



EURÓPAI TÜKÖR

2006/3.

A MINISZTERELNÖKI HIVATAL ÉS A NEMZETI FEJLESZTÉSI HIVATAL FOLYÓIRATA

Tartalom

| | |
|--|----|
| Klímapolitikára van szükség – LÁNG ISTVÁN akadémikus az éghajlatváltozás következményeiről | 3 |
| DUDÁS FERENC: A nemzeti közigazgatás versenyképességének néhány aspektusa a legújabb (európai uniós) kihívások tükrében | 10 |
| GYÖRKÖS PÉTER: Az Alkotmány szerződés jövője Európa jövője? | 27 |
| BENCZES ISTVÁN: Társadalmi paktumok Európában – tanulságok és lehetőségek | 34 |
| KEMÉNY LÁSZLÓ: A globálisan integrált világ energetikai problémái | 55 |
| SÁGVÁRI ÁDÁM: Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége | 61 |
| SZALAY KLÁRA–JUHÁSZ-TÓTH ANGÉLA Az európai uniós döntéshozatal kontrollja a nemzeti parlamentekben II. | 75 |
| KISS JÁNOS: Heves megye – mit hozott az uniós tagság? | 97 |

Szemle

| | |
|---|-----|
| RABINÉ SKRIPECZKY ANITA: Az Európai Unió közegészségügyi politikájának fejlődése a fokozódó biológiai és kémiai terrorveszély hatására | 110 |
|---|-----|

Uniós aktualitások

Országgyűlés Külügyi Hivatala

| | |
|---|-----|
| BALÁZS KATALIN: Az energiakérdés és az Európai Unió | 137 |
| <i>Központi Statisztikai Hivatal</i> | |
| BAKSAY GERGELY: Fogyasztói árak az Európai Unióban | 153 |

Konferenciák

| | |
|--|-----|
| Délkelet-Európa: Gazdasági növekedés és beruházási környezet | 165 |
|--|-----|

Olvasólámpa

| | |
|--|-----|
| Berthold Rittberger: Building Europe's Parliament – Democratic Representation Beyond the Nation State (Európa parlamentjének építése – Demokratikus képviselő a nemzetállamon túl) | 168 |
|--|-----|

| | |
|--------------------------|-----|
| Monitor | 171 |
|--------------------------|-----|

| | |
|------------------------------------|-----|
| English summaries | 181 |
|------------------------------------|-----|

Klímapolitikára van szükség

Láng István akadémikus az éghajlatváltozás következményeiről

Majd negyven esztendeje, 1968-ban alakult meg a Római Klub. A kormányoktól független nonprofit szervezet, amelyet világhírű tudósok, vállalkozók, közéleti személyiségek hoztak létre, már 1972-ben kiadta a „Növekedés határai” című munkát, amelynek egyik központi témája a környezetvédelem volt. Egy év múlva következett az első olajárrobbanás, amely igazolta a Római Klubhoz tartozó gondolkodók aggályait. Azóta egyre több jele van annak, hogy hatalmas környezeti veszélyek leselkednek az emberiségre. Van-e védekezési lehetőség? Erről kérdezte lapunk Láng István akadémikust a kiváló környezettudományi szakembert. Láng professzor 1984 és 1987 között részt vett az ENSZ közgyűlési határozattal létrehozott Környezet és Fejlődés Világbizottságban, amely a Brundtland-bizottság néven vált világhírűvé. A bizottság jelentése készítette elő az 1992-es Rio de Janeiró-i környezetvédelmi világkonferenciát, amelyen Láng akadémikus is tagja volt a magyar küldöttségnek.

– Naponta olvashatunk, hallhatunk adatokat, amelyek azt bizonyítják, hogy az emberi tevékenység drasztikus hatást gyakorol bolygónk klímájára. Ezzel párhuzamosan ugyancsak naponta hallhatunk olyan véleményeket is, amelyek viszont arra intenek, hogy ne higgyünk az előzőeknek, hiszen korábban is voltak éghajlati anomáliák. Egyszóval ez utóbbiak lényegében azt sugallják: nincsen semmi baj. Ön hosszú ideje vezető kutatóként foglalkozik a klímaproblémákkal. Mi a véleménye?

– Maga a klímaváltozás már következmény. Az alapprobléma a Föld felszínének a felmelegedése. Vitathatatlanul bizonyítható, hogy az ipari forradalom óta napjainkig jelentősen növekedett Földünk felszínének átlaghőmérséklete. A kérdés az, mi ennek az oka. Két válasz is adódik, és az az érdekes, hogy mindkettő igaz. A problémát az jelenti, milyen arányban áll egymással e két igazság. Az egyik válasz szerint Földünk hol lehűlési, hol felmelegedési ciklusba kerül, most éppen felmelegedési ciklust élünk át. A másik szerint viszont az 1880 óta eltelt időben számos, merőben új jelenségnek lehetünk tanúi. Éppen ebben az időszakban emelkedett például 1 milliárdról 6 milliárdra a Föld lakóinak száma. Ez önmagában óriási mértékben megnöveli a légkörbe jutó szén-dioxid mennyiségét, ráadásul ez a mennyiség minimum ötven esztendeig ott is marad. Így megváltoznak a légkör fizikai tulajdonságai. Ezek közül a legszembetűnőbb, egyszersmind legismertebb az üvegházhatás, ami azt jelenti, hogy a Földre érkező napenergia az emberiség produkálta gázok – például a szén-dioxid – által mintegy csapdába ejtve emeli a Föld-légkörrendszer hőmérsékletét. Mármint, ha elfogadjuk – és nem tehetünk mást, mint ezt tesszük –, hogy az emberi tevékenység hatással van a földfelszín hőmérsékletére, nekünk magunknak kell tennünk valamit az ezzel kapcsolatos káros hatások ellen-súlyozására.

– Szemmel láthatóan éppen ebből fakadnak a bajok. Nevezetesen, hogy olyan intézkedéseket kell vagy kellene foganatosítani, amelyek jól látható gazdasági és politikai érdekeket érintenek.

– Ez valóban így van, és ennek köszönhető, hogy befolyásos politikai tényezők azt sulykolják: a tudósok túlzottan aggályosak, a valóság másként fest, mint amilyennek azt a tudomány ábrázolja. Így azután nem véletlen, hogy a legnagyobb vita arról folyik, milyen is az emberi beavatkozás hatása a természeti folyamatokra. A tudományos eredményeket azonban mégsem lehet semmibe venni. Ezt mutatja az 1992-ben megszületett Riói Nyilatkozat a környezetről és fejlődésről. Ez 27 általános környezetvédelmi elv elfogadását jelentette, amely egyebek között megkísérli a gazdasági fejlődés és az ökoszisztémák közötti ellentmondások feloldását. Hangsúlyozom, itt elvek elfogadásáról, nem pedig gyakorlati intézkedések foganatosításáról volt szó. Ezután ötesztendőnyi vita következett. 1997-ben, Kiotóban ennek nyomán abban egyeztek meg a résztvevők, hogy a világ országai 2008 és 2012 között a szén-dioxid és halogénezett szénhidrogén kibocsátásuk 1990-es szintjét 5,2 százalékkal csökkentik.

– Az Egyesült Államok ugyan aláírta a Kiotói Jegyzőkönyvet, de máig nem ratifikálta.

– Nekünk viszont nem okozott nehézséget a ratifikálás, mert az utóbbi másfél évtizedben bekövetkező gazdasági struktúraváltás nyomán megszabadultunk a leginkább környezetszennyező iparágaktól.

– Világviszonylatban azonban tovább növekszik a levegő szén-dioxid tartalma, és a földfelszín ennek megfelelően melegszik. Mi ennek a következménye?

– Az, hogy megváltoznak a hidrológiai viszonyok. Nagyobb lesz a párolgás, több csapadék kerül a levegőbe. Ennek valahol le kell esnie. Ámde ez soha nem optimális módon történik, hanem igen gyakran drámai szélsőségekkel. Tulajdonképpen az extrém időjárási jelenségek sokasága alakítja ki a klímaváltozást. Európai tudományos prognózisok szerint, amikor az ipari forradalomtól számított időben a hőmérséklet emelkedése eléri a 2 Celsius-fokot, a levegőben lévő szén-dioxid értéke pedig eléri a 450 egységet – annak idején 280 volt, jelenleg 380 –, éghajlati fordulóra kell számítanunk. Valószínű, hogy ez 2050-re bekövetkezik. Azt követően pedig úgy felgyorsulhatnak az események, hogy azokkal kapcsolatban még becsléseket sem lehet megfogalmazni. Éppen ezért mi, kutatók, azt javasoljuk, hogy a szükséges nemzetközi együttműködés erősítése mellett, a Riói Nyilatkozatban elfogadott elővigyázatosság elvének megfelelően, készüljön el hazánk klímapolitikája.

– Ismeretes, hogy az Európai Unió reagál a nagy gazdasági hatalmak közül a legfelölöségteljesebben a klímaváltozásra.

– Az Európai Unió már a Kiotói Jegyzőkönyv tárgyalásainak előkészítésekor – az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület akkori értékeléseit figyelembe véve – jelentős kibocsátás-csökkentést tartott szükségesnek. A szakértői számítások szerint nyilvánvaló volt, hogy a gazdasági tevékenységgel összefüggő kibocsátásokat globális szinten rövid időn belül legalább a felére kellene csökkenteni ahhoz, hogy a gázok légköri mennyisége, koncentrációja ne növekedjen tovább.

Az akkori 15 EU-tagállam előbb legalább 15%-os, majd egy mérsékeltebb, 10%-os kibocsátás-csökkentést ajánlott. Az 1997-es kiotói tárgyalások során alakult ki végül az EU-országok közös, 8%-os vállalása. Az Unióhoz akkor már közel álló közép-kelet-európai államok 5–8% közötti kibocsátás-korlátozást vállaltak, mi 6%-ot.

Vállalásai teljesítésének elősegítésére az Európai Unió átfogó programot dolgozott ki: az Európai Éghajlatváltozási Programot. Ez előírta a tagállamoknak a kibocsátások részletes nyomon követését, bevezette a közösségi emisszió-kereskedelmi rendszert és más kötelezettségeket. 2005. január elsejével az EU mind a huszonöt tagállamában kötelező jelleggel indította el a kibocsátási jogok kereskedelmét lehetővé tevő saját belső rendszerét. Ennek keretében mintegy 12 ezer ipari létesítmény kereskedhet szabadon a szén-dioxid kibocsátására jogosító engedélyekkel, amelyek egyúttal a korlátozást is magukban foglalják.

Az Európai Unió jelenleg élharcosa a további szigorításoknak a 2012 utáni időszakra. Az volna a kívánatos, hogy az USA és a legnagyobb fejlődő országok – Kína, India, Brazília – hasonlóan cselekednének, egyelőre azonban nem túl nagy az ilyen irányú készség.

– *Ha jól értem, az a klímapolitika-terv, amelyet önök most terjesztenek elő, messzemenően EU-konform. Mit kell érteni rajta?*

– Az első válaszom: igen. A második: a klímapolitika (angolul: climate policy) új fogalom mind a szakirodalomban, mind a döntéshozók nyelvhasználatában. Tulajdonképpen a környezetpolitika sajátos része, amely mind a gazdaság-, mind a társadalompolitikához kapcsolódik. Ez az új politika két pilléren nyugszik. Egyfelől az üvegházhatást kiváltó gázok kibocsátásának csökkentésén (mitigation). Másfelől a szélsőséges meteorológiai és környezeti eseményekhez és a klímaváltozáshoz való aktív alkalmazkodáson (adaptation).

– *A két kulcsszó tehát: csökkentés és alkalmazkodás. Milyen szervezetek végzik azt a kutatómunkát, amely ezen kulcsszavak realizálásához, illetve a magyar klímapolitika kibontakozásához szükséges?*

– A Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, valamint a Magyar Tudományos Akadémia 2003 júniusában – tehát közel egy esztendővel az Európai Unióhoz való csatlakozásunk előtt – három évre tervezett közös kutatási projektet indított „A globális klímaváltozás: Hazai hatások és válaszok” címmel, amely később VAHAVA (VAItkozás – HAtás – VAlaszok) projektként vált ismertté. Az első kulcsszó, a csökkentés feladataival elsősorban a Nemzeti Környezetvédelmi Program foglalkozik. A VAHAVA feladata viszont főként az alkalmazkodás tudományos alapjainak a kidolgozása. Ennek a munkának az eredményeit az illetékes parlamenti bizottságok vitája után akkor mutatjuk be a Magyar Tudományos Akadémián, amikor az Európai Tükör azon száma megjelenik, amely ezt az interjút tartalmazza. Ezt követi a körülbelül 10 éves teljes írásos jelentés elkészítése, ami még néhány hónapot vesz igénybe.

– *Ha a végleges jelentésre még várni is kell, nyilvánvaló, hogy a három eszterdei szakértői munka nyomán összeállt a kép: milyen változásokra, illetve hatásokra*

ra kell felkészülnünk valamennyiünknek és a politikának. Kérem, ismertessen néhány részletet.

– Mivel egy nagy, átfogó anyagról van szó, tényleg csupán néhány részlet töredékes kiemelésére vállalkozhatok.

A természetvédelemben elsősorban a vízhiány jelentheti majd a legnagyobb problémát, főleg a Duna–Tisza közén és a Tiszai Alföldön. A szikes tavak, mocsarak, lápok és más vizes élőhelyek, továbbá a homoki és a szikes legelők száradnak ki. A természetes ökoszisztémák az elmúlt években még nagyrészt alkalmazkodtak a változó időjáráshoz. A csapadékhiány azonban hosszabb távon potenciális veszély. A vízutánpótlás és -megtartás különféle módszerei képezhetik a lehetséges védekezés alapját.

A mezőgazdaságban a szántóföldi növényeknél a jövő kulcskérdése a csapadék-megőrzést, szárazságot, vagy éppen ellenkezőleg, a nagy csapadékot figyelembe vevő talajművelés, valamint az öntözés bővítése és az ehhez szükséges vízkészletek megóvása, megőrzése. Meghatározó jelentősége lesz a termőhelyi adottságokhoz és a növény igényeihez igazodó technológiának, a szárazságtűrő, illetve a szélsőséges hatásokat tűrő fajták fokozottabb termelésbe vonásának, illetve a nemesítésnek, a növénytermelési szerkezet arányai módosításának, az energiatermelésre hasznosítható növények termesztésének.

A növényvédelemben az eddigi tapasztalatok alapján várható, hogy új növényi kórokozók és állati kártevők, illetve gyomnövények jelennek meg. Ezek agresszívebbek, mint hagyományos társaik. Az alkalmazkodásban megnő a szaktudás, az előrejelzés, a szervezett szaktanácsadás, az integrált növényvédelem szerepe. A biológiai védekezés felkarolása minden korábbinál fontosabbnak mutatkozik.

Az állattenyésztésben a gabonára alapozott állattartást a meleg, száraz tendencia erősödése kevésbé érinti hátrányosan. A várható felmelegedés időszakában számolni szükséges a védekezés és megelőzés költségeinek emelkedésével (árnyékolók építése, szellőztetés, szigetelés az állattartó épületekben, a legelők, az állattartó telepek környékének fásítása stb.). Nagy aszályok esetén takarmány- és vízhiány állhat elő egyes régiókban.

A víztározók és halastavak szerepe megnő a vízgazdálkodásban és a vidékfejlesztésben. Alapvető feladat a víztárolás, a vízutánpótlás, illetve a szennyvízhasznosítás megteremtése.

Az erdőgazdálkodás szinte kizárólag az ökológiai adottságokra alapozódik, ezért az időjárási körülmények változásai igen érzékenyen érintik az erdők összetételét, a gazdálkodást, valamint a jövedelmezőséget. Magyarországon a csapadék csökkenése, az aszály, a szélviharok, a nagy havazások évente sok milliárdos károkat okoznak az erdőkben. A sokoldalú védekezés annál fontosabb, mivel az erdők tartósan kötik le a szén-dioxidot, s így hazánk légkörének védelmében fontos szerepet játszatnak.

A vízgazdálkodásban az árvízvédelem növekvő jelentőségével és a mind nagyobb tározási igényekkel kell számolni. Az árvizek által veszélyeztetett területeken kockázatosabb vagyont érték több mint 5000 milliárd forint. A Vásárhelyi Terv

Továbbfejlesztése elnevezésű program megvalósítása sokat segíthet e kockázat csökkentésében.

Célszerű annak tudatosítása, hogy hazánk legnagyobb víztározója maga a termőtalaj. Ezért törekedni kell a csapadéknak a talajban történő minél hatékonyabb megőrzésére, a takarékos vízgazdálkodásra, a vizek minél többszöri felhasználására, a felszíni és a felszín alatti vizek szennyezéstől való védelmére, a többcélú víztározók hálózatának kiépítésére, a víz- és energiatakarékos öntözési eljárások felkarolására.

Az energiagazdálkodásban is új utakat kell keresnünk. Ismeretes, hogy a fosszilis energiahordozókra alapozott termelés eredményezi a legnagyobb mértékű széndioxid-kibocsátást. Ezért elsőrendű feladat a kibocsátás-csökkentés. Ugyanakkor tudni kell, hogy a szélsőséges időjárás komoly gondokat okozhat az energiaellátásban. A hosszan tartó nyári meleg időszakokban a légkondicionáló berendezések rohamos szaporodása okozhat problémákat. A nagy hidegek elsősorban az importált földgázzal való ellátásban okozhatnak gondokat. Energetikai vészhelyzetek általában több tényező együttes hatására alakulhatnak ki, amelyek között az időjárási szélsőségek egyre növekvő szerepet játszhatnak, ezekre azonban fel kell készülni.

A közlekedés jelenleg a világon a széndioxid-kibocsátás 22 százalékáért felelős. Ezért a személy- és az áruszállításnak a vasútra történő áttérítése a klímapolitika fontos eszköze lehet. Ugyanakkor annak is tudatában kell lennünk, hogy az özönvízszerű esőzések a vasútvonalakat is drámaian károsíthatják, a szélviharok, a jegesedések a vezetékeket szaggatják le. Az üzemzavarok elhárítása tehát nagymértékben függ a rendelkezésre álló technikától és a szakemberek számától.

A települések és az épületek is új szemléletet igényelnek. Magyarországon jelenleg 65 százalék a városlakók aránya. A mostanáig alkalmazott építészeti megoldások azonban sokkal inkább a hideg, mint a meleg elleni védelmet vették figyelembe. A változások jegyében szükségesnek látszik új építészeti szabványok kidolgozása, amelyek a korábbinál nagyobb mértékben számolnak a felmelegedési folyamattal. A panel-felújítási program az energiatakarékosság mellett a klímaváltozáshoz való alkalmazkodást is jelent. A települési önkormányzatoknak is ki kell dolgozniuk a klímaváltozásra való felkészülés helyi programját, amelyet a helyi klímaanalízisnek kell megelőznie.

A turizmus, az idegenforgalom számára a felmelegedés bizonyos előnyökkel is járhat. Kevesebb borús, szeles, lehüléssel és csapadékkal járó napra lehet számítani. Meghosszabbodhat az üdülési szezon. Ugyanakkor számítani kell kedvezőtlen jelenségekre is. Az eltikkadt, kiszáradt növényzet lehangelő lehet, a tavak, folyók víz-szintjének csökkenése pedig riasztó. A falusi turizmust fellendítheti a klímaváltozás. Viszont megoldandó a szűnyög- és légyirtás, a portalanítás, az allergiát okozó polleket termelő növények irtása. Egyszersmind figyelni kell rá, hogy a turizmus ne terhelje túl és ne szennyezze a természeti környezetet.

A környezet-egészségügyben régebbi és újabb feladatok egyaránt adódnak. Fel kell hívni a lakosság figyelmét a hóhullámok hatására, az ultraibolya-sugárzás veszé-

lyeire, a pollenveszélyre. Szabályozni kell a hőségriadók elrendelését. A kórházakban, a szociális otthonokban, a nagy figyelmet igénylő munkahelyeken növelni kell a légkondicionált helyiségek számát. Fejleszteni kell az orvosepidemiológiai előrejelzést.

A *katasztrófavédelemben* lényeges változást jelent, hogy a kormány megbízása alapján nemrégiben elkészült a Nemzeti Katasztrófavédelmi Stratégia, ami kiterjed az összes katasztrófatípus következményeinek kezelésére. A stratégia számol azzal, hogy a szélsőséges meteorológiai jelenségek gyakoribbá válnak. Annak érdekében, hogy a mindig változó körülmények között a meghozandó döntések minél hatékonyabbak és gazdaságosabbak legyenek, szükség van a stratégiai menedzsment létrehozására.

Az *elemi károk* megoszlása az utóbbi 35 esztendő átlagában a mezőgazdaságban hazánkban a következő képet mutatta: aszálykár 42,4%, jégkár 20,5%, vízkár 18,4%, fagykár 16%, egyéb elemi kár 2,6%. Mezőgazdasági biztosítással jelenleg négy társaság foglalkozik. Ezek 2003-ban 19 393 milliárd forint biztosítási díjjal szemben 14 775 milliárd forint kártérítést fizettek. További kimunkálásra vár az állam, az egyén és a biztosítási cégek közös kockázatvállalásának módszere és gyakorlata.

– *Az eddigiekben elsősorban a várható változásokról, hatásokról esett szó. Amennyiben lehetséges, vázolja, milyen válaszokat kell adnia a klímapolitikának.*

– Hangsúlyozni kívánom, hogy a klímaváltozásra való felkészülésben háromféle konszenzust szükséges elérni. Először is egy politikai konszenzust. Vagyis a különböző parlamenti pártok együttműködését a kormányzati ciklusokon átívelő feladatok felismerésében, megoldásában. Azután egy szakmai konszenzust, vagyis a szakemberek közötti egyetértést a legszükségesebb teendőket illetően. Végül egy társadalmi konszenzust. Vagyis annak felismerését, felismertetését, hogy az egész társadalom, az egész nemzet közös ügye az időben való felkészülés.

Ez az alap. Ezen túl van számos más teendő. Így például annak tudatosítása, hogy a klímaváltozásra való felkészülés hosszú távú feladat, amelynek megoldása során természetesen egyszerre kell végezni napi teendőket és kell hozni előrettekintő döntéseket, amelyek eredményei csak évek, esetleg évtizedek múlva mutatkoznak. Értelemszerűen szükséges meghonosítani Magyarországon a klímapolitika fogalmát, amelynek az eddig elmondottak értelmében magában kell foglalnia az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését és az aktív alkalmazkodás módszereit. A klímapolitikának integrálódnia kell a környezetpolitikába, a gazdasági és az egészségügyi programokba.

– *A klímapolitika nyilvánvalóan jelentős anyagi források mozgósítását igényli.*

– Természetesen. A feladat éppen a költségek megfelelő elosztása az állam, a gazdasági szervezetek, vállalkozások és a lakosság között. Értelemszerű, hogy csak fokozatosan, több év alatt építhető fel az a pénzügyi struktúra, amely a szükséges anyagi fedezetet biztosíthatja. Mi mindenesetre azt javasoljuk az Országgyűlésnek, hogy valamikor ennek az évnak a folyamán fogadjon el egy határozatot, amelynek a magunk részéről a „Nemzeti Éghajlat-változási

Stratégiáról” munkacímet ajánljuk. Ez a határozat az elővigyázatosság, a megelőzés, a holisztikus szemlélet és az integrált védekezés elveire alapozódhat. Javaslatunk, hogy a politika kezelje egységes rendszerben a csökkentés és az alkalmazkodás módszereit, igyekezzen beépíteni a konkrét klímapolitikai intézkedéseket a meglévő különféle nemzeti fejlesztési tervekbe és ágazati fejlesztési koncepciókba. A határozatnak, ajánlásunk szerint, rögzítenie kellene a kormány szerepét és felelősségét a végrehajtás feltételeinek biztosításában, továbbá rendelkezne a folyamatértékelésről, valamint az ellenőrzés mechanizmusáról, a témakörbe vágó nemzetközi kötelezettségekről, egyszersmind a szakmai-társadalmi ellenőrzés lehetséges módjairól.

HOVANYECZ LÁSZLÓ

DUDÁS FERENC

A nemzeti közigazgatás versenyképességének néhány aspektusa a legújabb (európai uniós) kihívások tükrében

A versenyképességi intézkedések meghozatala nem odázható tovább, mivel az egységes(ülő) Európai Közigazgatási Térben 25 nemzetállam közigazgatásának versenye zajlik. Az elfogadott, 2007–2013 közötti költségvetés lehetőségeit csak a legjobban felkészült közigazgatással lehet a leghatékonyabban kihasználni. A közszolgálat személyi állományát és szabályozását érintő kormányzati lépéseknek az átfogó államszervezeti-közigazgatási reform végrehajtásához kell illeszkedniük. Ennek alapvető indoka az, hogy csak egy komplexen felülvizsgált, új típusú feladat- és hatásköri struktúra képes megalapozni a szükséges feladatok ellátását megjelenítő szervezeti rendszert. Ezen új típusú állami funkciókhoz (lehet és) kell a szükséges személyi állományt hozzárendelni. Nemzeti szintű szakmai közmegegyezést kell kialakítani a tekintetben, hogy a reformfolyamat ciklusokon átívelhessen, mivel már most látható, hogy többéves munka elindításáról van szó – véli a tanulmány szerzője.

1. A versenyképesség általános közigazgatási aspektusai

A nemzeti versenyképességi stratégiák megvalósításában egyre nagyobb szerepet játszik a közigazgatás, illetve a tágabb értelemben vett közszféra, mivel:

- valamennyi európai uniós tagállamban a legnagyobb, egységesen működő szektor (átlagosan az éves bruttó nemzeti össztermék 45%-ához járul hozzá, s mintegy 50 millió embert alkalmaz, s évente jelentős összegeket fordít a különböző infrastruktúrák fejlesztésére);
- szabályozásával meghatározza az állampolgárok, valamint a vállalkozások számára biztosított mozgásteret, amely alapvetően befolyásolja a gazdaság fejlődését (pl. a felesleges és indokolatlan szabályok mennyire korlátozzák a vállalkozások működését);
- alapvető szolgáltatásokat biztosít (oktatás, egészségügy, szociális ellátások), amelyek közvetett módon hozzájárulhatnak a távlati gazdasági célkitűzések eléréséhez.

Mindezek azt bizonyítják, hogy a közigazgatás, illetve a közszektor teljesítőképességének fejlesztése az ország versenyképessége megvalósításának egyik kulcskérdése.

2. Jövőkép a korszerű közigazgatásról

Az elmúlt 15 évben végrehajtott közigazgatási modellváltás tapasztalatai azt támasztják alá, hogy csak azokat a feladatokat szabad az államra bízni, amelyeket biztonságosan és hatékonyan képes ellátni. Ez nem minden esetben valósul meg,



miközben gyakran nem jut elég pénz, energia a feladatkörébe tartozó szolgáltatások színvonalas elvégzésére. Az állam ma túlzottan bürokratikus, sok helyen pazarló, a központi közigazgatás túlméretezett. Ugyanakkor a kormányprogram(ok) azt tűzi(k) ki célul, hogy szolgáltató közigazgatásra van szükség. Ezek az elvárások alapvetően meghatározzák a közigazgatási szervezeti rendszer és a személyi állomány fejlesztésének általános követelményeit is. Figyelembevételükkel egyaránt megfogalmazható a közigazgatás, illetve személyi állományának jövőképe.

Olyan közigazgatást kell megteremteni, amely

- esélyteremtő;
- kevesebb bürokráciával jobb szolgáltatásokat nyújt;
- működését nem a bürokratikus logika, hanem a feladatok minél hatékonyabb teljesítésének igénye mozgatja;
- az emberekért, s nem pedig önmagáért dolgozik;
- az indokoltnál nem nagyobb, a polgárok igényeihez és elvárásaihoz jobban igazodik, hatékonyan működik, és ügyfélbarát.

Ezeket a célokat olyan személyi állomány képes megfelelően szolgálni, amely

- stabil, ugyanakkor képes dinamikusan megújulni, gyorsan, rugalmasan reagálni a változásokra;
- elkötelezett a közösség(ek) szolgálata mellett;
- szemléletét, munkáját a nagyobb teljesítményre való törekvés jellemzi;
- nem az ügyeket, hanem az állampolgárok problémáit kívánja megoldani;
- kész és alkalmas a szakmai együttműködésre úgy a közigazgatás, mint a többi szféra szereplőivel;
- egységes(ebb) kormányzati szemlélettel irányított.

A közigazgatás megújulása természetesen a bürokrácia más szemléletű megközelítését is igényli. A belső folyamatok működéséhez, a jogszabályok érvényesítéséhez és a feladatok eredményes végrehajtásához szükség van a jó bürokráciára, amelyet elsősorban a magas minőségi színvonal, a költségérzékenység és a projektszemlélet jellemez. Meg kell szüntetni azonban a nehézkes, pazarló, lassú és körülményes, az állampolgárt másodlagosnak tekintő, rossz bürokráciát.

3. A magyar közigazgatás versenyképessége az Európai Közigazgatási Tér kihívásainak tükrében

Hazánk a 2004. május 1-jei európai uniós csatlakozással egy teljesen új társadalom- és gazdaságpolitikai közegbe lépett. A mintegy másfél évtizede kiépült és megszilárdult jogállami struktúránk révén az *integrációra történő felkészülés* és a csatlakozást követő *intézményi harmonizáció* – a tudatos és hatékony kormányzati intézkedéseknek köszönhetően – problémáktól mentesen következett be.

Fontos azonban kiemelni azt, hogy az integrációs felkészüléstől eltérően az intézményi harmonizáció időszaka nem záródott le, mivel – hasonlóan a korábban csatlakozott országokhoz, országcsoportokhoz – e folyamat hosszabb időt vesz igénybe.

Az intézményi harmonizációs folyamatok *elsődleges területe a nemzeti szintű közigazgatás*, ezért kiemelkedő jelentőséggel bír az, hogy a régebben csatlakozott és az új tagállamok egyaránt azonos értékek alapján, azonos színvonalon, és szolgáltató szemlélettel fejlesszék és alakítsák közigazgatásukat.

A szolgáltató jellegű közigazgatási rendszer kiépítése nemcsak a harmonizációhoz szükséges időszakot rövidíti le, hanem alapjaiban *befolyásolja* egy adott ország társadalompolitikai és gazdaságpolitikai *modernizációjának színvonalát*. Ennek alátámasztására az Európai Unióban is egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a közös európai értékekre és hagyományokra épülő, ún. Egységes Európai Közigazgatási Tér továbbfejlesztéséhez kapcsolódó intézményi keretek megerősítésére. A gyakran említett lisszaboni csúcson 2000-ben az Európai Tanács úgy foglalt állást, hogy a közigazgatás és szabályozásának javítása meghatározó tényezője annak, hogy az Európai Unió a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon. A lisszaboni csúcsot követően az Európai Tanács 2002-es sevillai ülése támogatta többek között a Bizottság eEurope 2005 megnevezésű cselekvési tervének célkitűzéseit, mint amelyek jelentős mértékben járulnak hozzá az Uniónak a versenyképes és tudásalapú gazdaság létrehozását célul kitűző erőfeszítéseéhez. Az Európai Unió közigazgatásért felelős minisztereinek 2002-es logronói, valamint 2003. júniusi rodoszi találkozóin a tagállami közigazgatásokat érintően születtek jelentős döntések. E találkozókon kijelölték azokat az együttműködési területeket, melyek hatékonyabb és korszerűbb tagállami közigazgatásokat eredményezhetnek.

A fentiek alapján *a közigazgatás modernizációja területén erősíteni szükséges:*

- a jobb szabályozás színvonalát, ezen belül a hatáselemzések (RIA) bevezetését és a közösségi jogszabályok megfelelő és időben történő átültetését;
- az emberi erőforrások fejlesztését;
- az innovatív közszolgálat megteremtését, az új igazgatási szolgáltatások (közigazgatási minőségügy) bevezetését;
- illetve az e-kormányzás erőteljesebb tagállami elterjesztését.

A további kiemelt területek között szükséges említeni a helyi és regionális önkormányzatok modernizációját, kapcsolataik erősítését, valamint a társadalmi párbeszéd folyamatos tökéletesítését.

Az Európai Unió (és OECD) tagállami közigazgatások modernizációjára irányuló elvei és törekvései alapjaiban befolyásolják a hazai államszervezet és közigazgatás átfogó modernizációs programjának, valamint a szolgáltató közigazgatás programjának feladat-végrehajtását.

Ehhez kapcsolódóan szükséges kiemelni, hogy az Európai Alkotmány tervezete – az Unió Alapjogi Chartája keretében – külön deklarálja a jó színvonalú közigazgatáshoz való jogot. Ennek figyelembevételével a nemzeti tagállami közigazgatásoknak garantálniuk kell az állampolgárokat és vállalkozásokat egységesen megillető jogok alapján *a közigazgatási szolgáltatások hatékonyságának, minőségének egységes színvonalát*. A fejlesztés nagyon fontos aspektusát képezi az, hogy a hangsúly nem a közigazgatási szervezetrendszerek mechanikus szemléletű közelítésére, hanem a közigazgatási szolgáltatások színvonalának harmonizálására kerül.

Az is megjegyzendő, hogy az Európai Unióhoz történt csatlakozással összefüggő követelmények alapvetően nem közjogi jellegűek. E követelmények közé tartoznak a megbízhatóan működő közigazgatással szemben támasztható elvárások (*teljesítőképeség, intézményi kapacitás*). Az Európai Unió sajátos felépítésének köszönhetően a közösségi, illetve a közös politikák végrehajtásának sikere a tagállami adminisztrációk eredményességétől is nagymértékben függ. Ez alapozza meg az ún. eredménykötelezettséget, amelynek értelmében minden tagállam úgy köteles megszervezni és működtetni saját közigazgatását – ideértve közszolgálati és közszolgáltatási rendszerét is –, hogy kiszámítható és megbízható partnerévé váljon a többi tagállamnak, illetve közigazgatásának teljesítőképesége és intézményi kapacitása érje el a minimumkövetelmények szintjét. E követelmények – megbízhatóság, kiszámíthatóság, nyitottság, átláthatóság, felelősség, hatékonyság, eredményesség – a tagállamok által közösen vallott alapértékek és elvek alapján határozhatók meg. Mindezek alapján a hazai, egyszerűsített már tagállami közigazgatásunk szervezeti rendszerét és működési folyamatait folyamatosan úgy kell átalakítani, hogy biztosított legyen a döntéseinek megbízhatósága és kiszámíthatósága, illetve érvényesüljön a jogbiztonság.

A 2004. május 1-jével megvalósult teljes jogú EU-tagság új dimenziókba állítja közigazgatásunk működését. Belépésünkkel versenyhelyzetbe került az ország, s e versenyhelyzet sikeres kezelésében kiemelkedő szerep hárul a közigazgatásra, s annak személyi állományára. Egy alkalmazkodni képes, a *bürokratikus kötöttségeket* minél jobban *leépítő*, a *közösségi forrásokat hatékonyan felhasználó*, és *kiszámítható közjogi szabályrendszer* alapján működő közigazgatás, amely az érintettek elégedettségére koncentrál, pénzben is kifejezhető versenyelőnyt jelent a társadalom számára.

A fejlett európai uniós és OECD-tagországokban *folyamatosan napirenden szerepel* a költségvetési szféra, s ezen belül a közigazgatás modernizációja és átfogó reformja. A demokratikus jogállami berendezkedéssel rendelkező tagországokban az ügyfelek, az állampolgárok, a gazdasági szervezetek, a civil társadalom *igényei* fokozatosan *emelkednek*, a társadalom szereplői rendszeresen foglalkoznak a közszektor, a közigazgatás problémáival. A tagállamokra általánosan jellemző állami szerepvállalás erősödésével bővülnek az állam által felvállalt igazgatási és szolgáltatási típusú feladatok, ugyanakkor a költségvetési szféra felhasználható erőforrásainak mértéke változatlan (illetve csökkenő szinten) marad, ezért a fejlesztési programok elsősorban a belső igazgatási és pénzügyi tartalékok hatékonyabb kihasználására koncentrálnak. A társadalmi és gazdasági szintű globalizáció – szűkebb régiókban az ezzel párhuzamosan jelentkező európai uniós integráció – a csatlakozott országok nemzeti közigazgatásaival szemben is komoly szervezeti és működési szempontú alkalmazkodást és versenyképességi kihívást teremt. A magas színvonalon működő, a rendelkezésre álló költségvetési és humán erőforrásokat hatékonyan felhasználni képes nemzeti szintű közigazgatás(ok) kialakításából ugyanis jelentős versenyelőny származhat. Ugyanezen pozitív hatás a csatlakozott országok esetében az uniós tagállamként való működés szervezeti, személyi, technikai és egyéb feltételeknek meg-

felelést, hosszú távon a közösségi források bevonásának maximalizálását, illetve az uniós döntés-előkészítési, döntéshozatali és végrehajtási folyamatokba történő harmonikus illeszkedést is jelenti.

Fenti elvek alapján – figyelemmel az EU és az OECD tagállami közigazgatási reformprogramjaira is – alapvetően új típusú igazgatási szemléletre, koncepcióra és fejlesztési programokra van szükség. Ezt az újfajta szemléletmódot a következőkben részletezett fejlesztési területeken kell megvalósítanunk.

3.1. Értékelni és elemezni szükséges az állami szerepvállalás jelenlegi rendszerét és gyakorlatát

Az új típusú állami funkció figyelembevételével újra kell gondolni a közhatalmi típusú állami beavatkozás módját (az államnak ott kell beavatkoznia a társadalmi és gazdasági folyamatokba, ahol a civil társadalom, az autonómiák arra nem képesek, ahol azonban a közjogi és egyedi beavatkozás szükséges, ott dinamikusan és kezdeményezően kell ezt megvalósítani). E komplex feladat felülvizsgálatára alapozva folyamatossá kell tenni a deregulációs (illetve hatásvizsgálati) programokat és érvényesíteni kell az abból származó követelményeket.

E folyamat keretében indokolt megszüntetni az önkormányzatokat érintő és a lakossági ügyintézés körébe tartozó jogi szabályozás általános problémáit. Az állami és hatósági tevékenység közhatalmi presztízsét – az érintettek körében – egyáltalán nem erősíti, ha a jogalkotó nem az indokolt területeken és mértékben használja fel a szabályozó, illetve a jogalkalmazó közigazgatást. Az önkormányzat és az állampolgár jogosan fejezheti ki elégedetlenségét és ellenérzését, ha a hatóságok közérdekű cél hiányában feleslegesen zaklatják és korlátozzák őt.

Legalább annyira káros a hatása azonban annak, ha a védett értékek és a közérdekű szempontok érvényesítése nem jelenik meg a jogszabályokban, vagy a hatályos szabályok végrehajtását senki sem ellenőrzi, s elmarad a mulasztások szankcionálása.

Kiemelendő, hogy a jogszabályok gyakorlatban való végrehajtása csak akkor kaphat a társadalomtól támogatást, s abban az esetben lehet közhatalmi presztízsé, ha az említett két elem egyensúlya a szabályozásban megfelelően megvalósul.

Az önkormányzatokat és az állampolgárokat érintő szabályozással, illetve hatósági jogalkalmazással érvényesülő jogszabályok körében egyébként jelenleg is az alábbi problémákkal találkozhatunk:

- még mindig magas az önkormányzatok és az állampolgárok cselekvését indokolatlanul korlátozó előírások száma;
- az állampolgárral szembeni bizalmatlanságra épülő rendelkezések ma is nagy számban részei a jognak;
- a felesleges önkormányzati cselekvést, ügyintézési terhet és költséget jelentő anyagi és eljárásjogi szabályok hasonlóképpen jelen vannak.

A fentiekből adódik a feladat:

- hatályon kívül kell helyezni a hibás vagy meghaladott célokat szolgáló – elavult – jogszabályi rendelkezéseket;

- az állami beavatkozás indokoltsága esetén felül kell vizsgálni a szabályozási célt nem megfelelően szolgáló szabályozási módszereket és megoldásokat, törekedni kell az önkéntes jogkövetésre és az utólagos ellenőrzésre építő szabályozásra;
- az előzetes hatósági engedélyezés körének szűkítését kell érvényesíteni;
- a hatósági engedélyek bejelentési kötelezettséggel történő felváltását fontos célnak kell tekinteni;
- elő kell segíteni az állampolgár és a hatóság, illetve önkormányzat kölcsönös érdekességére és együttműködésére épülő szabályozási megoldások alkalmazását.

Legalább ennyire elengedhetetlen a társadalmi előnnyel nem járó közigazgatási beavatkozások megszüntetése.

Nagyon fontos, hogy az önkormányzatok mozgásterét akadályozó, illetve az állampolgárok széles tömegét érintő, szükségtelen korlátozó rendelkezések mielőbb kikerüljenek a jogrendszerből. Szükségtelen az állami beavatkozás akkor, ha az társadalmi haszonnal nem jár, illetve ahhoz nem fűződik egyéb nyomós közérdek. Így nincs helye államigazgatási beavatkozásnak azokon a területeken sem, ahol a társadalmi viszonyok államigazgatási eszközökkel sikeresen nem befolyásolhatók. A polgári jogviszonyokba való államigazgatási beavatkozásra egyébként is csak ritka kivételtként kerülhet sor. Elvben akkor van rá mód, ha a szerződés létrehozásához, illetve megfelelő teljesítéséhez a felek érdekein túlmutató speciális állami érdek is fűződik.

E körben fontos lehetőség az önkormányzat által biztosítható eszközök jelenleginél jobb, alkotóbb kihasználása. Ilyen lehetőséget kínál a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) is, amely a hatósági szerződés jogintézményének bevezetésével újszerű és távlatos lehetőséget teremtett. Ennek tartalommal és gyakorlattal történő megtöltése a közeljövő feladata.

E körben nem odázható tovább a bizalmatlanságra épülő eljárások felülvizsgálata és megszüntetése sem.

A hatósági tevékenység újraszabályozása során elengedhetlenné válik az, hogy a jogalkotók a korábbinál lényegesen nagyobb hangsúlyt fektessenek az állampolgárral szembeni bizalmatlanság felszámolására. Erre elsőként az állampolgárok mindennapi életét indokolatlanul megkeserítő eljárások során van szükség.

A jogalkalmazók és az állampolgárok véleménye alapján számos eljárásban teremthető meg annak a feltétele, hogy

- a hatóságok a közhatalmi szabályoknak az ügyfelek önkéntes jogkövetésével és utólagos felelősségre vonásával szerezzenek érvényt;
- ahol ez lehetséges, a szükségtelen engedélyezést megszüntessék vagy azt – a már említett módon – bejelentési kötelezettséggel váltsák fel.

Mindebben sokat jelentene egy olyan mechanizmusnak a megteremtése, aminek alapján a jogalkalmazó érdekelt lenne abban és kötelezett lenne arra, hogy a hivatali csatornákon gyorsan visszajelzést küldjön az eleve alkalmatlan vagy az idők során alkalmatlanná vált hatósági előírásokról. A hatósági bürokrácia csökkentése érdekében rendszeresíteni lehet a különféle ötletpályázatokat a jogalkalmazók és az ügyfe-

lek körében, mivel a szükségtelen eljárások elszenvetői tudják igazán felszínre hozni az anomáliákat.

Az önkormányzatok mozgásterének bővítése

A belügyi tárca a közelmúltban 2400 önkormányzatot kérdezett meg arról, hogy mely területeken tartják indokoltnak a jelenlegi jogi kötöttségek feloldását, illetve rugalmasabbá tételét.

Az önkormányzatoktól visszaérkezett javaslatokról összességében az alábbiak állapíthatók meg:

- érdemi előrelépés csak a feladat- és hatáskörök telepítésének differenciálásával, átstrukturálásával érhető el;
- bővíteni kell a kistérségi szinten ellátható feladatok körét és ezek támogatását;
- enyhíteni szükséges az ágazati jogszabályi kötöttségeket.

A helyi önkormányzatok gazdálkodásának mozgásterét jelentősen szűkíti például az, hogy az önkormányzati feladatok ellátásának tárgyi, személyi feltételei, a foglalkoztatási előírások (létszám + képzettségi feltételek) túlságosan szigorúak, az önkormányzatok számára nehezen teljesíthetők. Erre figyelemmel érdemben meg kell vizsgálni az ágazati jogszabályok mielőbbi enyhítését, a kötelező előírások ajánlottá tételét, illetve egyes esetekben további intézkedések megtételét annak érdekében, hogy bővüljön a helyi önkormányzatok mozgástere.

3.2. Meg kell valósítani a megfelelő mértékű decentralizációt

Mindez – az előbbieken már említett, átfogóan felülvizsgált – feladat- és hatáskörök megfelelő szintre telepítésével, az ügyfélközpontúság érvényesítésével (ügyfelek, civil társadalom) és igazgatási minőségi-szemlélet javításával érhető el. A decentralizáció a minisztériumi szintek stratégiai szerepének erősítésével, a regionális intézményrendszer kiépítésével, továbbá – az önkormányzatok esetében – a helyi ügyek hatékonyabb intézésével, a kistérségekben koncentrálódó közigazgatási szakértelem erősítésével a „legmagasabb szintű szolgáltatást a legközelebb vinni az állampolgárhoz” elv érvényesítésével érhető el.

Az e körben megvalósított program végrehajtása során érvényesíteni kell az ún. vertikális szubszidiaritást, amelynek keretében a központi közigazgatási szervektől decentralizált feladat- és forrásmegosztást (delegálást) kell érvényesíteni a területi szervek irányába. Nem nélkülözhető az ún. horizontális szubszidiaritás következetes megvalósítása sem, amely a közhatalmi és közszolgáltatási feladatok körében elvégzi az évek óta szükségessé váló profiltisztítást, illetve kiszervezést.

Ebből fakadóan nem odázható tovább a központi közigazgatás területén a következő feladatok végrehajtása:

a) El kell végezni – a komplex rendszerszerűség érvényesítése mellett – a minisztériumok által ellátott feladatok és hatáskörök felülvizsgálatát. A változatlanul szükséges miniszteriális feladatok közül minisztériumi szinten csak az ágazati stratégiai, szabályo-

zási és az elemző, ellenőrző feladatok maradjanak. Az operatív feladatok közül a közigazgatási szolgáltató és információs feladatokat, valamint az egyedi hatósági jogköröket a minisztérium szervezetétől elkülönült önálló hatáskörű központi hivatalra, a területi kormányhivatalra, a tárca által irányított területi vagy helyi államigazgatási szerve, önkormányzati közigazgatási szervre és kamarákra, illetőleg a civil szféra szervezeteire kell bízni. A miniszteriális feladatok „kiszervezése” minden esetben az érintett létszám és pénzügyi előirányzatok csökkentésével, illetve a feladatok, egyedi hatósági jogkört ellátó szervezetnek történő átadással járjon.

b) A minisztériumi feladatok felülvizsgálatával összhangban folytatni kell a minisztériumi munkát segítő háttérintézményi struktúra áttekintését. A felülvizsgálat eredményeképpen javaslatot kell tenni a háttérintézmények költségvetési szerv jellegének fenntartására, megszüntetésére vagy a szerv által ellátott feladatok központi vagy területi szervekhez való telepítésére. A változatlanul szükségesnek ítélt háttérintézmények további fenntartását költség-haszon elemzéssel kell alátámasztani.

Az előző lépések megtétele azért elengedhetetlen, mivel a közigazgatás általános működési hatáskörét nem csekély mértékben függ egy ország, egy régió, egy megye, egy kistérség vagy egy település tőkeabszorpciós képessége, gazdasági szereplőinek külső piaci versenyképessége. Ezzel összefüggésben azokkal a tényezőkkel célszerű foglalkozni, amelyek a közösségi források fogadását és felhasználásának hatékonyságát közvetlenül, a külföldi működőtőke-befektetők telephelyválasztását közvetve befolyásolják. Miként az EU-csatlakozással kapcsolatos más területeken, úgy itt is arról van szó, hogy a jól működő közigazgatás önmagában nem jelent versenyelőnyt. A közösségi követelményeknek való meg nem felelés viszont egyértelműen versenyképességi hátrányként jelentkezik.

A közigazgatás viszonylag gyors átalakítása, illetve megfeleltetése azért is elengedhetetlen, mert a közösségi költségvetési transzferek megszerzése érdekében tapasztalható a legnagyobb verseny. Ebből fakadóan olyan regionális intézményi struktúra kiépítése a feladat, amely egyaránt képes kommunikálni a többi hazai közigazgatási szinttel és a közösségi szervekkel. Ehhez megfelelő alapot teremt a kistérség intézménye, amely új feltételeket és lehetőségeket biztosít a települések széles körű együttműködése kiterjesztésének. Ehhez kapcsolódóan nem odázható tovább annak megválaszolása sem, hogy hol van az az optimális települési üzemméret, amelynek keretében magas színvonalú közszolgáltatások biztosíthatók az adófizetők számára. Az építkezést ennek figyelembevételével indokolt folytatni, illetve elmélyíteni.

A kistérségi reform által elindított kedvező folyamatok a regionalizmus kibontakoztatásában teljesezhetnek ki. Mindehhez indokolt felhasználni az ún. metropolrégiók működésének nemzetközi tapasztalatait is, amely a régiófejlődés legújabb és legígéretesebb irányát képezi.

Az Európai Unióban – a már említett módon – a tagállamok alkotmányos, közjogi berendezkedésének, a közigazgatás szerkezetének kialakítása az egyes tagállamok belügye. Nincs olyan közösségi jogszabály, amely előírná, hogy Magyarországon az EU-tagságból fakadóan az önkormányzatok belső szervezetét és működését meg

kellene változtatni. Ugyanakkor a feladat- és hatáskörből adódóan a közösségi jogszabályok közvetlenül és közvetve is befolyásolják az önkormányzatok tevékenységét. 2006 után a regionális szint minden bizonnyal fontos szerephez jut a forrás-transzferek tekintetében.

3.2.1. El kell végezni a területi államigazgatás racionalizálását

Nehezen követhető és indokolható a dekoncentrált szervek struktúrája is, mert különféle területi szinten érhető el, illetékességi területük, jogállásuk és kapcsolati rendszerük nehezen leképezhető. A több évtizede kialakított illetékességi területeket részben az ellátandó feladatok nagysága, részben az egyes tárcák érdekei alakították, ami a gyors ügyintézés elváró polgárok számára nehezen követhető, eltérő illetékességi területtel párosul. Van olyan dekoncentrált államigazgatási szerv, amelynek a szervezete egészen városi szintig szervezett, és az ország több mint kétszáz településén elérhető, és van, ami csak megyei szinten található meg.

Az egyes körzeti egységek területi eloszlása sem mutat egységes képet, mert például munkaügyi kirendeltség 172 településen működik, de földhivatali kirendeltség már csak 115 helységben érhető el, míg okmányiroda 255 városban működik. Azzal együtt, hogy a városok száma az utóbbi időben évről évre emelkedett, nem kellett volna a körzeti igazgatási hatásköröket mintegy automatikusan megkapniuk, lásd például az okmányirodákat, körzeti építési hatásköröket stb., mert nem hatékony az a megoldás, hogy egymástól 10–15 kilométerre lévő kisvárosokban ismétlődjön ilyen feladatellátás. (A lakosság száma nem nőtt, és az ügyek száma sem lett több, ráadásul egyes szakértőkben – mint például építészmérnök – hiány van, ami a már említett feladatmaradáshoz is vezet.)

A dekoncentrált szervek erősen differenciált szervezeti rendszere között hiányzik a megfelelő koordináció, az egyes szervek működése között átfedések tapasztalhatók, különösen, ha egy ágazat több vonalon alakította ki államigazgatási ügyintézését. Az azonos életviszonyokkal foglalkozó hatóságok szerepe elválik egymástól, felvetődik a kérdés, miért nem láthatja el például a munkavédelmi ellenőrzést is – a munkaügyi központok szervezeti rendszerébe beépülve – az állam. Tapasztalható olyan diszfunkció is, amikor egy feladat megszűnését nem követi rövid időn belül a feladat végrehajtására létesített szerv megszüntetése, gondoljunk itt például a Kárpótlási Hivatalokra.

Az államigazgatási szervek közötti feladatátadásoknál következetessé kell tenni azt az államháztartási törvényben foglalt előírást, miszerint a feladat átadás-átvételnél együtt kell járnia a létszám átadás-átvétellel. A mi tapasztalatunk szerint ugyanis megtörtént, hogy az egyik közigazgatási szervnél a létszámot megtartották, minek következtében a másik helyen létszámot kellett bővíteni (ld. például az egykori TÁKISZ-ok és a Közigazgatási Hivatalok intézményfinanszírozási feladatainak az átadását évekkal ezelőtt).

A megyei önkormányzati rendszert az EU-s csatlakozásunk küszöbén sok kritika érte, és több javaslat is napvilágot látott (az IDEA-program keretében is) a regio-

nalizmus felé történő átalakításról. Átütő és érdemleges eredmények mégsem születtek, pedig sokak tapasztalata szerint a Megyei Önkormányzat Hivatalában található diszfunkciók, beleavatkoznak az intézmények önállóságába, döntési hatásköröket feleslegesen centralizálnak.

Az előzőek mellett szükséges az is, hogy az ágazati ellenőrzések tapasztalatait, eredményeit a minisztériumok, és azok dekoncentrált szervei megyei szinten is egymás között megosszák.

3.2.2. Integrált közigazgatási és közszolgáltató egységek

A közigazgatás modernizációjának folyamatos célkitűzései közé tartozik az államigazgatáson belül meglévő párhuzamosságok megszüntetése, az ügyintézés ésszerűsítése, valamint az ügyfélbarát hatóság koncepciójába illeszkedő ún. „egyablakos” hivatali szolgáltatási rendszer megteremtése.

E célkitűzések elérését szolgálhatják az integrált közigazgatási és közszolgáltató egységek, amelyek az olcsóbb, ugyanakkor az eddigieknél hatékonyabb állami működést is lehetővé teszik. A folyamatban lévő kistérségi reformhoz kapcsolódó létrehozásukat annak a 2004 januárjában végzett felmérésnek az eredményei is alátámasztják, amely a kistérségekben 15 intézményt vizsgálva (okmányiroda, városi gyámhivatal, építésigazgatási hatóság, szociális igazgatási hatóság, munkaügyi kirendeltség, APEH-kirendeltség, ÁNTSZ városi intézet, körzeti földhivatal, rendőrkapitányság, hivatásos tűzoltó parancsnokság, polgári védelmi körzeti parancsnokság, körzeti vámhivatal, városi bíróság, városi ügyészség, közjegyzőség) az alábbi eredményekkel zárult:

a) Az említett 15 intézmény közül átlagosan 10,5 intézmény található meg kistérségenként. Átlag körüli eredménnyel (9–12) rendelkezik 27 kistérség (részletezve: 12 intézménnyel rendelkezik 9, 11 intézménnyel 8, 10 intézménnyel 5, és 9 intézménnyel szintén 5 kistérség). Átlagon felüli (13–15) intézményszámmal rendelkezik 83 kistérség (ebből 40 kistérségben van jelen valamennyi intézmény). Ez azt jelenti, hogy a kistérségek 23%-ára a vizsgált intézménytípusokat tekintve a teljes kiépítettség jellemző, további 26% pedig az átlag feletti (13–14) kiépítettséggel rendelkezik. Az átlag körüli intézményszám (9–12) a kistérségek 16%-ára jellemző. Átlag alatti intézményszámmal rendelkezik 58 kistérség, ebből 42 kistérség tartozik az 5–8 intézményt működtető kistérségek csoportjába, további 16 kistérségben viszont 5-nél kevesebb (0–4) intézmény működik.

b) Ugyanakkor sem szakmailag, sem pénzügyileg nem indokolt ezekben a kistérségekben az intézményhálózat továbbfejlesztésével kezelni a közigazgatási szolgáltatások elérhetőségének javítását. Ezzel szemben célszerűbbnek tűnik a közigazgatási szolgáltatásokat integrált szervezeti modellben közelebb vinni az állampolgárokhoz.

d) Az integrált közigazgatási és közszolgáltató egységek lényege, hogy az azonos illetékességű és székhelyű közigazgatási szervek kistérségenként, körzetközpontként hozzanak létre olyan közös, ún. „egyablakos” szolgáltató egységeket, amelyekben az informatikai alkalmazások előnyeit kihasználva egy helyen, azonos ügyfélfo-

gadási metodikával a lehető legtöbb ügyet lehessen elintézni. Ez a szervezet, „Front Office” egységet képezve, elláthatja az állampolgárok személyes megjelenésével kapcsolatos állami feladatokat, az ügyfélfogadás és tájékoztatás különböző válfajait. Így az állampolgároknak ügyintézés esetén csak egyetlen helyre kellene befáradniuk, ahonnan az ügyet a megindítása után továbbítják a háttérmunkákat elvégző illetékes szakhatóságoknak. Az integrált közigazgatási és közszolgáltató egységek alapját azok a helyi, körzeti, állami és egyéb szervek (okmányiroda, városi gyámhivatal, munkaügyi kirendeltség, ÁNTSZ városi intézete, körzeti földhivatal, rendőrkapitányság, hivatásos tűzoltó-parancsnokság, polgári védelmi körzeti parancsnokság, körzeti vámhivatal, közjegyzőség) képezhetik, amelyek a kistérségek többségében már jelen vannak, és továbbfejlesztésükkel, illetve megerősítésükkel elérhetőségük jelentős mértékben javítható. A fent felvázolt konstrukciónál a hangsúly egyébként sem a szervezeteken van, hanem azok egységes elérhetőségének biztosításán. A kistérségi központokban koncentrálódó közigazgatási szakértelem, technikai apparátus megvalósíthatja a „legmagasabb szintű szolgáltatást a legközelebb vinni az állampolgárhoz” elvet. E területen a legnagyobb tartalékok az igazgatási folyamatok racionális megszervezésében és az egymáshoz kapcsolódó eljárások, integrálható igazgatási technológiák összehangolásában vannak. Az intézkedések középpontjába azt a törekvést kell állítani, hogy megteremtsük a szolgáltatói ügyintézés együttes szervezeti és szervezési feltételeit.

A vázolt célok elérése érdekében a Belügyminisztérium már kidolgozta az integrált közigazgatási és közszolgáltató egységek kialakításával kapcsolatos megvalósíthatósági tanulmányt, mely összhangban áll a modernizációs program ügyfélbarát hivatali, „egyablakos” rendszerével. E tanulmány alapján indokolt lenne kistérségi közigazgatási modellkísérlet keretében megvizsgálni az integrált közigazgatási és közszolgáltató egységek országos kiépítésének lehetőségét. Az e körbe tartozó hatásvizsgálat elvégzését követően kerülhet sor az országos kiépítéssel kapcsolatos kormányzati döntések meghozatalára.

A fentiek érdemi realizálásához egyébként megfelelő kereteket biztosíthat a Nemzeti Stratégiai Referenciakereten (NFT II.) belül várhatóan induló közigazgatási korszerűsítési operatív program.

3.2.3. Az európai uniós forrásból megvalósuló beruházások engedélyezési rendszere

Az államigazgatási ellenőrzés és felügyelet áttekintésekor nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az *EU-s beruházások gyors lebonyolításának és elszámolásának elvárása* nem bírja el a széttagolt és nehézkesen működő államigazgatási rendszert, és a helyi, esetenként partikuláris érdekek érvényesítésének kezelését. Ennek kiküszöbölésére az jelenthet megoldást, hogy az építésügyi törvény (az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény) úgy módosuljon, hogy az *építési nagyberuházásokkal* kapcsolatos építésügyi hatósági ügyekben (ebbe a fogalmi körbe tartozhatna minden olyan építési beruházás, amely állami, vagy uniós forrás-

ból valósul meg, és a beruházás nettó összértéke egy meghatározott érték felett van) elsőfokon a területileg illetékes megyei (fővárosi) közigazgatási hivatal járjon el, másodfokon pedig az Országos Lakás- és Építésügyi Hivatal.

3.3. A közigazgatási szerveknél is érvényesíteni kell a menedzsment jellegű, s az egyéni felelősség, valamint a beszámoltathatóság megvalósítását szolgáló módszerek alkalmazását

Mivel minden fejlett országban napirenden szerepel a közszolgálat teljesítőképességének fejlesztése, az e körbe tartozó tennivalók kiemelt feladatot képeznek. A reformok számos kérdésben azonos irányokat követnek, mivel a kihívások is közel egyforma társadalmi-gazdasági környezetben fogalmazódnak meg. Ez alól Magyarország sem képezhet kivételt, ezért a magyar közszolgálat megújításának is igazodnia kell a nemzetközi trendekhez. Az Európai Bizottság személyzetpolitikai reformja fontos kiindulási pontja lehet a helyes átalakítási irányok meghatározásának. A közszolgálat a nemzeti, illetve az európai munkaerőpiac része, ezért a megújítására vonatkozó koncepciónak a személyi állomány helyzetét érintő társadalmi-gazdasági folyamatokat is vizsgálnia kell a tagállamok és a hazai tapasztalatok egybevetése alapján.

Az európai integrációból fakadó követelményeket jellegük és forrásuk szerint három csoportra oszthatjuk:

- az Európai Közösség formális, illetve informális elvárásaiból származó követelmények;
- az Európai Bizottság személyzetpolitikai reformjának, illetve a tagállamok közszolgálati reformjának orientációs szempontjai;
- a munkaerő-piaci versenyből fakadó „követelmények”.

Ha megvizsgáljuk, hogy az Európai Bizottság és a tagállamok milyen reformpolitikát folytatnak a közszolgálat vonzerejének növelése érdekében, akkor alapvetően három olyan területet emelhetünk ki, amelyekre többnyire a reformintézkedések irányulnak:

- a díjazási rendszer reformja;
- a munkaerő-felvételi eljárások korszerűsítése, illetve
- a közszolgálat arculatának javítása.

A kihívásokra adott hiteles válaszok programszerű összefoglalása mellett elengedhetetlen az alkotó adaptációs lehetőségek és követelmények kimunkálása.

A végrehajtandó intézkedéseknek a közszolgálati rendszer teljesítőképessége erősítésének területén a következő irányokat indokolt követniük:

- A karriertípusú rendszerekben – amilyenel Magyarország is rendelkezik – költségmegtakarítás és hatékonyságnövelés elsősorban azzal érhető el, ha erőteljes decentralizáció kezdődik, és növekszik a munkáltatók önállósága a humán erőforrás- és pénzügyi menedzsment területen egyaránt. Sem a létszám, sem pedig a szakmai összetétel szempontjából nem lehet hatékony döntéseket hozni centralizált módon, mivel a helyi társadalmi, gazdasági sajátosságok területenként eltérő személyzeti igényeket váltanak ki.

- A decentralizációnak elsősorban a díjazási rendszert kell érintenie. Az egységes besorolási és díjazási nomenklatúra a szükségesnél centralizáltabbá és rugalmatlanná teszi a rendszert. Csökkenteni szükséges az automatikus előmenetelhez kötődő díjazás jelentőségét, és növelni kell a teljesítményértékelését. Ez utóbbi feltétele a módszertani alapok és a továbbképzés megerősítése.
- A személyi állomány fejlesztésének igazodnia kell a közigazgatási szervezetrendszer átalakításának irányához. Ha a közigazgatási reform a decentralizációt helyezi előtérbe, akkor a személyi állomány fejlesztésének is ezt az irányt kell követnie.
- A túlzott normatív szabályozással szemben szélesíteni szükséges a munkáltató mozgásterét, amely rugalmas és testre szabott menedzselést biztosít a szervezeten belül. Ez alapján a munkáltatói döntések meghozatalakor jobban figyelembe lehet venni a köztisztviselő egyéni képességeit, szakmai hozzáértését és teljesítményét.
- Hosszú távú fejlesztési elképzelésekkel kell rendelkezni a munkaerő-utánpótlás biztosítására, amelyek meghatározzák a köztisztviselői hivatás népszerűsítésének eszközeit és módszereit, a kiválasztás hatékonyságának javítását, a közszolgálat arculatának átalakítását, az idősebb korosztályok fokozatos visszavonulásának módját, valamint a szakmai folyamatosság biztosításához szükséges továbbképzési igényeket.
- A vezetésfejlesztésnek a menedzser-típusú vezetés meghonosítására kell irányulnia.
- Ki kell alakítani az érdekkonfliktusok kezelésének rendszerét, s meg kell szilárdítani az etikai helyzetet.

Egy teljesítményorientált rendszer megteremtéséhez megoldásként a következő irányokat indokolt követni:

- egyszerűbbé és átláthatóbbá kell tenni a díjazási rendszert;
- egyértelmű, világosan nyomon követhető életpályát kell kialakítani a közigazgatás helyi, területi és központi szintjén;
- bővíteni, illetve erősíteni kell a teljesítménytől függő, ösztönző díjazási elemeket;
- a pályauton való előrehaladást nagyobb mértékben kell az egyéni képességekhez, a szakmai hozzáértéshez és a teljesítményhez kötni, és ehhez bővíteni szükséges a besorolási fokozatokat, amelyek elérése a köztisztviselő teljesítményétől kell, hogy függjön;
- javítani kell a helyi szinten dolgozó köztisztviselők anyagi megbecsülését.

Egy működőképes hazai teljesítményértékelési rendszer megteremtésénél nem söpörhetők a szőnyeg alá a jelenlegi problémák. Így különösen az, hogy

- a közigazgatáson belül gyakran történnek váratlan és gyors változások, amelyek miatt az eltervezett feladatok, előre meghatározott követelmények az értékelési időszak végére okafogyottá válnak. A teljesítményértékelés jelenlegi rendszere *nem képes rugalmasan alkalmazkodni ezekhez a változásokhoz;*

- a munkaköri leírások nem alkalmasak a teljesítménykövetelmények meghatározására, az értékelés elvégzésére;
- a teljesítményértékelés folyamatos személyzeti munkát követel meg a vezetőktől, amelynek feltételei nem biztosítottak;
- nem állnak rendelkezésre megbízható értékelési eljárások és módszerek, illetve a vezetők nem készültek fel ezek alkalmazására;
- a szűkös pénzügyi erőforrások miatt a teljesítményértékelést nem követi anyagi elismerés.

Megoldásként a következő lépések megtétele indokolt:

- a teljesítményértékelésben egyszerre jelenjen meg a szervezeti célok megvalósítása és az egyéni kompetencia fejlesztése;
- módszertani szempontból egységesen szabályozott követelményeknek feleljenek meg a munkaköri leírások, és azok aktualizálásáról a szervek folyamatosan gondoskodjanak. E kötelezettségek teljesítését szigorúan ellenőrizni kell;
- vezető-továbbképzési programokat kell indítani, amelyekben központi helyet foglaljon el a teljesítmény-menedzsment;
- folytatni szükséges a célprémium bevezetésével megkezdett átalakítást az illetményrendszerben, ehhez ki kell dolgozni a feladatkitűzések megfelelő rendszerét és erősíteni kell a teljesítménytől függő díjazási elemeket.

3.4. Meg kell valósítani a közigazgatási szervek minőségfejlesztésének folyamatosságát és komplexitását

Előzményként kiemelendő, hogy 2005 májusában az európai uniós tagállamok közigazgatásért felelős minisztereinek luxemburgi tanácskozásán elfogadták a 2006–2007-re szóló középtávú tervet, amelynek egyik hangsúlyos elemét és kiemelt területét az innovatív közigazgatás megvalósítása képezi. Amennyiben számvetést készítünk arról, hogy hol tartunk ezen a területen, akkor a következőkben vázolt kép tárul elénk.

3.4.1. CAF (Common Assessment Framework) mint a közigazgatás minőségfejlesztési eszköze

A CAF kialakítása az EU közigazgatásért felelős miniszterei közötti együttműködés eredménye. A CAF elősegíti a közigazgatási szervezeteknél a teljesítmény- és hatékonyságorientált minőségfejlesztést a korszerű minőségmenedzsment-technikák alkalmazásával. Egyszerű, olcsó, könnyen használható, alkalmazása a szervezet önértékelésére épül.

Főbb célkitűzései a következők:

- kezeli a közigazgatásra jellemző egyedi sajátosságokat a minőségfejlesztésben;
- híd szerepet tölt be a különböző minőségmenedzsment-eszközök között (pl. ISO, TQM);
- megkönnyíti a közigazgatási szervezetek teljesítményének összehasonlítását.

Bevezetése Európában ajánlott, de nem kötelező.

Magyarország az EU újonnan csatlakozott tagállamai közül elsőként fejlesztette ki 2003-ban a CAF nemzeti változatát. Alkalmazásához a Belügyminisztérium a közigazgatási szervek számára ingyenesen elérhető, online rendszert alakított ki. Ma már helyi önkormányzatok, közigazgatási hivatalok, rendvédelmi szervek, munkaügyi központok, nyugdíjbiztosítási igazgatóságok használják eredményesen. (Regisztrált felhasználó intézmények száma: 213, ahol mintegy 50 000 alkalmazottat érintő minőségfejlesztés valósulhat meg.) Fejlesztésünk sikeresen mutatkozott be a III. Európai Minőség Konferencián (Rotterdam – 2004) és a II. Európai CAF Konferencián (Luxemburg – 2005) is. Ma már ott tartunk, hogy a CAF európai fejlesztéseiért felelős Európai Közigazgatási Intézet nemzeti tapasztalataink és eredményeink felhasználásával is dolgozik a módszer továbbfejlesztésén.

3.4.2. Közigazgatási Innovációs Csomópont

A Belügyminisztérium létrehozta a Közigazgatási Innovációs Csomópontot (KINCS) a hazai minőségfejlesztés legjobb megoldásainak összegyűjtésére és terjesztésére. Az adatbázis feladata a közigazgatásban fellelhető legjobb gyakorlati eredmények bemutatása. A rendszerben több mint 50 közigazgatási szerv fejlesztési eredményei találhatóak meg.

A KINCS-adatbázis nyitva áll bármilyen közigazgatási innovációs fejlesztés fogadására, a tartalom bővítéséhez bármelyik költségvetési szerv hozzájárulhat. Nyílt fórum, amely elő kívánja segíteni a közigazgatási szervek közötti közvetlen tapasztalat- és információcserét az innováció területén.

A belügyi tárca kezdeményezésére 2004-ben létrejött az Innovációs Szakértői Hálózat (ISZH), amely a közigazgatási szervezetek innovációs eredményeiről nyújt tájékoztatást. Ehhez elektronikus Innovációs Hírlevelet működtetünk. Az ISZH tagjai a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok vezetői által kijelölt szakemberek. Az e körbe tartozó szakmai kör mindenképpen bővítendő a jegyzőkkel és a kistérségi programokon eredményesen dolgozó szakértőkkel.

A közelmúltban közreadtuk a „Jó megoldások a magyar közigazgatásban” című kiadványt, amely a KINCS és az Innovációs Szakértői Hálózat tapasztalatainak felhasználásával került összeállításra.

Az e körbe tartozó gyakorlatot mindenképpen indokolt továbbfejleszteni, amely a hazai közigazgatási „best practices” adatbank megeremítésének alapját képezheti.

3.4.3. Országos Közigazgatási Ügyfélszolgálati Karta

Az ügyfélszolgálati karta program célja a 2005. november 1-jétől hatályba lépett új közigazgatási eljárási szabályokhoz kapcsolódóan az, hogy hozzájáruljon az ügyfélbarát közigazgatás kialakításához.

A kartával az állampolgárok számára is jól érzékelhető eredményeket kívánunk elérni a mindennapos ügyintézés színvonalának javításában. Ennek érdekében kerül-

het meghirdetésre a közeljövőben az Országos Közigazgatási Ügyfélszolgálati Karta és az ahhoz történő csatlakozás lehetősége. A karta azokat az általános szolgáltatási alapkövetelményeket tartalmazza, amelyek önkéntes vállalásával a közigazgatási szervek jelentősen javíthatják feladatellátásuk minőségi színvonalát.

Az országos kartához önként csatlakozhat minden közigazgatási szerv, a legkisebb önkormányzattól bármelyik minisztériumig. A csatlakozás alapfeltétele az országos karta követelményrendszerének elfogadása és folyamatos érvényesítése lehet. Ugyanakkor a vállalások köre a helyi körülmények függvényében szabadon bővíthető.

Kiemelt célkitűzéseink közé tartozik, hogy az országos kartához csatlakozó közigazgatási szerveket felkereső ügyfelek jobban megismerhessék a hivatalok működését, az ügyfélfogadás, illetve az ügyintézés minőségi követelményeit.

A karta igazi értékét az abban foglaltak gyakorlati megvalósítása adja. Ez csak megfelelő garanciarendszer beépítésével érhető el. A helyi karták betartásának legfőbb biztosítékát a nyilvánosság és a számon kérhetőség alkotja, amelynek garanciáját az ügyfelek „minőségi panaszait” vizsgáló, a közigazgatási szervnél működő ügyfélvédnök jelentheti.

Az országos karta előkészítését, 12 közigazgatási és rendvédelmi szerv bevonásával, megyei közigazgatási modellkísérlet előzte meg, amelyet a Bács-Kiskun Megyei Közigazgatási Hivatal koordinált. A továbblépést az a – most indított – program alapohatja meg, amelynek keretében e közigazgatási (államigazgatási, rendvédelmi, önkormányzati) szervek a gyakorlatban is tesztelik a magas szintű szolgáltatói követelmények érvényesítését.

Rövid összegzés

A versenyképességi intézkedések meghozatala nem odázható tovább, mivel az egységes(ülő) Európai Közigazgatási Térben 25 nemzetállam közigazgatásának versenye zajlik. Az elfogadott, 2007–2013 közötti költségvetés lehetőségeit csak a legjobban felkészült közigazgatással lehet a leghatékonyabban kihasználni.

A közszolgálat személyi állományát és szabályozását érintő kormányzati lépéseknek az átfogó államszervezeti-közigazgatási reform végrehajtásához kell illeszkedniük. Ennek alapvető indoka az, hogy csak egy komplexen felülvizsgált, új típusú feladat- és hatásköri struktúra képes megalapozni a szükséges feladatok ellátását megjelenítő szervezeti rendszert. Ezen új típusú állami funkciókhoz (lehet és) kell a szükséges személyi állományt hozzárendelni. Nemzeti szintű szakmai közmegegyezést kell kialakítani a tekintetben, hogy a reformfolyamat ciklusokon átívelhessen, mivel már most látható, hogy többéves munka elindításáról van szó. A hagyományos és eddig alkalmazott létszámcsökkentési filozófiával szemben a feladatokra koncentráció, az állami gépezetet indokolatlanul mozgásba hozó hivatali működést kell a felülvizsgálat fókuszába állítani, mivel ennek költségei kerülnek a legtöbbször az adófizetőknek és az országnak. Az is fontos vizsgálati irányt képez, hogy intézmé-

nyes fékek és garanciák legyenek képesek megakadályozni a visszarendeződést, mivel az ún. fűnyíró-elv alapján végrehajtott korábbi létszámcsökkentések után „lopakodó” tendencia az, hogy a szükségtelen létszámtöbblet ismét megjelenik. Az egységes kormányzati akarat érvényesítése érdekében az is elengedhetetlen, hogy a megosztottság és a párhuzamosság helyett egy szakmai centrumból irányítsák a közigazgatás-politika reformját. Szükségszerű továbbá, hogy a személyi állomány helyzetére vonatkozó szabályozást, a minőség- és működésfejlesztést, a hatékonyságvizsgálatot, valamint a közigazgatási jogszabályok deregulációját szolgáló kormányzati feladatok végrehajtása a jelenleginél integráltabb módon valósuljon meg. További fontos feltétel, hogy az előttünk álló reform az apparátusok tekintetében stabilitást igényel, erre figyelemmel közmegegyezést kell kialakítani abban a tekintetben is, hogy kormányváltás esetén – a csökkenő közigazgatási elit miatt –, mely felsővezetői körtől számítva nem kerül sor cserére a vezetők körében. Csak egy ilyen megközelítésű és szemléletű reform végrehajtása lehet sikeres, amelynek a személyi állomány tagjai nem elszenvetői, hanem sokkal inkább alkotó alanyai és aktív résztvevői. Mindezt nevezhetjük pragmatikus (decentralizációs) reformnak is, amelynek részleteit azonban már egy következő tanulmányban indokolt bemutatni.

Felhasznált források

- Lőrincz Lajos: Európai integráció – magyar közigazgatási reformok
Konceptió a magyar közszolgálati rendszer megújításáról (Belügyminisztérium Bp. 2004. július)
- Public Sector Performance (Hague, September 2004)
- Diversity Research Project (Cabinet Office London, December 2005)
- Changing Times Leading perspectives on the Civil Service in the 21st century and its enduring values (Civil Service Somissioners)
- Dr. Dudás Ferenc: Közigazgatásfejlesztési tendenciák a luxemburgi (miniszteri) tanácskozás tükrében I-III. (Magyar Közigazgatás Bp. 2005. 9–11. sz.)
- Dr. Dudás Ferenc–Dr. Hazafi Zoltán: Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről (Magyar Közigazgatás Bp. 2005. 3–4. sz.)

GYÖRKÖS PÉTER

Az Alkotmányszerződés jövője Európa jövője?

Miközben 2005 júniusában, a francia és a holland népszavazás hatására az Európai Tanács lényegében az Alkotmányszerződés ratifikációjának felfüggesztése mellett döntött, és egy ún. gondolkodási (reflexiós) időszakot indított útjára, az Alkotmányszerződés sorsára nap mint nap találnak vagy javasolnak megoldásokat. Egy sajátos összeurópai ötletbörze vette kezdetét, aminek azonban nem alábecsülhető következményei lehetnek. A tét óriási: sikerül-e egyben tartani, tovább erősíteni és bővíteni az Európai Uniót, vagy állandósulnak a válságjelenségek, általánossá válik a széthúzás. Jelenleg sokkal több a kérdés, mint a válasz.

2006 elején, közel félévi szüneteszerű periódust követően, hirtelen újra napirendre került az Alkotmányszerződés (ASZ) kérdése. Miközben semmiféle érdemi új fejlemény nem következett be 2005 júniusa óta, lényegében naponta hangzanak el – sokszor a legfelső szinteken – nyilatkozatok, ötletek, mit is kellene tenni, és hogyan. A legnagyobb baj az, hogy ezek a felvetések inkább csak zavart okoznak, még kedvezőtlenebb esetben pedig további vitákat, esetenként éles reakciókat váltanak ki. Azaz ahelyett, hogy az új konszenzus felé haladnánk, megint növekszik a konfliktusok kockázata. Pedig Európának minden korábbinál nagyobb szüksége van az egységre. A pénzügyi perspektíváról született megállapodás ennek lehetőségét teremtette meg. Nem lenne jó, hogy ha az Alkotmányszerződés jövőjéről folyó vita következményeként az Unió nem előre, hanem hátra tenne lépéseket.

Honnan is indultunk 2005 közepén?

A francia és a holland referendumot követően az Európai Tanács 2005. június 16–17-i ülése nyilatkozatot fogadott el a Szerződés ratifikációjáról. A nyilatkozat „leíró” része mellett annak lényege, hogy nem foglal állást a hatálybalépés mikéntjé és időpontja tekintetében, hanem egy gondolkodási időszakot indít útnak, amelynek célja egy minél szélesebb körű társadalmi vita az egyes tagállamokban, illetve közösségi szinten és a közösségi intézmények bevonásával. A ratifikáció tekintetében több értelmezést is lehetővé tevő nyelvezet került elfogadásra, ami szerint annak folytatását a lezajlott események nem kérdőjelezi meg, de az egyes tagállamok a további lépésekről maguk döntenek. Az EiT 2006 első felében tér vissza a kérdésre, amikor értékeli a nemzeti viták eredményét és dönt a további lépésekről.

A brit elnökség alatt az ASZ és a ratifikáció kérdését háttérbe szorította a pénzügyi perspektíva. A decemberi Európai Tanácsra csupán egy, az egyes tagállami nemzeti reflexiós terveket mechanikusan összegző interim jelentés került benyújtásra. A brit elnökség hangsúlyozta továbbá, hogy Európa jövője szempontjából jelenleg nem

az ASZ, hanem sokkal inkább a globalizáció jelentette kihívásoknak való megfelelési képesség megteremtése a legfontosabb kihívás. Ezt a törekvést testesítette meg a hampton-court-i csúcspont és annak napirendje. Kísérő elemként került napirendre a szubszidiaritási vita, amelyről 2005 novemberében Hágában szerveztek konferenciát. A decemberi Európai Tanács az „Európa jövőjéről” szóló napirendi pont keretében pusztán csak tudomásul vette a két interim jelentést (Hampton-Court follow up; nemzeti reflexiós akciótervek végrehajtása), és rögzítette, hogy mindkét témára visszatér az osztrák elnökség alatt. Utólag megállapítható, hogy az ASZ témakörének háttérbe szorulása kivehetően javította a pénzügyi perspektíva elfogadásának esélyeit.

Hol tartunk 2006 elején?

A pénzügyi perspektíva elfogadását követően lényegében azonnal újra előtérbe került az Alkotmányszerződés, vagyis inkább az intézményi reformok ügye. A francia elnök már a pénzügyi perspektíva elfogadását követő, 2005. december 17-i, hajnali sajtótájékoztatóján jelezte, hogy Franciaország ambiciózus intézményi reformokat kíván javasolni a 2006. júniusi Európai Tanács számára. Az elmúlt hetekben egyre gyakrabban lehetett nyilatkozatokat hallani arról, hogy tessék-e az Alkotmányt, vagy mivel váltsuk föl, esetleg mivel helyettesítsük. Az osztrák elnökség érzékelhetően tisztában van a kockázatokkal, és alapvetően megfontolt, körültekintő módon kívánt eljárni, egyúttal azonban egyrészt a 2005. júniusi mandátum, másrészt egyes tagállamok intervenciója arra kényszeríti, hogy foglalkozzon a kérdéssel. De itt jön az első probléma: mi is itt a kérdés?

Mi a kérdés 2006 elején?

Látszólag egyszerű, közelebbi vizsgálódás hatására azonban igen bonyolult és egyelőre megoldhatatlan helyzettel állunk szemben. Az első és legfontosabb kérdés, hogy mi az Európai Unió jövője? Ezzel összefüggésben megkerülhetetlen az Alkotmányszerződés jövőjének kérdése, de megítélésem szerint hiba lenne egyenlőségjelet tenni Európa és az Alkotmányszerződés jövője közé. Miközben ugyanis fontos és hasznos lenne az ASZ hatálybalépése, amennyiben az nem lehetséges, attól még Európának igenis kell, hogy legyen jövője. Maguk a franciák és a hollandok is azt állítják, hogy nem Európát, hanem az Alkotmányt utasították el. Jó lenne, ha az Alkotmánynak lenne jövője. Ez azonban roppant bizonytalan. Európának azonban ettől függetlenül van jövője.

Az kétségtelen, hogy az ASZ nélkül Európa jövőbeni fejlődési iránya bizonytalanabb, mint vele. Ha ugyanis az Alkotmány hatályba lépne, jó időre megoldódnának az intézményi kérdések, és átfogó lehetőség nyílna a közös politikák hosszú távú fejlődésére. Ha nincs Alkotmány, elkerülhetetlenül felszínre törnek a valós és álviták

az intézményekről és a közös politikák jövőjéről. Tehát Európa jövője egyszerre válik le és kapcsolódik össze az Alkotmány szerződés jövőjétől és jövőjével.

Két alapkérdés fogalmazható meg:

1. Meg lehet-e menteni az Alkotmányt?
2. Ha az Alkotmány nem léphet hatályba, akkor mi a következő lépés?

Egyik kérdés sem válaszolható meg egyértelműen. Nézzük az Alkotmány szerződés megmenthetőségét. Tény, hogy az ASZ hatálybalépéséhez huszonöt ratifikációra van szükség. Sőt, miután Románia és Bulgária előbb lesz tag, mint hogy az ASZ hatályba léphetne, összesen huszonhét. (A két csatlakozó ország azonban már a csatlakozási szerződésével ratifikálta az Alkotmányt, így a ratifikációt lezáró országok száma már tizenöt.)

Jelenleg tizenöt ratifikáció és két elutasítás, valamint tizenkettő felfüggesztés a mérleg (bár egyes esetekben, mint pl. Belgiumban, nem felfüggesztésről, hanem a ratifikációs folyamat elhúzódásáról beszélhetünk). Minden további lépés, javaslat megtételénél egyszerre kellene tekintetbe venni a három országcsoportot. Miközben ugyanis joggal várható el a franciák vagy a hollandok döntésének tiszteletben tartása, ugyanez a tisztelet megilleti a tizenöt ratifikáló tagállamot, és azokat is, akik a körülmények hatására a felfüggesztés mellett döntöttek.

Azaz ahhoz, hogy esély legyen az Alkotmány megmentésére, két irányból érkezhet impulzus. Egyrészt egy-két felfüggesztés mellett döntő ország lezárhatja a ratifikáció folyamatát. Erre sok jelentkező jelenleg nincs, de ne zárjuk ki, hogy egy-két éven belül folytatódik a ratifikációs lendület.

Mindez azonban csak akkor érhet valamit, ha a két elutasító tagállam egy napon újra felvállalja a megerősítést oly módon, hogy annak körülményei nem kérdőjelezik meg a többiek által már lezárt ratifikáció érvényességét. (Azaz akár elvesznek az Alkotmányból, akár hozzátesznek, akár átkeresztelik azt, ez nem eredményezheti az érvényes ratifikációk megkérdőjelezhetőségét.) Az olvasóra bízom, ennek mekkora esélyt ad.

Ha azonban kijelentjük, hogy az Alkotmány halott, akkor automatikusan számolni kell két következménnyel. Egyrészt tizenöt tagállam ratifikációját kidobjuk a szemétkosárba. Ez sem kockázatmentes, ráadásul nem is fair. A másik következmény, hogy akkor automatikusan jön a következő lépés: az ASZ helyett kell valami más. És mi lehet ez a valami más?

Ötlet már garmadával született, de egyik sem nevezhető felelősnek, hiszen az Alapszerződések csak egy új Szerződéssel újíthatók meg, vagy válhatnak föl, az pedig hosszú tárgyalást és újbóli ratifikációt igényelne. Minden tagállam által. Ha a tárgyalásokat minimalizálni is lehetne, azaz az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek nem ragaszkodnának a Konventhez, a tagállamok kormányai pedig két hét alatt lefolytatnák a Kormányközi Konferenciát, a megerősítést akkor is minden tagállamban az alkotmányos előírásoknak megfelelően le kell folytatni.

Vegyünk figyelembe ezzel kapcsolatban egy további tény. Ha most az Alkotmány szerződés helyett kezdünk el keresni valami alternatív megoldást, akkor az Unió megint csak a „köldöknézést” választja, vitatkozik majd az intézményekről,

egy-két politika jövőjéről, és ezzel minden energiát és időt elvon attól a munkától, amelynek célja a valós problémák megoldása, mint például a foglalkoztatás, a növekedés, a széles értelemben vett biztonság.

Mindezek figyelembevételével úgy gondolom, hogy az Alkotmány jövője teljességgel bizonytalan, de egy-két évet adni kell annak a folyamatnak, amelynek célja konszolidálni a kontextust, és a gyakorlati, pragmatikus politizálás eszköztárát bevetni annak érdekében, hogy Európa jobb állapotba és jobb hangulatba kerüljön.

A kirajzolódó álláspontok és megközelítések

A két elutasító tagország értelemszerűen hallani sem akar a népszavazás megismétléséről, és ingerülten elutasítják azt a feltételezést, hogy majd a 2007-es választások után meggondolják magukat. Egyre többször hangoztatják, hogy az elutasítók száma jóval több, hiszen még van három-négy olyan tagállam, ahol esélytelen lenne az ASZ elfogadtatása.

A francia elnök a brüsszeli csúcsot követő hajnali sajtótájékoztatóján már úgy nyilatkozott, hogy az európai intézmények nem felelnek meg a kibővített Unió követelményeinek, s ő ezért a 2006. júniusi csúcsra konkrét javaslatokkal áll elő. Ennek pontos tartalma nem ismert, mint ahogy az ASZ-hez való viszonya sem. A francia miniszterelnök január 18-ai berlini beszéde „javaslatdarabokat” tartalmaz, amelyek egy része már ismert volt korábban is („projektek Európája”, „úttörő csoportok”). Villepin és Sárkozy felvetései abban azonosak, hogy következetesen nem a huszonötök, hanem a kisebb körök Európájában gondolkodnak. Az is érzékelhető, hogy az Unió jövőjéről folytatandó vitában Franciaország nem hozza szóba az Alkotmányt (azt halottnak sem nevezi), de egyre több alkalommal sürget vitát az intézményekről és a bővítésről.

Hollandia külügyminisztere elsőként jelentette ki, hogy az Alkotmány halott. Később ezt relativizálta. Franciaországgal ellentétben Hollandia nem fogalmaz meg alternatív kezdeményezéseket, azaz sem az Alkotmányról, sem az intézményekről nem akar egyelőre újabb vitát.

Az Európai Bizottság köreiből – Chirac bejelentéséhez kapcsolódóan – Barrot bizottsági alelnök 2006. január 2-án már konkrétumot is mondott, miszerint az ASZ-ből az intézményi részt és a Chartát kell megmenteni, a többi elem feledhető. Barroso azonban határozottan és következetesen képviseli a testület hivatalos álláspontját, miszerint jelenleg nincs ismert eszköz az ASZ megmentésére, ezért a természetlen viták helyett a polgárokat leginkább érintő konkrét ügyekkel és kérdésekkel kell foglalkozni.

Németország új kancellárja, Angela Merkel kiegyensúlyozott tartalommal és formában nyilatkozott az Európai Tanács után a „Handelsblatt”-ban. Szerinte a pénzügyi perspektíva elfogadása után intenzívebben kell keresni a kiutat az alkotmányos válságból. Ebben Németország vezető szerepet kíván játszani, és a kiút pontos formáját a 2007. első félévi német elnökség során kell meghatározni. Merkel szerint az



ASZ a maga egészében megtartandó, de annak kiegészítéseként ahhoz csatolni lehet egy „Nyilatkozatot Európa szociális dimenziójáról”. Ez nem lenne jogilag kötelező érvényű, egyúttal de facto arra kötelezné az uniós intézményeket, hogy tevékenységük során nagyobb mértékben vegyék figyelembe a szociális szempontokat.

Vannak tagállamok, amelyek a német kancellár megközelítését osztják. Ide sorolható elsősorban a sikeres népszavazást lebonyolító Spanyolország, de a ratifikáló tagállamok egyértelmű többsége, így Magyarország is. A ratifikáció felfüggesztése mellett döntők közül is többen érzékeltetik, egy napon készek lesznek felvenni a fonalat. Ahhoz azonban a körülmények változására lesz szükség.

Az Alkotmányszerződés halottnak nyilvánításában a holland miniszterelnök mellett a cseh elnök és egyes lengyel politikai tényezők szólaltak föl. Mások már az alternatív megoldásokról nyilatkoznak, egy új, rövid változat mellett érvelnek. Ezen felvetések egyike sem tartalmaz egyetlen konkrét utalást sem arra nézve, hogy ehhez mikor és mit kellene lépni, mi lenne a módszer, az időzítés, és mi lenne a tizenöt érvényes ratifikáció státusa. Amikor Blair azt fejtegeti, hogy az Unió a jelenlegi szabályok fennmaradása esetén tartósan nem tud hatékonyan működni, akkor azt is hozzáteszi, hogy jelenleg nem ez a legnagyobb probléma, nem ez a legsürgősebben megoldandó feladat.

A vita állása

A vita tehát jelenleg nem tart, mert nem is tarthat sehol. Összegezve kijelenthető, hogy a többség tartja magát a megfontolt előrehaladást jelentő közös irányvonalhoz, és kész kivárni a megfelelő pillanatot a megoldás reményével kecsegtető döntés meghozataláig.

Ausztria mint soros elnökség célkitűzése, hogy a félév során folytatódjanak a nemzeti akciók (Ausztriában ez az „Europa hört zu” program), maga pedig néhány nagyobb rendezvénnyel (Salzburgi „Sound of Europe” konferencia, illetve a szubszidiaritási konferencia folytatása Sankt Pöltenben) járuljon hozzá az európai szintű párbeszéd előmozdításához. Egyúttal áttörésre nem számít (nem számíthat), hiszen a 2005. júniusi helyzetben érdemi változás nem történik, ezért a 2006. júniusi EiT során egyrészt a vita helyzetének összegzésére, másrészt egy óvatos politikai menetrend („road map”) elfogadására készül, amely várhatóan 2007 júniusára jelölné ki az ASZ jövőjéről hozandó döntés időpontját. Schüssel több nyilatkozatban is leszögezte, hogy szerinte az alkotmányos válság 2007 végéig lesz megoldható.

A magyar megközelítés

Magyarország, második tagállamként, 2004 decemberében ratifikálta az Alkotmányt, és a 90%-ot meghaladó támogatást biztosító politikai konszenzust azóta sem kérdőjelezte meg senki. A reflexiók időszakhoz kapcsolódó négy pilléres

(lakossági kommunikáció és párbeszéd, NFT-kommunikáció, hampton-court-i tematika, Európa jövőjét érintő alapkérdések feldolgozása) nemzeti akcióterv („Beszéljessünk Európáról!”) kidolgozása megtörtént, azt a kormány január 11-én jóváhagyta.

A 2005. júniusi válság során két szempontot helyeztünk előtérbe: egyrészt kerüljük el a negatív spirált, másrészt érzük el, hogy az ASZ átmeneti kudarc ne akadályozza meg a pénzügyi perspektíva elfogadását. 2006 elején megállapíthatjuk, hogy mindkét célunkat elértük. Az ASZ körüli helyzetet átmenetileg mindenképpen sikerült konszolidálni, másrészt politikai megállapodás született a pénzügyi perspektíváról. A „hogyan tovább?” tekintetében megfontolt és realista megközelítést célszerű szorgalmaznunk. Ennek központi elemei a következők lehetnek:

Az ASZ hatálybalépését támogatjuk, és fontosnak tartjuk, de éppen ennek elérése érdekében tartózkodni kell a kellően nem átgondolt kezdeményezésektől. A nemzeti és közösségi akciótervek végrehajtása épp hogy megkezdődött, így azok értékelésére kellő időt kell hagyni, és arra a 2006. júniusi EiT során kell visszatérni.

Az ASZ ratifikálása kapcsán megállapíthatjuk, hogy a 2005. júniusi (felfüggesztő) döntéssel sikerült megakadályozni a negatív spirál kialakulását, és a helyzet konszolidálódott. Miután azonban a politikai környezetben érdemi változás nem következett be (azaz a két elutasító tagállam 2007 tavasza előtt nem hajlandó újra napirendre tűzni a ratifikációt), jelenleg korai döntést hozni a ratifikáció folytatásának módjáról és időzítéséről. Erre megítélésünk szerint legkorábban a német elnökség alatt lehet sort keríteni. Éppen ezért az osztrák elnökség alatt három célt kell követni:

1. Hatékonyabbá kell tenni a társadalmi párbeszédet Európáról („reflection”).
2. Bizonyítani kell az Unió cselekvőképességét elsősorban a növekedés, a foglalkoztatás és a biztonság területén („action”).
3. A 2006. júniusi EiT-n pontosítani lehet a további lépések tervezett, egyúttal kellően körültekintő menetrendjét („road map”).

Nyilván vizsgálni kell az ASZ hatályba nem lépésének következményeit. Általában az Unió egésze és jövője szempontjából hasznos lett volna a zavartalan ratifikáció. Miután azonban ennek esélye megszűnt, a konkrétumok szintjén sürgető tényező nem ismert. Középtávon két intézményi probléma jelentkezik. A Bizottság összetétele 2009 novemberétől nem megoldott. Ez azonban nem sürgető kérdés, a 2007 közepére ütemezett döntés után még bőven nyílik lehetőség a megoldás kialakítására. A másik intézményi probléma a taglétszám további növekedése. Horvátország maga is egy 2009-es céldátumot határozott meg, azaz a csatlakozási tárgyalások folytathatósága szempontjából sem merül föl közvetlen akadály 2007 közepéig.

Ma, 2006 tavaszán nincs hiteles forgatókönyv az Alkotmány körüli patthelyzet feloldására. Ötletek vannak, de ezek egyike sem old meg semmit, vagy egyszerűen jelenleg kivitelezhetetlen. (Persze ettől még az ötletek száma szaporodni fog.) Az sem lenne korrekt, ha hátradólvé sulykolnánk az Alkotmány hatálybalépését, erőltetnénk a ratifikáció folytatását. A megerősítés felfüggesztése mellett döntő tagállamok felelősen nem ösztökélhetők arra, hogy folytassák. Ennek ma nincsenek meg a feltételei.

Tehát a környezeten kell dolgozni. Európát kell építeni oly módon, hogy mindenközben fenntartsuk *az erős új politikai konszenzus* létrehozására irányuló erőfeszítéseket a „hogyan tovább?”-ről, mert anélkül minden kísérlet kudarca lenne ítélve. Ha ugyanis nincs konszenzus, nincs egység. Ha nincs egység, akkor konfliktus van, és fragmentáció, kiskörös vízió. Ez nem lehet magyar érdek. Egyúttal nem érdeke az Uniónak sem. Jelenleg a három országcsoport (ratifikáció lezárva; ratifikáció felfüggesztve; elutasítás) érdekei és helyzete oly mértékben eltérő, hogy minden egyoldalú kezdeményezés csak ront, de nem javít a kialakult helyzeten. Ötletekkel tele a padlás. A régi vicc azonban egyre aktuálisabb: a faluban fogy a tehenek száma.

BENCZES ISTVÁN

Társadalmi paktumok Európában — tanulságok és lehetőségek*

A globalizáció kényszere egyfelől, illetve a Gazdasági és Monetáris Unió beindítása másfelől újjáélesztették a neokorporatizmust az EU több tagállamában a nyolcvanas és kilencvenes években. Formális és informális koordinációt megjelenítő társadalmi paktumok rögzítették kormányok, munkavállalók és munkaadók közös érdekét: megteremteni a nemzetgazdaságok versenyképességét, illetve sikerre vinni az államháztartás reformját. A történelemben talán első alkalommal esett meg, hogy a szakszervezetek maguk is arra használták az alkurendszer, hogy megteremtsék a bérek nemzetközi versenyképességét és biztosítsák munkahelyeik megmaradását. A tanulmány ezt a folyamatot tekinti át és megvizsgálja: vajon remélhető-e Magyarországon és Csehországban, hogy a (mindenkori) kormány és a szociális partnerek hiteles és átfogó társadalmi paktummal segítsék az euróra történő mihamarabbi átállást.

Társadalmi megállapodások Nyugaton és Keleten — bevezető gondolatok

Közép-Kelet-Európa államai az EU-hoz történő, 2004. májusi csatlakozás után immár az euró bevezetésére készülnek. A balti államok reményeik szerint már 2007-től, míg Szlovákia 2009-től térne át az euróra. A korábban a transzformáció sikertörténeteinek és éllóvasainak tartott Csehország és Magyarország ugyanakkor úgy tűnik, hogy nem, vagy csak kis eséllyel válthatják fel nemzeti valutájukat az euróval még ebben az évtizedben. Bár retorikájában mind a két állam kitarat a 2010-es céldátum mellett, elemzők inkább a 2012–2013-as dátumot valószínűsítik esetükben.

Az eurózóna jelenlegi tagállamai a kilencvenes években széles körű államháztartási reformba kezdtek, hogy a Maastrichti Szerződésben előírt, majd később a Stabilitási és Növekedési Paktumban megerősített fiskális kritériumokat teljesíteni tudják. A fiskális megszorításokra azonban az államok többségében úgy került sor, hogy ahhoz a társadalom széles tömegeinek támogatását sikerült elnyerniük a kormányoknak. Ennek eszköze a szociális partnerség intézményeinek újraélesztése, illetve a társadalmi paktumok kidolgozása volt. Írország, Hollandia, de akár

* A tanulmány ismertetésre került a Politikatörténeti Intézet szervezésében 2005. november 16-án, „Globalizáció: esély vagy veszély?” címmel rendezett konferencián. Köszönöm Blahó András, Bruszt László, Wendy Carlin, Csaba László, Csáki György, Laki Mihály, Palánkai Tibor és a konferencia résztvevőinek értékes megjegyzéseit, észrevételeit. A tanulmány mindazonáltal önálló véleményt tükröz, a fennmaradó hibákért a szerzőt terheli a felelősség.

Olaszország vagy Portugália is immár klasszikus példái a szociális partnerekkel történt egyeztetések fontosságának az államháztartás konszolidálásában.

Magyarországon és Csehországban ugyanakkor ma még a körvonalai sem látszanak egy ilyen, széles körű felhatalmazást biztosító paktum létrejöttének, holott mind a politikusok, mind a szakértők gyakran hangsúlyozzák annak fontosságát. 2003 szeptemberében például Bruszt, Oblath és Tóth a következőket írták: „a társadalmi partnerek középtávú gazdaságpolitikai megállapodása számottevően javítaná a magyar gazdaság rövidebb távú kibontakozásának, valamint tartósabb fejlődésének a feltételeit.” Laki (2003) pedig a holland társadalmi megegyezést mutatta be, mint példaértékű kezdeményezést. Figyelve a napi híradásokat, olvasva a különféle műhely-elemzéseket, úgy tűnik, széles körű a konszenzus a meghatározó közintézmények, mint pénzügyminisztériumok vagy jegybankok, illetve kutatóintézetek között is a tekintetben, hogy a középtávú társadalmi megállapodás megkönnyíthetné az államháztartási reform levezénylését és – áttételesen, de egyértelműen – az euró bevezetését a régióban.

A szakirodalomban társadalmi megállapodás (paktum) címszó alatt rendszerint két, egymással részben átfedő (formális vagy informális), a partnerek konszenzusát megjelenítő megvalósulási formát szokás megkülönböztetni. Az egyik a kormány és az ellenzék kiegyezése meghatározó nemzetgazdasági célok elérése érdekében. A megállapodásra azért van szükség, mert máskülönben parlamentáris viszonyok között bizonyos döntések nem volnának keresztülvihetőek. Csaba (2005) például egy ilyen, a politikai pártok konszenzusára épülő társadalmi megállapodás szükségessége mellett érvel.¹ A másik, az európai gyakorlatban talán többször előforduló megoldás a neokorporatizmus újjáéledésének köszönheti népszerűségét. A megállapodások az állam, a munkavállalók és a munkaadók között köttetnek abból a célból, hogy „reális” igények megfogalmazása mellett nyíljon lehetőség a versenyképesség megteremtésére, vagy mint a kilencvenes évek Európájában, a Gazdasági és Monetáris Unióra való felkészülésre. A szociális partnerek ott ugyanis idejében ismerték fel a változó világgazdasági környezet jelentette új kihívásokat, és válaszként a kormánnyal (és nemritkán a jegybankkal) az oldalukon hozták tető alá a rövid távú haszonszerzést (szavazat-maximalizálást) korlátozó és a középtávú célokat megfogalmazó társadalmi megállapodásokat.

Jelen dolgozat, a társadalmi megállapodások utóbbi értelmezését használva, kettős célt tűzött maga elé. Egyfelől arra vállalkozott, hogy számba vegye a középkelet-európai országok elé példaként állított néhány nyugat-európai állam késő nyolcvanas, illetve a kilencvenes évek folyamán megvalósított gyakorlatát. Másfelől, hogy megmutassa: a korábban élen járó két rendszerváltó országban – ahol a munkavállalók továbbra is gyengén szervezettek és polarizáltak, a munkaadóknak nem

¹ „Hiteles, valós számokon alapuló, a közélet és a gazdaság fő szereplőinek egyetértését bíró konvergencia-programot kellene kialakítani. E program nem oltaná ki a versengő értékrendek és felfogások képviselőinek esélyét, de kemény korlátot szabna a közszereplői vágyak szabad szárnyalásának.” (Csaba, 2005:21.)

érdeke a megállapodás, az állam pedig csak akkor használja a társadalmi párbeszédet, ha azt saját (többnyire rövid távú) céljaira közvetlenül is felhasználhatja – ma nem alkalmasak a politikai (hatalmi) és gazdasági viszonyok egy, az EU régi tagállamaiban immár megszokottá vált társadalmi paktum megkötésére.

A rövid bevezető után a második és a harmadik rész az Európai Unió tagállamainak az ipari kapcsolatok alakításában szerzett általánosítható, illetve specifikus tapasztalatait gyűjti egybe, kiemelve a társadalmi paktumok jelentőségét az eurózónához történő csatlakozásban. A negyedik rész Magyarország és Csehország elmúlt 15 évének fejlődését, a tripartizmus kiépülését járja körbe, míg az ötödik rész a szociális párbeszéd három szintjét – nemzeti, ágazati és vállalati – veszi górcső alá; rámutatva, hogy Közép-Kelet-Európa országainak munkapiaci és béralku rendszerei ma jóval közelebb állnak az angolszász liberális megoldáshoz, mint a kontinentális európai koordinációs ideál típushoz. Az írást rövid zárszó zárja le.

Az ipari kapcsolatok változó természete az EU-ban – általánosságban

A GMU-tagság a makro-gazdaságpolitika korábbi gyakorlatában drámai változásokat hozott (lásd 1. táblázat). A gazdaságpolitika három területe – a monetáris, a fiskális és a jövedelempolitika – ugyanis láthatóan és végérvényesen elkülönült egymástól.² Az euróra való átállás kapcsán szerzők rendre a monetáris és fiskális politikában beállott változásokat tekintik csak át, holott a GMU beindítása döntő fontosságú változásokra készítette a munkapiacot és vele a jövedelempolitikát. A monetáris politikát 1999. január elseje óta szupranacionális szinten határozzák meg, abban a nemzetállamoknak nincsen, és nem is lehet szavuk. A költségvetési politika ugyan továbbra is tagállami hatáskörben maradt, de mozgásterét a Maastrichti Szerződés gazdaságpolitikai fejezete, illetve a Stabilitási és Növekedési Paktum jelentősen leszűkítette. A gazdaságpolitika klasszikus stabilizációs funkciója tehát – elvben – jelentősen sérült. De mint Allsopp és Artis (2003) arra rámutatnak, a stabilizációban, illetve a gazdasági alkalmazkodásban felértékelődött egy harmadik, korábban kevesebb figyelmet kapott terület: a jövedelempolitika, illetve rajta keresztül a munkapi-

1. táblázat. A gazdaságpolitika szintjei és időhorizontja a GMU-ban

| | Tagállami szint | Szupranacionális szint |
|------------|--|--|
| Rövid táv | aktív fiskális politika (az aggregált kereslet alakítása - a megszabott szűk keretek között) jövedelempolitika | aktív monetáris politika |
| Hosszú táv | munkapiaci igazodás (bérrugalmasság) | passzív monetáris politika koncertálás ³ lehetősége az európai szociális partnerek részéről |

2 A folyamatról történeti és analitikus áttekintést ad – reflektálva az újonnan csatlakozókra váró kihívásokra – Benczes (2004) és Palánkai (2001). Losonczi (2005) a gazdaságpolitika rövid, közép- és hosszú távú céljainak és eszközeinek ellentmondásosságát mutatja be, tanulságokkal szolgálva Magyarország számára.

3 A koncertálás jelentése: közös politikaformálás, túllépve a konzultáción. (lásd bővebben: Ladó, 2000)

aci igazodás. A bértárgyalások megfelelő alakítása és a munkapiaci rugalmasság biztosítása döntő fontosságúak lettek a gazdasági alkalmazkodásban.

A GMU-ra való felkészülés hatásaként a makro-gazdaságpolitika vitelében beállott gyökeres változás a többi között azt eredményezte a kilencvenes évek Európájában, hogy a munkapiac rugalmasabbá vált a maastrichti folyamatnak köszönhetően. A *centralizáció* mértékének csökkenése összhangban volt tehát Allsopp és Artis (2003) állításaival. Csakhogy az euróra való átállást megelőzően egy ezzel ellentétes trend is megfigyelhető volt Európában: az OECD (2004:130) vizsgálata szerint miközben a decentralizáció erősödött, a szociális partnerek (illetve gyakorta harmadik félként az állam) közötti *koordináció* jelentős mértékben erősödött. Legjellemzőbb formája a társadalmi paktum volt, illetve a háromoldalú egyeztetések újjáéledése, kiépülése.⁴

A kilencvenes évek számos kihívás elé állították Európa országait. A többi között a verseny erősödése a globalizált világgazdaságban, a szabadabbá váló pénz- és tőkepiacok, a termelési technológiai váltások, a GMU-tagság mind reagálásra késztették az EU országait gazdaságuk kínálati oldalán, így a munkapiacra és következésképpen a béralkuk rendszerében is. Az alapvető cél az volt, hogy olyan kollektív egyeztetés rendszerét alakítsák ki a nemzeti kormányok, ami képes a verseny jelentette kihívásoknak megfelelni, ami nemhogy nem veszélyezteti a gazdaság versenyképességét, de egyenesen támogatja azt. Az esetek többségében a megoldást az informális vagy formális koordinációt megjelenítő társadalmi paktum jelentette. Hall és Soskice (2003:152) a folyamatot így kommentálják: „a koordinált egyezkedések folyamatos erősödésének oka abban volt a kilencvenes években, hogy az jól szolgálta a munkaadók, a kormányok és a szakszervezetek érdekeit... Mivel a szakszervezetek maguk is arra használják a rendszert, hogy biztosítsák a bérek nemzetközi versenyképességét, ez lehetővé teszi a munkaadók számára, hogy elkerüljék a bér-ár-spirált... Továbbá, a munkaadók és a munkavállalók megértették, hogy a valutaleértékelés immár nem lehet eszköze a nemzeti versenyképesség helyreállításának. A kormányok számára pedig a Maastricht jelentette kényszer mellett kiváló lehetőségeket adott a társadalmi megegyezést jelentő paktum.” Általánosságban tehát a paktum azt a felismerést rögzítette, hogy a szociális partnerek kölcsönösen előnyös megállapodásra juthatnak, melyben a munkaerőpiac deregulációja ugyan tovább folytatódik, ám a béralkukat egy továbbra is erősen koordinált keretben valósítják meg. Gyakorlatilag mindez azt jelentette, hogy a bérekről való döntés néhányak kezében összpontosult, akik központilag határoztak a bérek emelésének kívánatos mértékéről – még ha gyakorta nem is kötelező erővel történt mindez.

Habár a késő nyolcvanas, illetve a kilencvenes évek egésze a társadalmi paktumok virágzásának időszaka volt, ez nem jelenti azt, hogy azok (formailag és tartalmilag) ne különböztek volna egymástól. Az esetek egy részében – úgy, mint Olaszországban vagy a skandináv államokban – a szociális partnerek és az állam közötti (tripartit) megállapodásoknak hosszú történelme volt. Más országokban ugyanakkor, mint pél-

4 A módszertani különbségekről centralizáció és koordináció kapcsán lásd Soskice (1990).

dául Írországból vagy Portugáliából, ilyesfajta „múlt” nem létezett: a makrokoncertálás egyszerűen egy nem ismert fogalom volt ezekben az országokban, a neokorporatív rendszerekre jellemző feltételek, jogi-intézményi infrastruktúra ugyanis hiányzott.

Az elmúlt évtizedben tető alá hozott társadalmi paktumok továbbá jelentősen különböztek céljaikban, ha azokat a hatvanas-hetvenes évek Európájának megállapodásaihoz hasonlítjuk. Míg korábban a cél egyértelműen a gazdasági növekedés hozamának újraelosztása volt, mostanra az első számú (és gyakran kizárólagos) cél a versenyképesség helyreállítása, és ezáltal a munkahelyi biztonság, illetve a bérek értékállóságának megteremtése lett. A megállapodás tehát a termelői érdekek messzemenő figyelembevételét jelentette. A hetvenes években a társadalmi megállapodás a jóléti szolgáltatások körének és mélységének kiterjedését célozta; az új hullámban immár magának a jóléti államnak az átalakítása, áramvonalasítása lett a legfőbb cél. Vagyis az a közeg, amiben a társadalmi paktumok a kilencvenes években Európa-szerte újjáéledtek (a globális verseny intenzifikálódása, az egységes piac beindulása, illetve a maastrichti konszolidációs folyamat), illetve azok céljai (megfelelni az új kihívásoknak) drámai mértékben alakították át a társadalmi paktumok tartalmát. Nagyobb hatalmat biztosított a megállapodásokban a központnak (magának a kormánynak is), miközben erősítette az alsóbb szintű tárgyalások legitimitását is.⁵

Fontos megemlíteni ugyanakkor, hogy szemben a neokorporatizmus virágkozával, a szociális partnerség intézményének kilencvenes évekbeli újjáéledése nem járt együtt a szakszervezetek megerősödésével. A béralkuk új rendszere nem jelentette a különféle extra szolgáltatások kitargyalását is (szociális juttatások formájában például). A társadalmi paktumok újjáéledése egész egyszerűen nem a szakszervezeti mozgalom megerősödését hozta Európában. A társadalmi paktumok tehát, miközben erősítették a koordinációt, nem jártak együtt általában is a centralizáció intézményesített fokozásával. A korábbi vállalati-szintű, illetve ágazati tárgyalásokat nem váltotta fel egy központi, az egész gazdaságra kiterjedő alku-mechanizmus, hanem csak kiegészítette azokat, mintegy útmutatót adva az alsóbb szintű tárgyalásokhoz. Az új társadalmi paktumok egyszerűen nem is célozták az alacsonyabb szintű megállapodások kiszorítását vagy esetleg felszámolását. Mindazonáltal mégiscsak arra törekedtek a szociális partnerek általa, hogy erős keretet adjanak tárgyalásaikhoz, melyeket meghatározott szabályok és eljárások fogtak egybe. Ez a fajta „szervezett decentralizáció”, ahogy Traxler (1995) hívta a folyamatot, olyan országokban tűnt fel, mint Írország, Görögország vagy Portugália, illetve újrahaznosítását látták célszerűnek Hollandiában és Olaszországban is. A régi struktúrák és a koordináció új formáinak egymás mellett élése hívta életre az EU-országokban mostanra megszokott többszintű kollektív alku-rendszert (2. táblázat).

⁵ E folyamatról részletesen ír a többi között Regini (2000), Rhodes (2001) és Traxler (1995).

2. táblázat. Kollektív alkuk az EU 15-ökben

| | Nemzeti szint | Ágazati szint | Vállalati szint |
|----------------|---------------|---------------|-----------------|
| Ausztria | | +++ | |
| Belgium | ++ | + | + |
| Dánia | + | ++ | + |
| Finnország | + | ++ | + |
| Franciaország | | + | +++ |
| Németország | + | +++ | + |
| Görögország | + | ++ | + |
| Írország | +++ | + | + |
| Olaszország | + | +++ | + |
| Luxemburg | | ++ | ++ |
| Hollandia | + | +++ | + |
| Portugália | + | +++ | + |
| Spanyolország | + | +++ | + |
| Svédország | | +++ | + |
| Nagy-Britannia | | + | +++ |

Forrás: Grahl és Teague (2003)

Értelmezés: + létező, ++ fontos, +++ domináns.

Mások ugyanakkor más utat választottak a kihívásokra adandó válaszok megformálásakor. Nagy-Britannia például a további deregulációt tartotta célszerűnek. Franciaország sem csatlakozott a nyolcvanas évek közepén-végén kibontakozó társadalmipaktum-hullámhoz.⁶ De talán még érdekesebb az a tény, hogy a német ágazati-szintű megállapodások rendszere, mely erőteljesen befolyásolta más országok béralkuit is korábban, nem vált az „ideális”, tehát lemásolandó európai mintává, azaz nem következett be az a konvergencia a béralkuk rendszerében, amit korábban sokan jövendöltek (Regini, 2000).

Az ipari kapcsolatok változó természete az EU-ban – országspecifikusan

Írország. Széles körű konszenzus bontakozott ki a tekintetben, hogy az 1987-ben elfogadott háromoldalú megállapodás nagyban hozzájárult Írországban a fiskális konszolidáció sikeréhez, illetve az ország gazdaságának revitalizálásához. A „Nemzeti Újjászületés Program”-jával a kormány sikerrel nyerte meg a szociális partnerek támogatását a költségvetési kiigazítási programjához, melynek alapeleme a kiadási oldal drasztikus visszavágása volt. A kormány megszerezte a szakszervezetek jóváhagyását ahhoz, hogy a bérek ne emelkedjenek reálértéken sem a köz-, sem

⁶ Franciaország sajátos helyzetét jól tükrözik a következő számok. Miközben a szakszervezeti tagság rendkívül alacsonyan áll, mindössze 10 százalékos, addig a lefedettség – azaz a béralku-megállapodások kiterjesztése – kimagaslóan nagy, 90 százalékos (OECD, 2004).

pedig az üzleti szektorban. (A bérköltségek aránya jelentősen esett a magánszektorban, a hatékonyság-alapú reálbér-növekedési mutató pedig csak visszafogott mértékű emelkedést mutatott. OECD, 2004:137.) A szakszervezetek mindazonáltal elérték, hogy a kiadáscsökkentést előbb ne kísérrje adóemelés, majd pedig jelentős mértékű adóteher-mérséklés kövesse. Az adóteher mérséklésére azért mutatkozott nagy szükség, mert az az 1983-as sikertelen kiigazítás során drámaian megnőtt – a nyolcvanas évek első kiigazítási hulláma tehát a bevételi oldalon éreztette hatását, a munkát terhelő adók emelésének formájában, miközben a kiadási oldalt akkor még érintetlenül hagyta.

Az ír munkapiac már az 1987-es fiskális konszolidáció megindulása előtt is erőteljesen rugalmas (és hasonlóan a britekéhez, nagymértékben decentralizált) volt, különösen európai mércével mérve, és ez a tendencia a kilencvenes években is folytatódott. A bérkoordináció rendszerét mindazonáltal erőteljesen átszabták. Az Európában is megfigyelhető kettős vágányú változások talán legplasztikusabb példáját Írország szolgáltatta. A béralku nemzeti szintű rendszere jelentős központosításon esett át a nyolcvanas évek végétől, miközben a vállalati szintű egyeztetések is felértékelődtek – ez utóbbiak maradtak továbbra is a béralkuk végső egységei, de a központi szabályozás megkötései mellett érvényesülhettek csak. A központi döntések tehát egyértelműen keretbe fogták a helyi szintű egyeztetéseket. Habár a bér-színvonalra vonatkozó nemzeti szintű döntések jellemzően nem voltak kötelezőek, azokat minden szereplő az elérhető maximumnak tekintette.

Az ír béralkuk rendszerének egyik legjellemzőbb vonása annak konzisztens volta és tartóssága. Miközben Írország hosszú időn keresztül az EU legmagasabb növekedési rátáját produkálta – ahol a növekedés forrása elsődlegesen a termelékenység javulása volt –, a munkavállalók egészen mostanáig tartózkodtak attól, hogy a javulás minden gyümölcsét béremelkedés formájában arassák le. Számokkal: a legutóbbi felmérések szerint Írországban a termelékenység éves átlagos növekedési üteme 4,7% volt 1999 és 2003 között, ám a nettó reálbér-növekedés csupán 1,2%-ot tett ki. Ilyesfajta önmegtartóztatásról csak Görögország (2,9 százalékpontos differencia termelékenység és bérnövekedés között), illetve Finnország (2,3 százalékpont) számolhatnak be azonos időszakban. A három ország közös jellemzője a nemzeti-szintű és az ágazati-szintű vegyes egyeztetési mechanizmus – társadalmi paktummal támogatva (Ebbinghaus, 2004:580).⁷

A fiskális kiigazítás kiemelkedő sikere, mely mind a keresleti, mind pedig a kínálati oldalról táplálkozott, olyan légkört volt képes teremteni, amelyben a szociális partnerek egyre szorosabbá váló együttműködése volt jellemző (és ez a meghatározó ma is). A fiskális konszolidációt – a szociális partnereket magában foglaló Nemzeti Tanács egyetértése és felhatalmazása mellett – 1990-ben a jóléti állam reformja követte. Az európai árfolyam-mechanizmusban való részvétel, illetve a GMU-tagság

7 Néhány további számadat Írországból: a nemzeti adósság 94,2%-on állt átlagban 1986 és 1990 között. A ráta előbb a maastrichti szintre, 61,3%-ra csökkent 1997-ben, majd 2000-re 38,4% lett (EC, 2004).



lehetősége olyan területekre is kiterjesztette a partnerek együttműködését, melyek jóval túlmutattak a más országokban megszokott béralkuk rendszerén. Az oktatás, a szakképzés vagy az információs technológiába való beruházás, és általánosságban is a kutatás és fejlesztés területein is széles körű összefogásra került sor.⁸

Ráadásul a társadalmi paktum újjáéledésének lelegejétől erős késztetés volt az ír társadalomban arra, hogy minél szélesebbre tárják a kaput, és minél több szereplőt vonjanak be a társadalmi párbeszédbe. Olyan csoportok, érdekképviseletek, mint a munkanélküliek vagy a nők is lehetőséget kaptak arra, hogy kifejezzék elképzeléseiket jelentős gazdasági és szociális kérdésekben (O'Donnel és O'Reardon, 2000). Mindazonáltal nehéz volna egyértelmű kauzalitást felrajzolni a szociális partnerség feléledése és megerősödése egyfelől, illetve az ír gazdasági csoda másfelől között. A kínálat-oldali eszközök minden bizonnyal nagyban hozzájárultak az elképesztő ütemű felzárkózáshoz. A növekedési ütem nem egyszerűen felülmúlta az EU-átlagot a kilencvenes években, de 1997-ben például 10% felett is volt. A társadalmi paktumok szerepét nehéz volna megkérdőjelezni tehát, de nem egyértelmű, hogy vajon a figyelemre méltó gazdasági növekedés és az általános jólét szintjének emelkedése nélkül is sikerre vihető lett volna-e a szociális partnerek egymásra találása, és általában is a szociális partnerség intézményének írországi kiterjesztése és beágyazódása.⁹

Hollandia. Miközben az EU folyamatosan a magas szinten beragadó munkanélküliséggel küszködött a nyolcvanas évektől, és küzd napjainkban is, addig Hollandia a kilencvenes években figyelemre méltó javulást ért el e téren. 1998-ra a munkanélküliség 4 százalékra redukálódott a németalföldi államban. A nemzetközi irodalom szerint a mérséklődés több eszköz hathatós felhasználásának volt köszönhető. Talán a legfontosabb ezek közül a munkapiac liberalizációját biztosító, ugyanakkor a munkavállalók érdekeit is szolgáló részidős foglalkoztatás bevezetése volt, amit a teljes időben foglalkoztatottak munkaidejének mérséklése is kiegészített. A korai nyugdíjazás szintén az új kezdeményezések egyike volt. A holland gazdaság revitalizálását tehát nem egyszerűen a bérmoderáció teremtette meg, hanem legalább ennyire fontos volt a munkapiac szerkezetének átrajzolása és ezzel együtt munkahelyek teremtése (Wolinetz, 2001). A változások elindítója az ún. Wassenaar-egyezmény volt 1982-ben. A központilag irányított béralkuk rendszerét felfüggesztették, és helyette decentralizált bipartit béralkurendszert alapoztak meg az országban. Laki (2003) kiemeli, hogy 1983-ban a szociális partnerek megállapodása után a meghatározó politikai erők is egyezésre

8 A kilencvenes években további három társadalmi paktum született. Nevezetesen: Gazdasági és Társadalmi Fejlődés Programja (1990–1993), a Versenyképesség és Munka Programja (1994–1996) és a Partnerség 2000 (1997–2000).

9 Bruszt László hívta fel a figyelmemet arra a tényre, hogy az 1987-es megállapodást közvetlenül megelőző időszakban egyáltalán nem mutatkoztak jelei annak, hogy a társadalmi partnerek az állammal az oldalukon hamarosan kiegyeznének egymással. Avdagic et al. (2005) az ilyen, a fennálló viszonyok ismeretében nem várt, múlt nélküli egyezéseket árnyék- (amennyiben kevés számú területet fog át), illetve headline társadalmi paktumnak (ha a gazdaságpolitika széles körét érinti) nevezi, utalva azok alacsony fokú beágyazottságára, integráltságára. Ezek a megállapodások azután megerősödhetnek, és teret adhatnak a széles körű megegyezést biztosító döntések meghozatalának és levezénylésének.

jutottak a költségvetési konszolidáció fő irányáról, ami érintette a politikailag rendkívül érzékeny közalkalmazotti bérek és szociális kiadások visszavágását is. A „kiegyezés” jelentős mértékben megkönnyítette a maastrichti kritériumok teljesítését a kilencvenes években; 1992 óta több társadalmi paktumot fogadtak el az országban, hogy megkönnyítsék az euróra való átállást. A társadalmi paktum megerősítette a háromoldalú tárgyalások színteréül szolgáló Nemzeti Gazdasági Tanácsot és a kétoldalú Munkaügyi Alapot. Egy 1993-as keltezésű megállapodás pedig úgy támogatta a decentralizációt, hogy közben erősítette a központi koordinációt: a keretek a felsőszintű tárgyalók által lettek kialakítva, de a részletek kidolgozása már a helyi munkástanácsokra várt. A szociális partnerek közötti egyik leginnovatívabb megállapodás az ún. testre szabott szerződések, megállapodások rendszere volt, melynek célja, hogy a megállapodások egyszerre szolgálják a munkavállalók és a munkaadók érdekeit, azaz, hogy a béralkuk ne veszélyeztessék sem a cég profitabilitását és versenyképességét, sem pedig a munkahelyek biztonságát.

A holland modell (amit néhányan Polder-modellnek is hívnak) azonban nem volt ellentmondásmentes. A kormány a nemzeti szintű koordináció erősítését arra kívánta használni a kilencvenes években, hogy a jóléti állam reformját levezényelje, amit azonban sem a munkavállalók (akik a közép-szintű tárgyalásokat szerették volna tovább erősíteni), sem pedig a munkaadók nem kívántak támogatni – legalábbis a kormány által elképzelt formában nem. A jóléti állam reformját ezért voltaképpen a szakszervezetek erős szembenállása mellett (ellenére) hajtották végre Hollandiában (Regini, 2000). Mindez jól tükrözi a holland szociális partnerség intézményének törékenységét. A siker nagyrészt azon múltott, hogy a partnerek hajlandóak voltak-e követni azokat az útmutatásokat, kijelölt prioritásokat, amelyekről nemzeti szinten a háromoldalú tárgyalásokon a felek egymás között megalkudtak. A nemzeti szintű megállapodások ugyanis nem voltak kötelező erejűek. Ráadásul a partnerség kizárólag a béralkukra terjedt ki. Meggyőződésünk szerint Hollandia az egyik legértelműbb példája annak, hogy a szociális partnerség intézménye adott esetben elengedhetetlen feltétele (velejárója) a fiskális konszolidáció sikerének.

Olaszország. Az automatikus bérindexálás sokáig az olasz ipari kapcsolatok egyik sarokkövének számított. 1975-ben az ún. scala mobile-t kiterjesztették a társadalom minden szegmensére, ideértve még a nyugdíjasokat is. A bérindexálás általánosává válása azután rövid időn belül az árstabilitást ásta alá: 1980-ra már 20% fölé emelkedett az infláció. A béralkuk rendszerének drasztikusnak is mondható átalakítása csak az ERM válságával indult meg. Az új megállapodások egyik legfontosabb elemeként feladta az ország a bérindexálás korábbi gyakorlatát, ami hamarosan hozzásegített az árstabilitás megteremtéséhez. Azonban ez még nem lett volna elég a GMU-tagság kivívásához. Ezért aztán a kormány igyekezett megszerezni a szociális partnerek támogatását a fiskális kritériumok teljesítéséhez is, ami a nagymértékű (120% feletti) adósságállomány növekvő trendjének megfordítását és az éves hiány (a kilencvenes évek derekáig nemritkán 10% körüli) lefaragását jelentette.

Az olasz munkapiac erőteljes szabályozottságán csak néhány belépési- és kilépésikorlát-könnyítés lazított valamicskét a kilencvenes évek elejéig, amikor is,

1993-ban a szociális partnerek és a kormány a bértárgyalások egy merőben új rendszerét dolgozták ki, feladva a scala mobile-t. 1998-ban pedig egy újabb társadalmi paktum erősítette meg, illetve konszolidálta a munkapiaci változtatásokat. A társadalmi paktum intézményesítette a nemzeti szintű háromoldalú megállapodásokat (a kormányoldalon a jegybank is megjelent a tárgyalásokon), aminek segítségével kötelező erővel bíró bérnormákat fogadtak el a felek. Követve azonban a kilencvenes évek európai tendenciáit, nem számolták fel az országban a korábbi közép- és helyi szintű tárgyalási fórumokat sem. Ágazati szinten mindazonáltal a béralkukban figyelembe kellett venni az inflációs célkitűzéseket, és minden egyes igényt ezen belül kellett tartani. A lokális egyeztetések kizárólagos célja pedig a reálbérek és a termelékenység összhangjának megteremtése volt, illetve a nem-bérjellegű követelések rendezésének terepe lett (ide nem értve a szociális juttatásokat). Cserébe a kormány adómérséklési programot nyújtott be a parlamenthez, amit egyéb, a munkahely biztonságát garantáló intézkedések egészítettek ki. Az 1995-ös megegyezés a társadalombiztosítás rendszerének átfogó reformját tűzte ki célul, ami tehát már jóval túlment a szokásos bérmegállapodásokon.

Tripartizmus Magyarországon és Csehországban

A nemzetközi irodalom egységes annak megítélésében, hogy a munkavállalók érdekeinek képvisellete meglehetősen gyenge, a munkaadó és munkavállalói kapcsolatok pedig túlzottan is széttörédezettek Közép-Kelet-Európa országaiban (talán az egyetlen Szlovéniát kivéve). A szociális partnerség gyenge és polarizált intézményesülése a kollektív alkuk rendszerének viszonylagos alulfejlettségét eredményezték. Közép-Kelet-Európában a transzformáció megindulásától napjainkig a társadalmi párbeszéd intézményesülése majdnem teljességgel a háromoldalú nemzeti tanácsok létrejöttére és konszolidációjára szűkölt az ipari kapcsolatok alakításában. Nyugat-Európában ugyanakkor az érdekegyeztetés legfőbb fóruma ma is ágazati szintű, amit (csak) kiegészít a nemzeti szintű – többnyire informális – tripartit egyeztetés, kiegészítve a társadalmi paktumok fentebb megismert formáival.

A formális tripartizmus megteremtése Közép-Kelet-Európa országaiban mindazonáltal nem ok nélküli. A régió első szabadon választott kormányai a szociális partnerektől vártak támogatást a szükségszerű gazdasági és társadalmi reformok levezényléséhez. A transzformációs recesszió idején a különféle társadalmi szerveződések valamelyest csillapíthatták a társadalmi elégedetlenséget azáltal, hogy legitimizálták a kormányok reformtörekvéseit. Következésképpen a felelősségmegosztás a háromoldalú fórumok életre hívásával egy fontos motivációs tényezője volt a szociális partnerek bevonásának – még ha az jobbára csak konzultációt is jelentett. Cserébe a kormányok nem állapítottak meg szigorú reprezentativitási kritériumokat. Azok a szervezetek, amelyek részt vállaltak a felelősségből, majdhogynem minden nehézség nélkül kaphattak bejegyzést. A cél ugyanis a társadalmi konszenzus minél szélesebb körének megteremtése volt.

A legelső háromoldalú szervezet Közép-Kelet-Európában Magyarországon, 1988-ban jött létre, Nemzeti Érdekegyeztető Tanács név alatt, és azzal a nem titkolt szándékkal, hogy felszámolja a központi bérrögzítést, utat adjon a piacgazdaságokban honos béralkuk rendszerének (Ost, 2000:509). Az első szabadon választott kormány átszervezte a tanácsot – nem titkoltan annak a múlt rendszerhez fűződő viszonya miatt –, és meghívta a munkaadók és munkavállalók széles tömegeit (majd másfél tucatnyi szervezetet). A jogi és szervezeti kereteket a foglalkoztatási törvény (1991), illetve a Munka Törvénykönyve (1992) alakította ki. Utóbbi számolta fel teljeséggel a központi bérszabályozást, aminek szerepét immár a piac, illetve a szociális partnerek vették át.

Az ún. „öreg” demokráciákban a szociális partnerség intézménye alapvetően a divergáló érdekek mentén a közös nevező megteremtése, munkaadók és munkavállalók aktív szerepvállalása (tárgyalásai) révén. A szociális dialógusban az államnak gyakorta inkább csak a pályabírói szerep jut, de mindenképpen „csak” egyenrangú (és nem fölérendelt) partnere a szociális partnereknek. Magyarországon azonban (igaz ez Csehországra is) az állam vette át a kezdeményezést, és mindvégig ő maradt a legerősebb szereplője a tárgyalásoknak. A háromoldalú tárgyalások legfőbb célja az érdekek összehangolása volt, amit Ladó (1996) úgy határozott meg, mint amiben többről van ugyan szó, mint pusztán a nézetek meghallgatásáról, de kellően távol is esik attól, amit a döntésben való részvétel (esetleg jóváhagyás) jelentene.

A magyar érdekharmonizáció sajátossága a szereplők kimagaslóan nagy száma, illetve azok heterogenitása (volt). Mindezekén túl, a résztvevők nagy száma ellenére, a legbefolyásosabb érdekvédő szervezet a korábbi hivatalos szakszervezeti tömörülés (MSZOSZ) maradt. A régi (állampárti örökséggel sújtott) és az új szervezetek közötti megosztottság áthidalhatatlannak bizonyult – egy jelenség, ami általánosan jellemezte a közép-kelet-európai országokat. Ladó (2002) megjegyzi, hogy a munkavállalói oldal képviselőit ellátó szervezetek önazonosságának meghatározása nagyban annak függvénye lett, hogy miként viszonyulnak az állampárti szervezethez, gyakorta megfélemlítve valós mandátumukról, a dolgozók érdekeinek védelméről.

A nagyfokú megosztottság az 1994-ben a szocialista-liberális kormány által a választásokon beígért társadalmi paktum létrejöttét nagymértékben megnehezítette. Ám megszületésének ellehetetlenülését végül is az 1995. márciusi megszorító csomag eredményezte. A Bokros-csomag az érdekszervezetek bevonása nélkül készült.¹⁰ Habár ezzel a kormány gyakorlatilag feladta azt a szándékát, hogy megegyezésre jut a társadalmi partnerekkel – paktum formájában rögzítve megállapodásukat –, az Érdekegyeztető Tanács azért továbbra is létezett és dolgozott: minimálbér, illetve minimum és maximum bérnövekedési előírányzatokat fogalmazott meg (kivételet képezett az egyetlen 1995-ös esztendő). Formálisan tehát létezett az ÉT 1998-ig, amikor is a jobboldali kabinet felfüggesztette a nyugdíj- és egészségbiztosító

¹⁰ Mindazonáltal a szerző ennek ellenére is azon a véleményen van, hogy a Bokros-csomag szükséges volt, és mivel célját csak a rendkívül gyors reagálással, illetve annak meglepetésszerűségével érthette csak el, ezért programpontjait nem is lehetett széles körű vitára bocsátani.

pénztárak önkormányzati felügyeletét. A korábbi tripartit fórum helyébe a munkaadók és munkavállalók kétoldalú, decentralizált megállapodásai léptek (legalábbis igény szintjén). Létrejött 1999-ben a Gazdasági Tanács, ami olyan kérdésekben foglalt állást (bár nem döntési jogosítványokkal), mint privatizáció vagy költségvetés. 2002 júliusában azután újraindult a társadalmi párbeszéd, nem utolsósorban a csatlakozási tárgyalásokon az EU részéről támasztott nyomás hatására.

Miközben Magyarországon a szakszervezeti mozgalom majdhogynem teljesen érintetlen maradhatott a rendszerváltáskor, Csehszlovákiában a bársonyos forradalom elsöpörte azt. Az érdekegyeztetést ezért teljesen új alapokra helyezték az országban. Mindez azonban nem akadályozta meg az első szabadon választott konzervatív kormányt, hogy viszonya meglehetősen hűvös legyen a munkavállalói oldal képviselőivel – miközben a gazdasági reformok levezénylésében itt is szüksége volt a kormánynak a szociális partnerek támogatására. A Csehszlovák Köztársaság 1990 szeptemberében hívta életre a háromoldalú tárgyalások színteréül szolgáló Gazdasági és Szociális Megegyezés Tanácsát.¹¹ Hasonlóan Magyarországhoz, a szervezet mandátuma alapvetően a piacgazdasági alapok kiépítése volt. A kormánnyal szembe forduló szakszervezetek azonban némi befolyást harcoltak ki maguknak, amikor sikeresen fenyegették meg a kormányt munkabeszüntetéssel. A Tanács szerepe azonban csak szimbolikus értékű maradt: évente útmutatás kidolgozása a bér és nem-bér jellegű juttatásokról. 1994 és 1997 között pedig az érdekvédők és a politika közötti viszony olyannyira elmérgesedett, hogy érdemben nem is lehetett háromoldalú tárgyalásokról (netán megállapodásokról) beszélni – még az érdekegyeztető fórum nevét is időlegesen megváltoztatta a kormány, kifejezésre juttatva, hogy az csak konzultatív testület. A dialógus akkor indult újra, amikor nyilvánvalóvá vált (elsősorban nyugati befektetők nyomására), hogy az ún. cseh csoda csak a felszínen létezik, a gazdaság szerkezeti reformja ugyanis elmaradt. A kormány ezért 1997-ben újólág a szociális partnerekhez fordult a szerkezetváltás mihamarabbi és zökkenőmentes lebonyolítása érdekében. A szociáldemokrata kormányzás utáni években, 1998-tól többé-kevésbé normalizálódott a kormány és a partnerek viszonya. Ami megkülönbözteti a cseh szakszervezeti mozgalmat a magyartól, az a fragmentáltság hiánya. Csehországban ugyanis a vezető szakszervezet monopolhelyzetet élvez. Így azután az egypártrendszer alatt felhalmozott szakszervezeti vagyon elosztása sem okozott konfliktust a cseheknel – egyedüli példát szolgáltatva ezzel a régióban.

Az ipari kapcsolatok kora transzformációs évekbeli fejlődésének összehasonlításakor Héthy (1993) úgy foglalt állást, hogy a két országban szerinte 1) a szociális partnerek nem kaptak szót stratégiai döntések alakításában, csak marginális jelentőségű kérdésekben hallathatták hangjukat, mint például a minimumbér-megállapodások.; 2) döntéseik idő-horizontja következképpen rövid távra szűkült; valamint 3) a munkavállalók megközelítésében az adott kényszerhelyzetben a „kisebb

¹¹ Az ipari kapcsolatok kialakítása tagállami és föderális szinteken is megtörtént a szövetségi államban 1990 őszén. 1993 után azonban a két független új állam saját Nemzeti Tanácsokat alakított.

rossz” választásának elve dominált. Hozzátehetjük: a tripartizmus alapvetően a kormányzati szándék alapján alakult (akkor is és ma is); attól függően kaptak több-kevesebb beleszólást a partnerek a gazdaságpolitika alakításába, hogy azt mennyiben és mikor látta jónak (célravezetőnek) az aktuális kormányzat. Következésképpen a transzformáció korai szakaszában a tripartizmus nem válhatott önálló, autonóm, kezdeményező tényezővé.

A háromoldalú tárgyalások felélesztése és konszolidációja a kora kilencvenes években részben a befolyásos nemzetközi szervezeteknek volt betudható (különösen az ILO-nak és az EK/EU-nak). Az IMF és a Világbank hitellehetőségeiket részben a szociális partnerekkel történő megállapodásokhoz kötötték, előmozdítva a társadalmi béke megteremtését. A Világbank „Humánerőforrás-fejlesztés programja” a transzformációs recesszió miatti tömeges munkanélküliségre kereste a megoldást. A kezdetekben az Európai Közösség a PHARE „Szociális párbeszéd programjával” kívánta erősíteni a szociális partnerség intézményét. Később pedig az ECOSOC kétoldalú konzultációs testületek létrehozását kezdeményezte, amelyekben a szociális partnerek is helyet kaptak – a legelső ilyen közös konzultációs testület 1997-ben Magyarországon jött létre. Az ILO jellemzően technikai és szakismereti támogatást nyújtott a háromoldalú intézményesített kapcsolatok fejlesztéséhez. A nemzetközi szervezetek szerepének megítélése mindazonáltal nem egyértelmű. Míg sok elemző meg van győződve arról, hogy e szervezetek valóban hozzájárultak a tripartizmus megszilárdulásához, addig mások úgy vélik, hogy különösen az ILO és az EK/EU a rendszerváltó országokra kényszerített egy olyan formális struktúrát, ami nem volt tekintettel az országok sajátos és különleges viszonyaira (a cseh és szlovák gazdaságok esetére lásd különösen Myant et al. 2000).

Ami a közelmúltbeli fejleményeket illeti, az Európai Bizottság (2004:169) meglehetősen szkeptikus a cseh tripartit rendszerrel kapcsolatban, de a magyar viszonyokat sem találta ideálisnak. Általánosságban elmondható, hogy miközben a szociális párbeszéd legfőbb fórumai a régió országaiban a háromoldalú egyeztetések, sok esetben meglehetősen rövid életűnek és képlékenynek bizonyultak. A kilencvenes évek derekától volt megfigyelhető az a trend, hogy a kormányok egyre inkább háttérbe szorították a partnereket, döntéseikhez nem igényelték a munkavállalók és (kisebb mértékben) a munkaadók támogatását. A politikai rendszerek megszilárdultával és a végrehajtói hatalom beágyazódásával a kormányok immár feleslegesnek (de legalábbis tehernek) érezték a szociális partnerekkel történő egyezkedést. Nem véletlen, hogy a régióban csak a rendszerváltás korai éveiben születhettek társadalmi paktumok – mint a bolgár társadalmi béke egyezménye, a szlovák általános társadalmi paktum és éves bérmegállapodás vagy a lengyel megállapodások. A szociális párbeszédben kirajzolódó trendek egyértelműen szembe mentek a nyugat-európaival. Az EU-ban a kilencvenes évek második harmadától indult újra a társadalmikonszenzus-keresés, ami azután az egész évtizedet meghatározta, Közép-Kelet-Európában pedig addigra már a kormányzati érdektelenség miatt voltaképpen ki is fulladt. Mindazonáltal az új évezred valamelyes változásokat azért hozott az ipari kapcsolatok intézményes

alakulásában, köszönhetően főként a kétezres évek elején mind valószerűbbé vált EU-csatlakozásnak. A már idézett bizottsági jelentés négy országot emel ki a régióban, amelyekben a tripartizmus túlélte a késő kilencvenes évek erőteljes erózióját. Ezek: Szlovákia, Szlovénia, Észtország és Magyarország. Az új megállapodások ráadásul jellemzően túlmennek a szokásos munka- és bér-jellegű kérdéseken, és olyan új területekre is koncentrálnak, mint a bevándorlás vagy az EU-csatlakozás, illetve tagság (vagy, mint Magyarországon és Észtországban, az ILO-ügyeinek intézése). Ám az is tény, hogy ezek a próbálkozások sokkal formálisabbak, mint a korábbiak, és szinte kivétel nélkül a kormányzat előterjesztésére indultak be, illetve az állami stratégia részeként működnek.

Ost (2000:507) a szociális partnerség intézményének kialakulása (vagy kialakulatlansága) kapcsán ironikusan jegyzi meg: még az is, ami van, csupán hamis látszatát kelti annak, mintha működne ezekben az országokban érdekegyeztetés. A tripartizmus a régióban semmi egyebet nem szolgáltat, mint a rendszerváltó elitek neoliberais politikájának kiszolgálását. Mindez pedig együtt járt a dolgozók jogfosztásával, a munkavállalói érdekek elárulásával, egyfajta illuzórikus korporatizmus létrejöttével. Aguilera és Dabu (2002:28) hasonlóképpen vélekedve azt írják, hogy „a kilencvenes évek közép-kelet-európai tripartizmusának egyik közös és meghatározó eleme volt, hogy az állam, a szakszervezetek és a munkaadói szervezetek nem mint szereplők viselkedtek, hanem csupán dinamikus folyamatok kötegeként”, vagyis úgy tettek, mintha önálló akarat nélküli, a helyzet rabjaiként ténykedő kiszolgáló-végrehajtó egységek lettek volna.

Miközben az előbbi kritika akár jogos is lehet, azt is hangsúlyozni kell, hogy a makrogazdasági stabilizáció a rendszerváltáskor igen szűk teret hagyott a kormányoknak arra, hogy a munkavállalók széles tömegeinek érdekeit is figyelembe vegyék. Következésképpen az érdekvédelem sajátos formája alakult ki. Nem véletlen ezért, hogy a szakszervezetek elveszítették hitelüket a tagság előtt, még azelőtt, mielőtt egyáltalán megerősödhetek volna.

A társadalmi párbeszéd (vagy annak hiánya) három szintje – a társadalmi paktum lehetetlensége

A tripartizmus célja az ipari kapcsolatok erősítése és a szociális béke megteremtése. Az EU-csatlakozást megelőző tárgyalások, illetve maga a csatlakozás nagymértékben erősítették a szakszervezetek státusát a régióban, ám a foglalkoztatáspolitikai (és jövedelempolitika) meghatározásának centrumában ma is az állam áll – nem beszélve a munka világához szorosan nem kapcsolódó egyéb gazdaságpolitikai területekről. A munkaadói oldal pedig jellemzően nagyon gyengén fejlett és szétszabdalt.

Az állam meghatározó szerepe. A munkapiaci szabályozás, illetve a bérszabályozás meghatározó szereplője az állam. Nem csak nemzeti, hanem vállalati szinten is igyekezett jelentős befolyást gyakorolni a rendszerváltást követően, különösen

a munkavállalók védelmét szolgáló szabályok kidolgozása terén. Erre részben azért kényszerül, mert a szakszervezetek nem voltak képesek érdekeiket megfelelően artikulálni. Az állam központi, meghatározó szerepe nem véletlen: egyedül az állam bírt ugyanis akkora és olyan kapacitással, ami a munkapiaci előírások közelítéséhez volt szükséges az EU-csatlakozások során (lásd erről bővebben Csaba, 2002), az érdekvédő szervezetek híján voltak a kapacitásoknak. Paradox módon, maga Brüsszel is arra kényszerült – egyéb partner hiányában –, hogy az állami szerepvállalást támogassa, hiszen csak így biztosíthatta a vonatkozó fejezetek mielőbbi lezárását. Ezzel azonban a munkavállalók (és a munkaadók) érdekeit felvállaló szociális partnerek autonómiája csorbult. A partnerek hatalomgyakorlása, befolyása még inkább a kormányzati politika függvénye lett.

Az állam relatív megerősödése a szociális partnerekkel szemben mindazonáltal több ok együttes eredőjére vezethető vissza:

- már a kezdetektől gyenge és szétszabdalt munkavállalói érdekképviselő;
- az előző ponttól sem függetlenül: alacsony, sőt csökkenő tagság/lefedettség, ami párosul a szakszervezetek iránti bizalomvesztéssel;
- a szociális partnerek egyértelmű finánciális függése az állami adminisztrációtól;
- hiányzó középszintű (ágazati) tárgyalások; valamint
- az állam (illetve a nemzeti szintű megegyezések) direkt támogatása az EU részéről.¹²

Ágazati szintű érdekképviselő. A három szint közül az ágazati szintű érdekképviselő a leggyengébb ma a régióban. A kollektív szerződések kimagaslóan alacsony száma a középszintű egyeztetések irrelevanciáját bizonyítja (lásd a 3. táblázatot), súlyosbítva mindez a tényvel, hogy a középszintű jogi és intézményi struktúrák többnyire hiányosak. Közép-Kelet-Európában a Munka Törvénykönyve általában hallgat az ágazati szintről, helyette „magas(abb) szintű” egyeztetésekről szól. A kollektív szerződéseket ráadásul rendszerint nem ágazati, hanem vállalati szinten ellenjegyzik. Az EU ugyan jelentős figyelmet fordított e szint megerősítésére, mint a jellemzően legerősebb érdekegyeztetési fórum az EU országokban, az eredményesség azonban kétséges. A kollektív szerződések a munkavállalóknak csak 8 és 30 százalék közötti részét fedik le. Ráadásul a létező ágazati szintű kollektív megállapodások többnyire nem többek, mint a nemzeti szintű megegyezések reprodukciói. Általánosságban: a középszintű megállapodások minimum standardokat rögzítenek, gyakran egyszerű minimálbér megállapodásokra redukálódva. A viszonylagos jelentéktelenségük miatt egyelőre nehezen képzelhető el, hogy az ágazati szintű megállapodások átfogóbbak, tartalmasabbak legyenek a jövőben, így például, hogy a termeléshez kapcsolódó kérdéseket szabályozhatnák.

12 Az EU számára ez volt az egyetlen lehetséges megoldás arra, hogy a betelepülő külföldi beruházók ne saját kényük-kedvük szerint alakíthassák a bér- és egyéb tárgyalásokat.

3. táblázat. Szakszervezeti tagság (a munkavállalók százalékában) és lefedettség (kollektív szerződések által) néhány kiválasztott országban

| | Tagság, 1990 | Tagság, 2000 | Lefedettség, 1990 | Lefedettség, 2000 |
|--------------|--------------|--------------|-------------------|-------------------|
| Csehország | 46 | 27 | n.a. | 25+ |
| Magyarország | 63 | 20 | n.a. | 30+ |
| Írország | 51 | 38 | n.a. | n.a. |
| Olaszország | 39 | 35 | 80+ | 80+ |
| Hollandia | 25 | 23 | 70+ | 80+ |

Forrás: OECD (2004)

Megjegyzés: a + jelek alsó becslést jelentenek.

Vállalati szintű megegyezések. A legalsó szintű egyeztetések karakterét a privatizáció és a multinacionális vállalatok betelepülése alakította a leginkább a régióban.¹³ A privatizáció nem egyszerűen a tulajdonjogok újraosztását jelenti, hanem a meghatározó formáló erő a munkapiaci viszonyok alakításában is. A privatizáció nem segítette elő a kontinentális Európa nyugati felére jellemző ágazati érdekegyeztetést, helyette inkább a vállalati szintű megállapodásoknak kedvezett, ezzel is a dereguláció irányába terelve a kelet-európai munkapiacot. Míg azonban a privatizáció önmagában nem feltétlenül jelenti a munkakapcsolatok átrendeződését, a külföldi közvetlen beruházások a kapcsolatok teljes újraformálását eredményez(het)ik. A munkahegyi egyeztetések megerősödése – szemben az ágazattal – valójában éppen az FDI jelentős mennyiségű megjelenéséhez köthetők. Ez a tőkebehozatal ugyanis nem egyszerűen új menedzsment-kultúrát, know-how-t vagy termelési technológiát honosított meg a régióban, hanem új humán erőforrás-menedzsmentet is. A betelepülő vállalatok származási országoként eltérő munkaadói-munkavállalói kapcsolatrendszert hoztak magukkal, ezért vállalatról vállalatra nagymértékű a szóródás a kapcsolatok mikéntjének alakulásában. Ez a tendencia természetesen kedvező lehet a pluralista (mint Nagy-Britannia) rendszerekben, ám annál kevésbé szerencsés az egységes megoldásokat szorgalmazó neokorporatista rezsimekben.

Európa nyugati felén a munkaadók maguk is érdekeltek voltak a bér- és egyéb megállapodások tető alá hozásában, ami megkönnyítette és felgyorsította a szociális paktumok életre hívását. A munkaadók ott gyakran maguk mentek elébe a verseny jelentette kihívásoknak, és támogatták a szervezett decentralizációt. Erre azonban nem volt szükség Közép-Kelet-Európában. A gyengén szervezett, olcsó és képzett munkaerő egyszerűen szükségtelessé tette a társadalmi paktumokat, és ezzel együtt a szociális partnerek közötti széles körű megállapodásokat. A multik éppen azért jöttek nagy kedvvel a régióba, mert ott biztosítottak látták piaci pozícióikat. A külföldi közvetlen tőke megjelenése ezért egyértelműen a helyi szintű béralkuk felé mozdította el Közép-Kelet-Európa alkurendszerét. Mindez azonban korántsem jelenti azt, hogy ezek az országok az angolszász munkapiaci modellt követnék.

A rövid országtanulmányok, majd az azt követő, az érdekegyeztetés három szintjét taglaló elemzés azt a célt szolgálták, hogy megmutassák: a régió két országában

¹³ A kilencvenes évek magyar privatizációs gyakorlatáról lásd Csáki (2000).

hiányoznak azok a neokorporatista elemek és struktúrák, amelyek felhasználásával az EU több gazdaságában korábban lehetővé vált a munkapiaci viszonyok újradefiniálása, főként társadalmi paktumok segítségével. Talán nem túlzás azt állítani ezért, hogy Közép-Kelet-Európa átalakuló és frissen csatlakozott országaiban nem látszik jele annak, hogy valamiféle konvergencia létezne a munkapiaci viszonyokban, hogy azok egyértelműen közelítenének az EU standardjaihoz – legalábbis olyan formán nem, hogy azok alkalmasak volnának tartósan is társadalmi paktumok megkötésére és alkalmazására.

Ráadásul a cseh és a magyar munkapiacok, illetve a béralkuk rendszere jóval decentralizáltabb nyugat-európai társaikénál (a decentralizáció mértékét mutatja a 4. táblázat). Thelen (2001:80) szerint a legfőbb különbségek a piacgazdaságok két ideáltípusa – a koordinált kontinentális európai és a liberális (szegmentált) angolszász – között abban ragadható meg leginkább, hogy „milyen mikro-szintű stratégiák formájában reagálnak a munkavállalók a verseny támasztotta újszerű kihívásokra.” Következésképpen a két elemzés alá vont közép-kelet-európai országban sem lehet meglepő, hogy az ipari kapcsolatok alakulása, intézményesülése sokkal inkább a liberális angolszász rendszerre hasonlít, amiben a döntések legfőbb helye a vállalat, és az e fölötti szintek – különösen az ágazati szint – fejletlenek. Sőt Közép-Kelet-Európa kis, nyitott gazdaságaiban a verseny talán még intenzívebb, mint a brit piacokon. A magánvállalkozások ezért kompetitív előnyre kívánnak szert tenni egymással szemben is – gyakran éppen a bérköltségek lefaragásával, ami ellehetetleníti a koordinált béralkukat. Különösen így van ez a külföldi tulajdonú vállalatok esetében. Csakhogy miközben Nagy-Britanniában, de akár az USA-ban is, legalább a vállalati szintű egyeztetések rendszere viszonylag fejlett, Közép-Kelet-Európában a jelentős dereguláció ellenére (vagy talán éppen amiatt) vállalati szinten sem jött létre a béralkuk kifejlett struktúrája.

4. táblázat. A centralizáció és a koordináció foka néhány országban

| | Centralizáltság, 1990–94 | Centralizáltság, 1995–2000 | Koordináció, 1990–94 | Koordináció, 1995–2000 |
|----------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Csehország | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Magyarország | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Írország | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Olaszország | 2 | 2 | 3 | 4 |
| Hollandia | 3 | 3 | 4 | 4 |
| Nagy-Britannia | 1 | 1 | 1 | 1 |

Forrás: OECD (2004)

Megjegyzés: 1: deregulált és koordináció-mentes; 5: központosított és magas fokon koordinált

A valóság az, hogy még az ún. liberális piacgazdaságokban is a munkavállalók igyekeznek stabil és tervezhető viszonyokat teremteni foglalkoztatáspolitikájukban. Vagyis az a tény, hogy magasabb szinteken nem működik vagy nem eléggé fejlett a szociális párbeszéd, még nem jelenti azt, hogy a munkaadók ne kezdeményeznének tárgyalásokat a foglalkoztatottakkal a bér- vagy egyéb szolgáltatásokról. Az angol-



szász rendszerekben is szükségét érzik a munkáltatók, hogy a verseny ellen megfelelő módon védekezzenek, például azzal, hogy biztos, kiszámítható karrierutat nyújtanak munkavállalóiknak, ami a bérezésben is érezteti hatását, vagy képzések formájában növeli a dolgozó piaci értékét. Ugyanakkor tény az is, hogy a szakszervezeteknek vajmi kevés beleszólásuk van a tárgyalásokba, azok ugyanis egyéni alapon történnek: a munkaadó és az egyes munkavállaló között. A liberális piacgazdaságokban tehát a humán erőforrás-menedzsment előtérbe kerülésével a rugalmasság és a vállalati szintű stabilitás mint követelmények jól megférnek egymás mellett.

Magyarországról azt tartják, hogy a térség egyik leginkább decentralizált munkaerőpiacát és alkarendszerét működteti. Neumann (2002) kiváló tanulmányában megmutatta, hogy az országban a munkavállalók – szemben a liberális angolszász rendszerrel – elhanyagolható mértékű befolyással bírnak munkahelyükön. Számokkal: a bérdifferencia a szervezett és a nem szervezett munkásokat foglalkoztató cégek között Magyarországon csak mintegy 3–5 százalék, míg az USA-ban ez az érték több mint 10 százalék. A szervezett munkavállalók egyetlen eredménye a vállalaton belüli bérdifferenciák szűkítése.

Amit Magyarországon, illetve Csehországban találunk tehát, az egy erőteljesen deregulált munkaerőpiac, illetve béralkrendszer. Csakhogy az egyezkedések nem egyszerűen decentralizáltak, hanem – angolszász összevetésben is – fejletlenek. A „dereguláció” mint kifejezés a kontinentális európai zsargonban egyfajta szitokszó, holott az nem feltétlenül jelenti az érdekvédelem teljes hiányát. Inkább a partnerek egy másfajta viszonyát vetíti előre, ahol a hangsúly az egyéni egyezségeken van, szemben a kollektív megállapodásokkal. E felismerés különösen akkor bír jelentőséggel, ha elismerjük: a dereguláció önmagában még nem hoz létre az egyéni elégedettségre alapozó angolszász-típusú foglalkoztatáspolitikát, illetve béralkendszert.

Zárszó

A szociális partnerség felvirágoztatása és vele a társadalmi paktumok újjáélesztése több európai országban is segítette az euróra való átállásban a kilencvenes években. Közép-Kelet-Európa országainak politikusai és szakértői is szinte egyöntetűen azon a véleményen vannak, miszerint a bérek középtávú alakulásáról és a gazdasági teljesítmények elosztásáról döntő széles körű megegyezés nagymértékben javítaná az esélyét a fiskális konvergencia kritériumok mielőbbi és hiteles teljesítésének.

Miközben tény, hogy számos európai ország használta sikerrel a társadalmi paktumokat az elmúlt másfél évtizedben, ebben az írásban amellet érveltem, hogy Magyarországon és Csehországban nincsen esélye annak (vagy csak minimális), hogy egy széles körű és hiteles összefogást felmutató megegyezés jöjjön létre. A régióban ugyanis nem szület(het)tek meg azok a neokorporatista rendszerek, amik Nyugat-Európában keretet adtak a társadalmi paktumok létrejöttének. Az itt meghonosított struktúrák nem kedveznek a tartós és távlati megegyezéseknek. Az állam túlságosan is erős (nemritkán erőszakos és arrogáns), a szakszervezetek többnyire

gyengék és szétszabdaltak, a munkavállalókat pedig semmi nem szorítja arra (most még), hogy tárgyalóasztalhoz üljenek.

Nem azt állítom, hogy egy társadalmi paktum ne volna hasznos és kívánatos a két országban. Azonban megvalósulásának esélye rendkívül kicsi.

A politika ugyanis továbbra is permanens szavazatszerző (költekező) akcióit szervezi, a szociális partnerek (ha tetszik nyomásgyakorlók) pedig egyelőre még híján vannak annak a felismerésnek, hogy mindez az ő kontójukra történik. A közös érdek felismerése nélkül pedig nem várható kollektív cselekvés. Megkockáztatható ezért: Magyarországon és Csehországban a kormány, a munkavállalók és a munkaadók háromoldalú átfogó társadalmi paktumának valószínűsége ma rendkívül kicsi. Holott az ír példa már csak azért is releváns, mert a nyolcvanas évek derekáig legalább annyira gyenge és szétforgácsolt szociális partnerség működött az országban, mint ma a két közép-kelet-európai országban. Olaszország is képes volt megfelelő ütemérzékkel rendszert váltani a munkavállalói-munkaadói kapcsolatokban. A szociális partnerekkel az oldalukon az ír és az olasz kormányok azután már bátran felvállalhatták a reformokat – anélkül, hogy a hatalomból való kiszavazástól kellett volna rettegniük.

Felhasznált irodalom

- Aguilera, Ruth V. és Adina Dabu (2005): „Transformation of employment relations systems in Central and Eastern Europe”, *The Journal of Industrial Relations*, 47:1, 16–42. o.
- Allsopp, Christopher és Michael J. Artis (2003): „The assessment: EMU, four years on” *Oxford Review of Economic Policy*, 19. évf, 1. szám, 1–29. o.
- Avdagic, Sabina, Martin Rhodes és Jelle Visser (2005): „The emergence and evolution of social pacts: a provisional framework for comparative analysis.” *European Governance Papers N-05-01* szám.
- Benczes István (2004): „Az európai pénzügyi integráció súlypontváltásai” *Társadalom és Gazdaság*, 2. szám, 159–175. o.
- Bruszt László, Oblath Gábor és Tóth András (2003): „Összehangolt cselekvés”, *Népszabadság*, szeptember 27.
- Cox, T M és B Mason (2000): „Interest groups and the development of tripartism in East Central Europe”, *European Journal of Industrial Relations*, 6:3, 325–347. o.
- Csaba László (2005): „A lebegtetés és következményei” *Figyelő*, október 13–19.
- Csaba László (2002): „Transformation as a subject of economic theory” Megjelent: Frank Bönker, Klaus Müller és Andreas Pickel: *Postcommunist transformation and the social sciences: cross disciplinary approaches*. Rowman and Littlefield, 39-53. o.
- Csáki György (2000): „About privatisation in Hungary” Megjelent: Csáki Gy., Diczházy B. és Machers Á.: *Privatisation in Hungary*, 7–32. o.

- Ebbinghaus, Bernhard (2004): „The changing union and bargaining landscape: union concentration and collective bargaining trends”, *Industrial Relations Journal*, 35:6, 574–587. o.
- European Commission (2002): *Industrial relations in Europe, 2002. Employment and Social Affairs*, május.
- Hancké, Bob és David Soskice (2003): „Wage-setting and inflation targets in EMU” *Oxford Review of Economic Policy*, 19. évf, 1. szám, 149–160. o.
- Héthy Lajos (1993): „Az új demokráciák törékeny tripartizmusa”, *Szociológiai Szemle*, 3–4. szám, 3–18. o.
- Hyman, Richard és Carola M. Frege (2002): „Editorial - Special theme: Central and Eastern Europe – inventing industrial relations, ten years on”, *European Journal of Industrial Relations*, 8:1, 5–10. o.
- Iankova, Elena (2002): *Eastern European capitalism in the making*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Iankova, Elena és Lowell, Turner (2004): „Building the New Europe: western and eastern roads to social partnership”, *Industrial Relations Journal*, 35:1, 76–92. o.
- Jacoby, Wade (2002): „Talking the talk and walking the walk: the cultural and institutional effects of Western models” Megjelent: Bönker, F., K. Müller és A. Pickel: *Postcommunist transformation and the social sciences. Cross-disciplinary approaches*. Rowman and Littlefield Publishers, Inc. Lanham, Boulder, New York, Oxford, 129–152. o.
- Ladó Mária (2002): „Industrial relations in the candidate countries”, www.eiro.euroworld.ie
- Mailand, Mikkel és Jasper Due (2004): „Social dialogue in Central and Eastern Europe: present state and future development”, *European Journal of Industrial Relations*, 10:2, 179–197. o.
- Ladó Márta (2000): „Szociális párbeszéd az Európai Unióban” Megjelent: Blahó A: *Tanuljunk Európától*, 146–160. o.
- Laki Mihály (2003): „A hollandoknak sikerült” *Népszabadság*, november 8.
- Losoncz Miklós (2005): „Az EU-tagság magyar gazdaságpolitikával szembeni kihívásai” *Európai Tükör* X. évf, 10. szám, 3–25. o.
- Martin, Roderick és Anamaria Cristescu-Martin (2004): „Consolidating segmentation: post-Socialist employment relations in Central and Eastern Europe”, *Industrial Relations Journal*, 35:6, 629–646. o.
- Martin, Roderick és Anamaria Cristescu-Martin (2003): „Employment relations in Central and Eastern Europe in 2002: towards EU accession”, *Industrial Relations Journal*, 34:5, 498–509. o.
- Myant, M, B Slolock és S Smith (2000): „Tripartism in the Czech and Slovak Republics”, *Europe-Asia Studies*, 52:4, 723–739. o.
- Neumann László (2002): „Does decentralized collective bargaining have an impact on the labour market in Hungary?” *European Journal of Industrial Relations*, 8:1, 11–31. o.

- O'Donnell, Rory és Colm O'Reardon (2000): „Social partnership in Ireland's economic transformation” Megjelent: Giuseppe Fajertag és Philippe Pochet: Social pacts in Europe. ETUI és OSE, 237–256. o.
- OECD (2004): Employment Outlook, Paris.
- Ost, David (2000): „Illusory corporatism in Eastern Europe: neoliberal tripartism and postcommunist class identities” Politics and Society, 28. évf, 4. szám, 503–530. o.
- Palánkai Tibor (2001): „Az euró és bevezetésének feltételei” Magyar Tudomány, 4. szám, 407–421. o.
- Regini, Mario (2003): „Tripartite concertation and varieties of capitalism”, European Journal of Industrial Relations, 9:3, 251–264. o.
- Regini, Mario (2000): „Between deregulation and social pacts: the responses of the European Economies to Globalization.” Politics & Society, 28. évf, 1. szám, 5–33. o.
- Soskice, David (1990): „Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrialized countries”, Oxford Review of Economic Policy, 6. évf, 4. szám.
- Thelen, Kathleen (2001): „Varieties of labor politics in the developed democracies” Megjelent: Hall, P. and D. Soskice: Varieties of capitalism. Oxford University Press, 71–103. o.
- Traxler, Franz (1995): „Farewell to labour market associations? Organized versus Disorganized decentralization as a map for industrial relations.” Megjelent: Crouch, C. és F. Traxler: Organised industrial relations in Europe: what future?
- Wolinetz, Steven B. (2001): „Modell Nederland. Social partnership and competitive corporatism in the Netherlands” Megjelent: Bermeo, N.: Unemployment in the new Europe, Cambridge University Press, 245–267. o.

KEMÉNY LÁSZLÓ

A globálisan integrált világ energetikai problémái

Minőségi fordulat érlelődik a világban az energia forrásait és hordozóik hasznosítását illetően. Kitüntetett szerepet játszhat e vonatkozásban a 2006-os év. Nem lehet véletlen, hogy szinte napra azonos időben hozta nyilvánosságra Bush amerikai és Putyin orosz elnök országaik új energiastratégiáját. Konceptiójukból kiderül, hogy olyan folyamatok indultak be, amelyek előrevetítik az energiahordozók tekintetében a gáz- és olajkor végét, és egyúttal új verseny kezdetét a globális energiapiaccon. Olvasva a különböző tudományos közleményeket az energiahordozók várható tartálékairól és az alternatívákról, egyre erőteljesebben fogan meg az a gondolat, hogy Oroszországban történelmi elhatározásra jutottak. Minél gyorsabban fel kell használni a rendelkezésre álló – főként olaj- és földgáz- – tartalékokat, mert az új energiahordozók olyan intenzitással lépnek a helyükbe, hogy néhány évtized múlva már nem is lesz rájuk szükség.

Úgy léptünk az új évbe, hogy január elsején, vasárnap, magyar idő szerint 13 óra 54 perckor a Gazprom orosz földgázipari óriás elzárta az Ukrajnát ellátó gázvezetékét, mert az orosz-ukrán üzleti vitában nem tudtak megegyezni a földgáz áráról. Annak bizonyításaként azonban, hogy az árviata mögött Oroszországnak a nyugati integrációba, az Európai Unióba törekvő Ukrajnával szembeni geostratégiai nyomásgyakorlása húzódik meg, az ukránok érzékelhetően megcsapolták az európai tranzit-gázvezetékeket. Mindennek következményeként az Európai Unió országai is megéreztek, hogy az energiaellátás területén milyen gazdasági és politikai természetű függőségek, veszélyeztetettségek léteznek. Bár az orosz-ukrán „párviadal” három nap alatt – mintha mi sem történt volna – lerendeződött, és Európa gázellátása rendben folytatódott, az érintett országok kormányainak és lakosságának döbbenete azóta is tart. Brüsszelben az EU energiaellátását koordináló bizottság válságtanácskozásra jött össze, regionális és országokon belüli válságstábok üléseznek: kiderült, hogy nincs senki felkészülve az energialánc bármilyen – politikai, gazdasági, technikai, esetleg kriminalisztikai vagy éppen meteorológiai – okból történő tartós megszakadásának kivédésére, s főként biztonságos alternatív helyettesítésére. Többen – talán politikai előítéletektől vezérelve – az oroszoktól való függőségben keresik a bajok forrását, de a reálistan és távlatokban gondolkodók már rájöttek, hogy a kölcsönös egymásrautaltság korában tudomásul kell venni az eltérő érdekeket, és azok érvényesítését a partnerségi bizalom mentén, a mindenki számára elfogadható előnyös együttműködésben lehet csak elérni. A történetek – így vagy úgy – energiapolitikájuk újragondolására készítetik a világ valamennyi országát: a termelőket éppúgy, mint a nagy felhasználókat.

George W. Bush az unió helyzetéről elmondott hagyományos beszédében új energiapolitikát javasolt az USA-nak. Ennek lényege kettős: a közel-keleti – és általában

– a kőolajimport csökkentése 2025-re 75 százalékkal; az alternatív üzemanyagok – különösen az etanol – kifejlesztése és versenyképessé tétele. A közel-keleti olajfüggéstől történő megszabadulás szoros összefüggésben áll a mostani iraki helyzetről, az iráni nukleáris törekvésekről és a terrorizmus veszélyéről alkotott amerikai politikai értékeléssel; az alternatív energiahordozókra vonatkozó új stratégia pedig a versenyképesség, az amerikai világelsőség megőrzésével indokolt.

Vlagyimir Putyin ugyancsak január végén fejtette ki nézeteit, többek között az energiapolitikára vonatkozóan is, a már szintén hagyományosnak mondható évnnyitó beszélgetésén, a nemzetközi és a hazai sajtó mintegy ezer képviselője előtt. A különböző indíttatású kérdésekre adott válaszaiból három lényegi elem bontható ki. Oroszország piacgazdaság, és az ennek megfelelő árakat érvényesíti minden világgpiacra szánt terméke – így a gáz és az olaj – esetében is. Mindent elkövet annak érdekében, hogy megőrizve a szállítások biztonsága és pontossága iránti bizalmat, diverzifikálja jelenlétét ezekkel a termékekkel a világgpiacra. Az energiaellátást illetően – a hagyományos energiahordozók (szén, gáz, olaj stb.) és az új „alternatív” források terén is – minden szempontból a világgpiacra meghatározó központi helyet foglaljon el.

Az amerikai elnök – miként washingtoni megfigyelők fogalmaznak – „energiaforradalmat” kínál az eddig az amerikai illetőségű multinacionális vállalatok által vezérelt globális energiahasznosításban. Ebbe beletartozik, hogy csökkentik a régió olajimportját, a tervek szerint 2025-ig 5 százalékra. 2005-ben az USA volt a világ legnagyobb olajvásárlója, kétszer annyit importált, mint a második helyezett Japán. Az importcsökkentés mögött az az elképzelés is meghúzódik, hogy sokkal kevesebb nyersolajat és olajszármazékot használjanak a közlekedésben és a háztartásokban. Jelenleg a világ olajtermelésének az egytizedét az amerikai utakon robogó gépkocsikban „égetik” el. De a világ közlekedése használja el a kitermelt olaj 70 százalékát, és a közlekedés energiaszükségletének 92 százalékát az olaj biztosítja. Ha nem következik be valóban forradalmi fordulat az energiaforrások és a felhasználás tekintetében, akkor egyes számítások szerint, a jelenlegi technológiát figyelembe véve, nem lehet majd annyit termelni, amennyire szüksége lenne a világnak. Amerika eddig is számos alternatív energiahordozót, üzemanyagot, ipariolaj-helyettesítőt (vízenergia, bioenergia származékok, szél, nap, atomenergia stb.) próbált ki és használni is elég jelentős hatékonysággal. Most Bush elnök azzal, hogy bejelentette: Amerika „túllép az olajalapú gazdaságon”, a helyzet komolyságát támasztotta alá. Véltetően fontos technológiai áttörés előtt áll a világ, ennek mibenlétét azonban még nem ismerhettük meg. Bár a Nobel-díjas Oláh György a Népszabadságnak adott interjújában (2006. január 18.) éppen azt a könyvét ismertette, amelyben a metanol alapú gazdaságról értekezik. A professzor azt állítja, hogy „a szénhidrogének végül kifogynak, de az árak még azt megelőzően elviselhetetlenül magasra emelkedik majd. Rövid és hosszú távon egyaránt a metilalkohol lehet a megoldás”. A tudomány számára még az a kérdés vár megoldásra, hogy miként lehet a metilalkoholt (metanolt) energiatárolásra felhasználni. A metanol alapú gazdaságról, két éve egyik budapesti előadásában, más összefüggésben is beszélt Oláh György. Akkor, arra a kérdésre, hogy az USA miért nem írja alá a kiotói klímajegyzőkönyvet, azt a választ adta,



hogy azért, mert rövidesen nem lesz probléma a levegőbe kerülő szén-dioxiddal. Most az interjúban is megerősítette, hogy „hosszabb távon az sem kizárt, hogy a légkörből vonjunk ki nagy mennyiségű szén-dioxidot, ... a metilalkohol-gyártás a megoldás – egész egyszerűen ez a legjobb módja a széndioxid-tárolásnak”. A megoldásra tehát várni kell, de egyes reménykedők már megelőlegezik, hogy Bush elnök az üzemanyag-függőség távlati bejelentésével együtt „virtuálisan” a kiotói klímajegyzőkönyvet is aláírta.

Putyin elnök ezt a jegyzőkönyvet már jóval korábban valóságosan is aláírta, és láthatóan a globálisan integrált világ energiaproblémáit és ezekkel kapcsolatban Oroszország szerepét és lehetőségeit másként fogja fel, mint amerikai kollegája. Nemcsak a nemzetközi sajtóbeszélgetésen elhangzott látványos bejelentései, hanem már az ukránokkal folytatott polémiában vállalt nyilvános szereplései is arra utalnak, hogy az orosz vezetésnek kész tervek állnak a rendelkezésére. Az utóbbi hetek eseményei pedig arról győznek meg, hogy Moszkva olyan energetikai stratégiát készül megvalósítani, amely rendszerszerű hatással lesz a világ geopolitikai viszonyaira is. Expanzió indult meg mind az olaj és a földgáz; mind a nukleáris, vízi és egyéb erőműi villamos energia termelése, hazai hasznosítása, szállítása és exportja területén.

Olvasva a különböző tudományos közleményeket az energiahordozók várható tartalékairól és az alternatívákról, egyre erőteljesebben fogan meg az a gondolat, hogy Oroszországban történelmi elhatározásra jutottak. Minél gyorsabban fel kell használni a rendelkezésre álló – főként olaj- és földgáz- – tartalékokat, mert az új energiahordozók olyan intenzitással lépnek a helyükbe, hogy néhány évtized múlva már nem is lesz rájuk szükség. Belátható időben még magas áron, jó feltételekkel lehet nagy mennyiségben értékesíteni a gázt és a kőolajat. Belföldön ennek következtében gazdasági és szociális felzárkózás érhető el a legfejlettebb világ szintjére, külföld felé pedig a szállítási útvonalak és feltételek átrendezésével a geopolitikai környezet változtatható az ország javára.

Az orosz „energiaforradalomnak” a másik oldalát pedig jól szemlélteti a Föderáció 2006–2015 közötti űrkutatási programja beharangozójának a címe: „A világűr – a mi kőolajunk”. Tartalmilag ez arra utal, hogy a továbbiakban elsősorban gazdasági célokat követnek az űrkutatásban: amely az energiaforrásokat tekintve a geológiai feltárások elősegítését; az űrhajók (és más jellegű rakéták!) számára kikísérletezett üzemanyagok polgári hasznosítását; és a Holdon talált hélium-3 izotóp folyamatos kitermelésére bázis és szállító kapacitás kiépítését jelenti.

A teljesség igénye nélkül tekintsünk át az erre a stratégiaváltásra utaló néhány – különösen a geopolitikát érintő – eseményt. Oroszországban a '90-es évek elején közel 40 ezer „billegő fejű” olajkút rozsdásodott munka nélkül. 2005-ben azonban már 478 millió tonna kőolajat hoztak felszínre, és ez a mennyiség folyamatosan emelkedik is, mintegy 500 millióra a következő években. Jelenleg nincs elég piac ennek a mennyiségnek a gazdaságos értékesítésére. A Transznyefty vezetője, Szemjon Vajnstok arról tájékoztatta a sajtót, hogy az orosz kőolajat szinte teljes egészében nyugatra adják el, de ma már új piacokat keresnek, mert szükség van a szállítási útvonalak diverzifikálására.

Az orosz államfő, ezzel is kapcsolatos, jelentős külföldi körutakon vett részt 2005 utolsó heteiben. Először Törökországban Erdogan miniszterelnökkel és Berlusconi olasz miniszterelnökkel közösen hozták működésbe a „Kék folyam” elnevezésű új gázcsővezeték a Fekete-tenger kikötővárosában, Samsunban. Az 1987 óta Törökországba szállított 130 milliárd köbméter földgáz az eddigi csövön Ukrajnán, Moldávián, Románián és Bulgárián keresztül jutott a címzetthez. Az új, 2000 méterrel a tenger alatt futó vezeték jelentősen megrövidíti az utat és olcsóbbá teszi a szállítást, hiszen nem kell tranzitdíjat fizetni. A vezeték teljes hossza 1213 kilométer, és az olaszokkal kötött megállapodások alapján rövidesen leágazik a Dél-Balkánra és Olaszország felé, majd később más dél-európai országokba és Izrael felé is. A tervezett teljesítményét 2010-ben éri el, amikor évi 16 milliárd köbmétert szállít majd, és teljesíti 25 év alatt a törökökkel kötött szerződés szerinti 365 milliárd köbméter földgáz leszállítását. Meg kell jegyezni, hogy a közelmúltban nyitották meg hivatalosan a Baku–Ceyhan kőolajvezeték grúziai szakaszát, amelyen szintén közvetlenül Törökországba történne az azeri olaj szállítása, de ebben az esetben Oroszországot megkerülve. Az oroszok azonban ma már nagy nyugalommal szemlélik ezeket az eseményeket, mert tudják, hogy az azeri, a kazahsztáni és a türkmén olaj- és gázki-termelés is gyorsan növekszik, és az orosz infrastruktúra már nem tudja a megnövekedett mennyiséget kiszolgálni. Az orosz kormányt ezzel összefüggésben más izgatja: szeretnék elkerülni, hogy a grúziai csővezetékük védelmére az Egyesült Államok katonai támaszpontot létesítsen.

Azért is fontos az orosz-török tengeralatti vezetéknek az üzembe helyezése, mert – miként Hrisztyenko ipari és energetikai miniszter a vezeték átadási ünnepségén bejelentette – ugyanezzel a különleges technológiával kívánják megvalósítani a Balti- és az Északi-tenger alatt annak az Észak-Európa gázvezetéknek az építését, amelyik az orosz partot a némettel köti össze közvetlenül, ugyancsak kikerülve a korábbi tranzitországokat, Ukrajnát, Lengyelországot, illetve a balti államokat. Az első csöveket azóta lefektették, bizonyítván, hogy az új német kormány is felvállalta ezt a geostratégiai átrendezést. Nekik is érdekükben áll a német partról tovább vinni a vezetékeket Franciaországba, Spanyolországba, Angliába és másfelé.

Putyin elnök ennek a sikernek a tudatával utazott Dél-Koreába, ahol Pusanban részt vett az APEC-országok 13. csúcsertekezletén. Ezt követően tárgyalt Szöulban, majd Tokióban, és közben találkozott a kínai vezetőkkel is. Mindez arról szól, hogy a délkelet-ázsiai országok egyre nagyobb érdeklődést mutatnak az orosz olaj és gáz importja iránt. Jelenleg a szállítások vasúton történnek, de már döntés született arról, hogy a Gazprom gázvezetéseket épít ebben a régióban. Ezeknek a vezetékeknek a feladata lesz évi 20–30 milliárd köbméter szibériai gáz eljuttatása Kínába; a többi délkelet-ázsiai térséget és az észak-amerikai pedig főként a Szahalin-2 projekt keretében, a koviktinszki feltárásokból látnák el. A japán miniszterelnökkel folytatott tárgyalások egyik témája a közös érdekeltségben készülő tervek szerinti csővezeték-rendszer kiépítése volt, amely Kelet-Szibériából a Csendes-óceán partjáig vinné a gázt, majd onnan tovább minden irányban a tengerek és az óceán alatti vezetékeken, valamint vasúton Kína, Japán, Dél-Korea és Észak-Amerika felé.



Az utóbbi hetekben már napvilágot látott az a terv is, amely még egy stratégiai útvonalat nyitna meg: gáz- és olajvezeték építéséről kezdődtek tárgyalások Iránon, Pakisztánon keresztül Indiába.

Ez az új orosz stratégia jelentősen megnövelné és diverzifikálná a piacokat; csökkentené a tranzit-függőségeket és megváltoztatná az eddigi szállítási útvonalakat, s ezzel együtt a politikai és gazdasági kapcsolatok mélyülésén keresztül a geopolitikai viszonyokat. Az Oroszország körüli államoknak újra kell gondolniuk hozzáállásukat ehhez a megváltozott stratégiához. Az oroszok csak világpiaci áron hajlandók szállítani; kizárva az eddigi bartert a tranzitért cserébe. Ha pedig ezt nem fogadják el az eddigi tranzitországokban – pl. Ukrajnában –, és „kisajátítják” az Európának szánt kőolajat, gázt, akkor a továbbiakban nem rajtuk keresztül látják el Európát. Putyin a moszkvai televízió nyilvánosságát felhasználva magyarázta el a világnak, hogy a tenger alatt szállított gáz ára Nyugat-Európa számára jóval olcsóbb lesz, hiszen nem terhelik tranzitdíjak; az ukránok pedig az általuk felvállalt európai piacgazdasági normák szerint gazdálkodhatnak a továbbiakban. Miután ezek a stratégiai jellegű változások jelentősen átrendezhetik a gazdasági fejlődés geopolitikai hátterét, prognosztizálható a folyamatos nemzetközi konzultációk sorozata, és a piacok átalakulása, az árak jelentős mozgása.

Az orosz stratégia másik lényegi fejezete – az amerikai bejelentésekhez hasonlóan – az alternatív energiaforrások megtalálása és használatba vétele. Oroszországban jelenleg is meghatározó a vízenenergia, a vízi erőművek és az atomenergia teljesítménye, különösen a villamosenergia-termelésben. Kevésbé használatosak más jellegű – pl. bio- és szél-, vagy napenergia – források. Az utóbbi időben nyilvánosságot kapott programokban nem is lehetett találkozni ezek fokozottabb felhasználására vonatkozó elképzelésekkel. Sokkal nagyobb visszhangja volt annak a tervnek, amelynek a komolyságát és megalapozottságát jelzi, hogy maga Putyin elnök jelentette be: Oroszország azt tervezi, hogy a Holdon üzemeltetést épít a hélium energiaforrásként hasznosítható izotópjának kitermelésére. Azt is hozzátette, hogy ez egy olyan energiaforrás, amellyel az egész világ rohamosan növekvő energiaszükségletét hosszú távra biztonságosan ki tudják elégíteni.

Miről is van szó? Nyikolaj Szevasztyijánovnak, az Energija úrkonzern elnökének magyarázata szerint, a hélium-3 a közönséges hélium radioaktív izotópjá, amelyet magfúzióval lehet hasznosítani. Ideális nukleáris üzemanyagként tekinthető, mivel úgy szabadít fel rendkívüli energiát a fúziós reaktorban, hogy az égése során szinte nem keletkezik radioaktív hulladék. Egyes számítások szerint húsz tonna hélium-3 fedezhetné az USA egyévi energiaszükségletét.

Azt nem lehet még teljes biztonsággal prognosztizálni, hogy milyen mértékben valósulnak meg az USA, illetve Oroszország tervei az „energiaforradalom” véghezvitelére. Az energia és az energiapiac gyökeres átrendeződésének folyamata azonban mindenki számára érzékelhetően elkezdődött. A kérdés az, hogy partnerség vagy kíméletlen konkurenciaharc érvényesül majd ebben a folyamatban? Hogyan érinti mindez azokat az országokat és régiókat, amelyek főként fogyasztókként vannak és lesznek is jelen ebben az átrendeződésben. Európa már megérezte a „szelét”, és

késve, nem igazán kompetensen, „hideglelősen” reagált. Még nem késő, hogy az EU felismerje: az energiaellátásnak legalább olyan fontosságot kell tulajdonítani, mint a terrorizmus elleni harcnak. Magyarország – miután az egyik legnagyobb mértékben energiatfüggő ország – különösen érdekelt, és kezdeményezi is, hogy az EU mielőbb kiépítse a feltételeket a tagországok együttműködő és szolidáris energiapolitikája számára. Emellett és ennek keretében saját stratégiával kell rendelkeznie, amely számol az ország történelmileg kialakult sajátosságaival. Semmiképpen nem az energiatfüggőségnek a jelenlegi viszonyok között értelmezhetetlen politikai szembenállásként történő kezelése a stratégia alapja, hanem az együttműködés, a kölcsönös egymásrataltság szükségének a felismerése. Ilyen irányú kezdeményezés valósul meg az orosz Gazprom, a német E.ON és a magyar MOL rendszerszerű együttműködésében a gáz- és kőolajmezők kiaknázásáról, szállításáról, a kereskedésről, a tulajdonlásról stb. történő megállapodásában.

Az energetikai kérdések nemzetközi összefüggéseinek megtárgyalásával kíván foglalkozni a G-8 soros összejövetele Szentpéterváron és az APEC következő, 2006-os csúcsértekezlete Moszkvában. A vendéglátó orosz kormányzat nagy volumenű célokat készül e tanácskozások elé tárni. A jövő útja jórészt attól függ, miként fogadják a többiek – elsősorban az USA és az EU tagországai – az orosz stratégiai kezdeményezéseket és ajánlatokat. A tét a globálisan egymásra utalt világ további egyenjogú együttműködő integrációja, vagy egy olyan új világrend, amelyik visszahozza a feszültségeket, a kiszámíthatatlan következményű szembenállásokat. Biztonsághoz, békéhez, avagy háborúságra vezet-e az energiatforradalom?

SÁGVÁRI ÁDÁM

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége

A tervek szerint 2007-től kezdi meg működését – a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontjára épülve – az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége. Az Unió egyértelmű elkötelezettsége az emberi jogok tiszteletben tartása és aktív védelme iránt az ehhez társuló megfelelő szervezeti keretek kiépítésének fázisába lépett. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogvédelmi rendszeréhez történő – bár az Alkotmány szerződés ratifikációs folyamatának megtorpanása miatt ismét kérdésessé vált – jövőbeni uniós csatlakozás után az európai polgárok közvetlenül kereshetnek a bíróságnál jogorvoslatot. Az Európai Unió politikáinak meghatározása és végrehajtása során érvényesülő koherens alapjogvédelem megteremtéséhez azonban nem elegendő e külső keret, a megfelelő belső demokratikus kontroll kiépítése szükséges.

Az Európai Tanács 2003. decemberi ülésén döntött arról, hogy a bécsi székhelyű Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia) hatáskörének kiszélesítésével létre kell hozni az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét (Fundamental Rights Agency).¹ A közösségi alapjogvédelem rendszere az Európai Bíróság esetjogában lefektetett alapoktól² a normatív jogvédelem maastrichti csíráin³ át az Európai Unió jelen célkitűzéséig – azaz a politikák formálása és a döntéshozatal során teljes mértékben érvényesülő alapjogvédelem kialakításáig – nagy utat tett meg. Az emberi jogok uniós védelme a legjelentősebb változása előtt áll napjainkban. Az Alapjogi Chartát és az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő uniós csatlakozást tartalmazó – bár jövőjében bizonytalan – Alkotmány szerződés, valamint az Alapjogi Ügynökség felállítását célzó törekvések új korszakot nyitnak az uniós jogvédelemben. A Charta – kötelező ereje hiányában is – kétségtelenül a közösségi alapjogvédelem egyfajta zsinórmértéke, „már ma is hitelt érdemlően fejezi ki a közösségi jog általános elveiként védett alapvető jogokat”, áll az Ügynökségről szóló nyilvános konzultációra készített bizottsági dokumentumban is.⁴

1 Az Európai Tanács Elnöksége 2003. december 12–13-i brüsszeli ülésének következtetései.

2 29/69. sz. Stauder kontra Stadt Ulm ügyben (1969), 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel ügyben (EBHT 1970), valamint a 4/73. sz. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben (1974) hozott ítélete

3 Az Európai Unióról szóló Szerződés F.1 cikke (jelenleg EU 6. cikk) – részben átvéve az Egységes Európai Okmány preambulumban már megjelent megfogalmazást – kimondta, hogy az Európai Unió a tagállamok közös értékein, a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és szabadságok tiszteletben tartásán, valamint a jogállamiságon alapul, és hozzátette, hogy az Unió tiszteletben tartja az Emberi Jogok Európai Egyezményében garantált, illetve a tagállamok közös alkotmányos tradíciójából eredő alapvető jogokat, amelyeket a közösségi jog általános alapelveiként tart számon.

4 Az Alapvető Jogok Ügynöksége – nyilvános konzultációra készített dokumentum [COM(2004)693].

Az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság előszeretettel idézi döntései alátámasztására a Chartát.⁵ 2001. decemberi kihirdetésétől 2003 novemberéig az Európai Bíróság előtti eljárásokban például 50 különböző ügyben hivatkoztak rá.⁶ Az Alkotmány szerződés és vele a Charta jövője azonban olyan bizonytalansági tényező, amely különösen fontossá teszi azt a kérdést, hogy a felállítandó Ügynökség miképpen tud hozzájárulni az Unió egyértelmű prioritását képező emberi jogok védelméhez, hol a helye az emberi jogok védelmének rendszerében? Magyarország szemszögéből emellett a kérdés úgy is felmerül: hozzá tud-e járulni a kisebbségek jogainak védelmét erősíteni szándékozó magyar törekvésekhez?

Az Alapjogi Ügynökség arra a paradox helyzetre jelenthet megoldást, amely abból fakad, hogy míg az Európai Unió elvárja a tagállamoktól és a csatlakozni szándékozótól az emberi jogok tiszteletben tartását, és a nemzetközi porondon is az emberi jogok rendíthetetlen védelmezőjeként jelenik meg, addig a politikai kialakításánál és a döntéshozatalnál saját maga nélkülözi az átfogó és következetes alapjogi szemléletet.⁷

Tanulmányom célja az Alapjogi Ügynökség felállításával kapcsolatos legfontosabb kérdések számbavétele. Tevékenységének és struktúrájának bemutatása során kitérek az Ügynökség szerepére az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikkében foglaltakkal kapcsolatban, a harmadik országok irányában kifejtett tevékenységére, a jogalap problematikájára, az Ügynökség tevékenysége által lefedett jogok körére, valamint a duplikáció kérdésére.⁸

Előzmények

A 2003-as európai tanácsi döntés az Alapjogi Ügynökség szükségességéről folyó hosszas polémia végére tett pontot. Az Európai Tanács már 1999-ben, Kölnben felvetette az – Európai Parlament több határozatában is szereplő – Ügynökség gondolatát, és a 2003-as döntést követően is több uniós dokumentum szorgalmazta az Alapjogi Ügynökség létrehozatalát. Így „A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban” címet viselő, 2004. november 4–5-én elfogadott *Hágai Program*⁹, majd a 2004. decemberi Európai Tanács *elnökségi következtetései*¹⁰, a Bizottság *„Stratégiai célkitűzések 2005–2009.*

5 Lásd erről bővebben Szalayné Sándor Erzsébet: Gondolatok az Európai Unió alapjogi rendszerének metamorfózisáról. *Európai Jog*, 2003/2. 9–16. o.

6 Sionaidh Douglas-Scott: The Charter of Fundamental Rights as a constitutional document, *European Human Rights Law Review*, 2004/1. 42. o.

7 Bővebben: J. H. H. Weiler: An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights. Harvard Jean Monnet Working Paper 1/99. 3–7. o.

8 Tanulmányomban az egyszerűség kedvéért az alkotmányjogi terminus technicus alapjog, alapvető jog és az emberi jog kifejezéseket a kisebb-nagyobb tartalmi eltérések ellenére egymás szinonimáiként használom.

9 HL 2005., C 53/1.

10 Az Európai Tanács 2004. december 16–17-i brüsszeli ülésének következtetései.

Európa 2010: Európa megújulására irányuló partnerség – Jólét, szolidaritás és biztonság” című közleménye¹¹, illetőleg az Európai Parlament 2005 májusában elfogadott, „Az alapvető jogok érvényesülésének elősegítése és védelme: a nemzeti és európai intézmények – ideértve az Alapjogi Ügynökséget – szerepéről” szóló jelentése¹² is az Ügynökség létrehozására szólított fel.

A Bizottság néhány hónapos nyilvános vita után két tervezetet dolgozott ki, ezeket 2005. június 30-án tette közzé. Az egyik javaslat az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról szóló tanácsi rendelettervezet, míg a másik az Alapjogi Ügynökség tevékenységének a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre történő kiterjesztéséről szóló tanácsi határozat tervezete.¹³ A tervezetek megvitatása az alapjogi ad hoc munkacsoportban zajlik, amelynek első ülésére 2005 júliusában került sor.

Tanulmányomban először az Alapjogi Ügynökség létrehozatalával kapcsolatos kérdéseket vizsgálom, majd kitérek mandátumának a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre történő kiterjesztésére.

Az Alapjogi Ügynökség tevékenysége

Az Alapjogi Ügynökség a rendelettervezet 2. cikke szerint támogatást és szakmai segítséget nyújt a Közösség, valamint – a közösségi jog végrehajtásával összefüggésben – a tagállamok érintett intézményei számára az alapvető jogok teljes mértékű tiszteletben tartása érdekében, amikor az érintett szervek hatáskörükön belül intézkedéseket hoznak vagy fellépéseiket meghatározzák. E cél érdekében:

a) összegyűjti, tárolja, elemzi és terjeszti a tagállamok, az uniós intézmények, a közösségi ügynökségek, a kutatóközpontok, a nemzeti szervek, a nem kormányzati szervezetek, valamint az érintett harmadik országok és nemzetközi szervezetek által közölt releváns, objektív, megbízható és összehasonlítható információkat és adatokat, ideértve a kutatások és megfigyelések eredményeit is;

b) a Bizottsággal és a tagállamokkal együttműködve módszereket dolgoz ki az adatok európai szintű összehasonlíthatóságának, objektivitásának és megbízhatóságának javítása érdekében;

c) tudományos kutatást és adatfelvételt végez, előkészítő tanulmányokat és megvalósíthatósági tanulmányokat készít, ilyen munkákban részt vesz, vagy támogatja azokat, adott esetben – amennyiben prioritásaival és éves munkaprogramjával összeegyeztethető – az Európai Parlament, a Tanács vagy a Bizottság kérésére is. Szakértői értekezleteket is szervez, és ha szükséges, eseti munkacsoportokat állít fel;

11 COM(2005)12.

12 2005/2007 (INI).

13 COM(2005)280 2005/124 (CNS) [a továbbiakban rendelettervezet] és 2005/125 (CNS) [a továbbiakban határozattervezet].

d) az uniós intézmények, valamint – a közösségi jog végrehajtásával összefüggésben – a tagállamok számára általános témákban következtetéseket és véleményeket dolgoz ki saját kezdeményezésére vagy az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság kérésére;

e) szakértelmét a Tanács rendelkezésére bocsátja, amikor a Tanács az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikkének (1) bekezdése alapján független személyeket kér fel arra, hogy készítsenek jelentést valamely tagállamban fennálló helyzetről, vagy amikor a 7. cikk (2) bekezdése szerinti javaslatot nyújtanak be hozzá, és a Tanács, az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikkének e bekezdése szerinti eljárásnak megfelelően eljárva, az Ügynökségtől ilyen szakmai támogatást kér;

f) éves jelentést tesz közzé az alapvető jogok helyzetéről, a helyes gyakorlatokból vett példákra is rávilágítva;

g) elemzései, kutatásai és adatfelvételei alapján tematikus jelentéseket tesz közzé;

h) tevékenységeiről éves jelentést tesz közzé;

i) erősíti az együttműködést a polgári társadalom – ideértve a nem kormányzati szervezeteket is –, a szociális partnerek, a kutatási központok, az érdekelt nemzeti hatóságok képviselői, valamint az alapvető jogokkal foglalkozó más érdekelt személyek és szervek között, különösen hálózat kialakításával, az európai szintű párbeszéd elősegítésével, valamint adott esetben nemzeti szintű vitákban vagy üléseken való részvétellel;

j) az érdekelt felekkel európai szinten konferenciákat, kampányokat, kerekasztal-találkozókat, szemináriumokat és üléseket szervez munkájának elősegítése és eredményeinek terjesztése érdekében; és

k) a nagy nyilvánosság tudatosságának erősítése érdekében kommunikációs stratégiát fejleszt ki, a nyilvánosság számára hozzáférhető dokumentációt állít össze és oktatási anyagokat készít, elősegítve az együttműködést, és elkerülve a más információs forrásokkal való átfedést.¹⁴

Az Alapjogi Ügynökség tevékenysége tehát, a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontjához hasonlóan, csupán támogató jellegű. Erdemi döntéshozatali jogosultság nélkül pusztán figyelemmel kíséri az alapvető jogokat. Fő feladata az objektív, megbízható és összehasonlítható információk gyűjtése és elemzése, jelentések, következtetések és vélemények kidolgozása, valamint az alapjogi gondolkodásra és kultúrára neveléssel kapcsolatos ismeretterjesztő tevékenység.

Az Alapjogi Ügynökség és az Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikke

Az Alapjogi Ügynökség tevékenységét illetően a legtöbb kérdés az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban EUSz.) 7. cikkében megfogalmazottakkal kapcsolatban javasolt szerepét illetően merül fel. Az EUSz. 6. cikke kimondja, hogy az Európai Unió fundamentumaként meghatározott elveket (a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és

¹⁴ A rendelettervezet 4. cikke.

alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság) mint a tagállamok közös elveit minden tagállam köteles tiszteletben tartani. Amennyiben fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti ezeket az alapelveket, a 7. cikk felhatalmazza az Uniót megelőző jellegű intézkedésre, illetve annak megállapítására, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsértette az alapelveket. Ezt követően a Tanács minősített többséggel felfüggesztheti a jogsértő tagállamnak az Európai Uniót létrehozó Szerződés alkalmazásából származó egyes jogait, ideértve az adott tagállam tanácsi szavazati jogát is. A 7. cikk széles körű hatállyal rendelkezik, ugyanis az Unió intézményeinek intézkedését nem korlátozza az Unió jogának végrehajtására, hanem azt kiterjeszti a tagállamok autonóm tevékenységi körébe tartozó jogsértésre is.

Két probléma merül fel ezzel kapcsolatban: működhet-e ebben, a Közösség jogának végrehajtásán kívül eső körben is az Ügynökség, illetve lehet-e szerepe az alapvető jogokat nem érintő jogsértés esetén?

Az ad hoc munkacsoportban is élénk vita zajlik az Ügynökség tevékenységi körének ezen szeletéről. Több tagállam¹⁵ ugyanis nem támogatja az Ügynökség részvételét az eljárásban, hangsúlyozva, hogy a 7. cikk alkalmazása nem korlátozódik az alapvető jogokra, hanem valamennyi fentebbi alapelv érvényesülésének vizsgálatát magában foglalja, túllépve ezzel az Ügynökség profilján.

Megállapítható mindamellet, hogy a tervezet a 7. cikk alkalmazásával kapcsolatos ügynökségi szerepet meglehetősen szűkre szabja. A javaslat ugyanis két esetben szánna szerepet az Alapjogi Ügynökségnek: ha a Tanács megindítja a jogsértés veszélyének fennállását megállapító eljárást, és ennek keretében független személyekhez fordul¹⁶, illetőleg ha a Tanács ezt követően arra kap javaslatot, hogy a tényleges jogsértés fennállásáról döntést hozzon¹⁷. A javaslat szerint az Ügynökség a Tanács kérelmére a szakértelmét bocsátaná rendelkezésére. Nem a független személyek helyett járna el, hanem passzív, a tanácsi döntés kialakításában részt nem vevő szereppel, pusztán adatbázisként, a döntéshez szükséges információk forrásaként működne közre. A tervezet így arra sem ad módot, hogy az Ügynökség preventív jelleggel figyelmeztesse a Tanácsot a veszélyhelyzet fennállására.

Több kérdés azonban továbbra is válaszra vár. Mindenekelőtt az a több tagállam által is felvetett probléma, hogy mi a helyzet nem alapjogi jogsértés esetén? Azaz felkérhető-e az Alapjogi Ügynökség szakértelme a 7. cikk esetlegesen nem alapjogi jellegű alkalmazása során is?

A 7. cikk alkalmazásával kapcsolatban a tervezet mindenesetre meglehetősen passzív szerepet szán az Ügynökségnek. Nem tartalmazza így azt a javaslatot sem, amelyet még 2000-ben a „bölcsek jelentése”¹⁸ irányzott elő. A jelentés az uniós

15 Például az alapjogi ad hoc tanácsi munkacsoport 2005. november 7-ei ülésén Németország, Lengyelország, Írország és Dánia.

16 Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikkének (1) bekezdése.

17 Uo. 7. cikk (2) bekezdés.

18 2000 szeptemberében mutatta be az osztrák kormány a közös európai értékek – különösen a kisebbségek, a menekültek és a bevándorlók tekintetében – iránti elkötelezettségének tanulmányozására kiküldött „három bölcst” (Martti Ahtisaari, Jochen Frowein és Marcelino Oreja) jelentését, amely nyomán megszüntették az Ausztriával szemben foganatosított politikai szankciókat.

Alapjogi Ügynökség felállításával kapcsolatban a közös európai értékek tekintetében a tagállamok kötelezettségvállalásának és magatartásának felügyeletére és értékelésére vonatkozó saját EU-mechanizmus kialakítását szorgalmazta.

Az Alapjogi Ügynökséggel kapcsolatban csalódniuk kell tehát azoknak¹⁹, akik az alapjogokkal foglalkozó közösségi szervek palettáját nem egy újabb információforrással, hanem az alapjogok megsértésének hatékony orvoslójaként, operatív szervekkel bővítenék.

Az Alapjogi Ügynökség tevékenysége harmadik országok irányában

A rendelettervezet szerint az Ügynökség nyitva áll minden olyan ország előtt, amellyel az Európai Közösség társulási megállapodást kötött, és amelyet az Európai Tanács tagjelöltként²⁰ vagy potenciális tagjelöltként²¹ nevesített. Ezen országok vonatkozásában az érintett társulási tanács döntene az Ügynökség mandátumának kiterjesztéséről, annak mértékéről, természetéről és pénzügyi vonzatáról. Ezek az országok megfigyelő státussal vehetnének részt az Ügynökség munkájában, amely a tervezet szerint olyan mértékben foglalkozna az alapvető jogok adott országban fennálló helyzetével, amennyiben az az érintett társulási megállapodás tekintetében releváns.²²

Emellett az Ügynökség a Bizottság kérésére információkat szolgáltat és elemzéseket végez a kérelemben meghatározott alapjogi kérdésekben olyan harmadik országok – különösen az európai szomszédságpolitikában érintett országok – tekintetében, amelyekkel a Közösség társulási megállapodásokat vagy olyan megállapodásokat kötött, amelyek az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak, vagy amelyekkel ilyen megállapodások megkötése érdekében tárgyalásokat kezdett vagy szándékozik kezdeni.²³

A tagjelölt és az egyéb harmadik államok között az a különbség, hogy az előbbieket az Ügynökség a társulási tanács döntése alapján, annak keretein belül ugyanúgy kezeli, mint a tagállamokat, az utóbbiakkal viszont az Ügynökség csak ad hoc módon, a Bizottság konkrét kérése alapján foglalkozhat.

19 Lásd pl. az Amnesty International programját, amelyet a brit elnökség számára fogalmazott meg. Delivering on human rights – Amnesty International's tenpoint program for the UK Presidency of the European Union, 1. pont; . http://www.amnesty-eu.org/static/documents/2005/Amnesty_recommendations_UK_Presidency.pdf (2005. 11. 28.)

20 Ebbe a kategóriába jelenleg Törökország (1999 decembere óta), illetve Horvátország (2004 júniusa óta) tartozik.

21 A potenciális tagjelölt országok a „Nyugat-Balkán – stabilizációs és társulási folyamat” jegyében: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Macedónia, illetőleg Szerbia és Montenegró. Társulási megállapodása melleleg a négy közül csak Macedóniával van az Európai Közösségnek, tehát a tervezetben foglalt kettős feltételt (társulási megállapodás és tagjelölt státus) jelenleg csak Macedónia teljesíti. Mindazonáltal a munkacsoportban folyó viták nyomán a potenciális tagjelöltek kategóriája elképzelhető, hogy végül kimarad a tervezetből.

22 A rendelettervezet 27. cikke.

23 A rendelettervezet 3. cikkének (4) bekezdése.

A tagjelöltekkel kapcsolatos ügynökségi tevékenység és a koppenhágai kritériumok²⁴ megvalósulását vizsgáló országjelentések viszonya azonban kérdéses. Mindkettő fenntartása felesleges duplikáció. Miképpen a harmadik országokkal kapcsolatos – a Közösség jogának végrehajtását nem érintő – szerep is felveti azt a kényes kérdést, hogy ennek a tevékenységnek mi a viszonya az Európa Tanácshoz. Ez a rendelkezés mindazonáltal a kisebbségi jogok védelmét célzó magyar érdekeknek megfelelően lehetőséget biztosíthat a nem tagjelölt státussal rendelkező országok (így a határon túli magyarság szempontjából Ukrajna) figyelemmel kísérésére is.

Az Alapjogi Ügynökség felépítése

Az Alapjogi Ügynökség a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontjának jogutódja, nagy részben átveszi annak felépítését, struktúrája egyúttal megfelel az európai szabályozási ügynökségek keretszabálya tervezetének is.²⁵ Tervező és ellenőrző szerve az igazgatóság, amely a tagállamok által kinevezett egy-egy független személyből, az Európai Parlament, illetve az Európa Tanács által kinevezett egy-egy független személyből, valamint a Bizottság két képviselőjéből áll. A Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontjának felépítéséhez hasonlóan, az Ügynökség igazgatóságában is helyet kap az Európa Tanács egy képviselője, ami nagy részben hozzájárulhat a két intézmény együttműködésének elősegítéséhez. Az igazgatóság munkáját a végrehajtó bizottság segíti, amely az igazgatóság elnökéből és alelnökéből, valamint az Európai Bizottság két képviselőjéből áll. Az Ügynökséget a Bizottság által javasolt jelöltek listája alapján az igazgatóság által kinevezett igazgató vezeti. Az Ügynökség szervezetének negyedik eleme egy alapjogi fórum, amely az alapvető jogokért, valamint a rasszizmus, az idegengyűlölet és az antiszemitizmus elleni küzdelemért felelős nem kormányzati szervezetek képviselőiből, szakszervezetek és munkáltatói szervezetek, érdekelt szociális és szakmai szervezetek, egyházak, vallási, filozófiai és nem felekezeti szervezetek, valamint egyetemek képviselőiből, szakértőkből, továbbá európai és nemzetközi szervek, illetve szervezetek képviselőiből álló konzultatív fórum. A fórum tagjait az igazgatóság által meghatározandó nyílt kiválasztási eljárásban választják ki. A tagok számának felső határa 100 fő. Megbízatásuk öt évre szól, és egy alkalommal megújítható.

Az Alapjogi Ügynökség emellett kiegészül egy – a jogelőd bécsi ügynökség Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Információs Hálózatához²⁶ hasonló – hálózat-

24 Az 1993. júniusi koppenhágai EU-csúcson a közép- és kelet-európai országok számára meghatározott csatlakozási kritériumok egyike a stabilan működő demokratikus intézményrendszer követelménye, amely garantálja a jogállam és az emberi jogok tényleges érvényesülését, és biztosítja a kisebbségek védelmét, jogaik tiszteletben tartását.

25 Az európai szabályozási ügynökségek keretszabályáról szóló intézményközi megállapodás tervezete [COM(2005)59].

26 European Racism and Xenophobia Information Network (RAXEN).

tal²⁷ is, amely az egyes tagállamokban működő különféle szervezetek és szervek szakértelmére támaszkodva, az adatgyűjtésben részt vevő nemzeti hatóságok munkáját felhasználva járul hozzá a szükséges információk megszerzéséhez.

A jogalap problémája

Az Alapjogi Ügynökség létrehozatalával kapcsolatban a megfelelő jogalap meghatározása igen komoly probléma. A közösségi jogalkotásra vonatkozó általános felhatalmazás hiányából eredően ugyanis minden jogalkotási hatáskör gyakorlásának az a legelső és alapvető kérdése, hogy a szabályozási tárgy keretében tartalmaznak-e a Szerződések a jogalkotásra felhatalmazó rendelkezést.

A Bizottság az EK-Szerződés egyik legtagabb jogalkotási felhatalmazást nyújtó cikkét, a 308. cikket²⁸ jelölte meg a rendelet jogalapjának. A cikk szerint, ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése során a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és a Szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács, a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket.

Az Európai Bíróság gyakorlatában kikristályosodott elvek szerint a jogalap megválasztásánál a norma elsődleges célja és tartalma az irányadó.²⁹ A specifikus hatáskört előíró jogalap eleve kizárja a szubszidiárius jellegű 308. cikk alkalmazását. A 308. cikk csak három tényező együttes megléte esetén hívható jogalapul:

- Nincs a Római Szerződésben specifikus hatáskört előíró jogalap.
- Az intézkedés célja, hogy a közös piac működése során a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon.
- Az intézkedés szükséges e cél elérésére.

Az emberi jogokkal kapcsolatos közösségi jogalap kérdése nem először merül fel a Közösség története során. Az Európai Bíróság 2/94. számú véleményében az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő uniós csatlakozás kérdését vizsgálva arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Közösségnek nincs jogalkotási hatásköre az emberi jogok területén. Véleményében kimondta: „Egyetlen szerződéses rendelkezés sem ruház a közösségi intézményekre bárminemű általános hatáskört emberi jogi szabályok alkotására vagy nemzetközi szerződések kötésére e téren”.³⁰ Ennek ellenére tucatnyi másodlagos jogforrásban bukkannak fel emberi jogi jellegű normák (pl. a

27 Lásd a Rasszizmus és Idegenyülölet Európai Megfigyelőközpontját létrehozó 1035/97/EK tanácsi rendelet 4. cikkét.

28 Lásd még az EK-Szerződés hasonlóan tág 94. és 95. cikkét.

29 Lásd például a C-155/91. sz. Bizottság kontra Tanács (EBHT 1993., I-939. o., 19. és 21. pont) ügyben 1993. március 17-én, a C-36/98 Spanyolország kontra Tanács (EBHT 2001., I-779. o., 59. pont) ügyben 2001. január 30-án, illetve a C-211/01. sz. Bizottság kontra Tanács (EBHT 2003., I-08913. o., 39. pont) 2003. szeptember 11-én hozott ítéletet.

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

családegyesítéshez való jog vagy a diszkrimináció tilalma tárgyában hozott irányelvekben), mely nyomán jogosan merül fel a kérdés: hol húzódik akkor az emberi jogi jogalkotásnak a határa, amelyen belül már a Közösség is hatáskörrel rendelkezik?³¹ Ez a kérdés merül fel az Ügynökség felállításával kapcsolatban is. Van-e megfelelő jogalap, illetőleg megfelelő-e a Bizottság által választott 308. cikk?

Az Alapjogi Ügynökség létrehozatalával kapcsolatos jogalap vizsgálatánál mindenképpen meg kell említeni, hogy van egy jelentős különbség az Alapjogi Ügynökséget a többi uniós ügynökséggel összehasonlítva: a tervezett Alapjogi Ügynökség ugyanis nem egy specifikus közösségi politika végrehajtását szolgálja, hanem az Unió működése során általában igyekszik biztosítani az alapjogok figyelembevételét. Bár jelleghében hasonlatos néhány, már létező ügynökség³² „megfigyelő” tevékenységéhez, feladatának terjedelmét illetően azonban mindenképpen példa nélkül álló: „az Ügynökség feladatai ellátása során hivatkozik az alapvető jogokra, ahogyan azokat az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikkének (2) bekezdése meghatározza, és mindenekezt az Európai Unió 2000. december 7-én Nizzában kihirdetett Alapjogi Chartája rögzíti.”³³

Mindezek ellenére nem szükségtelen megvizsgálni a jogelőd Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja létrehozatalakor felhasznált jogalapot. A Megfigyelőközpont kettős jogalapon, mégpedig a Római Szerződés 284. és 308. cikkén alapulva jött létre. A 284. cikk szerint, a Tanács által a Római Szerződés rendelkezéseinek megfelelően megállapított kereteken belül és feltételek szerint, a Bizottság a rábízott feladatok teljesítéséhez szükséges bármilyen információt megszerezhet és bármilyen ellenőrzést lefolytathat. Ez megfelelő jogalap volt a több közösségi tevékenységi területől származó információk gyűjtésére és elemzésére irányuló hatáskörhöz. Ahhoz azonban, hogy a Bizottságon kívüli körben is, az Unió összes szervének tevékenységét segítve, önálló jogi személyiséggel rendelkező, szakosított, autonóm ügynökségként működhessen a Megfigyelőközpont, segítségül kellett hívni a 308. cikk rendelkezéseit.

Véleményem szerint a Megfigyelőközpont felállításához felhasznált kettős jogalap felhasználható az Alapjogi Ügynökség létrehozatala során is, azonban érdemes különválasztani az Ügynökség tevékenységi köreit, ugyanis nem feltétlenül nyújt a két cikk mindegyikhez megfelelő jogalapot. Ilyen például a harmadik országok felé irányuló tevékenység.

A nem tagállamokkal kapcsolatos tevékenység jogalapját illetően is különbséget kell tenni a tagjelölt országok, illetőleg a potenciális tagjelölt és a rendelettervezet 3. cikk (4) bekezdésében szereplő harmadik országok vonatkozásában. A tagjelölt országok ugyanis már elkötelezték magukat olyan nemzeti rendelkezések elfogadá-

31 Részletesebben lásd erről Sulyok Gábor: Az emberi jogok nemzetközi jogi és európai uniós védelmének összehasonlítása. *Acta Humana*, 2005/2. 30–56.

32 Például a jogelőd, bécsi székhelyű Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja, a Koppenhágában működő Európai Környezetvédelmi Ügynökség, vagy a kábítószer-ellenes küzdelemért felelős lisszaboni központ.

33 A rendelettervezet 3. cikkének (2) bekezdése.

sára, amelyek nemzeti jogrendjükön belül lehetővé teszik az *acquis communautaire* teljes alkalmazását, alávetve önmagukat az ezzel – így az alapjogokkal – kapcsolatos átvilágításnak is. Ami viszont a másik két kategóriát illeti, véleményem szerint a közösségi hatáskör hiányából kifolyólag szükség van kiegészítő jogalapra, például az EK-Szerződés 179. cikkére, amely a Közösség fejlesztési együttműködési politikája keretében a Tanács számára lehetővé teszi a demokrácia és jogállamiság fejlesztésének és megerősítésének, illetőleg az emberi jogok tiszteletben tartásának elősegítését célzó intézkedések elfogadását.³⁴

Az elmondottak fényében véleményem szerint az összes tevékenységre egyedüli jogalként megjelölt 308. cikk önmagában nem elégséges, annak kiegészítése szükséges.

Az Alapjogi Ügynökség tevékenység által lefedett jogok köre

„Az Alapjogi Charta egybefoglalja azokat a jogokat, szabadságokat és alapelveket, amelyek az Alkotmányos Szerződés hatálybalépésével kötelezni fogják az Unió intézményeit és a tagállamokat, amennyiben az Unió jogát hajtják végre”, áll az Ügynökségről szóló nyilvános konzultációra még 2004-ben készített bizottsági dokumentumban. Bár azóta az Alkotmányos Szerződés és a Charta jövője bizonytalanra vált, a rendelettervezet alapján az Ügynökség az Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikkének (2) bekezdésében foglaltak (Európai Emberi Jogi Egyezmény és a tagállamok alkotmányos tradíciói), illetve az Alapjogi Chartában foglalt alapvető jogok és szabadságok tekintetében végeznék tevékenységét.³⁵

A Charta kötelező erejének hiányában is „megkerülhetetlen referenciadokumentum”. A Charta megfogalmazása azonban rendkívül differenciált, hiszen egyes jogok tekintetében egyértelmű parancsot tartalmaz, más – elsősorban gazdasági és szociális – jogok vonatkozásában ezzel szemben inkább csak általános védelmi vagy célelési kötelezettséget állapít meg.³⁶ Felmerül a kérdés, gyengíti-e ez a Charta hasznosságát az Ügynökség számára? Az operatív tevékenységet nem végző Ügynökség egyik nagy előnye azonban az igazságszolgáltatással szemben éppen az, hogy kevésbé kellemetlen számára a Chartában lefektetett, nem normatív „elvek” kezelése. Az a felvetés, amely szerint az „elvek” nem képezhetik az Unió intézményei vagy a tagállamok pozitív intézkedése iránti kérelmek közvetlen alapját, az Ügynökséget egyáltalán nem hátráltatja tanácsadó vagy felügyeleti tevékenységében.³⁷

34 Az EK-Szerződés 177. cikkének (2) bekezdése.

35 A rendelettervezet 3. cikkének (2) bekezdése.

36 A Charta megszövegezése nem normatív jellegű. Ezt a hiányosságot azonban orvosolja némileg az a szabály, miszerint a Charta kidolgozása során keletkezett és folyamatosan aktualizált magyarázatokat a dokumentum értelmezése során figyelembe kell venni (a Charta preambuluma, illetve az Alkotmányos Szerződés szövegébe illesztett Charta II-112. cikk (7) bekezdése).

37 Rick Lawson: A sarki fény nyomában – Milyen mércét alkalmazzon az EU Alapvető Jogok Ügynöksége? *Fundamentum* 2005/1. 17–18. o., fordította: Bárd Petra.

Azt azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a Charta egyben jóval tágabb forrása is az emberi jogoknak, minthogy az Emberi Jogok Európai Egyezményén és a tagállamok közös alkotmányos hagyományain kívül említést tesz a tagok egyéb nemzetközi kötelezettségeiről, az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákról, valamint a luxemburgi és strasbourgi esetjogról is. Bár ez a „tágabb jelleg” két oldalról is meglehetősen relatív. Egyrészt gyengítik azok az elméletek, amelyek szerint a Chartában elismert jogok már korábban is létező, pozitív jogi alappal bíró jogosítványok, és a Charta mindössze az alapjogok tiszteletben tartására vonatkozó jogelv egyszerű újbóli leszövegezésének tekinthető, ugyanis a Chartában körülírt valamennyi jog levezethető a jogelvet ihlető belső és nemzetközi jogi forrásokból.³⁸ Másrészt a Charta megszövegezői szemlátomást mindent elkövettek annak érdekében, hogy az a gyakorlatban a lehető legkisebb mértékben térjen el az Európai Bíróság által alkalmazott két legfontosabb forrástól: az Emberi Jogok Európai Egyezményétől és a tagállamok közös alkotmányos hagyományaitól.³⁹ E törekvés jegyében fogant a Charta értelmezésének szabályait rögzítő, az Alkotmány szerződésben II-112. cikként szereplő szakasz (3) bekezdése, amely azt a jogi problémát próbálja orvosolni, hogy a Charta szövege nem követi szorosan az Emberi Jogok Európai Egyezményének cikkeit, hiszen a Konvent az Egyezménynél érthetőbb szöveget szándékozott kidolgozni. Az Egyezmény sok esetben bővebben, részletesebben, bár kissé nehezkesebben fogalmaz, ezért a (3) bekezdés kimondja, hogy amennyiben a Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az Egyezményben is megtalálható jogoknak, ezek jelentése és terjedelme megegyezik az Egyezményben foglaltakkal. Ez természetesen nem zárja ki, hogy a Charta nagyobb, magasabb szintű védelmet biztosítson. Amennyiben tehát az Európai Bíróság szerint az Egyezmény alacsonyabb szinten biztosítja bizonyos jogok védelmét, akkor hozhat az Emberi Jogi Bíróság joggyakorlatától eltérő ítéletet. Vagyis az Európa Tanács normáitól az Európai Unió csak pozitívan térhet el.

Magyarország szemszögéből nézve az Ügynökség tevékenysége által lefedett jogok körét érdemes a kisebbségi jogok védelmével kapcsolatban is megvizsgálni. Mint ismeretes, az Alapjogi Chartába nem, az Alkotmány szerződésbe, az Unió értékei közé viszont bekerült a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása.⁴⁰ Ez, ha arra nem is elegendő, hogy az Unió saját kisebbségvédelmi chartát dolgozzon ki, azt mindenképpen lehetővé teszi, hogy az Unió a politikáit a kisebbségek jogainak figyelembevételével alakítsa.⁴¹ Az Alkotmány szerződés kudarca azonban különösen fontossá teheti az Ügynökség jövőbeni tevékenységét a kisebbségi jogok területén. Erre több módon is sor kerülhetne: vagy az Ügynökség tevékenységi területeit, az Unió prioritásaival összhangban meghatározó többéves keretprog-

38 A témáról bővebben lásd: Giacinto della Cananea: The Concept of Fundamental Rights in the EU Charter. *European Review of Public Law* 2002/1. 795–815. o.

39 Sulyok Gábor i.m. 44. o.

40 Alkotmány szerződés I-2. cikk.

41 A témáról bővebben lásd: Vizi Balázs: Uniós kisebbségvédelem? A kisebbségek jogai az EU Alkotmányos Szerződésében. *Acta Humana* 2005/2. 135–149. o.

ramban lehetne szerepeltetni a kisebbségi jogokat, vagy a keretprogramban de iure szereplő tematikus területek közé kell felvenni a rendelettervezet 5. cikk (1) bekezdésének megfelelő módosításával.⁴²

Az Alapjogi Ügynökség helye az emberi jogok védelmének jelenlegi rendszerében: a duplikáció kérdése

Az Alapjogi Ügynökség felállításával kapcsolatban alapvető koncepcionális kérdés az Ügynökség helyének meghatározása az emberi jogok védelmének rendszerében. Ha ennek a kérdésnek a megfelelő rendezése nem történik meg, akkor vagy felesleges lehet a felállítása a megkettőződés miatt, vagy már eleve megbukik a duplikációtól tartó tagállamok ellenállásán.

Az Alapjogi Ügynökségnek megfelelően illeszkednie kell az emberi jogok védelmének már meglévő rendszerébe. Nincs szükség az Unióban olyan új intézményre, amely nem rendelkezik hozzáadott értékkel, amely csak növeli az alapjogokkal foglalkozó szervezetek számát, ám ugyanazt a feladatot látja el, mint egy másik. Az már nyilvánvaló, hogy az Alapjogi Ügynökség operatív funkciókkal nem fog rendelkezni. Monitoring, információs bázis funkciójából eredően így a hasonló szereppel bíró szervek tevékenységét kell kiegészítenie. Hatékonyabbá kell tennie, de legfőképpen össze kell fognia és koordinálnia kell a „társszervezetek” tevékenységét, ezzel együtt kizárólag a saját tevékenységi körében (közösségi jog végrehajtása, politikák meghatározása) maradva.

A rendelettervezet az együttműködés szabályait külön fejezetben, ám meglehetősen általános jelleggel szabályozza. A párhuzamos és felesleges munkavégzés elkerülése érdekében az Alapjogi Ügynökség felhasználja a már fennálló kereteket.⁴³ A rendelettervezet 7. és 8. cikke szerint az Ügynökség tevékenységeit megfelelően egyeztetni az érdekelt közösségi szervek, hivatalok és ügynökségek tevékenységeivel, illetőleg feladatai elvégzése érdekében együttműködik olyan kormányzati és nem kormányzati szervezetekkel, valamint szervezetekkel, melyek tagállami vagy európai szinten alapjogi kérdésekben hatáskörrel rendelkeznek.

42 Például a rendelettervezet 5. cikk (1) b) pontjának az alábbi szövegre történő módosításával: A több-éves keretprogram... meghatározza az Ügynökség tematikus tevékenységi területeit, ideértve minden esetben a rasszizmus és idegengyűlölet elleni küzdelmet, illetve a kisebbségek jogainak védelmét célzó intézkedéseket.

43 A rendelettervezet 6. cikkének (2) bekezdése szerint: „Tevékenységei folytatása során az Ügynökség a párhuzamos munkavégzés elkerülése, valamint a források lehető leghatékonyabb felhasználásának biztosítása érdekében figyelembe veszi a már rendelkezésre álló információkat, bármilyen forrásból származnak is, de különösen a következők által tevékenységeik során már megszerzett információkat:

- a) a Közösség intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei;
- b) a tagállamok intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei; és
- c) az Európa Tanács és más nemzetközi szervezetek.”

Az Alapjogi Ügynökség tevékenységi területe legfőképpen az Európa Tanáccsal kapcsolatban rendezendő. A rendelettervezet az Európa Tanácsnak külön cikket szentel, amelyben kimondja, hogy az Ügynökségnek a tevékenységeit egyeztetnie kell az Európa Tanács tevékenységeivel, különösen a munkaprogramja tekintetében. A Közösség ennek érdekében megállapodást köt az Európa Tanáccsal, hogy ez utóbbi és az Ügynökség között szoros együttműködést alakítsanak ki – áll a tervezet 9. cikkében. A cikk mellel, meglehetősen szerencsétlenül, arról is rendelkezik, hogy a megállapodás kötelezettségként írja elő az Európa Tanács számára, hogy az Ügynökség igazgatóságába kinevezzon egy független személyt.

Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő jövőbeni uniós csatlakozás teljesen új alapokra helyezi majd az Európa Tanáccsal való viszonyt, addig azonban a fentebbi megállapodásra vár a felesleges duplikáció elkerülésének biztosítása.

Az Alapjogi Ügynökség mandátumának kiterjesztése a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre

Az Európai Unió harmadik pillérében zajló tevékenység demokratikus kontrolljának hiánya Maastricht óta állandó téma. Bár az Amszterdami Szerződés sok tekintetben gyógyírt jelentett⁴⁴, továbbra is hiányzik az átfogó kontroll. Az Alapjogi Ügynökség mandátumának kiterjesztése fontos előrelépés, az erre szolgáló jogalap azonban a határozattal kapcsolatban is vita tárgya.

Az Ügynökséget az EUSz VI. címében szereplő, a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos feladatokkal felhatalmazó tanácsi határozatra vonatkozó javaslat jogalapjául a Bizottság az EUSz 30., 31. cikkét, valamint a 34. cikk (2) c) pontját jelölte meg.⁴⁵ A Bizottság álláspontjával szemben az Európai Tanács Jogi Szolgálatára azonban úgy véli, hogy – bár az EUSz alapján az alapjogok védelme az Unió célkitűzései közé tartozik – a határozat túlmegegy a fentebbi cikkek által lehetővé tett kereteken, ugyanis véleménye szerint ezeknek az intézkedéseknek szigorúan a büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködés körén belül kell maradniuk, következésképpen az Ügynökség mandátumát a harmadik pillérre kiterjeszteni nem lehet. A Tanács Jogi Szolgálatának érvelését a tagállamok nem fogadják el, megfelelőnek tartják a Bizottság által megjelölt jogalapot.

⁴⁴ Lásd a Bíróság korlátozott joghatóságát és a Parlament konzultációs jogát.

⁴⁵ A cikkek a rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretein belül meghozható intézkedésekre adnak felhatalmazást.

Zárszó

Az Alapjogi Ügynökség minden tagállamban pozitív fogadtatásra talált. Létrehozatala kétségtelen előrelépésnek tűnhet az uniós alapjogvédelemben. Ahhoz azonban, hogy ténylegesen is előrelépés történjen, megfelelően rendezendő a szerepe az emberi jogok védelmének jelenlegi rendszerében.

A javaslatok elfogadására 2006-ban, vélhetően még az osztrák elnökség alatt kerül majd sor. Az Ügynökséget, tervezett bécsi székhelye folytán talán kicsit sajátjának is érző Ausztria megfelelő katalizátor lehet abban a folyamatban, amelynek a végén az európai polgárok jogvédelmét hatékonyan szolgáló szervként kezdheti meg működését az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége.⁴⁶

⁴⁶ Jelen tanulmány kéziratának lezárása 2005. november 25-e.

SZALAY KLÁRA—JUHÁSZ-TÓTH ANGÉLA

Az európai uniós döntéshozatal kontrollja a nemzeti parlamentekben II.

Az európai uniós döntéshozatal tíz új tagállambeli nemzeti parlamenti kontrollját mutatja be az a kétrészes cikksorozat, melynek első része az Európai Tükör 2006. februári számában jelent meg. A parlamenti kontroll formái és az abban részt vevő parlamenti testületek vizsgálata után, a szerzők jelen írásban a parlamenti ellenőrzés, azon belül is az egyeztetési eljárás alapját, tárgyát képező dokumentumokat elemzik. Nem térnek ki külön az egyéb parlamenti ellenőrzési formákra (Európai Tanácshoz kapcsolódó ellenőrzés, éves jelentés, jelöltmeghallgatások), mert azokban a dokumentumok nem annyira hangsúlyosak, vagy nincsenek, vagy pedig beleilleszkednek a hagyományos parlamenti dokumentumkezelés csatornáiba (pl. éves jelentés). Az előző részhez hasonlóan, a magyar szabályozás részletes bemutatásán keresztül hasonlítják össze a tíz új tagállam rendszereit. A dokumentumok és a dokumentumkezelés ismertetését követően a tágabb összefüggéseket keresik az európai döntéshozatali kontroll nemzeti parlamenti rendszerei között. Végül szélesebb perspektívából vizsgálódnak rá a döntéshozatal kontrolljának dilemmáira.

I. Dokumentumok az egyeztetési eljárásban

Az egyeztetési eljárás célja a kormány európai uniós tevékenységének befolyásolása, ellenőrzése. Éppen ezért az eljárás sarkalatos eleme azon dokumentumok köre, amelyhez a nemzeti parlamentek hozzájutnak, akár közvetlenül az európai uniós intézményektől, akár nyilvános adatbázisokból vagy a kormányukon keresztül. Természetesen, az eredmény szempontjából különleges iratnak az európai uniós bizottság kormánynak címzett állásfoglalása minősül. Az eljárás megindítása és annak eredménye között az állandó bizottságokkal és a társadalmi szervezetekkel folytatott konzultáció eredményeként újabb dokumentumok keletkeznek.

A nemzeti parlamentek európai uniós döntéshozatal ellenőrző eljárásaiban tehát három szakaszt különíthetünk el a parlamenteknek eljuttatott információkat, illetve az eljárásaik során keletkezett dokumentumokat vizsgálva:

- A bemeneti oldalon (input) az eljárás alapjául szolgáló dokumentumokat említjük meg; ezek közül a legfontosabbak az Európai Bizottság javaslatai és a kormány álláspontjavaslatai.
- A konzultációs folyamat (throughput) tulajdonképpen az az eljárási fázis, melynek során az álláspontok kikristályosodnak. Ide soroljuk a több fórumon folytatott konzultációkat. Ezek írott vetülete az állandó bizottságok vagy a társadalmi szervezetek véleménye.
- Végül a kimeneti oldalon (output) szerepel a parlamenti állásfoglalás az egyeztetési eljárásban vagy a kormány éves jelentésére vonatkozó országgyűlési határozat.

Az eljárás alapját képező és annak során keletkező dokumentumok kezelése, valamint az információáramlás megszervezése olyan kérdések, amelyek nagyban hozzájárulhatnak az egyeztetési eljárás hatékonyságához.

1. Az egyeztetési eljárás tárgyát képező dokumentumok

Az egyeztetési eljárásban az eljárás tárgyát az európai uniós tervezetek és a kormány ezekhez nyújtott információi képezik. Az eljárás tárgyát képező dokumentumok (vagyis az eljárás tárgyi hatálya) alapvetően meghatározzák az ellenőrzési rendszer hatékonyságát, a parlament politika-befolyásoló képességét.

Az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv alapján az Európai Bizottság közvetlenül a nemzeti parlamenteknek küldi meg az ún. konzultációs dokumentumokat (a Zöld és Fehér Könyveket), valamint nyilatkozatokat.

1.1. Az európai uniós tervezetek

A magyar törvény szerint a kormány az Országgyűlés részére a kézhezvételt követően haladéktalanul megküld minden európai uniós tervezetet, javaslatot és dokumentumot, amely az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepel.¹ A törvény e dokumentumok körét nevezi európai uniós tervezeteknek, melyek megküldése tehát automatikus.

A törvényi definíció mind a megküldendő dokumentumok körét, mind az intézményeket illetően igen tágan fogalmaz. Ennek célja, hogy kimerítően és teljes körűen biztosítsa az Országgyűlés hozzáférését az uniós dokumentumokhoz. A definíció az alábbi *dokumentumokat* foglalja magában:

- *Jogszabálytervezet*: tipikusan az Európai Bizottság által elfogadott, a Tanácshoz és – az uniós döntéshozatali eljárás fajtájától függően – az Európai Parlamenthez döntéshozatal céljából megküldött tervezet (rendelet, irányelv);
- *Javaslat és dokumentum*: minden jogszabálytervezetnek nem minősülő tervezet, amelyről a Tanács vagy valamelyik tanácsi testület döntést hoz, például kormányközi konferenciák dokumentumai, harmadik országgal folytatott uniós csatlakozási tárgyalások dokumentumai, Európai Bizottság közleményei, EP-képviselők írásbeli kérdéseire adott válaszok, kinevezésekkel kapcsolatos ügyek.

A törvényi definíció másik eleme az „*Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményei*”, amely tehát többet jelent, mint a Tanács. E kategóriába tartozik:

- az Európai Tanács;
- a Tanács;
- a COREPER (Állandó Képviselők Bizottsága);
- a COREPER szintű önálló tanácsi bizottságok:
 - a 36. cikk alapján létrehozott bizottság – JHA² Tanács előkészítése,

¹ 2004. évi LIII. törvény 2. § (1) bek., Országgyűlés Hárszabálya 134/A. § (1) bek.

² Bel- és igazságügyi együttműködés

- Politikai és Biztonságpolitikai Bizottság – ÁKÜT³ előkészítése,
- Gazdasági és Pénzügyi Bizottság – ECOFIN⁴ előkészítése,
- Mezőgazdasági Különbizottság – Mezőgazdasági Tanács előkészítése,
- 133. cikk alapján létrehozott bizottság – közös kereskedelempolitika – a Bizottság ellenőrzése;

- valamint a tanácsi munkacsoportok.

Az előbbieken kívül az Országgyűlés kérésére a kormány minden további, pontosan megjelölt dokumentumot is köteles megküldeni az Országgyűlésnek.⁵ Ezzel lehetővé válik, hogy az Országgyűlés minden, az európai uniós ügyekkel kapcsolatos dokumentumhoz hozzájusson, ezáltal tárgyi értelemben vett ellenőrzési jogköre teljes mértékben megvalósuljon.

A törvényben meghatározott uniós dokumentumokat a Külügyminisztérium elektronikus formában juttatja el a parlamenthez. Az uniós dokumentumok elektronikus terjesztését a Tanács egy központi szerveren, az ún. U32-n keresztül végzi, amelyre a közvetlen csatlakozást a nemzeti parlamentek számára nem teszi lehetővé. Más tagállami gyakorlattól eltérően Magyarországon – a hatalommegosztás alkotmányos elvéből kiindulva – nem volt lehetőség a kormányzati szervekkel közös dokumentum-nyilvántartás kialakítására, ezért az Országgyűlés saját adatbázist hozott létre.⁶

A *tíz új tagállam* három csoportra osztható abból a szempontból, hogy *milyen csatornán keresztül* jutnak hozzá az európai uniós dokumentumokhoz: a kormány közreműködésével, a kormány adatbázisához történő hozzáféréssel, vagy pedig más forrásokon keresztül.

A magyar rendszerhez hasonlóan a cseh, az észt, a lengyel, a szlovák parlament és a szlovén Nemzetgyűlés is a *kormánytól* kapja meg az uniós dokumentumokat.

A második csoportba a lett és a litván parlament tartozik, ők a *kormányuk európai uniós adatbázisához kapnak hozzáférést*, amely tartalmaz minden, uniós intézményből érkező dokumentumot. A szlovén Nemzetgyűlés egyébként azon kívül, hogy a kormánytól megkapja az európai uniós tervezeteket, hozzáférést kap a kormány megfelelő adatbázisához is.

A harmadik csoportba tartozó parlamentek *egyéb forrásból* szerzik be az őket érintő, érdeklő dokumentumokat, így például a ciprusi és a máltai parlamentek különböző, nyilvános adatbázisokból töltik le a szükséges tervezeteket. A szlovén Nemzeti Tanács a Nemzetgyűlés elnökétől kapja meg az európai uniós tervezeteket, melyeket a kormány továbbított a Nemzetgyűlésnek. Érdemes itt újra utalni arra a tényre, hogy az Amszterdami Szerződés jegyzőkönyve alapján minden nemzeti parlament közvetlenül az Európai Bizottságtól kapja meg a Zöld és Fehér Könyveket, valamint a bizottsági közleményeket.

3 Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa

4 Gazdasági és Pénzügyi Tanács

5 2004. évi LIII. törvény 2. § (2) bek., Országgyűlés Házszabálya 134/A. § (1) bek.

6 Országgyűlés Házszabálya 134/A. § (2) bek.

Az első csoportba tartozó országok körében, tehát ahol a kormány kötelezettsége az európai uniós tervezetek továbbítása, a jogszabályok a dokumentumok különböző körének eljuttatását írják elő, eltérő módokon. A lengyel törvény *felsorolásszerűen* írja elő, hogy a kormány az uniós dokumentumok milyen körét köteles eljuttatni a parlamentnek.⁷

A lengyel, felsorolásszerű szabályozási módtól eltérően, a szlovén törvény – a magyarhoz hasonlóan – *definícióval* határozza meg, hogy mely dokumentumokat továbbítja a kormány a Nemzetgyűlés számára. Így a szlovén egyeztetési eljárás tárgyát a jogalkotási jellegű aktusok tervezetei és a politikai jellegű határozatok tervezetei képezik, melyeket az EU intézményeiben a tagállamok kormányainak képviselői fogadnak el, vagy az EU keretében kormányközi együttműködés tárgyát képezik.⁸ E meghatározás lefedi tehát mindhárom pillér aktusait. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a szlovén szabályozás az eljuttatandó dokumentumok körét az európai jogalkotás szempontjából határozza meg, az egyeztetési eljárás hatóköre viszont a csak a parlament hatáskörébe tartozó ügyekre terjed ki.

A szlovák és a cseh jogszabályok nem adnak sem felsorolást, sem definíciót, hanem *egyéb megjelölést* alkalmaznak. A szlovák alkotmányos törvény egyszerűen „az Európai Közösségek és az Európai Unió jogi kötőerővel bíró és egyéb aktusainak tervezetét”⁹ említi; a cseh Képviselőház házszabálya pedig „az Európai Közösségek és az Európai Unió aktusainak tervezetéről”¹⁰ beszél.

Az észtt megoldás a fentiekkel ellentétben egy negyedik megközelítést követ, mivel a *parlament hatáskörök*, illetve a tagállam *szempontjából* határozza meg az eljuttatandó dokumentumok körét. Az észtt Riigikogu a kormánytól azokat az európai uniós tervezeteket kapja meg, amelyek egyrészt törvény vagy országgyűlési határozat elfogadását, módosítását, vagy hatályon kívül helyezését követelik meg, vagy másrészt várhatóan jelentős gazdasági vagy szociális hatással járnak.¹¹

1.2. A kormány kiegészítő információi

Az egyeztetési eljárás lefolytatása szempontjából fontos kérdés, hogy a kormány milyen információkkal látja el a parlamentet az európai uniós tervezetekkel kapcsos-

7 2004. március 11-i törvény 4–7. § alapján például: Fehér és Zöld Könyvek; bizottsági kommunikációk; éves jogalkotási terv; jogszabálytervezetek; olyan nemzetközi szerződések tervezete, melynek részese lesz az EU vagy a tagállamok; nem kötelező aktusok tervezete; olyan aktusok, melyek az Európai Unió jogának alkalmazása és értelmezése szempontjából fontosak.

8 Törvény a Nemzetgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről, 2. cikk: „draft acts of legislative nature and draft decisions of political nature which are decided upon by the representatives of the governments of Member States in EU institutions or subject to intergovernmental cooperation within the European Union”

9 397/2004. sz. alkotmányos törvény, 1. cikk (1) bek.: „proposals of legally binding acts and other acts of the European Communities and the European Union”

10 Cseh Képviselőház házszabálya, 109a. cikk (1) bek.: „draft act of the European Communities and the European Union”

11 Észtt Riigikogu házszabálya 152.1 cikk

latban. A kiegészítő információk azért bírnak jelentőséggel, mert a törvényhozó testületek hatalmas mennyiségű dokumentumhoz jutnak hozzá. A kiegészítő információk közül a legfontosabb a kormány álláspontja, hiszen ez önmagában véve az eljárás tárgyát képezi.

A *magyar jogi szabályozás* alapján a kormány által biztosított kiegészítő információknak három körét különböztethetjük meg: az ún. indikatív listát, a kormányálláspontot és a bővített kormányálláspontot.

A kormány (az Európai Ügyek Hivatala, az igazságügy-miniszter egyetértésével, az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság – EKT – megerősítésével¹²) félévente *indikatív listában* jelöli meg – az európai uniós döntéshozatali napirendre figyelemmel – az álláspontja szerint törvényhozási tárgykörbe tartozó európai uniós tervezeteket. Különösen azokat, amelyek olyan tárgykört érintenek, amelyről minősített többséggel elfogadott törvény rendelkezik, alapvető jogokat és kötelezéseket lényegesen érintenek, vagy hatályos törvénnyel ellentétes rendelkezést tartalmaznak. A kormány megjelöli azokat az európai uniós tervezeteket is, amelyek véleménye szerint a Magyar Köztársaság szempontjából rendkívüli jelentőségűek, ezért indokolt, hogy az Országgyűlés tárgyalja azokat. A kormány megindokolja, hogy a megjelölt dokumentumok miért tartoznak törvényalkotási hatáskörbe, illetve miért rendkívüli jelentőségűek,¹³ vagyis az indikatív listában szereplő tervezetekhez rövid összefoglalót mellékel, valamint jelzi, hogy esetlegesen milyen belső jogszabályi változtatásokra lehet szükség. A 2005. első félévére vonatkozó indikatív lista például 30 európai uniós tervezetet tartalmazott, ezek közül öttel kapcsolatban indított az EÜB 2005 tavaszán egyeztetési eljárást.

A kormány nem küld tehát minden európai uniós tervezetről kiegészítő információkat. Az indikatív listán túl az egyeztetés tárgyát képező tervezetekre vonatkozóan a törvény előírása alapján a kormány megküldi álláspontjavaslatát, méghozzá olyan időpontban, hogy az európai uniós döntéshozatalra figyelemmel érdemi egyeztetést lehessen biztosítani.¹⁴ Az *álláspontjavaslat* a törvény szerint a következő információkat tartalmazza:

- az európai uniós tervezet tartalmi összefoglalását;
- az európai uniós döntéshozatali eljárás megjelölését;
- az európai uniós tervezet elfogadásának várható uniós menetrendjét;
- a kormány európai uniós tervezettel kapcsolatos álláspontját, az Európai Unió döntéshozatali eljárásában elérni kívánt célokat és azok indokait;
- az európai uniós tervezetből esetlegesen következő jogalkotási feladatokat.¹⁵

A fenti tartalmi elemek közül az EÜB számára a legfontosabb információt a negyedik, tehát a tervezettel kapcsolatos kormányzati álláspont jelenti, mivel az egyeztetési eljárás elsődleges célja, hogy a kormány által képviselni kívánt álláspontot meg-

12 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat 51–55. pont

13 2004. évi LIII. törvény 2. § (3)–(5) bek.

14 2004. évi LIII. törvény 3. § (5) bek.

15 2004. évi LIII. törvény 3. § (3) bek.

vizsgálja. Továbbá a felsorolt információk közül a kormány álláspontjavaslata az, amely semmilyen más információ csatornán nem érhető el.

Az Országgyűlés *bővített álláspontjavaslatot* is kérhet a kormánytól, amely egyedülálló megoldás az új tagállamok gyakorlatával összehasonlítva. A bővített álláspont kialakítását az a jogalkotói szándék vezette, hogy a bővített álláspont kidolgozása több időt igényel a kormány részéről. Ha ezeket az elemeket nem különböztetnék meg, és azok a kormányálláspont állandó részét képeznék, az EÜB alapvető információkhoz csak később jutna hozzá, és ezzel az eljárás hatékonysága csökkenne. A bővített álláspontjavaslat az álláspontjavaslat elemein kívül tartalmazza:

- az európai uniós tervezet tárgykörére vonatkozó, hatályos magyar és európai uniós jogszabályok megjelölését;
- az európai uniós tervezet Magyarországra vonatkozó várható gazdasági, költségvetési és társadalmi hatásainak rövid bemutatását;
- az európai uniós tervezettel kapcsolatban az európai uniós intézményeknek és tagállamoknak a kormány számára az álláspontjavaslat elkészítésekor ismert véleményét.¹⁶

Az 1007/2004.(II. 12.) korm. határozat rendelkezik arról, hogy a kormányzaton belül mi az álláspontjavaslat kialakítási rendje. Különbséget tesz azonban a kormányhatározat az Országgyűlésnek eljuttatandó álláspontjavaslat és az egyéb, kormányzati részvétellel működő uniós testületek napirendjén szereplő javaslatokra vonatkozó tárgyalási álláspont tartalma és kialakítása tekintetében. Az EU döntéshozatali eljárásában (tehát az egyeztetés alá nem vont ügyekben) képviselendő tárgyalási álláspont az alábbiakat tartalmazza:

- pontos álláspont, indokolással;
- az uniós tervezet várható költségvetési hatásai;
- ha a tárgyalási álláspont meghatározásához szükséges, a társadalmi, gazdasági hatásainak, valamint az abból következő hazai jogalkotási, intézményfejlesztési feladatok bemutatása;
- a tárgyalások során érvényesíteni kívánt célok és érdekek meghatározása;
- az uniós tervezet magyar nyelvű szövegének elfogadhatósága;
- magyar, angol vagy mindkét nyelven a felszólalási javaslat és annak indokolása.¹⁷

Összevetve az EÜB-hez eljuttatott álláspontjavaslattal, a tárgyalási álláspont több olyan elemet tartalmaz, mely csak a bővített álláspontjavaslatnak képezi részét (hatáselemzések), ugyanakkor az Országgyűlésnek szánt álláspontjavaslat mégis komplexebb leírást ad egy adott tervezetről (összefoglalás, döntéshozatali eljárásra vonatkozó információk stb.).

A Házsabály rendelkezése szerint a kormány álláspontjavaslata nem nyilvános minőségű iratként kezelendő, azt csak az EÜB tagjai, és az egyeztetési eljárásban kijelölt állandó bizottság elnöke kapja meg írásban. A kormány képviselője az uniós tervezet megvitatása során mind az EÜB-t, mind a kijelölt

¹⁶ 2004. évi LIII. törvény 3. § (4) bek., Országgyűlés Házsabálya 134/B. § (2) bek.

¹⁷ 1007/2004. (II. 12.) Korm. határozat 25. pont

állandó bizottságot szóban is tájékoztatja a kormány álláspontjáról. A szóbeli tájékoztatás lehetőséget ad arra, hogy – figyelemmel az európai döntéshozatali eljárás fejleményeire – a kormány álláspontjának esetleges változásait is megismerhessék a képviselők.

A törvényben meghatározott kiegészítő információkon kívül a gyakorlatban a kormány más módon is segíti az EÜB-t. Abban az esetben, amikor több tervezettel kapcsolatban indult meg egyszerre egyeztetési eljárás, az Európai Ügyek Hivatala írásban tájékoztatta az EÜB-t, hogy egy-egy tervezet kapcsán várhatóan mikorra készül el álláspontjavaslat. Ennek segítségével a bizottság jobban tudja a munkáját ütemezni. Nagy terjedelmű, bonyolult tervezetek (pl. számítógépes találmányok szabadalmazhatóságáról vagy a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv) esetében a kormány a rendelkezésére álló hatástanulmányokat is továbbította az EÜB részére.

A többi új tagállamban is hasonló információkhoz jutnak hozzá a parlamentek. Ezek általában a kormányálláspont részét képezik.

1. táblázat. A kormány által biztosított kiegészítő információk tartalma

| | Tervezet lényege, célja | Tervezet jogalapja | Döntéshozatal típusa | Döntéshozatal menete | Szavazási mód | Hatályos nemzeti szab. | Hatályos EU-szabályozás | Hatások | jogi | gazdasági | társadalmi/szociális | költségvetési | közigazgatási | környezetvédelem | Konzultációk | Szubszidiaritás elvének érvényesülése | Más tagállamok álláspontja | EU-Intézmények álláspontja | Kormányálláspont |
|--------------------|-------------------------|--------------------|----------------------|----------------------|---------------|------------------------|-------------------------|---------|------|-----------|----------------------|---------------|---------------|------------------|--------------|---------------------------------------|----------------------------|----------------------------|------------------|
| Csehország | X | | X | X | | | | | X | | | X | | | | | X* | X* | X |
| Észtország | X | | X | X | | | | X | | | | | | | | | | | X |
| Lengyelország | | | X | | X | | | | X | X | X | X | | | | | | | X |
| Lettország | | | | X | | X | | | | | | X | | | X | | X | X | X |
| Litvánia | X | | | X | | X | | X | X | | | | | | | X | X | | X |
| Magyar á.p.** | X | | X | X | | | | | X | | | | | | | | | | X |
| Magyar bőv.á.p.*** | X | | X | X | | X | X | | X | X | X | X | | | | | X | X | X |
| Málta | X | X | | | | | | | X | X | | X | | | X | | | | X |
| Szlovákia | X | | X | | | | | | X | X | X | | | X | | X | | | X |
| Szlovénia | X | | X | X | | | | | X | X | | X | X | X | | | | | X |

* általában tartalmazza

** á.p. - álláspont

*** bőv. á.p. - bővített álláspont

Az 1. táblázat alapján a kormányálláspontok tartalmi elemeit négy csoportba sorolhatjuk:

1. azon információk, amelyek *az európai uniós tervezetre vonatkoznak*; mint például a tervezet lényege, célja, jogalapja, a döntéshozatal típusa;
2. a tervezet *várható hatásai*, ami lehet például jogi, társadalmi, költségvetési, gazdasági;
3. *konzultációt érintő információk köre*: ide tartozik elsősorban a kormány álláspontjavaslata, más tagállamok álláspontja, illetve az EU-intézmények álláspontja, valamint társadalmi szervezetek folytatott konzultáció is;
4. végül *egyéb* információnak tekinthető a szubszidiaritásra, a hatályos nemzeti és a hatályos közösségi szabályozásra vonatkozó információk köre.

Míg az első két csoportba sorolt információk valamelyikét minden kormányálláspont tartalmazza, a harmadik és a negyedik csoportba tartozó információk csak kevés ország kormányálláspontjának képezik részét, kivéve természetesen magát a kormányálláspontot, amely a dokumentum lényege.

A kiegészítő információk tartalmi hasonlóságán túl, abban már változatosabb a kép, hogy milyen *mennyiségű információt*, milyen határidővel kapnak meg a parlamentek. Lettországbán, ahol nem szelektív az egyeztetés, értelemszerűen minden európai uniós tervezetről köteles a kormány kiegészítő információkat adni (mely tartalmazza a tárgyalási álláspontot is), mégpedig legkésőbb 3 héttel azután, hogy megérkeztek a tervezetek, de még azelőtt, hogy a tanácsi munkacsoportokban megvitáták őket.

Több olyan ország is van, ahol ugyan szelektív az egyeztetési eljárás, mégis a kormány *minden uniós tervezettel kapcsolatban* köteles meghatározott további felvilágosítást adni. A szlovén kormány minden továbbított – tehát parlamenti hatáskörbe tartozó – európai uniós tervezethez mellékeli az uniós döntéshozatali eljárásra, a tervezet céljára, fő tartalmára és az elfogadás várható menetrendjére vonatkozó információkat.¹⁸ A cseh Képviselőház, a szlovák Nemzeti Tanács és az észti Riigikogu¹⁹ is a jogszabályok szerint minden – parlamenthez továbbítandó – uniós tervezet mellé kap kiegészítő információt a kormánytól.

A lengyel törvény előírja, hogy minden európai uniós tervezettel kapcsolatos álláspontjavaslatot meg kell küldeni a parlamentnek, és a kormány köteles egyben minden tervezet kapcsán kikérni a Szejm véleményét.²⁰ Ettől csak indokolt esetben, az európai döntéshozatal menetéből fakadó okok esetén térhet el, kivéve, ha egyhangú döntéshozatalt érint a tervezet, vagy ha a tervezetnek jelentős költségvetési kihatása várható, mert e két esetben mindenképpen ki kell kérnie a Szejm véleményét.²¹

A lett eljárás is szelektív, de a lett Saeima hozzáfér a kormány adatbázisához, mely tartalmazza a kormány álláspontjait is, így azokhoz minden tervezet kapcsán

18 Szlovén törvény 9. cikk (1) bek.

19 Cseh Képviselőház házszabálya, 109a. cikk (1) bek., a szlovák 397/2004. sz. alkotmányos törvény, 1. cikk (2) bek., észt Riigikogu házszabálya 152.2 cikk (1) bek.

20 2004. március 11-i törvény 9. cikk 2. §

21 2004. március 11-i törvény 6. cikk 3. §

hozzájutnak. Ehhez hasonlóan Csehországban a minisztériumoknak és minden állami intézménynek hozzáférése van az ISAP (Informational System for Approximation of Law) adatbázishoz, amelyen minden kormányálláspont megtalálható.

A kormányálláspont megküldését objektív vagy szubjektív *határidőhöz*²² köthetik a jogszabályok. Máltán, Cipruson és Észtországban a jogszabályok nem tartalmazzák határidőre vonatkozó szabályozást. A többi új tagállamban 2–3 hete van a kormánynak az álláspontja megfogalmazására, vagy a tervezet tagállamhoz történő megérkezésétől (pl. cseh Képviselőház, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Szlovákia), vagy annak parlament általi bekérésétől számítva (pl. cseh Szenátus).

A kormányálláspont Magyarországon kívül Észtországban minősül minden esetben, az egész eljárás folyamán és azt követően is nem nyilvánosnak. Több esetben az álláspont tartalmától függ a *minősítés* (Ciprus, cseh Szenátus, Litvánia, Szlovénia), Máltán és Lettországban pedig az eljárás folyamán nem nyilvános a kormány álláspontja, viszont az eljárás befejezése után teljes nyilvánosságot kap a dokumentum, a parlamenti honlapokra is felkerül. Lengyelországban és Szlovákiában nem minősített egyetlen fajta kormányálláspont sem.

2. A dokumentumok kezelése, az adatbázisok

Az uniós dokumentumokhoz és a kormány információihoz történő hozzájutás az egyeztetési eljárás első lépcsője. Az eljárás hatékonysága, gördülékenysége szempontjából meghatározó azok kezelése, valamint további információs források használata.

A Házzabály előírása szerint²³ az Európai Ügyek Bizottságánál vezetett európai uniós elektronikus dokumentum-nyilvántartás, az *EUDOC-adatbázis* tartalmazza az EÜB-hez eljuttatott dokumentumokat, valamint más európai uniós intézmények által kiadott és az Országgyűléshez beérkezett egyéb konzultációs anyagokat.²⁴ Az adatbázis feltöltése közvetlenül a csatlakozást követően, 2004 júniusában indult el, jelenleg közel 20 000 dokumentumot tartalmaz főként angol, francia és magyar nyelven.²⁵ A naponta beérkező 100–150 küldeményt az EÜB titkársága dolgozza fel, majd rögzíti az adatbázisba. A naprakész és sok szempontú keresést lehetővé tevő rendszer így nagy segítséget nyújt az eljárásban részt vevőknek.

A dokumentum-nyilvántartás kizárólag az Országgyűlés belső informatikai hálózatán keresztül érhető el: a *hozzáférés* az országgyűlési képviselők és az Országgyűlés Hivatalának munkatársai számára biztosított. Az adatbázisban található dokumentumok minősítése az uniós intézmények által megadott osztályozásnak megfelelő. Az EUDOC a nyilvános minősítésű anyagokon kívül – melyek az EU

22 Objektív határidőn azt értjük, ha a határidő konkrét időtartammal van meghatározva, szubjektíven pedig azt, ha az uniós döntéshozatali eljáráshoz viszonyítva ésszerű határidő van megszabva.

23 Országgyűlés Házzabálya 134/A. § (2) bek.

24 Az Európai Bizottság által a nemzeti parlamentek számára eljuttatott konzultációs dokumentumok.

25 3730 jogalkotási jellegű anyag (rendelet, irányelv, határozat), ebből 1152 javaslat. A 20 000-ból 2644 a magyar nyelvű dokumentum.

megfelelő adatbázisain keresztül is elérhetők – ún. „*limited/limité*” minősítésű dokumentumokat is tartalmaz, melyekhez korlátozott a hozzáférés.

Az adatbázis eddigi tapasztalatok alapján történő továbbfejlesztése jelenleg is folyamatban van, melynek eredményeképpen az egyeztetés alá vont uniós jogszabálytervezetek mellett az adatbázis részévé válnak az eljárás során keletkezett parlamenti dokumentumok is, mint például az állandó bizottságok által kialakított vélemények. A továbbfejlesztés fő célja az Országgyűlés és a kormány között uniós ügyekben zajló döntéshozatali folyamat leképezése, és a kapcsolódó dokumentumok elérhetővé tétele. A jelenlegi elképzelések szerint az egyeztetési eljáráshoz kapcsolódó dokumentum-nyilvántartás egy része az Országgyűlés európai uniós honlapján, valamint az IPEX rendszerében is elérhető lesz magyar és angol nyelven.

2. táblázat. A dokumentumok kezelése

| | Manuális regiszter | Saját adatbázis | Hozzáférés a kormány adatbázisához |
|----------------------|--------------------|------------------|------------------------------------|
| Ciprus | X | | |
| Cseh Köztársaság | | X | ISAP |
| Észtország | | kidolgozás alatt | |
| Lengyel | Szejm | Koordinácja | |
| | Szenátus | X | Koordinácja |
| Lettország | | X | ESDUS |
| Litvánia | | | LINESIS |
| Magyarország | | EUDOC | |
| Málta | X | X | |
| Szlovákia | | kidolgozás alatt | |
| Szlovén Nemzetgyűlés | | X | X |

A magyar parlamenthez hasonlóan *saját adatbázissal* rendelkezik a cseh, a máltai, a lengyel és a szlovén parlament. A szlovák és a lett – kormányétól elkülönülő – adatbázis jelenleg kidolgozás alatt áll. Cipruson *manuálisan tárolják* az uniós dokumentumokat, Málta a manuális regiszter mellett alkalmazza az elektronikus nyilvántartást. Az adatbázisokban tárolt dokumentumok köre azonban nem mindenhol azonos: van, ahol csak az eljárás keretében keletkező iratokat tárolják, míg van, ahol a beérkező uniós dokumentumok egész köre megtalálható.

A megkapott *dokumentumok minősítése* az új tagállamokban is követi a Tanács által alkalmazott minősítést. A „*limité*” minősítésű dokumentumokhoz való hozzáférés vegyes képet mutat: van, ahol a képviselők, vagy ezen belül csak a bizottság tagjai (Málta, Észtország) és/vagy a bizottság titkársága, illetve egyes helyeken a parlamenti tisztviselők külön felhatalmazott tagjai férhetnek hozzá (pl. Szlovákia, Szlovénia). Lettországbán a kormánnyal közös adatbázishoz minden állami intézmény csatlakozhat, a parlamentnél dolgozók közül az európai uniós bizottságnak minden munkatársa, az állandó bizottságok titkárságából pedig egy-egy kijelölt munkatárs férhet hozzá.

3. táblázat. Hozzáférés a limité-dokumentumokhoz

| | | Minden képviselő | Európai uniós bizottság tagjai | Európai uniós bizottság titkársága | Minden parlamenti köztisztviselő | Egyéb |
|--------------|--------------|------------------|--------------------------------|------------------------------------|----------------------------------|--|
| Cseh | Képviselőház | | | X | | és a Parlamenti Intézet dolgozói |
| | Szenátus | X | | | | és a parlamenti tisztviselők átvizsgált tagjai |
| Észtország | | | X | X | | |
| Lengyel | Szenátus | X | | | X | |
| Lettország | | | | X | | Állandó biz.-ok titkárságának egy-egy kijelölt tagja |
| Magyarország | | | | X | | |
| Szlovákia | | | | | | EU-ügyekkel foglalkozó személyzet, külön jóváhagyással |
| Szlovénia | | X kérésre | | | | Munkatársak: külön jelentkezést, vizsgálatot követően |

Az egyeztetési eljárás résztvevői számára a parlamentben működtetett nyilván tartáson kívül az *Európai Unió adatbázisai* is rendelkezésre állnak, így például a Pre-lex, az Eur-lex, az OEIL vagy a tanácsi regiszter. Ezen kívül információs forrásként szolgálnak az Európai Unió honlapja, valamint a nyomtatott és az elektronikus sajtó, az IPEX-rendszer, melyhez minden új tagállam parlamentje kapcsolódott (kivéve a szlovén Nemzeti Tanácsot),²⁶ és az Európai Parlament melletti parlamenti képviseletek.

Az *Európai Parlament melletti magyar Állandó Iroda* a csatlakozás óta segíti munkájával az Országgyűlést.²⁷ Az Állandó Iroda feladata az EP, illetve a jogalkotásban közreműködő európai intézmények tevékenységéről történő tájékoztatás, az Országgyűlés és az uniós intézmények közötti, valamint az Európai Parlament képviselőivel és főtitkárságával való kapcsolattartás. Ezen belül az EÜB számára különösen fontos, hogy az Állandó Iroda heti jelentésének középontjában mindig az egyeztetési eljárás alá vont tervezetekkel kapcsolatos, az EP-ben lezajlott eseményekről szóló tájékoztatás áll. A heti jelentéseken kívül az iroda munkatársai háttérelmzéseket is készítenek uniós tervezetekről, vagy más aktuális témákról.

²⁶ Abban azonban már vannak különbségek, hogy szervezetenként ki felelős az IPEX-kapcsolatért. Szlovéniában és Észtországban az európai uniós ügyek bizottságának titkársága az IPEX-koordinátor, de a legtöbb esetben az a jellemző, hogy európai uniós dokumentációs, illetve információs központokban látják el ezt a feladatot.

²⁷ Az Állandó Iroda felállításának jogi és költségvetési alapját a következő jogszabály teremti meg: 2155/2004. (VI. 28.) Korm. határozat a Magyar Köztársaság Európai Unió mellett működő Állandó Képviselete engedélyezett létszámának egy fővel történő növeléséről.

Európai Parlament melletti képvisellel – az Országgyűlésen kívül – öt új tagállam parlamentje rendelkezik²⁸ (cseh Szenátus, Lettország, Litvánia, lengyel Szejm, szlovén Nemzeti Tanács). Lettország 2001 óta tart fenn ilyen képvisellet, 2003-ban pedig kinevezték a második állandó képviselőt is, így jelenleg két hivatalnok dolgozik az EP mellett a lett Saeima részéről. A magyar gyakorlathoz hasonlóan, a szlovén Nemzetgyűlés és a cseh Szenátus megbízottja küld hetente jelentést. Az új tagállamok képviselői is az országuk szempontjából fontos, vagy egyébként nagy jelentőségű eseményekre, dokumentumokra koncentrálnak. Természetesen a más tagállamok képviselőivel való kapcsolattartásra is nagy figyelmet fordít minden új tagállambeli, EP melletti iroda. A szlovén állandó képviselő ezen kívül jogosult a szlovén Nemzetgyűlés képviselétére a Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság előtt.

3. A parlamenti állásfoglalás

Az EÜB állásfoglalása jegyzőkönyvbe foglalt elnöki összefoglaló formájában jelenik meg. Az állásfoglalásban az EÜB hivatkozik az európai uniós tervezetre, annak céljaira, leglényegesebb tartalmi elemeire, az állandó bizottság véleményére (akár szó szerinti átvétellel), majd a kormányálláspont értékelése következik.

Az EÜB állásfoglalását az Országgyűlés elnöke és a kormány az EÜB ülését követő huszonnégy órán belül írásban kapja meg.²⁹ Ami a kormányt illeti, a bizottság egyrészt az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszternek, másrészt az illetékes tárca/tárca(k) minisztere(i)nek küldi meg az állásfoglalását.

Mint már arról szó esett, a kormány álláspontjavaslata nem nyilvános, ezért az EÜB állásfoglalását zárt ülésen hozza meg, és az állásfoglalás is minősített iratként kezelendő. Az állásfoglalást a zárt ülés jegyzőkönyve tartalmazza, mely szolgálati titkot képez, következésképpen az abban foglalt bizottsági állásfoglalás is szolgálati titok lesz, az EÜB elnöke a szolgálati titokká minősítést és annak időtartamát az állásfoglalás elfogadását követően a jegyzőkönyvben rögzíti.

Ami az uniós bizottságok *állásfoglalásának formai megjelenését* illeti, a magyar EÜB-hez hasonlóan az észti és a lett bizottság is jegyzőkönyvbe foglalja az állásfoglalását. Több új tagállamban meghatározott fajta döntéseket hozhat a bizottság, vagy rendszeres formulákat alakítottak ki a bizottsági vélemény megfogalmazására. A litván állandó bizottság állásfoglalása kétféle döntést tartalmazhat: vagy jóváhagyják a kormány álláspontját, vagy módosítást, javítást javasolhatnak a szövegben.³⁰ Az állandó bizottság véleménye tartalmazhat különvéleményt³¹ is, amelyet legkevesebb három, a többségi véleménnyel egyet nem értő képviselő fogalmazhat meg. Az állandó bizottságban kialakult különvéleményt az európai uniós bizottság (illetve a kül-

28 Az EU-15 közül: Dánia, Finnország, Olaszország (mindkét kamara), Franciaország (mindkét kamara), Egyesült Királyság (alsóház), Svédország, Írország.

29 Országgyűlés Házszabálya 134/B. § (10) bek.

30 Litván Seimas házszabálya 180.12 cikk (1) bek.

31 Litván Seimas házszabálya 180.12 cikk (3) bek.



ügyi bizottság) vagy a plénum alternatív javaslatként tárgyalja meg. A lengyel eljárásban négyféle formulát alkalmaznak attól függően, hogy a törvény mely paragrafusa alapján fogadják el az állásfoglalást. Mindegyik formula kétféle döntési lehetőséget biztosít: vagy kommentár nélkül deklarálják, hogy megvizsgálták egy adott dokumentumot, vagy megjegyzéseket fűznek hozzá.

A parlamenti *állásfoglalások joghatása* a kormány irányába lehet politikailag *kötelező* vagy *konzultatív* jellegű. Konzultatív jellegűt azt értjük, hogy a kormány megtekinti a parlamenti állásfoglalást, de nem köteles azt képviselő álláspontjában tekintetbe venni. Politikailag kötelezővé az által válik a parlament állásfoglalása, hogy a kormánynak figyelembe kell azt vennie álláspontjának kialakításakor, és köteles megindokolni, ha eltér a parlament állásfoglalásától. Jogi kötőerőről az új tagállamokban nem beszélhetünk, a régi tagállamokban is csak kivételesen található meg az ilyen joghatású parlamenti állásfoglalás.³²

Az *EÜB állásfoglalását* figyelembe kell vennie a kormánynak, az politikailag kötelezi. A kormánynak szóbeli indokolást kell adnia az EÜB-nek, ha az általa képviselt álláspont eltért az EÜB állásfoglalásától. Abban az esetben, ha az európai uniós tervezet olyan tárgykört érint, amelynek szabályozásához az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges (kétharmados törvények), a kormány az EÜB állásfoglalásától csak indokolt esetben térhet el, a szóbeli indokolás elfogadásáról ilyenkor az EÜB dönt.³³

Az *új tagállamokban* mindkét fajta joghatású parlamenti állásfoglalással találkozhatunk. Cipruson, Csehországban, Máltán és a lengyel Szenátus esetében konzultatív a parlamenti állásfoglalása, az összes többi újonnan csatlakozó országban politikailag kötelező a parlamenti állásfoglalása. A lett mandátumadó rendszer sajátossága, hogy a jogszabályokból nem következik a definíciók szerinti politikai kötőerő, ugyanakkor a gyakorlatból és az alkotmányos berendezkedésből levezetve mégis e kategóriába sorolható a parlamenti állásfoglalás joghatása. A szlovén Nemzeti Tanács állásfoglalását a Nemzetgyűléshez címzi, ezért az ő esetükben nem lehet értelmezni a kormányra vonatkozó kötőerő kérdését.

A szlovák kormány csak azokban a törvényben nevesített esetekben térhet el az egyébként kötelező parlamenti állásfoglalástól, ha elkerülhetetlen körülmények állnak elő, és a szlovák érdek úgy kívánja. A kormánynak az eltérésről haladéktalanul értesítenie kell a szlovák Nemzeti Tanácsot, és elő kell terjeszteni indokait.

A szlovén kormány a Nemzetgyűlés illetékes bizottságait (európai uniós bizottság, külügyi bizottság) rendszeresen köteles értesíteni a parlamenti állásfoglalás érvényesítéséről. Ha a kormány nem követi a parlamenti bizottságok által elfogadott állásfoglalást, akkor az illetékes bizottság következő ülését szóban kell tájékoztatnia

32 Jogi kötőerőről szokás beszélni Ausztria esetében, ahol az alkotmány 23e. cikke szerint a minisztert jogilag köti a Nemzeti Tanács állásfoglalása, de meghatározott feltételek esetén itt is eltérhet a kormány a parlamenti állásfoglalástól.

33 2004. évi LIII. törvény 6. § (2) bek., Országgyűlés Hárszabálya 134/B. § (11) bek.

a döntés megszületésének a körülményeiről, és az eltérés okairól, majd írásban is jelentést kell tennie.³⁴

A lett Saeima által megadott mandátum feltétele a brüsszeli tárgyalásoknak. Ennek fényében figyelemre méltó, hogy éppen Lettországból (és rajta kívül még Máltán) nincs külön jogszabályban lefektetett eljárás annak nyomán követésére, hogy képviselte-e kormány az uniós tárgyalásokon a parlament állásfoglalását. Igaz, ettől függetlenül a lett bizottság is beszámoltathatja az illetékes minisztert egy adott, az ország számára fontos tervezettel kapcsolatban. Cipruson és Litvániában a Tanács üléseit követően számol be a miniszter.

II. Modellek

Minden tagállam szabadon alakíthatja ki azokat a szabályokat, amelyek alapján a parlament és a kormány együttműködik európai uniós ügyekben. Az egy-egy modell erejéről való döntés meghozatalakor tekintettel kell lenni az alkotmányos politikai berendezkedésre, a politikai kultúrára, a közjogi hagyományokra, valamint a nemzeti parlamentek országukban betöltött erejére is. Az új tagállamok meríthettek a régiók gyakorlatából, de az EU 15-ök között sincs két egyforma megoldás. Ugyanakkor maga az Európai Unió is állandóan változik, ezért a tagállami gyakorlat is folyamatosan ehhez alkalmazkodik.

Az Országgyűlés az egyeztetési eljárás szabályainak a kidolgozása során alaposan tanulmányozta a tizenötök rendszereit. A cél egy középerős kontrollt megvalósító rendszer kidolgozása volt. Elsősorban a skandináv és a finn gyakorlatot tekintették mérvadónak.

A skandináv tagállamok, valamint Finnország szolgált a legtöbb új tagállamban is mintaként az egyeztetési modell létrehozásánál. A dán mandátumadó rendszer inspirálta a letteket és a szlovákokat, amikor ők is a kormányra nézve kötelező parlamenti mandátum bevezetése mellett döntöttek. A szlovén Nemzetgyűlés a finnekhez hasonlóan különböztet meg ún. E- és U-ügyeket.³⁵

A történelmi gyökerű kötődés okán a máltai parlament a brit egyeztetést tekintette követendőnek, de szintén merített a brit, valamint a francia és az osztrák eljárásból a cseh parlament, ugyanis ők a kétkamarás törvényhozások gyakorlatából igyekeztek kiindulni.

1. Dokumentumalapú és mandátumadó rendszerek

Az egyik lehetséges szempont a rendszerek összehasonlítására annak meghatározása, hogy azok a szakirodalomban elismert dokumentumalapú (brit) vagy mandátumadó (dán) rendszerhez hasonlóak, illetve, amennyiben ún. vegyes, tehát mindkét

³⁴ Szlovén Nemzetgyűlés házszabálya 154 I. cikk

³⁵ Az E-ügyek a bel- és igazságügyi tárgyú kérdéseket, az U-ügyek a hagyományos törvényhozási tárgyakat és a kormánytól kapott dokumentumok körét jelentik a finn rendszerben.

modell jellegzetességeiből építkező rendszerekről van szó, e kettő közül melyikhez állnak közelebb.

A *dokumentumalapú modellek*³⁶ jellemzője, hogy az egyeztetési eljárás közép-pontjában az európai uniós tervezetek vannak, az eljárás nem a Tanács ülései köré szerveződik, és nem célja, hogy a miniszternek tárgyalási mandátumot adjon. Gyakrabban társul e rendszerekhez a parlamenti fenntartás intézménye, amely, a parlamenti vizsgálat befejezéséig, a kormány számára korlátot jelent a tanácsbeli véleménynyilvánításra. Az állandó bizottságok bevonása általános gyakorlat a dokumentumalapú rendszerekben.

A *mandátumadó rendszerek*³⁷ jellegzetessége, hogy jelentős jogokat ad az európai uniós bizottságnak a kormány Tanácsban képviselendő álláspontjával kapcsolatban. Az üléseket rendszerint a tanácsüléseket megelőző pénteken tartják a célból, hogy felhatalmazást adjanak a miniszternek a brüsszeli tárgyalásokra. Ugyanakkor a mandátumadó rendszerek között is különbségek vannak a terjedelem, illetve a parlamenti állásfoglalás kötőereje szempontjából. Az e rendszert alkalmazó tagállamokban a kormány általában minden európai uniós tervezethez köteles kormányálláspontot mellékelni, ugyanakkor a bizottságok szelektálhatnak, hogy mit kívánnak részletesebben megvizsgálni.

A *vegyes modellek* mindkét rendszer elemeit alkalmazzák, így például az ülések egy részét a tanácsi napirendnek megfelelően szervezik, míg más részét az európai uniós tervezetek szisztematikus vizsgálata jellemzi.

Létezik azonban olyan rendszer is, amely a scrutiny definícióját és az eljárás részleteit tekintve nem sorolható egyik kategóriába sem (pl. a szlovén Nemzeti Tanács által folytatott eljárás), mert más jellegű a politikai befolyásolási módszerük és alkotmányos szerepük.

4. táblázat. Modellek

| dokumentumalapú | | vegyes | | mandátumadó | |
|-----------------|-------------------|----------------------|------------|-------------|--|
| Málta | cseh Képviselőház | Észtország | Lettország | | |
| cseh Szenátus | lengyel Szenátus | lengyel Szejm | Szlovákia | | |
| Ciprus | Magyarország | szlovén Nemzetgyűlés | Litvánia | | |

A 4. táblázat szemlélteti az így általunk felállított csoportokat. A vegyes modellen belül külön oszlopban található azok a rendszerek, amelyek a dokumentumalapú rendszerhez állnak közelebb, illetve amelyeknél a mandátumadó rendszer jellege-

³⁶ Az EU-15 tagállamai közül a dokumentumalapú ellenőrzést megvalósítók csoportjába sorolja a szakirodalom a következő parlamenteket: Egyesült Királyság mindkét kamarája, ír Parlament, francia Nemzetgyűlés, holland Szenátus, olasz Képviselőház és Szenátus. (Id.: Third bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, www.cosac.org, a továbbiakban: COSAC-jelentés)

³⁷ Az EU-15 tagállamai közül a dokumentumalapú ellenőrzést megvalósítók csoportjába sorolja a szakirodalom a következő parlamenteket: dán Folketing, svéd parlament, kisebb mértékben a finn Eduskunta. (COSAC-jelentés)

tességei vannak túlsúlyban. Ez utóbbiaknál döntően az szólt amellett, hogy a mandátumadó rendszerhez soroljuk közelebb őket, hogy az ülések egy részét (általában a pénteki ülésről van szó) a mandátumadó modellekhez hasonlóan a Tanács üléseinek figyelembevételével hívják össze. Ezeknek az üléseknek az a céljuk, hogy a kormány a soron következő Tanács témáit és az azzal kapcsolatos kormányzati álláspontot ismertesse.

Több helyen is szó volt az egyeztetési eljárásokban alkalmazott határidőkről (pl. kormányálláspont megküldése, parlamenti állásfoglalás elfogadásának határideje). E tekintetben is megfigyelhető különbség a dokumentumalapú és a mandátumadó rendszerek között. Nevezetesen, azon parlamentek többsége, ahol mind a kormányálláspont megküldése, mind a parlamenti állásfoglalás kialakítása szigorú (objektív) határidőkhöz van kötve, a mandátumadó rendszert bevezető államok (Lettország, Litvánia, Szlovákia) közé tartozik. Ezzel szemben, azok az eljárások, ahol a dokumentumalapú elemek vannak többségben, nagyobb valószínűséggel alkalmaznak rugalmas (szubjektív) határidőket (cseh Képviselőház, Magyarország); vagy nem határoznak meg határidőket (Málta, Ciprus).

2. A befolyásoló-képesség mértéke szerinti csoportok

Az előbbi csoportosításon túl *más szempontból* is lehet jellemezni a nemzeti parlamentek és a kormányok európai ügyekben történő együttműködését. Az Európai Unió tagállamainak parlamenti ellenőrzési rendszereit a szakirodalom hagyományosan három csoportba sorolja. Ennek során több szempontot vesznek figyelembe. Így többek között például azt, hogy mennyit foglalkozik egy parlament uniós ügyekkel; van-e külön testület az Európai Unióval kapcsolatos kérdések megvitatására; mire terjed ki az egyeztetési eljárás; milyen az eljárás ütemezése; milyen dokumentum-szolgáltatási kötelezettsége van a kormánynak és mennyiben köteles figyelembe venni a parlamenti állásfoglalást egy uniós tervezet esetében.

Ez alapján *gyenge, mérsékelt* („politika-befolyásoló”) és *erős* („politikaalakító”) kontrollt megvalósító parlamenteket szoktak megkülönböztetni. A politikaalakító parlamentben a legerősebb a befolyás az uniós döntéshozatalra, az ellenőrzés előzetes és utólagos is, e parlamentek gyakran mandátumot adnak a kormánynak a brüsszeli tárgyalásokra.³⁸ A mérsékelt parlamenti kontroll lényege, hogy a parlament nem ad ugyan mandátumot a kormánynak, de ellenőrzése alatt tartja azt, és képes befolyásolni a kormány Európa-politikáját, amely politikai felelősséggel tartozik a törvényhozás álláspontjának követéséért.³⁹ Az európai ügyekben gyenge ellenőrzést megvalósító parlamentek napi-rendjén nem szerepelnek sokat az Európai Unióval kapcsolatos témák, a parla-

38 EU-15 közül például: Dánia, Egyesült Királyság, Németország, Ausztria

39 EU-15 közül például: Franciaország, Finnország, Svédország

ment elsősorban tájékoztatói joggal rendelkezik, a kormány tevékenységét gyakran csak utólag veszik górcső alá.⁴⁰

Az új tagállamok európai uniós bizottságainak a saját rendszerükről alkotott értékelését az 5. táblázat első három oszlopa szemlélteti.

5. táblázat. A parlamenti befolyás mértéke a bizottságok magukról alkotott véleménye alapján

| | | Erős | Mérsékelt | Gyenge | Átlagos havi ülészsám |
|--------------|----------------|------|-----------|--------|-----------------------|
| Ciprus | | | | X | 4 |
| Cseh | Képviselőház | X | | | 3 |
| | Szenátus | | X | X | 3 |
| Észtország | | X | X | | 8 |
| Lengyel | Szejm | X | | | 6–8 |
| | Szenátus | | X | | 3 |
| Lettország | | X | | | 8 |
| Litvánia | | X | | | 8 |
| Magyarország | | | X | | 6 |
| Málta | | | X | | 1–2 |
| Szlovákia | | X | | | 2 |
| Szlovén | Nemzetgyűlés | X | X | | 4–5 |
| | Nemzeti Tanács | | | X | 1–2 |

Gyengének csak Ciprus, a cseh Szenátus és a szlovén Nemzeti Tanács minősítette modelljét. Ciprus esetében figyelembe kell venni azt, hogy a vizsgált államok közül egyedülként prezidenciális köztársaság, míg a többi országban parlamentáris köztársaság az államforma. Ciprus e tényből eredezteti azt, hogy viszonylag gyenge befolyással bírnak a kormány európai uniós politikájára. A szlovén Nemzeti Tanács helyzete szintén az alkotmányos berendezkedés miatt speciális. Szlovéniában a két-kamarás parlament létjogosultsága folyamatos vita tárgyát képezi, így a felsőház működése, érdekérvényesítési képessége nem problémamentes. Ez kihatással van a Nemzeti Tanács azon jogosultságaira is, amelyek rendelkezésére állnak a szlovén európai uniós politika kialakításában. A kétkamarás parlamentek esetében egyébként is megfigyelhető, hogy a felsőházak mindenhol gyengébb befolyással rendelkezőként jellemezték magukat, mint az alsóházak.

Megfigyelhető továbbá, hogy a magukat erős befolyással rendelkező parlamentnek minősítők körében található elsősorban azok az új tagállamok, ahol mandátumadó rendszert vezettek be. Ennek valószínűleg szemantikai oka lehet, mert a szakirodalom politikaalakító képesség szempontból nem tesz különbséget dokumentumalapú vagy mandátumadó rendszerek között. A fenti megállapítás mégis inkább azt látszik igazolni, hogy a „mandátum” kötőerejét jelentése alapján felülértékelik.

⁴⁰ EU-15 közül például: Luxemburg, Portugália, Belgium, Spanyolország, Olaszország, Görögország

A dokumentumalapú rendszerek adott esetben rendelkezhetnek olyan eszközökkel, amelyekkel hasonlóan tudnak hatni a kormány európai uniós tevékenységére. Ilyen például a parlamenti fenntartás intézménye, melynek ugyanakkor meglehetősen ritka a jogszabályba foglalása. Az új tagállamok között egyedül Litvániában találkozunk ilyennel,⁴¹ és Litvánia is a mandátumadó rendszer egyik képviselője. A cseh Szenátus az állásfoglalása kidolgozására nyitva álló 35 napos határidőből implicit módon következtet a parlamenti fenntartás meglétére. Máltán sem tartalmazza jogszabály *expressis verbis* a parlamenti fenntartást, viszont a gyakorlatban működik.

A magas ülészsám és a politikai befolyás nagysága közötti összefüggésre mutatott rá Andreas Maurer a régi tagállamok esetében.⁴²

6. táblázat. Politika-befolyásolás mértéke és az ülések gyakorisága az EU-15-ben

| | Erős | Közepes | Gyenge | Ülésgyakoriság |
|--------------------|------|---------|--------|----------------|
| Ausztria | X | X | | magas |
| Belgium | | | X | alacsony |
| Dánia | X | | | magas |
| Egyesült Királyság | | X | | magas |
| Finnország | X | X | | magas |
| Franciaország | | X | | magas |
| Görögország | | | X | alacsony |
| Hollandia | | X | | magas |
| Írország | | | X | alacsony |
| Luxembourg | | | X | alacsony |
| Németország | X | X | | magas |
| Olaszország | | | X | alacsony |
| Portugália | | | X | alacsony |
| Spanyolország | | | X | alacsony |
| Svédország | X | X | | magas |

Az 5. és 6. táblázatot összevetve jól látható, hogy az ülészsám és a politikaalakító képesség között összefüggés mutatható ki mind a régi, mind az új tagállamokban: ahol nagy az átlagos ülészsám, ott jellemzően erősebb politika-befolyásolóként értékelik magukat az európai uniós bizottságok. Az új tagállamok között szabályt erősítő kivételként Szlovákia és a cseh Képviselőház példája hozható fel, ők alacsony havi átlagos ülészsám mellett is erős befolyású parlamentként jellemezték magukat. A fenti összefüggések felismerésétől függetlenül nem állítjuk azt, hogy pusztán az ülészsám megemelésével növekszik az uniós bizottságok politika-befolyásoló képessége.

41 Statute of the Seimas, Article 18019

42 Andreas Maurer: National Parliament after Amsterdam: *Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by process*, paper for working group meeting, COSAC, 2001; valamint *European Affairs Committees: The Influence of National Parliaments on European Policies, An Overview*, ECPRD, 2002

Tény azonban, hogy a magasabb ülésszám egy-egy téma alaposabb megismerését teszi lehetővé, és a gyakoribb politikai interakció révén nagyobb valószínűséggel gyakorolható politikai hatás is.

Összefüggés mutatható ki a parlamenti állásfoglalások konzultatív vagy politikailag kötelező jellege és a tagállamok önértékelése között is. A konzultatív jellegű állásfoglalást alkalmazó országok egyike sem minősítette magát erős modellnek, és fordítva, a kötelező állásfoglalást elfogadók nem használták a gyenge minősítést önmagukra nézve. Ez a tény jól illusztrálja a parlamentek mandátumadó rendszerrel szembeni elvárásait, valamint a „mandátumadó” fogalomhoz társuló jelentéstartalmat.

Nem szabad ugyanakkor szem elől tévesztenünk azt a tényt, hogy az európai uniós bizottságok politika-befolyásoló lehetőségének a mértéke viszonylagos, azt jelentős mértékben meghatározza az ország alkotmányos, politikai és pártstruktúrája, valamint az uniós döntéshozatal jellege.

III. Kérdések az európai döntéshozatal nemzeti parlamenti kontrolljában

1. Az alkalmazás során felvetődő kérdések

A jogi normákban megfogalmazottak mindennapi alkalmazása során felmerül a politikai és a technikai kérdések megfelelő egyensúlyának problémája. Az európai uniós tervezetek jelentős része technikai kérdésekre vonatkozik. Sem az EÜB tagjai, sem munkatársai, vagy a frakció szakértői nem vehetik fel a versenyt a minisztériumokat kiszolgáló szakértők tömegével. Ezenkívül, indokolatlan és hatalmas kiadás volna egy-egy ügyben a minisztériumok munkájának megkettőzése. De felmerül a kérdés, hogy mi a következménye annak, ha politikai szempontokra összpontosít a parlamenti ellenőrzés? Akkor elvész a parlamenti, párhovatartozástól független kontroll funkció. Ha a politika irányítja a „játszmát”, akkor nem nehéz megjósolni, hogy mi lesz a bizottságban is többséget élvező kormányzó pártok alkotta frakciók által meghozott döntés kimenetele.

Szintén a mindennapi jogalkalmazás veti fel a mennyiségi és a minőségi vizsgálat dilemmáját. Alapvetően két lehetőség kínálkozik: kevés tervezet részletes vizsgálata; vagy egyeztetés alá vonni annyi európai uniós tervezetet, amennyit a bizottság kezelni képes, annak érdekében, hogy a lehető legszélesebbre bővítsék az egyeztetési eljárás hatókörét. A részletesebb vizsgálat a tudományok különböző területeihez értő, nagyobb létszámú szakértői háttérrel követel meg. Ennél a pontnál viszont visszajutunk az előzőekben megfogalmazott problémához, vagyis a megkettőzött szakértői munkához. A széles körű parlamenti ellenőrzés ugyanakkor azt a kockázatot rejti magában, hogy bár szélesebb képet ad a képviselőknek az EU politikáiról, mégis formálisabbá válhat maga az eljárás és a kontroll.

2. Ellentét a demokratikus átláthatóság és a diplomácia sikeressége között

Az európai döntéshozatal egyik sajátossága, hogy a legfőbb döntéshozó szerv, a Tanács a jogalkotó eljárása során nem egy hagyományos jogalkotó testületre (parlament) emlékeztet. Működése, a tárgyalási módszerek inkább hasonlítanak a nemzetközi szervezetek keretében ismert eljárásokhoz. A diplomácia jó tárgyalókészséget és diszkréciót igényel. A különböző tárgyalási technikák és taktikák alkalmazása nem idegen tehát az EU-tól mint nemzetközi szervezettől sem. Éppen ezért a kormányálláspont vagy más tagállamok álláspontjának nyílt ülésen történő tárgyalása leronthatja a brüsszeli tárgyalások sikerét.

A parlamenti munka alapelve viszont a nyilvánosság. Ez teszi a politikusok munkáját átláthatóvá, ez segít megformálni a médiában megjelenő arcukat. A nyilvánosságot és átláthatóságot ma a demokrácia általános attribútumaként is értelmezik. Így az egyeztetési eljárás során e két érdek ütközik egymással, és – ahogy azt korábban láttuk – az új tagállamok szabályozása igen-igen változatos például a kormányálláspontok minősítésében. A magyar eljárásban a diplomácia elvei dominálnak.

Ez a probléma egy kérdéssel még tovább visz: változik e téren valami, ha a Tanács munkájának több nyilvánosságot követelők álláspontja diadalmaskodik? De felmerül a kérdés, hogy egyáltalán a Tanács üléseinek nyilvánossága megoldást jelent-e az európai uniós döntéshozatal átláthatóságára?⁴³

3. Ellenőrzés versus befolyásolás

A scrutiny alapvető célja, hogy befolyásolja egyes ügyek alakulását. A befolyás, mivel hatással akar lenni egy fejlődési folyamatra, információon alapszik. Az európai uniós bizottság tagjaihoz eljutó információk azonban önmagukban véve befolyásoló tényezők. Ebből következik, hogy bár a kormány és közvetve az európai döntéshozatal parlamenti befolyásáról beszélünk, valójában mégis a kormány és közvetve az európai döntéshozatal parlamenti gondolkodásra gyakorolt befolyása figyelhető meg.

A magyar parlamenti ellenőrzés joghatását tekintve, míg elméletben a 2004. évi LIII. törvény viszonylag erős jogokat ad az Országgyűlésnek (pl. különböző indoklási kötelezettségek), addig a gyakorlatban a kormány álláspontja befolyásolásának lehetősége meglehetősen gyenge. Az EÜB politikai összetétele mindig követi az Országgyűlést, ezért valójában igen nehéz olyan helyzetet elképzelni, hogy a bizottság teljes mértékben elutasítsa a kormány álláspontjavaslatát, és ezzel egyúttal megkérdőjelezze azt a szakértői háttérmunkát is, amelyet a minisztérium dolgozói pártállástól független köztisztviselőként dolgoznak ki, jóllehet a törvény nem zárna ki ezt a lehetőséget sem.

⁴³ A nyilvánosság mint veszély témájában lásd John Lukacs: *Amikor a demokrácia tönkremegy* In: *Európai Szemle*, 2005/2–3. sz. 5–12. o.

Összegzés

A 2004. május 1-jei csatlakozással az új tagállamok szerepe európai uniós ügyekben megváltozott, eszközrendszerük új elemekkel bővült. Ezek közül kiemelését érdemel az ún. egyeztetési eljárás, melynek során a nemzeti parlament a kormány álláspontja befolyásolásának szándékával véleményt formál az uniós tervezetéről és/vagy a kormány által, a brüsszeli tárgyalásokon képviselni kívánt nemzeti álláspontról. Említésre méltók a parlamentek uniós döntéshozatali kontrollját erősítő olyan eszközök is, mint az Európai Tanács üléseivel kapcsolatos meghallgatások, a kormányok rendszeres jelentéstételi kötelezettsége, valamint – egyes országok esetében – az európai intézményekbe delegált tagok meghallgatásának lehetősége. Az így felállított definíciót szigorúan véve megállapíthatjuk, hogy a szlovén Nemzeti Tanács, mely véleményét nem a kormánynak, hanem a Nemzetgyűlésnek juttatja el, és információit is a Nemzetgyűléstől nyeri, nem folytat egyeztetési eljárást.

Megállapítottuk, hogy a kormányok és a parlamentek kapcsolatát európai uniós ügyekben mindenhol jogszabályok rögzítik. Az azonban, hogy milyen normatív szinten történik a parlament feladatainak meghatározása, nem feltétlenül mérvadó a működés hatékonyságára nézve. A jogi szabályozás mélységéből sem feltétlenül következik egy európai uniós bizottság politikaalkító képessége, aktivitása uniós kérdésekben. A Hárszabálynak minden parlamentben kiemelkedő jelentősége van az egyeztetési eljárás részleteinek rendezésében.

Megállapítottuk továbbá azt a tényt is, hogy a nemzeti kontroll szempontjából kiemelkedő szereppel bírnak a parlamentek európai uniós bizottságai; többségében az itt hozott állásfoglalások testesítik meg az egész parlament véleményét, vagy készítik elő a plénum döntését uniós ügyekben.

Az egyeztetési eljárás kulcspontjait a következőkben határoztuk meg: a szelekció (mire terjed ki a parlamenti kontroll), az egyeztetési eljárásban részt vevő állandó bizottságok és szerepük, az eljárás fázisai és az eljárásban keletkező dokumentumok. Tanulmányunk első részében (*Európai Tükör 2006/2.*) ezekről vontunk le következtetéseket.

A dokumentumok kezelésére vonatkozóan érdemes megemlíteni azt a tényt, hogy az új tagállamok vonatkozásában találkozunk olyan együttműködési gyakorlattal parlament és kormány között, melynek során a kormány hozzáférést biztosít saját, a nemzeti álláspont kialakításában is szereppel bíró adatbázisához. A kormányálláspont tartalmára vonatkozóan az információkat négy csoportba soroltuk. Megállapítottuk, hogy míg a kormányálláspont minden esetben tartalmaz információt az európai uniós tervezetéről és annak várható hatásaira vonatkozóan, addig a konzultációt érintő információt illetően csak a kormányálláspontot említi minden dokumentum, más tagállamok pozícióját és egyéb konzultációs tevékenységet nem.

Feltétlenül szót érdemel a határidők kérdése, hiszen a parlamenti kontroll hatékonysága függhet tőle. Határidőkről több vonatkozásban beszélhetünk: az uniós tervezetek továbbítására, a kormányálláspont parlamenthez való eljuttatására és az egyeztetési eljárás parlamenti lefolytatására vonatkozóan.

Az európai uniós tervezetek továbbítása, ahol ennek kötelezettségét és határidejét jogszabály rögzíti, minden esetben haladéktalan. A másik két határidőre vonatkozóan általánosságban annyit mondhatunk, hogy azok a tagállamok, amelyek jogi szabályozása konkrét határidőket fogalmaz meg a kormányálláspontra parlamenthez való eljuttatására, az explicit határidőhöz köti az eljárás lefolytatását is.

A dokumentumalapú rendszerek – azaz Málta és Ciprus (a cseh Szenátus kivételével) – nem rögzítenek határidőket, még törvényi kötelezettséget sem állapítottak meg az európai uniós tervezetek továbbítására.

A parlamenti állásfoglalások joghatását vizsgálva kimondhatjuk, hogy azok a kormány irányában lehetnek politikailag kötelező vagy konzultatív jellegűek. Az új tagállamokban mindkét fajta joghatású parlamenti állásfoglalással találkozhatunk. Cipruson, Csehországban, Máltán és a lengyel Szenátus esetében konzultatív a parlament állásfoglalása, az összes többi újonnan csatlakozott országban politikailag kötelező a parlament állásfoglalása.

Végezetül rendszer szinten áttekintettük a parlament és a kormány együttműködésének lehetséges modelljeit és megpróbáltunk rávilágítani olyan összefüggésekre, mint ami fennállhat például a politikaalakító képességről alkotott képzet és a mandátumadó rendszerek között; vagy azon összefüggésre, amely szintén a politikaalakító képesség és – kétkamarás parlamentek esetében – a két kamara közötti viszonyból kiolvasható lehet. Nincs azonban egy az egyben követendő modell, hiszen egy adott állam saját alkotmányos és politikai berendezkedése az a környezet, amely alapjául szolgál az európai uniós ügyekben történő, parlament és kormány közötti együttműködéshez. E rendszerek folyamatos kölcsönhatásban változnak az európai uniós döntéshozatallal, és változtatnak azon.

KISS JÁNOS

Heves megye — mit hozott az uniós tagság?

Pillanatkép 2006 elején, több mint másfél évvel Magyarország európai uniós csatlakozása után. Pillanatkép Heves megyéről, mind területét, mind lélekszámát tekintve az ország egyik legkisebb megyéjéről. Pillanatkép, mely nyilvánvalóan nem előzmény nélküli, hiszen az EU-csatlakozást hosszabb felkészülési folyamat előzte meg, s ez a felkészülési folyamat többek között olyan kulcsszavakkal írható körül, mint „tanulás”, „tudatos, stratégiai tervezőmunka”, „nemzetközi kapcsolatrendszer kiépítése”. Pillanatkép a jelenről, az eddig elért eredményekről, melyekre büszkék lehetünk, hiszen a számok beszédesek. És természetesen a jövőről, a lehetőségekről, a feladatokról, melyek előttünk állnak. Heves megye. Egy magyar megye az Európai Unióban.

A 2003. április 12-én megtartott népszavazáson Magyarország úgy döntött, hogy csatlakozni kíván az Európai Unióhoz. Az érvényes és eredményes népszavazás lehetőséget biztosított a csatlakozási szerződés aláírására, arra, hogy hazánk 2004. május 1-jén az EU teljes jogú tagjává váljon. E népszavazás eredményességéhez Heves megye is hozzájárult, többek között azzal, hogy a Dunán innen itt volt a legmagasabb a részvételi arány.

Az európai uniós integrációra, teljes jogú tagságra megyénk tudatosan készült. A rendszerváltást követően átértékeltek és fokozatosan átalakítottuk nemzetközi együttműködéseinket, arra törekedtünk, hogy külföldi partnerkapcsolatainkban az Európai Unió tagállamainak területén fekvő régiók, megyék kapjanak kiemelt hangsúlyt. Így jött létre szoros, a napi operatív kapcsolattartásig menő kooperáció a francia Loire Atlantique és a svéd Värmland megyével, továbbá az osztrák Felső-Ausztria és az olasz Lazio tartománnyal. Az évek során a gazdasági, kulturális élet, a közigazgatás, az oktatás, az ifjúság, a sport, a művészetek terén e relációkban nagyon sok programra került sor. Olyan kezdeményezéseket valósítottunk meg, melyek egyaránt szolgálták Heves megye adottságai, értékei nemzetközi ismertségének erősítését és az uniós felkészülést, ismeret- és tapasztalatszerzést. Az 1992. évi tagfelvételt követően aktív szerepet játszottunk az Európai Régiók Gyűlése és bizottságai munkájában.

Kezdeményező és koordinációs szerepet vállaltunk európai uniós pályázatoknál, az uniós források felhasználási feltételeinek kialakításában – e pályázatok részint a gazdaság- és területfejlesztési célkitűzéseket, részint a köztisztviselők felkészítését, képzését szolgálták.

Az EU-csatlakozásra történő felkészülési folyamatot jól reprezentálja és Heves megye aktív szerepvállalását bizonyítja az is, hogy 1999 nyarán Egerben nyílt meg Észak-Magyarország első Európai Információs Pont (EIP) irodája. Az EIP közvetlen módon, folyamatos tájékoztatási és ismeretterjesztő tevékenységével, számos partnerszervezettel együttműködve azóta is eredményesen tölti be szerepét, a széles

közvélemény, a lakosság felé közvetíti az Európai Unióval, intézményeivel, működésével, Magyarország csatlakozásával összefüggő, abból következő információkat.

Heves megyében a nemzetközi kapcsolatok kialakításának és fejlesztésének stratégiai súlypontjait a megyei közgyűlés 1999 januárjában foglalta össze. E szerint két kiemelt, fő irányban célszerű fejleszteni az együttműködést: egyrészt a kapcsolatok erősítése a környező kelet-európai – főként magyarlakta – területekkel, másrészt a kooperáció erősítése, bővítése az EU-tagországok régióival.

Az állásfoglalás előrevetítette, hogy 1998–1999-ben – nagymértékben alapozva a nemzetközi „színtéren” addig elért eredményekre és kiépített kapcsolatokra – Heves megye tevékenysége az EU tekintetében intenzívebbé válik, az érdeklődés és figyelem középpontjába a csatlakozással összefüggő feladatok kerülnek. Ezt célozta az új kétoldalú együttműködések kialakítására vonatkozó javaslat (pl. Lazio – Olaszország), az EIP-iroda létrehozására vonatkozó döntés, a bekapcsolódás az Európai Régiók Gyűlése „C” bizottságának munkájába, s nem utolsósorban a megyei közgyűlésnek és az önkormányzati hivatalnak a stratégia végrehajtását szolgáló szervezeti átalakítása, melynek keretében 1998 végén megalakult a Közgyűlés Nemzetközi Kapcsolatok és Idegenforgalmi Bizottsága, 1999 elején pedig megkezdte tevékenységét a Nemzetközi Kapcsolatok és Idegenforgalmi Iroda.

Heves megye kétoldalú, testvérmegyei kapcsolatokat épít a francia Loire Atlantique megyével (Nantes), a svéd Värmland megyével (Karlstad), Felső-Ausztria tartománnyal (Linz), az olasz Lazio tartománnyal (Róma), a háromszéki Kovászna megyével (Sepsiszentgyörgy) és a lengyel Przemysl járással. 2005 márciusában hasonló tartalmú szerződést kötöttünk a szlovákiai Besztercebánya megyével. Megállapítható, hogy e kapcsolatok sokszínűek, jól szolgálják Heves megye lehetőségeinek külföldi bemutatását, a gazdaságfejlesztést, a kulturális, művészeti, ifjúsági kapcsolatokat, a közigazgatási tapasztalatcseréket, az EU-integráció célkitűzéseit. Számtalan olyan program valósulhatott meg e keretek között, melyekre egyébként nem nyílt volna lehetőségünk, s melyekbe települések, ifjúsági és civil szervezetek, vállalkozók, önkormányzati intézmények is intenzíven bekapcsolódtak.

A többoldalú nemzetközi együttműködések között részt veszünk a Kárpátok Európai Régió és a Tisza Vízyűjtő Programrégió munkájában, valamint különböző európai pályázatokban és projektekben (ECOS-Ouverture, Leonardo, PHARE CBC, PHARE Tempus, Interreg).

Amint már említettük, Heves megye tagja az Európai Régiók Gyűlésének, feladatokat látunk el annak területfejlesztési ügyekkel foglalkozó „C” és kulturális, oktatási ügyekkel foglalkozó „D” bizottságában. Utóbbi 1994-ben először tartotta ülését kelet-közép-európai megyében, büszkeség számunkra, hogy erre Heves megyében került sor. Az európai regionalizmus szellemiségének jegyében 1996-ban – a Millecentenárius évében – „Európai Régiók Fesztivált” rendeztünk külföldi kulturális csoportok részvételével, legutóbb pedig, 2004 őszén Eger volt a házigazdája az Európai Régiók Gyűlése „C” bizottsága ülésének, itt indult útjára a Village+ európai ökoturisztikai védjegyprogram.

Az uniós csatlakozásra való felkészülés egyik fontos területe volt a közösségi források felhasználásával, a pályázati lehetőségek kihasználásával összefüggő szakmai munka és tapasztalatszerzés. Az EU-források felhasználása tekintetében a legtöbb tapasztalatot talán a HU9705 Kísérleti Területfejlesztési PHARE-program hozta, melynek előkészületi munkái 1998-ban kezdődtek el. A program célrégiója Északkelet-Magyarország hat megyéje: Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye volt. Az 1999 márciusában megjelent pályázati felhívásra két ütemben, három témában lehetett pályázatokat benyújtani:

- ipari szerkezetátalakítás, melynek keretében a hagyományos ipar válsága által sújtotta térségeket, illetve az iparhiányos térségek fejlesztését kívánták segíteni;
- munkaerő-piaci elemek, humán erőforrás-fejlesztés, mely program célja a tartós munkanélküliség kezelése és a szakoktatás, felsőfokú képzés fejlesztése;
- vidékfejlesztés – e program célul tűzte ki a mezőgazdasági tevékenység diverzifikációjának és a falusi területek növekedésének, fejlődésének elősegítését az elmaradott térségekben.

A két ütemben 257 pályázat érkezett be önkormányzatoktól, főiskoláktól, egyetemektől, középiskoláktól, magánszemélyektől, illetve profitorientált cégektől, közel 13 milliárd forint támogatási igénnyel. A döntést az Északkelet-Magyarországi Regionális Fejlesztési Tanács hozta meg: 89 projekt részesült PHARE-támogatásban, több mint 3,3 milliárd forint értékben, és további 27 projekt kapott összesen közel 1 milliárd forint összegű kormányzati támogatást. A program lebonyolításának felelőse az egri székhelyű SOP '97 Programügynökség volt, szoros együttműködésben az FVM VÁTI Kht. Területfejlesztési Igazgatósággal.

Az Ipari Szerkezetátalakítási Programon belül több olyan projekt valósult meg, amely ipari park építéséhez, vagy meglévő ipari park továbbfejlesztéséhez kért támogatást. Ilyen volt Hatvan Város Önkormányzatának projektje, melynek keretében a Hatvani Ipari Park területén feltáró út épült. A támogatásból megvalósult út a turai csomóponttól indul, és az M3 autópálya, valamint a 21-es számú főút csomópontjáig terjed, átadására 2001 novemberében került sor.

Az Ipar alprogram 2. számú, „Befektetés-ösztönzés” című komponensében marketingkommunikációs eszközök előállítására, fejlesztésére, komplex befektetés-ösztönzési kampányok, illetve speciális rendezvények, befektetés-ösztönzési konferenciák szervezésére érkeztek pályázatok.

Az Ipar alprogram 3. számú komponensében technológiai és innovációs központok fejlesztésére lehetett pályázni, ennek keretében az egri INNTEK Kht. is sikerrel pályázott, közel 300 millió forintos összértékű projektjével.

A humán komponensen belül az egri Eszterházy Károly Főiskolának és a gyöngyösi SZIE Gazdálkodási és Mezőgazdasági Főiskolai Karnak a „Felsőoktatás fejlesztése”, a „Távoktatási rendszerek és tananyagcsomagok fejlesztése” mellett a „Szakképzés és emelt szintű (akkreditált) szakképzés feltételeinek javítása” komponensben is több nyertes pályázata volt. A SZIE Gazdálkodási és Mezőgazdasági

Főiskolai Kar mint kedvezményezett – a MÁTRA-TAN Kht., a Heves Megyei Agrárkamara, az ENERGIAHÍD Kft., a Mátratej Kft. intézményekkel – az „Észak-magyarországi bázis létrehozása a turizmus oktatására és fejlesztésére” című projektben vett részt, melynek keretében egy tan-szálloda kialakítására is sor került. A projekt megvalósulása során spanyolországi és németországi intézményekkel vették fel a kapcsolatot.

A „Speciális programok kockázati csoportok számára” alkotórésze a halmozottan hátrányos helyzetű fiatalok felzárkóztatására, szakképzési és munkavállalási esélyeinek javítására irányult. A Bornemissza Gergely Szakképzési Intézet „Szerkezetlakatos hegesztő komplex képzés kockázati csoportok számára” című pályázat megvalósítása során – több más tevékenység mellett – nyolc hegesztő munkahelyet hoztak létre, védőgázas fogyóelektródás hegesztő berendezésekkel, továbbá wolfram-pálcás hegesztő berendezésekkel és tartozékokkal.

A HU9705 PHARE-program III. számú, és egyben legtöbb komponensből álló alprogramja a Vidékfejlesztés, melynek keretében 42 pályázatot támogatott a tanács. A legtöbb forrást a „Falusias térségek turizmusfejlesztése, a termál- és gyógyturizmus, a falusi kézművesipar fejlesztése, a kulturális örökség megőrzése” című komponensre benyújtott pályázatok nyerték el.

Ezek közé tartozott a Heves Megyei Kereskedelmi és Iparkamara gesztorsága alatt futó „Kistérségek együttműködése a falusi turizmus fejlesztése érdekében” című projekt is, melyben 17 kedvezményezett partner fogott össze, hogy a falusi vendéglátás sajátos kínálatával járuljon hozzá a régióban a turizmus fellendítéséhez. A projekt a „Falusi turizmus információs szolgáltatásának és a falukép szépítésének eszközfejlesztése”, a „Vendégfogadók oktatása” és „Falusi szálláshelyek, kulturális létesítmények korszerűsítése, bővítése” fő részekből állt.

Az Agroroyal Kft. „Az együttműködés új formái a termelés és értékesítés területén” komponensre nyújtotta be pályázatát. Korszerű oktatási központ és bemutató hűtőtároló létesítését, valamint különböző gyakorlati kutatások beindítását tűzték ki célul annak érdekében, hogy a kistérségben az EU igényeinek legjobban megfelelő gyümölcsösöket telepítsenek.

A HU9705 PHARE Kísérleti Program a decentralizáció elvére épült, alapját a régiókban meghozott döntések képezték. A rendelkezésre álló keret többszörösére érkezett támogatási igényből 116 pályázat kapott összességében több mint négy milliárd forint összegnek megfelelő támogatást. A program a magyar rendszerekhez képest sok esetben kedvezőbb pénzügyi támogatási konstrukciókkal szolgált. A régiókban szunnyadó szellemi energiát mozgósította, összefogáshoz, új partnerségek létrehozásához vezetett. A program során szerzett tapasztalatok hasznosak az európai uniós támogatások lehívásakor mind a kedvezményezetti, mint a menedzsmenti oldalon.

A HU 0105-06 „Turizmusfejlesztés az észak-magyarországi régióban” című PHARE-program pályázataiban között számos kiemelt, térségi jelentőségű idegenforgalmi beruházás szerepelt eredményesen.

Az ECOS Ouverture program keretében a „Mezőgazdasági termékek menedzselése nagybani piacokon keresztül” című projekt, olasz, francia, görög partnerekkel

lehetővé tette egy megvalósíthatósági tanulmány elkészítését egy Heves megyei nagybani piac létesítésének tervével kapcsolatban.

1999–2000 folyamán a PHARE CREDO program biztosított lehetőséget a Heves megye és a szlovákiai rimaszombati járás közötti együttműködés kialakítására, lehetőségeinek feltérképezésére, fejlesztésére. Szakértői anyagok, tanulmányok készültek, melyek elemezték a térség jelenlegi helyzetét, s konkrét javaslatokat fogalmaztak meg az együttműködés főbb területeire vonatkozóan.

A határokon átnyúló együttműködéseket segítő PHARE CBC program projektje is a magyar-szlovák gazdasági kapcsolatok fejlesztését célozta: a vállalkozók számára regionális kiállítási-vásári bemutatkozási lehetőséget biztosítottunk és üzletembertalálkozókat szerveztünk hat helyszínen. Cégismertető kiadvány készült, továbbá oktatásra, képzésre került sor négy helyszínen. A határokon átívelő együttműködések példáját a svéd-norvég kapcsolatok esetében vizsgáltuk, a tapasztalatokat később egy innovációs INTERREG pályázati program kidolgozásakor hasznosítottuk.

A magyar-szlovák együttműködést a PHARE-program a közúti kapcsolatok fejlesztését célzó tanulmány kidolgozásának támogatásával is segítette. A projekt célja volt, hogy segítse elő Heves megye és Szlovákia közötti kapcsolatának fejlesztését azáltal, hogy tanulmányban dolgozza ki és mutatja be egy hosszú távon, szakaszosan megvalósítható gyorsforgalmi út javasolt nyomvonalát, mely Heves megyét észak–déli irányban keresztezi, és a határ menti térségből Heves megye, illetve az alföldi térség gyorsabb közúti elérését biztosítja. A javasolt közút javítja Kelet-Szlovákia, valamint Eger és a Tisza-menti térség közötti közlekedést, kedvező hatást gyakorolva a határ menti hátrányos helyzetű régió turistaforgalmára és gazdasági aktivitására. Az előkészítő anyagok és tanulmányok alapul szolgáltak egy szakmailag megalapozott javaslathoz.

A 2003. évi „Integrált helyi fejlesztési akciók ösztönzése” című PHARE-program keretében 171 millió forint támogatást nyertünk el Intereurópa Ház megnevezésű, szolgáltató, kommunikációs és információs központ kialakítására, ahol a cél egy jelentős építészeti értékű épület felújítása, és ezzel olyan létesítmény kialakítása, amelyben helyet kapnak az EU-csatlakozás nyomán alakult intézmények is, miközben képzési centrumként is működik, elsősorban a megye és a kistérségek tőkefelvonó képességének javítása érdekében. A beruházást 2006 végére várhatóan befejezik.

Az uniós csatlakozás kapcsán az előzetes várakozások – nemritkán kételyek – ahhoz kötődtek, hogy vajon mennyiben tudják majd az egyes hazai régiók, megyék, települések, vállalkozások kihasználni az immár teljes jogú tagságból fakadó előnyöket, mennyire leszünk képesek élni azokkal az elsősorban pénzügyi támogatási lehetőségekkel, melyeket az EU strukturális alapjainak társfinanszírozása kínál.

Az Európai Unió teljes jogú tagjaként 2004-től Magyarország számára is lehívhatóvá váltak az EU fejlesztésre szánt pénzügyi támogatásai: a Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódóan elindult a négy ágazati operatív program (GVOP, KIOP, AVOP és HEFOP), valamint a regionális fejlődést szolgáló Regionális Operatív Program, a ROP. Ez utóbbi közel 800 millió forint értékű támogatásával újul meg a Mátra

Múzeumnak otthont adó Orczy kastély és kertje Gyöngyösön. A város központjában található, 1700-as években épült klasszicista stílusú kastély és a hozzá kapcsolódó díszpark rekonstrukciója a Gyöngyösi Városi Önkormányzat és a Megyei Önkormányzat összefogásával valósul meg. A beruházás során az eredeti stílusjegyeknek megfelelően felújítják a kastélyépületet és a gloriettekét, fedett közönségtalálkozó területté alakítják a belső udvart. A felújítás eredményeként méltó körülmények közé kerül a nemzetközi hírű természettudományos kiállítás, az új fedett térben hangversenyek, előadások, tudományos konferenciák és más rendezvények megtartására nyílik majd lehetőség.

Ugyancsak a ROP 300 milliós támogatásával épül szálloda a különleges természeti és gyógyvíz-adottságokkal rendelkező Bükkszéken, az 1993 óta kihasználatlanul álló, volt bányászüdülő átalakításával. A ház három szintjén 39, két egységre osztott superior vendégszoba, 3 mozgássérültek részére kialakított lakóegység és 3 standard szoba kap helyet, a megfelelő kiszolgáló helyiségekkel, valamint 165 fős büférendszerű étteremmel. A gyógyászati részleg különlegessége a település nevezetességének számító Salvus gyógyvíz lesz, melyet hagyományos balneoterápiás kezelésekre és ivókúrákra is felhasználnak majd, de az elektro- és hidroterápiának is minden ága megtalálható lesz benne. A létesítmény a jövőben 48 új munkahelyet kínál.

Az idegenforgalmi kínálat bővítésére, színesítésére lesz nagy hatással a szilvásváradi Szalajka Liget családbarát turisztikai centrum létrehozása, melyhez a ROP „1.2 Turisztikai fogadóképesség javítása” című programja biztosít 300 millió forint támogatást. A várhatóan 2006 közepén megnyíló új létesítmény a családos üdülés mellett a konferenciákra érkező, wellness és sportturizmus szolgáltatásaival az aktív pihenésre vágyó vendégek számára is vonzó lehet.

A ROP „2.1.3. Helyi tömegközlekedés fejlesztése” című programjához kapcsolódóan, közel 100 millió forintos pályázati támogatással készült el Egerben a Szt. Miklós városrész tömegközlekedést segítő fejlesztése, a terület ilyen szempontú rehabilitációja.

Hatvan város és térsége legnagyobb beruházási programja régiós összehasonlításban is az elsők között van, és több települést érint. Több mint 11 milliárd forint költséggel, a KIOP 1.1.2. program mintegy 4 milliárd forint támogatásával 100 kilométernyi csatornahálózat és szennyvíztisztító épül, három ütemben. A fejlesztés első üteme befejeződött, elkészült a tisztítómű és Hatvan nagyobb részének csatornahálózata, s 2007 végére épül meg a csatornahálózat Új-Hatvan, Lőrinci, Zagyvaszántó, Apc, Ecséd, Szücsi területén is.

Ugyancsak a KIOP program segíti közel 600 millió forintos támogatással Sirok község egészséges ivóvízzel történő ellátását, mely a lábércei víztározóból történik majd.

Rendszeresen sikerrel pályázik uniós támogatásokra a gyöngyösi Károly Róbert Főiskola. Ez is segíti annak az elképzelésnek a megvalósítását, hogy az intézmény a régió egyik kiemelkedő tudásközpontjává váljon. A HEFOP 4.1.2. programjának 1,3 milliárd forint értékű támogatásával a szeminárium és előadótérlem férőhelye csaknem megduplázódik, új, 40–80 férőhelyes szeminárium és 120–150 férőhelyes

előadótermek kialakításával. Speciális multimédiás oktatóterem is épül, fogyatékkal élő hallgatók számára. Ezzel együtt a tetőtér-beépítés, az akadálymentesítés az eddigieknél jóval nagyobb hallgatói létszám képzéséhez nyújt korszerű feltételeket.

A HEFOP 3.2.2. és 4.1.1. intézkedései összesen 950 millió forint támogatást nyújtanak a Térségi Integrált Szakképző Központ létrehozásához, mely projekt célja hat szakképző intézmény együttműködésének elmélyítése, tevékenységük összehangolása, ezáltal gyakorlatorientált, modulrendszerű képzési struktúra kialakítása. Így komplex szolgáltatásokat tudnak nyújtani tanulóiknak a pályaorientáció és a karriertanácsadás területén. Megnyílt továbbá egy korszerűen felszerelt és közösségi igényeket is kielégítő oktatási központ, 1500 négyzetméteres alapterületen. A kitűzött pályázati cél megvalósulása érdekében Eger Város Önkormányzata, a Megyei Önkormányzat és az Egri Számítástechnikai és Rehabilitációs Szakképzésért Alapítvány fogott össze.

További példák, sikeres pályázatok, folyamatban lévő beruházások ismertetése, felsorolása helyett – meglehetősen friss, 2005. év végi adatok (adatforrás: EMIR, OTH Pályázati Információs Központ) alapján – megállapíthatjuk: a különböző NFT-programok keretében Heves megyéből eddig 319 pályázat kapott támogatást, a megítélt támogatások összege közel 20 milliárd forint. A megkötött szerződések alapján 2005 végéig több mint 3 milliárd forint támogatást már ki is fizettek. A pályázati munka eredményességét mutatja, hogy a nyertes pályázatok számával Heves negyedik helyen áll a megyék rangsorában, a megítélt támogatások összegét tekintve pedig harmadikként tartja számon szűkebb hazánkat a statisztika. Ezzel ma kimondhatjuk, hogy Heves megye az EU-csatlakozás egyértelmű nyertesének tekinthető: térségünkben, ahol sok település lakói küzdenek hátrányos helyzetükkel, az életminőség jelentős változásának lehetőségét jelentik az uniós pályázatokon elnyert támogatások.

Az összes támogatott pályázatból 123 AVOP, 159 GVOP, 17 HEFOP, 5 KIOP és 15 ROP volt, melyek közül a legnagyobb értékűek a KIOP pályázatok (lásd táblázat). Lényeges szempont, hogy a támogatott pályázatok 39,18 százalékát mikrovállalkozások, 21,63 százalékát pedig kisvállalkozások nyújtották be, nyerték el.

| Program | Támogatott pályázatok száma (darab) | Támogatás összege (forint) |
|----------|-------------------------------------|----------------------------|
| AVOP | 123 | 3 073 027 924 |
| GVOP | 159 | 3 320 006 451 |
| HEFOP | 17 | 3 599 336 374 |
| KIOP | 5 | 5 099 385 500 |
| ROP | 15 | 4 351 030 791 |
| Összesen | 319 | 19 442 787 040 |

Forrás: EMIR OTH Pályázati Információs Központ

Ha az uniós finanszírozású programok és pályázatok mellett figyelembe vesszük a további olyan forráslehetőségeket is, amelyeket sikerrel céloztunk meg az elmúlt időszakban, akkor mindenképpen kiemelt helyen kell említenünk, hogy Heves város-

ban 2005 őszén átadták a felújított, átalakított szociális otthont, amely közel egymilliárd forint értékű beruházás volt. Egerben bővült a Mlinkó István Általános Iskola, Diákotthon, Óvoda és Szakszolgálat épülete, befejezéséhez közeledik a Markhot Ferenc Megyei Kórház kétmilliárdos rekonstrukciója. A Heves megyének megítélt célzott és céltámogatások értéke meghaladja a 10,5 milliárd forintot, a Regionális Fejlesztési Tanács által támogatott fejlesztéseké pedig a 7 milliárd forintot. A SAPARD-program nyomán mezőgazdasági vállalkozók, önkormányzatok, civil szervezetek pályázati úton mintegy 3 milliárd forint támogatást nyertek el.

Részesei vagyunk az EU INTERREG-programjának: az Európai Régiók Gyűlése 80 tagrégiójával együtt sikeresen pályáztunk a CENTURIO fantázianévű program megvalósítására, ahol dán, bolgár, osztrák és cseh partnerekkel konzultálunk és dolgozunk ki javaslatokat a fenntartható turizmus fejlesztésének témájában.

A jelen eredményeivel, megvalósulás alatt lévő fejlesztéseivel párhuzamosan körvonalazódik a „jövő”: a tervezés, az előkészítés, a pályázati lehetőségek kihasználását célzó, részben a második Nemzeti Fejlesztési Tervhez kapcsolódó, részben a cél-, címzett és más támogatások elnyeréséhez kötődő szakmai munka. Az elképzeléseknek, ötleteknek se szeri, se száma, ugyanakkor tisztában vagyunk azzal, hogy jól előkészített, átgondolt pályázatokkal lehet esélyünk további, jelentős nagyságrendű források elnyerésére a következő, 2007–2013 közötti időszakban.

Olyan, nagytérségi összefogást igénylő projektek megvalósításán dolgozunk, amelyek csak közösen, regionális gondolkodással oldhatók meg. Célunk sokéves lemaradásunk behozása, az infrastrukturális alapok teljes körű kialakítása annak érdekében, hogy ezek közvetlenül teremtsenek munkahely-lehetőségeket. Heves megye komplex szennyvízkezelési programja hét körzet ilyen jellegű problémáinak megoldását célozza, összesen mintegy 28 milliárd forint értékben. Jellemző, hogy míg 1998-ban a megye csatornázottságának aránya mintegy 35 százalékos volt, 2006-ra – nagy erőfeszítésekkel – ez az arány 60 százalékra változik, majd az említett program megvalósítása százszázalékos csatornázottságot jelent majd.

A nem kevésbé fontos kommunális hulladékgazdálkodási programban Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád és Heves megye 104 települése érintett, közel 20 milliárd forintos fejlesztés valósulhat meg közös összefogással.

Heves megye vízkár-elhárítási programja keretében a Tarna patak felső szakaszán négy hegyvidéki árvízi tározó, a Laskó és az Eger patakra összesen hat tározó kialakítását tervezzük. Ezek elsődleges szerepük mellett a későbbiekben idegenforgalmi célokra is hasznosíthatók. Ugyancsak a tervek között szerepel 21 záportározó megvalósítása, a program becsült költsége 22 milliárd forint.

A 2007 és 2013 közötti időszak terveinek prioritásai között a közlekedésfejlesztés is kiemelt helyen szerepel: az Eger várost az M3 autópályával összekapcsoló gyorsforgalmi bekötő út tervezett ütemének költségei közelítik a húszmilliárd forintot, míg a kistérségi központokat az autópályával összekötő, illetve a belső feltáró közutak fejlesztésének programja 13 szakaszon összesen 376 km út felújítását, korszerűsítését tartalmazza, több mint 15 milliárd forint költséggel. Utóbbiak közül nemzetközi jelentőségénél fogva kiemelhető a Pétervására–Zabar–Cered–Szlovákia

útszakasz, amelynek a két EU-tagország közötti kapcsolatok fejlődése szempontjából is különös a jelentősége.

Természetesen az EU-csatlakozással együttjáró, abból következő vagy azzal összefüggő számtalan, nem vagy csak nehezen számszerűsíthető előnyt, lehetőséget, értéket, kapcsolati tőkét lehetetlen teljeskörűen számba venni. Összefoglalóan talán úgy lehetne fogalmazni, hogy az uniós tagsággal – tágabb értelemben nemzetközi kapcsolatrendszerének kiépítésével – Heves megye elfoglalta helyét az európai térségek sorában. Nyitottan, együttműködő módon, a megye érdekeit szem előtt tartva, szisztematikusan alakítottuk ki azokat a kooperációkat, intézményi és nemritkán személyes kapcsolatokat, melyek megfelelő alapul szolgálnak különböző programok közös partnerségben történő megvalósításához. E kezdeményezések számottevő része Heves megye bemutatását, értékeink és lehetőségeink nemzetközi szinten történő népszerűsítését szolgálják. Érdemi és eredményeket hozó, tartalmas kapcsolatokat csak akkor lehetséges létrehozni, ha a partnerek részletekbe menően, jól ismerik egymást.

A programok témái között kiemelt helyen szerepel a gazdaság, az üzleti, kereskedelmi kapcsolatok megalapozásának elősegítése – természetesen, hogy e téren elsősorban a Heves Megyei Kereskedelmi és Iparkamara, az Agrárkamara és az ITD Hungary azok a szervezetek, melyekkel folyamatosan együttműködünk. Emlékezetes események – bemutató Magyar, illetve Heves megyei Napok, kiállítási-vásári megjelenések egész sora – valósulhatott meg így és ebben a formában külföldön: 1994-ben a svédországi Karlstadban rendeztünk Hungarian Food and Wine Week programot, 1997-ben a maastrichti Brusselse Poort bevásárlóközpontban népszerűsítettük termékeinket. 2000-ben a franciaországi Nantes volt a házigazdája magyar bemutató eseménynek, legutóbb 2005 decemberében az ausztriai Linzben, az Ursulinenhof kulturális központban jelentek meg palóc népi iparművészeti termékeink, a Palóc Út turisztikai programkínálata – utóbbi eseményt Nógrád megyével közösen valósítottuk meg. Természetesen a viszonyosság alapján nemzetközi partnereink több alkalommal tartottak prezentációkat Heves megyében, ezek színtere sokszor a „Vásár Agriában” kiállítás volt, ahol a standon kívül szakmai napok segítették az ismerkedést és tájékozódást. 2004-ben Eger adott otthont a „Svédületes” napok különböző szakmai és közönségrendezvényeinek, 2005-ben – a przemysli kapcsolatok felhasználásával – Lengyel Napokon vehetett részt a közönség.

Egyes kiemelt relációkban modellértékű kezdeményezések is megvalósultak a gazdasági, üzleti kapcsolatok fejlesztése érdekében: a francia Loire Atlantique megye által megbízott képviselő a Heves Megyei Vállalkozói Központban, a svéd Värmland megye fiatal szakembere pedig a Heves Megyei Kereskedelmi és Iparkamaránál dolgozott a helyszínen hosszabb ideig a kapcsolatépítésen.

Rendszeres résztvevői voltunk a nürnbergi Consumenta és Freizeit vásároknak, hasonló formában jelentünk meg több alkalommal Innsbruckban, Oberwartban, a Nantesi Kiállításon, a krakkói ITEMAC turisztikai eseményen, a besztecebányai Slovak Winter elnevezésű vásáron. Befektetés-ösztönzési céllal vettünk részt Mün-

chenben és Lipcsében szakkiállításokon. 2006-ra díszvendégi meghívást kaptunk a francia Chateaubriant-ban szeptemberben megrendezendő Béré Vásárra, ennek előkészületei most folynak.

Külföldi kapcsolataink több olyan tanulási lehetőséget és formát is teremtettek, melyek jól segítették a szakmai tapasztalatszerzést, az EU-tagságra felkészülést. A svéd Värmland megye koordinálásával részt vettünk a PHARE Tempus-programban, mely a köztisztviselők felkészülését szolgálta: EU-ismeretek, számítógépes felkészítés és nyelvi képzés is szerepelt a program elemei között. Sokat tanultunk francia barátainktól a falusi turizmusról, nemcsak Heves megyei falusi vendéglátók jutottak el ennek keretében a témában élen járó Franciaországba (GITES), hanem az angers-i székhelyű COFRAT képző intézmény szervezésében tanfolyami jellegű képzésre is sor került.

„EU-képzés Heves megyében” címmel 2004 áprilisában programot szerveztünk területfejlesztési, valamint szociális és egészségügyi témában Heves megyei szakmai szervezetek, intézmények részére, Loire Atlantique megyei szakemberek közreműködésével. A tréning megvalósításában a Welcome Europe nevű szervezet volt a fő partnerünk, mely számos hasonló programot szervezett már sikerrel Európa-szerte. A képzés eredményességét az angolról, illetve franciáról fordított írásos szakmai anyagok közreadása és helyszíni szinkrontolmácsolás segítette.

A hatékony és újszerű turisztikai marketingmunka, az ennek érdekében megvalósítható térségi együttműködések példáját a svédországi Värmland megye képviselője ismertette meg az érdeklődő Heves megyeiekkel, egy fiatal szállodai szakemberünk pedig pályázat útján svédországi szakmai programon vehetett részt.

A gazdasági kapcsolatok mellett fontos a kulturális, művészeti együttműködés: a nemzetközi partnerség keretei között kulturális egyesületeink, hagyományörző csoportjaink, népzenei, néptáncsoportjaink, kórusaink jutottak bemutatkozási lehetőségek egész sorához. A 2001. évi franciaországi „Magyar kultúra éve” rendezvénysorozat talán legjelentősebb Heves megyei vonatkozású programja volt szeptember 26. és október 1. között a gyöngyösi Cantus Corvinus kórus vendégszereplése: Donges, Trans-sur-Erdre, Touvois, Basse-Goulaine városokban adtak nagysikerű koncerteket, szereztek elismerést Heves megyének, megbecsülést kulturális értékeinknek. 2002 augusztusában a gyöngyösi Ördögszekér Néptáncegyüttes vett részt a minturnoi néptáncfesztiválon az olaszországi Lazio tartományban, míg a partner olasz csoport a gyöngyösi Gyöngy fesztiválon mutatkozott be. A magyar, Heves megyei kultúra értékeinek külföldi prezentálásában többek között olyan csoportok vettek részt, mint a Gajdos, a Kerekes, a Csendes Banda népzenei együttesek, a Kalamajka néptáncsoport vagy épp a Pannónia Singers énekegyüttes, mely 2005 decemberében adott nagy sikerű karácsonyi koncerteket Székelyföldön. Abasár község képviselte hazánkat a 2005. évi strasbourg-i Világszüret eseményén.

A külföldről érkezett kulturális programok sorát gazdagította az olasz marcellinai vegyeskórus Heves megyei vendégszereplése 2002 augusztusában, a svéd Birgerssons Damorkester popzenekar, a Skoghalls Kyrkokör templomi kórus és a Per Berggrén jazz-zenekar több előadása, a kovásznai Kájoni Consort, a Háromszék

és Csudálókó Néptáncgyűttes bemutatkozásai különböző fesztiválokon, az osztrák Swing Company fellépései Heves megyei helyszíneken. Az Agria Néptáncfalózkodók csoportjai közül a przemysli Trojczycze és a besztercebányai Hrochot együttes is a testvérmegyei kapcsolatok alapján érkezett.

Az Egri Dobó István Vármúzeum akvarellgyűjteménye több külföldi helyszínen mutatkozott be kiállítás formájában. Szakmai cserekapcsolat keretében 2001-ben a linzi Tartományi Múzeum rendezett kiállítást az egri Várban, míg a „Heves megye népművészete” tárlatot 2002-ben több hónapon keresztül láthatta a közönség Linzben. A 2003-ban elindított Kepes György Nemzetközi Művésztelep kiváló formája a képzőművészek találkozásának, tapasztalatcseréjének, azon rendszeresen vesznek részt lengyel, szlovák és osztrák alkotók.

Nagy figyelmet fordítunk az ifjúsági kapcsolatok alakítására, részvételi lehetőség biztosítására a fiatalok számára. Rendszeresek a szakmai egyeztetések és találkozók megyénk és Felső-Ausztria ifjúsági vezetői között. A minden évben más helyszínen megrendezésre kerülő Euroweek találkozónak Heves megye, Svédország és Kovászna megye is házigazdája volt már. E program lehetővé teszi a fiatalok eszmecserejét az európai gondolat és szellemiség, valamint az egészséges életmód jegyében, miközben sportversenyek és foglalkozások, közös kirándulások, szórakoztató rendezvények teszik teljessé a fiatalok ismerkedési programját.

Az Európai Információs Pont által szervezett „Ki tud többet...?” jellegű műveltségi diákversenyek győztes csapatai jutottak már el ilyen módon jutalomként Olaszországba, Ausztriába, Svédországba, legutóbb 2005-ben a boconádi általános iskola kisdíkjai utazhattak Kovászna megyébe, miután megnyerték a korosztályuk számára kiírt EU-vetélkedősorozatot.

2005-ben bekapcsolódtunk az Európai Régiók Gyűlése Ifjúsági Nyári Egyeteme programjába, a bosznia-hercegovinai Mosztárban Heves megye fiataljai is képviselve voltak.

Számos közvetlen kapcsolat alakult ki oktatási intézmények között, ezekben igen eredményesen vesz részt a Károly Róbert Szakközépiskola, eredményes Leonardo-pályázatuk révén olasz, francia, finn iskolákkal építettek ki kapcsolatokat a vendéglátás- gasztronómia-idegenforgalom területén. Az egri Közgazdasági Szakközépiskola és a Wigner Jenő Szakközépiskola a korábbi években a svéd Tingvalla és Nobelgymnasiet iskolákkal vett részt EU által támogatott csereprogramokban.

Az egri Eszterházy Károly Főiskolán működő francia tanszék és a hozzá sok szálal kötődő Francia Klub folyamatosan fáradozik a magyar-francia kulturális és ifjúsági kapcsolatok elmélyítésén, miközben a főiskola francia szakos hallgatói helyszíni nyelvi képzési lehetőséget is kapnak Nantes-ban, a nyári nemzetközi kurzuson. A fiatalok aktív közreműködésével rendezik meg Egerben, immár minden ősszel, a Francia Napok eseménysorozatát.

Az utóbbi időszakban ifjúsági témájú kapcsolatainkban jelentős helyen szerepel a mobilitás, a külföldi gyakorlat és szakmai tapasztalatszerzés elősegítése. Egyrészt a francia Rotary-program, másrészt az EU Ifjúság 2000–2006 programjának EVS (Európai Önkéntes Szolgálat) kezdeményezése ad lehetőséget fiataljainknak

hosszabb külföldi tartózkodásra az ottani fogadóintézményekben. A kiutazó fiatalok a program jellegétől és a tanult szakiránytól függően a legkülönbözőbb területekkel foglalkoznak, a közigazgatás, a borászat, a szociális munka vagy akár az énekművelés is szerepelt már gyakorlati témaként.

A Heves Megyei Közgyűlés 2004 novemberében rendeletet alkotott a „Heves Megye Európa Ösztöndíjasa” ösztöndíj alapításáról, melynek célja az Európai Unió tagállamaiban felsőfokú tanulmányokat folytató, Heves megyei állandó lakóhellyel rendelkező, 18–26 év közötti fiatalok anyagi támogatása. E támogatási formát évente három fiatal pályázati úton nyerheti el.

Heves megye uniós tagságát jeleníti meg a megyei önkormányzat által működtetett Európai Információs Pont, vagy ahogy 2005-től nevezzük: a Europe Direct Információs Egység (ED). Az Eszterházy Károly Főiskola földszintjén működő iroda valódi „ügyfélszolgálat”: készséggel áll az érdeklődők rendelkezésére bármilyen kérdésben, amely az Európai Unióval, működésével, intézményrendszerével, pályázati lehetőségeivel, Magyarország tagságával kapcsolatban felmerül. A tájékoztatási tevékenységet segíti a szakkönyvek és elektronikus kiadványok, publikációk gyűjteménye, az internetes hozzáférés a legfontosabb EU-adatbázisokhoz. 1999. évi megnyitása óta kiépült a megyei kontakthálózat is: a városok kijelölt kapcsolattartói segítik a közös rendezvények, kezdeményezések megvalósítását. Egyre több iskola kapcsolódik be az EU-tanteremhálózatba, mely az oktatási intézményekhez, a diákokhoz közvetíti az európai összetartozás eszméjét: a közeljövőben Zagyvaszántón és Parádon alakítanak ki és avatnak fel EU-tantermet. Az ED kommunikációs tevékenységét nemcsak az irodában végzi, hanem szakmai találkozók, vetélkedők szervezésével, kiállítási standokon is. Az Európai Unió országainak gasztronómiájával például az „Európa Ízei”, az európai filmművészet értékeivel pedig az „Európai Film Napok” keretében ismerkedhetett a közönség. Rendszeresen készül az ED Hírlevele, mely a megye minden településére ingyenesen eljutva szolgál aktuális információkkal uniós témákban.

Talán a kellenél kevesebbet szoltunk az EU-csatlakozás más, nem kevésbé fontos „hozadékaival”, következményeivel. Csak érintettük, hogy ma hogyan tekintenek ránk, és milyen partnerséget keresnek, ajánlanak francia, osztrák vagy éppen svéd barátaink. Például arról, hogy Sture Hermansson – a svéd Värmland megye kormányzóhelyettese – már szinte „hazajár” Heves megyébe, és otthon féltve őrizgeti gyűjteményében a „Heves megyéért” kitüntető díjat, amelyet a két megye közötti kapcsolatok fejlesztése érdekében végzett munkássága elismeréséül kapott a Heves Megyei Közgyűléstől, első külföldiként, 2004-ben, épp uniós csatlakozásunk évében.

De szólnunk kell arról is, hogy ma már nem kevés területen tőlünk „tanulnak” – mások. Nemcsak a francia Loire Atlantique megye szakemberei ismerkednek nálunk, mondjuk, a Kodály-módszerrel, vagy svéd és osztrák barátaink csodálják a kitűnő Heves megyei borokat, hanem immár mi segítjük a háromszéki Kovászna megyét EU-s felkészülésében, többek között az ottani Árkoson kialakításra kerülő EU-továbbképző központ hárommillió forintos támogatásával is.

Talán még többet lehetett volna foglalkozni e publikáció keretei között is külföldi kulturális, művészeti bemutatkozásainkkal, azok különleges hangulatot teremtő, szeretetteljes, leírhatatlan érzelmeket kiváltó fogadtatásával, például a Palóc Út 2005. decemberi linzi bemutatkozásával, amivel egyértelműen és kézzelfoghatóan hozzájárultunk az európai kulturális sokszínűség gazdagításához, értékeink, hagyományaink megismertetéséhez, külföldi népszerűsítéséhez. Külön dolgozatot érdemelne az is, hogyan készült Eger város pályázata az „Európa Kulturális Fővárosa 2010” cím elnyerésére, milyen ötleteket hozott a felszínre és milyen együttműködési lehetőségeket teremtett meg épp e nagyszabású program.

A külföldi tapasztalások, a jó példák megfigyelése, később a mi saját körülményeinkhez igazítása nemzetközi szinten már kipróbált, sikeres, elfogadott programok, tevékenységek megvalósítását teszi lehetővé. Nem a véletlen műve, hogy a Tisza-tó az első európai térség, amely 2006. január végén megkapta a Village+ európai ökoturisztikai védjegyet, mint ahogy az sem, hogy a külföldön több helyen régóta jól ismert turisztikai információs kártyarendszert „Guide Heves” néven, Magyarországon elsőként Heves megyében vezették be: ma több mint 30 szállodában, Tourinform-irodában érhető el ez a fajta tájékoztatás.

A KSH adatai szerint pedig a 2005. január-szeptember időszakban 3,5 százalékkal nőtt az Európai Unió országaiból Heves megyébe érkező vendégek száma és 2,4 százalékkal az általuk eltöltött vendégéjszakák száma a megelőző évhez képest. Joggal reménykedhetünk abban, hogy ez a növekedési tendencia tartós lesz, és az EU-tagság az országunk, megyénk iránti érdeklődésre is számottevő hatást gyakorol.

Pillanatkép. Heves megye, egy EU-tagország megyéje, 2006 elején. A pillanatkép nem teljes, nem is lehet teljes. Korántsem teljes körűen, de szóltunk a felkészülés folyamatáról, pályázatokról, támogatással megvalósuló, munkahelyteremtő fejlesztésekről, eredményekről és példákról. Mindez azért hangsúlyos, mert sokszor és sokan így, és ezen keresztül mérik le – nagyrészt helyesen és érthetően –, hogy mit is hozott nekünk kézzelfogható módon „a konyhára” az EU-csatlakozás. Talán önmagunkhoz és más magyar térségekhez képest is sokat. Talán többet, mint vártuk, annyit, amennyit nem is gondoltunk annak előtte. A lehetőségekhez, alkotókedvünkhöz és képességeinkhez mérten? Sok még a dolgunk, a teendőnk. Számos hasznos, előrevívő, „sikerre ítélt” fejlesztés terveit említettük, melyek megvalósítása a jövő, a 2007–2013 időszak feladata.

RABINÉ SKRIPECZKY ANITA

SZEMLE

Az Európai Unió közegészségügyi politikájának fejlődése a fokozódó biológiai és kémiai terrorveszély hatására*

A cikk szerzője a 2001. szeptember 11-ei terrortámadást követő, Közösségen belüli tevékenység, a partnerországokkal és a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés elemzésével mutatja be az Európai Unió közegészségügyi-járványügyi politikájának fejlődését, melynek során a Közösség egyre nagyobb hatást tudott gyakorolni a tagállamok e területre vonatkozó politikáira.

I. Bevezetés

A 2001. szeptember 11-ei terrortámadást követő „antrax-pánik”, illetve a biológiai, vegyi fegyverek bevetésével történő fenyegetés új kihívás elé állította az Európai Unió egészségügyi, ezen belül közegészségügyi politikáját. Szembesülnie kellett azzal, hogy a tagállamokban sem az egészségügyi ellátórendszer, sem a laboratóriumi hálózat, sem a gyógyszeripar nincs felkészülve egy mikroba-fegyver bevetése nyomán kialakuló járvány kivédésére, sőt viszonylag korai felismerésére sem. Az ismert kórokozók mellett számítani kell a jövőben génsébszeti úton előállított új kórokozók biológiai fegyverként való bevetésére is, ami további komoly problémákat vet fel.

Az Európai Unió egészségpolitikáján belül már a terrortámadás előtt is létezett önálló közegészségügyi politika,

amely közösségi akciók keretében a betegségek megelőzését, az egészségfejlesztést fontos célnak tekintette, s ennek egyik összetevője volt a fertőző betegségek elleni védekezés. Az Egyesült Államokban történt események rávilágítottak arra, hogy a hatékony megelőzés szempontjából elengedhetetlen a fertőző betegségekkel kapcsolatos tervezés és felkészültség nagyobb fokú koordinációja, egy rendkívül összehangolt figyelő és laboratóriumi hálózat létrehozása, valamint a harmadik országokkal és a nemzetközi szervezetekkel való szorosabb együttműködés.

II. A biológiai és kémiai fegyverek története

A biológiai kórokozók és a mérgező kémiai anyagok fegyverként való alkalmazása nem tekinthető új jelenségnek. A fertőző betegségeket már régóta használják háborús célokra. A fertőzések okozta halálozás az ellenség soraiban már az ókori hadviselésnek is része volt. A 19. század végén, azzal a felfedezéssel, hogy a fertőző betegségeket mikroorganizmusok okozzák, a tudósok megteremtették a mikrobiológia tudományos alapjait. Lehetővé vált a mikroorganizmusok laboratóriumi körülmények közötti izolálása, tenyésztése. Ez a betegségek megelő-

* A tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem Európa Tanulmányok képzésére írt szakdolgozat alapján készült, külön köszönet illeti Dr. Kőnczei György témavezető konzulenszt.

zésében és leküzdésében hallatlanul fontos szerepet játszott, ugyanakkor lehetővé tette a kórokozók pusztító célokra való tudatosabb felhasználását is, ezzel megnyitotta a biológiai fegyverek fejlődésének új szakaszát.¹ A biológiai fegyverek a 20. században még inkább előtérbe kerültek. Nemzetközi szinten először a kémiai anyagok használatának tilalma fogalmazódott meg még az első világháború előtt. 1899. július 29-én, az első hágai békekonferencián mondták ki: „tilos mérget vagy mérgezett fegyvereket használni”.² A tilalmat az 1907. október 18-án tartott második hágai békekonferencián megerősítették.³ Az egyezmények megtiltották ugyan a vegyi fegyverek bevetését, de gyártásukkal kapcsolatban nem nyilatkoztak. 1925. június 17-én megkötötték a *Genfi Egyezményt*,⁴ amely megtiltotta a biológiai fegyverek alkalmazását is, de nem törekedett kísérletezésük, termelésük és tárolásuk megakadályozására vagy korlátozására. Így a két világháború között több ország, köztük a Szovjetunió, az Egyesült Királyság, de főként Japán fokozta a biológiai fegyverekkel kapcsolatos kutatásait.

Az Egyesült Államok 1942-ben kezdte meg biológiai támadó programját gyártó- és kutatóhelyek építésével, kipróbálási helyek meghatározásával, azonban egy nagyobb programot csak az

50-es években indított. Az amerikai hadsereg és légiereő számos biológiai projekten dolgozott, amíg a Nixon vezette adminisztráció arra a következtetésre nem jutott, hogy a biológiai fegyverek mint a taktikai hadviselés eszközei kiszámíthatatlanok és elfogadhatatlanok. Tárgyalásokat kezdtek ezek visszaszorítására, ezek eredménye 1969 novemberében egy nyilatkozat lett: Nixon egyoldalúan betiltotta a biológiai fegyverek kifejlesztését, gyártását. Ezen nyilatkozathoz később Kanada, Svédország és Anglia is csatlakozott, majd az egyezményt elfogadtatták a Biztonsági Tanácsban is, ahol az 1925-ös Genfi Egyezményt is felülvizsgálták. Így született meg 1972-ben a *Biológiai és Toxin-fegyverek Konvenciója (Biological and Toxin Weapons Convention, BWC)*,⁵ mely a biológiai anyagok és toxinok fegyverként történő bevetésén kívül megtiltotta azok gyártását is. 1993-ban a Biztonsági Tanácsban a vegyi fegyverek kifejlesztésének, gyártásának, beszerzésének, felhalmozásának és használatának teljes betiltásáról is megállapodást kötöttek: aláírták a *Kémiai Fegyverek Konvencióját (Chemical Weapons Convention, CWC)*.⁶

A Szovjetunió 1929-ben hozott létre biológiai fegyver-kutató központot. Tevékenységükre az 1979-ben történt

1 Klietmann, W. F., Ruoff, K. L.: Bioterrorizmus: Jelentősége a klinikai mikrobiológus számára. (Milch Hilda fordítása). Egészségtudomány, 2003, 47, 106–133.

2 II. Egyezmény a szárazföldi háború törvényeiről és szokásairól. II. rész, I. fejezet, 23. cikk (a)

3 IV. Egyezmény a szárazföldi háború törvényeiről és szokásairól. II. rész, I. fejezet, 23. cikk (a) Magyarország a két békekonferencia egyezményeit az 1913. évi XLIII. törvénnyel ratifikálta.

4 Egyezmény a főtt, mérges és egyéb gázok, valamint bakteriológiai hadviselési módszerek háborús alkalmazásának tilalmáról. A nemzetközi szerződést Magyarország az 1955. évi 20. törvényerejű rendelettel ratifikálta.

5 Magyarország az 1975. évi 11. törvényerejű rendelettel ratifikálta.

6 A nemzetközi egyezményt Magyarország az 1997. évi CIV. törvénnyel ratifikálta.

szverdlovszki (ma Jekatyerinburg) bal-
eset hívta fel a figyelmet, ahol véletlenül
felrobbant egy antrax-bomba. A bázis
négy kilométeres körzetében élő embe-
rek között jelentős halálozással járó,
tömeges lépfene megbetegedéseket ész-
leltek, 50 kilométeres körzetben pedig
sok tenyészállat is elpusztult.⁷ 1973 és
1974 között hozták létre Biopreparat
néven a több mint 50 helyszínen műkö-
dő, hatalmas kapacitásokkal rendelkező
kutató és gyártó szervezetet, amely
nagyraoszt biológiai fegyverek kutatásával,
fejlesztésével és gyártásával foglal-
kozott. Mivel a Szovjetunió is aláírta a
Biológiai és Toxin-fegyverek Konven-
cióját, a Biopreparat a polgári biotechno-
lógiai és gyógyszerkutatás, előállítás
címén végezte munkáját. Egyesek sze-
rint azonban ez a tevékenység a Bio-
preparat tevékenységének még 15%-át
sem tette ki.⁸ Nagy mennyiségű kóroko-
zót gyártottak és tároltak, köztük a pes-
tis, a tularémia, a takonykór, az antrax,
a feketehimlő és a venezuelai agyve-
lőgyulladás kórokozóit. Biotechnológiai
módszereket főként génmanipulációt is
alkalmaztak, hogy létrehozzák a biológi-
ai fegyverként alkalmazható mikrobák új
generációját, a nagyobb toxintermelésre
képes, virulensebb, antibiotikumokkal
szemben ellenállóbb, tárolás és szétper-
metezés alatt életképességüket tovább

megőrző kórokozókat, illetve a szélsősé-
ges hőmérsékletnek, a fénynek, az UV-
és ionizáló sugárzásnak ellenálló törzse-
ket.⁹ 1980-tól, miután a feketehimlőt az
Egészségügyi Világszervezet kiirtottnak
nyilvánította, a Szovjetunióban tovább
folytak a kísérletek a vírussal (még a
kilencvenes évek elején is), kifejlesztet-
ték azokat az eljárásokat, amelyek a
feketehimlő biológiai fegyverként törté-
nő alkalmazását lehetővé teszik. A szov-
jet kormány nem ismerte el, hogy kísér-
letei sértenék a biológiai fegyvereket
tiltó nemzetközi egyezményeket, mivel
szerinte ezek csupán gyógyító céllal foly-
tak. A később emigrált tudósok beszám-
olóiban azonban cáfolják a hivatalos véle-
ményt.¹⁰

Irak ugyancsak államilag támogatott
biológiai fegyverfejlesztési programmal
rendelkezett. 1974-től építette ki jelen-
tős biológiai fegyvergyártó konglomerá-
tumát, dacára annak, hogy aláírta a
Biológiai és Toxin-fegyverek Konven-
cióját. Az 1985–1991 közötti idő-
szakban iraki tudósok megvalósították a
lépfene-spóra, a botulinustoxin és az
aflatoxin¹¹ tömegtermelését és biológiai
fegyverre alakítását. Ugyancsak kísérle-
teztek a ricin toxinnal, a búza és kukori-
ca termését pusztító mikrobákkal és a
tevehimlő vírusával is. Irak állítása sze-
rint a programot 1991-ben megszüntet-

7 Meselon, M. és mtsai: The Sverdlovsk anthrax outbreak of 1979. *Science*, 1994, 266, 1202–1208; Christopher, G. W., Cieslak, T. J., Pavlin, J. A., Eitzen, E. M. Jr.: Biological warfare: a historical perspective. *The Journal of the American Medical Association*, 1997, 278, 412–417.

8 Kletmann, W. F., Ruoff, K. L.: Bioterrorizmus: Jelentősége a klinikai mikrobiológus számára. *Egészségtudomány*, 2003, 47, 110. o.

9 Davis, Ch. J.: Nuclear blindness: An overview of the biological weapons programs of the former Soviet Union and Iraq. *Emerg. Infect. Dis.* 1999, 5, 509–512.

10 A legnagyobb botrányt Ken Alibek nyilatkozata váltotta ki, aki korábban a Biopreparat igazgatóhelyet-
tese volt. 1999-ben kiadott egy könyvet „Bio-veszély” címmel, melyben részletesen beszámol a
Szovjetunió titkos biológiai-fegyverprogramjáról.

11 Az *Aspergillus flavus* nevű penészgomba által termelt mérég.

ték, azonban 1992-től 1995-ig Irak biztosan képes volt megőrizni biológiai fegyverarzenálját,¹² ennek feltételezett létezése a későbbiekben is komoly nemzetközi feszültség kiváltója lett.

Az államilag támogatott biológiai és vegyi fegyverkezés mellett egyre inkább előtérbe került az a félelem, hogy hasonló anyagok terrorista szervezetek kezébe kerülhetnek.

1995. március 20-án az Aum Shinrikyo (Legfőbb Igazság) szekta főként sarin-gázt tartalmazó vegyi fegyverrel „támadta meg” a tokiói metrót. A merénylet 55 ember sérülését és 12 ember halálát okozta. A következmények sokkal súlyosabbak is lehetnek volna, a hatóanyag szennyezett-ségének és a szerencsének köszönhetően viszonylag alacsony volt a halálozás, ugyanakkor figyelemre méltó, hogy a szekta különösebb nehézségek nélkül tudta előállítani és bevetni a vegyi fegyvert. Az eset nyilvánvalóvá tette, hogy a kémiai anyagok terrorcselekményekre való felhasználása komoly realitás, és rávilágított az azonnali reakció nehézségeire.¹³

III. Az Európai Unió válasza a 2001. szeptember 11-e után fokozódó biológiai terrorveszélyre

A 2001. szeptember 11-ei terrortámadások után az Egyesült Államokban antrax-spórákkal történő bioterrorista cselekmények sorozatát észlelték. Postai úton jut-

tatták el az antrax bacillus spóráit, amelyek 23 esetben megbetegedést okoztak. A betegek közül tizenegyen belégzés útján fertőződtek, közülük öten meghaltak. A kórokozó nyolc esetben igazoltan, négyben pedig valószínűleg bőrön keresztül hatolt a szervezetbe. A vizsgálatok szerint a fertőzések azonos forrásból indultak ki, és szándékos akciók következményei voltak.

Az események ugyan az Egyesült Államokban zajlottak, de hatásuk világméretű volt. Európában a biztonsági és fegyveres erőket fokozott készenlétségbe helyezték, a közegészségügyi rendszernek pedig meg kellett birkóznia azzal a nagyszámú, port tartalmazó postai küldeménnyel, amely antrax-fertőzöttségre gyanús volt. Bár Európában nem fordult elő megbetegedés, fertőzött küldeményt is csupán Bécsben, az Egyesült Államok követségén találtak (amely valószínűleg az amerikai postai rendszerben fertőződött meg), Európának jelentős pénzügyi eszközöket kellett áldoznia arra, hogy szembe tudjon nézni az új típusú fenyegetéssel. A biztonsági és egészségügyi hatóságoknak fel kellett készülniük biológiai és vegyi anyagok szándékos bevetésének lehetőségére.¹⁴

1. Az Európai Unió belüli együttműködés

Az Európai Unió gyorsan reagált az Egyesült Államokban lezajlott eseményekre. Az Európai Tanács a 2001. október

12 Davis, Ch. J.: Nuclear blindness: An overview of the biological weapons programs of the former Soviet Union and Iraq. *Emerg. Infect. Dis.* 1999, 5, 509–512.

13 Assembly of WEU (The Interparliamentary European Defence Assembly): Recommendation 746 on chemical, biological and radiological terrorism. 3 June 2004. Document A/1858.

14 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on cooperation in the European Union on preparedness and response to biological and chemical agent attacks (health security). Brussels, 2.6.2003.COM(2003) 320 final

19-én tartott genth-i csúcstalálkozóján felkérte a Tanácsot és a Bizottságot egy közös program kidolgozására,¹⁵ melynek céljával a tagállami együttműködés fokozását, közös álláspont létrehozását tüzték ki a kémiai, biológiai, nukleáris támadás veszélyének és valószínűségének megállapításában, értékelésében; a megfelelő készenléti állapot és esetleges válaszreakció kialakításában; a védekezéshez szükséges eszközök, gyógyszerek készletének meghatározásában; valamint a témával kapcsolatos kutatás területén.

A Tanács (Egészségügyi Miniszterek Tanácsa) 2001. november 15-ei ülésén hivatalosan felkérte a Bizottságot a közös program részletes kidolgozására, melynek prioritásai a következők voltak:¹⁶

- konzultációs mechanizmus kialakítása arra az esetre, ha a támadás bekövetkezik, valamint egy közös kutatócsoport gyors felállításához szükséges feltételek megteremtése;
- az európai laboratóriumok kapacitásának feltérképezése a biológiai terrortámadások elleni védekezés szempontjából;
- információk gyűjtése a szérumok, oltóanyagok, antibiotikumok hozzáférhetőségéről, összehangolt stratégiák ezen anyagok készleteinek kialakításáról, használatáról;
- európai szakértői hálózat létrehozása, melynek feladata a veszély-

helyzetek értékelése, kezelése és kommunikálása lenne;

- oltóanyagok, gyógyszerek, kezelési módok ki- és továbbfejlesztésének elősegítése.

A program áttekintette a már meglévő és a jövőben szükséges intézkedéseket, akciókat, valamint megállapította a biológiai terrorizmus elleni védekezéshez szükséges stratégiai feladatokat az Európai Unió egyes politikáiban.

A Bizottság a prioritásokkal összhangban egy sor koordinált akciót kezdeményezett a lakossági védelem, az egészségügy, a gyógyszeripar, a kutatás, a közlekedés területén, az energia- és nukleárisenergia-szektorban, ezeket a 2001. november 28-án kiadott közleményében foglalta össze,¹⁷ majd egy évvel később értékelte a megtett lépéseket.¹⁸

1.1. Közös közegészségügyi készenlét kialakítása

A közös akció fontosságát a tagállamok gyorsan felismerték. 2001. október 26-án létrehozták az egészségügyi miniszterek magas szintű megbízottaiból álló Egészségügyi Biztonsági Bizottságot (Health Security Committee), amely a biológiai és kémiai terror elleni harcban az együttműködés fontos közreműködője lett, 2002-ben pedig sor került egy, a tagállamok szakembereiből és a Bizottság

15 Declaration by the heads of state or government of the European Union and the president of the Commission follow-up to the September 11 attacks and the fight against terrorism. 19 October 2001, SN 4296/2/01, REV 2. (5)

16 2384th Council meeting, 15 November 2001. 13826/01 (Press 415). Bioterrorism – Presidency Conclusions.

17 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Civil protection: state of preventive alert against possible emergencies. 28.11.2001. COM(2001) 707 final.

18 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Civil protection – Progress made in implementing the programme for preparedness for possible emergencies. COM(2002)302 final.

tisztviselőiből álló munkacsoport létrehozására, hogy végrehajtsa az akcióprogramot. A közös program, amely 2002. májusától működik, a BICHAT (Biological, Chemical Attack and Threat) fedőnevet kapta.¹⁹

A BICHAT 25 akciót foglal magában, ezek négy csoportba sorolhatók:

- azok az akciók, amelyek egy támadás esetén szükségessé váló információcseré, konzultáció és koordináció mechanizmusának kialakítását szolgálják;
- azok az akciók, melyek azt segítik elő, hogy egy támadásban feltehetőleg használt kórokozót vagy kémiai anyagot bármely tagállam képes legyen gyorsan és biztosan felismerni, az okozott betegséget időben diagnosztizálni;
- megfelelő gyógyszerkészletet, egy egészségügyi szolgáltatói adatbázist, valamint szükség esetén gyorsan mozgósítható egészségvédelmi szakemberek csoportját létrehozó akciók;
- az egészségügyi válasszal kapcsolatos szabályok és elvek kidolgozását, közösségi szintű összehangolását, valamint a harmadik országokkal és a nemzetközi szervezetekkel alakított kapcsolatok koordinálását célzó akciók.

1.1.1. Az információáramlás mechanizmusa

A mechanizmust azért alakították ki, hogy egy támadás vagy fenyegetés ese-

tén lehetővé váljon annak azonnali bejelentése és a további gyors információáramlás. Két fő összetevője a már említett Egészségügyi Biztonsági Bizottság és egy gyorsreagálású rendszer (Rapid Alert System, RAS).

Az Egészségügyi Biztonsági Bizottság feladata az egészséget érintő fenyegetésekkel, a készenléti és választervekkel, a krízishelyzetet kezelő stratégiákkal kapcsolatos információáramlás biztosítása, a tagállamok közötti tapasztalatcsere lehetőségének megteremtése; javaslatokkal a készenléti és válaszlépésekkel, és ezek közösségi szintű koordinálásával kapcsolatban; az egészséget veszélyeztető krízishelyzet bekövetkezésekor a gyors kommunikáció biztosítása; az egészséget veszélyeztető krízishelyzetekben a szükséges válaszlépések, feladatok megosztása a tagállamok és az Európai Bizottság között; a közösségi szinten vállalt koordinációs, kooperációs erőfeszítések, kezdeményezések támogatása.

A gyorsreagálású rendszer – RAS-BICHAT fedőnéven – 2002 júniusától működik. A rendszer kapcsolatban áll az Egészségügyi Biztonsági Bizottság tagjaival, valamint saját tagjai által kijelölt, 24 órás készenléti ügyeletet tartó, ún. kapcsolattartó pontokkal. A RAS-BICHAT ugyancsak összeköttetésben van a már korábban felállított, fertőző betegségekkel kapcsolatos, korai figyelmeztető és gyorsreagáló rendszerrel (early warning and response system, EWRS),²⁰ és egyben kiegészíti azt, valamint a lakosság-

19 European Commission: Programme of cooperation on preparedness and response to biological and chemical agent attacks. Luxembourg, 17 December 2001.

20 A rendszert a 2000/57/EK bizottsági határozat hozta létre, amely a 2119/98/EK határozatban felsorolt fertőző betegségek megelőzését és kontrollját végzi.

1. táblázat. Egészségügyi vonatkozású gyorsreagáló rendszerek (RAS) az Európai Unióban

| | |
|----------|---|
| MIC | Monitoring és Információs Központ a résztvevő országok közötti kölcsönös segítségnyújtás elősegítése és támogatása céljából |
| ECURIE | Radiológiai vészhelyzet esetén |
| BICHAT | Biológiai és vegyi támadás és veszély esetén |
| RAPEX | Fogyasztók egészsége és biztonsága érdekében (nem élelmiszerekkel kapcsolatos vonatkozások) |
| RASFF | Fogyasztók egészsége az élelmiszerek és takarmányok vonatkozásában |
| EWRS | Fertőző betegségekkel kapcsolatos gyorsreagáló rendszer |
| EUROPHYT | Növény-egészségügyi hálózat: növényeket károsító szervezetek feltartóztatása |
| SHIFT | Az állat-egészségügyi vonatkozású behozatal egészségügyi ellenőrzése |
| ADNS | Állategészségügy területén |

Forrás: European Commission COM (2004) 701 final

védelmi mechanizmust.²¹ A Közösségen belül több ún. gyorsreagáló rendszer működik, amelyek fontos szerepet játszhathatnak vészhelyzet esetén az egészségügyi válaszlelépések megtételében. A rendszerekről az 1. táblázat nyújt áttekintést.

1.1.2. A kórokozók felismerése, kimutatása és azonosítása

Az adott kórokozó kimutatása és azonosítása elsősorban a tagállami közegészségügyi-járványügyi felügyeleti rendszerek hatékonyságán múlik. A tagállami közegészségügyi-járványügyi felügyeleti rendszerek közösségi szintű koordinációja a 2119/98/EK határozat alapján történik.

• *Biológiai ágensek listája*

A BICHAT-program 25 akciójának egyike volt egy olyan lista összeállítása, amely a terrorcselekményekre felhasználható

ágenseket sorolja fel.²² Az Egyesült Államokban korábban már létezett egy, a CDC (US Centers for Disease Control and Prevention) által összeállított lista. E kórokozók által okozott betegségek közül sokat már az 1999. december 22-én született 2000/96/EK bizottsági határozat²³ is felsorol, utalva arra, hogy esetleges felbukkanásukat az Európai Unió fertőző betegségeket felügyelő hálózata fokozottan és folyamatosan figyeli. A 2003/534/EK bizottsági határozat felvette a listára a *Bacillus anthracis*, *Francisella tularensis*, *Coxiella burnetii*, *Variola major* kórokozókat is. A Parlament és a Tanács 2119/98/EK határozatára való tekintettel²⁴ és azzal összhangban született a 2002/253/EK bizottsági határozat, amely tartalmazza a felügyelő hálózatnak jelentendő fertőző betegségek leírását. A határozat sorra veszi az egyes betegségek főbb klinikai tüneteit, a diagnózis laboratóriumi kritériumait, az esetek osztályozását (az

21 A 2001/792/EK-Euratom tanácsi határozat 2001. október 23-án létrehozott egy közösségi mechanizmust a lakossági védelem területén történő együttműködés elősegítésére.

22 Programme of cooperation on preparedness and response to biological and chemical agent attacks. G/FS D(2001)GG.

23 A Bizottság határozata a 2119/98/EK tanácsi határozat alapján jött létre.

24 2119/98/EK, Article 3 (c)

adott eset gyanús, valószínűsíthető vagy megerősített csoportba sorolásának kritériumait).²⁵

Az 1334/2000/EK tanácsi rendelet felállított egy kötelező exportellenőrzési rendszert a kettős felhasználású áruk és technológia tekintetében,²⁶ amely felsorolja azokat a biológiai és kémiai ágenseket, amelyekre nemzetközi atomsorompó-rendszerekhez és exportellenőrzési megállapodásokhoz kapcsolódó rendelkezések vonatkoznak. Az utóbbiak nemzetközi mechanizmusok útján jönnek létre. E célból működik az ún. Australia Csoport, amely 38 ország és az Európai Bizottság informális nemzetközi csoportja. A BWC és CWC alapján tevékenykedik, azzal a céllal, hogy minimálisra csökkentse a biológiai és kémiai fegyverek elterjedését, határokon keresztül mozgását.²⁷

- *Laboratóriumi együttműködés*

Mivel a kórokozók (főként a különleges, ritka betegségeket okozók) pontos és

gyors azonosítása tekintetében a tagállamok képessége meglehetősen eltérő, ki kellett fejleszteni egy speciális felügyeleti módszert és megfelelő előkészületeket kellett tenni, hogy szükség esetén a szűkös laboratóriumi kapacitásokat hatékonyan tudják használni az Európai Unió teljes területén. Az ún. 4-es biztonsági szintű laboratóriumok²⁸ alkalmasak a nagy fertőzési veszélyt jelentő anyagok, például a feketehimlő, a vírusos hemorrágiás láz vizsgálati mintáinak biztonságos kezelésére és a kórokozó kimutatására.

E hálózat megfelelő minőségű laboratóriumi diagnosztikai ellátást képes biztosítani valamennyi tagállam számára; azonosítani tudja a hemorrágiás láz és a himlő vírusát is; a hét minden napján, éjjel-nappal telefonon elérhető; gyors kommunikációra képes a tagállamok egészségügyi hatóságival és a Bizottsággal; megfelelő rendszert alakított ki a veszélyes anyagminták fogadására, küldésére és kezelésére; a témához kapcsolódó elméleti és gyakorlati képzéseket tart.

25 A 2003/543/EK bizottsági határozat módosította, az eseteleírást a diftéria, a Q-láz, a feketehimlő és a tularémia részletezésével bővítette.

26 A rendeletet a 2432/2001/EK tanácsi rendelet módosította, és a listát frissítette.

27 Az Australia Csoport tevékenységéről részletes információ a következő honlapon található: <http://www.australiagroup.net>

28 Az Egyesült Államokban a CDC kialakította az ún. Laboratóriumi Válasz Hálózatot – LRN, melynek célja a különböző adottságokkal rendelkező klinikai mikrobiológiai laboratóriumok bioterrorizmusra való felkészítése, munkájuk összehangolása volt. Az LRN-ben a laboratóriumok négy szint egyikébe vannak besorolva a diagnosztikai és a védelemi felszereltségük, valamint felkészültségük alapján. Az 1-es szintű laboratóriumok rutinszerűen tenyésztik és azonosítják a kórokozókat. A gyanús patogéneket továbbküldik a 2-es biztonsági fokozatú laboratóriumokba, ahol további teszteknek végezni a kórokozó azonosítására. A kritikus ágenseket tartalmazó mintát a 3-as biztonsági fokozatú laborokba küldik, itt a mikrobákat molekuláris módszerekkel tovább tudják vizsgálni, altípusait meghatározni, valamint lehetőség van toxinok vizsgálatára megfelelő védelmi felszerelés mellett. A kritikus törzsek a 4-es szintű laboratóriumokba kerülnek, ahol molekuláris módszerekkel még pontosabban lehet őket azonosítani, valamint adottak a különösen veszélyes kórokozók kezelésére, tárolására. Ezt a besorolást vették alapul a G7-ek egészségügyi miniszterei, amikor létrehozták a 4-es szintű laboratóriumok nemzetközi hálózatát (Global Health Security Laboratory Network- GHSLN), de maga az Európai Unió is a Közösségen belül működő magas szintű laboratóriumok közötti hálózat kialakításakor.

A feketehimlő megfelelő diagnosztikája érdekében, a 3-as és 4-es biztonsági szintű laboratóriumok közötti szorosabb kooperáció céljából a Bizottság egy tagállambeli szakemberekből álló csoportot hívott össze, és kidolgozott egy együttműködési programot. Ez magában foglal egy magas szintű biztonsági laboratóriumi rendszert, melynek keretén belül lehetővé vált a vizsgálati protokollok és módszerek, reagensek, ellenanyagok kicserélése, összehasonlítása, s a különböző labordiagnosztikai eljárások összehangolása, standardizálása.

Az antrax-támadások után a tagállamoknak azzal is szembesülniük kellett, hogy olyan támadáskor, amikor a betegség ugyan emberről emberre nem terjed, de a kórokozók szétszórása a környezetben az adott helyen egyszerre nagyszámú, súlyos megbetegedést okozhat, könnyen előfordulhat, hogy az adott tagállam országos laborhálózata túlterheltté válik. Emiatt a Bizottság együttműködési megállapodások megkötését szorgalmazta a tagállamok laboratóriumi rendszerei között, hogy tömeges vizsgálati anyag érkezése esetén kölcsönös segítséget tudjanak nyújtani egymásnak az egyébként viszonylag könnyen kimutatható, alacsonyabb biztonsági fokozaton kezelhető kórokozók azonosításában.

- *Klinikai irányvonalak a betegségek felismeréséhez és kezeléséhez*

A BICHAT-program kulcsfontosságú akciónak tekintette a betegségek felis-

merésével és kezelésével kapcsolatos klinikai útmutatók kidolgozását és terjesztését.²⁹ Eddig 10 klinikai útmutatót dolgoztak ki „közösségi szinten” a biológiai terrorizmus szempontjából legfontosabb kórokozókról és az általuk okozott betegségekről (antrax, feketehimlő, botulizmus, tularémia, pestis, vírusos hemorrágiás láz, Q-láz, brucellózis, takonykór és melioidózis).³⁰

1.1.3. Gyógyszer- és oltóanyagkészlet tagállami és uniós szinten

Az Egyesült Államokban zajló bioterrorista cselekmények után az Európai Unióban azonnal előtérbe került a megfelelő gyógyszerkészletek és a gyógyszerekhez való hozzáférhetőség kérdése, valamint a gyógyszeripar reakcióképessége egy támadás esetén fellépő tömeges gyógyszerészükségletre. A későbbi akciók során sikerült összegyűjteni azokat az adatokat, amelyek általános információt adnak arról, hogy az egyes tagállamok milyen egészségügyi forrásokkal, kapacitásokkal rendelkeznek.³¹ 2001 novemberében megkezdődtek a konzultációk a gyógyszeriparral, hogy az esetleges hiányosságokat feltárják és orvosolják. 2001 decemberében a Bizottság és a gyógyszeripar képviselői létrehoztak egy közös munkacsoportot, melynek célja az volt, hogy egy adott terrortámadás következtében kialakuló megbetegedések esetén a szükséges oltóanyagok, gyógyszerek könnyen hozzáférhetőek legyenek, előállításuk

29 Gouvras, George: Bioterrorism: Action by the European Community. Speech, European Health Forum Gastein 25–28. September 2002.

30 Az útmutatók az Európai Unió fertőző betegségekkel kapcsolatos közlönyében, az Eurosurveillance-ban jelentek meg. 2004. Vol. 9 Issue 12.

31 2001/792/EK-Euratom

rövid idő alatt, nagyobb mennyiségben lehetségessé váljon, megfelelő nagyságú gyógyszer- és oltóanyagkészlet álljon rendelkezésre, illetve az elosztóhelyek kapacitása is elegendő legyen.

Ugyancsak decemberben a Gyógyszerészeti Bizottságon (Pharmaceutical Committee)³² keresztül kialakítottak egy speciális hálózatot a 15 tagállamban, amely a tagállamok készleteit és az azokhoz való hozzáférhetőséget vizsgálta.

A Bizottság kérésére az Európai Gyógyszerértékelő Ügynökség (European Agency for the Evaluation of Medicinal Products – EMEA) tudományos bizottságán (Committee for Proprietary Medicinal Products – CPMP) belül két szakértői csoportot állított fel. Az első csoport útmutatót dolgozott ki a biológiai fegyverként bevethető kórokozók elleni gyógyszerek alkalmazásáról.³³ A dokumentum első változata 2002. január 16-án készült el, amely az Egyesült Államokban működő Betegségmegelőző és Ellenőrző Központ (US Centre for Disease Control and Prevention-CDC) listájá-

nak „A” kategóriájába sorolt kórokozóit vette figyelembe.³⁴ 2002. február 21-én és március 21-én a dokumentumot kibővítették, a CDC lista „B” és „C” kategóriájába tartozó kórokozókat is számba vették.³⁵ A legutóbbi változat³⁶ néhány betegség esetében megelőzésre vagy a fertőzés korai időszakában adható, törzskönyvezett oltóanyagok, immunglobulinok alkalmazásáról is ad információt.

A másik, EMEA által felállított szakértői csoport jelentést készített az egyik legrettegettebb betegség, a feketehimlő elleni ún. második generációs (tehénhimlővírus alapú) oltóanyagról.³⁷ A jelentés alapjául egyrészt a hat legnagyobb oltóanyaggyártó cég beszámolója, másrészt az első szakértői csoport feketehimlőre vonatkozó útmutatója³⁸ szolgált.

- *Tagállami készletek*

Antibiotikumból a legtöbb tagállamban vannak készletek, de egyes tagállamokban a gyógyszerellátást kizárólag a klinikum igényeihez igazítják, ami egy terrortámadás kezdeti hatásainak kivédéséhez sem lenne elegendő. A legtöbb felsorolt bakté-

32 A bizottságot a 75/320/EK tanácsi határozat hozta létre.

33 EMEA/CPMP/4048/01 – Guidance document on use of medicinal products for treatment and prophylaxis of biological agents that might be used as weapons of bioterrorism.

34 A CDC lista három csoportba sorolja a biológiai terrorizmusban alkalmazható kórokozókat. Az „A” kategóriába sorolt kórokozókra jellemző, hogy emberről-emberre könnyen terjednek (pl. a feketehimlő vírusa) vagy a környezetben könnyen szétszórhatók (pl. az antrax-bacillus spórái). Az általuk okozott betegségek magas halálozással járnak, az adott betegség felbukkanásának híre a lakosság körében komoly pánikot képes kelteni. A „B” kategóriába sorolt kórokozókra jellemző, hogy könnyen terjeszthetők. Az általuk okozott betegségek viszolyg alacsony halálozással járnak, de a betegség megjelenése esetén fokozott járványügyi felügyeletre van szükség, a kórokozó kimutatása általában nehézkes, felkészült laborhátteret igényel. A „C” kategóriába tartoznak az újonnan felismert kórokozók, illetve az ún. rekombináns (genetikailag módosított) ágensek.

35 EMEA/CPMP 4048/01 21 March 2002.

36 EMEA/CPMP 4048/01 31 July 2002.

38 EMEA/CPMP/1100/02 Note for guidance on the development of vaccinia virus based vaccines against smallpox.

rium ellen gyártanak hatásos, hivatalosan engedélyezett gyógyszert, és adott esetben a gyógyszeripar képes lenne nagymértékben fokozni a termelést, azonban feltehetőleg nem elég gyorsan. Nagyon kevés cégnek van megfelelő sürgősségi készlete antibiotikumokból.

A *feketehimlő elleni oltással* a legtöbb tagállam rendelkezik, vagy éppen annak beszerzésével fáradozik.³⁹ Az ún. első generációs oltásból az 1970-es évektől létezik oltóanyagkészlet. Az oltóanyagkészlet nagysága változó. Egyes országokban mindenkit be tudnának oltani, de van, ahol csak minden harmincadik polgárra jutna egy dózis. Egy, a teljes lakosságot ellátó tagállami készlet létrehozása nem jelentené azt, hogy az embereket tömegesen be is kellene oltani, de biztonságérzetet nyújtana. Minden tagállam – a WHO irányelveinek⁴⁰ megfelelően – egy célzott oltási politikára voksolt, amely szerint csak a fertőzött személlyel közvetlen kapcsolatban állókat oltanák be. Néhány tagállam feketehimlő elleni védekezésének tervében az ún. preventív oltás is benne van, amely szerint azokat az embereket, akik a betegség elhárításában részt vevő egészségügyi és sürgősségi ellátást végző csoportot alkotják, megelőzés céljából részesítenek oltásban.⁴¹

• *Törekvések közösségi szintű gyógyszerkészletek létrehozására*

Mind a Bizottság és a gyógyszeripar közös munkacsoportja, mind a Gyógy-

szerészeti Bizottság és az Egészségügyi Biztonsági Bizottság fontolóra vette⁴² a feketehimlő elleni oltóanyag, egyes antibiotikumok és vírusellenes szerek közösségi szintű készleteinek létrehozását. Az antibiotikum-készlettel szembeni elvárás az volt, hogy megfelelő mennyiségű, széles spektrumú antibiotikumot tartalmazzon, amely sokféle baktérium ellen hatásos.

A feketehimlő-vakcina közösségi készletének létrehozásával és fenntartásával kapcsolatban megfogalmazódott feltételek szerint a közösségi készlet a tagállami készleteket kiegészítheti, de nem helyettesítheti; minden uniós állampolgár számára egyformán hozzáférhetőnek kell lennie; az Európai Unió bővülését figyelembe véve kell kialakítani; legalább 10 évre elegendő legyen; csak második generációs, engedélyezett vagy engedélyezés alatt álló oltóanyagot tartalmazhat, amelynek meg kell felelnie az EMEA szakértői csoport által meghatározott biztonsági és minőségi kritériumoknak.

Sok kérdés azonban megoldatlan maradt. Ezek közül az egyik legfontosabb a közösségi készlet finanszírozásának problémája.

A tárgyalások során kiderült, hogy a tagállamok nem támogatják sem a feketehimlő elleni oltás közösségi szintű készletének létrehozását, sem a tagállami készletek elosztását, ugyanis legtöbbjük úgy gondolja, hogy egyik sem jelentene nagyobb biztonságot.⁴³

39 COM (2003) 320 final 4. 1.

40 The public health response to biological and chemical weapons: WHO guidance. 2004. 4.3.3. (<http://www.who.int/csr/deliberpidemics/biochemguide/en/index.html>)

41 COM(2003) 320 final 4.1.

42 COM(2003)320. final 4. 2.

43 GHSI Workshop Report: Best practices in vaccine production for smallpox and other potential pathogens. Stockpiling of smallpox vaccines: The European Plan. 5–6 September 2002 Paul-Erlich Institut, Langen

1.2. Együttműködés a kutatás területén

A Bizottság kezdeményezte egy speciális K+F szakértői csoport létrehozását a biológiai és kémiai terrorizmus hatásainak kivédésére. A kezdeményezést a kutatási miniszterek az Európai Tanács genth-i csúcstalálkozóján, 2001. október 19-én közzétett nyilatkozatára hivatkozva,⁴⁴ a Tanács 2001. október 30-ai ülésén jóváhagyták

A K+F szakértői csoport a tagállamok honvédelmi, egészségügyi szakembereiből, a kutatás és a polgári védelem képviselőiből alakult meg. Feladata a biológiai és kémiai anyagok kimutatásával, azonosításával, valamint egy adott anyaggal történő támadás esetén a szükséges megelőzéssel és kezeléssel kapcsolatos kutatási kérdések, problémák áttekintése volt.

A csoport jelentést készített a tagállamokban folyó kutatási tevékenységekről, ezekről listát állított össze, melynek alapján ajánlásokat dolgozott ki a meglévő tevékenységek koordinálásával és a jövőben szükséges kezdeményezésekkel kapcsolatban. A jelentés alapján a Bizottság munkadokumentumban mutatta be a főbb kutatási eredményeket, a csoport ajánlásait, és javaslatokat fogalmazott meg a jövőre nézve. A Bizottság továbbra is támogatja a K+F csoport munkáját, egy korlátozottan hozzáférhető Web-oldalt hozott létre, amelyen keresztül a szakértők információt cserélhetnek.

A terroristák által felhasználható biológiai és kémiai ágensek gyors kimutatá-

sára szolgáló diagnosztikai eszközök és tudás fejlesztése, valamint új oltóanyagok és gyógyszerek előállítására illeszkedett a 6. KTF Keretprogram „Élettudományok, genomika és az egészség biotechnológiája” és az „Élelmiszerminőség és -biztonság” tematikus prioritásaihoz.

1.3. Multiszektoriális válasz kialakítása

Egy biológiai terrortámadás nem csupán az emberi szervezetet veszélyeztetné, de közvetlen hatással lenne az állatok, növények egészségére, valamint az egész környezetre. A következmények kivédése több szektor munkája révén valósulhat meg, a probléma nem csupán az egészségügyet érinti. Kiemelkedő terület az élelmiszer-biztonság és az állategészségügy. A 2002. január 28-án született 178/2002/EK rendelet szól az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Élelmiszer-biztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról.

A 2002/99/EK tanácsi irányelv rendelkezik az általános állat-egészségügyi követelményekről az emberi fogyasztásra szánt állati eredetű termékek előállításával, feldolgozásával, szállításával, tárolásával, forgalomba hozatalával kapcsolatban.

Egy terrorcselekmény esetén szükségessé váló intézkedések alapvetően nem különböznek azoktól az intézkedésektől, amelyeket az elmúlt időben a Bizottság a véletlenszerűen bekövetkezett fertőzések esetén hozott és elfogadott.⁴⁵

⁴⁴ Declaration by the Heads of State or Government of the European Union and the President of the Commission follow-up to the September 11 attacks and the fight against terrorism. 19 October 2001. SN 4296/2/01 REV 2 (OR.fr). p.5.

Létezik tehát egy kidolgozott szabályrendszer vészhelyzet esetére. A véletlenszerű fertőzések és a terrortámadásból adódó fertőzések közötti különbség a kezdeti fázis méretében lenne: szándékos fertőzés esetén már a kezdeti szakaszban is jóval több megbetegedéssel kellene számolni. A különböző eszközök, amelyeket azért alakítottak ki, hogy megteremtsék a teljes tápláléklánc biztonságosságát, általában jól működnek, és már a gyakorlatban is többször hatékonyan bizonyultak. A Bizottság nem látta szükségét egy teljesen új rendszer felállításának ezen a területen, csupán a jelenlegi mechanizmusnak az új típusú fenyegetéshez történő adaptálását. A bioterrorizmus szempontjából a Bizottság mindenekelőtt a Közösségen belüli információáramlás és -gyűjtés komolyabb megszervezését és a harmadik országokkal történő információcsere javítását látta fontosnak. Nagy hangsúlyt fektetett az élelmiszert előállító és más szektorok közötti, az előállítók és a hatóságok közötti együttműködésre, valamint az élelmiszer-biztonság megfelelő oktatására.

Több közösségi szintű jogszabály látott napvilágot az állatokat megtámadó, emberekre is veszélyes betegségek leküzdése érdekében, az állatállományt pusztító járványok kitörésének megakadályozására. Ezen intézkedések alkalmazandók akkor is, ha a fertőzés nem a véletlen műve. 2004-ig a Tanács 92/117/EGK – többször módosított – irányelve rendelkezett az állatokban és

az állati termékekben előforduló, az emberi szervezetre is veszélyes, a jogszabály mellékletében felsorolt betegségek és kórokozók elleni védekezéshez szükséges tagállami és közösségi szintű intézkedésekről és a velük kapcsolatos információk gyűjtésére vonatkozó szabályokról.

A 92/117/EGK irányelvet a 2003/99/EK irányelv helyezte hatályon kívül. A 92/117/EGK irányelv alapján ugyan létrejöttek az egyes betegségekkel kapcsolatos tagállami adatgyűjtő rendszerek, ezeket azonban nem harmonizálták, így az egyes tagállamokból származó információkat nem lehetett megfelelően összehasonlítani.⁴⁶ Az új jogszabály által szabályozott főbb területek: az állatbetegségek és az azokat okozó ágensek monitoringja; az egyes kórokozók gyógyszer-rezisztenciájának monitoringja, az adatok alapján a tagállamokban észlelhető rezisztenciák összevetése; az ételfertőzések epidemiológiai vizsgálata; az egyes állatbetegségekkel, a kórokozókkal kapcsolatos információk áramlása a Közösségen belül; laboratóriumi munkák összehangolása (tagállami és közösségi referencia laboratóriumok kijelölése).

Az állatbetegségek Közösségen belüli bejelentése a Tanács 82/894/EGK irányelve alapján történik,⁴⁷ melynek értelmében a tagállamok 24 órán belül, közvetlenül a Bizottságnak jelentik a jogszabály mellékletében felsorolt betegségek bármelyikének megjelenését, illetve a betegség kitörésével kapcsolatos korlátozások feloldását.⁴⁸

45 COM(2003)320 final p.6.

46 2003/99/EC (6).

47 A jogszabályt több alkalommal módosították, utoljára 2004-ben (2004/216/EC).

48 82/894/EEC Article 1 (1), Article 3 (1).

Konkrét járványok kapcsán a Bizottság kiegészítette az addigi szabályrendszert sürgősségi védelmi intézkedéssel. Ugyancsak a Bizottság kezeli azt az antigénbankot, amely a száj- és körömfájást okozó vírus mintegy 40 millió dózisú, különböző antigénjeit tartalmazza. Ebből a készletből a tagállamok számára vészhelyzet esetén rövid időn belül oltóanyagot lehet előállítani. A tervek között szerepel a száj- és körömfájás, valamint a madárinfluenza elleni oltóanyagkészlet növelése. A tagállamokat az ún. kéknyelv betegség elleni oltóanyaggal is ellátták.⁴⁹

A víz megfelelő minőségének és biztonságának felügyeletét az ivóvíz minőségéről szóló 80/778/EK és 98/83/EK irányelv, és az ivóvíz nyeresére használt felszíni vizek minőségéről szóló 75/440/EK irányelv szolgálja. A Tanács és a Bizottság a közös programban felszólította a tagállamokat, vizsgálják felül, hogy az irányelvek alapján kialakított rendszerek és mechanizmusok képesek-e biztosítani az ivóvíz minőségének folyamatos ellenőrzését, és szükség esetén jól működne-e a gyors riasztórendszer, valamint rendelkezésre állnak-e a megfelelő szakemberek, akik képesek rövid időn belül felismerni egy biológiai vagy kémiai terrorakciót.⁵⁰

2. Együttműködés a harmadik országokkal és a nemzetközi szervezetekkel

A bioterrorista események nemzetközi szinten is jelentős reakciót váltottak ki.

Több magas szintű találkozót tartottak, ezek közül a legfontosabbak a G7 csoport (Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Franciaország, Japán, Kanada, Németország, Olaszország) egészségügyi miniszteri találkozói (ottawai kezdeményezés), melyeken részt vett Mexikó egészségügyi minisztere is, valamint az Európai Unió képviselőjében David Byrne, az Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Főigazgatóság biztosa.

Az *első miniszteri találkozót* 2001. november 7-én, Ottawában tartották az egészségbiztonság és a bioterrorizmus jegyében. A találkozó lehetőséget kínált a különböző álláspontok összehangolására a 2001. szeptember 11-ei események következtében előállt helyzetben, a polgári egészségbiztonság növelésével, valamint egy terrortámadásra való felkészüléssel és válaszadással kapcsolatos kérdésekben. A találkozót követően a résztvevők közleményt⁵¹ bocsátottak ki (az ún. Ottawa-tervet), amely összehangolt fellépést sürgetett a nemzetközi biológiai, kémiai és radio-nukleáris terrorizmus elhárításához szükséges közegészségügyi készenlét erősítése érdekében. Így született meg az ún. a Globális Egészségbiztonsági Kezdeményezés (Global Health Security Initiative, GHSI), mely a biológiai és kémiai terrorizmusra való felkészülés szempontjából a legjelentősebb nemzetközi fórum lett. A miniszterek a bioterrorizmust nemzetközi problémának nyilvánították, amely nemzetközi megoldást

49 COM (2003) 320 final p.6.

50 Programme of cooperation on preparedness and response to biological and chemical agent attacks. Luxembourg, 17 December 2001. G/FS D(2001) GG. Objective D.

51 Ottawa plan for improving health security. The Ministerial Communiqué. Ottawa, 7 November 2001. (továbbiakban Ottawa-plan). A közlemény megtalálható az alábbi honlapon: <http://www.hc-sc.gc.ca/english/media/releases/2001/2001-119e.htm>

követel, részben a kormányok közötti, részben a nemzetközi szervezetekkel elsősorban az Egészségügyi Világszervezettel (World Health Organisation, WHO) – való szorosabb együttműködésen keresztül. Ennek érdekében a globális egészségügyi biztonság fokozása céljából egy újfajta partnerséget kívántak létrehozni a következő feladatokkal:⁵²

- az együttműködés lehetőségeinek feltárása az oltóanyag- és antibiotikum-beszerzés területén;
- a gyors diagnosztikai tesztek fejlesztésével, a különböző oltóanyagok kutatásával, az oltóanyagok – elsősorban a feketehimlő elleni oltóanyag – előállítására vonatkozó megfelelő jogszabályi keret meghatározásával kapcsolatos konstruktív párbeszéd kialakítása;
- információ- és tapasztalatcsere, valamint szoros együttműködés a készenléti és választervekkel kapcsolatban, összehangolt tervezés és képzés megvalósítása;
- egységes nemzetközi mechanizmus kialakítása a veszélyhelyzet felmérésére, értékelésére, kezelésére és megfelelő kommunikálására;
- laboratóriumi rendszerek közötti kapcsolatok, kapcsolódási lehetőségek javítása, különös tekintettel a negyedik fokozatú laboratóriumok közötti összeköttetésekre;
- a biztonságos víz- és élelmiszerellátás érdekében a nemzeti egészség-

ügyi laboratóriumokból származó étel- és vízfertőzőttséggel kapcsolatos, igazolt vagy feltételezett járványügyi adatok, valamint a kockázat csökkentésére irányuló stratégiák megosztása;

- az Egészségügyi Világszervezet járványügyi felügyeleti hálózatának további támogatása, a WHO járványkitörések megfékezésére irányuló stratégiája kidolgozásában való részvétel fokozása.

Az Ottawa-terv értelmében minden egyes résztvevő állam kijelölt egy-egy személyt, aki a terv gyakorlati megvalósításáért, konkrét tevékenységek, akciók megszervezéséért felelt.⁵³

Ennek érdekében létrehozták a Globális Egészségbiztonsági Akciócsoportot (Global Health Security Action Group, GHSAG), melynek feladata az volt, hogy felkészüljön egy esetleges krízishelyzetben szükségessé váló gyors nemzetközi kommunikációra és globális válaszra.⁵⁴ Az együttműködés és a hálózat irányításával Kanadát bízták meg, a miniszteri találkozókra évente kerül sor.

A GHSI keretében dolgozták ki és tartották meg azt a nemzetközi gyakorlatot (Exercise Global Mercury),⁵⁵ amelyen egy szimulált feketehimlő-járvány kitörésére adott válaszleépéseket értékelték. Ennek célja az volt, hogy kipróbálják és továbbfejlesszék a meglévő választerveket és protokollokat, különös tekintettel az információcsere gyorsaságára, egy

52 Ottawa-plan, p.3.

53 Ottawa-plan, p.4.

54 Ottawa-plan, p.5.

55 Exercise Global Mercury, 8–10 September 2003, Post Exercise Report. A gyakorlatról szóló teljes anyag megtalálható a következő web-oldalon:

http://www.hc-sc.gc.ca/english/media/issues/global_mercury/index.html

krízisállapot esetén beinduló nemzetközi információáramlás minőségére. A feketehimlő szimulációs gyakorlatot követően létrehozták a folyamatosan működő Sürgősségi Kapcsolattartó Hálózatot, valamint a vészhelyzetben szükséges kommunikáció protokolljait. Ezek kipróbálására kommunikációs gyakorlatokat terveznek. A szimulációs gyakorlaton tesztelték a britek által kidolgozott, a veszélyhelyzet fokozatait jelző skálát (incident scale) mint a kockázatkezelés és a kommunikáció egyik fő eszközét, mely alapján egy CBRN támadás esetén felmérhető annak súlyossága, kiterjedése és közvetlen hatása.

Az összes GHSI-ország csatlakozott az ún. Európai Enter-net programhoz (European Enter-net programme),⁵⁶ hogy megosszák nemzeti járványügyi adataikat, azokban az esetekben, amikor felmerül valamely élelmiszer vagy az ivóvíz szándékos kontaminációja.

Magas szintű laboratóriumok nemzetközi hálózatát hozták létre (Global Health Security Laboratory Network, GHSLN), amely összehangolja a labor-diagnosztikai munkát, standardizálja, hitelesíti a vizsgálati módszereket, közreműködik a globális járványügyi felügyelet megvalósításában, valamint járvány esetén a következmények elhárításában. Fő célja az egészségbiztonság erősítése, és a magas szintű laboratóriumok közötti együttműködés megteremtése, mely lehetővé teszi a gyors és pontos diagnózis felállítását, akár természetes járvány-

ról, akár terrorcselekmény következtében kitörő járványról legyen szó.

Megállapodtak egy influenza pandémia⁵⁷ technikai munkacsoport létrehozásában, az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok közös elnöklétével és a WHO közreműködésével. A munka fő célja az influenzával kapcsolatos kutatások fejlesztése.⁵⁸

A nemzetközi laboratóriumi hálózat munkája keretében, a fertőző anyagok szállításával kapcsolatban tartott workshopon az ENSZ veszélyes anyagok szállításával foglalkozó szakértői albizottsága, a Nemzetközi Légi Közlekedés Szervezete és a Nemzetközi Légiszállító Társaság képviselői is részt vettek, így lehetőség nyílt a közegészségügyi szempontok széles körű megvitatására a szállításban.

A feketehimlőt kimutató vizsgálatok sikeres értékelése után az Egyesült Királyságban tartott találkozáson értékelték az antraxot kimutató tesztek, hasonló gyakorlatokat terveznek a pestissel és a tularémiával kapcsolatban. Németország a vírusok elektronmikroszkópos felismerésével kapcsolatos workshop megrendezését vállalta.

Japán vezetésével kezdte meg munkáját a kémiai támadásokra felkészülő munkacsoport, amely elsősorban az egészségügyi készületségi és választerveket kívánja összehangolni és tesztelni.

A 2002-ben létrehozott influenza-világjárvány munkacsoportnak a madárinfluenza kapcsán fokozott szerepet

56 Az Európai Enter-net program egy olyan program, amelyen keresztül lehetővé válik a tagállamok közötti információcsere a gyomor-bélrendszeri fertőzésekkel kapcsolatban, különös tekintettel a Salmonella és az Escherichia coli baktériumok okozta fertőzésekre.

57 Világjárvány

58 Meeting of the G7 group of Health Ministers (third meeting): Ministerial Communiqué. Mexico City 6 December, 2002. p.5.

szántak, elsősorban a WHO influenza készütséggel kapcsolatos munkája támogatásában. A GHSI mindezek mellett a járványügy minden területén egyre inkább előtérbe helyezi a WHO-val való együttműködést.

A nemzetközi szervezetek közül elsősorban az Egészségügyi Világszervezet tevékenysége emelhető ki. A Bizottság a biológiai és vegyi terrorizmus tekintetében két vonalon is együttműködik a WHO-val: egyrészt az ottawai kezdeményezés, a GHSI keretében, másrészt a WHO azon kezdeményezéseinek keretében, amelyek a Járványügyi Készenlét és Válasz Globális Hálózata (Global Outbreak Alert and Response Network, GOARN) tevékenységét kívánják fokozni.

A GOARN a globális készenlét és válasz fő tényezője; technikai együttműködés azon intézmények és hálózatok között, amelyek rendelkeznek a megfelelő humán és technikai erőforrásokkal, melyek segítségével egy nemzetközi jelentőséggel bíró járványkitörés esetén lehetővé válik az adott ágens gyors azonosítása, a diagnózis megerősítése, valamint a válaszlépések kialakítása. A hálózat megteremti a szakemberek közötti kapcsolat és a folyamatos nemzetközi készenlét alapjait, szükség esetén az azonnali válaszadás képességét. A GOARN célja a globális egészségbiztonság fokozása, elsősorban a járványok határokon át való terjedésének megakadályozásával, az érintett ország(ok) számára gyors technikai segítség nyújtásával, valamint egy hosszú távon működő járványügyi felkészültség kialakításának

elősegítésével, a szükséges kapacitások növelésével.

IV. Az Európai Unió közegészségügyi politikájának fejlődése

1. Közegészségügyi politika 2001 előtt

Az egészségügy területén a tagállamok sokáig teljesen különálló tevékenységet folytattak. A Maastrichti Szerződés, amely több, nem kifejezetten gazdasági jellegű kérdést is szabályozni kívánt, fordulópontot jelentett az egészségügy és főként a közegészségügy számára: a közegészségügyi politikát közösségi szintre emelte. Az egészségvédelem magas szintjéhez való hozzájárulás a Közösség fontos tevékenységei közé került,⁵⁹ a X. cím 129. cikk a közegészségügyet mint önálló közösségi politikát nevezte meg. Eszerint a közegészségügy területén a Közösség hatásköre a következőkre terjedt ki:

- A tagállamok közötti együttműködés ösztönzése, tevékenységeik támogatása.
- A betegségek, különösen a széles körben terjedő, súlyos betegségek elleni fellépés. Ez csupán a megelőzésre irányulhatott, ezen belül is a kiváltó okok és a terjedés kutatására, az egészségügyi oktatásra és tájékoztatásra.
- A Tanács ösztönző intézkedéseket fogadhatott el, nem rendelkezhetett a tagállami jogszabályok semmiféle összehangolásáról.⁶⁰

59 Article 3. (o.)

60 Article 129. (4).

- A Tanács e területen a tagállamokra nézve kötelező erejű jogszabályokat nem hozhatott, csupán a „puha” jogszabályok közé tartozó ajánlásokat fogadhatott el. A Bizottságnak javaslattevési joga volt.
- A tagállamok, a Bizottsággal kapcsolatot tartva, kötelesek voltak egymással összehangolni a súlyos, széles körben terjedő betegségekkel kapcsolatos politikáikat és programjaikat, a Bizottság azonban csupán kezdeményezést tehetett az összehangolás előmozdítására.⁶¹

A Maastrichti Szerződés tehát amellett, hogy a tagállamok számára előírta közegészségügyi politikáik, programjaik egymás közötti összehangolását,⁶² ennek megvalósítását szinte teljesen a tagállamokra hagyta, igen szerény hatáskört biztosítva a Közösségnek. A közösségi fellépések elsősorban olyan közösségi programok, akciók folytatást jelenthették, amelyek támogatták vagy ösztönözték a tagállamok tevékenységét.

A 129. cikk 3. pontja megteremtette a Közösség harmadik országokkal és a közegészségügy hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel való együttműködésének jogalapját, aminek 2001 után kiemelkedő jelentősége lett.

Az Amszterdami Szerződéssel a „Közegészségügy” cím más számozást kapott: a korábbi X. cím 129. cikkből XIII. cím 152. cikk lett. Tartalmilag ugyan fontos változás volt azon követelmény megjelenése, hogy az Európai Unió összes politikájának meghatározásakor és végrehajtásakor *biztosítani kell* az

emberi egészség magas szintű védelmét,⁶³ azonban az egészségügyi politika működtetésében a Szerződés jelentős változást nem hozott, továbbra sem jelent meg a jogharmonizáció szükségessége, maradt a tagállami politikákat kiegészítő, támogató közösségi programok lehetősége.

Ez a helyzet alapvetően 2001 után sem változott, a Nizzai Szerződés a közegészségügy területét érintetlenül hagyta.

Az Európai Unió tevékenységében mindezek mellett nagy változások zajlottak a közegészségügy, és különösen a járványügy területén. 1999-ben a Romano Prodi által vezetett Bizottságban szerkezeti változások történtek. A Főigazgatóságok korábbi számozásos rendszere megszűnt, sor kerül ezek közérthető megnevezésére. A közegészségügy szempontjából a változtatások kiemelkedő jelentőségűek voltak, ugyanis ez a terület korábban „elveszett” a hatalmas DG V. (foglalkoztatás, ipari ügyek, szociális ügyek) tevékenységei között. 1999 után létrehozták a Fogyasztóvédelem és Közegészségügy Főigazgatóságát, melynek vezetője David Byrne lett. Az új Bizottság egy új egészségügyi stratégia kialakítását javasolta, ennek két összetevője:

1. Akcióprogram, melynek fő céljai:
 - az egészséggel kapcsolatos tájékoztatás, a társadalom tudásszintjének javítása a közegészségügy területén;
 - egy gyorsreagálású rendszer felállítása komoly egészségügyi fenyegetések esetére;

61 Article 129. (2).

62 Article 129. (2).

63 Article 152. (1).

- az egészségi állapotot károsan befolyásoló, főleg életmódbeli tényezők kezelése.

2. Integrált egészségügyi stratégia, amely kötelezővé teszi az egészségügyi szempontok integrálását az Unió összes politikájába (az Amszterdami Szerződés alapján).

A Bizottság korábban tett javaslatára⁶⁴ a Tanács a 2119/98/EK határozatával döntött a fertőző betegségek járványügyi felügyeleti és ellenőrzési hálózatának Közösségen belüli felállításáról. A Bizottság támogatásával létrehozott közösségi szintű hálózat célja a tagállamok közötti együttműködés és összehangolt cselekvés előmozdítása volt meghatározott kategóriájú betegségek megelőzése és ellenőrzése érdekében.⁶⁵ A Bizottság azon kórokozókat is meghatározta,⁶⁶ amelyek esetleges megjelenését az Európai Unió fertőző betegségeket felügyelő hálózata fokozottan és folyamatosan figyeli.

A 2119/98/EK tanácsi határozat alapján a Bizottság a 2000/57/EK határozatával létrehozta a korai figyelmeztető és gyorsreagáló rendszert az akcióprogram egyik fő célkitűzésének megvalósítása érdekében. Az EWRS a fertőző betegségek járványügyi felügyeleti és ellenőrzési hálózatának része lett, célja pedig egy potenciális járványkitörés felismerése, tekintet nélkül annak természetére vagy kiindulási helyére. A Bizottság tehát már 2001 előtt megkezdte a felkészülést egy esetleges járvány megfékezésére, nem

sejthette azonban, hogy alig egy évvel később olyan események történnek, amelyek következtében ez egy hosszú folyamat kezdeti lépésévé válik.

2. Az Európai Unió közegészségügyi politikájának fejlődése 2001 után, különös tekintettel a Bizottság szerepének változására

Az antrax-támadások után az Európai Unió jelentősen fokozta tevékenységét a közegészségügy területén. Nemzetközi szinten is fontos szereplő lett, egyrészt a GHSI, másrészt a WHO-val való fokozott együttműködés keretében. Ennél is látványosabb volt a Közösségen belüli aktivitás. Az Unió szinte azonnal reagált az Egyesült Államokban zajló eseményekre mind az Európai Tanács, mind a Tanács, mind pedig a Bizottság részéről. Mindezek közül kiemelkedő volt a Bizottság tevékenysége.

A már említett BICHAT közös program ugyan a Tanács és a Bizottság közös feladata volt, de részletes kidolgozását a Bizottság végezte, ami nagy mennyiségű kezdeményezést jelentett különféle területeken (pl. lakossági védelem, az egészségügy, a gyógyszeripar, a kutatás).

A Bizottság már a terrortámadás utáni első, 2001-ben közzétett következtetésében leszögezte, hogy a fertőző betegségek felügyeleti és ellenőrzési hálózatának kapacitásait sürgősen növelni kell.⁶⁷ A kommunikáció javítása érdekében 2002-ben létrejött az EWRS-t

64 Proposal for a European Parliament and Council Decision creating a network for the epidemiological surveillance and control of communicable diseases in the European Community (96/C 123/08) COM(96) 78 final – 96/0052(COD).

65 A hálózat által kontrollált betegségeket a 2119/98/EK rendelet mellékletében részletesen felsorolja.

66 2000/96/EC

67 COM(2001)707final

kiegészítő RAS-BICHAT sürgősségi figyelmeztető rendszer kifejezetten egy biológiai vagy kémiai támadás esetére.

A Bizottság a 2002/253/EK határozatában részletesen kidolgozta a felügyelő hálózatnak jelentendő fertőző betegségek leírását, az esetek osztályozásának szempontjait, 2003-ban pedig, a 2000/96/EK határozatát módosítva, kötelező ellenőrzés alá vonta a *Bacillus anthracis*, a *Francisella tularensis*, a *Coxiella burnetii* és a *Variola major* kórokozókat is.⁶⁸

A laboratóriumi együttműködés kialakításában is jelentős szerepe volt a Bizottságnak. A laboratóriumi együttműködési program, a protokollok, labor-diagnosztikai módszerek összehangolása ugyan szakemberekből álló csoport munkája volt, de mindez a Bizottság kezdeményezésére és közreműködésével valósult meg.

A Bizottság tevékenysége a gyógyszeripart is érintette. A gyógyszeripar képviselőivel létrehozott közös munkacsoport az oltóanyagok és gyógyszerek kérdését vizsgálta tagállami és közösségi szinten. Az EMEA-nak is új feladattal kellett szembenéznie, a Bizottság felkérésére a gyógyszerek alkalmazásának útmutatóit egy új szempontból, a biológiai terrorizmus szempontjából kellett kidolgoznia.

A Bizottság kezdeményezésére jött létre a speciális K+F szakértői csoport a biológiai és kémiai terrorizmus hatásainak kivédése céljából.

A fentiekből kitűnik, hogy a terrortámadás után a Bizottság sűrűn élt javaslatlatterületi jogával, felvállalva egy igen aktív kezdeményező szerepet, s a végrehajtá-

sában is tevékenyen részt vett. A járványügy szempontjából szinte minden fontos területet megcélzott, s ezeken elképzeléseit, javaslatait (talán a gyógyszeriparban a közösségi gyógyszer- és oltóanyagkészletek kivételével) megvalósította. A Bizottság nem hozott az Alapító Szerződés rendelkezéseibe ütköző jogszabályokat, melyek a tagállamokra nézve kötelező rendelkezéseket tartalmaznának, vagy azokat jogharmonizációra szólítanák fel. Tevékenységét a tagállami közegészségügyi politikák mellett, azt kiegészítve végezte, kezdeményezéseivel, sőt közreműködésével mégis több olyan közösségi szintű munka született, mely a tagállamokat a közegészségügy, s ezen belül főként a járványügy területén szükségszerűen „harmonizációra” készítette. A közösségi szintű felügyelet és bejelentési rend értelmetlen és működésképtelen a tagállami bejelentési és felügyeleti rendszerek alkalmazkodása nélkül, ugyanakkor a tagállamoknak a bioterrorizmus árnyékában elemi érdekük, hogy Európában összehangolt rendszer működjön. Több esetben hozott létre tagállami szakemberekből álló csoportokat, különböző programok, protokollok, útmutatók kidolgozására vagy együttműködések kialakítására, melyek jelentősen befolyásolták a tagállami járványügy működését és tagállami aktivitást igényeltek.

A Bizottság „kibontakozását” nyilvánvalóan saját motivációja tette lehetővé, emellett azonban nem elhanyagolható a Bizottság korábbi szervezeti változtatása, mely lehetővé tette, hogy a terror-események után önálló szervezeti egységben végezhesse közegészségügyi

68 2003/534/EC

tevékenységét, kiválva a szociális ügyek hatalmas területéből. Ugyancsak fontos tényező volt a Bizottság számára a tagállamok támogatása. A tagállamoknak mindvégig érdekükben állt egy közösségi szinten kialakított készenlét és válasz, így a Bizottság koordináló tevékenységét nem akadályozták, javaslatait elfogadták, a megvalósításban együttműködtek.

Az elmúlt években a bioterrorizmus fenyegetésén kívül a természetes eredetű járványveszély is fokozódott. A SARS, a madárinfluenza, s abból adódó influenza-világjárványtól való félelem még inkább összehangolt felkészülésre készítette a tagállamokat. Túllépve a bioterrorveszélyen, a Bizottság tovább folytatta munkáját, s a természetes módon fenyegető járványok elleni védekezésben és az arra való felkészülésben is aktívan részt vett.

Jelenleg a Bizottság felelős a tagállami járványügyi felügyeleti rendszerek koordinálásáért a kiindulási forrástól függetlenül, pl. a hatóságok közötti megfelelő kapcsolatteremtésért. A Bizottság ugyancsak felelős az EWRS segítségével a tagállamok felől érkező, fertőző betegségekkel kapcsolatos bejelentések fogadásáért, a tagállamok közötti megfelelő információáramlásért, s a tagállamok közötti konzultációk koordinálásáért olyan kérdésekben, mint pél-

dául a határellenőrzés, a szabad mozgás korlátozása, karantén elrendelése. A 2000-ben létrehozott EWRS jelentősége felértékelődött. A Bizottság az EWRS-en keresztül koordinálja közösségi szinten a SARS-sal⁶⁹ és a madárinfluenzával⁷⁰ kapcsolatos felkészülést és választ, szorosán együttműködve a WHO-val. Az influenza világjárvánnyal kapcsolatos közösségi felkészülés és válasz tervezéséről 2004-ben részletes munkadokumentumot dolgozott ki.⁷¹ Talán nem túlzás azt állítani, hogy 2001 után a Bizottság a járványügy területén a közösségi közegészségügyi politika aktív irányítója lett.

Mindezek mellett az Alapító Szerződés közegészségügyre vonatkozó szövege 2001 után változatlan formában élt tovább. Kulcsszavai a hatáskör tekintetében továbbra is ugyanazok maradtak a Közösség számára: ösztönzés, támogatás, ajánlások, javaslattétel, összehangolás előmozdítása, ösztönző intézkedések. A biológiai terrorizmustól és a komolyabb természetes járványoktól való félelem nyomása alatt egyre összehangoltabbá és tervezettebbé váló járványügyi politika azonban a Szerződés adta kereteket egyre jobban feszíti.

Az Európai Alkotmány újabb fordulópontot jelenthetett volna a közösségi járványügy történetében. Az Alkotmány a

69 Report by the Commission: Measures undertaken by Member States and accession countries to control the outbreak of SARS. 05.06.2003. 280503V3. A Bizottság a jelentést kiegészítette egy összefoglaló táblázattal, amely a különböző akciókat, intézkedéseket tartalmazza országokra bontva.

70 A Bizottság a járvánnyal kapcsolatban számtalan intézkedést tett és több határozatot hozott, amelyeket táblázatba foglalva a következő dokumentumok tartalmazzák: Avian influenza – Response to outbreaks in Asia, Canada and the US in 2004. Chronology of main events and list of decisions adopted by the Commission; Avian influenza – Response to outbreaks in South Africa in 2004 – Chronology of main events and list of decisions adopted by the Commission.

www.europa.eu.int/comm/food/animal/diseases/controlmeasures/avian/ai_chrono_14-09-04.pdf

71 Commission Working Paper on Community Influenza Pandemic Preparedness and Response Planning, Brussels, 26.03.2004.

közegészségügyet azokhoz a területekhez sorolta, ahol az Európai Unió támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseket tehet, azonban négy területen kiszélesítette a Közösség hatáskörét. Ezek egyike a *határokon át terjedő súlyos egészségügyi veszélyek kérdésköre*, az ezekből adódó *közös biztonsági kockázatok kezelése* [III-278. cikk (4)]. Ezen veszélyek figyelemmel kísérésére, korai előrejelzésére, leküzdésére vonatkozó intézkedések megállapítására az Unió kötelező erejű jogszabályt vagy keretjogszabályt alkothatt volna, itt a főszabálytól eltérően az Unió a tagállamokkal *megosztott hatáskörrel* rendelkezett volna (I-14. cikk(2) (k)).

A közösségi közegészségügy, s ezen belül a járványügy fejlődése napjainkban is folytatódik, sőt a közelmúltban létrehozott Európai Betegségmegelőző és Ellenőrző Központ (European Centre for Disease Prevention and Control)⁷² ebben a folyamatban feltehetőleg mérföldkő lesz. A központ, amely önálló európai intézmény, 2005. május 1-jén kezdte meg működését Stockholmban.

Fő feladatai:

- *Járványügyi felügyelet és laboratóriumi együttműködés biztosítása.* A központ felel a közösségi járványügyi felügyelet fejlődéséért, a fertőző betegségek európai hálózatának működéséért,⁷³ valamint támogatja és koordinálja a hatáskörébe tartozó területeken működő szervek hálózatainak tevékenységét. Biztosítja a laboratóriumi szak-

emberek és referencialaborok együttműködését, támogatja a kapacitások növelését.

- *Tudományos álláspontok kialakítása.* A tudományos és technikai adatok felkutatása, értékelése, terjesztése, szakértői tanácsadás, független tudományos álláspontok kialakítása. Az utóbbi a Bizottság, a Parlament vagy a tagállamok kérésére történik, de saját kezdeményezés is lehet.
- *EWRS működtetése.* Vészhelyzet esetén az akciók irányítása továbbra is a tagállamok és a Bizottság hatásköre, a központ az EWRS technikai működtetését biztosítja. Szükség esetén tevékenységét koordinálja más európai hatósággal (pl. EMEA, Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság).
- *Tudományos és technikai segítségnyújtás* a Bizottság, a tagállamok, a harmadik országok és a WHO felkérésére, ami jelentheti módszertani levelek, védőintézkedésekkel kapcsolatos útmutatók, irányvonalak kidolgozását, vagy gyakorlati programok koordinálását, a járványügy területén és a felügyeletben dolgozó szakemberek képzését.
- *Egészséget fenyegető veszélyek felismerése.* A központ létrehoz egy rendszert, amely a tagállamokkal együttműködve folyamatosan gyűjti, feldolgozza azokat az információkat, amelyek lehetővé teszik egy esetleges veszély felis-

72 Regulation (EC) No 851/2004 establishing a European Centre for Disease Prevention and Control.

73 A fertőző betegségekkel kapcsolatos közösségi hálózatrendszer tagjainak felsorolása megtekinthető: http://europa.eu.int/comm/health/ph_threats/com/comm_diseases_networks_en.htm

merését. Az aktuális veszélyekről éves jelentést nyújt be, jelenti az azonnali reakciót igénylő eseményeket.

- *A központ munkájának közzététele.* Biztosítja, hogy bárki objektív, valós és könnyen hozzáférhető információhoz juthasson tevékenységéről és azok eredményeiről, ennek érdekében honlapot hoz létre.

A központot nem titkoltan az amerikai CDC mintájára kívánták létrehozni, amely kiemelkedő járványügyi intézmény az Egyesült Államokban. Ez a szándék jól mutatja azt, hogy a tagállamok továbbra is komolyan támogatják a közösségi szintű járványügy fejlődését.

V. Összefoglalás

Az elmúlt évtizedekben az orvostudomány egyik nagy büszkesége volt a nagy járványok kiirtása, visszaszorítása. A fejlett országok jól működő védőoltási rendszert alakítottak ki, és szervezett közegészségügyi rendszerüknek legfőbb feladata volt a járványügyi felügyelet, a kisebb, nem túlságosan veszélyes járványok megfékezése és egy-egy veszélyesebb kórokozó behurcolásának megakadályozása. Jelenleg az eddig érzett biztonság összefoglalóban van. A biológia és a genetika rohamléptekkel fejlődik, a kórokozók előállítására és manipulálására egyre könnyebbé válik, a közelmúltban zajlott események és fenyegetések pedig arra utalnak, hogy biológiai fegyverként való alkalmazásuktól is komolyan kell tartanunk. Nyugalmunkat a természetesen kiinduló járványok sem erősítik.

Az Európai Unió tagállamai gyorsan rádöbbenek arra, hogy járványügyi rendszereik „laza” együttműködése nem lenne elegendő egy komolyabb járvány megfékezésére, sőt még az arra való felkészülésre sem. Egyre nagyobb teret engedtek a Közösség tevékenységének, melynek során a Bizottság mind több területen élt a kezdeményezés lehetőségével, a felügyelet és a járványügyi jelentés terén kifejezetten szigorú rendszert kialakítva, máshol szakmai protokollok, útmutatók, hálózatok kialakítását kezdeményezve egyre inkább alkalmazkodásra, összehangolódásra készítette a tagállamok rendszereit. Maga az Európai Unió ugyancsak rádöbbsent korlátaira, szinte azonnal megkezdte együttműködését az Egészségügyi Világszervezettel, valamint – az ottawai kezdeményezés keretében – a többi fejlett országgal.

A járványügy közösségi súlyának növekedését igazolja az Európai Betegségmegelőző és Ellenőrző Központ létrehozása, mely egy komplex központja lehet a közösségi járványügyi tevékenységnek, mind a szakmai kérdések, mind a felügyelet, mind a kommunikáció terén. Az, hogy a járványügyben a központ be tud-e majd tölteni egy hasonló szerepet, mint a CDC az Egyesült Államokban, valamint hogy miként alakul a jövőben a kapcsolata a tagállamokkal és a Bizottsággal a gyakorlatban, valószínűleg vizsgálatra érdemes téma lesz.

Abban azonban csak reménykedhetünk, hogy sem a tagállami, sem a közösségi, sem a nemzetközi készülséget és a tervezett válaszokat nem kell majd próbára tenni egy komoly járvány vagy biológiai támadás miatt.

Vonatkozó hatályos közösségi jogszabályok és nemzetközi szerződések

Rendeletek

1334/2000/EC: Council Regulation of 22 June 2000 setting up a Community regime for the control of exports of dual-use items and technology. Official Journal L 159, 30.6.2000 p.1–215.

2432/2001/EC: Council Regulation of 20 November 2001 amending and updating Regulation (EC) No1334/2000 setting up a Community regime for the control of exports of dual-use items and technology. Official Journal L 338, 20.12.2001 p.1–214.

178/2002/EC: Regulation of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002 laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matter of food safety. Official Journal L 031, 1.2.2002 p.1–24.

2160/2003/EC: Regulation of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the control of salmonella and other specified food-borne zoonotic agents. Official Journal L 325, 12.12.2003 p.1–15.

851/2004/EC: Regulation of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 establishing a European centre for disease prevention and control. Official Journal L 142, 30.4.2004 p.1–11.

Irányelvek

82/894/ECC: Council Directive of 21 December 1982 on the notification of animal diseases within the Community. Official Journal L 378, 31.12.1998 p.58–62.

92/119/EEC: Council Directive of 17 December 1992 introducing general Community measures for the control of certain animal diseases and specific measures related to swine vesicular disease. Official Journal L 062, 15.3.1993 p.69–85.

2002/99/EC: Council Directive of 16 December 2002 laying down the animal health rules governing the production, processing, distribution and introduction of products of animal origin for human consumption. Official Journal L 018, 23.1.2003 p.11–20.

2003/99/EC: Directive of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the monitoring of zoonoses and zoonotic agents, amending Council Decision 90/424/EEC and repealing Council Directive 92/117/EEC. Official Journal L 325, 12.12.2003 p.31–40.

Határozatok

75/320/EEC: Council Decision of 20 May 1975 setting up a pharmaceutical committee. Official Journal L 147, 9.6.1975 p.23.

2119/98/EC: Decision of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 setting up a network for the epidemiological surveillance and control of communicable diseases in Community. Official Journal L 268, 03.10.1998 p.1–7.

2000/57/EC: Commission Decision of 22 December 1999 on the early warning and response system for the prevention and control of communicable diseases under Decision No 2119/98/EC of the European Parliament and of the Council. Notified under document number C(1999) 4016. Official Journal L 021, 26.1.2000 p.32–35.

2000/96/EC: Commission Decision of 22 December 1999 on the communicable diseases to be progressively covered by Community network under Decision No 2119/98/EC of the European Parliament and of the Council. Notified under document number C(1999) 4015. Official Journal L 28, 3.4.2000. p.50.

2001/792/EC-Euratom: Council Decision of 23 October 2001 establishing a Community mechanism to facilitate reinforced cooperation in civil protection assistance interventions. Official Journal L 297, 15.11.2001 p.7–11.

2002/253/EC: Commission Decision of 19 March 2002 laying down case definitions for reporting communicable diseases to the Community network under Decision No 2119/98/EC of the European Parliament and of the Council (notified under document number C(2112) 1043) Official Journal L 86/44, 3.4.2002.

1786/2002/EC: Decision of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 adopting a programme of Community action in the field of public health (2003-2008) – Commission Statements. Official Journal L 271, 9.10.2002 p.1–12.

2003/534/EC: Commission Decision of 17 July 2003 amending Decision 2119/98/EC of the European Parliament and of the Council and Decision 2000/96/EC as regards communicable diseases listed on those decision and amending Decision 2002/253/EC as regards the case definitions for communicable diseases (Text with EEA relevance) (notified under document number C(2003) 2301) Official Journal L184, 23.7.2003 p.35–39.

2004/192/EC: Commission Decision of 25 February 2004 adopting the work plan for 2004 for the implementation of the programme of Community action on the field of public health (2003-2008), including the annual work programme for grants (Text with EEA relevance). Official Journal L 60, 27.2.2004 p. 58–70.

Nemzetközi szerződések

1913. évi XLIII. törvény az első két nemzetközi békeértekezleten megállapított több egyezmény és nyilatkozat becikkelyezése tárgyában.

1955. évi 20. törvényerejű rendelet a fojtó, mérges és egyéb hasonló gázok, valamint a bakteriológiai eszközök hadviselési célokra történő használatának eltiltására vonatkozóan Genfben, az 1925. évi június hó 17. napján kelt jegyzőkönyv kihirdetéséről.

1975. évi 11. törvényerejű rendelet a bakteriológiai (biológiai) és toxin-fegyverek kifejlesztésének, előállításának és tárolásának megtiltásáról és e fegyverek megsemmisítéséről szóló, az Egyesült Nemzetek Szervezete XXVI. ülészakán, 1971. december 10-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

1997. évi CIV. törvény a vegyifegyverek kifejlesztésének, gyártásának, felhalmozásának és használatának tilalmáról, valamint megsemmisítéséről szóló, Párizsban, 1993. január 13-án aláírt egyezmény kihirdetéséről.

Felhasznált irodalom

Assembly of WEU (The Interparliamentary European Security Defence Assembly): Recommendation 746 on chemical, biological and radiological terrorism, Document A/1858.

Biological and chemical terrorism: Strategic plan for preparedness and response. Recommendation of the CDC Strategic Planning Workgroup. 21 April 2000/49(RR04); 1–14 .

Council Conclusions of 13 December 1993 on the setting up of an epidemiological network in the Community. Official Journal C 015, 18/01/1994 P.6-7.

Council Conclusions of 26 November 1998 on the future framework for Community action in the field of public health. Official Journal C 390, 15.12.1998

Davis, Ch. J.: Nuclear blindness: An overview of the biological weapons programs of the former Soviet Union and Iraq. *Emerging Infectious Diseases*, 1999, 5, 509–512.

EMA/CPMP/4048/01 – Guidance document on use of medicinal products for treatment and prophylaxis of biological agents that might be used as weapons of bioterrorism.

EMA Vaccines expert group confidential report on smallpox vaccines CPMP/493/02.

EMA/CPMP/1100/02 Note for guidance on the development of vaccinia virus based vaccines against smallpox.

European Commission: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the development of public health policy in the European Community. Brussels, 15.4.1998, COM(98)0230 final.

European Commission: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Civil protection – State of preventive alert against possible emergencies. Brussels, 28.11.2001. COM(2001) 707 final

European Commission: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Civil protection – Progress made in implementing the programme for preparedness for possible emergencies. Brussels, 11.6.2002. COM(2002)302 final

European Commission: Communication from the Commission to the Council and

the European Parliament on cooperation in the European Union on preparedness and response to biological and chemical agent attacks (health security). Brussels, 2.6.2003. COM(2003)320 final

European Commission: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Preparedness and consequence management in the fight against terrorism. Brussels, 20.10.2004. COM(2004)701 final

European Commission: Programme of cooperation on preparedness and response to biological and chemical agent attacks (health security). Luxembourg, 17 December 2001 G/FS D(2001)GG

European Commission: Progress Report on the Network for the Epidemiological Surveillance and Control of communicable diseases in the Community. COM/2000/0471 final.

European Council – Brussel: Presidency Conclusions, 17–18. June 2004. DOC 04/2. Fight against terrorism.

European Council – Ghent: Declaration by the heads of state or government of the European Union and the President of the Commission follow-up to the September 11 attacks and the fight against terrorism. 19 October 2001. SN 4296/2/01 REV 2.

Gouvras, George: Bioterrorism: Action by the European Community. Speech, European Health Forum, Gastein 25–28 September 2002.

Klietmann, Wolfgang F.–Ruoff, Kathryn L.: Bioterrorizmus: Jelentősége a klinikai mikrobiológus számára. *Egészségtudomány*, 2003, 47, 1–2, 106–133.

Meeting of the G7 Group of Health Ministers on health security and bioterrorism (first meeting). Ottawa plan for improving health security. Ministerial Communiqué. Ottawa, 7 November 2001.

Meeting of the G7 Group of Health ministers on health security and bioterrorism (second meeting). Ministerial Communiqué. London, 14 March 2002.

Meeting of the G7 Group of Health Ministers on health security and bioterrorism (third meeting). Ministerial Communiqué. Mexico City, 6 December 2002.

Meeting of the G7 Group of Health Ministers on health security and bioterrorism (fourth meeting). Ministerial Communiqué. Berlin, 7 November 2003.

Meeting of the G7 Group of Health Ministers on health security and bioterrorism (fifth meeting). Ministerial Communiqué. Paris, 2004.

Meselson, M., Guillemin, J., Hugh-Jones, M., Langmuir, A., Popova, I., Shelokov, A., Yampolskaya, O.: The Sverdlovsk anthrax outbreak of 1979. *Science* 1994, 266, 1202–1208.

Proposal for a European Parliament and Council Decision creating a network for the epidemiological surveillance and control of communicable diseases in the European Community (96/C 123/08) COM(96) 78 final – 96/0052(COD).

World Health Organisation: Health aspects of chemical and biological weapons, 1st edition, Report of a WHO Group of Consultants. Geneva, 1970.

World Health Organisation: Public health response to biological and chemical weapons: WHO guidance. 2004.

Az energiakérdés és az Európai Unió

Az európai energiapolitika céljainak megfogalmazásakor három fő szempontnak kell érvényre jutnia: a tagországok világgpiaci versenyképességének, energiaellátásuk biztonságának és természeti környezetük védelmének. A három kritérium közül az utóbbi időben – az orosz-ukrán gázvita következtében – az Európai Unió energiaellátásának biztonsága került a fókuszba. Ez a probléma ösztönzi azokat a tagállami kezdeményezéseket is, amelyek megpróbálnak egy kis lendületet adni az egységes európai energiapiac megteremtésének. Így például február utolsó hetében Franciaország, Németország és a Benelux államok jelentették be, hogy tárgyalásokat folytatnak: abban szeretnének megegyezni, hogy energiahiány esetén megosztják készleteiket. Az öt ország azért döntött a tárgyalások megkezdése mellett, mert úgy vélik, hogy az egész Unióra kiterjedő egységes energiapiac létrehozása akár több évig is eltarthat. Ugyancsak az energiabiztonság témája fogja uralni az Európai Tanács márciusi ülését, így különös aktualitása van e tanulmánynak, amely a közösségi energiapolitika történetét vázolja.

1. Energiapolitika az alapító és alapszerződésekben?

Az Európai Közösségek három alapító szerződéséből kettő, az Európai Szén- és Acélközösséget (ESZAK, Montánunió) létrehozó 1951-es Párizsi Szerződés, valamint az Európai Atomenergia-közösséget (az Euratomot) létrehozó, 1957-ben elfogadott Római Szerződés több

rendelkezése is az energiapolitika körébe tartozott. Az Európai Közösségek (majd az Európai Unió) tagállamai energiapolitikáinak „közösségiesítése” ennek ellenére lassan haladt, és az energiapolitika döntő részben nemzeti hatáskörben maradt. Fontos leszögezni, hogy jelen cikkben a „közösségi” energiapolitikán olyan energiapolitikát értünk, amely részben a Közösség(ek), részben a tagállamok hatáskörében van, így egyik sem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel a kérdésben. A jelenleg hatályban lévő, Európai Közösségről szóló Szerződésnek nincs külön energiaügyi része, csupán a közösségi tevékenységeket felsoroló 3. cikke (1) bekezdésének u) pontja említi a témát – „intézkedések az energia ... területén” megjelöléssel. Felmerült korábban, hogy ez a terület önálló címként kerüljön be a Szerződésbe, de erről végül nem sikerült megállapodni.

A Közösségek megalapítását követően az ötvenes, hatvanas években az energiafelhasználás szerkezete nagymértékben átrendeződött. A szénfogyasztás visszaesett, ezáltal az ESZAK jelentősége is csökkent. A kőolaj vált az elsőszámú energiahordozóvá, mindez azt jelentette, hogy a tagállamok energiaellátása meglehetősen importfüggővé vált. A kőolaj mellett azonban már akkor is fontos energiahordozó volt a földgáz, ha nem is a mostaninhoz hasonló mértékben.

Érdekes megvizsgálni, hogy az alapító tagállamok mennyire gazdagok a különböző energiaforrásokban. Az egykori

NSZK-nak (ma Németországnak) például számottevő kőszénkészletei voltak és vannak. Egyes becslések szerint itt található a világ kitermelhető barnaszén-tartalékainak egyhatede. Jelentős kőolaj- és földgázkészlettel az alapító Hatok közül azonban egyik sem rendelkezik. „Kakuktkojás” az ugyan nem alapító, de az egyik legjelentősebb tagállam, az Egyesült Királyság, amely az északi-tengeri lelőhelyek kitermelésének köszönhetően gyakorlatilag önellátó olajból. A kormány által 1975-ben létrehozott állami olajtársaság (British National Oil) részt vesz mind a termelésben, mind a forgalmazásban.

1.1. Az 1973-as olajválság hatása – a „közösen” és az „önállóan” adott válaszok a hetvenes években

Gyökeres változást az 1973-ban kitört olajválság hozott. 1973. október 17-én az olajtermelő arab országok úgy döntöttek, hogy 5%-kal csökkentik az olajtermelést, mindaddig, amíg Izrael vissza nem vonul a megszállt arab területekről. Azokat az államokat, amelyek Izrael irányában (is) pozitív magatartást tanúsítottak, bojkottal sújtották. A bojkott különösen súlyosan érintette az Amerikai Egyesült Államokat, az akkori NSZK-t és Hollandiát. Az USA, élén az akkori elnökkel, Richard Nixonnal takarékosági programot hirdetett: előírta a gépkocsik sebességének korlátozását, az üzemanyag adagolását a légi forgalomban. Megtiltották továbbá, hogy az üzemek a széntüzelésről az olajtüzelésre álljanak át.

A Kőolaj-exportáló Országok Szervezete (Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC) 1973 őszén 70%-kal emelte fel a kőolajárakat, majd

1973. decemberi értekezletén újabb 130%-os áremelésről döntött. Az ár-emelések folytatódtak 1975-ben, 1977-ben, 1979-ben és 1980-ban. A nyersolaj ára így az 1973. évi 3 USD/hordó árról 1980-ra 30 USD-re emelkedett.

Az Európai Közösségek akkori tagállamai megosztottak voltak a helyes és hatékony válaszadással kapcsolatban. Hollandia támogatásáról biztosította Izraelt, lehetővé tette, hogy az utánpótlást szállító amerikai repülőgépek igénybe vehessék a repülőtereit. Mindezt azonban megtagadta az Egyesült Királyság és Franciaország. Az Európai Közösség közös álláspontjának kialakítása – az eltérő tagállami vélemények miatt – így komoly nehézségekbe ütközött. Az 1973. november 6-án kiadott nyilatkozat a francia-brit álláspontot támogatta, így végül az Európai Közösség minden tagjával szemben feloldották az embargót.

Az érintett országok különböző átmeneti és hosszú távú intézkedésekkel válaszoltak a krízisre. Más energiaforrások (kőszén, atomenergia) felé fordultak, több saját olajlelőhelyet kutattak fel (amennyiben ez módjukban állt), és más olajexportáló országoktól (pl. Szovjetunió) vásároltak fosszilis energiahordozókat. Támogatták továbbá a különböző energiatakarékosági programokat.

A közel-keleti konfliktus után kialakult olajhiányra tekintettel Hollandia – első „nyugati” országgént – 1973. november 1-jén a vasárnapokra megtiltotta a gépkocsik közlekedését. Az akkori NSZK – tekintve, hogy olajszükségletének csaknem 75%-át importálta arab országoktól – sebességkorlátozásokat vezetett be. 1973. október 1-jén olyan földgázvezeték megnyitására állapodott

meg Szovjetunióval, amely Ukrajnából és Nyugat-Szibériából szállította a földgázt az NSZK-ba. A megállapodás szerint a Szovjetunió 120 milliárd köbméter földgázt szállított mintegy 20 év alatt.

Az energiaellátás biztosításának problémája az állami beavatkozás és a nemzeti szuverenitás előretörését hozta, mindez megint meghiúsította egy hatékony közösségi energiapolitika kialakításának lehetőségét. A tagállamok ugyan több alkalommal közösen tettek nyilatkozatokat a válság megoldására, az önálló fellépés azonban sokkal jellemzőbb volt. A Közösségek szerepe inkább csak közös alapelvek, irányszámok meghatározására szorítkozott.

Az Európai Bizottság 1974-ben kidolgozott egy közös energiastratégiát, amelyben az energiafelhasználás racionalizálását, az olajimport csökkentését, a hazai energiatermelés bővítését, a széntermelés stabilizálását és a nukleáris-energia-szektorban a beruházások növelését javasolta. A hetvenes években végül sikerült csökkenteni a fogyasztást, és az energiatakarékossági programok is eredményesnek bizonyultak. A nukleáris energia fejlesztése azonban politikailag is ellenállásba és nehézségekbe ütközött. Ettől kezdve az Euratom veszített jelentőségéből.

Ebben az időben a vezető ipari nagyhatalmak rákényszerültek arra, hogy feldolgozzák az olaj melléktermékeként nyert gázt, így azóta a földgáz kitermelése tovább fokozódott. Ezt a tendenciát erősítette meg nagyobb gázlelőhelyek felfedezése Nyugat-Európában, Szovjetunióban.

Összességében elmondható, hogy a világgazdaság rugalmasan tudta csökkenteni az olajfogyasztását. Az eredmé-

nyek értékelése során azonban nem szabad megfeledkezni például arról, hogy akkoriban még nagy mennyiségű tüzelőolajat használtak fel az erőművekben.

1.2. A második olajválság – a nyolcvanas évek

1982 júliusában az NSZK és a Szovjetunió bankjainak képviselői aláírták a német-szovjet földgázüzlet finanszírozására szolgáló hitelszerződést. A tervezett teljes hitelkeret 4 milliárd márka volt. A hitel a Szibéria és Nyugat-Európa között építendő földgázvezetékhez Németországból szállított csövek és más alkatrészek finanszírozására szolgált. Az 5500 km hosszú csővezetéken 1984-től évi 40 milliárd köbméter földgázt kívántak Nyugat-Európába eljuttatni. Szovjetunió részesezését az NSZK energiaellátásában 3%-ról 6%-ra növelték. Az Egyesült Államok már a kezdetekkor jelezte, hogy ellenzi a gázvezeték megépítését, arra hivatkozva, hogy az európai energiaellátás túlzottan is függő helyzetbe kerülne, a földgázért kapott valuta pedig a szovjet hadiiparba folyrna be.

A második olajválság következtében ismét felmerült a közösségi energiapolitika megerősítésének igénye. Az 1980-as velencei csúcstalálkozón elfogadtak egy állásfoglalást, amelyben kimondták, hogy az energiafogyasztás növekedése a Közösségben nem haladhatja meg a gazdasági növekedés 60%-át. Ezt az irányszámot a nyolcvanas években sikerült is tartani. Az északi-tengeri olaj feltárása és kitermelése következtében mérséklődött a Közösség importfüggősége is. A nyolcvanas évek közepétől az olajárak erősen csökkentek, és az elektromos áramból feleslegek keletkeztek. A világ

mai olajtermelésének zömét a nyolcvanas (illetve az ötvenes években) felfedezett olajmezők adják.

A világ olajvagyonának élettartama jelenleg átlagosan 35 év, azonban országokként nagy eltérésekkel. Ez az összes vagyon – a növekvő felhasználás ellenére – a statisztikák szerint nem fogy, mivel a folyamatos kutatások révén feltárt új mezők pótolják a kitermelt olajat. Az Északi-tengernél a nyolcvanas években feltárt olaj kitermelése kapcsán az Egyesült Királyságot fontos kiemelni. Van továbbá még egy fontos szereplő, amely nem tagállam ugyan, de szoros gazdasági kapcsolatok fűzik az EU-hoz: Norvégia. Az EU – a világ körülbelül egy százalékát kitevő – olajvagyonának a négyötöde az Egyesült Királyságban található. Az angol és a norvég olaj zöme főleg az Északi-tengerben, kisebb részben a Norvég-tengerben található. Ugyanakkor az éves kitermelés az átlaghoz képest nem vagyonarányosan történik, az angol termelés a világénak 3–4%-a, a norvégé pedig 4–5%-a. Ennek is betudhatóan az északi-tengeri olaj éves kitermelése közeledik a maximumhoz, a legvalószínűbb változat szerint néhány éven belül csökkenni fog.

1986-ban az Európai Bizottság kiadott egy Fehér Könyvet, amelyben újra a racionalizálásra, (az energiaszektor privatizációjára) és az energiaszektor szerkezeti átalakítására helyezte a hangsúlyt. Lényeges különbség ugyanakkor az 1974-es stratégiához képest, hogy az atomenergia már nem szerepelt a főbb megoldási módok között. Felmerült továbbá az egységes belső piac kialakításának koncepciója, így a Bizottság a közösségi energiapolitika középpontjába is egyre inkább a belső piac követelményeiből fakadó célokat (szabá-

lyok egységesítését az energiaszubszenciók, az állami monopóliumok vagy az árképzés területén) helyezte. Az energiaszektor állami támogatásának ellenőrzésére tett indítványokat több tagállam hevesen ellenezte. Eredményeket a szabványok egységesítése terén sikerült leginkább elérni.

1.3. A kilencvenes évek

Az Európai Közösség akkori tagállamaival együtt összesen 51 állam hozta létre 1991-ben Hágában az Európai Energia Chartát, felismerve azt, hogy az energiapolitikat célszerű globális keretek között koordinálni. A Charta célja többek között a Nyugat és a volt szocialista országok – különösképpen a szovjet utódállamok – közötti energiaügyi kapcsolatok intézményesítése, az energia-infrastruktúra fejlesztése lett. Biztosítani kívánta továbbá a feltételeket a nyugati Közép- és Kelet-Európában történő befektetéseihez, és hozzájárult a volt szocialista országokban – az energiaszektorral összefüggően – a piacgazdaság kiépítésének támogatásához és az energiaágazat korszerűsítéséhez. A Charta aláírói 1995-ben elfogadtak továbbá egy egyezményt, amelyben jogilag kötelező szabályokat fektettek le az energiakereskedelem, a verseny és a befektetések területén.

Az 1995-ben újabb Fehér Könyvet adott ki az Európai Bizottság. Ennek egyik legnagyobb újítása az volt, hogy a környezet védelmét – mint szempontot – az energiaellátás biztonságának megőrzésével és a versenyképesség fenntartásával tette egyenrangúvá. 1998 decemberében a Tanács többéves (1998–2002) cselekvési keretprogramot fogadott el az energiaszektor fejlesztésére – az 1995-ös Fehér

Könyv célkitűzéseinek teljesítése céljából. A keretprogram többek között a nemzetközi együttműködés erősítését, a megújuló energiaforrások és a környezetbarát technológiák alkalmazásának ösztönzését hangsúlyozta.

A kilencvenes évek második felétől a transzeurópai hálózatok programja keretében indított energiahálózat-fejlesztési projektekkel megcélzották a határokon átnyúló gáz- és villamosenergia-hálózatok kiépítését. 1996-ban a tagállamok 74 konkrét projekt megvalósításában állapodtak meg.

1.4. Az ezredforduló után

Az Európai Bizottság 2000 novemberében az energiaellátás biztonságáról szóló Zöld Könyvet adott ki. Az „Európai stratégia az energiaellátás biztonságának megteremtése felé” elnevezésű Zöld Könyv rámutat, hogy az Európai Unió jelenlegi, 50%-os energiainport-függősége rendkívül veszélyes, mert csökkenti a szolgáltatás biztonságát, és növeli az ellátási nehézségek kialakulásának veszélyét. A Zöld Könyv szerint – napjaink fejlődési ütemét alapul véve – ez az arány 2030-ig a 70%-ot is elérheti. A dokumentum rámutatott, hogy az EU 15-ök földgázszükségletük 40%-át Oroszországból, kőolaj-felhasználásuk 45%-át a Közel-Keletről importálják.

Az Európai Bizottság négy javaslatot, illetve vizsgálatot szorgalmazott:

- A Barátság-olajvezetékek bővítését, annak érdekében is, hogy a balti-tengeri szállításokat tehermentesítsék. A bővített Barátság–Adria vezetéken lehetséges az orosz olajat a Fekete-tengert megkerülve a Földközi-tengerbe juttatni.

- Az Odesszából Brody felé épített vezetékről akár az északi Barátság-vezeték, akár a gdański kikötő elérhető.
- Lehetőségként felmerült a Konstanca és Trieszt közötti olajvezeték megépítése (több nyomvonalon). Az egyik változat szerint Dél-Magyarországon és Szlovénián, a másik szerint Szlovénián, illetve Omisaljon keresztül vezetne, Triesztből kiindulva pedig Ausztria, Csehország és Németország érhető el.
- További lehetőség az olajnak Burgaszból a földközi-tengeri Alexandropolisz kikötőhöz, illetve Macedónián keresztül az albán Vlorëhöz (Adriai-tenger) történő eljuttatása. Fontos továbbá kiemelni, hogy a 2000-ban meghirdetett lisszaboni stratégia egyik fontos eleme a gáz- és villamosenergia-szektor liberalizációja.

A 2001/77/EK irányelv tagállamokra lebontva meghatározza, hogy 2010-re a villamosenergia-fogyasztáson belül hány százalékot kell biztosítani megújuló energiaforrásból. Magyarország 3,6%-os részarányt vállalt. Az EU-átlag 22,1%. Az irányelv 6. pontja kiemeli, hogy a lakás- és szolgáltatói ágazat a Közösség végső energiafelhasználásának több mint 40%-át képviseli, és folyamatosan bővül. Ez a tendencia az energiafogyasztás, így a széndioxid-kibocsátás növekedésével is jár.

A 2002/91/EK irányelv egyik alapvető célja az energiatermelés decentralizálása. A napenergia hasznosítása felel meg leginkább annak a célnak, hogy a lakosság is hozzá tudjon járulni saját háztartása energiaszükségletének emisz-sziómentes, megújuló energiával történő ellátásához.

Az Európai Bizottság ezt követően, 2002 szeptemberében két irányelvtervezetet fogadott el az energiaellátás biztonságáról az EU-ban. Ezekben hatékony mechanizmusok létrehozását helyezték kilátásba, hogy garantálják az európai polgárok számára a megfizethető áron történő, állandó hozzáférést az energetikai termékekhez. A Bizottság által javasolt új kezdeményezések nagy vitát váltottak ki, mivel a Parlament és a tagállamok egyaránt vonakodnak korlátlan hatáskört adni a Bizottságnak ezen a területen.

Ugyancsak 2002-ben döntöttek arról, hogy 2004-től a nem-háztartási felhasználók már szabadon választhatják meg gáz- és villamosenergia-szolgáltatójukat. A 2003/54/EK és a 2003/55/EK irányelv határozza meg a liberalizáció pontos menetét a villamosenergia-, illetve a gázszektorra vonatkozóan. A következő lépés a liberalizáció lakossági fogyasztókra történő kiterjesztése volt. A közületi fogyasztók 2004. július 1-jétől, a lakossági fogyasztók pedig 2007. július 1-jétől választhatnak szabadon energiaszolgáltatót.

2003 és 2006 között az EU újabb többéves cselekvési programot fogadott el, 200 millió eurós költségvetéssel. A cselekvési program négy területre tagolódik. A SAVE-program célja az energiahatékonyság és a racionális energiahasználat ösztönzése. Az AL-TENER-program az új és megújuló energiaforrások használatát ösztönzi. A STEER-program a közlekedés és az üzemanyag-diverzifikálás energetikai szempontjait emeli ki. A COPENER-program a fejlődő országokban ösz-

tönzi a megújuló energiaforrások használatát és az energiahatékonyságot.

2003-ban a transeurópai hálózatok programja keretében 12 új prioritási projektet is meghatároztak (hetet a villamosenergia-, ötöt a gázszektor területén). Cél a szűk keresztmetszetek és a hiányzó kapcsolódási pontok (különösen a határon átnyúló jellegűek) problémájának megoldása, az energiahálózatok megteremtése az elszigetelt területeken és az EU-n belüli hálózatok interoperabilitásának megteremtése a csatlakozó országokkal, valamint a Földközi-tenger és a Fekete-tenger térségének országaival.

2005 júliusában második olvasatban elfogadták az energiát felhasználó termékek környezetvédelmi szempontú tervezésének (az ún. „ökodizájn”) keretfeltételeiről szóló irányelvtervezet¹. A 2005/32/EK irányelv (közzétéve az EU Hivatalos Lapjában L 191/29, 2005. 7. 22.) szerint a gyártóknak öko-címkét kell elhelyezniük a termékeken, és ezeken tájékoztatást kell adniuk a termék energia-, nyersanyag- és természetierőforrás-felhasználásának mértékéről, globális felmelegedést okozó esetleges hatásáról stb. Energianormákat határoznak meg az elektromos készülékek széles körére vonatkozóan. Az irányelv egyébként szintén része a „zöld csomagnak”.

2005 szeptemberében elfogadták a földgázhálózatokhoz való hozzáférést szabályozó rendelettervezet². A rendelet (közzétéve az EU Hivatalos Lapjában, L 289/1, 2005.11.03.) célja, hogy a nemzeti és a regionális piacok jellegzetessé-

1 COM(2003)453.

2 COM(2003) 0741

geinek figyelembevételével szabályokat állapítson meg a földgázszállító-rendszerekhez való hozzáférési feltételekre vonatkozóan, megkülönböztetésektől mentesen.

2005 decemberében első olvasat során elfogadták az energiaellátás biztonságával és az infrastrukturális beruházásokkal kapcsolatos eszközökről szóló irányelvtervezet³, amely az energiaellátás biztonságát hivatott szolgálni azzal, hogy meghatározza a hálózati üzemeltetők és szolgáltatók feladatait és felelősségi körét.

2. Napirenden lévő tervezetek és kezdeményezések

A jelenleg hivatalban lévő Európai Bizottság, az Európai Parlament és Tanács napirendjén a következő tervezetek szerepelnek:

- Az energia-végfelhasználói hatékonyságról és az energiaszolgáltatásokról szóló irányelvtervezet⁴ része az Európai Bizottság által 2003 decemberében előterjesztett energiacsomagnak. Az irányelv hatálybalépését követő kilenc éven belül a tagállamoknak minimum 9%-kal kell csökkenteniük a végfelhasználók energiafelhasználását. Az irányelvben meghatározott célkitűzések azonban nem kötik a tagállamokat, ugyanakkor ún. energiahatékonysági cselekvési terveket kell készíteniük. Ebben be kell mutatni-

uk a tervezett intézkedéseket, az első három évre kitűzött köztes célokat. Az első ilyen tervet 2007. június 30-ig kell benyújtaniuk az Európai Bizottságnak. A tagállamoknak két év áll majd rendelkezésükre, hogy átültessék az irányelvet a tagállami jogba. Jelenleg a tervezet a Tanács második olvasatára vár, miután az Európai Parlament 2005 decemberében állásfoglalást⁵ fogadott el a második olvasat során.

- Az Európai Bizottság 2005. június 22-én Zöld Könyvet fogadott el az energiahatékonyságról⁶, amelyben felhívta a figyelmet a túlzott energiafogyasztásra, és ezzel kapcsolatban szoros együttműködést és konkrét célkitűzések meghatározását tartja szükségesnek. A Bizottság 2010-re ugyanis 20%-kal szeretné csökkenteni az energiafelhasználást.
- Az Európai Bizottság 2005. szeptember 6-án tervet nyújtott be a kőolaj világpiaci árának változásával kapcsolatban. Az Andris Piebalgs energiaügyi biztos által benyújtott, öt pontból álló terv az energiakezeslet csökkentését hangsúlyozza. Megoldási lehetőségnek tartja továbbá az alternatív energiaforrások használatát. Álláspontja szerint különösen fontos, hogy az Unió tagállamai sokkal hatékonyabb választ tudjanak adni a vészhelyzetekre. A jelenleg hatályos uniós sza-

3 COM (2003) 740

4 COM (2003) 0739

5 T6-0496/2005

6 COM (2005) 265

bályozás értelmében kilencven napos normál fogyasztásnak megfelelő vésztartalékot kell a tagállamoknak fenntartaniuk. Az Európai Bizottság üdvözölte a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség azon döntését, mely szerint a Katrina-hurrikán okozta kihívásokra válaszként az ügynökség tagállamainak koordinált módon fel kell oldaniuk tartalékaik egy bizonyos részét. A helyzetet nehezíti, hogy az Európai Unió nem minden tagállama tagja az ügynökségnek. Piebalgs biztos szerint a tartalékok bizonyos szintű koordinációja mindenképpen szükséges uniós szinten.

- Az Európai Parlament 2005 őszén konkrét akciókra szólított fel megújuló energiaforrásokkal kapcsolatban. Claude Turmes (luxemburgi, Zöldek) raportőr készítette a témában saját kezdeményezésű jelentést⁷, amely a később elfogadott állásfoglalás alapjául szolgált. A dokumentum hangsúlyozta, hogy az új tanulmányok szerint az EU energiafelhasználásában 2020-ra akár 25%-ra is növekedhet a megújuló energiaforrások aránya, szemben az Európai Parlament tavalyi 20%-os elvárásával. A cél teljesülésével az Unió a világ vezető megújuló-energia-felhasználója lenne. A képviselők felszólították az Európai Bizottságot, hogy dolgozzon ki jogi kötőerővel bíró javaslatokat a tagországok energiapiacot torzító szabályozásainak megváltoztatására, amelyek a megújuló energia felhasználásának támogatása helyett sok-

szor éppen drágává teszik azt, és a költségek szempontjából nem ösztönzik ezen forrásokra való áttérést. Javasolták továbbá, hogy az Európai Bizottság ösztönözze a tagállamok biomasszaenergia-felhasználását. Mindezen akciók finanszírozására a képviselők nagyobb forrásokat szorgalmaztak a 7. kutatási keretprogramban a következő többéves költségvetési időszak során.

3. Oroszország — az Európai Unió legjelentősebb beszállítója

Oroszország a világ második legnagyobb olajexportőre és az EU legnagyobb szállítója. Az Unióval több vezeték is összeköti. Az évi 60 millió tonna kapacitású Barátság-vezeték északi ága Németország felé Lengyelországon halad át, az Ukrajnában elágazó déli ág egyik alága Szlovákián és Csehországon megy keresztül. Egy másik pedig Magyarországra vezet, ennek az Adria-vezetékkel való integrálása és kapacitásnövelése Oroszország számára 2010-re lehetővé teszi, hogy évi 15 millió tonna olajat szállítson az Adriai-tengerhez.

Az orosz kivitel jelentős része tengeri kikötőin (Primorszk: Finn-öböl, Novorosszijszk: Fekete-tenger) keresztül bonyolódik. A nagyobb kikötőkhöz épült/épülő vezetékek közül ki kell emelni a Balti-vezetékrendszert. Nyugat felé – a Barátság-vezetéken kívül – tud exportálni a Caspian Pipeline Consortium (CPC) 24%-ban orosz tulajdonú, a kazah Tengiz és Novorosszijszk közötti

⁷ 2004/2153(INI), A6-0227/2005

vezetéken (jelenleg évi 28 millió tonna a kapacitása, amit néhány éven belül évi 67 millió tonnára terveznek bővíteni).

Nem csupán a meglévő vezetékek teljes kihasználására, hanem újak építésére is sort kell keríteni. Az EU támogatja azt a hároméves programot is, amely az Oroszország sarki zónájában található szénhidrogének kitermelését és az Északi-tengeren keresztüli piacra juttatását teszi lehetővé. Az orosz olajipari beruházásokban számos nyugati cég is részt vesz.

Az energetikai kapcsolatok a 2000 óta megrendezett EU-Oroszország csúcstalálkozók napirendjén folyamatosan szerepelnek. Ugyancsak ebben az évben indították el az ún. EU-Oroszország Energiaügyi Párbeszédet. (Zárójelben fontos megjegyezni, hogy az energiaügyi kérdések már az 1990-es évek elején megkötött partnerségi és együttműködési megállapodásokban is megjelennek.) Az energiaügy fontos eleme továbbá az ún. négy közös térség egyikének, a közös gazdasági térségnek.⁸ Az ezek tárgyában kötött megállapodások azonban nem kötelező érvényűek, és nem hatálytalanítják a partnerségi és együttműködési megállapodást, amelynek hatálya 2007-ben lejár.

Az EU és Oroszország közötti együttműködés (különösen az energiaügy területén) korántsem ellentmondásmentes. Több emberjogi szervezet szerint az Európai Unió energiafüggősége miatt sokkal elnézőbb Oroszország (esetleges) nem éppen demokratikus intézkedéseivel kapcsolatban. A zöldek pedig nagyobb elkötelezettséget várnának

Oroszországtól a globális felmelegedés elleni harcban, véleményük szerint az EU – ugyancsak az ismert okokból – nem emel kifogásokat emiatt tárgyalópartnerénél. Az EU25-ök részvételével első ízben zajló EU-Oroszország csúcstalálkozó, 2004. május 21-én például hat éven keresztül tartó, folyamatos egyeztetés után megszületett az egyezség: Oroszország WTO-tagságáért „cserébe” Moszkva vállalja, hogy 2010-ig fokozatosan a kétszeresére növeli földgázárait.

A 2005. októberi csúcscsal párhuzamosan Londonban ülésezett az energiaügyekkel foglalkozó EU-orosz Állandó Partnerségi Tanács (PPC), melyen Alan Johnson brit kereskedelmi és ipari miniszter mellett Andris Piebalgs energiaügyi biztos és Viktor Kristenko orosz energiaügyi miniszter vett részt. A felek megállapodtak az EU és Moszkva közötti energiapolitikai együttműködés kiszélesítésében. A WWF környezetvédő csoport ugyanakkor rögtön tiltakozott, hogy a csúcstalálkozó témái, akárcsak az EU-orosz energiakapcsolatok prioritásai, a hetvenes évekre emlékeztetnek, amikor minden az olajról, a gázzal és az atom(energiáról) szólt. A zöld szervezet meglepetésének adott hangot, amiért az Unió nem kérte számon a megújuló energiaforrások fokozott használatát, holott az alternatív energiaforrások jelentős gazdasági haszonnal járnának Oroszország számára, és nagyban hozzájárulnának a klímaváltozás elleni harchoz is.

Az EU és Oroszország közötti energiaügyi együttműködés fontosságát ugyanakkor alátámasztják az orosz-

⁸ A négy közös térség: a gazdasági, a bel- és igazságügyi, a biztonságpolitikai, valamint az oktatási-kulturális területek.

ukrán gázvita körül a közelmúltban kialakult bizonytalanságok (is). Ukrajna és Oroszország tavaly nem tudott megállapodni az Ukrajnának szánt gáz (lényegesen a piaci ár alatt maradó) árának emeléséről és az országon keresztülhaladó orosz exportgáz tranzitdíjáról. A Gazprom, orosz állami gázipari monopólium ezt követően, 2006 elején felfüggesztette az Ukrajnába irányuló gázszállítást. Ukrajna, a hírek szerint, válaszként megcsapolta az Európába irányuló csővezetékeken áthaladó gázszállítást, aminek következtében több európai országba 40–50%-kal kevesebb földgáz érkezett. A válság rámutatott az Európai Unió egyre inkább fokozódó energiafüggőségére. Az EU gázimportjának negyede származik jelenleg Oroszországból, bizonyos tagállamok ellátásában azonban még ennél is nagyobb szerepet játszik az orosz gáz. Az Európai Unió így nagy szerepet vállalt a vita rendezésében. A január elején elfogadott megállapodás értelmében a Gazprom jócskán megemelt áron (230 USD/ezer köbméter) eladja a gázt egy orosz-ukrán konzorciumnak, amely összekeveri azt az 50 dolláros áron, Türkmenisztánból, Kazahsztánból és Üzbegisztánból vásárolt olcsóbb gázzal, és továbbértékesíti Ukrajnának kedvezményes (95 USD/ezer köbméter) áron.

A kérdést tovább nehezítette, hogy az energiapolitika jelenleg – döntően – tagállami hatáskörben van, az uniós intézmények mozgásterét behatárolt egy esetleges energiaválság kezelését illetően. A Tanácsnak a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről szóló, 2004/67/EK irányelve szolgál(t) jogalapul, amely előírja az ún. gázkoordinációs csoport létrehozá-

sát. A csoport – amely 2006 elején első alkalommal ült össze – a tagállamok képviselőiből és az érintett ágazatot képviselő testületekből, valamint az érintett fogyasztókból áll, elnökségét a Bizottság látja el. Az irányelv értelmében az ellátás súlyos zavara esetén az ellátásbiztonsági intézkedések közösségi szintű koordinációját kell elősegítenie, és a nemzeti szinten meghozott intézkedések koordinálásában is segíthetné a tagállamokat. Ezen túl a csoport rendszeres információcserét folytathat a gázellátás biztonságáról, és mérlegelhetné az ellátás súlyos zavarával összefüggő lényeges szempontokat.

Az EU-orosz kapcsolatokban újabb mérföldkő volt, amikor Moldova a közelmúltban saját energiaválságának megoldásához az Európai Unió segítségét kérte. 2005 decemberében Oroszország bejelentette, hogy a gáz árát (80 USD/köbméter) kétszeresére emeli. Moldova azonban ezt nem volt hajlandó megfizetni, válaszként beszüntették az Oroszországból érkező gázszállítást. Andris Piebalgs energiaügyekért felelős biztos jelezte, hogy az Európai Bizottság nem avatkozik be, mivel a helyzet nincs hatással az EU ellátásának biztonságára. Az Európai Unió ugyanakkor mindvégig figyelemmel kísérte a két fél között zajló, végül kompromisszumos megoldásra jutó tárgyalásokat, bár nem vett részt rajtuk.

Az előbbiek is bizonyítják, hogy nem szabad megfeledkezni arról a tényről, hogy az elmúlt évek (akár az olajszektorban is megvalósított) privatizációs tendenciája ellenére orosz érdek és jelentős külpolitikai eszköz az, hogy a gázipar állami kézben van. Példaként említhető a fenti eset, azaz, hogy

Oroszország Ukrajna mellett a vele „szembeforduló” Moldovával szemben is alkalmazta a „gázfegyvert”, vagy az, hogy hasonlóképpen érték el a Jamal-Európa csővezetékeknek a belorusz területeken futó része feletti ellenőrzést.

4. Megoldási javaslatok

4.1. Közlekedési szektor

A világ olajtermelésének 70%-a jelenleg a közlekedésbe megy, a közlekedés energiaszükségletének 93%-át az olaj biztosítja.

4.2. Hatékony, tagállamok közötti koordináció

Egyrészt növelni kell a tagállamok, az EU és partnerei (különösen Oroszország) közötti koordinációt. Szükség van a hosszú távú gázellátást biztosító stratégiára, újra kellene gondolni a közös készletezést, másrészt új, alternatív beszerzési források után kellene nézni.

4.3. Diverzifikáció energiahordozók szerint

Az év elején történtek egyik legfontosabb tanulsága a diverzifikáció szükségessége, így megoldást jelenthet az energiahordozók vagy a beszerzési helyek diverzifikációja.

Az előbbit (az energiahordozók diverzifikációját) szolgálja a megújuló energiaforrások jelentőségének növelése. Azonban még a szélenergia hasznosításában élen járó Dániában is a szükséges energiának csupán 3%-a származik szélenergiaforrásból. Ez az arány a tervek

szerint még ott sem emelkedik 10% fölé a közeljövőben.

Lax Péter magyar származású, amerikai matematikus több alkalommal hangsúlyozta, hogy hosszú távon nincs más alternatíva, mint a maghasadáson alapuló nukleáris energia. Több tagállamban (Ausztriában, Belgiumban, Németországban, Svédországban, Olaszországban) azonban vagy törvényi tilalom vagy politikai konszenzus akadályozza új atomerőművek építését, vagy írja elő a már meglévő létesítmények meghatározott időn belül történő bezárását. Franciaországban ezzel szemben az áram megközelítőleg 80%-át atomerőművek termelik. Finnországban pedig a közelmúltban új nukleáris erőmű építéséről döntöttek. Az Európai Parlamentben a zöld lobbiban azonban a nukleárisenergia-termelés esetleges fellendülését arra hivatkozva kívánja megakadályozni, hogy a szükséges uránkészletek hiányában ez is újabb kiszolgáltatottságot jelentene az Európai Unió és tagállamai számára.

Az EU célul tűzte ki továbbá, hogy 2020-ra az uniós szintű üzemanyag-felhasználás 20%-a bio-üzemanyagból származzon, miközben környezetvédő mozgalmak – az esőerdők pusztulására hivatkozva – támadják ezt a programot.

4.4. Diverzifikáció beszerzési helyek szerint

Az Európai Unió olajimportjának beszerzési helye javarészt Oroszország, Norvégia, Szaúd-Arábia, Irán, Nigéria, Algéria, Irak és Szíria. Az EU olajszükségletének csaknem 30%-a érkezik Oroszországból. A gázimport legfontosabb beszerzési helyei: Oroszország, Algéria és

Norvégia. Az Unió gázellátásának 25%-a Oroszországból származik. Ráadásul vannak olyan tagállamok (Szlovákia, Finnország), amelyek csaknem teljesen az orosz gázra vannak utalva, emellett Lengyelország és Magyarország esetében is jelentős az orosz ellátástól való „függőség”. Nem szabad megfeledkezni ugyanakkor arról, hogy olajjal a világpiacra csaknem szabadon kereskednek, a gázt azonban jelenleg – olykor több országon is keresztülhaladó – gázvezetéseken szállítják. A gazdasági növekedés miatt évente akár 2–3%-kal is növekedhet a gázszükséglet az elkövetkező 10–15 évben.

A beszerzési helyek diverzifikációját célozza többek között az a közelmúltban tett felvetés, amely az Észak-Afrikából és a Közel-Keletről származó cseppfolyós földgáz tárolására alkalmas közös állomás létrehozását irányozza elő az Adriai-tenger egyik kikötőjében. Várhatóan márciusra készül el az elképzelés megvalósíthatóságáról szóló tanulmány.

Ugyancsak a több lábon állást szolgálja a tagállami földgáztárolók összekapcsolását célzó Nabucco-projekt. A várhatóan 2010–2011-ben meginduló beruházás keretében Törökországon keresztül csővezetéken érkezne a kaszpi-tengeri gáz Európába. Az összesen 3400 km hosszú, Törökországból induló, Bulgárián és Románián áthaladó, évi 25–30 milliárd köbméter kapacitású vezeték kiépítésének költségei legalább 4,5 milliárd euróra becsülhetők. A vezeték a tervek szerint az érintett országok olajcégeinek közös beruházásaként jönne létre.

A Perzsa-öböl olajának kilenczede a Hormuzi-szoroson keresztül jut a világpiacra. Az európai import a Vörös-tengerhez a Bab el Mandabi szoroson ke-

resztül, az Arab-félszigetet megkerülve ér el. Onnan pedig a Szuézi-csatornán és az Egyiptomon áthaladó SUMED-csővezetéken szállítják a Földközi-tengerhez az olajat.

A Kaszpi-tenger körül Kazahsztán és Azerbajdzsán olajvagyonra a legjelentősebb. Fontos tényező azonban, hogy tengere Iránnak és Oroszországnak van. Kazahsztán, Azerbajdzsán és Türkmenisztán tranzitot kénytelen igénybe venni, ha ki akar jutni a világpiacra.

A nyugat felé irányuló szállítások lehetőségei folyamatosan bővülnek. Számottevően megnőtt az utóbbi években a Fekete-tenger forgalma, és a Boszporusz a túlterheltség jeleit mutatja. Ez utóbbit segíthetnek a konstancai (Románia), a burgaszi (Bulgária) kikötők, továbbá az Odessza (Ukrajna) melletti pivdenny-i új terminál. Innen kihasználva megkerülhető a Boszporusz.

Szupszából vezeték épül Ceyhanba (Törökország), a Földközi-tenger partjára, ide érkezik be a transzkaukázusi Baku–Tbiliszi–Ceyhan (BTC) vezeték (Main Export Pipeline) is, amelynek különös jelentőséget ad az, hogy sem Oroszország, sem Irán területén nem halad keresztül.

Az EU számára fontos, hogy erősítse kapcsolatát a mediterrán térséggel. Az euro-mediterrán együttműködés keretében új vezetékek építéséről döntöttek, amelyek lehetővé teszik az algériai, a líbiai, a szíriai, az iraki és a szaúd-arábiai olaj szállítását Egyiptomon, Törökországon, Libanonon és Marokkón keresztül. Ennek megfelelően az olasz ellátás növekményét zömében líbiai és (részben algériai mezőkre támaszkodó) tunéziai, a franciát algériai, a spanyolt (Marokkón és a Gibraltári-szoroson keresztül

vezetendő) algériai olajszállítások biztosítanak a mediterrán térségből.

A szíriai és az iraki olaj Európába szállítására az Euro-Mediterrán Miniszteri Fórum a Törökországon keresztül való szállítást javasolja, a hagyományos közel-keleti szállítások bővítésére pedig a Suez/SUMED-komplexum egyiptomi végpontjaitól induló, a Földközi-tengeren keresztüli, Törökország felé irányuló új szállítási kapcsolatot javasolja.

Románia akár két útvonalat is ajánl a kazah olaj Fekete-tengertől Triesztbe irányuló szállítására. Az egyik Konstaninából az egykori Jugoszlávia területén át, a másik Konstanináól Magyarországon és Szlovénián át vezetne.

Ukrajna – amint azt a közelmúltban kialakult vita is példázza – az orosz olajszállításának kulcsfontosságú tranzitországga. A Belorussziában elágazó Barátság-vezeték északi ága Lengyelországon keresztül ér el Németországba, míg a déli ág Ukrajnában elágazva magyarországi, illetve szlovákiai irányban halad tovább. A szlovák alág Nyugat-Európába, a magyar alág pedig az Adriai-tengerhez kínálja a tranzit lehetőségét. Ukrajna egyébként kazah olajat is tranzitál. Az eddigi szállításokat a Fekete-tenger ukrán partjától főként vasúton biztosította. A Tengiz–Novorosszijszk vezeték megépítése óta azonban ennek a gazdaságossága alacsonyabb. Ezt kívánják ellensúlyozni azzal, hogy az Odessza melletti Pivdenny terminálnál kihajózható olajat az Odessza–Brody vezetéken juttatják el Ukrajna közepébe. Innen a vezeték Plotskig történő meghosszabbítása lehetővé tenné a Barátság-vezeték északi ágával való összeköttetést, és ezáltal a Kaszpi-tenger olajának eljuttatását Lengyelor-

szágba, a balti államokba és Németországba.

Grúziát földrajzi elhelyezkedése fontos tranzitországga teszi. Rajta keresztül halad az épülő BTC-vezeték. Ezen kívül jelentőségét tovább növelik kikötői, Tuapsze és Batumi. Az algériai olajszállításoknak Marokkó, Tunézia és Líbia már most is fontos tranzitországga.

4.5. A brit elnökség javaslatai

Az energiapolitika területén a tagállami hatáskört eddig legjobban védelmező Egyesült Királyság 2005 őszén – az Európai Unió soros elnökeként – nagy meglepetésre több javaslatot is tett a közösségi energiapolitika elmélyítésére. Ez a kezdeményező magatartás különösen annak fényében meglepő, hogy korábban éppen a britek ellenállása miatt nem sikerült megszavaztatni több, a területen kulcsfontosságú tervezetet a Tanácsban. A brit javaslatot Dieter Helm, az oxfordi New College professzora dolgozta ki. A szakértő a közösségi energiapolitikát a következő négy pillére építené fel: közösségi finanszírozás, adókedvezmény-össztönzése, hosszú távon a tagállamok villamosenergia-vezetékrendszereinek összefüggő hálózatba kapcsolása és a kötelező stratégiai gázkészletek előírása. A tagállamok így válsághelyzetekben kiegészíthetnék egymást. A kormányok kötelező beszámoló alapján információs központot hoznának létre, amely nyilvántartaná a tagállami energiakapacitás-fejlesztési és -beruházási terveket. A jelentősebb gázimport szerződésekről is informálnák egymást annak érdekében, hogy a kiszolgáltatottság mértéke tisztázottabb legyen.

A brit javaslat szerint ugyanis jelenleg három kihívással kell szembenézni: az

olajsokkal, az ellátás biztonságával és a globális felmelegedés elleni küzdelemmel. Az ellátás biztonságát a következő tényezők veszélyeztethetik:

- A gázellátás vonatkozásában külső (főként Oroszországtól) való függőség. A vezetékek sokszor politikailag több szempontból érzékeny területeken vezetnek át.
- Az olajellátás vonatkozásában külső függőség, amely egyre inkább a Közel-Keletre koncentrálódik.
- A kulcsfontosságú energialeléstények terrorfenyegetettsége.
- Létesítmények meghibásodása az elhasználtság következtében.
- Olajfinomító-létesítmények elöregedése és az elmúlt évtizedekben a fejlesztésükre szánt beruházások alacsony szintje.
- Az infrastrukturális beruházások és kockázatkezelések közös európai koordinációjának hiánya.

A Nemzetközi Atomenergia Ügynökség előjelzése alapján a jelenlegi szinthez képest akár 60%-kal is növekedhet a világ energiakereslete. A brit elnökség figyelmeztetett arra, hogy az olaj árának emelkedése továbbgyűrűzhet a gáz árának emelkedésébe.

Az Európai Uniónak folytatnia kell az integrált európai infrastruktúrák fejlesztését és meg kell nyitnia az energia- és a gázpiacot. Egy belső energiapiac sokkal versenyképesebbé tenné az Európai Uniót. Új megközelítésre van szükség az energiaellátás biztosítására, és csökkenteni kell az áringadozásokból eredő kockázatokat. Folytatni kell az Unió és Oroszország közötti energiaügyi párbeszédet. Párbeszédet kell folytatni az OPEC-kel és harmadik államokkal. A brit elnökség erőfeszítéseinek köszönhetően

2005 októberében, Athénban aláírták az Energiaközösségi Szerződést (Energy Community Treaty), amely az energiaügy területén az egységes piac előnyeit megpróbálja kiterjeszteni a délkelet-európai államokra is.

Az energiaügyi kapcsolatok a brit elnökség alatt megrendezett EU-Oroszország csúcs egyik legfontosabb napirendi pontját képezték. Többek között az energiaügyi párbeszéd intenzívebbé tételében állapodtak meg. Tony Blair brit miniszterelnök azonban cáfolta, hogy az „energiafüggőség” miatt elnézőbben kezelték az oroszországi demokrácia vagy az emberi jogok helyzetét (különös tekintettel Csecsenföldre).

4.6. Ötletbörze az orosz-ukrán gázvítát követően

Az atomenergiának, úgy tűnik, nemcsak az Egyesült Királyság, hanem Franciaország, Finnország és Németország is nagyobb szerepet szánna. Az Egyesült Királyságban újabb reaktorok építésének gondolata is felmerült. Franciaország emellett az olaj- és földgáztartalékok jobb koordinációját sürgeti, fontosnak tartja továbbá a Közel-Kelet országaival és az Oroszországgal való kapcsolatok mélyítését. Lengyelország nemcsak a tagállamokkal, hanem a vele keleten szomszédos országokkal is együtt kíván működni. Közös tartalékokat, válság esetén közös fellépést javasol. Magyarország javaslata – többek között – egy energiabiztonsági központ létrehozására irányult, amely az energiaellátás zavartalan alakulását kísérné figyelemmel. Fontos továbbá, hogy az uniós források könnyen lehívhatók legyenek energetikai infrastrukturális fejlesztésekhez.

Az Eurobarométer 2005. október és november között közvéleménykutatást végzett az EU25-ök állampolgárai körében a közös energiapolitika jövőbeni kilátásairól. A tanulmány eredményei annál is inkább fontosak az Európai Bizottság számára, mivel a testület idén márciusban Zöld Könyvet kíván kiadni „Biztonságosabb, versenyképesebb és fenntarthatóbb energiapolitika Európában” címmel. Az Eurobarométer felmérése szerint a megkérdezettek 47 százaléka európai szintű döntéseket szeretne a szorító energiaproblémák megoldására. 48 százalék (a magyaroknak pedig 43%-a) szerint elsősorban a napenergia kiaknázására kell koncentrálnia. 41% támogatja az új energiatechnológiák kutatásának előmozdítását, míg az európaiak 31%-a a szélenergia hasznosításában látja a megoldás kulcsát. Csak 23% tartja megoldásnak az olajfüggőség csökkentésének szabályozását, ennél is kevesebb (12%) a híve az atomenergia fokozott felhasználásának, illetve az ezt alátámasztó fejlesztéseknek. Érdekesség, hogy az európaiak 40%-a kész lenne akár többet is fizetni a tisztább, megújuló energiaforrásokért, 27%-uk pedig akár 5%-os áremelkedést is elfogadna. Energiafogyasztási szokásain az európaiak 55%-a változtatna (csökkentené az energiafogyasztást), de csak 5% lenne hajlandó ezért többet is fizetni.

Az Európai Parlament Mezőgazdasági Bizottsága 2006 februárjában elfogadott jelentésében felszólítja az Európai Bizottságot, hogy még ebben az évben nyújtson be javaslatot az olajfüggőség fokozatos leépítéséről,

valamint készítsen mennyiségi elemzést a kialakult olajhiány hatásainak megbízható becslésére.

Az Európai Tanács idei márciusi ülését az energiabiztonság kérdése fogja uralni. Az osztrák elnökség már január elején felkérte az Európai Bizottságot, hogy konkrét javaslatokkal álljon elő. Andris Piebalgs energiaügyekért felelős biztos már előzetesen leszögezte, hogy egyértelműbb nemzetközi szabályokra van szükség, az Európai Uniónak fokozatosan diverzifikálnia kell energiaellátását, és módosítani kell az energiamixet, az energiaforrások arányát a fogyasztásban.

4.7. Megoldás az Alkotmányszerződés szerint

Az még a jövő (és több tagállam ratifikációjának) kérdése, hogy mennyire kínál reális alternatívát az Alkotmányszerződés. Az Alkotmányszerződés [III. rész III. címének 10. szakasza (III-256. cikk)] nagy újítása, hogy önálló cikkben biztosít jogalapot az Unió energiapolitikájához. Nagyrészt átveszi az 1995-ben kiadott Fehér Könyvben megjelölt célokat, amelyek elérésére rendes törvényalkotási eljárással európai törvényt vagy európai kerettörvényt fogadhatnak el, s ennek során konzultálni kell a Régiók Bizottságával és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal. Az energiapolitika terén elfogadandó szabályozás nem befolyásolhatja a tagállamok jogát az energiaforrások kiaknázására vonatkozó feltételek meghatározására, illetve a tagállamok különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásuk általános szerkezetét.

BALÁZS KATALIN

Irodalom

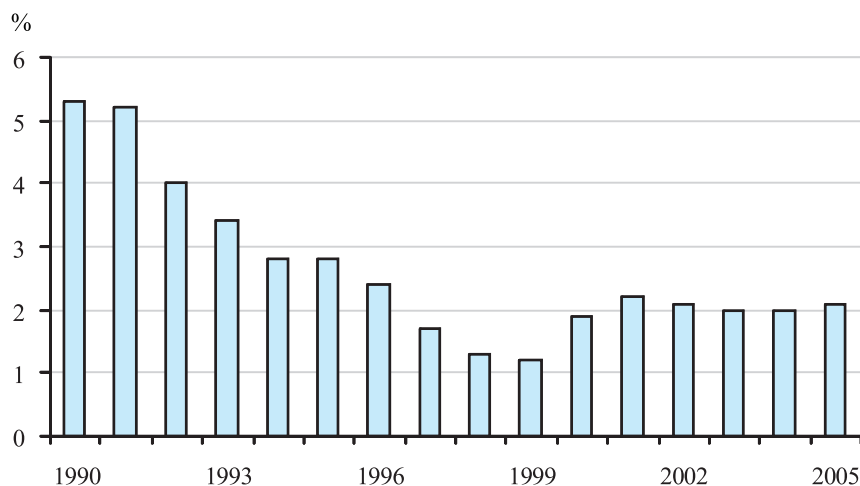
1. Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. Hatodik, átdolgozott kiadás. HVG-ORAC, Budapest 2005
2. Horváth Zoltán–Ódor Bálint: Az Európai Unió Alkotmánya. Mi és hogyan változik az Alkotmányserződés hatására? HVG-ORAC, Budapest 2005
3. www.eu.2005.uk Dieter Helm: European Energy Policy Security supplies and meeting the challenge of climate change New College, Oxford, 2005. október 25.
4. Az energiabiztonság ára HVG, XXVIII. évfolyam 2. (1390.) szám, 67–70. oldal
5. Európai gázválság HVG, XXVIII. évfolyam 1. (1389.) szám, 8–11. oldal
6. HVG Trend, Az Energiaválság esélyei – Fogyóeszköz HVG, XXVIII. évfolyam 4. (1392.) szám, 56–68. oldal
7. Dr. Szegényi István: Az európai energiapolitika és a kőolaj >>Megjelent: Magyar Energetika 2003/5
8. Groó Rudolf: Energiapolitika, klímaváltozás és napenergia Budapest Fővárosi Önkormányzat Környezetvédelmi Bizottság
9. www.bruxinfo.hu cikkei
10. www.europa.eu.int
11. Eurobarométer felmérései

Fogyasztói árak az Európai Unióban

A gazdasági és politikai élet kulcs-szereplői az elmúlt bő egy évtizedben talán minden korábbinál kitüntetőbb figyelemmel kísérik az inflációs ráta, azaz az árak és árszínvonalak alakulását. A fejlett országok jegybankjai közül mind több elsődleges céljaként az árstabilitást határozza meg. Ezt tette az eurózóna központi bankjának funkcióit ellátó Európai Központi Bank (EKB) is, továbbá a maastrichti kritériumok elfogadásával az Európai Unió tagállamai intézményesen is kötelezték magukat a minél alacsonyabb inflációs ráta felé törekvésre. Az antiinflációs politika elérte célját: az EU-15 ország-csoportban 1961 és 1990 között a pénzromlás átlagos éves üteme 7,1%

volt, 1991 és 1995 között 3,7%, a kilencvenes évek második felében már csak 1,7%¹.

Az ezredfordulón tehát közel került az árstabilitáshoz az Unió, akkor azonban megfordult az infláció csökkenő tendenciája. A kibővült Európai Unióban (EU-25) 2005 folyamán – az Eurostat módszertana szerint számítva – 2,2%-kal emelkedtek a fogyasztói árak, 0,1–0,2 százalékponttal magasabb ütemben, mint a megelőző két évben. A csekély gyorsulás az euróövezetbe már belépett (EU-12) és a jelenleg még saját valutát használó országcsoportra is jellemző volt, és meghatározó okaként az olajárak emelkedését lehet megnevezni, mint később látni fogjuk.



1. ábra. Éves inflációs ráta az EU-15-ben

¹ A nagyobb mértékű összehasonlíthatóság kedvéért a 15 tagú Európai Közösségre számított inflációs rátát közöljük annak ellenére, hogy az ábrázolt időszak egy részében még nem volt tagja a Közösségnek mind a 15 ország.

A huszonötök átlagos inflációs rátája 2005 folyamán kevésbé ingadozott, mint egy évvel korábban. Az első nyolc hónapban az előző év azonos időszakával szemben mért infláció szűk sávban, 2 és 2,2% között mozgott. Szeptember–októberben némileg gyorsult a pénzromlás üteme (2,5, illetve 2,4%-ra), majd novemberben és decemberben ismét az említett sávba esett.

Az Európai Tükör előző számában részletesen lehetett olvasni a maastrichti kritériumok alakulásáról, ezért itt csak röviden kerül bemutatásra az inflációs előírás. Az árstabilitásról szóló maas-

trichti kritérium kimondja, hogy az eurót használó és bevezetni kívánó országokban az inflációs ráta legfeljebb 1,5%-kal haladhatja meg az árstabilitás szempontjából legjobb teljesítményt nyújtó három tagállam súlyozatlan átlagos mutatóját. 2005-ben a három legjobban teljesítő ország (Finnország, Svédország és Hollandia) átlagos inflációja 1% volt, a maastrichti küszöb tehát 2,5% lett. Az Európai Unió 25 tagországa közül tizenhatan teljesítették ezt: öt új tagállam, kilenc eurót használó ország és mindhárom, az eurózónán kívül maradó régi tagország.

1. táblázat. Infláció és relatív árszínvonal az Európai Unió tagországaiban

| | Infláció, 2005 | Infláció, 2000–2004 átlaga | Relatív árszínvonal az EU-25 átlagának %-ában |
|------------------|-------------------|-------------------------------|--|
| Lettország | 6,9 | 3,2 | 56,4 |
| Észtország | 4,1 | 3,5 | 62,9 |
| Luxemburg | 3,8 | 2,8 | 106,1 |
| Görögország | 3,5 | 3,4 | 85,1 |
| Magyarország | 3,5 | 7,2 | 61,9 |
| Spanyolország | 3,4 | 3,2 | 87,4 |
| Szlovákia | 2,8 | 7,8 | 54,9 |
| Litvánia | 2,7 | 0,6 | 54,6 |
| Belgium | 2,5 | 2,0 | 104,2 |
| Málta | 2,5 | 2,5 | 74,9 |
| Szlovénia | 2,5 | 6,9 | 75,8 |
| EU-25 | 2,2 | 2,2 | 100,0 |
| Euróövezet | 2,2 | 2,2 | 102,7 |
| Írország | 2,2 | 4,1 | 123,1 |
| Lengyelország | 2,2 | 4,3 | 52,4 |
| Olaszország | 2,2 | 2,5 | 102,7 |
| Ausztria | 2,1 | 1,9 | 103,6 |
| EU-15 | 2,1 | 2,0 | 104,0 |
| Nagy-Britannia | 2,1 | 1,2 | 105,6 |
| Portugália | 2,1 | 3,3 | 85,7 |
| Ciprus | 2,0 | 3,1 | 93,3 |
| Franciaország | 1,9 | 2,0 | 108,0 |
| Németország | 1,9 | 1,5 | 106,6 |
| Dánia | 1,7 | 2,1 | 137,0 |
| Cseh Köztársaság | 1,6 | 2,5 | 55,0 |
| Hollandia | 1,5 | 3,0 | 105,2 |
| Finnország | 0,8 | 1,8 | 122,9 |
| Svédország | 0,8 | 1,8 | 121,1 |

A *termékek és szolgáltatások egyéni fogyasztási rendeltetésük szerinti osztályainak* (COICOP) árindexeiből kitűnik, hogy a korábbi éveket meghaladó infláció szinte kizárólag az olajárak emelkedésére vezethető vissza, ugyanis csak azokban a főcsoportokban volt magasabb az infláció az előző évinél, amelyeket az olajárak alakulása közvetlenül érint (lakásszolgáltatás, közlekedés).

Az *élelmiszerek és alkoholmentes italok* árai² a korábbi éveknél mérsékeltebben, 0,9%-kal nőttek. Ez a főcsoport 2001-ben mutatta a legmagasabb ár-emelkedést (4,9%-ot), azóta évről évre alacsonyabbat. Tavaly nyolc országban csökkentek az élelmiszerek árai, és csak a három balti országban, valamint Spanyolországban nőttek 3%-ot meghaladóan. A *szeszes italok és dohányárúk* ára ennél érezhetően gyorsabban, uniós átlagban 3,9%-kal nőtt, de így is lassabban, mint 2004-ben. Az ezredforduló óta minden évben az inflációnál magasabb ütemben nőtt ezeknek az élvezeti cikkeknek az ára, ami mögött részben adminisztratív intézkedések, adóemelések állnak. A *ruházkodási cikkekhez* egyre olcsóbban juthatnak hozzá az európai polgárok. 1999 óta összességében 1,1%-kal csökkentek a ruhaneműk árai, ezen belül 2005-ben 0,9%-kal. Ez a folyamat legerősebben Nagy-Britanniában, Csehországban és Lengyelországban érezhető, míg az eurózónában minimális, 0,1%-os ár-emelkedés volt megfigyelhető tavaly.

A korábban említetteknek megfelelően a *lakásszolgáltatás, víz, villamos energia, gáz és egyéb tüzelőanyagok* fo-

gyasztási főcsoport árai az energiaárak felfutásának eredményeképp 2005-ben 4,9%-kal emelkedtek, az előző öt év átlagát (3,1%) jóval meghaladóan. A főcsoporton belül a lakásszolgáltatások árai ugyanolyan mértékben nőttek, mint egy évvel korábban, a szennyvíz- és hulladékgyűjtése némileg gyorsabban. Számottevő, sőt kiugró növekedés csak a folyékony üzemanyagok és a gáz áránál következett be. A folyékony tüzelőanyagok árai tavaly 28%-kal (2004-ben 12%-kal), a gázárak 11%-kal (2004-ben 2,3%-kal) emelkedtek. A *lakberendezés, rendszeres lakáskarbantartás* csoportba tartozó árúk és szolgáltatások árai rendszerint mérsékelt, 1% körüli ütemben nőnek az Unióban, tavaly 0,6%-kal. Az *egészségügyi kiadások* árszínvonala tavaly 2,4%-kal emelkedett, ami megfelel az ezredfordulót követő évek átlagának, de jelentősen alatta marad a 2004-ben tapasztalt 6,7%-os növekedésnek (ez egyébként a németországi árak közel 20%-os egyszeri és hirtelen növekedéséből eredt). Az újonnan csatlakozott országokat az uniós átlagot jóval meghaladó ár-emelkedés jellemezte az elmúlt években. A *közlekedéshez* kapcsolódó árúk és szolgáltatások árai 2001 óta évről évre gyorsuló ütemben nőnek, 2004-ben 3,4%-kal, 2005-ben 4,3%-kal. A gyorsuló ár-emelkedés az üzemanyagárak növekedésére vezethető vissza. A személygépkocsik, motorok árai tavaly csak 0,3%-kal nőttek, a szállítási szolgáltatások előző évit meghaladó ár-emelkedése pedig az üzemanyagárak gyors növekedéséből származik.

2 A fogyasztási csoportok ismertetésénél az inflációs adatok az EU-25 átlagára vonatkoznak, ha más nincs meghatározva.

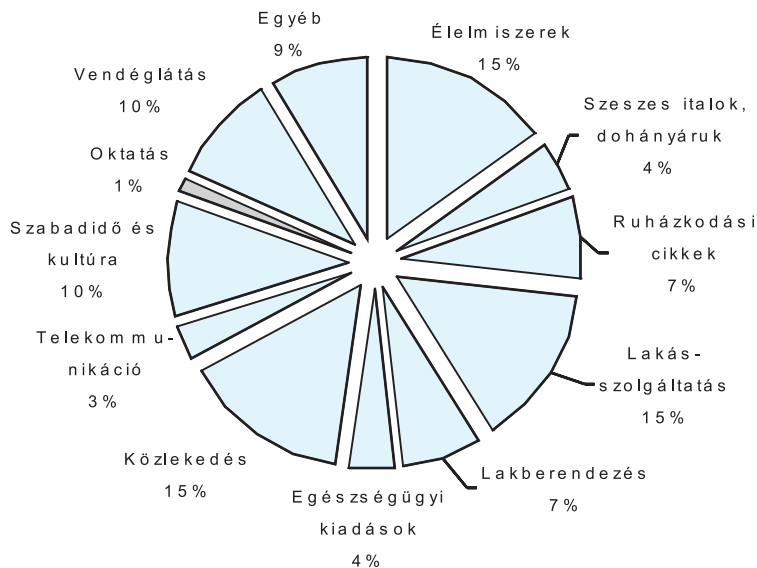
A telekommunikáció különleges terület, mert a fogyasztókért folyó verseny az elmúlt években itt volt a legélesebb, és ezen a területen a leginkább érezhető – és talán a leggyorsabbak – a technikai újítások. Mindezek következtében a telekommunikációs eszközök és szolgáltatások árai az Unióban az ezredforduló óta – 2002 kivételével – minden évben csökkentek. Az uniós átlag azonban elfedi azt, hogy ez a folyamat elsősorban a régi tagországokra jellemző. A kelet-közép-európai és balti országok többségét 2003-ig a kommunikációs szolgáltatások és eszközök áremelkedése jellemezte, és csak az utóbbi két évben terjedt ki több országra is az árcsökkenési trend. 2005-ben a balti államokban és Szlovákiában csökkentek az árak, Magyarországon, Lengyelországban és Szlovéniában pedig változatlanok maradtak. Az EU-25-ben tavaly a 2004. évinél érezhetőbben,

2,1%-kal mérséklődtek a telekommunikációs szektor árai.

A szabadidős és kulturális kiadások árszínvonala a 2004. évihez hasonló mértékben, 0,3%-kal csökkent. Az oktatáshoz kapcsolódó termékek és szolgáltatások árnövekedése az EU-ban 2000 óta minden évben meghaladta az átlagos inflációt, és az időszakon belül 2005-ben mutatkozott a legalacsonyabb áremelkedés, 3,7%. A vendéglátás és szálláshely-szolgáltatás fogyasztási főcsoport árai szintén tavaly mutatták az ezredforduló óta a legalacsonyabb növekedési ütemet, 2,8%-ot.

A kőolajár emelkedésének hatása

2004–2005-ben a kőolaj világgiazi árának folyamatos emelkedése jelentős befolyást gyakorolt az árak alakulására a

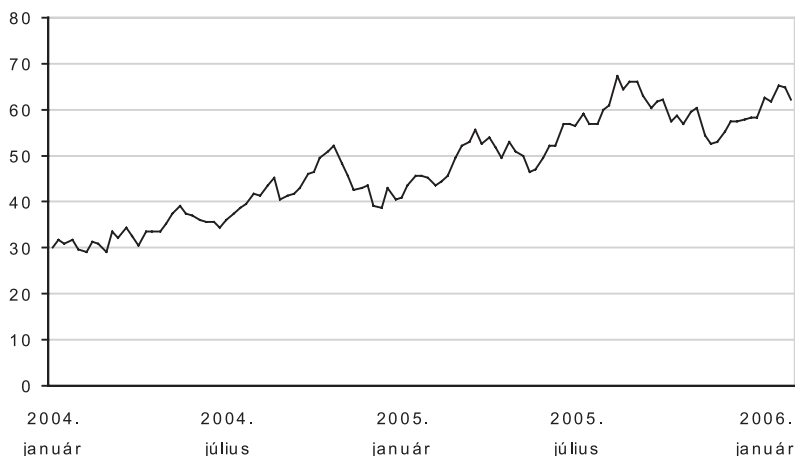


2. ábra. Az egyéni fogyasztás rendeltetés szerinti osztályainak (COICOP) súlya az EU-25 harmonizált fogyasztóiár-indexében, 2005-ben

világ szinte valamennyi gazdaságában, ez alól a jelentős kőolajimportőrnek számító Európai Unió sem kivétel. Az Európai Központi Bank kiadványa³ szerint 2004-ben 21%-kal, 2005-ben 46%-kal emelkedett a kőolaj ára. Kétséges, hogy az áremelkedés megállt-e, de kedvező jel, hogy a tavalyi év utolsó negyedében 4,5%-kal olcsóbban lehetett egy hordó nyers kőolajhoz jutni, mint egy negyedévvel korábban. A kőolaj hordónkénti éves átlagára 2003-ban 25,1 euró, 2004-ben 30,5 euró, 2005-ben pedig 44,6 euró volt (2005 decemberében 48,5 euró). Az olaj világpiaci árát rendszerint amerikai dollárban szokták megadni, ebben a pénznyemben legkönnyebb a hosszabb távú idősorok vizsgálata. Ezek alapján még inkább drasztikusnak érződik az áremelkedés, ha a 2005 augusztusában regisztrált 67 dolláros rekordárát a kilencvenes évek legvégével hasonlítjuk össze, amikor az olaj hor-

dónkénti ára alig haladta meg a 10 dollárt (a kilencvenes években 20 dollár körül ingadozott).

Az olajárak hatása közvetlen és közvetett módon is érvényesül a fogyasztói árak növekedésében. A háztartási energia és az üzemanyagok áremelkedése révén közvetlenül és azonnal, másfelől a termelői árak növekedésén keresztül közvetve és késleltetve. Az olajárak magas szintje ugyanis más-más mértékben, de valamennyi ágazatban növeli a termelési költségeket, és az eurózónában a felhasznált üzemanyagok fele nem közvetlenül fogyasztási célt szolgál, hanem termelő célú felhasználás. Ez különösen az iparban (azon belül leginkább a vegyiparban) számottevő tényező, a szolgáltató-szektorban – a szállítás, raktározás, posta és távközlés ág kivételével – kevésbé. Az Európai Bizottság szerint⁴ az eurózónában a közvetlen hatás közel egy százalékponttal járult



3. ábra. A Brent kőolaj hordónkénti világpiaci ára, USA-dollár

3 European Central Bank (2006): „Statistics Pocket Book”, January 2006

4 European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs (2005): „Quarterly Report on the Euro Area”, Volume 4 No 4 (2005)

hozzá 2005-ben az inflációhoz, és rendkívül gyorsan érezhetővé vált. Az olajár-emelkedés közvetlenül érződő inflációs hatásának háromnegyede egy hónap alatt beépül a fogyasztói árakba. A közvetett hatás érvényre jutása jóval nagyobb időszakban oszlik meg, de mértéke majdnem ekkora lehet. Késleltetett jellegéből adódóan jelentős része csak az olajár szintjének megugrása után 1–3 évvel érvényesül. Tehát a 2006-os inflációs rátában még akkor is érezhető lesz az utóbbi két évben tapasztalt olajár-emelkedés hatása, ha az euróban mért olajárak idén már nem nőnek tovább.

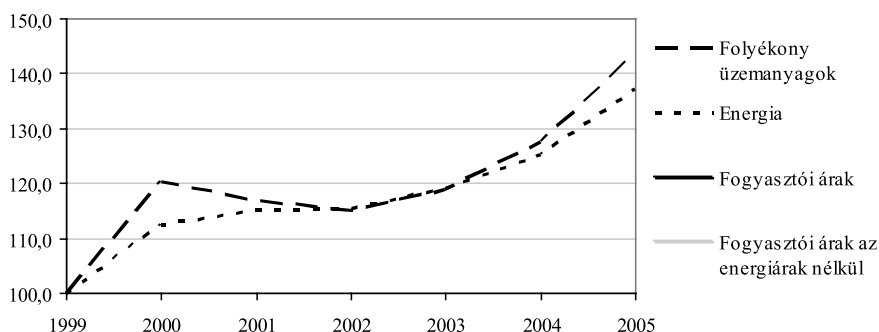
Az Eurostat speciális részindexeket is publikál, amelyek megerősítik azt, hogy a korábbi éveket meghaladó infláció a kőolajár alakulásának eredménye. Az energiaárak kiszűrésével kapott 2005. évi árindex alacsonyabb az előző négy évinél, csak 1,4% (2004-ben 1,8% volt). Az energiaárak viszont 9,6%-kal nőttek, kétszer olyan gyorsan, mint 2004-ben⁵. Ezen belül a személygépkocsikban használható üzemanyagok literjéért 12,6%-kal kellett többet fizetni,

mint egy évvel korábban. A szolgáltatások árai hagyományosan gyorsabban emelkednek, mint a fogyasztási cikkeké, tavaly azonban mérséklődött az ütemkülönbség a két csoport között. Az emelkedő üzemanyag- és fűtőanyagárak miatt a termékek árai az előző éveknél gyorsabban, 1,8%-kal nőttek, míg a szolgáltatások 2,6%-os drágulása alatta maradt a korábbi évek átlagának.

Az EU-25 fogyasztóiár-indexének kiszámításához használt fogyasztói kosárban az energia 2005-ben 8,7%-os súllyal szerepelt. 2004-ben az 5%-kal emelkedő energiaárak ebből adódóan 0,4 százalékponttal járultak hozzá a fogyasztói árak átlagos növekedéséhez, 2005-ben pedig a 0,8 százalékponttal (9,6%-os energiaár-emelkedés mellett).

Árszínvonalak összehasonlítása

Az Unió tagállamainak egyre szorosabb gazdasági összefonódása, a megszüntetett kereskedelmi korlátozások, a teljesen eltörölt vámok, végső soron az egységes euró-



4. ábra. A harmonizált fogyasztóiár-index és néhány részindexének változása az EU-25-ben, 1999=100

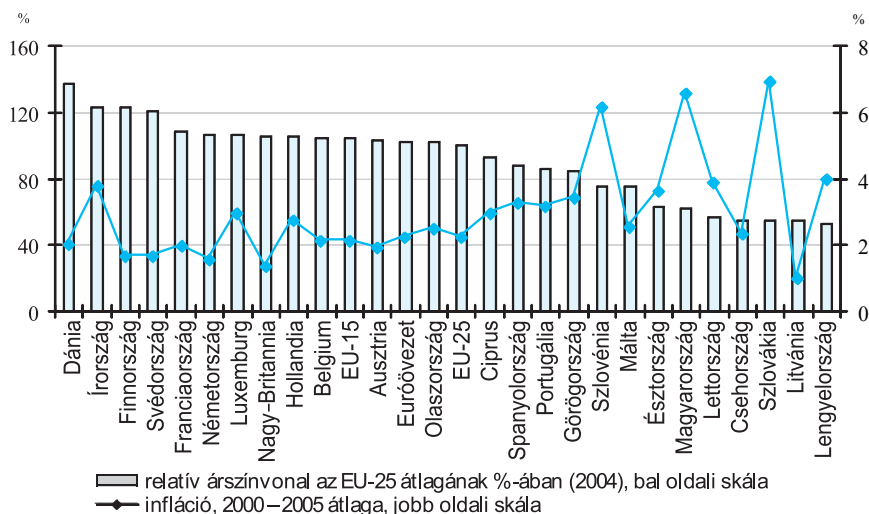
⁵ Magyarországon az energiaárak növekedése (7,6%) elmaradt az uniós átlagtól, de az előző években több százalékponttal meghaladta azt.

pai piac kialakulása és a közös valuta bevezetése lehetővé teszi, sőt kikényszeríti, hogy az országonként eltérő árszínvonalak (a termékek és a szolgáltatások árai) közeledjenek egymáshoz. Az árkonvergenciának vannak természetesen korlátai is. Egyrészt a kereskedelmi forgalomba nem kerülő fogyasztási javak (nagyreszt szolgáltatások) árainál kevésbé érvényesül az árkiegyenlítés irányába ható erő. Másrészt az országokon belül is megfigyelhetők különbségek az egyes régiók árai között, és nem várható el egységesebb árszínvonal a tagországok között, mint a határokon belül. Jellemzően a nagyvárosok, különösen a fővárosok drágábbak, mint a kisebb települések. Harmadrészt részben gazdasági, részben gazdaságpolitikai megfontolásokból az utóbbi évtizedben minden korábbinál nagyobb hangsúlyt kapott az alacsony inflációs ráta előnyös volta. A közép-kelet-európai országok számára ez nemcsak önmagáért való cél, hanem az euró bevezetésének egyik feltétele is. Ez azonban (a meglehetősen stabil valutaárfolyamokkal párosulva) számottevően lelassítja az újonnan csatlakozott országok és a régi tagállamok közötti árkonvergenciát.

Az Eurostat a bruttó hazai termékre és annak összetevőire is közzéteszi az egyes nemzetgazdaságokra jellemző árakat, olyan módon, hogy az EU-25 átlagos árszínvonalát 100-nak tekinti. A fogyasztói árak összehasonlításához a nemzeti számlarendszer aggregátumai közül a háztartások végső fogyasztási kiadásainak figyelembevétele a leginkább célszerű, mert ez a kategória az, amely csak a ténylegesen a háztartások által vásárolt termékeket és szolgáltatásokat tartalmazza. Ha a bruttó hazai termékre (GDP) érvényes árszínvonalakat hasonlítanánk össze, akkor az nemcsak a

fogyasztási cikkek és szolgáltatások, hanem a beruházásokhoz és felhalmozáshoz kapcsolódó javak árait is figyelembe venné.

A háztartások végső fogyasztási kiadásainak relatív árszínvonala meglehetősen széles skálán mozog az Unióban. 2004-ben a legmagasabb árak a dán gazdaságot jellemezték, 37%-kal magasabbat, mint az uniós átlag. A másik véglet Lengyelország, ahol az árszínvonal a huszonötök átlagának 52%-a volt. Az árak mértéke összefüggésben áll a gazdasági fejlettséggel. Az Eurostat statisztikái szerint 2001-ig volt érezhető árkonvergencia az EU-15 és a 2004-ben csatlakozott tagországok (akkor még csak tagjelöltek) között, azóta kissé távolodtak az árszínvonalak. Számításaink szerint 1999-ben a tíz tagjelölt országban az átlagos árszínvonal az EU-15 átlagának 48%-a volt, 2001-ben 56,5%-a, 2004-ben pedig 54,5%-a. Az Eurostat közzéteszi az árszínvonalak relatív szórását mutató statisztikákat, melyek alátámasztják a fentieket. Ezek szerint 2001 és 2004 között nagyobb mértékben csökkent az árak szórása az EU-15-ön belül (5%-kal), mint a teljes Unióban (4%-kal). Ez nemcsak a kelet-közép-európai országok árkonvergenciájának megtorpanásából, hanem részben az euró bevezetéséből eredhet, mert az eurózónában nagyobb mértékben (10%-kal) mérséklődött az országok közötti árszínvonalak szórása. 2001 előtt azonban ténylegesen közeledtek a tagjelölt országok árai az Unióéhoz. Ezt bizonyítja, hogy az 1998-as helyzettel összevetve 2004-ben az EU-25-ben az árszínvonalak szórása 15%-kal, az EU-15-ben csak 8%-kal csökkent.



5. ábra. Árszínvonal és infláció kapcsolata

A fogyasztási főcsoportokat részletesebben vizsgálva szembevetendő, hogy termékek árszínvonalának országok közötti szórása jóval alacsonyabb, mindössze a fele a szolgáltatások szórásának. Ez a kettősség az EU-15-ön belül is megfigyelhető, de egyben azt is jelenti, hogy a fogyasztási cikkek árai az újonnan csatlakozott államokban közelebb állnak az uniós átlaghoz, mint a szolgáltatások árai. Előbbiek árszínvonala 2004-ben a tíz új tagországban elérte a régi tagországokra jellemző szint 67%-át, miközben a szolgáltatásokért mindössze az EU-15-re jellemző árak 40%-át kellett fizetni. Erre számos magyarázat létezik, többek között a szolgáltatások helyhez kötöttsége, azaz ebből következően a nemzetközi szintű verseny lehetetlensége. Ez alól kivételként említhető több szolgáltatáscsoport is, például a szállítás, távközlés, pénzügyi szolgáltatás, de tipi-

kus példája a csak helyben igénybe vehető és határokon túlnyúlóan nem értékesíthető szolgáltatásoknak a vendéglátás és a hajvágás. Egy másik magyarázat a szolgáltatások magas élők munkai igényére hivatkozik. A szolgáltatások árának meghatározó komponense a munkaerőköltség, ami a kelet-közép-európai országokban közismerten alacsonyabb az uniós átlagnál. Még a szolgáltatásoknál is kiegyenlítettebb viszont a tartós fogyasztási cikkek és a ruhaneműk, lábbelik árszínvonala az európai országok között.

Két szempontból is érdekes összehasonlítani a bruttó állóeszköz-felhalmozásra⁶ fordított kiadások árszínvonalának szórását a fogyasztási javak (termékek és szolgáltatások) árainak hasonló mutatójával. Egyrészt a felhalmozási, beruházási javak árainak országok közötti szórása nagyjából a fogyasztási termékekével megegyező mértékű (tehát

6 A bruttó állóeszköz-felhalmozás lényegében a beruházásokkal megegyező, de annál kissé bővebb kategória a nemzeti számlák fogalomrendszerében.

jóval kisebb, mint a fogyasztási szolgáltatásoké). Másrészt ezen a csoporton belül is megfigyelhető az a kettősség, ami a fogyasztási javakon belül a termékek és szolgáltatások között jelentkezik. A bruttó állóeszköz-felhalmozás két legnagyobb alcsoportja a gépek és az építkezések. Előbbiek árainak szórása igen alacsony, valamennyi eddig említett csoport szórásánál kisebb, viszont az építkezések árai közel annyira változóak az országok között, mint a szolgáltatásoké. A gépeket ilyen szempontból a tartós fogyasztási javakkal, az építkezéseket pedig a hasonlóan magas élömlenke-ráfördítést igénylő fogyasztási szolgáltatásokkal lehet párhuzamba állítani.

Gázárak az Európai Unióban

A gázárak többször is az érdeklődés homlokterébe kerültek a közelmúltban. Az Eurostat részletes statisztikai sokoldalú, európai szintű összehasonlítást tesznek lehetővé. Az Európai Unió statisztikai hivatala évente kétszer, január 1. és július 1. elvi dátummal gyűjt adatot a gázárakról az Unió tagországaiban. Az összehasonlítás érdekében az adatokat nemcsak nemzeti valutában és euróban, hanem vásárlóerő-egységben (PPS) is megadják. A következőkben a 2005. július 1-jén érvényes árak kerülnek röviden bemutatásra. A fizetendő gázárak nagymértékben függenek a fogyasztott mennyiségtől, ezért az Eurostat különválasztotta a háztartási és az ipari fogyasztókat, valamint mindkét csoporton belül további, úgynevezett standard fogyasztói csoportokat képezett a felhasznált mennyiség függvényében. Továbbá érdekes összehasonlításra nyújt

lehetőséget, hogy a közölt statisztikákból az is kiolvasható, mekkora az adóterher a gázárakban (a háztartások által fizetett árakban hozzávetőleg 5 és 55% között szóródik a tagállamokban).

A háztartási szektorban a kisfogyasztókat az Eurostat módszertana szerint az évente mindössze 8,37 gigajoule-t (GJ) fogyasztó családok reprezentálják. Ez a csoport az EU-25-ben átlagosan 16,2 eurót fizetett egy GJ gázenergiáért. A Baltikumban élők fizettek a legkevesebbet, 6–8 eurót, ennél nem sokkal többet, 8,5 eurót a magyar állampolgárok. Kimagaslóan a legdrágább Dánia, 40 eurós árral, öt követi Németország, Írország és Svédország 23–24 euróval. Az euróban kifejezett értéknél árnyaltabb képet ad azonban a vásárlóerő-paritáson megadott ár, mert ez kiküszöböli az egyes országok között az árárnnyok és árfolyamok eltéréseit (azonban önmagában nem fejezi ki, hogy a gázárak hogyan viszonyulnak egy átlagos család vásárlóerejéhez – az elnevezés nem erre utal). Vásárlóerő-paritáson a nagy-britanniai kisfogyasztók számára a legkedvezőbb az árképzés. Egy GJ energiát adó gáz mennyiségért mindössze 8,6 vásárlóerő-egységet fizetnek (PPS). A szigetországot a balti országok és Magyarország (13,6 PPS) követi, illetve a hazánkban fizetendőnél némileg kevesebbet kell a gázra költeniük a luxemburgi kisfogyasztóknak. Vásárlóerő-paritáson mérve kisebb a szóródás, a legdrágább országban, Dániában 30 PPS egy gigajoule gáz ára.

A közepes gázfogyasztású háztartásokat az Eurostat statisztikáiban az évente 83,7 GJ energiát használók reprezentálják. A közepes fogyasztók valamennyi EU-tagországban olcsóbban kap-

nek egy GJ-nyi energiát, mint a kisfogyasztók, átlagosan 11,7 euróért. Az euróban kifejezett árak sorrendje nem mutat lényeges eltérést a kisfogyasztókénál ismertetettől. A balti országokban 4,6–4,9 eurót kell fizetni ebben a csoportban egy GJ-nyi gázért, Magyarországon 6,9 eurót és ezzel ismét a negyedik helyre került a sorban. A legdrágább Dánia (27,2 euró), öt követi Svédország (20,8 euró).

Egy nagyságrenddel többet fogyasztanak a legtöbb földgázt használó háztartásokat reprezentáló csoportban. Az évente 1047 gigajoule-t fogyasztók egy GJ-ért az EU-ban átlagosan 10,6 eurót fizetnek, tehát az egységár alig valamivel alacsonyabb, mint a közepes mennyiséget felhasználó háztartások esetében.

Az *ipari fogyasztók* csoportjait szintén fogyasztási szintekkel reprezentálják az Eurostat statisztikáiban. Általánosságban elmondható, hogy az ipari fogyasztók olcsóbban kapják a gázenergiát, mint a háztartások. Uniós átlagban még a legalacsonyabb fogyasztási csoportban (évente 400 GJ) is alacsonyabb az egy gigajoule energiaértékű földgázért fizetendő összeg, mint az 1000 GJ fogyasztású háztartásokban. A háztartásokhoz hasonlóan ebben a szektorban is a felhasznált mennyiséggel fordított arányban változik a fizetendő egységár (a nagyfogyasztók olcsóbban jutnak energiához). Az összehasonlítás korlátozott érvényű, mert egyes országokban a vállalkozások visszaigényelhetik a gáz árában lévő forgalmi adót, másutt nem.

2. táblázat. 1 GJ gázenergia ára közepes fogyasztás mellett, 2005. július

| | Lakossági gázárak | | Ipari gázárak | |
|------------------|----------------------------------|-------------|-----------------------------------|-------------|
| | 83,7 GJ éves fogyasztásnál, euró | adótartalom | 41,86 TJ éves fogyasztásnál, euró | adótartalom |
| Lettország | 4,6 | 15,3% | 4,1 | 15,4% |
| Észtország | 4,6 | 15,3% | 3,3 | 15,3% |
| Litvánia | 4,9 | 15,3% | 3,9 | 15,3% |
| Magyarország | 6,9 | 13,0% | 7,6 | 16,0% |
| Szlovákia | 7,3 | 15,9% | 6,3 | 15,9% |
| Nagy-Britannia | 7,5 | 4,7% | 7,9 | 18,6% |
| Cseh Köztársaság | 7,7 | 16,0% | 6,3 | 16,0% |
| Lengyelország | 8,0 | 18,0% | 6,8 | 18,0% |
| Luxemburg | 8,8 | 5,6% | 8,0 | 5,6% |
| Írország | 10,0 | 11,8% | : | : |
| Franciaország | 11,0 | 14,9% | 8,2 | 17,9% |
| EU-25 | 11,7 | 24,9% | 8,1 | 19,9% |
| Szlovénia | 11,8 | 23,4% | 7,9 | 26,7% |
| Spanyolország | 12,1 | 13,7% | 5,6 | 13,7% |
| EU-15 | 12,2 | : | 8,3 | : |
| Belgium | 12,6 | 20,6% | 7,0 | 18,4% |
| Portugália | 13,3 | 4,8% | 7,2 | 4,8% |
| Ausztria | 13,6 | 33,1% | 10,3 | 36,9% |
| Németország | 13,8 | 24,8% | 11,2 | 23,8% |
| Hollandia | 15,3 | 36,3% | 6,8 | 32,0% |
| Svédország | 20,8 | 47,9% | 10,7 | 10,3% |
| Dánia | 27,2 | 55,8% | 8,2 | 29,5% |
| Finnország | : | : | 8,9 | 23,4% |

Az Eurostat 0,4 terajoule-tól 4186 terajoule fogyasztásig öt csoportba sorolja a vállalkozásokat. Mint a háztartásoknál is megfigyelhető volt, valamennyi csoportban a balti államokban (közülük is Észtországban) a legolcsóbb a földgáz. Észtországban a kevés földgázt használó vállalatok GJ-onként 4,3, a nagyfogyasztók 2,7 eurót fizetnek. Dániában előbbiek 16, utóbbiak 7 eurót, Magyarországon 7, illetve 5,8 eurót. Bizonyos országokban a fogyasztás növekedésével párhuzamosan számottevően csökken a gáz ára (például Dániában), máshol alig (például Csehországban). Jellemzően az újonnan csatlakozott országokban kevésbé érezhető a differenciált árképzés, mint az EU-15-ben. Ennek következtében a nagyfogyasztók (418 terajoule) számára nem Dánia, hanem Németország a legdrágább, utána pedig Szlovénia és Franciaország. A legtöbbet, 4186 terajoule-t fogyasztó vállalatok csoportjában csak 12 ország adatát lehet összehasonlítani, ezek közül két újonnan csatlakozott ország, Csehország és Magyarország, valamint Németország a legdrágább.

Általánosságban elmondható, hogy az ipari fogyasztóknak felszámított gázárak országok közötti eltérései kisebbek a háztartásoknál ismertetteknél. A 400 GJ-t fogyasztó vállalkozások esetében a legolcsóbb balti országok és a legdrágább Dánia között kevesebb mint négyszeres a különbség, miközben a hasonló fogyasztású háztartásoknál több mint hatszoros az eltérés. Az ipari nagyfogyasztóknál még tovább szűkül a differencia, kevesebb mint két és félszeres.

Jelentős változás az euróban számba vett árakhoz képest, hogy vásárlóerőparitáson mérve a közép-kelet-európai

országok nagyfogyasztók részére felszámított gázárai meghaladják a régi EU-tagországok árait. A kifejezetten sok földgázt használó – 476 terajoule-t fogyasztó vállalatok által reprezentált – cégek közül PPS-ben mérve szlovák, lengyel, cseh és magyar vállalatok fizetnek a legtöbbet egységnyi földgázmennyiségért. A kisfogyasztók esetében kevésbé szembetűnő a különbség, ugyanis Dániában, Németországban, Hollandiában és Portugáliában is körülbelül annyit kell fizetni a földgázért, mint a visegrádi országokban – de így is Lengyelország a legdrágább. A PPS-ben mért árak országok közötti szórása kisebb, mint ha euróban nézzük.

A gázáraknak országonként eltérő, de a legtöbb államban számottevő részét képezik az adók. Az országok többségében érvényesül bizonyos szociálpolitikai elem a háztartások által fizetendő gázárak adótartalmának megállapításakor. Az EU-25 átlagában a kevés gázt fogyasztó háztartások által fizetett összeg 13%-át tette ki a gázár adótartalma, a nagyfogyasztókénál pedig 27%-ot. Ezzel szemben a vállalatok – az Unió átlagát vizsgálva – a fogyasztott mennyiségtől függetlenül azonos adótartalommal, 20%-kal számolhattak. Különbség inkább abban mutatkozott, hogy mely országokban igényelhető vissza – legalább részben – a vállalatok által ilyen módon fizetett adó.

A közepes fogyasztású háztartások közül a nagy-britanniaiak, a portugálok és a luxemburgiak fizetik a legkevesebb adót a gáz árán keresztül (mintegy 5%-ot), a legtöbbet (55%-ot) pedig a dánok, ami magyarázatot is ad a magas dániai gázárakra. A statisztikákból az olvasható ki, hogy a gázárak országok közötti

különbsége jelentős részben az adókra vezethető vissza. Az EU-átlagot (25%) meghaladó mértékű adóval sújtják a közepes mértékű lakossági gázfogyasztást még Svédországban, Hollandiában és Ausztriában. A közepes nagyságú ipari fogyasztók csoportjában Portugáliában és Luxemburgban a legalacso-

nyabb a gázár adótartalma, Dániában, Hollandiában és Ausztriában a legmagasabb, 30% vagy afölötti (az EU-átlag 20%). Érdekes, hogy Svédországban az ipari fogyasztók meglehetősen alacsony, 10%-os adót fizetnek, a háztartások pedig 48%-ot.

BAKSAY GERGELY

Délkelet-Európa: Gazdasági növekedés és beruházási környezet

Az elmúlt néhány évben politikai és gazdasági döntéshozók egyre több figyelmet fordítanak a délkelet-európai régió országaira. Ebben fontos szerepet játszik, hogy a régió felértékelődik a gazdasági és politikai kockázat csökkenése, valamint a növekedés felgyorsulása következtében. Ez az egyik indítéka annak, hogy az MTA Világgazdasági Kutatóintézete a közelmúltban éppen a fenti címmel rendezett konferenciát és sajtótájékoztatót. A rendezvényt üzleti fórumnak is szánták, melyre meghívták az üzleti élet néhány képviselőjét és a térség nagyköveteit is.

Inotai András, az intézet igazgatója bevezetőjében elmondta, hogy sok éve foglalkoznak a térség országaival (ezek a következők: Románia, Bulgária, Horvátország, Szerbia és Montenegró, Macedónia, Bosznia-Hercegovina és Albánia) részben nemzetközi (OECD), részben hazai (GKM) megbízás és együttműködés alapján. A téma azért is érdekes az intézet számára, mert az Európai Unió bővülése a következő években, évtizedekben ebben a régióban várható, továbbá e térségben jelentősek a magyar gazdasági érdekek is. A konferencia előadásai a térség makro- és mikrogazdasági fejlődési sajátosságait, az Unió és a térség kapcsolatát, végül a magyar gazdasági érdekeket és térségbeli tőkebefektetési lehetőségeket vizsgálták.

Novák Tamás (MTA Világgazdasági Kutatóintézet, tudományos főmunkatárs) szerint, amíg a 90-es években a

térséget az instabilitás jellemezte, az évtized végétől változások következtek be. Egy hosszabb távú stabilizációs folyamat indult el, gyorsult a gazdaság fejlődése, javultak a makrogazdasági mutatók, a mikro-szférában a gazdaság integráltsága némiképp erősödött, a régió országai közötti gazdasági kapcsolatok, főként a külkereskedelem révén valamelyest bővültek, bár azok még ma sem számottevőek. A kapcsolatok erősödését nehezíti, hogy a régió országainak termelési szerkezete inkább kompetitív, mint komplementer, mások a növekedés okai, néhány országban stabil gazdasági alapok jöttek létre, másutt a külső konjunktúra kedvező hatásai, megint másokban a belső konfliktusok megszűnése nyomán élénkült a gazdaság. Az előadó néhány adattal illusztrálta mondandóját: amíg az egy főre jutó GDP, az Unió 25 tagországát 100-nak véve, Magyarországon 61%, addig ez a mutató Délkelet-Európában átlagban 30 százalék körül van (vásárlóerő-paritáson). Árfolyamértéken számítva még nagyobbak a különbségek, annak alapján az egy főre jutó GDP a legkevésbé fejlett délkelet-európai országokban az EU-15-ök átlagának 7–10%-a körül van. Magas a munkanélküliség, még a hivatalos mutatók alapján is 10–40 százalék, az infláció azonban a korábbi évekhez képest alacsonyabb (6–12%). Viszonylag alacsonyak az államháztartási hiányok, amiben a nemzetközi szervezetek által megkövetelt szigorú gazdaságpolitikának van meghatározó szerepe. Ugyan-

akkor a felgyorsult és importigényes gazdasági növekedés miatt is a folyó fizetési mérlegek a GDP-arányában 5–20 százalékos mínuszba mentek át. Nőtt a térség országaiba irányuló külföldi működőtőke-befektetés, Romániában és Bulgáriában éves szinten 2 milliárd euró feletti.

Szanyi Miklós (MTA Világgazdasági Kutatóintézet, tudományos főmunkatárs) a mikro-gazdasági aspektusok közül kiemelten egygel, a privatizációval foglalkozott, összehasonlítva a 10–15 évvel korábbi közép-kelet-európai folyamatokkal. Itt is, ott is a gazdaságpolitika meghatározó eleme volt, a stabilizáció és a liberalizáció mellett. Ám a délkelet-európai országok már építhetnek a közép-európai országok tapasztalataira, nagyobb árbevételt is elérhetnek egyes ágazatok esetében, és a folyamat is lassabban mehet(ett) végbe. A kutató szerint sem a korábbi közép-kelet-európai, sem a délkelet-európai privatizáció során nem vizsgálták, hogy mi a hatékonyabb, a magán- vagy a köztulajdon, a célok mindenhol azonosak voltak: rendszerváltás a gazdaságban, új tulajdonosok, továbbá költségvetési szempontok, végül a hatékonyság. A privatizáció formái (zöldmezős beruházás vagy meglévő tulajdon privatizációja) és eszközei (versenyztetéses értékesítés, kuponos privatizáció, MRP) is hasonlóak voltak. A folyamat leginkább a két tagjelölt, Románia és Bulgária esetében haladt előre, de még jelentős az állami tulajdon. Jugoszlávia egyes utódállamaiban a munkavállalói tulajdonlás történelmi hagyományai hátráltatják a privatizációs folyamatot.

Az Európai Unió és a Balkán kapcsolatáról Szemlér Tamás (MTA Világgaz-

dasági Kutatóintézet, tudományos főmunkatárs) számolt be. Az Unió szomszédságpolitikája a 90-es évek elején tökéletes kudarcnak bizonyult. Ezt váltotta fel a 90-es évtized második felében a térség ún. strukturált kezelése, azaz az integrációs kötődés különböző formáinak alkalmazása, Románia és Bulgária esetében a tagság, a többi ország pedig a stabilizációs és társulási folyamat részese lett. Ehhez kapcsolódtak a pénzügyi támogatás különböző formái, a kereskedelmi engedmények, szabadkereskedelmi megállapodások, politikai keretprogramok, melyek révén ezen országok kivételének több mint 90 százaléka akadályok nélkül jut az Unió piacaira. A régió országainak megváltozott kezelése sokat javított az Európai Unió térségbeli pozícióján.

Inotai András a konferencia záró előadásában Magyarország régióbeli gazdasági, tőkeexportóri lehetőségeiről beszélt. Magyarország az elmúlt másfél évtizedben sikeres volt a külföldi működő tőke bevonásában, változatlanul itt a legmagasabb az egy főre jutó működőtőke-import. Ez tette lehetővé, hogy egy idő után Magyarország, amint az intézet igazgatója fogalmazott, „koraérett tőkeexportőr” is lett. A magyar tőkeexport állománya mintegy 6 milliárd euró, szemben a közép-kelet-európai térségre jellemző 2–3 milliárd euróval. Ezzel Magyarország a térség vezető tőkeexportőre (ami persze Ausztria 62 milliárd dolláros tőkeexportjától még jócskán elmarad). Földrajzi megoszlását tekintve a magyar tőke kivétel meglehetősen koncentrált, 80 százaléka a környező országokba (Szlovákia, Románia, Bulgária, Szerbia) jut. Ez nemcsak nemzeti tőkét jelent, hanem a Magyar-

országon megtelepedett külföldi tulajdonú cégek befektetéseit is. Ágazati és tevékenységi területek szerint a tőkekivitel zöme a szolgáltató szektorokba irányul, néhány nagyvállalat (OTP, Matáv, Mol) révén, valamint a gyógyszer- és élelmiszeriparba. Amint a fenti felsorolásból is kitetszik, kevés közép-vállalat akad a tőkeexportőrök között, a nagyok mellett inkább kis- és mikro-vállalkozások találhatók. A magyar vállalatok jellemzően a privatizáció révén, többségi, esetleg kisebbségi tulajdon szerzésével visznek működő tőkét a környező országokba. Miért megy a magyar tőke a szomszédos országokba? – tette fel a kérdést Inotai András. A legfőbb indíték a piacszerzés, a közvélekedéssel szemben nem a bérköltségek, amelyek egyébként is a költségeknek – a tevékenység jellegétől függően ugyan, de

– kis hányadát teszik ki, hanem a termelési költségek számítanak. A telephelyi feltételek ugyan fontosak, de az adott ország gazdaságpolitikája, a társadalmi környezet, az infrastruktúra is szerepet játszik a befektetési döntésekben. A magyar tőkeexport perspektíváit illetően, miközben Magyarország hosszú távon is tőkeimportőr marad, 2010-ig 11–12 milliárd euró lehet a tőkeexport. Fontos szempont, hogy a tőke-kitelepítés itthon ne vezessen munkanélküliséghez, továbbá óvakodni kell attól, hogy ne a gazdasági megfontolások játsszanak szerepet a tőkekivitelben. Végezetül Inotai András fontosnak tartaná, ha a II. Nemzeti Fejlesztési Tervet a délkelet-európai országokkal is egyeztetnék, ebben az Európai Unió támogatására is számíthatnánk.

BECSKY RÓBERT

OLVASÓLÁMPA

**Berthold Rittberger:
Building Europe's Parliament — Democratic
Representation Beyond the Nation State
(Európa parlamentjének építése — Demokratikus
képviselőt a nemzetállamon túl)**

Oxford University Press, 2005., 234 oldal

Az Európai Parlament nagyon népszerű, gyakran kutatott témának számít, így 2005-ben is több nemzetközileg elismert szakértő foglalkozott könyvben az intézménnyel (így például *Roger Scully*¹ és *Juliet Lodge*²), a tudományos folyóiratokban közölt számtalan elemzésről, tanulmányról nem is szólva. *Berthold Rittberger* nevét azonban érdemes megjegyezni: a fiatal kora ellenére már negyedik kötetét jegyző szerző poszt-doktori ösztöndíjas kutató a Nuffield College-ban (Oxfordi Egyetem), emellett politikatudományt oktat a németországi Kaiserslauterni Egyetemen. Az itt ismertetésre kerülő munkája pedig azzal hívja fel magára a figyelmet, hogy szokatlan perspektívából mutatja be az Európai Parlamentet: alapvető „miért”-ekre keresi a választ, elsősorban arra, minek köszönhető, hogy az Európai Unió alapító atyái egy közös parlament felállításáról határoztak, milyen szerepet szántak ennek az intézménynek és az eredeti elképzelések miként korrelálnak a jogkörok későbbi bővítésével.

Már a bevezetőtől kezdve az együttgondolkodás élményével ajándékozta meg az olvasót az elemzés, kijelentések-

be burkolt izgalmas kérdésekkel keltve fel intellektuális „étvágyunkat”. Rittberger eléri, hogy meglássuk: adva van az ESZAK Közgyűlése, mely – eltérően az Európa Tanács, a Nyugat-Európai Unió vagy a NATO hasonló rendeltetésű szerveitől – erőtlen konzultatív fórumként működik, hogy aztán szűk harmincöt év elteltével, az Egységes Európai Okmány hatálybalépését követően egyes elemzők a világ egyik legnagyobb hatalmú választott testületének nyilvánítsák. Ráadásul az Európai Parlament ellenőrző, (társ)jogalkotói és költségvetési jogosítványai sokkal inkább a nemzeti parlamentekre emlékeztet, mintsem nemzetközi testvérintézményeire. Sőt, bizonyos szempontból sikeresebb – demokratikusabb – működési feltételekkel bír a tagállami törvényhozásoknál: egyrészt, mert független a végrehajtó hatalomtól, másrészt, mivel nincs olyan pártja, mely domináns többséggel rendelkezne.

Könyvének első, nemes egyszerűséggel „*Elmélet*” címet viselő részében Rittberger konkretizálja meglátásait. Nemcsak szakterületei – az Európai Unió alkotmánypolitikája, a demokráciaelmé-

1 Roger Scully: *Becoming Europeans – Attitudes, Roles and Socialization in the European Parliament*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

2 Juliet Lodge (ed.): *The 2004 Elections to the European Parliament – EU Election Studies*, New York, Palgrave Macmillan, 2005.

let, a nemzetközi kormányzás intézményelméleti modellje és az összehasonlító politika – érett szintézisének lehetünk tanúi a tudományos módszertan szögmérőjének és vonalzójának segítségével megkomponált fejezetekben (a hipotézisállítást követő precíz és részletes levezetést sohasem mulasztja el a szerző a következtetések összefoglalásával lezárni), de hozzáértő, kritikai változtatást kapunk a modern politológia valamennyi releváns eredményéből.

Ha elfogadjuk, hogy a lényeges új teljesítményekhez magabiztos tettek is szükségesek, nem tűnik túlzásnak, amikor Rittberger kijelenti, hogy a jelenleg rendelkezésre álló elméletek egyike sem ad kielégítő magyarázatot az Európai Parlament létének okára és hatáskörökkel történő felruházására. Ő személy szerint a szuverenitás uniós szintre delegálását tartja a helyes kiindulópontnak, különös tekintettel a minősített többségű szavazás bevezetésére az Európai Unió Tanácsában.

Mi az a „vegyi” környezet, feltételrendszer, ahol a parlament-típusú intézmények megjelenhetnek és megerősödhetnek a nemzetközi szervezetek szférájában? Mindenekelőtt elengedhetetlen, hogy a politikai elit (a döntéshozói jogkör letéteményeseinek köre) észlelje a demokratikus deficit jelenségét, és egyúttal szükségesnek tartsa, hogy aktívan reagáljon erre a felismerésre. Csak hogy egyrészt a tagállamok vezető döntéshozói különbözőképpen érzékelik a demokratikus válságtüneteket, másrészt az orvoslás módját is koncepcionálisan eltérően látják. A föderális berendezkedés hívei – kivételesen – a kormányközi struktúra zászlóvivőivel karöltve azt hangsúlyozzák, hogy az ún. eljárási legi-

timációt kell előtérbe helyezni, azaz a közösségi intézmények ellenőrzése élvez prioritást a hagyományos érdekképviselő csatornáinak újrafogalmazásánál, az átláthatóság biztosításának megoldásában és a nemzeti törvényhozó testületek gyengülő befolyásának kezelése során. De itt véget is ér az egyetértés, mert míg a föderalisták a szuverenitás megosztásával és az Európai Parlament megerősítésével védekeznének, kormányközi felfogásban a nemzetszuverenitás egységes és sérthetetlen, ezért megfelelő belpolitikai eszközökkel kell fellépni a fentebb említett negatív hatások ellen, jelesül a tagállami parlamentek felülvizsgálati (scrutiny) jogköreinek kiterjesztésével. Az EU-t gazdasági közösségként interpretáló aktorok végezetül mind a demokratikus deficit mibenlétét, mind a probléma megoldását a gazdasági hasznosság szemszögéből vizsgálják és értelmezik, melynek az a meghökkentő következtetése, hogy a tagországok mint racionális szerződő felek a közös piaci gazdaság hatékony működését és hasznait önmagában kellő legitimitációs garanciának tekintik – vagyis a legitimitást túlnyomórészt egy tartalmi, az együttműködés céljait igazoló konzekvencialista logika alapján felfogva határozzák meg, ahol szükségtelen bármiféle szupranacionális intézményt fenntartani.

Rittberger ezzel a gondolattal tér át a második nagy szerkezeti egység („Gyakorlat”) taglalására, ahol főként elsődleges forrásokból származó empirikus példákkal támasztja alá tanait. Műve egyik legnagyobb – a címből talán nem nyilvánvaló – értékének tartom az innen kiinduló integrációtörténeti elemzést, ahol imponáló háttértudásról és absztrakciós képességről árulkodó lendülettel

vázolja fel, milyen nekiindulások és megtorpanások közepette határoztak Nyugat-Európa államai az együttműködés egy merőben új formájáról, az Európai Szén- és Acélközösség felállításáról a második világháborút követően. Németország a föderális államkoncepciót támogatta, így már a történet hajnalán erős Európai Parlamentet („Montan-Kongress”) akart, valódi nyomatékka. Franciaországban is az intézményi egyensúly biztosítása került előtérbe, a Főhatóság (és közvetve az esetleges német hatalmi törekvések) szoros ellenőrzése végett. Ezzel szemben sem Hollandiának, sem Belgiumnak nem volt elfogadható egy erős jogalkotói hatalom felállítása, mely potenciálisan veszélyeztette volna belpolitikai céljait (például a hollandok országuk újjáépítésére hivatkozva mestersegesen alacsony szinten tartották a munkabérekét). Mindamelllett a Benelux államok belátták a kizárólag ellenőrző és egyeztető szerepet betöltő parlament mellett szóló érveket.

Remekül illusztrálja a könyv, hogy milyen tudatos döntések, kompromisszumok és történelmi véletlenek mentén alakult az Európai Parlament további sorsa. Nagy dilemma volt az 1970-es Luxemburgi Szerződést megelőzően, vajon ha a költségvetési szavazásba érdemi szereplőként vonják be az EP-t, nem fogja-e visszaélészerűen gyakorolni jogait annak érdekében, hogy további hatásköröket szerezzen. De mivel a nemzeti parlamentektől a közös források rendszerének megteremtésével kardinális parlamenti jogkör, a büdzsé kidolgozása került (részben) a közösségi intézmények fennhatósága alá, ismét az ellenőrzés hatékonysága felett érzett

aggodalom kerekedett felül. Ha már a tagállami parlamenteknél tartunk, Rittberger nem mellőzi annak megválaszolását, miért kellett nemzetek feletti szintre utalni a demokratikus deficit megoldását, miért zajlott párhuzamosan az Európai Parlament izmosodása mellett a nemzeti parlamenteket sújtó deparlamentarizáció. Frappáns a következtetés: egyszerűen a pontosabban, körülírtabban meghatározott legitimációs stratégia (specifitás), valamint létező normakörnyezettel való koherencia az Európai Parlament fejlődésének kedvezett; a tagállami törvényhozók sokáig nem tudták egyértelműen felmérni, milyen szerepváltozást okoz majd számukra a minősített többségű döntéshozatal bevezetése, és öndefiníciójukat sem alkották meg uniós szereplőként, egészen addig, míg jogköreik feltűnően nagy része nem vált EU-hatáskörre – ekkor már az alapszerződésekben (és hatványozottan az Európai Unió ratifikálásra váró Alkotmányában) is markánsabban jelenik meg a nemzeti parlamentek részvételének szabályozása, tehát a koherencia is teljesül.

Berthold Rittberger kiváló munkája akár tankönyvként is használható, laikusok számára is közérthetően és didaktikusan ábrázolja Európa izgalmas építkezését, különös tekintettel az Európai Parlament fejlődésére. Már csak a jó kérdések miatt is érdemes kezünkbe venni művét, de a német alapossággal és oxfordi retorikával kidolgozott válaszok is meggyőzőek, és jól modellezik általánosságban a nemzetközi szervezetek evolúcióját.

MÉSZÁROS ANDREA

Szemelvények a nemzetközi sajtóból

Les Échos

Hogyan tud a baloldal új lendületet adni az európai építkezésnek?

Hat európai közéleti személyiség, Dominique Strauss-Kahn, Massimo d'Alema, Anna Diamantopoulou, Göncz Kinga, Bruno Liebhberg és Diego Lopez Garrido a francia gazdasági napilapban megjelent közös cikkében vázolta elképzeléseit az európai együttműködés feladatairól, jövőjéről és benne a baloldal szerepvállalásának fontosságáról.

A francia és holland „nem” óta Európa megfeneklett. A politikusok dolga, hogy a válság ne káros, hanem üdvöztető legyen. Azoktól a kormányoktól, amelyek többségükben elégedettek az alkotmányos megállapodás balsikerével, nem várható, hogy újraindítsák az ügyet. Erre a progresszív baloldal alkalmas, amelynek politikai programjában Európa ügye központi helyet foglal el. Ez a mi történelmi felelősségünk.

Az Alkotmány számos tagország általi jóváhagyását figyelembe véve, megvan bennünk a szándék, hogy levonjuk a populista „nem”-ből, és szélesebb értelemben Európa saját maga által létrehozott, egyre növekvő kórijából adódó következtetéseket. Az európai polgárok három pontot kritizálnak, amelyek mindegyike válaszra vár.

Az első kritika: Európa nem hatékony. A polgároknak úgy tűnik, hogy Európa saját kompetenciáját, a gazdasá-

got tekintve futott zátonyra. Igazuk van. Az 1990-es évek közepétől az Unió a világnak az az övezete, ahol a növekedés a leggyengébb. Utolérnek bennünket a feltörekvő országok, maga mögött hagy az Egyesült Államok. Ameddig Európa gyengélkedik, a polgárok elutasítják az európai ház építését. Azért mégiscsak létezik egy európai növekedési terv, amely széles körű egyetértésnek örvend. Ennek részét képezi a lisszaboni stratégia elnevezésű strukturális program is: a tegnapi ipari gazdaság átvezetése a jövő gazdaságába, a kutatásba, a felsőoktatásba, az innovációba, az infrastruktúrába való erőteljes beruházással. Ide tartozik egy makrogazdasági program is: az euróövezet irányítása. Létrehoztunk egy integrált gazdasági övezetet, de azt nem irányítjuk, s nem aknázzuk ki a lehetőségeit.

A terv kész, de eszközök híján nem alkalmazzuk. Az európai gazdaság egy meg nem valósult terv, egy megfeneklett hajó. Ahhoz, hogy tovább ússzon, jogalkotási, költségvetési, intézményi kompetenciákkal kell felszerelnünk, ezzel tudja a saját növekedési programját elindítani. Ez alatt értendő egy „növekedési Miniszteri Tanács” létrehozása, amely – a jövő prioritásai érdekében – többséggel dönthet a szükséges törvényekről és az Unió költségvetésének megemeléséről, alapos átalakításáról, valamint az Eurocsoport (az euróövezet pénzügyminisztereinek találkozója) intézményesítése annak érdekében, hogy a gazdaságpolitikát, nevezetesen a költségvetési és

fiskális politikát hatékonyan koordinálhassák.

A második kritika: Európa nem kellően protekcionista. A polgárok igénylik az európai protekcionizmust, ez felel meg a közösségi értékeknek, mert szükségük van a támogatásra, hogy sikeresek lehessenek az egyre globalizáltabb, egyre változékonyabb és sérülékenyebb világban. Ezzel szemben egyre inkább az az érzésük, hogy Európa, ahelyett, hogy menedéket nyújtana a globalizáció ellen, esetenként annak a trójai falova. Ez a helyzet nem tolerálható. Európának az európaiak várakozásainak kell megfelelnie, csak neki van kellő kritikai ereje, hogy a globalizáció újszerű kockázatait kivédje. Ezért kell az európai programnak kiterjednie a polgárok védelmére, szociális, környezetvédelmi és biztonsági értelemben egyaránt. Fel kell építenünk a 21. századi gondoskodó Európát, amely az egyenlőséget és a védelmet nyújtja.

A szociális területen három fontos javaslatot fogalmazzunk meg: európai minimálbért, amely biztosítja a minimális megélhetést az európai polgároknak; szakmai társadalombiztosítást mint első európai szociális jogot, amely az új globális kapitalizmus által okozott szakmai törésekkel szemben biztonságot ad a munkavállalóknak; egy kisgyermek nevelésére létrehozott támogatási alapot, amely minden polgár számára biztosítja a „tudástőkét”, amire a tudásra épülő gazdaságban szükség van. Az igazságügy és a belügy területén már nem gondolhatjuk, hogy optimális módon küzdhetünk a szervezett bűnözés és a terrorizmus ellen, vagy már hatékonyan megvédhetjük külső határainkat anélkül, hogy a nemzeti előjogok szűk körét túl-

lépve az intézményeket megerősítenénk. Ettől függ polgáraink szabadsága, biztonsága és jogai, illetve maga az európai állampolgárság tétele.

A harmadik kritika: Európának nincs demokratikus legitimitása. Az állampolgároknak az az érzésük, hogy nincs hatásuk az európai döntéshozatalra. Azt akarják, hogy Európa velük, és ne nélkülük, s főképp ne ellenük épüljön. A különbség egy erős politikai tartalommal rendelkező Európa és egy gyenge demokratikus jogalap között tarthatatlan. A lehető leghatározottabban növeljük az európai demokráciát. Ennek részét képezi egy intézményi reform is. Az egyik legfontosabb kérdés a Bizottság átalakítása az Unió valódi demokratikus végrehajtó testületévé, amit a Parlament választ, amit a választott politikai többség képez, és így az állampolgároknak felelősséggel tartozik.

De az intézmények a kérdésnek csak az egyik oldalát jelzik. Megnyilvánulnak, de az állampolgárok nem figyelnek rájuk – sőt, éppen ellenkezőleg. Európában hiányzik egy demokratikus tér, ami az európai közéletet mozgatná, ami összekötné az állampolgárokat és az intézményeket. Néhány kulcsfontosságú reform hozzájárulhatna ennek kialakulásához. Először helyezzük az európai választások központjába a Bizottság elnökének megválasztását. Ennek súlya: a kormányfő kijelölése minden törvényhozási folyamat legfontosabb politikai tétje. Ezután az európai képviselők közül válasszák meg a főbiztosokat: ez növelné az európai választások vonzerejét a politikai felelősségvállalók felé. További reform: az európai parlamenti helyek egy kis részét, mintegy 20 százalékot, tartsunk fenn a páneurópai listán

bejutott képviselőknek, ez elősegítené az európai vitát, és elhatárolná a választásokat a nemzeti választásokról. Végül pedig az európai választások eredményeinek egyesített kihirdetése, ami a szavazás európai olvasatát indukálná, a nemzeti olvasat helyett.

Marad az állampolgárság kérdése. Ez az egyik legfőbb politikai tanulsága az Európai Alkotmánnyal kapcsolatos tapasztalatoknak: ha meg akarjuk valósítani Európát, európaiakra van szükségünk. Az európai tudat kialakulását számos kezdeményezés segítheti elő.

Javasoljuk például az Erasmus-program általánossá tételét, az európai történelem, kultúrák és intézmények oktatását a középiskolákban, egy második európai nyelv kötelező oktatását az elemi iskolától kezdve, megnövelt pénzügyi támogatást az európai kulturális alkotások létrehozására; egy nagy, európai célú, közszolgálati, audiovizuális médium létrehozását, illetve minden tagállamban európai témájú vitafórum felállítását.

Csináljunk az európai gazdaságból sikertörténetet! Építsük fel a gondoskodó Európát, amely egyenlővé tesz és óv, kapjon erőre az európai demokrácia! Ezek a fő irányvonalai az európai ház építésének újraindításával kapcsolatos kezdeményezésünknek, amelyet „think-tank”-ek által biztosított elemzői keretekben dolgoztunk ki. Az európai szocialisták pártjának és minden haladó erőnek az a feladata, hogy magukévá tegyék ezeket a politikai prioritásokat.

(Dominique Strauss-Kahn képviselő – PS – és a d'A Gauche en Europe alapítója. Massimo d'Alema volt olasz miniszterelnök, a d'Italiani Europei társelnöke. Anna Diamantopoulou görög képviselő, volt

európai biztos. Göncz Kinga Magyarország ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi minisztere. Bruno Liebhager a de Gauche réformiste européenne – európai reformbaloldal – elnöke Belgiumban. Diego Lopez Garrido képviselő, a spanyol parlament szocialista csoportjának szóvivője.)

www.lesechos.fr

The Egyptian Gazette

Április 9-re tűzték ki a magyar választásokat

A kairói kormányhoz közel álló, angol nyelvű politikai napilapot főleg Egyiptomban működő külföldi vállalatok vezetői járatják. Az újság a Reuters hírigyűjtemény jelentése alapján közzétette összefoglalót a magyar választások előzményeiről.

Magyarországon a kétfordulós parlamenti választásokat április 9-én és 23-án rendezik; a legutóbbi közvélemény-kutatási adatok szerint a kormányzó szocialisták csak orrhosszal vezetnek a jobbközép ellenzéki Fidesz előtt.

„Az Alkotmány alapján ... és az alkotmányos szokások szerint április 9-ére írom ki a 2006-os parlamenti választások első fordulóját” – mondta Sólyom László elnök egy sajtókonferencián. Április 9. a lehető legkorábbi dátum, ami több lehetőséget biztosít a győztesnek arra, hogy az Európai Unió által megszabott határidőre Budapest elkészítse hiteles tervét az euróövezethez történő csatlakozásra.

A legutóbbi, decemberben elvégzett közvélemény-kutatás szerint a kormányzó

szocialisták 29 százalékos támogatással vezetnek; az ellenzéki jobbközép Fidesz 28-os támogatást élvez, de a választók mintegy 40 százaléka még határozatlan.

1990, az első kommunizmus utáni szabad választás óta egyetlen magyar kormánynak sem sikerült két egymást követő ciklusban hatalmon maradnia. Mind a két fő párt gazdasági kérdésekkel, adócsökkentés-ígéretessel, a szegényeknek több jóléti juttatással kampányol, annak ellenére, hogy az Európai Bizottság ismételt felszólította az országot, hogy csökkentse kiadásait, az euróövezetbe történő belépés érdekében.

Magyarország költségvetési hiánya a GDP 6,1 százaléka, ami a 25 tagú EU-ban a legnagyobb, az ország gazdasági nagyságához viszonyítva, és a szocialisták által vezetett kormányzás minden egyes évében jelentős túlköltekezésre került sor.

Orbán Viktor Fidesz-vezér egy interjúban azt ígérte, hogy a személyi jövedelemadót a felső sávban a jelenlegi 36 százalékról 15 és 20 százalék közé, az alsó sávban pedig 18 százalékról 13-ra csökkenti, azt állítva, hogy a gyors adó csökkentés segíti a növekedést és a jövedelmeket. „Mennél rosszabb a (költségvetési) helyzet, annál több adócsökkentést kell bevezetni” – mondta a Figyelő című üzleti hetilapnak.

www.algomhuria.net.eg/gazette

NRC Handelsblad

Magyar agancsok a holland kandallók felett

A tekintélyes holland gazdaságpolitikai lapban jelent meg a fenti címmel és „Zavartalan vadászat a legszebb vadakra

Európa hátsó kertjében” alcímmel Tijn Sadée tudósítása Szirákról. A holland vadászok számára igazi álm Magyarorszag – írja bevezetőjében a szerző.

A mindössze tízmillió lakossal és Hollandiánál négyszer nagyobb területtel Magyarország ritkán lakott, gazdag flórával és faunával rendelkező ország. Rendkívül magas az őzbakok száma, 250 ezer példány, de az ország gazdag szarvasokban, muflonokban, vadkanokban és fácánokban is. Néhány régióban problémákat is okoz a sok vad, amelyek szőlőtőkét és gyümölcsfákat károsítanak meg. Magyarország számára ezért – a vadállományt koordináló Földművelésügyi Minisztérium szerint – szükséges eszköz a vadászat.

Az elmúlt tíz évben a külföldi vadászok is felfedezték Magyarországot. Az amerikai és nyugat-európai vadászok megjelenése azonban egyben ki is élezte a helyzetet.

A külföldi vadászokat kísérő Fehér József hivatásos vadász örül a nyugati érdeklődésnek. „Minél többen vannak, annál jobb” – mondta el az újságírónak. Véleménye szerint a vadászat a megfelelő eszköz arra, hogy löketet adjanak a turizmusnak.

Ezzel szemben a sziráki kastély melletti kocsmá magyar vendégei úgy gondolják, hogy a pénzes nyugati vendégek a legszebb fácánokat lövik ki előlük.

A sziráki kastély étlapján igazi csemegének számít a fűrj, amely egyébként védett madár Magyarországon, de ez nem tartja vissza a külföldi vadászokat attól, hogy kilőjék őket. Főleg az olaszok jöttek az utóbbi években Magyarországra, illegális fűrjvadászatra, amely nagy felbolydulást okozott a környe-

zetvédők körében. Betiltották a fürjvadászatot, így az olaszok most Szerbia-Montenegróba tértek át, ahol a fürj nem védett.

A szabályok áthágása azonban kivételnek számít. „A magyar vadász kultúrában nagyon fontos a tradíció és az etika” – mondta el Stefan Crone holland vadász-közvetítő, aki Kelet-Európába szervez vadászatonkat. Crone kifejtette, hogy a magyar vadásztörvény a német jogalkotás másolata. Véleménye szerint jól működik a szabályozás, amely mellett a vadállomány stabilan tartása érdekében évente határozzák meg a kilőhető állatok számát.

Az elmúlt időszakban azonban Crone inkább Lengyelországba vitt gyakrabban csoportokat. „Magyarország relatíve drágább lett a nyugati vadászok számára. Lengyelország ellenben olcsóbb. Amint fellendül a gazdaság, Magyarország ismét a listák élére kerül: ott találhatók meg ugyanis a legjobb minőségű trófeák”.

Egy tízkiós agancs ötezer euróba kerül – tudta meg az újságíró a vadászturizmusra specializálódó egyik magyar vadásztársaság, a Diana Hunts árlistájából. Ez a vadásztársaság szállással és négynapos vadászattal egybekötött all-in áron ajánl vadászatonkat az érdeklődőknek.

„Sok kereskedelmi klub nem tartja kellően tiszteletben a vadásztradíciókat” – mondta el Fehér, akinek véleménye szerint a vadászathoz értők csakis igazi vadász kíséretében vadásznak. Fehér évek óta vadászik Szirák környékén, ahol november végén halálos kimenetellel végződött egy vadászaton. A szocialista parlamenti képviselő, Urbán Árpád családjával vadászott vaddisznóra, amikor

testvére halálosan eltalálta. Nagy köd volt aznap, és a vadkan a középutat választotta, melynek következtében Urbán és testvére szembe találták magukat egymással. „Klasszikus vadásztragédia, egy szomorú történet ez. Évek óta vadásztam Urbánnal. Rendes ember volt, még ha a szocialistákhoz tartozott is” – mondta Fehér.

www.nrchandelblad.nl

Krónika

Fokozott környezetvédelem a Kárpát-régióban

Magyarország ratifikálta, s ennek nyomán életbe lépett ENSZ-projektről számolt be a Kolozsváron megjelenő erdélyi magyar nyelvű napilap.

Életbe lépett a Kárpátok természetvédelmére vonatkozó, 2003-ban aláírt egyezmény, miután a hét érintett ország közül Magyarország negyedikként ratifikálta a szerződést. Az Egyesült Nemzetek Szövetsége (ENSZ) által kezdeményezett projekt célkitűzései között szerepel egyrészt a Kárpátok állat- és növényvilágának védelme, másrészt pedig a környezetkímélő erdőkitermelés, bányászat és turizmus támogatása. Klaus Töpfer, az ENSZ környezetvédelmi programjaiért felelős igazgatója szerint az egyezmény elsődleges célja, hogy az országok gazdasági fejlődését segítse – figyelembe véve azonban a környezetkímélés fontosságát. A fokozott természetvédelem azért is szükséges, mert a Kárpát-régióban található Európa legnagyobb tiszta erdőállománya, amely egy-

ben a barnamedvék, farkasok, sasok, bölények, hiúzok élettere is, ugyanakkor mintegy kétszáz egyedi növényfaj is megtalálható itt.

Lengyelország, Szerbia és Románia még nem hagyta jóvá a 2003-ban aláírt egyezményt, ennek ellenére az érvénybe lépett, mert már négy ország ratifikálta: Magyarországon kívül Szlovákia, Ukrajna és Csehország. A közeljövőben hasonló megállapodásokat szeretnének más hegyláncok esetében is, így a Kaukázus, az Andok és a Himalája térségében – idézi az ENSZ közleményét az újság.

www.kronika.ro

The Economist

A haldokló hal úszik a vízben

Az oroszok fenyegetőnek vélik a nemzeti kisebbségeiknek juttatott külső támogatást – szögezi le a tekintélyes angol nyelvű világglap abban a cikkében, amelyben átfogó képet fest az egykori Szovjetunióban élő finnugor népek helyzetéről.

Ha zavarba akarunk hozni egy finnt, és fel akarunk dühíteni egy oroszot, emeljük vodkás poharunkat, s mondjuk: „Suuri Suomi – Uraliin astil!”. Ez azt jelenti „Az urali és azon túli nagyobb Finnországra”. Ez elképesztően és egy kicsit hóbortosan hangzik. Azonban valaha valóságos geopolitika volt. Oroszországot a cári birodalom végnapjaiban felkorbácsoló nacionalista agitáció lengte be a kisebbségek körében, amelyek közül sok kötődött etnikailag Finnországhoz.

Maguknak a finneknek sikerült „lelépniük”. Rokonnépeik – a komi, mari, udmurt és a hasonló nemzetiségek – csak rövid ideig reménykedhettek. Oroszország közepén 1917–18-ban létezett egy nagy ország, amit Idel-Uralnak hívtak (szó szerint Volga-Uralt jelent), ez az adott területen egyesítette a finnugorokat (az ugorok távoli rokonságban állnak Magyarországgal) és a türk népeket. Amikor 1918 végén ezt a bolsevikok felszámolták, elmenekült külügyminiszterük, Sadri Maqsudí Arsal meleg fogadtásban részesült először Finnországban, majd Észtországban.

A szellem ismét kísért – legalábbis az orosz rémálmokban. Vlagyiszlav Szurkov, Vlagyimir Putyin tanácsadója szerint Finnországnak, Észtországnak és az Európai Uniónak létezik egy „előre megfontolt cselekvési terve” az elégedetlenség felszítására. A nacionalistább lapoknak szaftos történetei vannak olyan nyugatiakról, akik Oroszország szétrombolására szövetkeznek. Miután Putyin nemrégiben kijelentette, hogy a külföldiek által pénzelt csoportokat az orosz biztonsági szerveknek alaposan meg kell vizsgálniuk, a news12.ru internetes oldal – amely szoros kapcsolatokat ápol az orosz hatóságokkal – bejelentette, hogy a marik érdekében nyomásgyakorló csoportokat tovább vizsgálják majd (az oldal az „észti nacionalistákat” vádolta azzal, hogy a párizsi zavargásokat pénzelik).

Mégis, a finnugor tengely a világpolitikában inkább érdekességnek, mintsem összeesküvésnek tűnik. A finnek és az észtek közel állnak egymáshoz (a nyelvük annyira hasonlít egymásra, mint az olasz és a spanyol), Magyarországhoz fűződő kapcsolatuk főként érzelmi jelle-

gú. Közös nyelvi gyökerük igen távoli. A vicc szerint a vándorló finnugor ősapák találtak egy útjelző táblát a sztyeppén „Civilizáció arra” felirattal. Azok, akik nem tudtak olvasni, észak felé fordultak, és ők lettek a finnek. Azok, akik tudtak, tovább mentek Közép-Európába, és ők lettek a magyarok. (A finnek a viccet fordítva mesélik.)

Ma a kapcsolat lazának tűnik. A nyelvészek mintegy 200 közös gyökerű szóra akadtak a három fő finnugor nyelvben. Ezekből 55 a halászatra utal, további 15 a rénszarvassal kapcsolatos; csak három utal kereskedelemre. Egy észti filológus, Mall Hellam, csak egy, mindegyik nép számára érthető mondatot tudott összeállítani: „eleven hal úszik a víz alatt” (észtiül: elav kala ujub vee all, finnül: elävä kala ui veden alla).

Magyarország részvétele igen csekély a finnugor mozgalomban. Az ország bal-közép vezetése jó kapcsolatot ápol Oroszországgal, s nem áll szándékában belekeveredni olyasmibe, amire az orosz-fóbiás északi rokonok perpatvaraként tekintenek. A közép-orosz régiókban azonban a keményen elnyomott finnugor kisebbségek, mint a mari, a komi és az udmurt népcsoport több aggodalomra ad okot. Számukra az államiságát visszanyert Észtország maga a csoda, és Finnország a vágyott szuperhatalom. A oroszországi kisebbségi finnugor nyelvek kihalóban vannak, főként vidéken beszélik az idős emberek, s rajtuk kívül egy maroknyi értelmiségi. Kevés a könyv, az újság, a rádió- vagy TV-program, s csekély az anyanyelvi oktatás. Az orosz határozza meg a kultúrát és a civilizációt; a helyi tájszólás sokak számára haszontalan paraszti blabla.

Ez lett volna Észtország sorsa is, ha a Szovjetunió össze nem omlik 1991-ben. Az észtek jó úton haladtak afelé, hogy saját országukban kisebbséggé váljanak, „hála” a birodalom más részeiből beáramló orosz anyanyelvűeknek; az orosz nyelv használata gyorsan nőtt az oktatásban.

Elszánt finnugor aktivisták szerint az orosz nyelvi sovinizmus csak része valami még rosszabbnak. Az „Erza nyelv megmentéséért Alapítvány” folyamodványa Közép-Oroszországban, a Mordvin Köztársaságban élő népéről úgy ír, hogy „helyzetük kritikus, mi több reménytelen” az oktatási rendszer és a köz-média orosz-centrikussága miatt. A „birodalmi agresszió” a kisebbségi népcsoportok lélekszámának drámai zuhanásához vezetett – írja, s a helyi és szövetségi hatóságokat „genocídiummal” vádolja.

Kemény téma – de az igaz, hogy Oroszország száz apró kisebbségi nyelv közül sok kihalóban van. Ilyen például a sor, egy Dél-Oroszországban lévő türk és finn gyökerű nyelv, amit mindössze tízezer, főként idős ember beszél. Genagyij Kosztocsakov – a maroknyi sor-specialista tudós egyike – verseskönyve az alábbi címet viseli: „Én vagyok az utolsó sor költő”. Bizonyos értelemben még ez is irigylésre méltó. A votják nyelvet, az észti közeli rokonát, csak húsz ember beszéli Északnyugat-Oroszország néhány falujában.

A nyüzsgő Tallinn egy magyar éttermében üldögélve Andres Heinapuu, egy vezető észti finnugor tudós (aki a votják nyelvet öt nap alatt megtanulta) lehangoló képet fest az orosz tartományok apatikus, ellenséges és nemtörődöm hivatalosságairól. Csak Mariföldön tettek erőfeszítést a hatóságok arra, hogy a

szovjet idők utáni kezdeti években a két-nyelvűséget megteremtették, és most még az is a visszájára fordult. A köztársaság vezetői megszabadultak a mari hivatalnokoktól és erősen csökkentették a mari nyelvet a médiában és az oktatásban. A mari aktivistákat megverték és gyanítható, hogy egyikük ebbe belehalt.

Ami még rosszabb, a finnugor kisebbségek nem olyan erőteljesek, mint a türkök, mondja Heinapuu. „A finnugor karakter más – mi inkább elfutunk”. Van olyan helyek, mint például a Tatár Köztársaság, ahol a türk kisebbségi identitást erősíti az iszlám, azonban a finnugor tradíció, s helyenként a jelenlegi gyakorlat is, pogány. Mariföld és Udmurt Köztársaság valószínűleg az egyedüli helyek Európában, ahol a sámánizmus (a természetimádás) még mindig egy autentikus, szervezett vallás, ahol a házasságokat a szent ligetekben kötik.

Akkor hát mit lehet tenni? Az orosz állam összeomlását, vagy bármilyen észak-stílusú függetlenséget várni reménytelen: Oroszország minden finnugor területen az indoeurópaiak vannak többségben. A Mordvin Köztársaságban például az erzák és a rokon moksák együtt is csak a népesség kevesebb, mint a harmadát teszik ki.

Tehát a túlélés a legfontosabb feladat. Heinapuu és kollégái igyekeznek a rokon népek nyelvét és kultúráját erősíteni és az orosz sovinizmust kimutatni. Az első a nehéz. A finnugor mozgalom kétszobás világszékhelyén, Tallinnban, Heinapuu büszkén mutat egy polcnyi mari és más nyelven újonnan megjelent verses kötetre. Ez csak csepp a tengerben. „Amire igazán szükségük van, az a 'Da Vinci kód' udmurtul” – panaszkodik bánatosan egy kollégája.

Ígéretesebb elképzelés, hogy Oroszország finnugor területeiről vigyenek Észtországba diákokat tanulni. Ez a kezdeményezés, a „Rokon népek program”, 1999-ben indult azzal a céllal, hogy szakembereket, diákokat ismertessen meg a nyugati társadalommal és erősítse erkölcsi tartásukat.

Sajnos nem így sikerült. A mintegy 100 diák fele úgy döntött, hogy ott is marad. „Életükben először éltek városban. Túlságosan jól alkalmazkodtak, és akik hazatértek, nehezen illeszkedtek vissza az orosz életbe” – mondja Heinapuu. A hangsúlyt most az egyetemi képzésre fektetjük. A hallgatói programra rendelkezésre álló pénz csekély: csak hárommillió észt korona (230 ezer dollár). A gazdag Finnország csak egy kicsivel ad többet, Magyarország szinte semmit.

Csak egy terület marad, ahol a finnugor mozgalom valamelyest sikerre számíthat: a politikusok és aktivisták kezdeményezte propaganda. Májusban az Európai Parlament szavazással elmarasztalta a Mari Köztársaság hatóságait.

Ettől az orosz hatóságok méregbe jöttek, hasonlóképpen egy akadémiai konferenciától is, amit augusztusban a Mari fővárosban, Joskar-Olában rendeztek. A Mari Köztársaság elnöke, egy Kreml-lojalista, Leonyid Markelov, láthatólag életében először szembesült a ténnyel, hogy bizonyos kívülállók – köztük a finnugor országok nagykövetei, politikusai és számos akadémikus – számára nagyon is érdekes mindaz, amit ő furcsa vidéki szokásnak és érthetetlen beszédnek tart.

A konferencia fénypontja egy új, mari nyelvű rádióadó indulása volt, amely nemcsak a kulturális értékőrzők által kedvelt népzene és -költészetet sugá-

rozsa, hanem modern dolgokat, például rap zenét is, mari nyelven.

A nyelvi romlás megállítható. Norvégia például saját északi számi népei nyelvének és kultúrájának támogatására jelentős forrásokat biztosít. Ilyesminek semmi jele Oroszországban, ahol a hatóságok gyanakvással és nemtörődömséggel állnak a kisebbségi nyelvek ügyéhez. A Kreml tiltó rendelkezést hozott, midőn a régi Idel-Ural szíve, a Tatár Köztársaság megpróbálta ismét bevezetni a latin abc-t, amin a helyi türk nyelvet a leglogikusabb írni.

Nehéz összeegyeztetni az aggódó nyelvészek és néprajzkutatók laza mozgalmának csendes tiltakozását azzal az allergikus reakcióval, amit kiváltak. A finnugristák célja, hogy feltartóztassák rokon népeik kihalását, s nem Oroszországot akarják feltördelni. Mégis Oroszország saját birodalmi történelmének kényelmetlen szemüvegén át tekint rájuk, s így logikus az ellenséges reakció.

A Szovjetunió összeomlása – amit Putyin „katasztrófaként” emleget – máig visszhangzik. A régi birodalom legtöbb részén az orosz nyelv és kultúra még mindig orrhosszal vezet. A Kaukázusban, Azerbajdzsánban sikerült, ami Tatár-földön nem: a cirill abc-től megszabadulni. Grúziában, Örményországban az angol vette át az orosz szerepét az elit második nyelveként.

Észtország közreműködése további aggályt jelent. Az oroszok nagyon nem szeretik az észteket gazdasági sikereik, s a történelem során kialakult erős szovjetellenességük miatt, de azért sem, mert arra ösztökélik a szovjet összeomlás után ott maradt oroszokat, hogy tanulják meg az észti nyelvet, és kérjék az észti állampolgárságot. Heinapuu és barátai számára valódi elismerést jelent az orosz ingerültség. Ám rossz azok számára, akiket támogatni igyekeznek.

CONTENTS

| | |
|--|-----|
| There is a Need for Climate Politics – ISTVÁN LÁNG Member of the Academy about the Consequences of Climate Change | 3 |
| FERENC DUDÁS: Some Aspects of Competitiveness of the National Public Administration in the Light of the Latest (European Union) Challenges . . . | 10 |
| PÉTER GYÖRKÖS: Is the Future of the Constitution Treaty the Future of Europe? | 27 |
| ISTVÁN BENCZES: Social Pacts in Europe – Lessons and Options | 34 |
| LÁSZLÓ KEMÉNY: Energetics Problems of Globally Integrated World | 55 |
| ÁDÁM SÁGVÁRI: European Union's Fundamental Rights Agency | 61 |
| KLÁRA SZALAY–ANGÉLA JUHÁSZ-TÓTH: The Control of European Union Decision Making in National Parliaments 2. | 75 |
| JÁNOS KISS: Heves County – What is the Yield of the Union Membership? . . . | 97 |
| Review | |
| ANITA SKRIPECZKY RABINÉ: The Development of Public Health Policy of the European Union Effected by the Increasing Hazard of Biological and Chemical Terror | 110 |
| Current Affairs in the EU | |
| <i>Foreign Affairs Office of the Hungarian Parliament</i> | |
| KATALIN BALÁZS: The Energy Issue and the European Union | 137 |
| <i>Hungarian Central Statistical Office</i> | |
| GERGELY BAKSAY: Consumer Prices in the European Union | 153 |
| Conferences | |
| South-East Europe: Economic Growth and Investment Environment | 165 |
| Book review | |
| Berthold Rittberger: Building Europe's Parliament – Democratic Representation beyond the Nation State | |
| Monitor | 171 |
| English summaries | 181 |

SUMMARIES

THERE IS A NEED FOR CLIMATE POLITICS — ISTVÁN LÁNG MEMBER OF THE ACADEMY ABOUT THE CONSEQUENCES OF CLIMATE CHANGE

The Club of Rome was set up by world famous scientists, entrepreneurs, public figures almost forty years ago in 1968. The non-profit organisation independent of governments published the report focusing on the environment with the title „Limits to Growth” in 1972, a year later we saw the first oil crises justifying the concerns. Since that time many signals indicate the environment hazards humanity faces. Is there any way of protection? István Láng Member of the Academy, prominent expert of environmental sciences is interviewed by our paper.

Between 1984 and 1987 Professor Láng participated the World Commission on Environment and Development (WCE) founded by UNO General Assembly resolution, what became world wide known as Brundtland Commission. The Commission report prepared the 1992 Rio de Janeiro Environment World Conference where professor Láng was member of the Hungarian delegation.

FERENC DUDÁS SOME ASPECTS OF COMPETITIVENESS OF THE NATIONAL PUBLIC ADMINISTRATION IN THE LIGHT OF THE LATEST (EUROPEAN UNION) CHALLENGES

Taking competition measures can not be further delayed as there is an ongoing competition among public administrations of the 25 member states in the increasingly united European Public Administration Area. Only best prepared public administrations may benefit from the financial framework adopted for 2007 – 2013. The enforcement of an overall public administration reform shall govern the measures concerning the regulation and personnel of public administration. The system and organisation may only be redesigned on the grounds of a complex review of the objectives and scope of activity. The necessary staff shall be allocated for the new administrative functions. A consensus shall be reached in order to allow a reform beyond terms of government since a multi-annual work is being launched – says the author of the paper.

PÉTER GYÖRKÖS **IS THE FUTURE OF THE CONSTITUTION TREATY THE FUTURE OF EUROPE?**

As a consequence of the French and Dutch referendum the European Council decided for the suspension of the Constitutional Treaty in June 2005, and launched a so called reflection period to suggest or find solutions. It gave rise to a peculiar European thinking what may bring results to be recognised. There is a lot at stake: are we able to keep together, further enforce and enlarge the European Union or would crisis and general divergence take ground? Currently there are more questions than answers.

ISTVÁN BENCZES **SOCIAL PACTS IN EUROPE – LESSONS AND OPTIONS**

Pressure of globalisation on the one hand and the launch of Economic and Monetary Union on the other hand revived neo-corporatism in most EU member states in the eighties and nineties. Social Pacts embodying formal and informal coordination recorded the common interest of governments, employees and employers: the creation of competitiveness of national economies, the success in the reform of public finances respectively. This may be the first time when labour unions applied the process of bargaining to generate international competitiveness of wages and assure the survival of jobs. The paper gives a review of this process and examines: whether there is any hope that governments and social partners in Hungary and in the Czech Republic support transition to the euro as soon as possible by a credible and overall social pact.

LÁSZLÓ KEMÉNY **ENERGETICS PROBLEMS OF A GLOBALLY INTEGRATED WORLD**

A quality change of energy sources and utilisation is about to take place and the year 2006 may play an eminent role in this respect. It is not by chance that Bush, American and Putyin, Russian presidents published their energy strategies almost at the same time. Their concepts indicated the foreseen end of gas and petroleum age as energy sources and the beginning of a new global competition in the energy market. Reading different scientific papers about the expected energy reserves and alternatives the idea occurs that Russia is about to make a decision of historic importance. The available petroleum and gas reserves shall be used as quickly as possible as new energy sources replace them at a pace what may render them obsolete within a few decades.

ÁDÁM SÁGVÁRI
EUROPEAN UNION FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY

The European Union Fundamental Rights Agency plans to start its activity in 2007 based on the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia. The Constitutional Treaty of the Union signals a commitment to the respect and active protection of human rights by joining to the legal protection system of the Court of Human Rights though more is needed in the course of development and enforcement of the policies of the European Union. Presenting the activity and structure of the Fundamental Rights Agency the author reaches out to its specific role concerning Article 7 of the Treaty on the European Union, its activity concerning third countries, the problem of legal basis, the scope of rights covered by the activity of the Agency as well as its insertion to the already existing system of protection of human rights.

KLÁRA SZALAY—ANGÉLA JUHÁSZ-TÓTH
CONTROL OF THE EUROPEAN UNION DECISION MAKING IN THE NATIONAL PARLIAMENTS 2.

The two-piece series of articles present the control of the European Union decision making exercised by the national parliaments of the ten new member states. The first article was published in the February 2006 issue of the Európai Tükör. Authors of this paper analyse the parliamentary control, the basis and the subject as well as documents of reconciliation procedure. They do not reach out to other forms of parliamentary control (control in connection with the European Council, the annual report, the hearing of candidates), since in those cases documents either do not exist or are not so much emphatic or are integrated to the traditional channels of document management (e.g. annual report). As in the previous article systems of the ten new member states are compared by a detailed presentation of the Hungarian regulation. Wider implications and dilemmas of the European Union decision making control in the system of national parliaments is observed following the presentation of the documents and document management.

JÁNOS KISS
HEVES COUNTY — WHAT IS THE YIELD OF THE UNION MEMBERSHIP?

A snapshot at the beginning of 2006, one and a half year following Hungary's accession to the European Union. Key-words like "learning, deliberate strategic planning, development of international relations "describe the preparation for accession of Heves, one of the smallest counties of Hungary as for its area and population. This is a snapshot of the present; the results achieved so far, what gives ground for pride since the figures are telling. It is also a snapshot of the future

possibilities and objectives ahead of us. Heves County. A Hungarian county in the European Union.

ANITA SKRIPECZKY RABINÉ
DEVELOPMENT OF PUBLIC HEALTH POLICY OF THE EUROPEAN
UNION EFFECTED BY THE INCREASING HAZARD OF BIOLOGICAL AND
CHEMICAL TERROR

The author presents the development of Public Health – Epidemic Affairs of the European Union following the terrorist attack of September 11, 2001 by the analysis of Intra-Community activity, cooperation with partner countries and international organisations what may have and increasing impact on the relevant policies of Member states.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

| | |
|-------------------------|---|
| FERENC DUDÁS | expert of European Law, permanent state secretary of the Ministry of Interior |
| PÉTER GYÖRKÖS | vice president of Office of European Affairs |
| ISTVÁN BENCZES | economist, lecturer, World Economics Department of Budapest Corvinus University |
| LÁSZLÓ KEMÉNY | political scientist |
| ÁDÁM SÁGVÁRI | staff of Ministry of Justice, PhD student of International Law Department Faculty of Public Administration and Law ELTE |
| KLÁRA SZALAY | legal staff of EU Department at the Foreign Affairs Office of the National Assembly |
| ANGÉLA JUHÁSZ-TÓTH | legal staff of EU Affairs Commission of the National Assembly |
| JÁNOS KISS | head of International Relations and Tourism Office of Heves County Municipal Government |
| ANITA SKRIPECZKY RABINÉ | physician of MRE Bethesda Children Hospital, Europe specialist, physician with legal qualification |
| KATALIN BALÁZS | staff of EU Department at the Foreign Affairs Office of the National Assembly |
| GERGELY BAKSAY | economist; staff Information Coordination and Analyst Section of Hungarian Central Statistical Office |
| ANDREA MÉSZÁROS | PhD student, Legal and International Civil Law Department, Public Administration and Law Faculty, Miskolc University |





