak „*a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését kivéve.*” Ez a prűmi határozat esetében azért is aggodalomra ad okot, mivel a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatokra vonatkozóan nem született még általános érvényű szabályozás, az ún. adatvédelmi kerethatározatról²¹ még mindig nem hoztak végleges döntést. A harmadik pillérben valódi harmonizációt csak kerethatározat írhat elő. Az adatvédelmi biztos szerint valódi jogbiztonságot az teremtené, ha az adatvédelmi kerethatározatot és a prűmi

21 COM(2005) 475 Javaslat: A Tanács kerethatározata a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről.

határozatot egyszerre fogadnák el, és egyértelműen szabályoznák a két jogi eszköz egymáshoz való viszonyát, amelyben a kerethatározat jelentené a főszabályokat, a *lex generalis*-t, a prűmi határozat és más, az EUSz. VI. címe alatt tárgyalt javaslatok pedig – amint az Európai Rendőrségi Hivatalt (EUROPOL) létrehozó határozati javaslat²² eredeti 26. cikkéből is következik – a *lex specialis*, azaz csak a főszabálytól való eltéréseket és kivételeket tartalmaznák.

Az adatvédelmi biztos további kifogása a prűmi határozati javaslat 28. cikkét, a személyes adatok tárolási idejét érintette. E cikk ugyanis nagyon általánosan fogalmaz a tárolás idejével kapcsolatban, és egyetlen konkrét korlátként annyit határoz meg – amint azt fentebb már láttuk –, hogy az átdadó fél nemzeti jogában meghatározott maximális időtartamot nem haladhatja meg. Ez pedig tagállamonként nagyon eltérő, és a határozat ebben nem is irányoz elő közeledést, azaz a status quo megmarad; alkalmanként elmozdulást az átdadó és az átvevő tagállam közötti szorosabb együttműködés jelenthet, de, s ez hangsúlyozandó, kétoldali és eseti alapon.

További hiányosságként értékeli az adatvédelmi biztos, hogy a javaslat nem szabályozza pontosan, hogy mely személyek DNS-adatait kell a nemzeti adatállományokban tárolni. A javaslat 2. cikke annyit ír elő, hogy „[a] tagállamok nemzeti DNS-elemzési állományokat nyitnak és vezetnek a bűncselekmények tekintetében végzett nyomozás céljára.” Továbbá lehetővé teszi az ezen elemzési állományokban tárolt adatok feldolgozását. Azaz, nem korlátozza az érintett személyek körét, az egyetlen korlátozó feltétel az állam irányában, hogy nyomozás érdekében rendelje el a DNS-adatok tárolását. Ezzel kapcsolatban az adatvédelmi biztos megjegyzi, hogy nemcsak a tagállami szabályok különbözősége okozhat majd nehézségeket az alkalmazás során, hanem az arányosság elvének teljesülését sem segíti elő ez a szabályozás. A tagállami gyakorlat kapcsán Nagy-Britannia és Németország példáját hasonlítja össze, és kiemeli, hogy míg a brit DNS-adatállomány több mint hárommillió adatot tartalmaz gyanúsítottokról, elítéltekről, addig a német adatállományoknak csak a súlyos bűncselekmények elkövetőinek DNS-adatai képezik részét. Utal a biztos a Német Szövetségi Alkotmánybíróság egyik ítéletére²³, amely egy enyhébb bűncselekményeket elkövető személy DNS-adatainak rögzítését nem tartotta az arányosság elvével összeegyeztethetőnek. Felvetődik a kérdés, nem lett volna-e ésszerűbb a javaslat 2. cikkében korlátozni az érintett személyek körét annak érdekében, hogy közösségi szinten közelítsék egymáshoz a tagállami jogszabályokat, megkönnyítve ezáltal az alkalmazást, és jobban megfelelvén az arányosság követelményének.

4.5. A prűmi határozat az Európai Parlament napirendjén

A határozat tárgyalására az első helyen kijelölt Állampolgári jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE) áprilisban és májusban folytatta le a bizottsági vitát a prűmi hatá-

22 COM (2006) 817 Javaslat: A Tanács határozata az Európai Rendőrségi Hivatal (EUROPOL) létrehozásáról

23 http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20001214_2bvr174199.html (2008.01.16.)



rozatról és a raportőr, Fausto Correia (portugál, szocialista) jelentéséről, majd május 21-én fogadta el jelentését.

A raportőr munkadokumentuma²⁴ és ezzel együtt a prümi határozat április 23-án került először a LIBE napirendjére. A jelentéstevő a bizottsági vita eme korai szakaszában is megfogalmazta a legfontosabb fenntartásait, amelyek részben megegyeznek az adatvédelmi biztos véleményében foglaltakkal. Ebben a jogalap és a javaslat tárgyalásának módja mellett nagy hangsúlyt fektetett a hozzáférhetőség elvére, illetve a prümi határozat és más harmadik pilléres javaslatok közötti összhang megteremtésére. Különösnek sajnálatosnak tartotta, hogy a pillérrendszer miatt szűkíteni kellett a határozat hatályát. Reményének adott hangot a tekintetben, hogy a jövőbeni uniós intézményi reformok a bel- és igazságügy teljes területét közösségiesítik.

A Jogi Bizottság (JURI) május 2-án fogadta el véleményét, ebben az eredeti jogalap, az EUSz. 34. cikk (2) bekezdés c) pontja helyett a (2) bekezdés b) pontját tartotta megfelelőnek, részben megismételve e tekintetben az adatvédelmi biztos véleményét: a c) pont szerinti határozat természeténél fogva nem eredményezhet jogközelítést a tagállamokban, míg a prümi határozat alapvető célja éppen ez. A helyes jogi eszköz formája ebből következően kerethatározat. A Bizottság hivatkozott az Európai Közösségek Bírósága vonatkozó esetjogára is, különösen az ún. Pupino-ügyben e tekintetben kifejtettekre: *„Először is meg kell állapítani, hogy az EU 34. cikk (2) bekezdése b) pontjának a szövegezését szorosan az EK 249. cikk harmadik bekezdésének szövegezése ihlette. Az EU 34. cikk (2) bekezdésének b) pontja a kerethatározatoknak kötelező jelleget ad akként, hogy azok »kötelezőek« a tagállamokra, »azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyják.«”*²⁵

A LIBE-bizottság az elfogadott jelentésében az eredeti prümi határozatot a jogalap mellett a következők tekintetében javasolta módosítani:

- a kerethatározat tárgyi hatályát, a bűncselekmény fogalmát leszűkítette az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatnak megfelelően;
- számos meghatározást javasolt az adatvédelem, az azonosítható személyek fogalma körében, továbbá egyértelmű megkülönböztetést javasolt az adatállományban szereplő személyek köre tekintetében (elkövető, részes, áldozat, tanú stb.);
- a nagy tömegeket vonzó események (javaslat 18. cikke) kapcsán a személyes adatok cseréjét – az Európa Tanács strasbourgi emberi jogi bíróságának esetjogához hasonlóan – a demokratikus társadalomban való szükségesség és arányosság mércéjén belül, meghatározott célra és kizárólag eseti alapon tette lehetővé;
- a személyes adatokon belül a magyar jogban különleges adatként ismert tulajdonságok kezelését, mint például faji eredet, nemzeti kisebbséghez tartozás, pártállás, vallási vagy filozófiai meggyőződés, párt- vagy érdekképviselői, szakszervezeti tagság, szexuális hovatartozás és egészségi állapot csak nagyon korlátozott körben és szigorú garanciák mellett engedélyezte;

²⁴ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/660/660824/660824hu.pdf (2008.01.16.)

²⁵ A C-105/03. sz. Pupino-ügyben 2005. június 16-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-5285. o.) 33. pontja.

- a rendőri együttműködés elmélyítése érdekében a Prümi Szerződés egyes, nem harmadik pilléres rendelkezéseit, nevezetesen a közvetlen veszély esetén alkalmazható intézkedéseket szabályozó 25. és a kérelem alapján történő együttműködésről rendelkező 27. cikket a javaslatba építette;
- a személyes adatok tárolásának maximális idejét főszabályszerűen két évben rögzítette.

A bizottsági véleményeket követően az Európai Parlament június 6-án vitatta meg a prümi határozatot és a bizottsági véleményeket, majd másnap került sor a szavazásra, amelynek keretében a képviselők 489/124/28 arányban elfogadták Fausto Correira jelentését. Az Európai Parlament állásfoglalásában²⁶ 70 módosítási javaslat mellett fogadta el a 15 tagállam kezdeményezését. Általánosságban *„sajnálátát fejez[te] ki amiatt, hogy a Tanács sürgős véleménynyilvánításra kényszeríti az Európai Parlamentet anélkül, hogy kellő és megfelelő idő jutna a parlamenti felülvizsgálatra, valamint amiatt, hogy egyelőre nem áll[t] rendelkezésre sem átfogó hatásvizsgálat, sem pedig a prümi szerződés végrehajtásának értékelése, illetve nincs megfelelő kerethatározat a rendőrségi és igazságügyi együttműködés során megvalósuló személyes adatvédelemről...”*

A bizottsági módosító javaslatok mellett a parlamenti módosítások közül a legfontosabb az, hogy az adatszolgáltatást nem automatikusan, hanem csak akkor tenné lehetővé, ha az a határokon átnyúló bűnözés és a nemzetközi terrorizmus elleni harc érdekében, valamint az illegális migrációval összefüggésben szükséges. További feltétel, hogy adatszolgáltatásra akkor kerülhessen sor, ha az érintett személy bűncselekmény elkövetésével legalább gyanúsítható (módosított 1b. cikk). Fontos kiemelni, hogy a módosítás a adatbázisokhoz való közvetlen hozzáférést nem érinti, hanem az adatszolgáltatás garanciális elemeit növeli. Ide kapcsolódik, hogy a Parlament nem tenné lehetővé, hogy a tárolt adatok nemzetközi szervezetnek vagy harmadik országnak kiadhatók legyenek (23. cikk, új 3a. cikk). A Parlament kezdeményezte továbbá, hogy az érintett megismerhesse és – szükség esetén – kijavíthassa a róla tárolt adatokat, valamint hogy a tagállamok alkalmazzanak hatékony szankciókat a személyes adatok feldolgozásának titkosságát és biztonságát szavatoló rendelkezések megsértése esetén (új 32a. cikk).

4.6. Politikai megállapodás a júniusi tanácsülésen

Az állandó képviselők bizottsága (COREPER) már parlamenti szavazás előtt, május 30-án megegyezett a prümi határozat elfogadásáról, ám annak is tudatában voltak, hogy a végleges döntésre csak az európai parlamenti szavazás és a kilenc²⁷ tagállami parlamenti fenntartás törlése után kerülhet sor.

A német elnökség alatti utolsó BIÜT-ülést öt nappal a prümi határozatról történő európai parlamenti szavazás után tartották.

26 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0228+0+DOC+XML+V0//HU> (2008.01.16.)

27 A következő nemzeti parlamentek éltek a fenntartás intézményével: cseh, dán, francia, ír, holland, osztrák, lengyel, svéd és brit.



A tagállamok miniszterei a Tanács ülésén ún. politikai megállapodásra jutottak a javaslatról. Azaz, megállapodtak abban, hogy a Prümi Szerződés harmadik pillérbe tartozó elemeit az uniós jogba ültetik.²⁸ A korábbi, május 30-i COREPER-ülésen tárgyalta változathoz képest módosítást jelent, hogy beillesztettek egy újabb preambulumbekezdést, amely nem a jogalapi kifogásokra vonatkozik, hanem az adatvédelmi garanciák érvényesülését szolgálja, és nem kötelező erővel utal az adatvédelmi keret-határozati javaslattal való viszonyra.

A tagállami miniszterek a parlamenti javaslatokra figyelemmel abban is egyetértettek, hogy a határozat elfogadásakor a határozathoz fűznek egy nyilatkozatot, amely alapján a tagállamok megállapodhatnak, hogy a személyes adatok és a terrorcselekmények megakadályozása érdekében átadott információk cseréje nem automatizált módon, hanem egyéb jogalapokon vagy gyakorlaton alapul.

A politikai megállapodást követő jogász-nyelvész ellenőrzés is lezárult 2007 őszén, a végleges változat²⁹ a fordításokat követően október közepén került a COREPER elé.

A prümi határozat végrehajtását, a pontos technikai és műszaki feltételeket egy másik, ugyancsak eredendően németországi kezdeményezés tartalmazza, erről a határozati javaslatról a BIÜT novemberi ülésén született közös álláspont a miniszterek között.³⁰

A prümi határozat végleges elfogadását és kihirdetését a mindig fennálló nemzeti parlamenti fenntartások akadályozzák, ezért nem került sor – a portugál elnökség eredeti terveivel ellentétben – a határozat formális elfogadására a december 6-i BIÜT-ülésen.

4.7. Végleges döntés a szlovén elnökség alatt?

A Prümi Szerződés uniós jogba ültetése a német-portugál-szlovén elnökségi trió egyik fő célkitűzése. A prümi határozat kihirdetéséhez azonban az ún. végrehajtási határozat és a kézikönyv elfogadására is szükség van.

A végrehajtási határozat tervezetét³¹ a német elnökség nyújtotta be, a portugál elnökség alatt, a 2007. novemberi BIÜT-ülésen pedig létrejött a tagállami delegációk között a politikai szintű egyetértés, az ún. általános megközelítés (*general approach*).³²

A szlovén elnökség célja – amint ezt Dragutin Mate szlovén belügyminiszter az Európai Parlament Állampolgári jogok, bel- és igazságügyi bizottsága előtt 2008 ja-

28 http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=86&LANG=1&cmsid=352 (2008.01.16.)

29 11896/07

30 A dokumentum száma: 11563/07.

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/applications/newsRoom/loadBook.asp?BID=86&LANG=1&cmsid=352 (2008.01.16.)

31 11045/07. Tervezet – A Tanács határozata a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2007/.../IB határozat végrehajtásáról.

32 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/97023.pdf (2008.02.05.)

nuárjában kifejtette³³ – az, hogy a határozattervezetek kihirdetésére egy időben, a 2008. júniusi BIŰT-ülésen kerüljön sor. Ehhez azonban megállapodásra kell jutni még a végrehajtási határozat mellékletében foglalt műszaki-technikai kérdésekről – tette hozzá. Az Európai Parlament a végrehajtási határozatról még nem alakította ki véleményét, a tárgyalás bizottsági szakasza januárban kezdődött el a LIBE-bizottságban. Továbbá a határozatok kihirdetéséhez elengedhetetlen a még fennálló két nemzeti parlamenti fenntartás visszavonása, valamint az uniós döntéshozatal lezárását megelőző ún. jogász-nyelvészi ellenőrzés lefolytatása.

A belügyminiszter a „prümi csomag” harmadik elemeként a tagállami adatvédelmi rendszerek közötti információáramlást segítő ún. kézikönyv megalkotását nevezte meg. A kézikönyv szintén tanácsi dokumentumi forma, ennek kidolgozása a Tanács Főtitkársága és az elnökség közös feladata.

Tény, hogy az elnökségi trió bel- és igazságügyi együttműködésének egyik „fontos eredménye”³⁴ lenne a prümi javaslatcsomag elfogadása és kihirdetése, amely az uniós szintű rendőrségi együttműködés és információáramlás területén – Mate belügyminiszter szavaival élve – „elképzelhetetlen lehetőségeket” rejteget.

5. A prümi határozat és a Prümi Szerződés az Országgyűlés napirendjén

2007-ben – természetesen eltérő jogszabályi felhatalmazás okán, de – mind a Prümi Szerződés, mind a prümi határozat szerepelt az Országgyűlés napirendjén.

5.1. Az egyeztetési eljárás alá vont prümi határozat

Az unió jelenleg még a harmadik pillérbe tartozó kérdései, különösen a rendőrségi együttműködés területén a hagyományos demokratikus ellenőrzés a lehető legkorlátozottabb. Az előbbieken is láthattuk, hogy az EUSz. 34. cikke szerinti konzultációs eljárásban az Európai Parlamentet csupán meghallgatják a tagállamok miniszterei, a parlamenti véleményben megfogalmazott módosító indítványok nem kötik a Miniszterek Tanácsát.

A tagállami parlamentek alkotmányos ellenőrző tevékenysége uniós ügyekben eleve korlátozott terjedelmű.³⁵ Az Országgyűlés által lefolytatott ún. *scrutiny*, azaz egyeztetési eljárás törvényi keretét a 2004. évi LIII. törvény tartalmazza.

A törvény alkalmazásának immár hároméves tapasztalata alapján elmondható, hogy a harmadik pilléres kérdésekben az egyeztetési eljárás, a kormány uniós ügyekben történő ellenőrzése csak a kormány és az Országgyűlés közötti szoros informá-

33 http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Speeches_Interviews/January/0122_MNZ_Mate.html (2008.02.05.)

34 http://www.eu2008.si/includes/Downloads/Policy_Areas/BRO__URA_SLO_ANG_L_FRA.pdf (2008. 02.05.)

35 Ezt a kérdést részletesen legutóbb az alábbi kötet dolgozta fel: Juhász László: *Az egyeztetési eljárás*, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2007.



ciócserén, együttműködésén keresztül valósulhat meg. Elég, ha csak annyit említünk, hogy az Országgyűlés nevében az egyeztetési eljárást az Európai ügyek bizottsága folytatja le, ebből következően állásfoglalását is az Országgyűlés nevében hozza. Azaz, az országgyűlési bizottságok közül egyedüliként ügyszakos hatáskörrel rendelkezik. Ezért az állásfoglalások kialakításához naprakész információkkal kell rendelkeznie, szükséges egy-egy uniós javaslat többszöri, folyamatos tárgyalása, továbbá az egyeztetési eljárásba bevont állandó országgyűlési bizottság véleménye is. Mindezt azért fontos hangsúlyozni, mivel az Országgyűlés állásfoglalását a Miniszterek Tanácsában megszületendő érdemi döntés előtt el kell fogadni. Tudjuk, hogy a tanácsi döntéshozatali mechanizmus egyáltalán nem követi az Országgyűlés ülészeit, különösen szüneteit, továbbá egy-egy javaslat tárgyalása esetenként hirtelen felgyorsul, tartalma gyakran változik, különösen az elfogadás sikere érdekében „bevitt” kompromisszumos elnökségi javaslatok által. E körülmények ismeretében folyamatosan kristályosodik ki az Európai ügyek bizottságának az Alkotmányból eredő kötelezettsége teljesítésének „know-how”-ja.

A prűmi határozat esetében az egyeztetési eljárás megindítására – a bizottsági tagok egyhangú szavazatával – 2007. március végén került sor. Az egyeztetési eljárásba állandó bizottságként, véleménykészítésre – a Házszabály 134/B. § (4) bekezdése alapján – a Honvédelmi és rendészeti bizottságot jelölte ki az Országgyűlés elnöke. A véleményalkotásra az állandó bizottság két hónapot kapott.

Az Európai ügyek bizottsága az állásfoglalásának kialakítása előtt, április 23-án vitatta meg a javaslatot, több más egyeztetési eljárás alá vont európai uniós dokumentummal együtt. A prűmi határozat tárgyalása során, az általános gyakorlatnak megfelelően, a vitában a kormány képviselőjének előterjesztését a kijelölt raportőrök – egy kormánypárti és egy ellenzéki – hozzászólása, végül a kormány képviselőjének válaszai, észrevételei követték.

A kormány képviseletében Kondorosi Ferenc fellevezetőjében hangsúlyozta, hogy az egyeztetési eljárás alá vont javaslat *„egy roppant jelentős joganyag, jelentősége csak a schengeni rendszerhez való csatlakozással mérhető. (...) minőségi javulást eredményez majd a közbiztonság, a közrend és az európai integráltság területén.”*

A kormánypártok nevében felszólaló Kocsi László (MSZP) három fő kérdést tett fel a prűmi határozat kapcsán a kormány képviselőjének. E kérdések ismertetését azért tartjuk hasznosnak, mivel az uniós tárgyalás bemutatása után várhatóan nem tűnnek túl „száraznak”. Továbbá képet adnak – ismét a nyilvános bizottsági jegyzőkönyvek nyomán – a bizottsági szakmai vita mélységéről. Első kérdésében a kormánypárti jelentéstevő az európai adatvédelmi biztos fentebb ismertetett véleményéről kialakított értékelést és ezzel együtt az adatvédelmi garanciák érvényesülését firtatta. Másodikként arra kérdezett rá, hogy a határozattervezet formailag előterjesztő 15 tagállam között miért nem szerepelt Magyarország. Végül az iránt érdeklődött a raportőr, hogy a határozattervezetből kimaradt, többségében első pilléres rendelkezéseknek mi lesz a sorsuk.

Az ellenzéki raportőr Ivanics Ferenc (Fidesz) a kormány által előzetesen kiküldött tárgyalási álláspontjavaslatban foglaltak alapján tette fel kérdéseit a bizottság tagjainak. Egyrészt ellentétet fedezett fel a kormány és az európai adatvédelmi biz-

tos álláspontja között a személyes adatok védelme tekintetében. Kifejtette, hogy a kormány megfelelő garanciát lát a határozat rendelkezéseiben, míg az adatvédelmi biztos kockázatot. Vitatta továbbá, hogy a prümi határozat uniós tárgyalása modell értékűnek tekintendő. Befejezésül az uniós eljárás alakulása iránt érdeklődött a képviselő, pontosabban a határozat elfogadását ellenző tagállamok körét, illetve ennek fényében a határozat tárgyalásának további várható menetrendjét firtatta.

A kormány képviselőjében az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium szakértője válaszolt a felmerült kérdésekre. E tárgyalási mód szintén elterjedt az egyeztetési eljárások során, azaz a felmerült szakmai kérdésekről a kormány szakértője ad részletes tájékoztatást. A kimerítő válaszból csupán összefoglalóan idéznénk annak érdekében, hogy a fentiekben feltett kérdések ne maradjanak megválaszolatlanul. A válasz kiindulópontja a hágai program volt, annak is két kulcseleme: a hozzáférhetőség elve és az átfogó adatvédelmi szabályozás. A német elnökség és a tagállami kezdeményezés hiányában a hozzáférhetőség elve nem valósult volna meg. Szokatlan eljárás, hogy néhány tagállam együttműködése rövid idő alatt közösségi jogi keretet kap, de *„az uniós szintű részben jogi, részben technikai okokból hihetetlenül lassan haladt”* – fejtegette a szakértő. A prümi határozat és az adatvédelmi kerethatározat kapcsán kívánatosnak tartotta a két norma egyidejű hatálybalépését, de a bűnüldözési érdeket erősebbnek érezte. Azaz az adatvédelmi kerethatározat az eltérő tagállami álláspontok nyomán később kerülhet csak elfogadásra. A kormánypárti raportőr azon kérdésére, hogy hazánk miért nem jelezte már a kezdetektől fogva csatlakozási szándékát, a válasz nagyon megnyugtatóan hangzott: *„az egyik fő oka ennek éppen a hazai adatvédelem magas színvonala és kidolgozottsága”*.

A prümi határozat és a Prümi Szerződés viszonyát firtató ellenzéki kérdés megválaszolására előtt ajánlatos segítségül hívni a Prümi Szerződés 47. cikkét, amely alapján főszabály szerint a szerződés feleire is a határozat lesz alkalmazandó, mivel *„az európai uniós jog elsőbbséget élvez”*. Azaz, a szerződés csak a határozatban nem szabályozott kérdések esetében alkalmazandó a határozat hatálybalépése után. Hasonlóan rendelkezik a prümi határozat 35. cikkének (1) bekezdése is. A kormány képviselője válaszában kifejtette, hogy *„ami mindenki számára elfogadható, az bekerül a 27-ek szintjére, uniós jog lesz”*. A magasabb szintű együttműködés tehát a Prümi Szerződés alapján valósul meg egy szűkebb tagállami körben.

A további kérdések kapcsán a szakértő hangsúlyozta, hogy nem új adatbázisokat ír elő a határozat, hanem a meglévő tagállami adatbázisok közötti átjárhatóságot irányozza elő.

Ezen alaposnak mondható vita után a Rendészeti és honvédelmi bizottság május 9-én fogadta el véleményét, amelyben a határozatot támogatónak ítélte, és fontos szempontnak tartotta, hogy az összhangban legyen a közösségi vívmányokban megjelenő új biztonsági követelményekkel.

Mindezek fényében az Európai ügyek bizottsága június 5-i zárt ülésén alakította ki az Országgyűlés állásfoglalását. A kormány az érdemi döntést követően a



2004. évi LIII. törvény 6. § (1) bekezdés a) pontjában előírt utólagos írásbeli tájékoztatási kötelezettségének június végén eleget tett, szóbeli kiegészítésére pedig az Európa ügyek bizottságának szeptember 17-i ülésén került sor.

5.2. A Prümi Szerződés az Országgyűlés napirendjén

A 2007. évi őszi ülészakon tárgyalta meg az Országgyűlés a kormány T/3606. számú törvényjavaslatát, amely a Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság és az Osztrák Köztársaság között a határon átnyúló együttműködés fokozásáról, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében létrejött szerződés (Prümi Szerződés) kihirdetéséről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes törvények módosításáról rendelkezett.

A törvényjavaslat indokolásában a kormány rámutatott, hogy a szerződéshez való csatlakozás összhangban áll a kormány Európa-politikájával, továbbá, hogy a „Prümi Szerződés az európai integráció elmélyítésének egyik modellje, ami leginkább a schengeni együttműködésre emlékeztet. Ez jelenleg az egyetlen olyan konkrét kérdés az unió napirendjén, ahol a tagállamok közötti együttműködés lényeges mélyítéséről, az integráció magasabb minőségi fokozatra lépéséről van szó. A Prümi Szerződéshez való csatlakozás az állampolgárok számára is jól érzékelhető módon növeli a rendőrség lehetőségeit a nyomozati munka során, hiszen lehetővé teszi a rendőri erőknek, hogy kölcsönösen hozzáférjenek egymás DNS-profil és ujjnyomatadat-táraihoz, valamint a gépjárművek regisztrációs adatbázisaihoz.”

A törvényjavaslat a szerződés kihirdetésén túl számos jogszabályt módosított, valamint kijelölte a hazai nemzeti kapcsolattartó pontokat:

- DNS-profilok, ujjnyomat- és gépjármű-nyilvántartási adatokkal kapcsolatosan a *Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalát*;
- tényleges adatfeldolgozás DNS, ujjnyomat és fénykép esetében a *Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézetet (BSZKI)*;
- határon átnyúló rendezvények, terrorcselekmények, fegyveres légi járatkísérők tekintetében az *Országos Rendőr-főkapitányságot*;
- illegális migráció kérdésében a *Határőrség Országos Parancsnokságát*, hazatelepítési intézkedések esetében pedig a *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalt*.

A külföldi adatbázisokban való keresésre büntetőeljárás esetén a nyomozó hatóságok (rendőrség, vám- és pénzügyőrség) a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központon keresztül, valamint az ügyészség és a bíróságok jogosultak.

A nemzeti kapcsolattartó pontokat a Prümi Szerződés alapján a kormány a 288/2007. (X. 31.) kormányrendeletben hirdette ki.³⁶ Szervezeti változás esetén, különös tekintettel a határőrség és a rendőrség integrációjára, csak a kormány-

³⁶ 288/2007. (X. 31.) Korm. rendelet a Prümi Szerződésben meghatározott Nyilatkozatok megtételéről, valamint a Prümi Szerződés Adminisztratív és Technikai Végrehajtási Megállapodásának kihirdetéséről.

rendelet módosítására – és a szerződés letéteményesének értesítésére – lesz szükség.

A törvény főszabály szerint 2007. december 1-jén lép(ett) hatályba, feltéve, hogy addig a ratifikációs okmányok jóváhagyását követő 90 napos határidő eltelt.

A törvényjavaslat bizottsági vitájára az Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi, a Külügyi és határon túli magyarok, valamint az Európai ügyek bizottságát jelölte ki az Országgyűlés elnöke a Hárszabály 79. § (1) bekezdés alapján. Az alkotmányügyi és a külügyi bizottság egyhangúlag támogatta a törvényjavaslatot. Az Európai ügyek bizottsága az általános gyakorlatnak megfelelően a törvényjavaslat általános vitára való alkalmasságáról a kormány előterjesztését követően döntött. A bizottsági ülésen az előterjesztőt képviselő Kondorosi Ferenc igazságügyi és rendészeti államtitkár éppen a prűmi határozatról lefolytatott egyeztetési eljárás nyomán csak annyit közölt, hogy „[k]étszer szerepelt a témakör, illetve annak különböző vonzatai a tavaszi ülésszakon a bizottság előtt, úgyhogy önök ezt nagyon jól ismerik”. A bizottság ezt követően egyhangúlag támogatta a törvényjavaslat általános vitára való alkalmasságát.³⁷

Az Országgyűlés plenáris ülésén a kormányt képviselő Kondorosi Ferenc államtitkár kifejtette, hogy a „szerződéshez való csatlakozással így tartalmilag valójában előre teljesítünk egy amúgy is jelentkező jogharmonizációs feladatot, ezenkívül már a közeljövőben mód nyílik arra, hogy a szerződést a többi részes állammal – szomszédaink közül elsősorban Ausztriával és Szlovéniával – a maga teljességében alkalmazzuk. A szerződéshez való csatlakozás miatt szükséges intézményfejlesztések előkészítése megkezdődött, és a 2008-as költségvetésben rendelkezésre fognak állni”. A parlamenti bizottságok véleményeit Kocsi László (MSZP) és Kárpáti Tibor (MSZP) foglalta össze. Az Európai ügyek bizottságának alelnöke felszólalásában kiemelte, hogy „nem az Európai Unió keretében elfogadott jogi aktus kihirdetéséről döntünk”, és ezzel együtt a „Prűmi Szerződésnek vannak azonban olyan rendelkezései, amelyek nem kerülnek be az uniós jogrendbe, ezek tehát megmaradnak a nemzetközi együttműködés keretei között”. Az előadók hangsúlyozták, hogy a bizottsági tagok egyhangúlag támogatják a törvényjavaslatot.

Az egyhangú bizottsági vitákat követően a törvényjavaslatához módosító indítványt nem nyújtottak be,³⁸ így részletes vitára sem került sor. A határozathozatalra ezért a bizottsági vélemények ismertetését követően nyomban sor kerülhetett: a képviselők 305 igen szavazattal, ellenszavazat és tartózkodás nélkül elfogadták a törvényjavaslatot.³⁹

37 A nyilvános bizottsági ülések szó szerinti jegyzőkönyvei a bizottságok honlapjain könnyen hozzáférhetők: http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_biz.biz_cimek?p_biztip=A,E&p_stilus=nyito.css (2008.01.16.)

38 Formálisan nem tekinthető módosító indítványnak, de T/3606/2. szám alatt az igazságügyi és rendészeti miniszter ún. elírási hibajegyzéket nyújtott be a javaslatához, amelyben két jogszabályhely téves szerkesztését korrigálta.

39 A plenáris ülés felszólalásai az alábbi honlapon érhetők el: http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_naplo.naplo_fadat_aktus?p_ckl=38&p_uln=89&p_felsz=212&p_felszig=218&p_aktus=44 (2008.01.16.)



6. Zárzó helyett

Visszatérve a Schengen-Prüm kapcsolathoz, amelyben több a különbség, mint a hasonlóság, meg kell jegyeznünk, hogy Prüm neve még nem vált szimbólummá, a közvélemény nem ismeri, pedig jelentősége – hangsúlyozandó – csak Schengennel mérhető. Igaz, ez nem az állampolgárok mozgását, a határátkelők lebontását, hanem a bűnüldöző szervek együttműködését, az információcserét érinti, de azt alapjaiban alakítja át, gyorsítja meg közösségi szinten. Persze, az alkalmazás sikeréhez elengedhetetlen a tagállami hatóságok közötti új szemléletű együttműködés.

A Prümi Szerződés egyfelől annak nagyon jó példája, hogy néhány tagállam miként tudott egy ambiciózus közösségi kezdeményezést, a hágai programot „megmenteni”. Másfelől az a tény, hogy a Prümi Szerződést heten, tehát a megerősített együttműködéshez minimálisan szükséges nyolcnál eggyel kevesebben írták alá, ami által kikerülték a közösségi jogot, jelzi, hogy a valódi mélyítésnek gyakran maga az eddigi, amszterdami-nizzai közösségi keret az akadálya.

Ez a típusú mélyítés azonban különösen a döntéshozatal parlamenti ellenőrzését teszi még nehezebbé. Nem lenne kívánatos, ha általánossá válna e gyakorlat: néhány nagyobb és befolyásosabb tagállam ennyire nyilvánvalóan határozná meg az unió jövőjét.

A Lisszaboni Szerződést, pontosabban az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés V. címét olvasva, amely jelentősen kibővítette a jelenlegi EK Sz. III. rész IV. címének tartalmát, külön fejezetben adva helyet a rendőrségi együttműködésnek, legalábbis bizakodhatunk az unió demokratikusabb működésében, a hatékonyabb parlamenti ellenőrzésben.



DEÁK LÁSZLÓ

A Lisszaboni Szerződés és az unió külső képviselete: gyakorlati dilemmák

A szerző írásában azt vázolja, hogy a Lisszaboni Szerződés várhatóan milyen hatással lesz az EU külpolitikai tevékenységére és a harmadik államokba, illetve a nemzeti közti szervezetekhez akkreditált uniós, illetve az elnökséget ellátó tagállam külképviseleteinek munkájára.

A legutóbbi időkben Brüsszelben és egyes tagállami fővárosokban ismét előszeretettel idézik fel Henry Kissinger egykori amerikai külügyminiszter talán humorosnak szánt, de az idő tájt kétségtelenül nem minden frusztrációtól mentes, elhíresült kérdését, mely szerint ha Európával akar tárgyalni, milyen számot kell tárcsáznia. Amennyiben a Lisszaboni Szerződés hatályba léptetésének folyamata nem akad el valamelyik tagállami parlamentben vagy az ír népszavazás során, úgy mindenképpen érdekes lenne a továbbra is jó egészségnek örvendő és szakmailag aktív, befolyásos külpolitikai szakértő megjegyzéseit meghallgatni, amikor is átnyújtanak majd neki egy 32-es ország-előhívóval és 2-es körzetszámmal kezdődő számot feltüntető kártyát, és arra biztatják, hogy immár nyugodtan hívja azt, mert a telefon „Európa Asszonyának/Úrnak”, nevezetesen az unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének, egyben az Európai Bizottság külkapcsolatokért felelős egyik alelnökének az íróasztalán (ma már inkább a zsebében) fog megcsörrenni.

A 2011. első félévi magyar EU-elnökségre történő felkészülés időszakában gyakorlati szempontból is mérföldkőnek számít majd 2009. január 1-je, a Szerződés hatálybalépésének várható időpontja, hiszen ezt követően jelentős átalakításokra kerül sor az EU belső döntéshozatali és működési mechanizmusában, amelyek mindenképpen kihatással lesznek az EU Tanácsa soros elnökségével kapcsolatos elvárásokra, különösen az európai külpolitikák és a kapcsolódó érdekek megjelenítése, illetve az uniós és a tagállami külképviseletek munkamegosztása és együttműködése területén. Az elképzelések és várakozások szerint a Lisszaboni Szerződés megfelelő intézményesült kereteket nyújt majd arra, hogy a ma szétaprózott és gyakran elszigetelt európai külpolitikai eszközrendszer hatékonyabb egybekapcsolása révén az unió valódi globális szereplőként tudjon fellépni a világpolitika színpadán, és képes legyen elősegíteni az európai értékek közvetítését, az uniós érdekek érvényre juttatását.

A Szerződés kritikussai ugyanakkor szeretnek rámutatni, hogy a meglehetősen szűkszavú vonatkozó rendelkezések első olvasatában a jelenlegi rendszer mindössze annyiban változik meg, hogy a széles politikai döntési jogkörökkel meghatalmazott Tanács főképviselőjének (Javier Solana) és az elsősorban végrehajtói jogszínterrel felruházott Bizottság külkapcsolati biztosának (Benita Ferrero-

A cikkben leírtak a szerző véleményét és nem a Magyar Külügyminisztérium, az Európai Bizottság, vagy az Európai Bizottság washingtoni képviseletének hivatalos álláspontját tükrözik.

Waldner) hivatalát összevontan egy személy fogja betölteni, miközben a kettős funkciót ellátó új főképviselelői poszt semmilyen szinten sem jelenti majd máshol létező felelősségi és hatáskörök elvonását, illetve újak létrehozását. Érvelésük szerint a makacs tagállami bizalmatlanság és a mindenáron való kompromisszumra törekvés elegyenek csapdahelyzetében elfogadott Szerződés eleve visszalépést jelent a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) vonatkozásában a korábban elbukott alkotmányszerződés hasonló rendelkezéseéhez képest. Emlékeztetnek továbbá arra, hogy a főképviselelő csak olyan külügyi és biztonságpolitikai kérdésekben képviselheti az uniót, amelyekre a 27 tagállam egybehangzó felhatalmazását megkapja. Ennek eredményeképpen – folytatódik tovább a gondolatmenet – mivel az Európai Unió Tanácsában a soros elnökség intézménye továbbra is fennmarad, a főképviselelő felhatalmazása elsősorban arra szorítkozik majd, hogy a Tanács egyhangú döntése alapján megjelölt külügyi és biztonságpolitikai kérdésekben személye az unió szimbolikus egységét, a koherenciát és a folyamatosságot képviselje, miközben a soros elnökségek koordináló szerepe és a tagállamok befolyása az uniós külpolitikai döntéshozói folyamatban továbbra is jelentős marad.

Érdemes ugyanakkor ezt a kétségtelesenül meggyőzőnek ható érvrendszer egy másik megvilágításban is górcső alá venni. Az európai integráció folyamatának rendszerszerű vizsgálata nem hagy kétséget afelől, hogy a fejlődés újabb és újabb sikeres lépcsőfokait mindig is a hiteles új kiindulópontok, semmint valamilyen elérni kívánt végpontok testesítették meg. Ebben a megközelítésben talán még az is megkockáztatható, hogy az alkotmányszerződés kudarca eleve már a

címébe bele volt kódolva, amely óhatatlanul is egy folyamat lezárulását, nem pedig kezdetét vetítette előre; vagyis – egyszerű nyelven szólva – készélt kínált akkor, amikor az érintett szereplők alapanyagokra, fűszerekre és konyhaeszközökre vártak. Innen nézve tehát a főképviselelő beiktatása mégis sok szempontból mérőföldkőnek fog számítani az európai egységesülési folyamatban.

Egyrészt azért, mivel a Szerződés hatálybalépésének pillanatában az unió, ideértve minden hatalmi ágát és intézményét, önálló jogi személyiséggel bír majd, így jogosult lesz nemzetközi szerződéseket kötni, továbbá kérheti a felvételét nemzetközi szervezetekbe. A főképviselelő felel majd az unió harmadik országokkal és nemzetközi, illetve regionális szervezetekkel történő együttműködésének összehangolásáért és – az Európai Unió Tanácsa megfelelő mandátumának birtokában – ugyan csak hivatott lesz az unió egységes arculatának és álláspontjának megjelenítésére.

Másrészt pedig a főképviselelő elsődleges feladata a vonatkozó európai politikák kidolgozásának előkészítése és végrehajtásának ellenőrzése lesz, így kinevezésével az unió a továbbiakban egyetlen szervezeti rendszerben tudja majd összehangolni a döntés-előkészítői jogosítványok gyakorlását, illetve a végrehajtási eszközök és erőforrások felhasználását. Mind stratégiai, mind pedig gyakorlati szempontból kiemelten fontosnak számít tehát az a fejlemény, hogy a Tanács eddigi Főtitkársága és a Bizottság Külkapcsolati Főigazgatósága – jöllehet a meglévő hatáskörök kibővítése és kiegészítő jogosítványok adományozása nélkül – szervezetenként összeolvad. A szervezeti integráció hatásainak és következményeinek a jelentőségét nehéz lenne túlbecsülni, hiszen az unió egységes külpolitikái

cselekvésének eddig meglehetősen gát szabott a politikai döntéshozói és végrehajtói szervezeti rendszer bizalmatlanságon és hatásköri civódáson alapuló, ezért is sok szempontból bénító elkülönültsége. A Szerződés vonatkozó rendelkezéseinek értelmében a főképviseletnek lehetősége lesz az uniós külpolitikai döntések előkészítési folyamatát érdemben befolyásolni és azok végrehajtását naprakészen felügyelni. Feladata lesz továbbá, hogy áramvonalasítsa a meglévő felelősségi köröket, biztosítsa az erőforrások bevonását, illetve a rendelkezésre álló eszközökkel kiegészítő módon támogassa a tagállamok minden hasonló irányú diplomáciai erőfeszítését. Gyakorlati szempontból mindez azt jelenti, hogy a tagállamok által kiválasztott, a külpolitikai kérdésekben nagy befolyással bíró felelős uniós képviselőnek egyben felhatalmazása lesz arra, hogy a rendelkezésre bocsátott európai erőforrásokat a meghozott uniós döntések szolgálatába állítsa és irányítsa, illetve felügyelje azok hatékony felhasználását.

A szervezeti integráció előrevetítése természetesen már most egyfajta izgalmi állapotot, felfokozott várakozásokat okoz az érintettek körében, és élénk találgatások folynak arról, hogy a gyakorlatban ez milyen következményekkel lesz a hatás- és felelősségi körök, illetve a személyi és egyéb erőforrások felosztására. Némi túlzással, a jelenlegi kül- és biztonságpolitika terén a Tanács rendelkezik a politikai döntéshozatal majdnem kizárólagos előjoggal, míg a Bizottság, megfelelő ellenőrzési mechanizmusok mellett, majdnem korlátlanul diszponál a rendelkezésére bocsátott erőforrások felett. A Lisszaboni Szerződés célja, hogy a létező szervezeti párhuzamosságok leépítése mellett nagyobb beleszólást engedjen a politikai döntésho-

zatali folyamatnak az erőforrások allokációja feletti vitákba, illetve, hogy a különböző programok végrehajtóinak visszacsatolási lehetőséget biztosítson a döntéselőkészítési folyamatokhoz. Természetesen a még különálló szervezeti egységek képviselői elsősorban attól tartanak, hogy a hatáskörök és a jogosítványok újrafelosztása során a „másik” indokolatlan befolyást nyer majd eddig privilegizált területek felett, és nyilvánvalóan bizonyos időnek el kell majd telnie ahhoz, hogy a szereplők végül belássák, itt korántsem nulla összegű játszmáról van szó. A tagállamok egységes felhatalmazása továbbra is szükséges lesz az EU külkapcsolati cselekvési programjának meghatározásához, ugyanakkor a Bizottság felhalmozott tapasztalata és szakértelme nemcsak a közös döntések, álláspontok és cselekvési programok végrehajtásában, hanem az EU előtt álló további fontos döntések előkészítésében is hasznosulhat majd.

Ebben a vonatkozásban ugyancsak érdemes emlékeztetni idézni azt, hogy a Bizottság Külkapcsolati Főigazgatóságának már most sincs kizárólagos kompetenciája az EU külpolitikai tevékenysége végrehajtásának minden területén. Példának okáért Benita Ferrero-Waldner külkapcsolati biztos gyakorlatilag már most sem felügyeli a Szahara alatti Afrika, illetve a karib-tengeri térség vonatkozásában meghatározott európai külpolitikai érdekek képviselőjét: mindez Louis Michel fejlesztési biztos hatáskörébe tartozik, hiszen a fenti viszonylatokhoz kapcsolódó európai célok megvalósítása eddig is elsősorban a rendelkezésre bocsátott fejlesztéspolitikai eszközrendszer igénybevételével történt. Azt is érdemes figyelembe venni, hogy az EU formálódóban lévő közös külpolitikai irányultságát és tevékenységét a klasszikus diplomáciai, biz-

tónáspolitikai és geopolitikai megfontolásokon túl már eddig is növekvő mértékben határozták meg a gazdasági-kereskedelmi érdekekhez, fejlesztéspolitikai célkitűzésekhez vagy humanitárius segélyprogramokhoz kapcsolódó irányelvek. Ugyancsak az európai külpolitikai törekvések befolyásoló tényezőjévé válnak majd az olyan új kihívásokra adandó közösségi válaszok, mint például az energiaellátási és szállítási útvonalak biztonsága megőrzésének, vagy a klímaváltozás és a környezeti ártalmak, valamint a természeti és ipari katasztrófák hatásai semlegesítésének igénye. Ezeknek a kérdéseknek a kezelése eddig a Bizottság megfelelő főigazgatóságain történt, így várhatóan szükségessé válik majd az ilyen irányú európai politikák és tevékenységek leképezése az összehozott kialakítandó Tanács Főtitkársági és Bizottság Külkapcsolati Főigazgatósági struktúrában.

Természetesen 2009. január 1-jét követően nem lesz azonnali lehetőség arra, hogy megkezdődjön a szervezeti integráció gyakorlati végrehajtásához kapcsolódó munka: az intézményi és személyzeti struktúrák átalakítása, a feladatok és hatáskörök kijelölése, valamint az európai külügyi műveleti szolgálat¹ kiépítése. Az Európai Parlament, a Bizottság és Solana főképviseelő mandátuma együtt jár le a jövő év során, tehát a 2011-es magyar elnökséget megelőzően alig több mint egy év fog eltelni ebből a folyamatból. Joggal merül fel tehát a kérdés, hogy a fent leírtak milyen módon fogják befolyásolni és átalakítani a mindenkori soros elnökség napi tevékenységét és együttműkö-

dését a Bizottsággal, különösen a harmadik államokba és nemzetközi szervezetekhez akkreditált uniós és tagállami elnökségi külképviseletek vonatkozásában.

Előjáróban megállapítható, hogy a Bizottság jelenlegi képviseleti rendszerén belül már eddig is történtek kísérletek a belső intézményi kompetenciák megfelelő tükröztetésére, hiszen különösen azokon az állomáshelyeken, ahol a kapcsolatok a kérdések széles körét érintik (Washington, Tokió, Peking, Moszkva, Canberra, Pretoria, Új-Delhi), vagy a Bizottság jelentős erőforrásokat fordít különböző fejlesztéspolitikai célokra (Afrika, Közép-Kelet, karib-tengeri térség), illetve az európai biztonság- és védelempolitika (EBVP) keretében tervezett és végrehajtott missziók kapcsán (Kinshasa, Pristina, Kabul, N'Djamena) mindenképpen indokolt és kívánatos volt a megfelelő bizottsági struktúrák képviseleti szinten történő leképezése. A közösségi kompetenciák folyamatos bővülésével, valamint a KKBP és az EBVP arculatának egyre markánsabb válásával ez a folyamat várhatóan újabb lendületet kap majd, amit felerősít az a körülmény is, hogy a Lisszaboni Szerződés 2009. január 1-jei várható hatálybalépésével az eddigi európai bizottsági képviselitek nemcsak formálisan alakulnak át az Európai Unió képviseliteivé, hanem valódi felhatalmazással bírnak majd az unió minden hatalmi ágának és intézményének képviseletére.

Ugyanakkor, pusztán a Lisszaboni Szerződés vonatkozó cikkeit vizsgálva, egyelőre csak meglehetősen elnagyolt ké-

1 A szerző megismerte a Lisszaboni Szerződés hivatalos magyar fordítását, amely az „External Action Service” kifejezést „külügyi szolgálatként” adta vissza. Ugyanakkor értékelése szerint a cikkben foglalt felvetések és állítások megkívánják az eredeti angol megfogalmazás tükröfordítását, mivel az uniós képviselőkkel szembeni elvárás nem fog megragadni a közös politikák képviselőkének igényénél, hanem ragaszkodni fog az azok végrehajtásában történő aktív, meggyőző és sikeres szerepvállaláshoz.

pet kaphatunk a főképviseelő és a létrehozandó európai külügyi műveleti szolgálat, illetve a várhatóan tovább bővülő EU-külképviseleti rendszer hatás- és felelősségi köreivel, feladataival és az ezekből következő munkamegosztás elvi és gyakorlati módjaival kapcsolatban.² Ez a tény természetesen önmagában nem meglepő, hiszen maga a Szerződés rendelkezik úgy, hogy ezekre a kérdésekre külön tanácsi határozat adjon majd kimerítő választ. Mindez ugyanakkor azzal a következménnyel jár, hogy annak elfogadásáig sok szempontból nehezebbé válik majd a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekhez akkreditált magyar külképviseletek felkészítése a 2011-es helyi elnökségi feladatokra és az ottani uniós képviseletekkel kapcsolatos együttműködésre. A helyzetet eleve bonyolítja az a tény, hogy a külképviseleteken már kint dolgozó diplomáciai személyzet szervezett és célirányos felkészítése egyébként is jelentős logisztikai, költségvetési, technikai és egyéb kihívást jelent.

A jelenlegi helyzetben az EU harmadik országbeli, illetve nemzetközi szervezetek mellett történő képviselete a hatáskörök tekintetében hármas irányú: a Tanács képviseletét (a Bizottság New York-i ENSZ-képviseletének kivételével, ahol tanácsi összekötő iroda is működik) a soros elnökséget adó tagállam külképviselete, a Bizottságét saját képviselete látja el, míg az Európai Parlament elsősorban munkacsoporton keresztül érintkezik harmadik országok törvényhozásával. A főképviseelő új kettős funkciójából következően ugyan-

akkor az is látható, hogy ez a munkamegosztás a helyi szinteken mindenképpen átalakításra szorul majd, és a tagállami külképviseletekre több szempontból kevesebb feladat hárul majd ebben a vonatkozásban. Mivel ugyanakkor a főképviseelő csak olyan tágan értelmezett külpolitikai kérdésekben képviselheti az uniót, amelyre valamennyi tagállam előzetes, egyhangú felhatalmazását megkapta, ez egyben azt is jelenti, hogy a soros elnökséget adó tagállami külképviselet kompetenciája az európai külpolitikai kérdésekben teljesen nem fog megszűnni. Kár lenne tagadni, hogy ez a helyzet megfelelő diplomáciai tapasztalat, szakmai belátás, politikai bölcsesség és kellő szakértelem hiányában presztízs-küzdelmeket és jelentős feszültségeket gerjeszthet. Ilyesmit vetítenek előre manapság az USA egyes EU-tagállamokkal szemben diszkriminatív vízumpolitikájára megváltoztatásának érdekében kifejtett különböző uniós erőfeszítések körüli viták és nézeteltérések a hatáskörökről, érdekekről, módszerekről és a célok elérése érdekében alkalmazandó lépésekről és kívánatos eszközökről.

Ugyanakkor azt is érdemes felidézni, hogy a harmadik országbeli és a nemzetközi szervezetek melletti állomáshelyeken az elnökségi és bizottsági képviseletek közötti együttműködést és munkamegosztást eddig is sajátos dinamika jellemezte. A Bizottság képviseletei jelenleg is sok szempontból folyamatos elnökségi üzemmódban működnek, hiszen amennyiben egy ambiciózus programmal, határozott elképzelésekkel és jelen-

² LSZ 1. cikk 30. pont 13a. cikk (3) bek.: „Megbízásának ellátása során a főképviseelőt európai külügyi szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll. Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviseelő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.

tős erőforrásokkal rendelkező elnökségi háttér áll rendelkezésre, különösen fontos partnerországokban a soros elnök tagállam külképviselete a bizottsági képviseletet is még magasabb sebességfokozatba történő kapcsolásra ösztönzi. Abban az esetben viszont, ha a tagállami külképviselet szűkebb programmal, vagy kevesebb erőforrással és helyi befolyással rendelkezik, úgy a bizottsági képviselet feladata és felelőssége, hogy a hiányzó kompetenciákat kiegészítse.

Az is jól látható, hogy a szakmai munkamegosztást eddig is számos más körülmény befolyásolta. Ilyen például a mindenkori soros elnökséget adó tagállam és a Bizottság diplomáciai képviseleteinek földrajzi eloszlása. E szempont alapján a következő négy csoport állítható fel:

- harmadik államok és nemzetközi szervezetek, ahol mind a soros elnökséget adó tagállam, mind pedig a Bizottság rendelkezik külképviselettel;
- harmadik államok és nemzetközi szervezetek, ahol a Bizottság igen, viszont az EU-tagállamok több mint fele rendelkezik külképviselettel;
- harmadik államok és nemzetközi szervezetek, ahol a Bizottság igen, viszont az EU-tagállamok csak kevesebb, mint fele rendelkezik külképviselettel;
- harmadik államok és nemzetközi szervezetek, ahol a Bizottság nem, viszont néhány EU-tagállam rendelkezik külképviselettel (erre példa Üzbegisztán, mivel Németország minden közép-ázsiai országban működtet diplomáciai képviseletet).

A fentiek alapján talán joggal vonható le az a következtetés, hogy az unió harma-

dik országbeli képviseletével és a soros elnökségi feladatok végrehajtásával összefüggésben a helyi elnökség és a Bizottság, különböző helyszíneken különböző mértékben, eddig is képesek voltak a munkamegosztásra, vagy akár egymás teljes helyettesítésére is, tehát a Lisszaboni Szerződés hatályba léptetési folyamatát és a vonatkozó tanácsi határozatok kidolgozását és elfogadását követően az uniós szereplők nem találják magukat gyökeresen új helyzetben. Észak-amerikai példánál maradva, például az ottai bizottsági képviselet folyamatos infrastruktúrális háttérrel biztosít az EU-egyeztetések és -tájékoztatók lebonyolításához, európai témájú írárok befolyásos lapokban történő megjelenítéséhez és különböző európai kulturális események megrendezésének finanszírozásához. Washingtonban ugyanakkor a trojka-rendszer (jelenlegi elnök, következő elnök, bizottsági képviselő) nagyon határozottan bizonyult a célirányos lobbitevékenységek végrehajtásában és a kapcsolódó célok elérésében akár az adminisztráció, akár a kongresszus vonatkozásában. A munkamegosztás ugyanakkor nemcsak a politikai kérdések partnerekkel történő megvitatására vagy az uniós álláspontok következetes képviseletére szűkül le. Jó példa erre a kulturális terület, amely közösségi dimenzióval kevésbé, majdnem kizárólagos tagállami kompetenciával viszont annál inkább rendelkezik. Az elnökségi időszakhoz kapcsolódó kulturális rendezvények megszervezése és lebonyolítása így továbbra is a mindenkori soros elnökség külképviseletére hárul majd, és kiemelt feladata marad az európai kulturális dimenzió megjelenítése a világ különböző országaiban.

EURÓPAI BIZTONSÁG- ÉS VÉDELMI POLITIKA

JUHÁSZ JÓZSEF-TÁLAS PÉTER

A szélsőjobboldal, a jobboldali radikalizmus és a populizmus előretörésének okairól Kelet- és Közép-Európában

A szélsőjobboldali, a jobboldali radikális és populistá tendenciák kelet- és közép-európai előretörése mögött elsősorban az 1989-es rendszerváltások óta makroszinten végbemenő átalakulási folyamatoknak (az európaizálódásnak, a renacionalizációnak és a globalizációnak), valamint magának a rendszerváltásnak az ellentmondásai állnak. Ezek áttekintése előtt a szerzők röviden azt is meghatározzák, hogy mit is értenek az egyes fogalmak alatt.

Fogalmak, megállapítások

Szélsőjobboldal. A politikai spektrum jobb- és baloldalra való hagyományos megoszlása következtében minden párt, amely e spektrum szélső pólusain helyezkedik el, joggal nevezhető szélsőségesnek. A szélsőjobboldaliságot rendszerint olyan tartalmi (politikai és ideológiai) ismérvek jellemzik, mint a *nacionalizmus*, a *sovinizmus*, a *rasszizmus*, az *antiszemitizmus*, az *idegenellenesség* – általában az *intolerancia* bármiféle kisebbséggel szemben –, továbbá a konfliktusmegoldás *erőszakos* módszereihez való von-

zódás. Napjaink szélsőjobboldali mozgalmi között megtalálhatók a régi, hagyományos neofasiszta¹ és az úgynevezett poszt-indusztriális² szélsőjobboldali pártok és mozgalmak is.

Jobboldali radikalizmus. A jobboldali radikalizmus a társadalmi legitimitást éppen a hagyományos szélsőjobb demokráciaellenességétől és az erőszaktól való elhatárolódásból igyekszik meríteni. A jobboldali radikalizmus ugyan *radikálisan elutasítja a fennálló rendszert, ellenérzése van a szabad piaccal, a külföldi munkaerő beáramlásával szemben, erős államot követel, de nem vonja teljesen kétségbe a demokratikus intézményrendszer legitimitását.* Politikailag radikális ugyan, de harci eszközeiben nem mondható szélsőségesnek. Bár a fasiszta eszméket is magában foglaló, hagyományos szélsőjobb néhány jellegzetessége megőrződött náluk is (társadalmi egyenlőség, a marginalizált társadalmi csoportok integrációjának elutasítása, rasszista előítéletek, burkolt idegenellenesség, rejtett vagy olykor a nyílt antiszemitizmus), de nem tekinthetők a

1 Pl.: Lengyel Nemzeti Újjászületés, Lengyel Védelmi Liga, Összlengyel Ifjúság, Lengyel Nemzeti Front, Fehér Légió – Kitartás Árja Front (Lengyelország), Nagy-Románia Párt, Vatra Românească (román), Új Jobboldal (román) Német Nemzeti-demokratikus Párt, Slovenská Pospolitosť (betiltva), Szlovák Testvériség Polgári Társulás, Tigrisek (szerb), Szerb Önkéntes Gárda, Vér és Becsület (szerb), Racionalisti (szerb), Obraz (szerb), Világnemzeti Népuralmista Párt (Szabó Albert), Nemzeti Arcvonal (Györkös István), Magyar Népjelölti Szövetség (Szabó Albert), Német Nemzeti-Demokrata Párt, Tigrisek (szerb), Szerb Önkéntes Gárda.

2 A szélsőjobboldal e típusa inkább Nyugat-Európára jellemző.

kifejezés bevett értelmezése szerint neofasisztának.³

Populizmus. A populizmus nem annyira politikai tartalmat, hanem *politikai stílust jelöl.* A populisták a politikát rendkívül *leegyszerűsítve* ábrázolják, és hatalmi célok elérése érdekében *gátlástalan módon mozgósítják a félelmeket, ellenérzéseket és más negatív érzelmeiket.* A mai jobboldali radikálisok a térségben elsősorban populista módszerekkel teremtik meg választói bázisukat. A populista politikusok mindig egy közösség – rendszerint a nemzet, nép vagy etnikum – nevében lépnek fel, szembeállítva egymással a „tisza, homogén”, a vezérrel közvetlenül kommunikáló népet és a „korrupt, komprádor” elitet. A populizmusnak több megjelenési formája is van:

- Az *agrárpopulizmus*⁴, amelynek mély hagyományai vannak Kelet- és Közép-Európában. Ennek fő jellegzetessége az, hogy a parasztságot mint a társadalom tradícióinak őrzőjét és „egyedüli egészséges” részét magasztalja.
- A *gazdasági populizmus*⁵ olyan, az állam által irányított nemzetgazdaságot és kiegyenlítő gazdaságpolitikát ígér, mely korrigálja vagy helyettesíti a piaci mechanizmusokat, és mindenképpen megvéd a világ-gazdasági hatásoktól.

- Az *identitás-populizmus* vagy *nemzeti populizmus*⁶, amely a nemzeti identitást, a sajátos nemzeti jelleget hangsúlyozza, s szívesen kapcsolja össze ezt az elitellenességgel. Gondolatvilágában megjelenik az idegen, a betolakodó mint a nemzet identitásának veszélyeztetője. A fennálló renddel szembeni növekvő ellenérzéseket használja ki, s ebben nacionalista, idegenellenes és anti-globalista érzésekre támaszkodik. Ez a típusú populizmus erősen tekintélyelvű, értékeit a konzervativizmus kelléktárából kölcsönzi: természetesség, rend, hierarchia, munka, család, haza, vallásosság.
- A *protest-populizmus*⁷, amely kritikai töltetű, bírálja a fennálló politikai struktúrákat, elitekkel szembeni averziója úgy nyilvánul meg, hogy erősen hangsúlyozza a „lent” és a „fent”, a „tisza nép” és a „korrupt elit” közötti különbséget. Elsősorban a globalizált „szép új világgal” kapcsolatos szorongásokat lovalogja meg, és a kelet-európai posztkommunista országokban kialakult szociális helyzetből eredő társadalmi konfliktusokra épít. A képviselői demokrácia kritikájához a közvetlen demokrácia megvalósításának óhaja társul. Ez tehát demokratikus-plebejus jellegű radikális populizmus.

3 Pl. Román Nemzeti Egységpárt, Konzervatív Párt (román), Új Generáció Kereszténydemokrata Párt (román), Szlovák Nemzeti Párt, Néppárt – Demokratikus Szlovákiaért Mozgalom, Lengyel Családok Ligája, Reálpolitikai Unió (lengyel), Lengyel Monarchisták Szervezete, Radio Maryja (lengyel), MIÉP, Radikális Párt (szerb), Szlovén Nemzeti Párt, Horvát Jogpárt.

4 Pl. Samoobrona (lengyel), Lengyel Néppárt (W. Pawlak), FKGP (Torgyán József).

5 Pl. Stanisław Tyminski Partia X-je az 1990-es években (lengyel).

6 Pl. Smer (Szlovákia), Lengyel Családok Ligája, Szlovén Nemzeti Párt, Ataka (bolgár), Mozgalom a Jogokért és a Szabadságért (bulgáriai török), Szocialista Párt (szerb), Radikális Párt (szerb), Szerb Megújodási Mozgalom.

7 Pl. Stanisław Tyminski Partia X-je az 1990-es években (lengyel), Samoobrona (lengyel).

Kelet- és Közép-Európában az elsődleges, tömegeket mozgató veszélyt a jobboldali radikalizmus és a populizmus öszszekapcsolódása jelenti. Az így kialakult politikai irányzatok „lágyabbak” ugyan a szélsőjobboldalnál, de nagyobb hatásúak, mivel gyakran felölelik a teljes jobboldali politikai térfelet. Elmoosák a mérsékelt és a szélsőséges jobboldal határait, s így – szemben Nyugat-Európával, ahol jobboldali populista pártokat még jó választási eredményük esetén is diszkreditálja a demokratikus politikai nyilvánosság – Kelet- és Közép-Európában a jobbközép pártok koalíciós partnereivé válhatnak.

A jobboldali radikalizmus és a nacionalista populizmus ugyan a rendszerváltás kezdetétől jelen volt a kelet- és közép-európai politikai palettán, *2004 óta azonban felerősödött.*⁸ Ennek a jelenségnek az okait egyebek között a Kelet- és Közép-Európában tizenhetedik éve zajló *három nagy integrációs folyamat ellentmondásos voltában* látjuk. Ezek a folyamatok a következők:

- *Az európaizálódás* (az európai értékek adaptálása, a jogállam és a piacgazdaság európai modelljének megteremtése, az európai centrumhoz való felzárkózás szándéka és törekvése, illetve az euroatlanti biztonsági struktúrákhoz való csatlakozás).
- *A renacionalizáció* (a nemzeti érdekek újrafogalmazása, a piaci alapú nemzetgazdaság megteremtése, a kül- és biztonságpolitikák nemzeti alapra való helyezése, a nemzeti társadalom megerősítése és integrálása, a föderatív államok esetében pedig az önálló nemzetállam

megteremtése), amelyet *nemzeti integrációnak* is tekinthetünk, azaz a kelet- és közép-európai nemzetfejlődés természetes részének.

- *A globalizáció*, amelyet a nemzetközi gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális folyamatok általános integrációjaként írhatunk le.

Ezek a folyamatok a kelet- és közép-európai társadalmak mindegyikét érintették, bár a térség különböző nemzeti esetében – államjogi helyzetüktől, társadalmi szerkezetétől és jellegzetességétől, demokratikus politikai hagyományaik minőségétől, kulturális tradícióiktól, gazdaságaik nyitottságától és fejlettségétől függően – meglehetősen *eltérő mélységűek és intenzitásúak* voltak, és ma is azok. Míg például a renacionalizáció a már korábban önálló államisággal rendelkező népek esetében formálisan „csupán” a nemzetgazdaságuk piacgazdasággá alakítását, a modern jogállamiság megteremtését, valamint kül- és biztonságpolitikájuk nemzeti alapokra való helyezését jelentette, addig a renacionalizálódás hatására felbomló föderatív államok nemzeteinek esetében az önálló és szuverén nemzetállamiság teljes – társadalmi, politikai és intézményi – vertikumának kiépítésével járt együtt. Míg az előbbi esetben elsősorban a nemzetállam külső integrációjára való felkészülés, illetve az ezt elősegítő európaizálódás vált kulcskérdéssé, az utóbbiak esetében a nemzetállam belső integrációjának megteremtése, illetve megerősítése.

A kelet- és közép-európai társadalomtudomány ma még adós annak átfogó – vagyis nem csupán a gazdasági szektort érintő – vizsgálatával, hogy *mi a viszony*

⁸ Az árnyaltabb képhez azért hozzátartozik, hogy két ország – Horvátország és Szlovákia – esetében ezzel ellentétes tendenciát tapasztalhatunk.

a nemzeti integráció és az európai integráció között. Meg kell-e előznie nemzeti integrációnak az európai, folyhat-e a ket-
tő párhuzamosan, vagy az európai integ-
rációnak kellene a nemzetit megelőznie?
A jobboldali radikalizmus és nacionalis-
ta populizmus jelenlegi előretörésében
ugyanis jelentős szerepe van az integráci-
ós folyamatok összekuszálódásának.

A *rendszer váltást* a demokratikus in-
tézmények és a piacgazdaság kiépítésével
szokás azonosítani, s mint ilyet, akár be-
fejezettnek is tekinthetnénk. A térségben
azonban *még ma is igen nagy a tét.* A vá-
lasztók nemcsak a kormányzati váltógaz-
dálkodásról, hanem a nemzetgazdaság fe-
letti rendelkezés megszerzéséről és társa-
dalmi rétegek státusának tartós, generá-
ciókra szóló meghatározásáról is szavaz-
nak. Ez is erősíti – különösen a politikai
eliten belül – a szélsőséges indulatokat.

Az európaizálódás ellentmondásai

A nyugat-európai és a kelet- és közép-
európai térség társadalmi eltérő törté-
nelmi pályán mozogtak, és mozognak
ma is. Kelet- és Közép-Európa második
világháború utáni történetéből gyakor-
latilag teljesen *kimaradt az integráció-
nak az az organikus fejlődése,* amely Eu-
rópa nyugati felében lejátszódott. A ke-
let- és közép-európai társadalmaknak
továbbá a hidegháború óta eltelt *14 év
alatt kellett (volna) behozniuk az azt
megelőző négy évtized integrációs elma-
radását.* Ráadásul az EU-ba való belépés
idején a térség országainak egy egyre in-
kább mélyülő, felvételi kritériumaiban
szigorodó unióhoz kellett csatlakozniuk.
Ez a gyors és feszített folyamat olyan
traumatikus változásokat és tapasztala-

tokat okozott a társadalmaknak, ame-
lyek eleve kiváló táptalajt biztosítanak a
jobboldali radikalizmusnak és a populiz-
musnak.

A kelet- és közép-európai térség kisál-
lamai számára az integráció sok tekintet-
ben kényszerpálya volt. A kivülmaradás-
ból származó hátrányok miatt ugyanis a
csatlakozásnak nem volt reális alternatívá-
ja. Az unióba való belépés aktusa annyit
jelentett, hogy a csatlakozó társadalmak
*az európai periféria centrumából átléptek
az európai centrum perifériájára.*

A csatlakozásnak komoly rövid távú
hozadéka is vannak (a modernizációs for-
rások megnyílása, az utazás szabadsága,
az EU-tagságnak a politikai szereplőkre
gyakorolt moderáló hatása stb.). A társa-
dalom számára azonban mégis a *történel-
mi hozadék* a fontosabb, közelebről az
éredékvényesítés integráción belüli új le-
hetőségeinek megnyílása.

A kelet- és közép-európai kisállamok-
nak számolniuk kellett azzal, hogy az
unióon belül kialakult kölcsönös függőség
és határainak a „négy szabadság” által
megteremtett átjárhatósága tulajdon-
képpen korlátozza szuverenitásokat,
autoritásukat. Amennyiben nem tudják
ellensúlyozni a gazdasági integráció
kényszerét, s nem találják meg azokat a
kulcsterületeket, amelyek ténylegesen
megnyitják számukra az éredékvénye-
sítés új lehetőségeit, aligha lesz esélyük
a perifériából való továbblépésre. Rá-
adásul a csatlakozást követően alapve-
tően megváltozott e társadalmak viszony-
ítási alapja: a periféria centrumában
ők voltak a „gazdagok”, a centrum pe-
rifériáján viszont ők a „szegények”.

Az *európaizálódás* folyamata és ígére-
te sokak szemében *összekapcsolódott az
1989 óta végbement átalakulási folya-
matok* problémáival, az értékválsággal, a

gazdasági és szociális változásokhoz kapcsolódó traumatikus tapasztalatokkal. (Ne feledjük, hogy a gazdaság transzformációs válsága összemérhető az 1929 utáni összeomlással!) Ugyanakkor 2004 után szembesülniük kell azzal, hogy az 1989 és 2004 közötti európaizálódás folyamata – erőfeszítéseik és reményeik ellenére – egy sor, számukra kulcsfontosságú társadalmi kérdést megoldatlanul hagyott (pl. az egészségügy, az oktatásügy, a nyugdíjrendszer), ami csak fokozza a csalódottság érzését.

Ehhez hozzáadódtak a rendszerváltáshoz és az európaizálódáshoz kötődő (és az önmagukat is az európaizálással legitimáló rendszerváltó politikai erők által táplált) utópikus várakozások. Az utóbbi három évben ez a várt, de a Nyugat „hátlansága” miatt elmaradt következmény vezethetett a radikális jobboldalon és nacionalista populisták körében az EU-val és a brüsszeli bürokráciával kapcsolatos ellenérzések felerősödéséhez.

A renacionalizáció ellentmondásai

Régióknak a rendszerváltáskor számos tényleges, megoldatlan, valódi rendezést igénylő nemzeti problémával szembesült, nevezetesen a nemzeti érdekek újrafgalmazásával, a piaci alapú nemzetgazdaság megteremtésével, a kül- és biztonságpolitika nemzeti alapra való helyezésével, a nemzeti társadalom megerősítésével és integrálásával, a felbomlott föderációk esetében pedig az önálló nemzetállam megteremtésével. Számolnia kellett azzal is, hogy elődje korlátozott szuverenitású, baloldali autoriter rezsím volt. Ezért – legalábbis visszatekintve – nem meglepő, hogy Kelet- és Közép-Eu-

rópa legtöbb országában *jobbra lendült a politikai inga*, és a politikában a nemzeti és jobboldali prioritások jelentek meg. Az sem meglepő, hogy a nemzeti integrációban az újjáéledő nacionalizmusokra hárult a legfőbb integratív szerep.

Az 1989–92-es átalakulást a *felbomlott föderációkban* (a jugoszláv utódállamokban, Szlovákiában és a balti köztársaságokban) „nemzeti forradalomként” is leírhatjuk. Ebben fontosabb volt a nemzeti célok megvalósítása (a függetlenség megszerzése, a nemzetállami egység megteremtése vagy megőrzése, a szeparatistának tekintett mozgalmak leűtőrése), mint a piacgazdasági reformok megvalósítása vagy a következetes politikai demokratizálás. (Lásd az „etnokratikus rezsimeket”, amelyek olykor a politikai demokrácia és az emberi jogi egyenlőség nyílt megsértése árán is diszkreditálták kisebbségi lakosságukat, illetve nyíltan törekedtek a többségi etnikum politikai dominanciájának a kiépítésére.) Nem véletlen tehát, hogy a *nacionalizmus ott a legerősebb, ahol új állam keletkezett*, s ahol az ideológiai és kulturális alátámasztásra szorul. A Nyugat-Balkánon pedig, ahol ez a folyamat háborúkkal járt együtt, a nacionalizmusok közönséges sovinizmussá váltak.

A renacionalizációs folyamatokban nemcsak regionálisan és intenzitás tekintetében figyelhetők meg különbségek, hanem időben is. Különösen két periódusban volt tapasztalható *erős renacionalizációs hullám*: a rendszerváltás kezdeti szakaszában, valamint a közelmúltban, nagyjából az unióba való belépést kísérő és követő években. A második hullám részben azzal a csalódottsággal és EU-ellenességgel függ össze, ami a csatlakozáshoz fűződő társadalmi illúziók kipukkadásával keletkezett.

A régió politikai ingájának jobbra lengése önmagában még nem magyarázza a jobboldali radikalizmus és a nacionalista populizmus reneszánszát – hiszen az kifejeződhetne a mérsékelt jobboldaliságban is –, de alapot ad ehhez. Különösen, ha figyelembe vesszük, hogy *a kilencvenes évek elején a mérsékelt jobboldalnak sem sikerült végigvinnie a rendszerváltást, viszont első generációját amortizálta ennek megkezdése*. Napjainkban ezért a renacionalizáció többnyire nem a mérsékelt konzervativizmusban, hanem a populista jobboldaliságban ölt testet.

Ennek egyik fontos oka *a baloldali radikalizmus és populizmus eszköztárának szűkös volta*. Időnként a baloldali csoportok is élnek ugyan a populista politika eszköztárával, néha nem is eredménytelenül (Önvédelem Lengyelországban, Smer Szlovákiában), egészében véve azonban a populizmus térségünkben csak a jobboldalon tudott áttörést elérni. *A térség legjelentősebb baloldali pártjai ugyanis modernizációs platformon állnak. A modernizáció megvalósításáért pedig nem lehet populista eszközökkel küzdeni, a kettő kizárja egymást*. A kis pártok és az alternatív csoportok kombattáns antikapitalizmusára és antiglobalizmusára pedig nem nyitott a közvélemény, mivel a) nem képesek magukat „nemzeti érdekérvényesítőként”, csak osztályharcosként meghatározni, és ezért hiteltelenek a „nemzetpolitikai tematikában”; b) a 3,60-as kenyérnosztalgijája nem elégséges érv a szocializmus visszasírásához; c) a modern antiglobalista baloldal kritikai érvrendszeréhez nem társulnak használható javaslatok arról, hogy akkor hogyan is kellene „humanizálni” a globalizációt.

További problémát jelent az *európaizálódás és renacionalizáció egyidejűsége*. Kelet- és Közép-Európa esetében olyan

térségről van szó, ahol a társadalmaknak, a nemzeteknek és az államoknak egyszerre kell adekvát választ találniuk a renacionalizáció által felszínre hozott régi, megoldatlan problémákra, illetve azokra az új kihívásokra, amelyekkel első ízben európaizálódásuk és a globalizációval való első találkozásuk során szembesülnek. Tudomásul kell vennünk, hogy az EU, illetve az európaizálódás számomra, a kelet- és közép-európai történelemben gyökerező problémára (Trianon, a szomszédokkal való kapcsolatok stb.) nem nyújt megoldást.

A renacionalizáció okai között találhatunk *rövidebb távú politikai törekvéseket, illetve folyamatokat* is:

- *A nacionalizmus szítása* mind a régi, mind az új politikai elit *legitimációs* céljai érdekében. Az előbbi az egykori nómenklatúra éllóvasaként a kollektívizmus kommunista válfajáról gyorsan átnyergelt annak nemzeti válfajára (ez főleg a Balkánon volt jellemző). Az utóbbi a hatalmi és választási küzdelmekben a nemzeti mítoszok erősítésével, a nacionalista kártya kijátszásával és az antikommunista hecckampánnyal akarta túllícitálni riválisait.
- *Az egyházak törekvése* társadalmi státusuk megerősítésére. Ezt a „nemzeti egyházi” jelleg hangoztatásával szeretnék legitimálni. Az egyházak e kisajátító törekvése, s bizonyos politikai kérdésekben való aktív szerepvállalásuk nagyban hozzájárult ahhoz, hogy térségünkben nem alakultak ki, illetve nem tudtak megerősödni a mérsékelt jobboldali pártok. A civil társadalom gyengesége miatt nemegyszer az egyház a radikális jobboldal szervező ereje (lásd a lengyel Radio

- Maryja-t) vagy támogatója (lásd a román és szerb ortodox egyházat).
- Az *„elitváltás elmaradása”*, ami ugyan szociológiai értelemben csak részben igaz, de széles rétegek hisznek benne, és hisznek ezáltal a „forradalom ellopásában” és a „rendszerelváltás elszabotálásában”, ami jó hivatkozási alapot ad a jobboldali radikalizmusnak, illetve a populizmusnak.
 - Az *állam csökkenő szerepvállalása a kulturális mecenatúrában*, amivel közvetlen egzisztenciális veszély éri azokat a „nemzeti kultúrát hordozó”, közalkalmazotti és szabadúszó humán értelmiségi csoportokat, amelyek az ideológiák gyártói-közvetítői, és amelyek az értelmiségi átlagnál amúgy is fogékonyabbak a nacionalizmusra. Ma azt tapasztalhatjuk, hogy e rétegek jelentik a jobboldali radikalizmus és a populizmus egyik legbefolyásosabb társadalmi bázisát.
 - A *magas munkanélküliség* a politikailag jól mobilizálható városi fiatalok körében, ami erősíti egyes ifjúsági szubkultúrák szélsőjobboldaliságát (skinheadek, fiatalkori neofasizmus a volt NDK-ban), s a jövőre nézve is utánpótlást biztosíthat a jobboldali radikalizmusnak, sőt esetenként a szélsőjobboldalnak is. A baloldalnak ugyanakkor sehol sincs jól körülhatárolható programja a hátrányos szociális, kulturális helyzetű fiatalok számára, és nem ad olyan jövőképet, amely a fiatalok számára vonzó lenne.

Szinte minden országot illetően említhetünk speciális, egyedi és erősen renacionalizáló hatású további tényezőket is, például a magyar esetben a román-

szerb-szlovák-ukrán kisebbségellenes lépéseket, illetve azok ellenhatását, amelyet gyakran éppen az áttelepültek képviselnek.

A globalizáció ellentmondásai

A globalizációról – a McDonalds, a Coca-Cola és Dr. House ellenére – döntően negatív kép él a kelet- és közép-európai társadalmakban. Ez általában a *változástól, az ismeretlentől való félelem*, a szorongás, amely az emberekben az életük fő folyamatait feletti irányítás elvesztése miatti aggodalom következtében alakult ki. Ráadásul a nacionalizmust a multinacionális vállalatok megjelenése is tovább éllette (a „karvalytőke” a szuverenitás veszélyeztetője stb.).

Paradox módon a *renacionalizációt erősíti a globalizációs kihívásokkal szemben kialakult nyugati mintáknak a régióba történt beszivárgása is*. A globalizmussal szembeni védekezés a világban igen sok helyen a nemzeti-vallási tradíciókra támaszkodik, annak hatásait a nemzeti-vallási fundamentalizmusba való begubózással próbálja ellensúlyozni. A jobboldali radikalizmus és a (nacionalista) populizmus megerősödése a rendszerváltó államokban nem valamilyen elmaradott, regionális kelet-európai jelenség (legfeljebb avított, provinciális formákban jelenik meg), hanem éppen ellenkezőleg, egyfajta igazodás egyes „modern” nyugati trendekhez.

A rendszerváltás ellentmondásai

A *demokratizálás, a pluralista keretek megteremtése önmagában is megkönnyítette az addig elnyomott és befagyasz-*

tott populista, szélsőjobboldali tradíciók kialakulását. Ezek bőségesen fellelhetők voltak Kelet- és Közép-Európa államszocializmus előtti korszakában.

A rendszerváltást levezénylő *politikai elit döntően a gazdasági rendszerváltásra koncentrált*, és abból indult ki, hogy a piacgazdaság fejlődése automatikusan maga után vonja a demokrácia fejlődését és a formálisan megalakított demokratikus intézmények nyugatiakhoz hasonló működését is. Ez azonban nem következett be.

A *politikai elit* nem helyezett súlyt a *civil társadalom* kialakítására és politikába való bevonására, mi több – a gazdasági visszaesés, a munkanélküliség növekedése, a szociális feszültségek, illetve a piacgazdasági reformok gyors bevezetése miatt – *érdekelt volt abban, hogy az állampolgári aktivitás alacsony szinten maradjon*. A piacgazdaság létrehozásának, a világgazdasági reintegrációnak és a demokráciának az egyidejű bevezetése gyakran csak a demokrácia legyengítésével volt végrehajtható, mert a vesztesek (különösen azok, akik önhibájukon kívül váltak azzá) érdekérvényesítő képességét minimalizálni kellett. Ennek következtében a térség *társadalmának bizalma* a demokratikus intézményekkel és a politikai elitel kapcsolatban *erodálódott*, s ami talán ennél is fontosabb: *nem erősödhetett meg az a demokratikus politikai nyilvánosság*, amely – nyugati mintára – diszkreditálni lenne képes a jobboldali radikalizmust és a populizmust. Mi több, a jobboldali radikalizmus és a populizmus ma úgy lép fel, mint a demokratikus politikai nyilvánosság fő szervező ereje.

A rendszerváltást követően szinte sehol sem sikerült a politikai elitnek kialakítania és konszenzusos tartalommal megöltöntenie a *modernizációs nemzetfogalmat*,

amely valódi társadalmi modernizációból dinamizálhatná a térség fejlődését. Továbbra is állandó politikai harc folyik a nemzet fogalmának kisajátításáért. Hasonló problémákat tapasztalhatunk a lojalpatriotizmus esetében, amely itt igen gyakran a provincializmus formáját ölti.

A Kelet- és Közép-Európában tapasztalható általános politikai instabilitást sokan a *tömegek elitek elleni lázadásának* tekintik. E szerint a biztonsághoz és a viszonylagos jóléthez szokott tömegek az EU-csatlakozás és globalizáció hatásai miatt elbizonytalanodtak, megelégték a Brüsszelhez – és nem a választókhoz – igazodó elit uralmát, és most benyújtják a számlát, saját kezükbe akarják venni sorsukat. E szerint az elmélet szerint megszűnt vagy legalábbis elmaszatolódott a jobb- és baloldal közötti határvonal, és egy új törésvonal alakult ki a „korrupt elit” és az átlagpolgár között. Valójában azonban aligha beszélhetünk a kelet- és közép-európai „tömegek lázadásáról”. Már csak azért sem, mert a politikai elit korábban sem vonta be a tömegeket a politikába. Sokkal inkább arról van szó, hogy az EU-csatlakozás utáni elbizonytalanodás időszakában a választók – akik úgy vélték, hogy a csatlakozás az 1989-ben megkezdett rendszerváltás utolsó állomása, amelyet majd nyugalom és biztonság követ – azokat keresik, akik a rendet, a nagyobb létbiztonságot, a stabilitást és a nemzeti szuverenitás megerősítését ígérik.

Az EU-csatlakozás követően szinte mindenütt *felbomlott az elitnek az a korábbi minimális konszenzusa* is, amit az euroatlanti integráció elérésének feltételei (a piacgazdaság kiépítése, a NATO- és az EU-csatlakozás) kényszerítettek rá. Amint az elit elérte e célokat, korábban másodlagosnak tekintett kérdések kerül-

tek a politikai viták középpontjába. Ezek minden korábbinál jobban polarizálták az eliteket, úgy elmérgesítve az egyes csoportok közötti vitákat, mintha a felek az ország alapvető és legfontosabb érdekeiben sem értenének egyet. Ebben az értelemben sokkal inkább az elit egy részének a másikkal szembeni lázadásáról kell beszélünk.

Összegzés

A szélsőjobboldali, a jobboldali radikális és populista tendenciáknak a kelet- és közép-európai térségben tapasztalható előretörése mögött döntően az 1989-es

rendszerátalakítások óta végbemenő átalakulási folyamatok (az európaizálódás, a renacionalizáció, a globalizáció és a rendszerváltás) ellentmondásai és traumatikus élményei állnak. Az igazi veszélyt a jobboldali radikalizmus és populizmus jelenti, mert térségünkben mindenütt gyengék azok a demokratikus társadalmi és politikai erőik, amelyek képesek lennének e mozgalmakat diszkreditálni és leválasztani a jobbközéptől. Ennek következtében a kelet- és közép-európai jobboldal átjárható. Mi több, a parlamenti képvisellel rendelkező jobboldali radikalizmus és a populizmus úgy léphet fel, mint a demokratikus politikai nyilvánosság legfőbb szervező ereje.

Irodalom

- Bayer József: Jobboldali populizmus és szélsőjobboldal Kelet-Közép-Európában. Eszmelet 55. szám. <http://eszmelet.freeweb.hu/55/bayer55.html>
- Juhász József: Két korszak határán. L'Harmattan, Budapest, 2007.
- Kovács Gábor: A népi mozgalom helye a politikai eszmetörténetben. Beszélő, 10. évfolyam, 6. szám, 2005. június-július <http://beszelo.c3.hu/cikkek/a-nepi-mozgalom-helye-a-politikai-eszmetortenetben>
- Krastev, Ivan: The Strange Death of the Liberal Consensus. Journal of Democracy. Volume 18, Number 4. October 2007, 57–63. p.
- Lang, Kai-Olaf: Populism in Central and Eastern Europe – A Threat to Democracy or just Political Folklore? Slovak Foreign Policy Affairs, 2005/I. 6–17. p.
- National Populism and Interethnic Relations in Slovakia. Forum Minority Research Institute, Somorin, 2007. november 27. <http://www.foruminst.sk>
- Populism. Populism? Populism! What it looks like and what to do about it, June 12–13, 2007; Bratislava, Slovakia <http://populism.osf.sk/presentations.html>
- Rupnik, Jacques: From Democracy Fatigue to Populist Backlash. Journal of Democracy. Volume 18, Number 4. October 2007, 2–10. p.
- Rupnik, Jacques: Populism in Eastren Central Europe. Eurozine, 2007. 09. 10. <http://www.eurozine.com/articles/2007-09-10-rupnik-en.html>
- Tálas Péter: Az „új Európa” viszonya az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájához és az európai biztonság- és védelempolitikához. Európai Tükör, XII. évfolyam 3. szám, 2007. március, 114–127. o.
- Tamás Pál: Radikális jobboldali világképek a 2006-os politikai évad kezdetén. <http://www.socio.mta.hu/mtarsak/tamaspal.html>

SZÖKE SZABOLCS

Az európai technológiai platformok koncepciója

A Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal (NKTH) 2007-ben hirdette meg a magyar Nemzeti Technológiai Platform programot. A program célja technológiai platformok létrehozása a nemzetgazdaság szempontjából kiemelkedő jelentőségű, hosszú távú fejlődést biztosító területeken, ezáltal segítve az ország versenyképességének fennmaradását, javítását. A koncepció, amelyet az NKTH a pályázati anyagban¹ fogalmazott meg, egy az Európai Unióban már létező program adoptálása, hazai elindítása. Európában az első működő technológiai platform a 2001-ben alakult Európai Repüléskutatási Tanácsadó Tanács (Advisory Council for Aeronautics Research in Europe, ACARE) volt.² A szerző cikkében arra vállalkozott, hogy ismertesse a koncepciót, kiemelve azokat a közös pontokat, amelyek az eddig létesült technológiai platformok mindegyikére jellemzők.

Versenyképesség, a koncepció mozgatórugója

Az Európai Unió 2000 tavaszán, Lisszabonban hirdette meg az Európai Kutatási Térség (EKT) kialakítására és működtetésére vonatkozó célkitűzéseket, hogy az EKT megvalósításával a Közösség a globalizáció adta lehetőségek hosszú távú nyertesévé váljon. A döntéshozók felismerték, hogy az alacsony munkaköltségek helyett a tudás-

ra, a kutatás-fejlesztésre, az innovációra építő ágazatokkal, vállalatokkal lehet sikert elérni a globális versenyben.

Sajnos, a program célkitűzéseitől eltérően, az elmúlt években az európai vállalatok által kutatásra fordított összeg – többé-kevésbé – stagnált, szemben a Triád másik két tagjában, Japánban és az USA-ban tapasztalattal. Az okokat az európai piac összetettségében kell keresni: 27 ország, 27 eltérő szabályozási rendszer, amit tovább bonyolít az eltérő vállalati kultúra, fogyasztói ízlés. Ezeket a különbségeket az sem tünteti el, ha az egyes tagállamok növelik kutatás-fejlesztési ráfordításaikat.

Az EKT megvalósításának egyik fontos eszköze az, hogy a Közösség támogatja az ún. „vezető piacok” létrehozását. Ezeknek egyetlen célja, „*hogy az innovációra sokkal nyitottabb kultúrát alakítsanak ki*”³, segítve például az adott területen úttörő vállalatok működését. A tagállami kormányzatok – illetve az Európai Unió – mindezt jogalkotással, illetve a vállalatok, a kutatók, a fogyasztók, a szabályalkotók közötti kooperáció megteremtésével támogatják. Ezek az együttműködések alkalmasak arra, hogy az adott iparág hosszú távú trendjeit modellezve, hatékonyan osszák meg a tudást, valamint az erőforrásokat, így érve el a versenyképes-

1 Nemzeti Technológiai Platformok Támogatása (tervezet), NKTH, 2007. október

2 A cikk alapjául a „Közösségi kutatási és fejlesztési politika – Az európai technológiai platformok koncepciója” című diplomamunkám szolgált, melynek elkészítésében nagy segítséget nyújtott az Innovációs Kutató Központ, valamint Inzelt Annamária.

3 COM (2006) 502 vegleges, 2006.09.13.

ség javítását. Ezeknek az kooperációknak többről kell szólniuk az egyes vállalatok stratégiai szövetségénél.

Nem csupán arról van szó, hogy egy konkrét iparág szereplői összefognak, meghatározzák fejlődési lehetőségeiket, majd ezek kiaknázása érdekében megállapodást kötnek a kutatásban és fejlesztésben való együttműködésről. Az európai technológia platformok (a továbbiakban: ETP) az európai versenyképesség szempontjából legégetőbb iparági kihívásokat állítják működésük középpontjába. Több tényezőtől álló, egymással összefüggő változókból felépülő „jelenségek” ezek, melyekben a jogi, társadalmi, környezeti szempontok is megjelennek.

Éppen ezért fontos, hogy a résztvevők köre az értéklánc minden szegmensére, valamint a köz- és magánszféra szereplőire is kiterjedjen, az innovációs folyamat szinte minden aktora képviseltesse magát: vállalatok, kutatóintézetek, egyetemek, iparági szövetségek, érdeképviseletek, a kormányzat, szabályozó testületek stb.⁴

A koncepció fejlődése

Az első platform az ACARE volt 2001-ben, majd 2002–2003-ban további platformok jöttek létre, s az ETP – mint a versenyképesség eszköze – egyre hangsúlyosabban jelent meg az Európai Bizottság politikájában. 2007 áprilisáig 31 platform alakult meg Európa-szerte. A koncepció politikai fontossága, illetve a platformok mennyisége nem arányosan növekszik. Az első két platform még 2001-ben alakult. 2003-ban már 4, 2004-ben 18, 2005-ben 27, 2006-ban 29, 2007 elején pedig 31 platformról beszélhetünk. Számuk folyamatosan, egyenletesen növekedett, csak 2004-re és 2005-re tehető egy-egy megugrás. Ennek oka valószínűleg abban keresendő, hogy a Bizottság 2003-ban kezdte el erőteljesebben szorgalmazni a kezdeményezést, a konzultációk pedig 2004-re hoztak eredményt.

A 31 platformot öt nagyobb csoportba lehet sorolni működési területük szerint (lásd táblázat).

Csoportok	Platformok száma	Működési területek
Új technológiák, melyek radikális változást hoznak	3	hidrogén energia és üzemanyagcellák; nanomedicina; nanoelektronika
Technológia a fenntartható fejlődés érdekében	12	vízellátás; állatorvoslás és növényvédelem; erdészet; élelmiszeripar; vasút és közúti szállítmányozás
Technológiák új termékek, szolgáltatások előállítására bizonytalan piacon	3	gyógyszerészet; műholdas kommunikáció; mobil és vezeték nélküli kommunikáció
Technológiák a kontinens hi-tech vezető helyének megtartásáért	8	űrkutatás; robotika; hálózati és elektronikus média
Új technológiák keresése hagyományos iparban	5	acélgyártás; építőipar; textilipar

Forrás: European Commission (2007) Third Status Report on Technology Platforms.

4 Az Európai Kutatási Tanácsadótestület (angolul: European Research Advisory Board, rövidítése: EURAB) véleményében (EURAB, 2004) helyteleníti a technológiai platform elnevezést, mivel a hangsúlyt túlságosan a technológia aspektusokra helyezi, s nem utal az érintettek sokszínűségére. Helyette például „Európai Innovációs Kezdeményezés” vagy „Európai Stratégiai Innováció Szövetsége” megnevezést javasolja.

Az érintettek széles körű bevonásával az ETP-k hozzájárultak ahhoz, hogy a Bizottság az adott szakterület várható tendenciáit felmérje, ehhez mérten alakítsa ki támogatási rendszerét. Ez először a 7. Keretprogram kidolgozása során történt meg. Az ipari vonatkozású területek egyes támogatási témáinak kiválasztásánál a platformok munkájára is építettek, hiszen azok kutatási trendjeiket a piac érdekeinek megfelelően alakították ki.

Az Esko Aho vezette – a Hampton Court-i informális csúcs⁵ után életre hívott – Kutatás-fejlesztési és Innovációs Független Szakértői Csoport 2006-os jelentésében már azt szorgalmazta, hogy a Bizottság és az egyes tagállamok válasszák ki, melyik platform munkájába kívánnak részt venni, a kezdeti szakaszban csupán a létrehozáshoz szükséges kormányzati elkötelezettség biztosításával, majd a magánszektor pénzügyi forrásait kiegészítve, közpénzek bevonásával is, megvalósítva ezzel egy életképes PPP (Public-Private Partnership)-konstrukciót. A jelentés szerint az ETP mint kezdeményezés az „*kulcsszerepet játszik innovációbarát piac megteremtésében*”⁶, hiszen képes „*az erőforrásokat rugalmasan felhasználni*”, ugyanakkor „*a piacteremtés és a technológiai fejlesztés*” feladatát is kombinálni.

Jellegzetességek

A különböző területek, az eltérő versenyképességi kihívások széles hatóköre mi-

att egyértelmű, hogy az ETP-knek szervezetileg is kiterjedtnek kell lenniük, vagyis az érintettek nagy számát kell „mozgósítaniuk”. Ez megnehezíti a hosszú távú szempontok vagy a célravezető stratégiák meghatározását, ugyanakkor növeli a platform politikai beágyazottságát, elfogadottságát.

Minderre azonban szükség is van, hiszen a platformok tevékenysége átnyúlik az egyes országok határain, időközben más-más szabályozási környezethez kénytelenek alkalmazkodni. A zökkenőmentes működés érdekében meg kell jelenniük a politika felsőbb szintjein is. Ehhez a kiterjedtség kiváló eszköznek bizonyulhat.

A partnerek eltérő érdekeinek az ETP-k struktúrájába ágyazva, a különböző hatáskörökkel felruházott „csoportosulásokon” keresztül kell kifejezésre jutniuk. Ezek egyszerre jelenítik meg a *vertikális*⁷ és a *horizontális kapcsolatok*⁸. Előbbiek az innováció folyamatának erősítését, illetve az ehhez kapcsolódó politika kidolgozását segítik. Utóbbiak a koherensebb európai piac kialakításához járulnak hozzá, de ide sorolhatók a kutatói közösségek közötti együttműködések is, amelyek az egységesebb európai interdiszciplináris K+F-hez vezethetnek el. (EURAB, 2004)

A platformok struktúrája területenként eltérő, nagyban függ az adott politikai, piaci környezettől, ipari szerkezettől. A homogénebb tagokkal létrejött platformok felépítése például egyszerűbb, nem több, akár egy egyszerű konzultációs tes-

5 A 2005. október 27-én tartott találkozó központi témája Európa globalizációra adott válasza volt.

6 Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation appointed following the Hampton Court Summit: 'Creating an Innovative Europe', January 2006 (page 25).

7 A kutatói közösségek (ipari és akadémia egyaránt), valamint a kormányzat, a jogalkotók, a piac közötti kapcsolat.

8 Minisztériumok, európai bizottsági főigazgatóságok, tagállami fogyasztói csoportok közötti kapcsolatok.

tületnél. A szerkezet természetesen az idő előre haladtával is változhat.

A platform létrejöttének egyik előfeltétele a problémák felismerése. Minden lehetséges aspektust, minden lehetséges – akár jövőbeni – hatást (különösen az unióra és gazdaságára gyakoroltat) figyelembe kell venni. Világosan meg kell határozni, mi a kihívás, arra milyen válaszokat lehet adni, és mit kell pontosan tenni ennek érdekében, mindezt még az előkészítő fázis során.

Az európai technológia platformok egyik legfontosabb jellemzője a „küldetéstudatosság”. A küldetésnek növelnie kell az európai hozzáadott értéket, más-különbén nincs létjogosultsága a platformnak. A „misszió” meghatározásakor olyan kérdésekre kell tehát választ adni, mint: *„Miért stratégiai fontosságú az ETP Európa számára? Mit számítene Európára, ha az adott ETP nem alakulna meg?”*(EURAB Report on ETPs, 2004)

Szükséges egy ún. *stratégiai kutatási tervet* készíteni, amely a tevékenységek három szintjét különíti el. Egyrészt tartalmazza a közép- és hosszú távú víziókat – amelyek célok lehetnek az iparág és Európa számára –, másrészt azt a stratégiát, amely alapján mindezt el lehet érni, harmadrészt pedig egy részletes akciótervet, amely a konkrét lépéseket – például a szükséges kutatásokat – tartalmazza, amelyek által teljesíthető a stratégia és megvalósíthatók a víziók.

A „misszió” azonban nem lehet csupán a kutatás, a középpontban az innovációnak kell állnia, annak egész folyamatát kell támogatni. Ez esetleg megkívánja, hogy több tagállam nemzeti és regionális hatóságait, ipari, pénzügyi partnereit is bevonja az adott ETP.

Minden platform alulról jövő kezdeményesként indul. Az alapítás „piacvezé-

relt”, vagyis – akárcsak a későbbi fejlődés során – az ipari szereplők játsszák a vezető szerepet. A sikeres működéshez elengedhetetlen, hogy a platform „életébe” minden érintettet bevonjanak. Ez felveti egy rugalmas szervezeti forma szükségességét. A struktúrát úgy kell megválasztani, hogy képes legyen mobilizálni a partnereket, az érdekek között egyensúlyozni, de nyitott legyen az új kezdeményezésekre is, tehát elkerülje a túlzott bürokráciát.

Mindegyik szereplőtől elvárható, hogy „értéket adjon” a technológiai platformok tevékenységéhez. A partnerek bevonására mindegyik platformnak más és más eszközök állnak a rendelkezésére. Például a Korszerű „Engineering” Anyagok és Technológiák Európai Technológiai Platformja (European Technology Platform for Advanced Materials and Technologies, EuMat) megalakulása előtt 8000, hasonló érdekeltségű címre küldött szét meghívót. Az Innovatív Gyógyszerfejlesztési Technológiai Platform (Innovative Medicines Initiative, IMI) már létező hálózati kapcsolatait használta fel „tagtoborzásra”. Az egyik platformtag a Federation of Pharmaceutical Industries and Associations (EFPIA), amelynek 29 országból 1900 tagja van.

De kikből is állnak a stakeholderek csoportjai? Természetesen ez platformként eltérő lehet, hiszen minden egyes kutatási területen más és más szereplők jelentkeznek. Van azonban öt olyan csoport, amelyek szinte mindegyiknél tipikusnak mondható.

Az *ipari partnerek* szerepe végig kiemelkedő. A termék- és értéklánc teljes szegmensét lefedik, a kis- és középvállalkozásoktól egészen a nagyvállalatokig. A beszállítóktól az egyszerű szolgáltatásokat nyújtó (pl. javítás) vállalatokon át

egészen a technológiatranszferben részt venni kívánó, a technológia piacositását szem előtt tartó cégekig bármely gazdasági szervezet részt vehet a platform alapításában és működtetésében.

Kiemelt fontosságú a KKV-k bevonása, a legjobb az, ha ez már az elején, a stratégiaalkotás során megtörténik. Ezt elősegíteni született meg például az EPSTEP⁹-program (az Európai Bizottsággal társfinanszírozásban), amely az információs társadalom „temakörben” alapított platformokba segíti bevonni a KKV-kat. Az egyes vállalkozások hasznos információkat kapnak, a honlapon keresztül lehetőség van felvenni a kapcsolatot más cégekkel, illetve előadásokat szerveznek az ETP-k működéséről és a belépés lehetőségeiről.

Más platformok (például az Európai Technológiai Platform a Fenntartható Vegyészettért) ún. „nemzeti platformokat” hoznak létre, ami elősegíti a helyi KKV-k bevonását, illetve az ETP regionális megerősítését.

A *közszféra* egyszerre jelenik meg szabályozói, finanszírozói, felhasználói és a technológia terjesztését elősegítő szerepkörben. A szubszidiaritás elvéből¹⁰ adódóan, az európai szintű hivatalok bevonása nyilvánvaló, azonban a nemzeti, regionális és lokális hivatalok is egyaránt érintettek lehetnek. Ez utóbbiak „kapcsolódását” könnyítik meg és koordinálják az ún. Mirror Group-ok, amelyek kétirányú kapcsolatot alakítanak ki a nemzeti szinten a platformhoz kapcsolódó, sokszor kiegészítő jellegű tevékenységek és a platform keretein belül végzett mun-

ka között. A kapcsolattartás a tagállami aktorokkal azért is fontos, mert így elkerülhető a programok duplikációja.

A kutatási feladatokért felelősek a *kutatói közösségek és a kutatóintézetek*. Bevonásuk növeli a platform tudományos potenciálját, illetve hozzájárul a tudomány és az ipar közötti kapcsolatok erősödéséhez. A platformon belül a vezető helyeket általában a nagyvállalatok képviselői töltik be. A vezető vállalat érdeke azt kívánja, hogy minél használhatóbb, nagyobb tudást megjelenítő technológia birtokába jusson, éppen ezért sürgetni fogja a vezető európai kutatóközpontok és laborok részvételét. Ezzel azonban saját helyzetét is megnehezíti, hiszen ez lehetőség arra, hogy erősödjének a kritikai hangok: a tudomány és a piac szereplőinek hosszú távú kutatási terve nem feltétlenül esik egybe, ezenkívül a kutatói közösség sérelmezheti, amiért kimarad a vezetésből.

A *befektetői csoportok* sokfélék lehetnek, a transznacionális és nemzeti szinten működő befektetési és beruházási bankoktól a kockázatitőke-társaságokon keresztül egészen a közösségi érdeket képviselő Európai Beruházás Bankig (European Investment Bank, EIB).

Az új technológia, termékek, eljárások bevezetésének legfőbb haszonélvezői a *fogyasztók, akik sokszor civil szervezetek útján* kerülnek kapcsolatba a platformokkal. Legtöbbször csak konzultációs szerepet játszanak, előfordul azonban, hogy tényleges tagjai a platformnak. Például az „Élelmiszer az életért” Technológiai Platform küldetésének meghatáro-

9 Enhancing Participation of SMEs in European Technology Platforms; http://www.epistep.org/page_mult.php

10 A megfogalmazott problémák európai szintűek, így megoldásuk is európai keretek között kell, hogy végbemenjen.

zásában a fogyasztói és gazdaszervezetek is részt vettek.

Az ETP-k nem zárkozhatnak el a *harmadik országok elől* sem, a kutatási területek összetettsége miatt ugyanis szükséges lehet az unión kívül felhalmozott tudásra is. Az eseti együttműködések lehetőségét ki kell használni, hiszen általuk is növelhető a platformok eredményessége. A harmadik országok bevonásával kapcsolatban felmerülhet a kérdés, nem jár-e ez azzal, hogy az új technológiának köszönhetően keletkező piaci haszon kiáramlik Európából. Ezt egyelőre még nehéz lenne megállapítani, mindenesetre a veszély fennáll. A védekezés eszközeit a platformoknak kell kialakítaniuk (pl. szellemi tulajdonjogi szerződések). Azt azonban nem szabad elfelejteni, hogy az előnyöknek kölcsönösen kell jelentkezniük, máskülönben nem lenne ösztönző az együttműködésre.

A külső (néha belső) stakeholderek közé kell sorolni magukat a *platformokat* is. Az egyeztetések, a közös projektek elősegítik a tudás szélesítését, a technológia hasznainak multidiszciplináris értékelését, valamint – a közösségi koordináción túl – segítenek az átfedések kiküszöbölésében. Ilyen „platformközi” kooperáció kialakítására példa az Európai Űrkutatási Technológiai Platform (European Space Technology Platform, ESTP) és az Integrált Műholdas Kommunikáció (Integral Satcom Initiative, ISI) Platformja, amelyek egymással is megvitatták a jövőben várható trendeket. Az információ-kommunikációs platformok közös munkacsoportot alakítottak ki, amely aztán egy akciótervet dolgozott ki a jövőbeni közös tevékenységekről. Ezeknél is komolyabb együttmű-

ködés valósított meg a Technológiai Platform a Munkahelyi Biztonságért (European Technology Platform on Industrial Safety, ETPIS), amelynek közgyűlésében más platformok képviselői is helyet kaptak. A közgyűlés feladata többek között az ETPIS működésének felügyelete, valamint a kommunikáció.

A platform és a stakeholderek kapcsolatának – a *nyitottság* mellett – fontos jellemzője az *átláthatóság*. Ez az Európai Bizottság értelmezésében¹¹ a közvéleménnyel való, kétirányú kommunikációt jelenti, amelynek keretében biztosítani kell, hogy a platform tevékenységei és fontosabb dokumentumai a nyilvánosság számára is elérhetőek, megvitathatók legyenek. Elkerülendő, hogy az egyes platformok lobbicsoportok és az erősebb piaci szereplők „uralma alá kerüljenek”. A célcsoportokkal való kapcsolattartás akár „piacteremtő” eszközként is alkalmazható, azzal, hogy segít átadni azokat a képességeket, amelyek a majdani technológia használatához szükségesek lesznek.

A transzparenciát a gyakorlatban egyrészt honlapok üzemeltetése (a legfrissebb információk szerepeltetésével), dokumentumok (pl. a stratégiai kutatási terv) nyilvánosságra hozatala, másrészt tudományos publikációk közzlése, hírlevelek szerkesztése szolgálja. Az Európai Robotikai Platform célkitűzései például az angol BBC hírsatorna weblapján is megjelentek. Figyelni kell azonban arra is, hogy rendszerek legyenek a találkozók a partnerek között, a tanácsadó testületekben pedig megvalósuljon a tagok rotációja.

Az Európai Bizottság szerepe ellentmondásos. Nincsen „saját” platformja,

11 European Technology Platforms – Ensuring openness and Transparency; European Commission, 2004; http://ftp.cordis.europa.eu/pub/technology-platforms/docs/etp_web_061114_en.pdf (2007.04.03.)

azaz egyikben sem vesz részt tényleges irányítóként, mégis a folyamat kulcsszereplője. Már maga a kezdeményezés is Brüsszelhez köthető, de a Bizottság a projekt további fejlődésére is hatással van. A platformok tekintetében az „elvi útmutatásra, valamint az alapítás ösztönzésére és megkönnyítésére korlátozza saját tevékenységét.” (Tájékoztató a 7. Keretprogramról, 2007)

Konkrét feladatait tekintve¹² tehát:

- Segít meghatározni azt az európai szintű kihívást, amely az integráció versenyképességét hátráltatja, s amelyre az ETP választ adhat.
- Csatornát képez a platformok és az uniós intézmények között. Ez egyrészt segíti az európai szabályozó és szabályalkotó intézményekkel való kapcsolattartást¹³ (erre példa lehet egy technológiai szabvány körüli konszenzus kialakítása), másrészt felhívja a figyelmet az európai forrásokra¹⁴ (keretprogram, strukturális alapok, Európai Beruházási Bank).
- Lehetővé teszi a jobb koordinációt, ami által elkerülhető az ETP és más európai együttműködések (pl. EUREKA) által finanszírozott kutatási projektek ismétlődése. Mindez az Európai Kutatási Térség működtetése szempontjából is fontos.
- Kapcsolatot teremt az ETP-k és a különböző tagállami nemzeti K+F-programok között. Akár az együtt-

működéshez is hozzásegítheti a két oldalt, azon túl, hogy az előbb említett duplázódást ugyancsak csökkenti.

A Bizottságnak tehát pontosan kell látnia, hogy melyek azok a területek, ahol az ETP önszerveződő tud lenni, és melyek azok, ahol viszont segítségre van szüksége. A területek közötti határt egyik főigazgatóságnak sem szabad átlépnie, nem telepedhetnek rá a platformra. Veszélyes lenne például azt ajánlani az érintetteknek, hogy hozzanak létre bizonyos területen egy-egy ETP-t, az esetleg csak a politikai elképzelést, akaratot (rosszabb esetben csak egy tagállam nemzeti érdekét) tükrözné, nem a piacét. A platform így felülről vezéreltté válna, ami gátolná a további önszerveződést, hiszen „kényszerített kapcsolatok” alakulnának ki a szereplők között. Ez a vezetést is akadályozná, hiszen jobban fennállna a széthúzás lehetősége, mint ha a problémákat az önszervezés során rendezték volna. A Bizottság csak a „bátorítás” feladatát vállalhatja fel, s erre már az első szakaszban nagy szükség van.

Finanszírozás

Rengeteg olyan tényező van, amely növeli az ETP-k kockázatát, és így megnehezíti a finanszírozást. (Ezek nagy része magának a kutatás-fejlesztésnek a kockázatosabb jellegéből ered.) Ilyen például a kutatás költségigénye, a projektek sok-

12 European Research Advisory Board (EURAB) Report on European Technology Platform, January 2004, EURAB O4.010 – final (page 6)

13 Ez a kapcsolat nem csak egyirányú, a visszacsatolás által a szabályozás is fejlődik, javul, az érintettek számára elfogadhatóbbá válik. Az ETP-k a szabályalkotók „szemeként és füleként” működhetnek, véleményeket szállíthatnak a szabályozni kívánt ágazatokról. Ennek sikeresége és kihasználása azonban már a lobbizás technikáihoz tartozik.

14 A „figyelem felhívása” nem szabad, hogy azonos legyen az előnyhöz juttatással.

szor egy platformon belül is eltérő futamideje, a hosszú megtérülési idő. A finanszírozás ezért összetett feladat, csak több forrás egyidejű bevonásával oldható meg. A legalapvetőbb módszer: saját erőből előteremteni a szükséges anyagi forrást. Ebben az ipari szereplők¹⁵ játszószák a legfontosabb szerepet, a magas költségigények miatt azonban ez nem lehet kizárólagos megoldás. A saját tőkéből való finanszírozásra általában a kezdeti szakaszban (az alapkutatások idején) van nagyobb szükség, amikor a projekt kockázata még magas. (*Guide to Financing Projects from ETPs*, 2007)

Ezt a forrást egészíthetik ki támogatásokkal, pályázatokkal, itt nagy szerep hárul a tagállamokra, valamint az Európai Unióra.

Az ETP-k a 7. Keretprogram „Együtműködés” elnevezésű, specifikus programjaihoz kapcsolódhatnak, de a keretprogramban újításként megjelent az alapkutatások támogatása is. Az összes elkölthető összegből az „Együtműködés” több mint 60 százalékot tesz ki. Azt, hogy a platform melyik specifikus program keretében pályázhat, az alapítás során definiált stratégiai kutatási terv határozza meg. A keretprogram témái és az egyes platformok kutatási terve között gyakran teljes egyezés fedezhető fel. Ez visszavezethető arra – amit már említettem –, hogy a kialakítás során a Bizottság épített a már létrejött platformok elkészült terveire. A keretprogram, csupán azért, mert egy projektet egy platform valósít meg, még

nem biztosít automatikus támogatást. Nem részesítenek előnyben egyes platformokat a többi kutatói együttműködéssel szemben, a támogatás megítélésekor ugyanazt az utat kell bejárniuk. Az ETP-k más pályázható uniós forrást is igénybe vehetnek. Rendelkezésre állnak a strukturális alapok, és a kormányközi EUREKA-program kezdeményezései is.

A következő fázistól (az alkalmazott kutatástól) kezdve a pénzügyi források – ezzel összefüggésben a kölcsönök – iránti „kereslet” nő. Itt helyeződik a hangsúly a banki hitelekre, amelyek származhatnak magán beruházási bankoktól vagy az Európai Beruházási Banktól is.

Az EIB hitelei már kezdetektől fogva rendelkezésére állnak az európai kutatás- és technológia-fejlesztési projektekhez. A bank legújabb kezdeményezése az „Innovation 2010 Initiative” (i2i)¹⁶ is ezt igyekszik segíteni.

A hitelek könnyebb bevonására született megoldás a 7. Keretprogramban először szereplő, ún. Risk Sharing Finance Facility (kockázat-megosztási pénzügyi mechanizmus), amely a Bizottság és az EIB együttműködésén alapul, a hitel kockázatát a bank és a Bizottság közösen viseli. Ennek módja az, hogy a Közösség támogatást ad az EIB-nek, amit az aztán saját forrásként használhat fel, például a kölcsönfinanszírozási tőke fedezésére. Alkalmazhatósága általános, bármely vállalat, konzorcium vagy a projekt kivitelezésére alapított vállalkozás igénybe veheti. A vállalat alapítása tehát szükséges. Az

15 A nagyvállalatok méretük és gazdasági súlyuk miatt egyértelműen nagyobb részt tudnak vállalni a finanszírozásban, azonban ez nem jelenti, hogy a KKV-k nincsenek jelen.

16 Az „i2i” az EIB és az Európai Beruházási Alap (EIF) közös programja. Költségvetése 50 milliárd euró, aminek egy része különféle hitelkonstrukciók formájában (EIB), a másik része kockázati tőkeként vehető igénybe. Ez utóbbit az EIF nyújtja.

egyetlen kritérium csupán az, hogy az EU valamelyik hosszú távú prioritásához illeszkedjen a kutatás, a cég pedig bankképes, vagyis vagyontárgyai és cash flowja tegye lehetővé a kölcsön megtérítését. A mechanizmus célja, hogy kiterjessze az európai kutatás- és technológia-fejlesztési tevékenységekre nyújtott hitelek körét. Ilyen tevékenységek például a közös technológiai kezdeményezések, de ide tartoznak az EUREKA-projektek is. Az ETP-k projektjeinek nagy része alkalmas a mechanizmus igénybevételére, az igazi nyertesek azonban mégis a közös technológiai kezdeményezések lesznek. A kölcsön nagysága a projekt maximum 50 százalékát fedezheti.

A fejlődés következő lépése – közös technológiai kezdeményezések

A Bizottság 2005-ben, a 7. Keretprogramról szóló javaslatában¹⁷ határozta meg a platformok továbbfejlődésének irányát. Néhány területen a kutatás- és technológia-fejlesztési célkitűzések, valamint a forrásszükségletek nagysága indokolja, hogy hosszú távú partnerségek, ún. közös technológiai kezdeményezések (a továbbiakban: KTK) szülessenek. A technológiai kezdeményezések az egyes technológiai platformokból alakulnak ki, a jogi alapot a Szerződés 171. cikkelye teremti meg¹⁸, amely lehetőséget ad az ún. közös vállalkozás alapítá-

sára. A létrejövő technológiai kezdeményezésekben tehát sokkal erősebb együttműködés valósul meg a tagok között, valamint – a technológiai platformokkal ellentétben – jogi személyiséggel is bír.

A platformok közül azonban csak azokat kívánják ilyen szintre fejleszteni, amelyek a stratégiai tervek megvalósításában már jelentős előrehaladást értek el, illetve amelyek az európai versenyképesség szempontjából fontosnak ítélt területen működnek. Azt, hogy konkrétan melyek ezek, az Európai Bizottság határozza meg értékelő mechanizmusa alapján, a folyamatnak mégsem célja, hogy felülről vezérelve válasszák ki a megfelelő platformokat. Sokkal inkább az, hogy olyan értékelő szempontokat alkossanak, amelyek lehetővé teszik a tárgyilagos és szigorú elbírálást.

Mindez a már meglévő technológiai platformok célkitűzéseinek újbóli felülvizsgálatát, valamint az egyes kutatási területek mélyebb elemzését teszi szükségessé. Meg kell vizsgálni, hogy a platform milyen jövőképet vázol fel, milyen hosszú távú célt tűzött ki, mit tesz meg ennek elérése érdekében, mennyire haladt előre a PPP-együttműködés területén, s hogy az adott kutatási területen valóban jelentkeznék-e azok a technológiai hasznok, amelyek révén Európa a globális gazdasági versenyben élenjáró lehet.

A KTK legfontosabb célja, hogy a közös és magánszféra közötti együttműködést

¹⁷ COM(2005) 119 végleges, 14. oldal; <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/2461HU.pdf> (2007.03.16.)

¹⁸ Felmerült azonban az is, hogy a Szerződés 166. cikke értelmében egyedi programokat elfogadó határozatok útján kellene létrehozni a KTK-kat. Így minden egyes kezdeményezésnek önálló struktúrája lett volna, s a nonprofit szervezeti felépítéstől a vállalatiig terjedt volna a lista. Így azonban csak a 7. Keretprogramon keresztül lett volna megvalósítható a finanszírozás.

európai szintre emelje, amitől az adott szakterületen kiemelkedő eredmények megszületése várható. A kooperáció erősödése lehetővé teszi a közösségi, a magánszféra és a nemzeti pénzügyi források szélesebb körű bevonását és összehangolását, valamint a segítő mechanizmusok kiaknázását.

A szélesebb kooperáció természetesen a finanszírozási igényeket is megváltoztatja.

A KTK alaptőkéjének előteremtése elsősorban a tagok feladata, de általában hozzájárulnak az egyes tagállamok, a Közösség és az Európai Beruházási Bank is. Az elképzelések szerint a legcélszerűbb az lenne, ha az egyes KTK-k költségvetésének mintegy 50 százalékát a közösségi és nemzeti forrásból teremtenék elő, a másik 50 százalékot pedig az ipar folyósítaná, ezért a KTK megalakításának alapfeltétele, hogy az ipar anyagilag is elkötelezze magát. Ez az elképzelés jól illeszkedik a Barcelonában meghatározott célokhoz, miszerint a K+F-kiadások kétharmadának a magánszektortól kell származnia.

A KTK-k számíthatnak az Európai Beruházási Bank és más kereskedelmi bankok kölcsöneire, de ehhez megfelelő vállalati struktúrát kell kialakítani. Az eredményes működtetéshez egyébként sem elegendő már a platformok által biztosított laza koordinációs mechanizmus, a KTK-k központosított végrehajtó szervezetet igényelnek. Bár szakterületenként eltérő szervezeti felépítés szükséges, néhány alapelvnek azonban mindenképpen érvényesülnie kell. (*SEC (2005) 800*)

Ilyen például a hatékonyság és a tartósság; az egyes érintettek hosszú távú kötelezettségvállalásainak támogatása (ez főként az ipar vonatkozásában igaz); átláthatóság és nyitottság az új partnerek irányában, valamint együttműködés a már részt vevő érintettekkel.

Befejezés

Az európai technológiai platformok növekvő száma, illetve az, hogy egyre több országban létezik nemzeti technológia platform program¹⁹, mind azt mutatja, hogy a koncepció életképes, érdemes rá pénzt és figyelmet fordítani. Az alulról való szerveződés, az érintettek széles körű bevonása hozzájárul az „innovációbarát” gazdasági környezet kialakulásához. Mivel a hangsúly nem csupán a technológián, sokkal inkább az innováción van, így a platformok a tudományos eredmények társadalmi hasznosulásának is kulcsszereplőivé válnak. A kis- és középvállalkozások bevonásával a foglalkoztatás szempontjából egyik legfontosabb szektor erősödését is elősegítik.

Ezekre alapozva gondolom úgy, hogy a nemzeti technológiai platformok megfelelő kezdeményezések lehetnek Magyarország számára, működésükből mind a gazdaság, mind a társadalom profitálhat. Ennek előfeltétele azonban, hogy betartsák azokat az elveket, amelyeket megalakulásuk és működésük során az európai platformok is követtek, illetve követnek.

19 Például Olaszország, Spanyolország, az új tagok közül Lengyelországot lehet kiemelni.

Irodalom

- Tájékoztató a 7. Keretprogramról* (2007); BME-OMIKK, Budapest
- Az Európai Kutatási Térség* (2005); BME-OMIKK, Budapest
- European Commission (1995): *Green Paper on Innovation*; COM(95) 688
- European Commission (2002): *More research for Europe – Towards 3% of GDP* COM(2002), 2002. 09. 11.
- European Commission (2003): *Investing in research: an action plan for Europe*; 2003(2003)226
- European Commission (2005): *A lisszaboni stratégia új kezdete*; COM(2005)024 végleges
- European Commission (2006): *A Közösség lisszaboni programjának végrehajtása*; COM(2006)177végleges
- European Commission (2005): *Report on European Technology Platforms and Joint Technology Initiatives: Fostering Public-Private R&D Partnerships to Boost Europe's Industrial Competitiveness*; SEC(2005) 800
- European Commission (2006): *Az ismeretek átültetése a gyakorlatba: széles körű innovációs stratégia az Európai Unió számára*; COM(2006)0502végleges
- European Commission (2004): *European Technology Platforms – Ensuring openness and transparency*
- European Commission (2005): *Proposal for the Council and European Parliament decisions on the 7th Framework Programme (EC and Euratom)*; SEC(2005)430
2006/971/EK határozat
1982/2006/EK határozat
- European Research Advisory Board (2004): *Report on European Technology Platform*, January 2004, EURAB 04.010-final
- European Commission (2004): *First Status Report on Technology Platforms*
- European Commission (2006): *Second Status Report on Technology Platforms*
- European Commission (2007): *Third Status Report on Technology Platforms*
- Elnökségi következtetések (2005); Brüsszeli Európai Tanács 2005. március 22–23.
- Report of the Independent Expert Group on R&D and Innovation appointed following the Hampton Court Summit (2006): *Creating an Innovative Europe*, January 2006
- Report on Science and Technology – *Guidelines for future EU policy to support research*, Committee on research, Industry and Energy; February 2005, A6-0046/2005
- European Investment Bank (2006): *Guide to Financing projects from European Technology Platform*
- NKTH (2007): *Nemzeti Technológiai Platformok Támogatása (tervezet)*, 2007. október

ORSZÁGGYŰLÉS KÜLÜGYI HIVATALA

A koszovói függetlenség mint Pandora szelencéje¹

Az Európai Unió és a Nyugat-Balkán közötti kapcsolatok áttekintése a koszovói függetlenség tükrében

„Balkáni viszonyok” című cikkünk² mintegy másfél évvel ezelőtt azzal a céllal született meg, hogy áttekintsük a nyugat-balkáni térség fejlődését, annak problémáit és lehetőségeit. Akkorra már az unió egyik legfontosabb és leggyakrabban előtérbe kerülő külpolitikai prioritása volt a délkelet-európai terület. Most elérkezett az idő, egy újabb mérföldkő, hogy újra górcső alá vegyük: vajon milyen gyors léptekkel közelednek déli szomszédaink az európai integráció és – ami még ennél is fontosabb – a stabilitás útján?

1. Koszovó

1.1. A koszovói függetlenség kikiáltása

A pristinai nemzetgyűlés (Republika E Kosovës – Kuvendi) 2008. február 17-ei ülésén közfelkiáltással kinyilvánította Koszovó függetlenségét Szerbiától.³ A függetlenségi nyilatkozatot a koszovói parlament 109 képviselője fogadta el, a szavazáson a 11 szerb kisebbségi parlamenti képviselő nem vett részt. Ezt követően Fatmir Sejdiu elnök, Hashim Thaqi miniszterelnök és Jakup Krasniqi házelnök aláírta a „független és demokratikus ál-

lam” megalakulásáról szóló nyilatkozatot, majd bemutatták Koszovó új zászlaját. A parlament által elfogadott nyilatkozat célja a Martti Ahtisaari ENSZ-küldönmegbízott által javasolt korlátozott önálló államiság megteremtése az Európai Unió felügyelete alatt.

1.2. Előzmények – Koszovó történelme röviden

A Balkán-félszigeten a VI. században szláv törzsek telepedtek le, ezt követően Koszovó több állam – a Szerb Királyság, a bizánci birodalom majd az oszmán birodalom – fennhatóság alá tartozott. Szerbia 1912-ben foglalta vissza Törökországtól a koszovói területet, amelyet az első világháború alatt Szerbiával együtt megszállta az Osztrák-Magyar Monarchia, később Bulgária. A második világháborúban Koszovó Albánia része lett, majd Olaszország megszállása alá kerül.

Adminisztratív értelemben Koszovó csak 1945 óta létezik. Szerbia mindössze tízezer négyzetkilométeres, de ma már kétmillió embernek otthont adó tör-

1 Pandora szelencéjeként a koszovói függetlenséget Vaclav Klaus jelölte meg pozsonyi látogatása során, 2008 márciusában.

2 Balázs Katalin–Szalóki Katalin, Balkáni viszonyok in: Európai Tükör, 7–8/2006. pp 109–130.

3 <http://www.assembly-kosova.org/?krye=home&lang=en>

ténelmi régióját csak a második világháború után határolták le⁴.

A titói Jugoszláviában átmenetileg sikerült a szőnyeg alá söpörni az albán-szerb ellentéteket.

A hatvanas években változások mentek végbe Jugoszláviában, így Koszovóban is. Az 1963-as alkotmány autonóm körzetből tartományi rangra emelte Koszovót. Korábban minden vezető pozíció a szerbek kezében összpontosult, azonban az oktatás – elsősorban az albán egyetem felállítása – kiszélesítette a tartomány albán lakosainak lehetőségeit, és így kialakult az albán elit, akik már saját érdekeiket tudták érvényesíteni. A kezdeti cél Koszovó tagköztársasággá nyilvánítása volt, ám távolabbi vízióikban a teljes függetlenség is megfogalmazódott. A pristinai albán egyetem az albán nemzetiség identitásának szimbólumává vált.

Az 1974-es alkotmány széles körű autonómiát adott a tartománynak: a tartományi tanácsok valódi szerephez jutottak, az autonóm tartományok az összjugoszláv elnökségben képviseltették magukat.⁵

A függetlenséghez vezető út az évszámok tükrében

1974: Koszovó széles körű autonómiát kap

1988: Slobodan Milošević megszüntette a tartomány autonómiáját, és Szerbiához csatolta

1989. június 28.: szerb nacionalista tömeggyűlés Kosovo Poljén

1991. szeptember: népszavazás a tartomány függetlenségéről; a résztvevők 99,87 százaléka mondott igent a függetlenségre

1999. március 24.: NATO-bombázások

1999. június 10.: az 1244. számú ENSZ-határozat elfogadása

2008. február 17.: a függetlenség kiáltása

A nyolcvanas években nőtt az albánok és a szerbek közötti feszültség, az albánok egyre nagyobb önállóságot szerettek volna, míg a szerbek Koszovó területének „szerbségét” hangsúlyozták. Ekkor – 1988-ban – szüntette meg *Slobodan Milošević* a tartományok autonómiáját (a Vajdaságot is), aminek következtében tovább élesedtek a nemzetiségek közötti ellentétek, melyet csak tetézett az 1989. június 28-ai szerb nacionalista tömeggyűlés.

1990 februárjában Belgrád katonai egységeket telepített a tartományba, áprilisban átvette az állam- és közbiztonsági ügyek intézését, júliusban feloszlatta a koszovói parlamentet és a kormányt, továbbá közvetlen ellenőrzése alá vonta a tartományi rádiót és televíziót⁶. Megszüntették a legfelsőbb bíróságot és ügyészséget, ezzel Szerbia a koszovói problémát, belüggé minősítve, kisebbségi problémává degradálta.

A kilencvenes évek balkáni konfliktusai között egyre súlyosbodott a helyzet Koszovóban is. 1992 áprilisáig Szlovénia és Horvátország kiáltotta ki függetlenség-

4 Katona Péter: A koszovói konfliktus történelmi háttere. Adalékok egy etnikai konfliktus okainak megértéséhez in: A Balkán és a keleti kérdés a nagyhatalmi politikában p. 217.

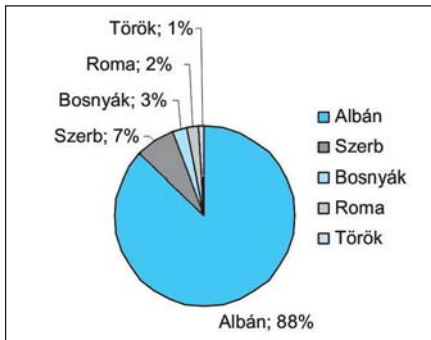
5 Katona Péter: A koszovói konfliktus történelmi háttere. Adalékok egy etnikai konfliktus okainak megértéséhez in: A Balkán és a keleti kérdés a nagyhatalmi politikában p. 221.

6 Juhász József–Magyar István–Tálas Péter–Valki László: Koszovó egy válság anatómiája p. 41.

gét. 1995-ben véget ér a modern Európa legvéresebb háborúja, a délszláv háború. 1996-ban az autonómia megvonása miatt megkezdődött a koszovói háború. A háborúnak 1999-ben a NATO több hónapos katonai beavatkozása tudott csak véget vetni.

Koszovóba NATO-vezette nemzetközi békefenntartó erők (KFOR-alakulatok) vonultak be, de a helyi szerb és roma lakosság üldözését nem sikerült megakadályozniuk.

A szerbek által a történelmük, vallásuk, kultúrájuk bölcsőjének tekintett Koszovóban Jugoszlávia első világháborút követő megalakulásakor a szerb és az albán nemzetiségek aránya fele-fele volt, mára azonban, egyrészt a háborúk, másrészt pedig a szerb és az albán népcsoportok eltérő szaporodási rátája miatt a lakossága mintegy 90 százaléka albán nemzetiségű.



Koszovó teljes népessége⁷

UNMIK⁸ (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo)

Az ENSZ BT 1999. június 10-i, 1244. számú határozata hívta életre az ENSZ

koszovói békefenntartó misszióját. Az UNMIK munkáját különböző területekre osztották fel:

- I. pillér: rendőrség és igazságszolgáltatás, az Egyesült Nemzetek közvetlen irányítása alatt
- II. pillér: polgári közigazgatás, az Egyesült Nemzetek közvetlen irányítása alatt
- III. pillér: demokratizálódás és intézményfejlesztés, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) vezetésével
- IV. pillér: újjáépítés és gazdasági fejlesztés, az Európai Unió (EU) vezetésével

Az UNMIK feladata többek között az alapvető polgári közigazgatási funkciók ellátása Koszovóban, a valódi koszovói autonómia és öngazgatás megteremtésében való segédkezés; továbbá a tartomány sorsát eldöntő politikai folyamatban való közreműködés, a nemzetközi szervezetek által nyújtott humanitárius és rendkívüli segélyek koordinálása, a kulcsfontosságú helyi infrastruktúra visszaállításában való segítségnyújtás, a polgári jogrend fenntartása, az emberi jogok védelmének betartása, valamint a biztonság garantálása és a menekültek és áttelepültek zökkenőmentes hazatérésének biztosítása.

Az Európai Unió idén júniusban venné át a rendőri-igazságügyi felügyeletet Koszovó fölött az UNMIK-tól. 2006 szeptembere óta az UNMIK vezetője a főtitkár koszovói különleges megbízottja, Joachim Rucker.

⁷ A Koszovó Statisztikai Hivatal 2000-ben végzett felmérései alapján.

⁸ <http://www.un.org/peace/kosovo/pages/unmik12.html>

A 2008. február 17-én kikiáltott koszovói függetlenség kapcsán másnap a Tanács egy, a 27 tagállam véleményét tükröző nyilatkozatot adott ki. Az Európai Bizottság, a Tanács következtetéseivel összhangban, úgy véli, hogy mind Belgrádnak, mind Pristinának a jövőben tartózkodnia kell minden, a térség biztonságát veszélyeztető cselekménytől. Ugyanakkor a Bizottság kiemelte, hogy közösségi eszközöket felhasználva segíteni fogja a térség gazdasági és politika fejlődését, továbbá az EU egy nemzetközi polgári misszió megalakításán keresztül támogatni fogja Koszovó jövőbeni fejlődését. 2008. február 4-én az Európai Unió döntött az EULEX Koszovó Misszió (bővebben lásd később) bevetéséről. Összességében az Európai Unió a 2007 és 2010 közötti időszakban egymilliárd euróval járult hozzá a térség fejlesztéséhez, beleértve az unió Koszovóba küldött nemzetközi missziójának finanszírozását is.

Az elmúlt időszakban Koszovó jelentős lépéseket tett a demokratikus és multietnikus társadalom megteremtésének irányába. A 2007. novemberi választások szabadon, tisztességesen, a nemzetközi normáknak megfelelően zajlottak, az újonnan megalakult kormányban szerepet kaptak a szerb és a török kisebbség képviselői is.

Koszovó világos és kézzelfogható európai uniós perspektívával bír. Folyamatos párbeszédet folytat az Európai Bizottsággal a reformokat illetően, az elért eredményekről rendszeres visszajelzést kap. Az Európai Bizottság a jövőben fokozza majd az intézményépítés és -fejlesztés terén nyújtandó támogatását, továbbá egy, a Koszovó szükségleteire irányuló donorkonferenciát szervez.

1.3. Reakciók a koszovói függetlenségre

1.3.1. Szerb visszhangok

Szerbia elítélte Koszovó függetlenségének egyoldalú kikiáltását. Vojislav Koštunica Koszovót ál-államnak, létezését a nemzetközi joggal ellentétesnek nevezte. Koszovó függetlenségének kikiáltása után Boris Tadić szerb elnök többször megerősítette, hogy hazája nem mond le sem Koszovóról, sem az Európai Unióhoz való csatlakozásról.

A Koszovó függetlensége miatt megosztottá vált szerb kormány 2008. március 10-i rendkívüli ülésén kezdeményezte a parlament feloszlását és az előre hozott választások kiírását, valószínűleg május 11-re. A dátummal egyetértett Boris Tadić államfő és valamennyi parlamenti párt is.

A koalíciós pártok, azaz a Vojislav Koštunica vezette Szerb Demokrata Párt (DSS), valamint az államfő, Boris Tadić pártja, a Demokrata Párt (DS) Koszovó február 17-én kikiáltott függetlenedése kapcsán kerültek egymással ellentétbe. A többségében albánok lakta tartomány elszakadását mindkét politikai párt ellenzte, azonban Koštunica pártja élesen szembehelyezkedett az Európai Unióval. Véleményük szerint Szerbia csak Koszovóval együtt fogadhatja el az uniós tagságot, és addig nem írhatja alá a stabilizációs és csatlakozási megállapodást, amíg Brüsszel nem garantálja az ország területi egységét. A Tadić vezette Demokrata Párt továbbra is az unióhoz való közeledést helyezi előtérbe, és haldéktanul elfogadná a stabilizációs és csatlakozási megállapodást.

Szerbia élesen elítélte az EULEX jóváhagyását is. Slobodan Samardžić, a koszovói ügyekkel foglalkozó szerb miniszter „szégyenletesnek” nevezte a döntést,

amely szerinte megsérti a nemzetközi jogot. A miniszter megerősítette: Belgrád felülvizsgálja az unióhoz, illetve a Koszovó függetlenségét elismerő EU-tagállamokhoz fűződő viszonyát.⁹

1.3.2. Európai válaszok

Koszovó függetlenségének kikiáltását követően az Európai Unió tagállamainak külügyminiszterei a 2008. február 18-i Általános és Külkapcsolatok Tanácsának ülésén vitatták meg a függetlenségi nyilatkozat kapcsán kialakult helyzetet és az unió erre adandó válaszát.

A Tanács ennek kapcsán következtéseket fogadott el¹⁰, melyek értelmében tudomásul veszi, hogy Koszovó a határozattal elkötelezi magát a demokrácia, valamennyi állampolgára esélyegyenlőségének elve, a szerb és egyéb kisebbségek védelme, a kulturális és vallási örökség védelme, valamint a nemzetközi felügyelet mellett. Ezen túl üdvözli a nemzetközi közösségnek az 1244. számú ENSZ BT határozaton alapuló, folyamatos jelenlétet. A tanácsi következtetés megállapítja, hogy az egyes tagállamok saját maguk határoznak Koszovóhoz fűződő kapcsolatukról. Ugyanakkor a testület megerősíti, hogy az Európai Unió kész vezető szerepet vállalni a régió stabilitásának erősítésében, ami magában foglalja a most induló EULEX-missziót. A külügyminiszterek támogatták a Nyugat-

Balkán államainak európai uniós csatlakozási törekvéseit.

A Tanács külön határozatban¹¹ ítélte el a közelmúltban Belgrádban, Mitrovicában és máshol, különösen a külföldi diplomáciai képviselők ellen elkövetett erőszakos cselekményeket, és sürgette az érintett hatóságokat, hogy biztosítsák az uniós polgárok és javaik biztonságát. A Tanács felszólította Belgrádot és Pristinát, hogy tartsa tiszteletben azon korábbi kötelezettségvállalását, mely szerint tartózkodik minden olyan cselekménytől és nyilatkozattól, amely veszélyeztetné a biztonságot.

A lapzártá idején az uniós tagállamok egy része (Ausztria, Belgium, Bulgária, Dánia, az Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Lettország, Luxemburg, Magyarország, Németország, Olaszország, Svédország és Szlovénia) már elismerte Koszovó függetlenségét, míg a tagállamok egy másik csoportja (például Csehország, Görögország, Litvánia, Málta és Portugália) egyelőre nem lépett, vagy a koszovói elbánok által tett ígérek teljesítéséhez, azaz az Ahtisaaritervben foglaltak végrehajtásához kötnék a diplomáciai kapcsolatok felvételét.

Miguel Ángel Moratinos spanyol külügyminiszter közölte, hogy a függetlenség egyoldalú kikiáltásának nincs nemzetközi jogi alapja, így Spanyolország nem ismeri el Koszovó függetlenségét. Így vélekedett a román államfő is, Traian

9 Mindeközben érdemes megjegyezni, hogy a szerb kormányválságra adott válaszul az uniós tagállamok nagy része javasolta a külügyminiszterek 2008. március 10-i találkozásán, hogy írják alá Szerbiával a stabilizációs és társulási megállapodást, amelyre egyébként Tadić elnök is kész lenne. Ezt azonban Hollandia egyelőre megakadályozza, hivatkozással az ICTY-jal (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – A korábbi Jugoszláviával foglalkozó Nemzetközi Törvényszék) való nem megfelelő együttműködésre szerb részről.

10 6496/08(Presse 41)

11 Az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsának 2008. február 18–19-i ülése – A Tanács következtetései a Nyugat-Balkánról 6672/08

Basescu, aki „törvénytelennek” nevezte a függetlenség kikiáltását. Ján Kubiš szlovák külügyminiszter kijelentette, nem lát módot arra, hogy országa elismerje Koszovó függetlenségét.

1.3.3. Az Európai Parlament

A koszovói függetlenség kapcsán az Európai Parlament elnöke, Hans-Gert Pötering azt nyilatkozta, hogy a koszovói parlament függetlenségi nyilatkozata várható volt, és az a koszovói polgárok azon akaratát tükrözi, hogy politikai sorukat és a függetlenség intézményrendszerét békésen kezükbe vegyék. Pötering úgy vélte, a koszovói fejlemények nem jelentenek precedenst. „Koszovó mint ENSZ-protectorátus helyzete egyedülálló, és mással össze nem hasonlítható különleges eset” – fogalmazott.

Az Ahtisaari-jelentés

Marti Ahtisaari, Finnország volt elnöke, az ENSZ-főtitkár különmegbízottjaként tárgyalásokat kezdeményezett a szerbek és az albánok között, és látva azok eredménytelenségét, javaslatot dolgozott ki Koszovó jövőjéről. A végül 2007. március 26-én az ENSZ Biztonsági Tanácsa elé beterjesztett „Jelentés Koszovó jövőbeni státusáról” c. dokumentum (melynek függeléke az Ahtisaari-terv néven emlegett javaslat) szerint, az egyetlen járható út a nemzetközi felügyelet mellett gyakorolt függetlenség.¹²

A jelentés konkrétan nem tartalmazza a függetlenség kifejezést, ugyanakkor számos állami jogosítványt sorol

fel. A jelentés szerint Koszovónak joga van saját zászlóra, himnusra, és ami a legfontosabb, hogy nemzetközi szerződéseket köthet, továbbá tagja lehet nemzetközi szervezeteknek. A dokumentum ugyanakkor azt is kimondja, hogy Koszovónak nem lehetnek területi követeléselei más államokkal szemben, és nem egyesülhet más állammal, illetve más államok részeivel. Koszovónak egyelőre nem lehet saját hadserege. A jelentés szerint a koszovói kormánynak tiszteletben kell tartania az emberi jogokat, és megállapodásra kell jutnia a szerb kisebbséggel ennek jövőbeni jogállásáról. Az ország hivatalos nyelve az albán és a szerb.

A dokumentum részletesen meghatározza a Koszovó területén élő kisebbségek jogait és képviseletét. A kisebbségi pártok különösen fontos szerepet kell, hogy betöltsenek mind a kormány megalakításában, mind pedig a kormánypolitika alakításában. A terv értelmében Koszovónak először alkotmányt kell elfogadnia, amely tartalmazni fogja az Ahtisaari-jelentés számos elemét. Az alkotmány kidolgozásáért egy 21 tagú alkotmányos bizottság lesz felelős, melynek három tagja szerb nemzetiségű, további három tagja pedig a Koszovó területén élő más kisebbségek képviselője. Az új alkotmány elfogadását követően kilenc hónapon belül választásokat kell tartani.

A jelentés a választási rendszerrel kapcsolatosan számos elemet kölcsönöz a már meglévő rendszerből – a 120 képviselői mandátum továbbra is marad –, azonban a jövőben már pártlistákra is lehet szavazni. Fajsúlyos jogszabályi változtatások esetén az

¹² Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's Future Status, UN Doc. S/2007/168, 4.

újonnan választott nemzetgyűlésben a minősített többség elve érvényesül majd, azaz egy-egy döntéshez szükséges mind az albán, mind pedig az egyéb kisebbségek hozzájárulása, tehát lényegi változást csak mindenki egyetértésével lehet végrehajtani. Az új kormányban helyet kell kapniuk a szerb, valamint a többi kisebbség minisztereinek is. Az igazságszolgáltatás is hasonló elvek szerint működik majd, a koszovói legfelsőbb bíróság tagjainak legalább 15 százaléka a Koszovó területén élő kisebbségeket kell, hogy képviselje.

A jelentés szerint az EU koszovói főmegbízottjának vétőjoga lesz a törvényhozást és a kormányzati döntéseket illetően, felmentheti tisztségükből azokat a tisztségviselőket, akik akadályozzák a rendezési folyamatot. A terv szerint a koszovói közösség célja a soknemzetiségű, demokratikus koszovói jogállam kialakítása és fenntartása kell legyen.

1.4. Az EULEX-misszió

Az Európai Tanács 2007. december 13-ai elnökségi következtetése szerint az Európai Unió készen áll arra, hogy vezető szerepet vállaljon a térség stabilitásának megszilárdításában, valamint a Koszovó jövőbeli jogállását meghatározó rendezés végrehajtásában. A Tanács kijelentette, hogy kész támogatni Koszovót a fenntartó stabilitás felé vezető úton a nemzetközi jelenlét részét képező nemzetközi polgári misszióhoz való hozzájárulás formájában.

Az EULEX-misszió (European Union Rule of Law Mission in Kosovo) felállításiáról 2008. február 16-án döntöttek.

Küldetésének célja, hogy négy hónap múlva, 2008 júniusában átvegye az ENSZ-től a Koszovó feletti nemzetközi felügyeletet, és figyelemmel kíséresse a volt szerbiai tartomány jogállami keretek közötti önálló állammá alakulását.

A küldetésben – Málta kivételével – minden tagállam részt vesz, továbbá nem EU-tagállamok is hozzájárulnak a misszió működtetéséhez, többek között az Egyesült Államok, Horvátország, Törökország, Svájc és Norvégia. A legnagyobb hozzájárulást Németország és Olaszország adja, hazánk mintegy 30 fővel segíti majd a missziót. Emellett az EULEX mintegy ezer fő helyi lakost is alkalmazni szeretne. A misszió működésétől függetlenül egyelőre a térségben marad 16 ezer KFOR-katona is, jelen van még az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet is, mintegy ezer fővel.

Az EULEX az első 120 nap elteltét követően, tehát legkorábban június 14-én veszi át a Koszovó feletti felügyeleti jogokat a tartományt irányító UNMIK ENSZ-missziótól.

A misszió maximum 2210 főből állhat, igazságügyi, rendőri, valamint vámosszervezetből tevődik össze. Az EULEX működését egyelőre 28 hónaposra tervezik, de általános vélemény, hogy ezt minden bizonnyal meg kell majd hosszabbítani. Vezetője a KFOR 2005 szeptemberében leköszöntött volt parancsnoka, Yves de Kermabon francia tábornok lett. Az EULEX-személyzet több hullámban érkezik a térségbe: húsz kiemelt vezető elsőként utazik a térségbe, második és harmadik hullámban a középvezetők, míg a tagok a negyedik hullámban, a jogkörátvétel után érkeznek csak a helyszínre.

Ezzel párhuzamosan február 4-én nevezték ki a holland Pieter Feith-et az Európai Unió koszovói különleges képviselőjévé.

lőjévé (European Union Special Representative, EUSR). Megbízatása – amely 2009. február 28-ig szól –, hogy felügyelje az EU-misszió munkáját, és mindenekelőtt betartassa a szerb kisebbség védelmét szolgáló előírásokat a koszovói kormányzattal.

Február 28-án, Bécsben tizenöt állam részvételével megalakult a Koszovó demokratikus fejlődését figyelemmel kísérrő nemzetközi testület, a Nemzetközi Irányító Csoport (International Steering Group, ISG), melynek vezetője ugyancsak Pieter Feith lett. A civil kezdeményezést a térség fejlődése iránt elkötelezett államok hozták létre a délkelet-európai térség békéjének és stabilitásának előmozdítása, a nyugat-balkáni államok közötti, a '90-es évek konfliktusait felszámoló jószomszédi együttműködés kialakításának és az európai jövőnek a biztosítása érdekében.

A testület megalakulása ellen Szerbia hivatalosan is tiltakozott az ENSZ-főtitkárnál. Vuk Jeremić szerb külügyminiszter szerint az ISG megalakítása jogellenes, hiszen „egyedül az ENSZ Biztonsági Tanácsának van legitim felhatalmazása arra, hogy nemzetközi jelenlétet létesítsen Koszovóban”.

2. Az EU és a Nyugat-Balkán kapcsolatának aktualitásai

2.1. A 2007-es bővítési csomag Nyugat-Balkánra vonatkozó következtetései, valamint a 2007–2008-as bővítési csomag

Az Európai Bizottság 2007. november 6-án hozta nyilvánosságra a 2007-es bővítési csomagot, amely tartalmazza egyrészt a bővítési stratégiát, másrészt pe-

dig a tagjelölt és a potenciális tagjelölt országokról készített jelentését. A dokumentumok összességében igyekeznek kiemelni a bővítés által nyújtott lehetőségeket és előnyöket, valamint rámutatnak arra, hogy az országoknak az előrehaladáshoz mely pontokon kell további lépéseket tenniük. Olli Rehn bővítési biztos értékelésében úgy vélte: az előrehaladás folyamatos volt, de nem egyenletes sem a nyugat-balkáni országok, sem Törökország esetében.

2.1.1. A bővítési stratégia és a főbb kihívások, 2007–2008

A bizottsági közlemény formájában kiadott dokumentum tartalmazza egyrészt a bővítéssel kapcsolatos jelenlegi kihívásokat, másrészt szól a bővítési stratégia egyes lényegi elemeiről (megújult bővítési konszenzus; a csatlakozási tárgyalások folytatása; a nyugat-balkáni országok európai perspektívájának erősítése; a regionális együttműködések támogatása; a reformok támogatása; társadalmi támogatás megszervezése a bővítésekhez), valamint az elmúlt időszak eseményei alapján megfogalmazza a következtetéseket és ajánlásokat a bővítés hatékonyabbá tétele érdekében.

A stratégia bevezetőjében az Európai Bizottság utal arra, hogy a 12 új tagállam felvétele az Európai Unióban zökkenőmentesen lezajlott, és az országok jól beilleszkednek a Közösség életébe. A dokumentum áttekinti, hogy az Európai Tanács 2006. decemberi ülésén a tagállamok között létrejött bővítési konszenzust miként hajtja végre az EU (ennek elemei: a kötelezettségvállalások összehangolásának elve, méltányos és szigorú feltételrendszer, valamint a polgárok jobb tájékoztatása), és egyben megállapítja: to-

vábra is figyelem kíséri a bővítés folyamatát, és azt az uniós szervek megfelelő gondossággal kezelik. A stratégia kiemeli, hogy a bővítés az Európai Unió egyik leghatékonyabb politikai eszköze, ami segít abban, hogy az unió tovább szélesíthesse tevékenységét a béke, a biztonság, a szabadság, a demokrácia és a konfliktusmegelőzés érdekében. A dokumentum hangsúlyozza: az EU húzóereje a tagjelölt és potenciális tagjelölt országokban az, hogy hozzájárul a stabilitáshoz és politikai, valamint gazdasági reformokra ösztönöz. Nagyon fontos, hogy a csatlakozási kilátások jól láthatók és hitelesek legyenek, valamint hogy a tagállamok támogassák a bővítést.

A Nyugat-Balkánon a legfontosabb kihívásnak Koszovó státuszának rendezését tartották novemberben, valamint Szerbia demokratikus rendjének erősítését és a bosznia-hercegovinai államépítési folyamatot (Törökország tekintetében eközben kulcsfontosságú problémának vélték a szólás-, valamint a vallásszabadság reformját).

2.1.2. Országjelentések

A nyugat-balkáni országokkal kapcsolatosan összességében a legnagyobb problémának a korrupció tűnik az országjelentések alapján. Az Európai Bizottság mindegyik ország tekintetében megjegyezte, hogy a reformok gyorsítására van szükség, persze a csatlakozási tárgyalásokat folytató Horvátország és Bosznia-Hercegovina esetében más dimenziókban kell a reformokra tekinteni. Előbbi elismeréseket kapott a jelentésben, amelyben kiemelték, milyen előrehaladott állapotban jár a tagjelöltségben, míg utóbbi esetében az államépítés az elrendő cél.

• *Horvátország*

A csatlakozási tárgyalásokat Horvátország 2005. október 3-án kezdte meg, azóta pedig a 33 fejezetből 14-et nyitott meg, kettőt már le is zártak (a tudomány és kultúrával foglalkozót). Tíz további fejezet esetében az EU megállapított olyan kritériumokat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy megnyithassák őket. Ezeket illetően a Bizottság bizakodó: úgy véli, az ország hamarosan teljesíti a meghatározott feltételeket. A koppenhágai kritériumokat Horvátország továbbra is teljesíti – állapítja meg a jelentés –, bár a közigazgatási és az igazságszolgáltatási reform hiánya megoldandó kihívás az ország előtt. A közigazgatás továbbra is átpolitizált, problémát jelent a korrupció és a nem megfelelő személyzetpolitika a közszolgálatban. Az igazságszolgáltatás területén az Európai Unió mind általában a bírakkal (függetlenség, elszámoltathatóság), mind a háborús bűnökkel kapcsolatban további előrelépést vár (utóbbinál főleg a hatóságok hozzáállásán szükséges változtatni a felderítések során). Biztosítani kell, hogy ne álljanak akadályok a hatatérni kívánó menekültek előtt.

• *Macedónia*

Macedónia 2005 decemberében kapott tagjelölti státuszt. A jelentés megállapítja, hogy az ún. ohridi megállapodás végrehajtása továbbra is hozzájárul a demokrácia és a jogállamiság megszilárdulásához. A Bizottság szerint az igazságszolgáltatás reformját illetően előrelépés tapasztalható, és a korrupció elleni küzdelemben is láthatók eredmények. Eredmények figyelhetők meg az emberi jogok és a kisebbségek védelme tekintetében is. A politikai környezet azonban nem járul hozzá a fontosabb, átfogó reformokhoz. Konstruktív dialógust sürget a poli-



tikai szereplők között annak érdekében, hogy megtörténhessen a rendőrség, az igazságszolgáltatás, a jogállamiság megszilárdítása, valamint javulhasson a kisebbségek jogainak védelme. A korrupció Macedóniában is súlyos probléma. A Bizottság kiemeli, hogy a stabilizációs és társulási megállapodás teljes körű végrehajtásához hiányoznak a megfelelő emberi és pénzügyi erőforrások.

- *Szerbia*

A jelentés megállapítja, hogy Szerbia jelentős eredményt ért el a stabilizációs és társulási megállapodásról szóló tárgyalásokon. A tárgyalások már véget is értek, és a hágai törvényszékkal való együttműködés esetén a megállapodást alá is írhatják. (A szerződést már mindkét oldalon parafálták, de nem írták még alá.)

Szerbia előrehaladásával kapcsolatban a jelentés megjegyzi, hogy a reformoknak gyorsabb ütemben kellene zajlaniuk. A brüsszeli testület bírálta az igazságszolgáltatási reformok lassúságát, és szükségesnek tartja az emberi jogok (köztük kiemelten a nők, a gyermekek és a romák jogainak) érvényesítését. A tavaly decemberben elfogadott nemzeti stratégia ellenére továbbra is komoly probléma az országban a korrupció. A jelentés megállapítja: még mindig érezhető az etnikai feszültség az országban, ugyanakkor némileg csökkenni látszik az ilyen irányú atrocitások gyakorisága. A Bizottság pozitívként említi, hogy az új szerb kormány elkötelezte magát a hágai törvényszékkal való teljes együttműködés mellett, valamint azt, hogy teljesíti nemzetközi kötelezettségeit. Ugyanakkor több eredményre lenne szükség a háborús bűnösök felkutatásában.

- *Albánia*

Albánia 2006 júniusában írta alá az EU-val a stabilizációs és társulási megállapodást, ennek ratifikálása jelenleg is tart.

podást, ennek ratifikálása jelenleg is tart.

A jelentés megállapításai szerint Albánia eredményeket ért el a demokrácia és a jogállamiság megerősítése, az emberi jogok biztosítása, a tulajdonjog megerősítése, valamint a kisebbségvédelem tekintetében. A jelentés kiemeli az ország szerepét a regionális együttműködések elősegítésében. Ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy a demokratikus intézményeket tovább kell szilárdítani, és a demokrácia működését is javítani szükséges. Fontosak továbbá a választójogi és igazságszolgáltatási reformok, többek között azért is, mert Albániában is fokozott problémát jelent a korrupció.

- *Bosznia-Hercegovina*

A stabilizációs és társulási megállapodásról folyó tárgyalások 2005-ben kezdődtek meg Bosznia-Hercegovinával, azonban az alapvető követelmények teljesítésének hiánya miatt még nem zárultak le.

A jelentés megállapítja: az ország nem fejlődik kellő ütemben, az eddigi dinamizmus elveszett. A dokumentum pozitívként említi meg ugyanakkor, hogy előrelépés érzékelhető a közigazgatás terén, de további teendőket sürget. A Bizottság kiemeli, hogy az utóbbi időszakban javult az együttműködés a hágai törvényszékkal, ugyanakkor a teljes együttműködés még nem valósult meg. Csak úgy, mint Albánia esetében, a regionális kooperáció javításában való szerepvállalást méltatja. Hiányosságként említi, hogy az ország közigazgatási, rendőrségi reformja még mindig várat magára, valamint a brüsszeli testület a működő piacgazdaság megteremtéséért is lépéseket javasol az állam vezetésének. A Bizottság aggodalmát fejezte ki a magas munkanélküliségi ráta miatt.

- *Montenegró*

Az EU Montenegróval 2007. október 15-én írta alá a stabilizációs és társulási megállapodást. A Bizottság jelentésében megállapítja, hogy az ország függetlensége óta jelentős eredményeket ért el a jogszabályi keretek és a demokratikus intézmények kialakítása terén. A tavaly októberben elfogadott alkotmány megfelel az európai normáknak, és a közigazgatási és jogi reformok is biztatók. A jelentés ugyanakkor rávilágít: az igazságszolgáltatás átalakítása még csak most indult meg, a korrupció pedig Montenegróban is nagy probléma. Az állam előtt álló feladat még a menekültek helyzetén való javítás, valamint a közigazgatás megerősítése is.

- *Koszovó*

A tartomány státuszáról szóló tárgyalások alakulása jelentősen befolyásolja az egész térség jövőjét – vélte a Bizottság. A tartományban élő albánok és szerbek közötti viszony még mindig feszült. A legnagyobb kihívás a jogállamiság megteremtése, de fontos a korrupció elleni küzdelem és az emberi jogok hatékonyabb érvényesítése is. Koszovónak nagyobb erőfeszítéseket kell tennie annak érdekében, hogy közigazgatása képes legyen az európai normák további átvételére és alkalmazására, különösen a szervezett bűnözés elleni harc, a külső határok védelme, az adózás és az energia ügyében – vélte a 2007-es országjelentés.

2.2. Az EU nyugat-balkáni politikájának új fejlődési irányai

Koszovó függetlenségének kikiáltása nem lepett meg senkit, így az Európai

Unió is fel volt készülve egy új helyzetre. Amint arról már írtunk, még a függetlenné válás deklarálása előtt döntés született az EULEX-ről, és az uniós tagországok azt is pontosan tudták, hogy Szerbiával nem lesz könnyű megőrizni a jó kapcsolatot. Ugyanakkor, tekintettel arra, hogy a térség stabilitása kulcskérdés Európa számára, az EU-nak elemi érdeke, hogy ezt a stabilitást a lehető legtöbb eszközzel elősegítse. Kézzelfogható eredményekre, érezhető fejlődésre van szükség az uniós és balkáni kapcsolatokban annak érdekében, hogy ne kerekedjenek felül az erőszakos, szélsőséges vélemények a balkáni közvéleményben és a politikai elitben.

Ezzel együtt természetesen nem lehet ígéretet tenni a csatlakozási tárgyalások mielőbbi megkezdésére sem, hiszen bármily törekény is a politikai és diplomáciai helyzet, még mindig egyenlő mércét kell alkalmazni bármilyen Európai Unióba integrálódni kívánó országgal szemben, és ez alól nem jelenthet kivételt egyik balkáni ország sem. Ezt a hozzáállást erősítette meg Olli Rehn, az Európai Bizottság bővítésért felelős biztosa, aki 2008. március 5-én, a nyugat-balkáni országokkal foglalkozó új bizottsági kezdeményezések bemutatója alkalmával kiemelte¹³: a Bizottság által kezdeményezett új eszközök a térség integrációját hivatottak elősegíteni és felgyorsítani, ami világosan mutatja az Európai Unió elkötelezettségét a Nyugat-Balkán felé. A biztos kiemelte, hogy mindegyik uniós tagország támogatja azt, hogy a térség polgárai európai értékek mentén és európai életszínvonalon éljenek. Egyben viszont hangsúlyozta: a térség jövőjét az országok vezetői és lakosai határozzák

13 Az Európai Bizottság sajtóanyaga: IP/08/378, Western Balkans: Enhancing the European perspective

meg azzal, hogy milyen reformokat hajtanak végre a növekvő stabilitás és prosperitás érdekében.

2.3. Nyugat-Balkán: az európai perspektíva erősítése

Az Európai Bizottság által bemutatott dokumentum¹⁴ mindenekelőtt leszögezi a már 2007 decemberében, az Európai Tanács által megerősített mondatot, miszerint a Nyugat-Balkán jövője az Európai Unióban van. Emellett felhívja a figyelmet az elmúlt évek előrelépéseire és azokra a pozitív fejleményekre, amelyek már a tavaly novemberben kiadott országjelentésekben is megjelennek. 2008 februárjában a Tanács megerősítette a nyugat-balkáni országok integrációja melletti elkötelezettségét és felkérte a Bizottságot, hogy a rendelkezésre álló uniós eszközökkel segítse a gazdaság fejlesztését, a politikai előrelépést és a regionális együttműködést. Ennek érdekében az Európai Uniónak konkrét és látványos segítséget kell nyújtania a nyugat-balkáni országok polgárainak, és fel kell gyorsítania az előcsatlakozási együttműködésekkel a régió országaival, amennyiben azok teljesítik a meghatározott követelményeket.

2008 meghatározó év lesz a nyugat-balkáni országok számára. Köszönhető ez egyrészt annak, hogy Koszovó függetlenségével, valamint annak következményeivel sok minden eldőlt: hogy mennyire képes a térség megőrizni politikai stabilitását, illetve, hogy mennyire tudnak felülemelkedni a térség országai a nemzetiségi problémákon és összefogni annak érdekében, hogy mindenkinek nagyobb

és gyorsabb lehetősége legyen az integrációra. 2008 azért is fontos, mert az első félévben Szlovénia adja a soros tanácsi elnökséget, ami egyben azt is jelenti, hogy az első hat hónapban az uniós politikai prioritások egyike a nyugat-balkáni térséggel való kapcsolatok rendezése lesz. Ennek egyik legfontosabb pontja a most ismertetett közlemény, amelyet a tagországok külügyminisztereinek hivatalosan a 2008. március 28–29-én, Szlovéniában sorra kerülő informális találkozón mutattak be.

A térséggel való intenzív kereskedelmi kapcsolatok fenntartása mellett az is az unió egyik politikai prioritásaként jelenik meg, hogy a balkáni területen a regionális kooperáció is mind gyorsabban fejlődjön. Az Európai Unió ezt már a 2000-ben, Zágrábban megtartott Nyugat-Balkán-csúcstalálkozóján hangoztatta. Az uniós tagországok véleménye szerint a térség belső integrálódása, szoros regionális partnerségek kialakítása elősegítheti egyrészt a gazdasági fejlődést, másrészt fontos eleme lehet a politikai stabilitásnak és a biztonságoknak. A regionális partnerségek kialakításának kvázi követelménye egyébként része a stabilizációs és társulási megállapodásoknak is, amelyek jelenleg a legfontosabb „kapaszkodót” jelentik ezen országok számára az európai integrációhoz vezető úton. A leglényegesebb feladat ezért is a regionális partnerség erősítése, elsősorban az új Regionális Együttműködési Tanácson (Regional Cooperation Council) keresztül.

A közlemény a nyugat-balkáni országok esetében rávilágít a 2007-es hivatalos országjelentések óta eltelt időszak

¹⁴ Western Balkans: Enhancing the European perspective, Communication of the European Commission, COM(2008)127

változásaira, mindegyik országot egyenként elemezve.

Horvátország esetében kiemeli, hogy immár 16 fejezetet nyitottak meg (kettőt sikerült eddig lezárni). Az ország példa lehet minden nyugat-balkáni ország számára, hiszen gyorsan halad előre az integráció útján. Annak érdekében azonban, hogy csatlakozásával kapcsolatban konkrét lépésre kerüljön sor, további előrehaladás és reform szükséges számos területen, amelyeket a 2007-es jelentésben is meghatározott már az Európai Unió. Az országjelentéshez képest egy további területet jelölnek meg, ahol sürgős intézkedésre van szükség, ez pedig a Horvátország és a szomszédos országok közötti halászati viták rendezése.

*Macedóniát*¹⁵ illetően a 2007-es országjelentéshez képest kiemeli a közlemény, hogy talán sikerült lendületet vennie az országnak és újra nekiveselkednie a reformoknak, azonban további előrelépést lát szükségesnek a szomszédokkal való kapcsolat rendezése tekintetében. A Tanács által 2008. február 18-án elfogadott társulási együttműködés nyolc területet határoz meg, amelyek mentén a további lépéseket meg kell tennie az országnak. Ez a nyolc terület lefedi a közigazgatást és az üzleti szféra szabályozási környezete rendezésének szükségességét, csakúgy, mint számos más kérdést. A Bizottság 2008. őszén újra értékeli majd, hogy az országnak milyen változásokat sikerült eszközölnie annak érdekében, hogy a csatlakozási tárgyalások mihamarabb megkezdődhessenek.

Albániával kapcsolatban a közlemény pozitívan nyilatkozik és örömmel veszi tudomásul kiegyensúlyozott szerepválla-

lását a regionális konfliktusok kezelésében. Fontos, hogy a 2009-es parlamenti választások nyugodtan és kiegyensúlyozottan, az európai normáknak megfelelően menjenek végbe.

Montenegróban ugyancsak pozitív változások mentek végbe a függetlenné válás óta, a közlemény szerint az ország jó úton halad az európai normák teljesítése terén, amihez hozzájárulhat a 2008. áprilisi elnöki választások zavartalan lefolyása.

Bosznia és Hercegovina tekintetében további reformokra és előrelépésekre van szükség ahhoz, hogy a stabilizációs és társulási megállapodás érvénybe lépessen, és számos területen meg kell erősíteni a demokráciát az országban.

Szerbiáról szólva a közlemény kiemeli, hogy az ország kiemelt szerepet játszik a térségben mind gazdasági, mind politikai tekintetben. A februári elnökválasztással kapcsolatban elégedettségének ad hangot az Európai Unió, amikor jelzi, hogy a választók Szerbia európai jövőjére voksoltak.

A stabilizációs és társulási megállapodásokról szólva a közlemény kiemeli, hogy Albániával 2006. júniusában sikerült aláírni a megállapodást, míg Montenegróval 2007. októberében. Szerbiával és Bosznia-Hercegovinával a megállapodások hivatalos aláírására rögtön sor kerülhet, amennyiben a meglévő akadályokat a két ország elhárítja.

Az új Regionális Együttműködési Tanács felállítását kulcsfontosságúnak értékelik. A szarajevói székhelyű tanács főtákarát 2008. januárjában kijelölték, és egy brüsszeli összekötő iroda is nyílik hamarosan. (A tanács igazgatóságában az EU is benne van.)

15 FYROM (Former Yugoslav Republic of Macedonia) – a cikkben bármikor Macedóniáról ejtünk szót, a FYROM-ról szólunk.

A közlemény *második pillére* az emberek közötti kapcsolatok erősítése, az állampolgárok minél szélesebb köre számára érhetővé tenni az Európai Uniót. Ez nemcsak teoretikus fontossággal bír, de a mindennapi életben nagyban hozzájárulhat az erős és jó kapcsolathoz, az objektív véleményformáláshoz, emellett pedig a térség állampolgárainak kapcsolattartása segítheti a megbékélést, a kiegyeztetést.

Ebben a tekintetben a legfontosabb lépés a vízumentességről való tárgyalások megkezdése. Tekintve, hogy Horvátország kivételével jelenleg még mind egyik nyugat-balkáni ország polgárai számára szükséges a vízum, nagyon fontos lenne a vízumentesség megvalósulása. Ezen az úton az első lépések a vízumkönnyítési megállapodások voltak, amelyeket 2007. szeptemberben írtak alá, s amelyek 2008. januárban léptek életbe (a megállapodások lényege, hogy 60 euró helyett 35 euróban kerül a vízum, és számos társadalmi csoport számára vízumentességet is biztosít). A vízumentességről szóló tárgyalásokat az Európai Unió elsőként Szerbiával kezdte meg januárban, majd Macedóniával és Montenegróval februárban, aztán Albániával márciusban. De hamarosan tárgyalások kezdődnek Bosznia-Hercegovinával is. A tárgyalások egy, a Bizottság és a Tanács által meghatározott útiterv alapján zajlanak, az egyes országokra külön-külön meghatározva.

Emellett még több ösztöndíj-lehetőség nyújtásával kívánja az Európai Unió elősegíteni az emberek közötti kapcsolatokat. A 2009–2010-es tanévre vetítve az unió meg kívánja duplázni a felajánlott ösztöndíjak számát (a 2007–2008-as tanévben száz ilyen ösztöndíj volt, míg a 2008–2009-es tanévben ötszáz lesz,

10 millió euró értékű közösségi támogatással).

Az előbbi konkrét területeken való intézkedések mellett a közlemény szól arról, hogy miként igyekszik az Európai Unió elősegíteni a nyugat-balkáni országok részvételét a közösségi programokban (pl. K+F, kulturális programok, média, oktatás), és milyen lehetőséget lát az ilyen programokba való bevonás erősítésére.

A határokon átnyúló együttműködések is hozzájárulnak a kultúrák közötti párbeszédhez, illetve a gazdasági kooperáció szorosabbra fonásához. Erre az célra az Európai Unió a 2004–2006-os húszmillió euróhoz képest 2007–2011-ben ötvenmillió eurót kíván költeni.

A *harmadik pillér* az EU–nyugat-balkáni kapcsolatok szorosabbra fűzéséhez a civil társadalom megerősítése és a civil párbeszéd támogatása. Ezt az unió több módon is igyekszik támogatni. Erre volt példa a 2005 és 2007 között 27 millió euró értékben adott támogatás a civil társadalom számára, amely nemzeti és regionális programok keretében volt elérhető. Az elkövetkező időszakban az előcsatlakozási alapból származó támogatás megítélésénél különös figyelemmel fordulnak majd a civil társadalom fejlesztését elősegítő projektek felé.

A közlemény – *negyedik pillérként* – külön kitér a hatékony és jól működő kormányzásra mint kulcsfontosságú elemre a nyugat-balkáni országok fejlődése érdekében. E tekintetben sokrétű fejlődésre van szükség a térség országaiban. Az egyik legfontosabb elvárás a hágai törvényszékkel való teljes és elkötelezett együttműködés, amely az utóbbi időben kedvezőbb irányt vett a térség országaiban. Azonban ennek a folyamatnak nem szabad megállnia. A jobb kormány-

zás érdekében az igazságügyi területeken számos tekintetben együttműködés folyik, amelyeket tovább kell erősíteni mind az EU–Nyugat-Balkán, mind pedig a regionális kooperáció tekintetében. 2006-ban megalakult a Regionális Közigazgatási Iskola (Regional School of Public Administration – ReSPA), amely kulcsszerepet tölt be a térség köztisztviselőinek képzésében. Ezt az iskolát tovább fejlesztik az elkövetkező években, többek között az Európai Közigazgatási Intézet hathatós közreműködésével.

A közzféra modernizálása érdekében folytatódnak azok az EU-programok, amelyek gyakorlati lehetőséget adnak a köztisztviselők képzésére. E tekintetben kiemelkedő fontosságú a twinning programok szerepe, a TAIEX¹⁶-szemináriumok, valamint a SIGMA¹⁷-tevékenységek.

Aktív együttműködés folyik a térségben a parlamentek között is, ez az *ötödik pillér*. Ez ugyancsak kulcsfontosságú terület, hiszen a törvényhozások európai normáknak megfelelő működése és hatékonysága nagyban hozzájárulhat a gazdasági fejlődéshez, a politikai stabilitáshoz és a kiegyensúlyozott kapcsolatokhoz is. E tekintetben kiemelkedő szerepe van az Európai Parlamentnek, valamint a regionális parlamenti partnerségeknek is.

Az EU–nyugat-balkáni kapcsolatok fejlesztésének *hatodik pillére* a kereskedelmi integráció. A Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodást (Central European Free Trade Agreement – CEFTA) 2006-ban módosították és bővítették, és 2007 novemberében lépett életbe a módosított szerződés. Ez nagy fontossággal bír egy-

részt a regionális kereskedelem fejlesztésével összefüggésben, másrészt pedig a nyugat-balkáni országok felkészítését tekintve az uniós szabadpiachoz való alkalmazkodásra. Fontos állomás lesz a WTO-hoz való csatlakozás is, amely esetében az Európai Unió továbbra is támogatja majd a térség országait.

Ez át is vezet a *hetedik prioritási terület*hez, a gazdasági és szociális fejlesztésekhez, amelyek legfontosabb célja a megfelelő reformok véghezvitele. Ebben a pillérben a közlemény kitér a gazdasági stabilitás és a reformok támogatására; a különböző szintű együttműködésekre a regionális és európai gazdaságfejlesztési szervezetek között; a kis- és középvállalkozásokra; a foglalkoztatási kérdésekben és szociális ügyekben való regionális együttműködésekre (különös figyelemmel a tiranai nyilatkozatra és a budvai következtetésekre); energia- és közlekedési kérdésekre; valamint a természeti katasztrófák megelőzésére, az azokra való felkészülésre; és végül környezeti kérdésekre is.

Ami a fenti célokhoz való pénzügyi hozzájárulást illeti, az Európai Unió 2007-től az IPA (Instrument for Pre-Accession Assistance – Előcsatlakozási Támogatási Eszköz) keretében juttat közösségi pénzeket a nyugat-balkáni országoknak. A 2007–2011-es időszakban a térség országai mintegy négy milliárd eurónyi támogatást kapnak, ez fejenként és évenként kb. harminc euró támogatást jelent (ez az egész világon a legnagyobb arányú, az Európai Unió által nyújtott támogatás). 2007-től az összes csatlakozás előtti

16 TAIEX: Technical Assistance Information Exchange Office – Technikai segítségnyújtási információcse-re iroda.

17 SIGMA: az OECD és az Európai Unió közös kezdeményezése a közép- és kelet-európai országok állami és közigazgatási fejlesztésének támogatására.

programot – PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS – összevonták az IPA-ba, így egységes keretbe kerültek a tényleges és potenciális tagjelölt országoknak szánt pénzügyi támogatások. Az IPA öt eleme: gazdasági, politikai reformok és intézményépítés; regionális és határ menti együttműködés; regionális fejlesztés; emberierőforrás-fejlesztés; vidékfejlesztés.

Előcsatlakozási támogatások országonkénti alakulása 2007 és 2009 között (millió euró)

	2007	2008	2009
Horvátország	138,5	146,0	151,2
Macedónia	58,5	70,2	81,8
Albánia	61,0	70,7	81,2
Bosznia-Hercegovina	62,1	74,8	89,1
Montenegró	31,4	32,6	33,3
Szerbia	186,7	190,9	194,8
Koszovó	63,3	64,7	66,1

Parlamenti konferencia a nyugat-balkáni helyzetről

A szlovén elnökség apropóján a Nyugat-Európai Unió Közgyűlése és a Szlovén Nemzetgyűlés „2008 sorsdöntő év a Nyugat-Balkán országai számára” címmel találkozót szervezett 2008. március 4-én, Ljubljanában.

A tanácskozás megnyitóján France Cukjati, a Szlovén Nemzetgyűlés elnöke kiemelte Szlovénia az európai biztonság- és védelempolitikának (ESDP) nyújtott támogatását.

Az eszmecsere négy munkacsoportban folytatódott: EU-elnökség és a Nyugat-Balkán országai 2008-ban; kormányzat, gazdasági és szociális fejlesztések és biztonság a Nyugat-Balkánon; a Nyugat-Balkán a koszovói függetlenség kikiáltása után; valamint európai perspektíva a Balkán számára.

Karl Ejavec szlovén védelmi miniszter szerint a nyugat-balkáni térség számára elengedhetetlen az új európai lehetőségek feltárása. A találkozón a nemzetközi műveletek kapcsán többben kiemelték a nemzeti parlamentek közvéleményt formáló szerepét.

Az EU soros elnökségét betöltő Szlovénia 2008 júniusában találkozót szervez a Nyugat-Balkán védelmi minisztereinek.

3. Konklúzió

2008, az unió által hangoztatott mottónak megfelelően, várhatóan valóban sorsdöntő lesz a nyugat-balkáni országok számára. A térség jövője nagyban függ attól, hogy az immár valóban darabokra szakadt volt Jugoszlávia új államai miként tudnak egymással ebben az új formában együtt élni, együttműködni és egymást segítve fejlődni, működő demokratikus jogállamokat fenntartani. Vajon van-e ennek realitása egy olyan, nemzetiségi konfliktusokkal teli térségben, amelyről már általános iskolában is több háború kapcsán tanulnak a diákok, ahol hagyománya van a fegyvereknek és a szembenállásnak? Vajon az Európai Unió képes lesz-e segítő kezet és biztos jövőképet adni ezeknek az országoknak? Az is kérdés, hogy a bemutatott bizottsági közlemény és az arról várhatóan március végén megegyező külügyminiszterek nyilatkozata elég perspektívát és konkrétumot ad-e ahhoz, hogy a nyugat-balkáni országok – és főként Szerbia – világosan lássák: *Európa számít rájuk és ők is számíthatnak Európára.*

SZALÓKI KATALIN–SZEKRÉNYES ÉVA

KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

E-kereskedelem az Európai Unióban

Az elektronikus hálózatok terjedése az elmúlt évtizedben új lehetőségeket teremtett a vállalkozások számára, hogy termékeiket, szolgáltatásaikat közvetlen módon, minden korábbinál szélesebb körben megismertessék és értékesítsék. Az internetet a vállalatok kezdetben csupán egyfajta reklámhordozóként kezelték, honlapjaikon termék-, szolgáltatás- és egyéb, a vállalkozással kapcsolatos információkat közölték. Az elektronikus kereskedelem (más néven e-kereskedelem, angolul: E-commerce) a biztonságos vásárlás lehetőségeinek kidolgozásával vált mind népszerűbbé, egyre több cég fedezte fel az ebben rejlő üzleti lehetőségeket. Az e-kereskedelemnek a kapcsolat irányát tekintve alapvetően kétféle típusa alakult ki: közvetlen értékesítés a fogyasztóknak (Business to Consumer, B2C), valamint a vállalkozások közötti kereskedelem (Business to Business, B2B). Ezek mellett az utóbbi években a kormányzati szervek informatikai fejlesztéseinek és növekvő elkötelezettségének hatására kialakulóban van a vállalatok és az állami adminisztráció közötti elektronikus üzleti kapcsolat (Business to Administration, B2A vagy B2G) is. Az értékesítést kiszolgáló informatikai megoldások természetesen rendkívül sokfélék, a társaságok tőkeerejének, felkészültségének, termékeik jellegének megfelelően. Nemcsak internet-alapú, hanem más elektronikus hálózatokat használó kereskedelmi formák is kialakultak.

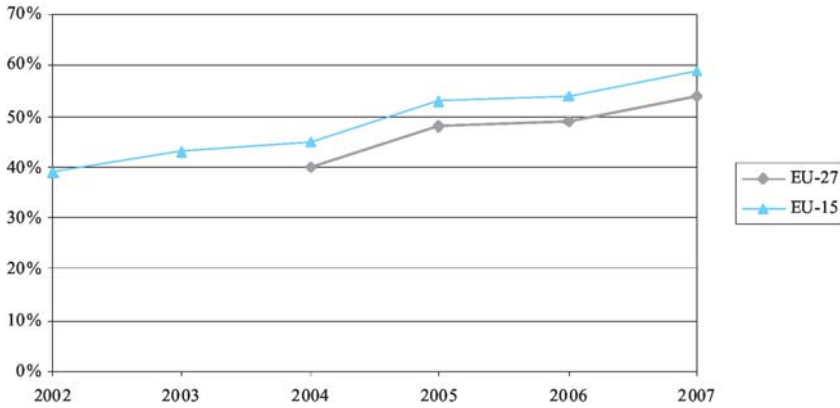
E rövid cikkben természetesen nem nyílik mód az egyre szerteágazóbb felhasználás minden aspektusának bemutatására, azonban kísérletet teszünk az e-

kereskedelem létrejöttét és bővülését segítő infrastrukturális jellemzők ismertetésétől a kereskedelem mai jelentőségének, az értékesítés volumenének felvázolásán keresztül eljutni az internet-alapú kereskedelmet napjainkban leginkább korlátozó tényezőkhöz.

Az e-kereskedelem infrastrukturális háttere

2007-ben az Európai Unió 27 országában a háztartások 54 százaléka rendelkezett internet-hozzáféréssel. A növekedés igen jelentős, hiszen 2004-hez viszonyítva 14 százalékponttal emelkedett azon háztartások aránya az EU-27 tagállamában, amelyekben elérhető az internet. A legnagyobb bővülés a 2004-ben csatlakozott tagállamokban volt tapasztalható, közülük Lettországon, Litvániában, Magyarországon, Szlovákiában és Észtországban haladta meg a 20 százalékpontot a növekedés mértéke.

Jelenleg az EU 27 tagállama közül 5-ben a háztartások több mint 70 százaléka rendelkezik internet-kapcsolattal. Ezen tagállamok sorrendben: Hollandia (83 százalék), Svédország (79 százalék), Dánia (78 százalék), Luxemburg (75 százalék), Németország (71 százalék). 13 tagállamban a háztartások kevesebb mint fele tud internet-kapcsolatot létesíteni, arányuk Bulgáriában (19 százalék), Romániában (22 százalék) és Görögországban (25 százalék) a legalacsonyabb. A 2004-es bővítés óta csatlakozott 12 uniós tagállam közül Szlovéniában, Észtországban



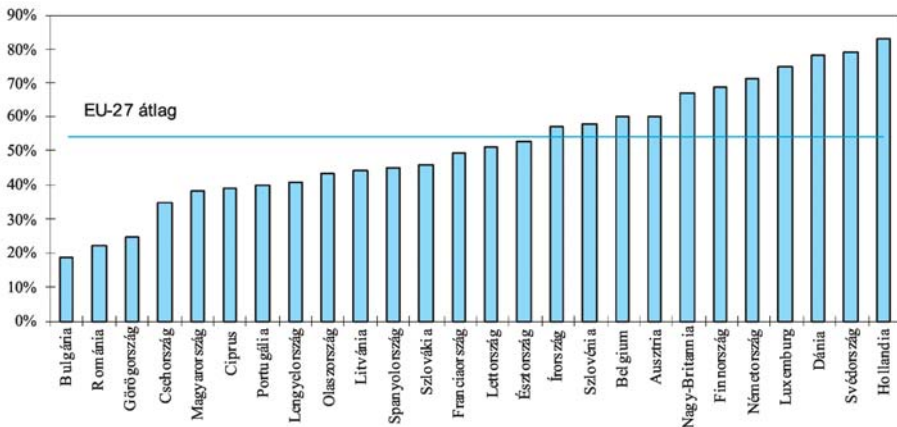
1. ábra. Internet-hozzáféréssel rendelkező háztartások aránya, 2002–2007

és Lettországban a legmagasabb (50 százalékos feletti) az ilyen háztartások aránya.

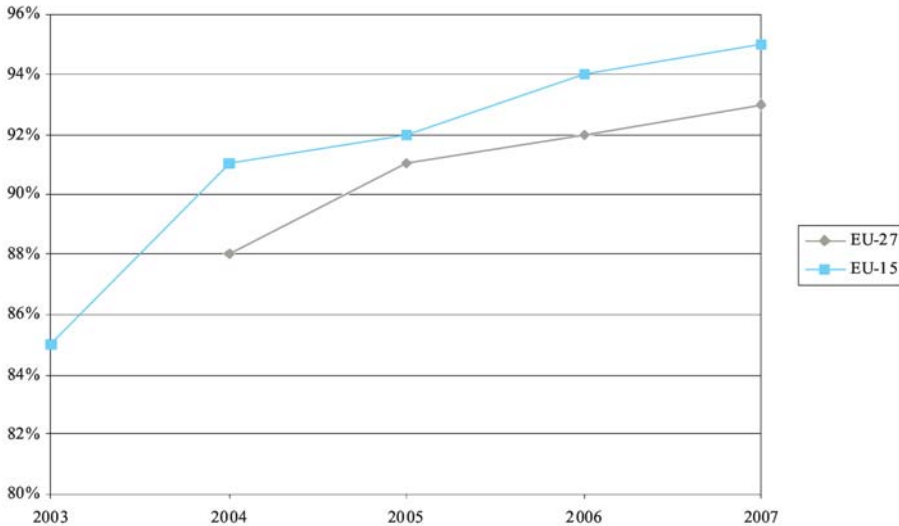
Az internet sok tagországban még mindig magas háztartási jövedelemhez kötött. Az unióhoz 2004-ben és azt követően csatlakozott országokban óriási különbség van a legfelső és legalsó jövedelmi negyedbe tartozó háztartások internet-elérésének arányában. Litvánia, Lettország, Szlovénia és Magyarország esetében a felső jövedelmi negyedbe tartozó háztartások több mint 60 százalék-

ponttal magasabb arányban rendelkeztek otthoni internet-kapcsolattal, mint az alsó jövedelmi negyedbe tartozók. Magyarországon, Litvániában és Lettországban mindezt azért is fontos kiemelni, mivel a legalacsonyabb jövedelmű háztartásoknak csak 10–20 százaléka tudja kihasználni az internet nyújtotta előnyöket.

A vállalkozások fennmaradásának szinte elengedhetetlen feltétele az internet-hozzáférés lehetősége. Az unió tagországaiban a 10 fős és nagyobb cégek



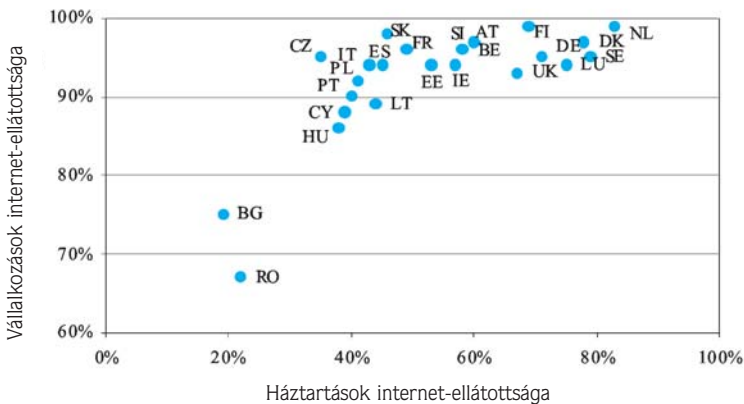
2. ábra. Internet-hozzáféréssel rendelkező háztartások aránya az EU 27 tagállamban, 2007



3. ábra. 10 fő feletti vállalkozások között az internet-hozzáféréssel rendelkezők aránya, 2007

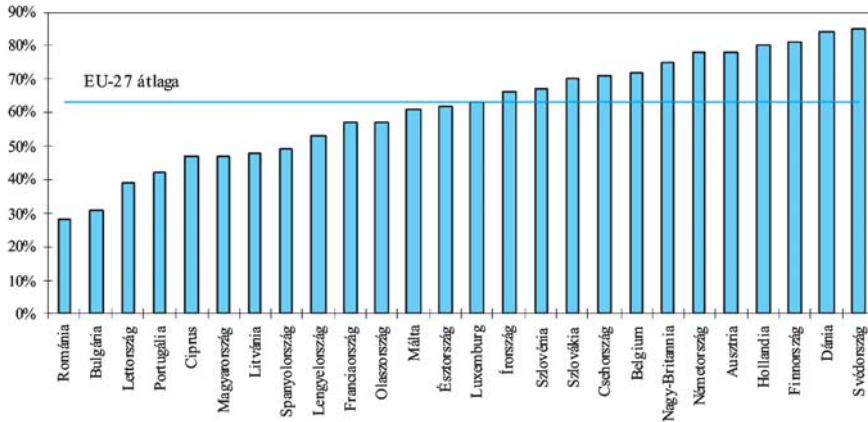
(a pénzügyi szolgáltatások gazdasági ág vállalkozásai nélkül) 93 százaléka rendelkezett internet-csatlakozással. A fejlődés itt is nyomon követhető, az elmúlt négy évben a 27 tagállamban 5 százalékponttal emelkedett az internettel ellátott vállalatok aránya.

A tagországok közül csupán a legutóbb csatlakozott Románia és Bulgária lemaradása tűnik számottevőnek, az előbbiben a 10 főt vagy annál több munkavállalót foglalkoztató vállalkozásoknak mindössze 67 százaléka, az utóbbiban háromnegyede rendelkezett hálózati eléréssel.



Rövidítések magyarázata: BE-Belgium; BG-Bulgária; CZ-Csehország; DK-Dánia; DE-Németország; EE-Észtország; IE-Irország; GR-Görögország; ES-Spanyolország; FR-Franciaország; IT-Olaszország; CY-Ciprus; LV-Lettország; LT-Litvánia; LU-Luxemburg; HU-Magyarország; MT-Málta; NL-Hollandia; AT-Ausztria; PL-Lengyelország; PT-Portugália; RO-Románia; SI-Szlovénia; SK-Szlovákia; FI-Finnország; SE-Svédország; UK-Nagy-Britannia

4. ábra. Internetes kapcsolattal rendelkezők aránya az unió tagországaiban, 2007



5. ábra. Honlappal rendelkező 10 fős és nagyobb vállalkozások aránya, 2007

Együttesen elmondható, hogy az internet legszélesebb körben Hollandiában, a skandináv országokban, Nagy-Britanniában és Németországban érhető el. Legkisebb arányban a 2004-ben és azt követően csatlakozott tagállamokban tudják kihasználni a világháló nyújtotta előnyöket. 2007-ben Bulgária és Románia lemaradása volt a legnagyobb e tekintetben.

Az internet által feltárt üzleti lehetőségek felismerését mutatja az is, hogy a fizikai kapcsolat megteremtésén túl egyre több vállalkozás üzemeltet honlapot. A 9 fő feletti cégek vonatkozásában arányuk az unió 27 tagállamában 63 százalék volt 2007-ben, ami 6 százalékpontos növekedés a 2004. évi értékhez képest.

Romániában, Bulgáriában és – némileg meglepő módon – Lettországból a legkisebb a honlapot üzemeltető társaságok aránya, előbbieken 28, illetve 31 százalék, míg utóbbiban 39 százalék volt a részesedésük. A cégek kiemelkedően magas hányada (több mint négyötöde) rendelkezett saját weblappal Svédországban, Dániában, Finnországban és Hollandiában.

A 2004. évi értékhez képest leginkább Szlovákiában (23 százalékponttal), Hollandiában, Portugáliában és Magyarországon növekedett a saját honlappal rendelkező vállalatok aránya.

A vállalkozásnagyság természetesen jelentősen befolyásolja, hogy egy vállalkozás létrehoz, üzemeltet-e honlapot vagy sem. Az unió 27 tagállamában a kis, 10–49 fős cégek 59, a közepes méretű, 50–249 főt foglalkoztatók 80, míg a 250 fő feletti nagyvállalkozások 90 százaléka rendelkezett weblappal.

A kisvállalkozások legnagyobb hányadának Svédországban, Dániában volt honlapja, ezen országokban részesedésük a 80 százalékot is meghaladta. A legújabb uniós tagállamokban, Bulgáriában és Romániában ugyanakkor a kisvállalkozások csupán egynegyedének működött weblapja.

Hat tagállamban (Svédország, Finnország, Dánia, Németország, Nagy-Britannia és Hollandia) a 90 százalékot is meghaladta azon közép- és nagyvállalkozások aránya, amelyek webes megjelenésükre hangsúlyt fektettek. Ebben a vállalkozásnagyság-kategóriában ismét csak Románia lemaradása a legszembetűnőbb, ahol a vál-

latatoknak valamivel kevesebb, mint két-ötöde fordított erőforrásokat saját honlap létrehozására.

A nagyvállalkozások számára ma már kötelező a webes megjelenés, hiszen ismertségük, sőt megbízhatóságuk egyik mércéje is, hogy elérhetőek, megismerhetőek legyenek az interneten keresztül üzleti partnereik, vásárlóiik számára. Ennek

megfelelően ebben a nagyságkategóriában kisebb szóródás tapasztalható a mutató értékeiben, mint a kis- és középvállalkozások esetében. Az unió 27 tagállama közül 14-ben a nagyvállalatok legalább kilenczede működtet honlapot, csupán négy ország (Románia, Bulgária, Magyarország és Lettország) van, ahol arányuk nem éri el a 80 százalékot.

1. táblázat. Honlappal rendelkező vállalkozások aránya vállalkozásnagyság szerint, 2007

Terület	Honlappal rendelkező		
	10–49 fős	50–249 fős	250 fő feletti
	vállalkozások aránya, %		
Ausztria	76	89	97
Belgium	68	87	93
Bulgária	25	51	73
Ciprus	41	76	93
Csehország	67	84	91
Dánia	82	92	95
Nagy-Britannia	71	91	96
Észtország	58	80	88
Finnország	77	94	93
Franciaország	52	81	93
Cörögország	..	..	..
Hollandia	78	90	94
Írország	62	82	96
Lengyelország	47	75	87
Lettország	34	58	76
Litvánia	42	66	86
Luxemburg	60	70	92
Magyarország	43	66	75
Málta	57	74	87
Németország	74	92	96
Olaszország	54	80	88
Portugália	38	65	86
Románia	25	38	61
Spanyolország	45	67	86
Svédország	82	95	98
Szlovákia	68	78	80
Szlovénia	61	84	95
EU-27	59	80	91
EU-15	63	85	94

Az e-kereskedelemben részt vevő vállalkozások

Az e-kereskedelemből származó bevételek a 10 fős és nagyobb vállalkozások árbevételének 11 százalékát adták az unió egészében, míg ennél valamivel alacsonyabb hányadát (12 százalékát) az EU-15 országában. Az e-kereskedelem for-

galmának összes árbevételhez való hozzájárulása a 27 tagállamra számítva 2004 óta 3 százalékponttal növekedett.

Az elektronikus kereskedelem bevételei Dániában voltak a legmagasabbak, ahol a vállalokozási árbevétel több mint ötöde ezen értékesítési formából származott. A cégek forgalmának 15–19 százalékát adta az elektronikus kereske-

2. táblázat. Az e-kereskedelem forgalmának részesedése az unió székhelyű vállalkozások forgalmából (%), 2007

Terület	10–49 fős	50–249 fős	250 fő feletti	10 fő feletti
	vállalkozás			
Ausztria	..	..	..	..
Belgium	6	8	16	11
Bulgária	1	1	0	1
Ciprus	2	1	1	1
Csehország	5	6	12	9
Dánia	..	..	..	22
Észtország	..	..	..	..
Finnország	..	..	..	15
Franciaország	..	..	..	..
Görögország	..	..	..	..
Hollandia	..	..	..	..
Írország	19	15	21	19
Lengyelország	..	5	9	6
Lettország	1	..	..	2
Litvánia	4	7	4	5
Luxemburg	..	..	..	..
Magyarország	2	7	9	6
Málta	..	..	..	..
Nagy-Britannia	10	14	24	19
Németország	3	10	14	11
Olaszország	1	2	3	2
Portugália	..	9	9	7
Románia	2	2	1	2
Szlovákia	2	5	2	3
Szlovénia	..	..	..	9
Spanyolország	3	7	13	9
Svédország	..	..	..	14
EU-27	4	9	15	11
EU-15	5	9	16	12

dés bevétele Írországban, Nagy-Britanniában, valamint Finnországban. Rendkívül alacsony, mindössze az összes árbevétel 1–2 százalékára rúgott az elektronikus úton értékesített termékek és szolgáltatások értéke Bulgáriában, Cipruson, Lettországban, Romániában és Olaszországban. Különösen ez utóbbi meglepő, hiszen Olaszországban az e-kereskedelemnek kedvező infrastrukturális lehetőségei vannak, de úgy tűnik, az olasz vásárlói szokások nem kedveznek a kereskedelem ezen formájának. A 2004 óta csatlakozott 12 ország közül Szlovéniában és Csehországban volt viszonylag magas a vállalatok e-kereskedelemből származó bevételeinek aránya. Ezekben az országokban a 10 fős és nagyobb cégek forgalmának 9 százalékát adták az elektronikus értékesítés bevételei.

A kisvállalkozások árbevételének mindössze 4 százaléka származott az e-kereskedelemből 2007-ben. Az EU-15 országokban ez az arány ezzel csaknem megegyező, 5 százalék volt. Írországban és Nagy-Britanniában volt a legnépszerűbb az elektronikus kereskedelem, előbbi országban a kisvállalkozások bevételeinek ötöde, míg utóbbiban tizede származott ebből a forrásból, ami a többi tagországhoz képest kiemelkedően magas arány.

Az unió 27 tagállamában az 50–249 fős középvállalkozások összes árbevételének 9 százaléka származott az e-kereskedelemből, azonos hányada, mint az EU-15 országaiban. A középvállalkozások esetében kisebb az értékek szórása, a tagországok többségében az árbevétel 5–9 százalékát adják az interneten vagy más hálózaton értékesített termékek, szolgáltatások. Ennél magasabb, 10–15 százalékos részarány csak Írországban, Nagy-Britanniában és Németországban jellemző.

A nagyvállalkozások nagyobb felkészültsége és jobb infrastruktúrája megmutatkozik az e-kereskedelemben betöltött szerepükben is. Árbevételüknek átlagosan 15 százaléka származott az elektronikus kereskedelemből az EU 27 tagállamában. Ez az arány messze a legmagasabb az említett vállalkozásnagyságkategóriák között. A forgalomhoz legnagyobb mértékben Írország (21 százalék) és Nagy-Britannia (24 százalék) társaságai esetében járult hozzá az elektronikus értékesítés. Magas, 10 százalék feletti részarány jellemezte a belga, a német, a spanyol és a cseh nagyvállalatokat is.

Lényeges azonban hogy az internet-alapú kereskedelmet külön is vizsgáljuk, hiszen a háztartások az internetet használják vásárlásaikhoz. A többi hálózati megoldásnak inkább a vállalkozások közötti kereskedelemben van jelentősége.

Az internetes kereskedelem bevételei a vállalatok forgalmának átlagosan 4 százalékát adták az unió tagállamaiban. Az árbevétel legmagasabb hányadát, 7–9 százalékát Írországban, Nagy-Britanniában és Szlovéniában adták az interneten keresztül lebonyolított üzletkötések. Bulgáriában, Olaszországban, Cipruson, Lettországban, Romániában és Szlovákiában az interneten értékesített javak 1 százalékkal vagy még kisebb arányban járultak hozzá az összes árbevételhez.

Az internetes kereskedelem árbevételéből a társaságok egymás közötti (B2B) értékesítése nagyobb arányban részesedik, mint a közvetlenül a fogyasztóknak (B2C) eladott termékekből származó bevétel.

Mind az internetes, mind pedig az e-kereskedelemre igaz, hogy a cégek számára az egyéni vásárlóknál kézzelfoghatóbb előnyökkel jár az elektronikus kereskedelem. Esetükben a megrendelés és

a fizetés időben különválnak, ez számos biztonsági kockázattól mentesíti őket. A vállalatok egymás közötti elektronikus kereskedésére ösztönzően hat az is, hogy számukra jelentős kockázat és költségcsökkentő tényező az elektronikus megrendelés, hiszen rövidebb ideig tart, pontos, biztonságos és jól ellenőrizhető. A B2B kereskedelemben a rendelési volumen általában számottevő, a szállítóknak érdemes az elektronikus kereskedelem infrastruktúrájának megteremtésébe investálnia. Ugyanakkor az áruk, vagy további feldolgozás után a kikerülő késztermékek, már sokkal diverzifikáltabb csatornákon keresztül jutnak el a fogyasztókhoz (az eltérő fogyasztói igényekhez alkalmazkodva), kisebb teret engedve az ilyen irányú fejlesztéseknek.

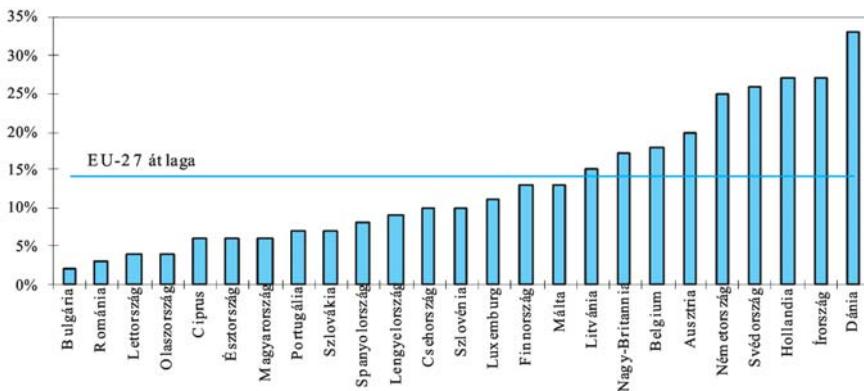
Ennek megfelelően az EU 27 tagállamában a 10 fős és nagyobb vállalkozások árbevételének 3 százalékát adta a B2B internetes kereskedelemről származó bevétel, míg a közvetlenül a fogyasztóknak eladott termékek, szolgáltatások a társaságok összes árbevételéhez mindössze 1 százalékkal járultak hozzá 2006-ban.

A 10 fős és annál nagyobb cégek B2B internetes kereskedelmi bevételeinek árbevételhez viszonyított aránya Dániában volt a legmagasabb, 10 százalékos, a többi ország esetében a hozzájárulás mértéke 1–5 százalék között változott 2006-ban.

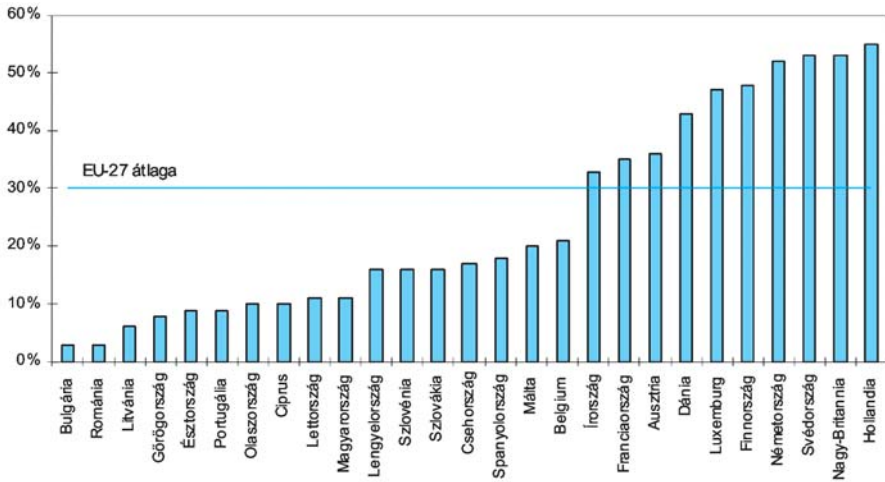
A B2C értékesítésből származó bevételeknek a vállalkozások összforgalmához való hozzájárulása mindenütt elenyésző volt, csupán 1–2 százalékot tett ki.

Az internetes kereskedelem elterjedtségét jól mutatja, hogy az uniós székhelyű társaságok milyen arányban vettek részt az e-kereskedelemben, mekkora hányaduk kapott és adott fel rendelést a világhálón keresztül.

Interneten adott online rendelést (amelynek nem része például a gépelt e-mail) az uniós székhelyű, 10 fős és nagyobb vállalkozások 14 százaléka kapott, az EU-15 országára számítva az érték 16 százalékat tett ki. Legtöbb online megrendelés a dániai vállalatokhoz futott be, ahol a cégek 33 százaléka volt felkészülve internetes rendelés fogadására. Hasonlóan magas arány jellemezte Írországot, Hollandiát, Svédországot és Németorszá-



6. ábra. 10 fős és nagyobb vállalkozások között azok aránya, amelyekről az év során interneten keresztül árut vagy szolgáltatást rendeltek, 2007



7. ábra. Az interneten termékeket, szolgáltatásokat vásárlók aránya, 2007

got. A vállalkozásoknak igen kis hányada, mindössze 2–6 százaléka volt képes kezelni ilyen megrendelést Bulgáriában, Lettországban, Olaszországban, Észtországban és Magyarországon.

Az EU-27 tagállamában átlagosan a megrendelések 10 százalékánál nagyobb részét tette ki az internetes eladás a 9 főnél többet foglalkoztató vállalkozások 6 százalékánál. 25 százalékánál nagyobb hányadát tették ki az internetes rendelések a vállalatok 3 százalékánál, míg ötven százalék feletti részarány csak 1 százalékukban volt jellemző.

Ezen adatok ismeretében különösen érdekes, hogy az uniós székhelyű társaságok csupán 3 százalékának fizettek a megrendelt árukért és szolgáltatásokért online módon (bank-, hitelkártya vagy egyéb eszköz felhasználásával). A legmagasabb arány Írországban volt jellemző, azonban itt is csupán a vállalkozások 8 százalékának fizettek ilyen módon.

A 9-nél több embert alkalmazó, uniós székhelyű társaságok 39 százaléka rendelt az év során interneten keresztül, az EU-15 országaiban ez az arány maga-

sabb, 45 százalék volt. Internetes megrendelést a vállalkozások 72 százaléka küldött Svédországban, de hattizedük (vagy ahhoz közeli hányaduk) rendelt ezen a módon Németországban, Dániában és Nagy-Britanniában is. Bulgáriában az ilyen cégeknek csupán 5, Romániában 9 százaléka rendelt valamilyen árut, alapotanyagot vagy szolgáltatást.

Az EU-27 országaiban a 10 fős vagy annál nagyobb vállalkozások 11 százaléka rendeléseinek legalább 10 százalékát interneten bonyolítja, csaknem azonos hányaduk, mint a 15-ök államaiban (12 százalék). A rendelésállomány 25 százalékát meghaladó internetes vásárlás a 27 tagállam vállalkozásainak 5 százalékában volt jellemző, ami megegyezik az EU-15-ökre jellemző értékkel.

A fogyasztók és az e-kereskedelem

Az uniós tagországaiban élők 30 százaléka rendelt interneten keresztül valamilyen terméket vagy szolgáltatást 2007-



ben. Az EU-15 országaiban arányuk ennél magasabb, 35 százalék volt. Hollandiában, Svédországban, Nagy-Britanniában és Németországban volt a legnépszerűbb az internetes vásárlás, itt a magánszemélyek valamivel több, mint fele rendelt meg interneten terméket vagy szolgáltatást az elmúlt évben. A Bulgáriában és Romániában élők csupán 3 százaléka vásárolt interneten (ezen országokban az infrastrukturális ellátottság sem kedvez az e-kereskedelemnek), de a vásárlások aránya nem éri el a 10 százalékot Litvániában, Görögországban, Észtországban és Portugáliában sem.

Az interneten vásárlók között ma is nagyok a végzettségbeli különbségek. A 27 tagországban az alapfokú végzettségűeknek vagy végzettség nélkülieknek csupán 14 százaléka vett igénybe fizető szolgáltatást, vagy vásárolt valamilyen terméket a világhálón. A középfokú végzettségűek esetében a mutatószám érték 33 százalék, míg a felsőfokú végzettséggel rendelkezőket illetően 53 százalék volt.

Az interneten vásárlók közül a legtöbben valamilyen kulturális terméket, filmet, zenét, könyvet, magazint vásároltak. 2007-ben csaknem minden ötödik EU-polgár vásárolt kulturális terméket a világhálón. Az utazással, szállásfoglalással kapcsolatos internetes szolgáltatások is népszerűek voltak, a magánszemélyek 13 százaléka rendelt meg ilyen szolgáltatást tavaly. Némileg meglepő módon, a személyes vásárlást feltételező ruházati termékeket és sportcikkeket is hasonló arányban (15 százalék) vásárolták az unió területén. A bútorok, háztartási cikkek forgalma is jelentősnek mondható, a tagországokban élők tizede rendelt magának ilyen terméket. Népszerű a kulturális programokra, sporteseményekre

szóló jegyek, a mozi- és színházjegyek rendelése is. A számítástechnikai termékek, szoftverek, hardverek forgalma is számottevő: az előbbi termékcsoportba tartozó terméket az unióban élők 9 százaléka, az utóbbiba tartozót 6 százalékuk vásárolt 2007-ben. Élelmiszert még viszonylag kevesen vásárolnak a világhálón keresztül. Szintén nem túl magas az interneten pénzügyi, biztosítási szolgáltatásra szerződők aránya. Szerencsejátékokat csak minden ötvenedik EU-polgár játszott interneten keresztül. Egyedül Finnországban volt magas az online szerencsejátékot kipróbálók aránya, a finnek 14 százaléka fogadott vagy éppen lottózott az internet segítségével. A fenti statisztikák rávilágítanak arra is, hogy bizonyos termékek, szolgáltatások jelleüknél, bonyolultságuknál fogva személyes vásárlást, esetlegesen tájékoztatást tesznek szükségessé, így nehezítve azok webes értékesítését. Természetesen a technika fejlődésével ezek a határok kitolódnak, azonban számos termék esetében még mindig nagyobb bizalmat kíván a webes vásárlás, mint a hagyományos értékesítési csatornák.

Az e-kereskedelmet befolyásoló, az internet-biztonságot és a szolgáltatási minőséget érintő problémák

Az internetes vásárlás számos probléma lehetőségét hordozza, amellyel a vásárló esetleg csak a termék kézbesítését követően szembesül. 2006-os adatok alapján az unióban interneten vásárlók 3 százaléka tapasztalt a garancia érvényesítésével kapcsolatos nehézségeket. 8 százalékuk számára a megrendelt terméket késedelmesen szállították ki. A vásárlók 2

3. táblázat. Az Európai Unióban élők internetes vásárlásainak aránya a rendelt termékek, termékcsoportok szerint (%), 2007

Terület	Film, zene, könyv magazin	Utazás, szállás	Ruházat	Otthon, bútor, háztartási cikk	Jegyrendelés	Szoftver	Elektronikai termékek
Ausztria	20	8	12	7	7	5	8
Belgium	8	8	4	3	6	3	3
Bulgária	2	0	1	0	0	0	0
Ciprus	5	4	3	1	1	2	2
Csehország	6	4	4	6	5	2	7
Dánia	28	23	17	7	23	14	13
Észtország	4	3	3	2	5	1	1
Finnország	28	26	17	10	20	9	10
Franciaország	21	14	17	14	10	6	7
Görögország	3	2	1	1	1	1	1
Hollandia	30	25	19	10	18	11	13
Írország	16	20	5	3	11	5	4
Lengyelország	7		6	5	2	2	4
Lettország	2	2	2	2	3	1	4
Litvánia	3	1	1	1	2	1	1
Luxemburg	35	24	13	8	18	13	10
Magyarország	6	3	2	1	3	2	2
Málta	..	..	..	..	..	..	..
Nagy-Britannia	35	24	20	21	18	11	11
Németország	37	23	25	24	18	19	17
Olaszország	4	3	2	1	2	2	2
Portugália	5	3	2	1	2	2	2
Románia	2	0	0	0	0	1	0
Szlovákia	7	3	5	3	2	2	3
Szlovénia	7	3	5	5	2	2	3
Spanyolország	6	11	3	2	6	3	3
Svédország	31	28	17	8	23	8	10
EU-27	18	13	12	10	9	7	7
EU-15	22	16	14	12	11	9	8

százaléka súlyosabb problémákkal is találkozott, mint amilyen a honlapon jelzettnél magasabb kézbesítési díj vagy fogyasztói ár. A fizetés biztonságának hiánya szintén a vásárlók 2 százalékát érintette. A fogyasztók 5 százaléka vagy nem kapott megnyugtató választ a panaszára, vagy a probléma megoldása nehézkes

volt. Bár a vásárlók nem túl nagy részét érintik ezek a problémák, mégis rendkívül károsak az internetes kereskedelem fejlődése szempontjából.

Hasonlóan negatív hatással vannak a világháló által kínált üzleti lehetőségek kihasználására az internet-használat biztonságát érintő kérdések. A fenti statisztika

tikákban is megemlítették a fizetés biztonságával kapcsolatos aggályokat, hiszen a felhasználók naponta találkoznak a számítógépeket, személyes adataik biztonságát veszélyeztető vírusokkal és kémprogramokkal. A 2006. évi adatfelvételből kiderül, hogy az unióban a 16–74 évesek 57 százaléka használta az internetet a felmérést megelőző három hónap során, 30 százalékuk vásárolt is interneten, ugyanakkor 12 százalékuk éppen biztonsági aggályai miatt mondott le a vásárlásról.

Az elektronikus kereskedelem volume a jövőben, az infrastruktúra javulásával tovább növekszik majd, de a bővülés mértékét nagyban befolyásolhatják az internet és egyéb elektronikus hálózatok biztonságát érintő fejlesztések. Egy azonban biztosnak tűnik: a számítógéphálózatok fejlődése, az e-kerkedelem kialakulása alapjaiban változtatja meg vásárlási szokásainkat, s egyben átalakítja a pénzről alkotott korábbi elképzeléseinket is.

KEZÁN ANDRÁS

Irodalom

Mojzes Imre–Talyigás Judit: Elektronikus kereskedelem, 2000, Budapest, Technika Alapítvány

Kápolnai András–Nemeslaki András–Pataki Róbert: E-Business stratégia vállalati fel-sővezetőknek, 2002, Budapest, Aula Kiadó p. 166

Eurostat adatbázis: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Eurostat News Release 18/2008

Eurostat Statistics in focus: Use of the internet among individuals and enterprises

A cikk alapjával az ICT (Information Communication Technologies) usage adatfelvétel szolgált.

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG

Közös határ nélküli szomszédok

Günther Oettinger, baden-württembergi tartományi miniszterelnök magyarországi látogatása kapcsán írt beszámolójában Rüdiger Soldt adott helyzetelemzést a nemzetközi tekintélyű német napilap olvasóinak.

Budapest. Az egykori Festetics-kastély 2002 óta a német nyelvű Andrassy Egyetem székhelye. Ennek a tükörterme kedvező helyszín volt arra, hogy a tartományi kormányfő itt kezdje el magyarországi munkalátogatását. Günther Oettinger, baden-württembergi (kereszténydemokrata) miniszterelnök – a sváb hagyományok jegyében – stuttgarti minisztériumoknál teendő gyakornokságot tudott ajánlani. A sok pénzért renovált palotában székelő egyetem a megfelelő helyszínnek bizonyult, hogy ott a munkalátogatás egyik legfontosabb témáját is szóba hozza. Ez pedig a következő: mit tehet az „automobilgyártó ország”, Baden-Württemberg és Magyarország – az Audi beszállítója, illetve motorgyártója – azért, hogy a területükön lévő munkahelyek tartósan megmaradjanak. Minde nélkül több pénzt kell kutatásra fordítaniuk. Az Andrassy Egyetemen Oettinger ezért a következő javaslatlalt állt elő: a két ország egyetemei gondolkozzanak el azon, hogy a motorgyártásra egy szövetséget hoznak létre, és hogy az agrártámogatásokat csökkentik. „Hosszú távon, mi, délnyugaton, a magunk 10 milliárd lakosával, és Önök, a maguk má-

sik 10 milliójával túl kicsik vagyunk. Ezért együtt kell működnünk, főleg ha az Önök országa nem kíván az alacsony munkabérek országa maradni” – mondta Oettinger. Baden-Württemberg egyetlen közép-, vagy kelet-európai országhoz sem fűzik olyan szoros gazdasági és kulturális kapcsolatok, mint éppen Magyarországhoz.

Magyarország – amely az EU-ba való belépése idején még mintagyerek volt – mára gondok forrása az EU-ban. Mivel az államadósság túl magas, nem lehet teljesíteni az euró bevezetéséhez szükséges feltételeket. A reformszocialista kormány konszolidációs programja lefékezte a fogyasztást, a magyar gazdasági növekedés ma csupán 1 százalék körül tanyázik. Amióta Gyurcsány, a szocialista miniszterelnök hatalomra került, kormányzat és ellenzék kibékíthetetlen pozícióharcot folytat. A baden-württembergi küldöttséggel való tárgyalás során az ellenzéki politikusok „hatalommal való visszaélésről”, illetve a 2006-os tüntetések feloszlása kapcsán egyenesen „az emberi jogok megsértéséről” beszéltek.

Oettinger értesült a baden-württembergi vállalkozók magyarországi nehézségeiről is: „Magyarország veszít a versenyben. Szlovéniában ma kedvező adók vannak. Azok a vállalkozók, akik egy jól menő belső piacot keresnek, Romániába mennek. Magyarország már nem tartozik az alacsony bérű országok közé” – mondta egy német vegyipari cég képviselője. Egy másik vállalkozó arról panaszkodott, hogy a magyar kormány megígérte a társasági adó csökkentését, ehe-



lyett viszont egyfajta innovációs adót vezetett be.

Magyarország néhány éve már nem számít az alacsony bérköltségű gyártóhelynek. Amikor a Daimler cégnél legutóbb a gyártás lehetséges új helyszíneiről beszéltek, akkor ott Romániát említették. Gyurcsány, a magyar miniszterelnök kéréssel fordult Oettingerhez: a Daimler A.G. igazgatósági elnökénél járjon közben annak az érdekében, hogy „Magyarország is számításba jöjjön, mint telephely”. Magyarország „igen jó feltételeket szeretne nyújtani”.

Az elmúlt évek során az Andrássey Egyetem kiépítése is igen nehezen alakult: a kis elitegyetemet eredetileg egyfajta világitótorony-projektnek szánták. A projektet pénzügyileg igen erősen támogatta a bajor, a baden-württembergi és az osztrák kormány. Orbán Viktor – a korábbi, nemzeti konzervatív miniszterelnök – ugyancsak támogatta a projektet. Az elmúlt évben azonban már úgy látszott, hogy vége lesz ennek a felsőoktatási intézménynek, amely végzett jogászok, illetve közgazdászok számára kínál továbbképzéseket. A megválasztott rektor nem foglalta el a hivatalát, a kuratórium elnöke pedig belső viták miatt nem kívánta lehívni az állam által nyújtott szubvenciót. Ezenfelül egy magánkézben lévő főiskola is konkurenciaként jelentkezett. Budapesten egyre gyakrabban tették fel a következő kérdést: „Miért is kell nekünk tulajdonképpen az Andrássey Egyetem?”

Az egyetemet az év eleje óta új rektor irányítja, és a látogatás óta bírja a baden-württembergi miniszterelnök azon ígéretét is, hogy tovább támogatja az egyetemet. Szili Katalin, az Országgyűlés elnöke komoly kritikát kapott, midőn a múlt év novemberében, egy megemlékezésen a magyarországi németek elüldözésére

emlékeztetett. Ő a magyar-délnyugatnémet viszonyról így beszélt: „Mi még közös határok nélkül is igen jó szomszédok vagyunk.”

www.faz.net

WIENER ZEITUNG

Bosszúság a határellenőrzéskor

Lengyelek és magyarok panaszkodnak a szomszédos országok határain elszenvetett zaklatások miatt – összegzi a helyzetet a bécsi újság, amely egyúttal hivatalos napilap is.

Brüsszel/Varsó/Budapest. Vámvizsgálatra való többórás várakozás, a csomagtartó felnyitása, alkohol, illetve cigaretta utáni érdeklődés. Ez – miután a múlt évben a legtöbb közép-európai EU-tagország határán megszűnt a határellenőrzés – már a múlt kellene, hogy legyen. Ám mégsem lett az. Legalábbis ez tűnik ki lengyel, illetve magyar utazók elbeszéléseiből. Ők a német, valamint az osztrák határon elszenvetett zaklatásokról számolnak be.

Zgorzelec városa a németországi Görlitz-cel határos. Mint arról a „Rzeczpospolita” című lap beszámol, az itteni városházára is egyre több ilyen panasz fut be. A német hivatalos szervek – az elmondás szerint – a lengyel felségjelű autókat nem sokkal a határ után több órással ellenőrzésnek vetik alá. Erre az eljárásra a határvidéken a Schengen-övezet kibővítése után is lehetőség nyílik.

A görlitzi rendőrpáncsnok azon megjegyzését, hogy a német városban január folyamán 15 autót kötöttek el, a lengyel hatóságok nem fogadják el. Az nem lehetséges, hogy odaát minden lengyelt potenciális bűnözőként kezeljenek.

Téma az Európai Parlamentben

A határellenőrzések problematikáját az Európai Parlamentben Konrad Szymanski képviselő vetette fel. Dobolyi Alexandra, magyar EP-képviselő is foglalkozni kíván az ügyel. Ő – mint arról az MTI beszámol – a határvédelem kapcsán „inkorrekt viselkedést” vet a szemére Ausztriának.

Dobolyi ennek kapcsán azt hangsúlyozta, hogy a magyarokat megilletné a szabad határátlépéshez való jog. A képviselő a határ menti osztrák településeken jelentkező problémák megoldására egy munkabizottságot hívott életre. E településeken ugyanis be-, illetve át-hajtási tilalmat vezettek be, és ezzel a magyar állampolgárok szabad mozgását akadályozzák. Az osztrákok számára a forgalom növekedése, illetve a környezet károsodása jelentette az ürügyet a korlátozásokhoz. „Ámde bürokrácia, bizalmatlanság és tiltások nem léphetnek a vassüggöny helyébe” – véli Dobolyi képviselőasszony.

www.wienerzeitung.at

HOSPODÁRSKÉ NOVINY

Martin Ehl Közép-Európája

A cseh gazdaságpolitikai napilapban a Visegrádi Négyekkel foglalkozik a külpolitikai rovat vezető szerkesztője.

Ami a „visegrádi csoport” fogalmat illeti, azt leginkább a csehek mellőzik, legtöbb ismerettel pedig a szlovákok bírnak róla. Többek között ezzel az eredményrel is zárult a felmérés, amelyet Olga Gyárfásová szlovák szociológus dolgozott fel a csoport megalakításának 15.

évfordulója alkalmából kiadott könyvében.

Az A4 formátumú, 254 oldalnyi terjedelmű vörös könyv csurig van a köztársasági elnökök és miniszterelnökök fennkölt gondolataival és fényképeivel. Visegrád azonban valahol egészen másutt található ki valójában: Pozsonyban, egy szűk utcácskában, amely a Duna-parton álló Sorea Szálloda mögött található.

Itt egy nem feltűnő épületben, amelyből az ausztriai szélerőművekre és az ukrán vontatóhajókra nyílik kilátás, található a Visegrádi Alap székhelye, amely a négy állam által rendelkezésre bocsátott pénzeket osztja szét különböző együttműködési projektek, koncertek, kiállítások és ösztöndíjak támogatására. Ez az összeg évente ötmillió eurót tesz ki.

Az alap tevékenységéről készült legutóbbi, nagyon óvatos prognózis szerint, a nem is olyan távoli jövőben valamelyik közép-európai egyetemen beindítják a „visegrádi tanulmányokat”, vagyis egy önálló, Közép-Európával foglalkozó szakot teremtenek.

Az alap ugyanis az idén nyitotta meg azt a főiskoláknak szánt programját, amelynek keretében ezek támogatásért pályázhatnak az alaphoz. Teljesen mindegy, milyen szakról van szó, a lényeg az, hogy az érdeklődés komoly legyen, valamint hogy legalább két visegrádi ország tanárai késznek mutatkozzanak hosszú távra bekapcsolódni a programba.

Az érdeklődés egyébként óriási a leteti országok (értsd: Ukrajna, Fehéroroszország, Szerbia, Moldávia) diákjai részére felajánlott ösztöndíjak iránt. Az alap internetes honlapján lehetőséget teremtett az online jelentkezésre, az így megnyilvánuló érdeklődés meghaladja a várakozásokat. Az egyik illetékes, aki részt vesz a pénzek elosztásában, moso-

lyogva mondta el, hogy „csökken a sikeresek százalékos aránya”, mivel „egyre jobbák és jobbák a pályázatok”.

Úgy tűnik, hogy a szkeptikusok által leszólt Visegrád megtalálta a helyét a nap alatt. A négy állam nem alkot ugyan egy zárt csoportot az EU-n belül, nem hoz létre közös katonai alakulatokat, és nem vezet be közös pénzt sem, ugyanakkor viszont a négyek sokkal többet tudnak egymásról, mint korábban.

És nem elhanyagolható egy további körülmény sem: a V4-országok csúcstelátkozói lehetőséget teremtenek a szlovák és a magyar miniszterelnököknek legalább arra, hogy beszéljenek egymással. A nemzetiségi kérdésben az elmúlt években köztük kialakult feszültség miatt ugyanis nem képesek még arra sem, hogy kölcsönösen meglátogassák egymást.

www.ihned.cz

IL SOLE 24 ORE

Az autópiac csupán az EU új tagországainak köszönhetően bővül

Az olasz napilapban Paolo Malagodi a fel-tőrekvő kelet-európai – benne a magyar – autópiac jelentőségét méltatja.

Még ha nem is sikerült felülmúlni a 16 millió új autó rekordját, Európa 2007-et zárta a legjobb eredménnyel 1999 után, amikor is a piac – különösen a németországi 3,8 millió új személyautónak köszönhetően – bővült. Most, a kontinens mérlegének elkészítésekor, meghatározóként ismét csak Németországot kellett figyelembe venni, ahol a gépkocsira kirótt áfa megemelése miatt az eladások 3,15 milliónál tetőztek. Ez volt a legrosszabb eredmény az utóbbi 15 évben, így

aztán hiába állt az élre Olaszország, és hiába zárt kedvező eredménnyel a francia és a brit autópiac is, az Európai Unió régi tagjainak eredménye nem tudta elérni a megelőző év összesítését, még ha csak néhány ezer darab volt is a különbség, amelyet az EFTA-államok (Izland, Norvégia és Svájc) jó üzletmenete, 8,9 százaléknyi eladási növekedése kompenzált. Mindennek összegzéseként az úgynevezett Nyugat-Európa (15 EU- és 3 EFTA-tag) piaca 2 százalékkal múlta felül a 2006-os év eladásait.

Kereslet a csere iránt

Az új típusokra való csere iránti erős kereslet tette lehetővé a legismertebb márkákat gyártóknak, hogy megszerezzék a kínálkozó előnyöket. 2007-ben így a Volkswagen megőrizte vezető szerepét a részesedés 10,5 százalékkal, ami ugyan kis visszaesés a megelőző év 1,9 százalékhöz képest, éppen a német piac gyengülése miatt. Nincs érdemi módosulás az Opel (a brit klienseknél Vauxhall) helyzetében a 8,5 százalékkal. Az egyedüli kivétel a Fiat a növekményével: Nyugat-Európában 8 százalékkal bővítette eladásait, ezzel piaci részesedése 5,8-ról 6,2 százalékra nőtt, s így a hetedikről a hatodik helyre lépett előre a vezető tizek között.

Pezsgés mutatkozik viszont az EU új tagjainak körében. Az ottani piacok, mint például a lengyelországi és a romániai, 2007-ben megközelítőleg 300 ezer új autó eladásával büszkélkedhetnek. Nagyjából azonos nagyságrend, mint például Ausztria vagy Svédország esetében, s nagyobb a görögországi vagy a svájci mutatónál. Az „új Európában” az autóeladások tavaly 14,5 százalékkal bővültek,

köztük a leglátványosabb Litvániáé 48,3 százalékkal és Romániáé 26,3 százalékkal, ez utóbbi esetében a növekedés éves összehasonlításban 65 ezer autó volt. Nagy Britanniában és Franciaországban tavaly nagyjából 60 ezerrel több új autót adtak el, mint 2006-ban.

A csehek és a románok primátusa

Az itteni dinamizmus sajátos helyi kereskedelmi helyzettel párosul, amelyet a Skoda és a Dacia kiugró eladásai határoznak meg. A Volkswagen-csoport a cseh márkájával vezető szerepre tett szert, 12,4 százalékos részesedéssel: így Csehországban kívül a Fabia áll az első helyen Lengyelországban és Szlovákiában is, míg az Octavia Litvániában és Lettországban vezet a rangsort. A Dacia 8,9 százalékaival áll az élen a hazai piacon, biztosítva a Renault romániai vállalatának az uralkodó szerepét, nagyrészt a Logan sikerének is köszönhetően. Az új európai térségben a tíz vezető listáján a fennmaradó helyeken már az ismert márkák állnak, köztük a Fiat is, ám az újautó-eladásokban lemarad a Mercedes és a BMW, amelyek prémiumtermékei csak egy szűkebb, szelektív kereslettel bírnak. Végül megemlítené a Suzuki szárnyalása, amely Magyarországon erős az esztergomi gyárával, s Swift modellje jelenleg vezet a magyar eladási listát.

www.ilsolo24ore.com

ALGEMEEN DAGBLAD

Télapót játszik a polgármester

A fenti címmel híradás jelent meg a nagy példányszámú holland napilapban a magyarországi Berentéről.

Juhász József, az északkelet-magyarországi Berente polgármestere évek óta „télapót játszik” a környező vegyi gyárak által befizetett adókból.

Juhász elmondása szerint, falujának 1031 lakosa élvezi az ingyenes vízszolgáltatást, csatornázást, iskolai étkeztetést, tömegközlekedést és a háztartásoknak nyújtott különböző egyéb támogatásokat. Decemberben a falu minden lakosa vásárlási utalványt kapott, valamint egy mesterséges halastavat és egy különleges futballpályát is létrehozta. Ezenkívül van még egy nagyon szép nyugdíjasotthon étteremmel, amelyben kb. egy euróért több fogásos menüt lehet rendelni.

„Az önkormányzatnak évente körülbelül 4 millió euró áll rendelkezésére a fenti kiadások fedezésére” – mondja Juhász polgármester. Az összeg túlnyomó része a BorsodChem-től – amely Közép- és Kelet-Európa legnagyobb vegyi üzeme –, továbbá két kisebb gyártól folyik be.

Berente lakosai díjazták a polgármesterük nagylelkűségét, ezért már kétszer újraválasztották.

www.ad.nl/rotterdam

SUMMARIES

EGON DIENES-OEHM

EUROPE: WHICH WAY TO GO? THOUGHTS ON THE FUTURE OF THE UNION

Today the European Union is based on three pillars and the levels of integration of these fields are different. In the economy, among the various Community matters, the unification process of the Member States has some federative character, meanwhile in the political relations such as the common foreign and security policy, as well as the police and judicial cooperation in criminal matters the level of integration is mostly similar to the collaboration of the nations exercised within the framework of the traditional organizations. Summarizing the current state of the European construction, and based on its professional activity and publications on this field, the author outlines the expected developments in the near future and in the medium term. In addition to that he expresses his ideas concerning the long term future of Europe. According to his visions in 2025 the European nations can only meet to the increasing global challenges in a greater unity of their integration and provided that their values are homogeneous, the federative elements prevail in the institutions and in the content of their integration as well as there will be no significant difference in the level of economic developments of the member countries which could impede the functioning of their integration.

GÁBOR EGRY

ETHNIC MINORITY POLICY AND CHANGING EUROPEAN DIMENSIONS

COMMUNITY-BUILDING AND IDENTITY POLICIES II PART

The study is trying to identify, determine and analyse a problem which seems to get lost as a consequence of EU accession and parallelism of policy concerning the Hungarian ethnic minorities, after the political transition. The study examines the effect of the changing of European community on minority policy. As a start the author supposes that “national reintegration” policy means building of new communities, within integration frames that are wider than before.

PÁL VASTAGH

EU-CANADA TIES: PRESENT AND FUTURE

The study examines the present stage and future possibilities of the development of the ties between the EU and Canada. Canada is a very essential partner for the EU in the transatlantic cooperation. The first contact was established 50 years ago and during the last decades the relationship has enlarged from simple trade relations to comprehensive political and strategic cooperation. Now the EU is the second most important trading partner and investor in Canada and Canada ranks tenth among the principal partners of the EU.

The EU-Canada ties can count on new possibilities in the constantly evolving cooperation. Canada as an emerging energy superpower will provide new opportunities

in the energy market. The cooperation in the field of environmental issues and climate change, adaptation of the results of the Canadian environmental technology, exchange of experience and methods of integrating immigrants can open newer and newer forms of further cooperation.

ZITA GURMAI-GABRIELLA CSEH INTELLIGENT CARS FOR LIFE QUALITY AND ENVIRONMENT

Each European citizen would like to travel safely and preserve the natural environment for their grandchildren. Intelligent vehicle systems can contribute to reducing congestions, pollution and road fatalities. The question is if Europe is "intelligent enough" to reach sustainable safety?

LÁSZLÓ VÉRTESY VALUE ADDED TAX IN THE EUROPEAN UNION

The study presents the development of the value added tax (VAT) system introduced in 1967 and later applied by the European Union furthermore analyzes and appraises its present situation standing. The VAT bears numerous remarkable correspondences with the different (law)institutions of the EU. The role in the four basic-freedoms and the common, single market need to be mentioned, because after the cancellation of the customs this type of tax determines economically the flow of goods and services without any limitation and restriction. The regulation by directives and the obstructions of the member states can create a uniform system hard which holds so many problems. It filled a determinative role (about 60 %) in the budget of the Union in the end of the 1980s and the 1990s. Nowadays, in the past few years, its rate moves about 14-15 %. The closing text describes the future screens the organic and elemental further steps of the value added tax system.

TAMÁS RÉTI ROMANIAN ECONOMY AND THE EUROPEAN UNION

Prospects of forthcoming EU membership provided a strong anchor for the Romanian economy. After the long-lasting economic decline, high inflation, strongly devaluating currency, Romania has started a more consistent policy to stabilize and liberalize the economy. From the early 2000s, the macroeconomic indicators are reflecting strong economic growth, continuous disinflation, and growing FDI inflow. The pre-accession boom together with a business-friendly economic environment where the various governments opened up the economy, introduced a flat-tax system, and implemented monetary reform increased the country's international economic standing. The post-accession situation already indicates a growing vulnerability in terms of high external deficit, rising inflation, increasing budget deficit. Fragile institutions, weak government being in a minority position, sharp hostility with the antiliberal president and forthcoming political elections are hardening the real and nominal convergence procedure. EU membership does not substitute necessary and coherent market reforms which are needed in order to efficiently absorb the EU funds.

CSABA GERGELY TAMÁS UNUSUAL BREAKTHROUGH IN THE POLICE COOPERATION OF THE EU? THE TRANSPOSITION OF THE PRÜM TREATY INTO EU LAW

The Prüm Treaty was signed in May 2005 by the representatives of seven EU Member States with the aim to strengthen the cooperation between their agencies responsible for the prevention and investigation of criminal offences by the possibility of the direct and mutual availability of the DNA, dactyloscopic and vehicle registration data systems. The main goal of the Treaty is to step up the cooperation in the fight against terrorism, illegal migration and organised crime. The so-called Prüm Decision is the initiative of the group of EU Member States to transpose the Prüm Treaty or its major part into EU law. Prüm has already become a symbol of the deepening of the integration between the Member States, its significance with respect to the cooperation of the agencies responsible for the prevention and investigation of criminal offences can be compared to the effect of the Schengen-enlargement on the free movement of persons. Within this framework, we attempt to present the most significant provisions of the Prüm Treaty and the so-called Prüm Decision together with the procedural rules applicable in the case of the international treaty and the Council decision both on Council and Parliament levels.

LÁSZLÓ DEÁK THE LISBON TREATY AND THE EXTERNAL REPRESENTATION OF THE UNION: PRACTICAL DILEMMAS

Barring an unforeseen derailment in a national parliament or during the Irish referendum, upon the completion of the ratification process of the Lisbon Treaty by January 1, 2009 a new EU head of diplomacy will be tasked to allow the EU27 to make their voice heard, as well as to have their values and interest represented on the global stage in a uniform fashion. On a lighter note, this event is expected to alleviate the lingering anxiety stirred by the once famous quip by Henry Kissinger, former US Secretary of State: “If I want to speak with Europe, who do I call?” In earnest, the new high representative (the successor of Javier Solana) will also assume the post of the commissioner for external relations (currently held by Benita Ferrero-Waldner) and become the vice-president of the European Commission. The creation of the new combined post represents a decisive change as it will allow the high representative to wear the hats of two key EU institutions thereby empowering the holder of the office to influence the decision-making process and wield to executive and budgetary powers in terms of implementing the common foreign and security policies of the Union. The extent to which the new high representative will exert over all the Commission’s external policies – particularly development, trade, humanitarian assistance, climate change and energy security – yet remains to be specified. The Lisbon Treaty also mandates the creation of a European external action service in support of the high representative’s efforts, providing for the sharing of resources and enhanced interaction between Union Delegations and the embassies of member states holding the revolving presidency around the world.

JÓZSEF JUHÁSZ-PÉTER TÁLAS REASONS FOR THE FORGING AHEAD OF EXTREME RIGHT, RIGHT-WING RADICALISM, AS WELL AS POPULISM IN EASTERN AND CENTRAL EUROPE

These tendencies seem to be mostly developed by the contradictions lying in the transformation on macro level since the time of political transition (Europeanism, re-nationalisation and globalisation), as well as the contradiction of transition itself. Prior to the presentation of their ideas the authors are trying to definite the concepts at issue.

SZABOLCS SZŐKE THE CONCEPT OF EUROPEAN TECHNOLOGY PLATFORMS

European technology platforms play a key role in achieving the renewed Lisbon strategy and contribute to the development of the European Research Area. They provide a framework for stakeholders, led by industry, in high-technology and other technology intensive economic fields which can be the base for Europe's future competitiveness and economic growth. In this article the author would like to introduce the importance, and common highlights of this concept which can provide newness for the Hungarian readers.

CONTENTS

EGON DIENES-OEHM: Europe: Which Way to Go? Thoughts on the Future of the Union	3
GÁBOR EGRY: Ethnic Minority Policy and Changing European Dimensions. Community-Building and Identity Policies II part	25
PÁL VASTAGH: EU-Canada Ties: Present and Future	45
ZITA GURMAI–GABRIELLA CSEH: Intelligent Cars for Life Quality and Environment	55
LÁSZLÓ VÉRTESY: Value Added Tax In The European Union	63
TAMÁS RÉTI: Romanian Economy and the European Union	80
CSABA GERGELY TAMÁS: Unusual Breakthrough in the Police Cooperation of the EU? The Transposition of the Prüm Treaty into EU Law.	89
Hungarian EU Presidency, 2011	
LÁSZLÓ DEÁK: The Lisbon Treaty and the External Representation of the Union: practical dilemmas	110
European Security and Defence Policy	
JÓZSEF JUHÁSZ–PÉTER TÁLAS: Reasons for the Forging Ahead of Extreme Right, Right-Wing Radicalism, As Well As Populism in Easter and Central Europe	116
Review	
SZABOLCS SZŐKE: The Concept of European Technology Platforms	125
Current affairs in the EU	
<i>Office for Foreign Relations of the Hungarian National Assembly</i>	
KATALIN SZALÓKI–ÉVA SZEKRÉNYES: The Kosovo Independence as Pandora’s Box. Overview of the EU-Western Balkan Relations in the Sight of the Kosovan Independence	136
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
ANDRÁS KEZÁN: E-commerce in the European Union	152
Monitor	164
English summaries	169

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

EGON DIENES-OEHM	associate professor, Péter Pázmány University and former deputy permanent representative of Hungary to the European Union
GÁBOR EGRY	historian, PhD, head of Nation-concepts and Integration Search Team of Institute of Political History
PÁL VASTAGH	ambassador, former minister of justice and MP, associate professor
ZITA GURMAI	Member of the European Parliament, Vice-Chairwoman of the Committee on Women's Rights and Gender Equality, substitute member in the Committee on Transport and Tourism, President of PES Women
GABRIELLA CSEHI	studied international relations in Hungary and France, assistant of EP-member Zita Gurmai
LÁSZLÓ VÉRTESY	professor assistant and a PhD student in the Institute of Public Law of Faculty of Law of the Károli Gáspár Reformed Church University and part-time teacher at Corvinus University and in other universities
TAMÁS RÉTI	economist, senior research fellow, university lecturer, Institute of Economics, Hungarian Academy of Science, Corvinus University of Budapest, International Studies Program
CSABA GERGELY TAMÁS	legal advisor of the Committee on European Affairs, Hungarian National Assembly
LÁSZLÓ DEÁK	Seconded National Expert, Political Counsellor at the Delegation of the European Commission in Washington D.C.
JÓZSEF JUHÁSZ	historian, associate professor (ELTE), research worker of Hungarian Academy of Sciences.
PÉTER TÁLAS	security policy expert, candidate in political sciences, head of the Centre for Strategic and Defence Studies of Zrínyi Miklós National Defence University
SZABOLCS SZÓKE	assistant at IKU Innovation Research Centre and Financial Research Ltd.
KATALIN SZALÓKI	advisor of the EU Department, Office for Foreign Relations, Hungarian National Assembly, PhD student, Corvinus University.
ÉVA SZEKRÉNYES	Staff member of the EU Department, Office for Foreign
ANDRÁS KEZÁN	counsellor of Hungarian Central Statistical Office, Dissemination Department

E SZÁMUNK SZERZŐI

DIENES-OEHM EGON	a Pázmány Péter Egyetem Jog- és Államtudományi Karának c. docense és Magyarország korábbi helyettes állandó képviselője az Európai Unióban (COREPER I)
EGRY GÁBOR	történész, PhD; a Politikatörténeti Intézet Nemzetfelfogások és integráció kutatócsoportjának vezetője
VASTAGH PÁL	a Magyar Köztársaság Kanadában akkreditált nagykövete; volt igazságügy-miniszter; egyetemi tanár
GURMAI ZITA	európai parlamenti képviselő, a Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottság alelnöke, a Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottság póttagja, az Európai Szocialisták Pártja Nőszervezetének elnöke
CSEH GABRIELLA	a nemzetközi kapcsolatok szakértője, Gurmai Zita európai parlamenti képviselő asszisztense Brüsszelben és Strasbourgban
VÉRTESEY LÁSZLÓ	a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán a Közjogi Intézetben egyetemi tanárségéd, PhD-hallgató, emellett a Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi karán a Pénzügyi, illetve az Államigazgatási tanszéken és más egyetemeken is óraadó; kutatási és oktatási területe a közigazgatási jog mellett a bankjog és egy fiatal, új jogág, a pénzügyi ágazatok joga
RÉTI TAMÁS	közgazdász, tudományos főmunkatárs, egyetemi oktató, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Corvinus Egyetem Budapest, International Studies Program
TAMÁS CSABA GERGELY	Országgyűlés Európai ügyek bizottsága, jogi munkatárs
DEÁK LÁSZLÓ	nemzeti szakértő, az Európai Bizottság washingtoni képviselőjének politikai tanácsosa
JUHÁSZ JÓZSEF	történész, egyetemi docens (ELTE), tudományos főmunkatárs (MTA TTI)
TÁLAS PÉTER	a politikatudományok kandidátusa, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Stratégiai Védelmi Kutatóintézetének igazgatója
SZŐKE SZABOLCS	az IKU Innovációs Kutató Központban kutatási asszisztens
SZALÓKI KATALIN	az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa, PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, nemzetközi kapcsolatok doktori iskola
SZEKRÉNYES ÉVA	az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa
KEZÁN ANDRÁS	tanácsos, Központi Statisztikai Hivatal Tájékoztatási főosztály