

# EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Gángó Gábor: Közép-Európa új identitása ■ Körkérdés az európai parlamenti képviselőkhez ■ Tabajdi Csaba: Az EU és tagállama, Magyarország viszonya a Nyugat-Balkánhoz ■ Szanyi Miklós: Az európai vállalat: működés és környezet ■ Iván Gábor: Felkészülés a magyar elnökségre, az előttünk álló kihívások ■ Deák Péter: Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájának mai dilemmái

# EURÓPAI TÜKÖR

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

**Felelős kiadó:** Vig József

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

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

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

**Terjesztés:** mstramszky@kum.hu

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

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: Omigraf Kft.

Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151



# EURÓPAI TÜKÖR

2007/7-8.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

## Tartalom

GÁNGÓ GÁBOR: Közép-Európa új identitása. . . . .	3
Körkérdés az európai parlamenti képviselőkhöz . . . . .	9
HAMBERGER JUDIT: Lengyelország az Európai Unióban . . . . .	25
SZILÁGYI IMRE: Belpolitika és integráció – A horvátok és az Európai Unió . . .	39
TABAJDI CSABA: Az EU és tagállama, Magyarország viszonya a Nyugat-Balkánhoz. . . . .	48
SZANYI MIKLÓS: Az európai vállalat: működés és környezet . . . . .	59
ŐRY TAMÁS: A közös áfa-rendszer 3. . . . .	75
<b>Magyar EU-elnökség, 2011</b>	
IVÁN GÁBOR: Az elnökségi felkészülés legfontosabb feladatai, az előttünk álló kihívások. . . . .	82
<b>Európai biztonság- és védelmi politika</b>	
DEÁK PÉTER: Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájának mai dilemmái . . . . .	91
<b>Szemle</b>	
SOÓS EDIT–FEJES ZSUZSANNA: A határon átnyúló együttműködések intézményesültsége Magyarországon I. . . . .	104
<b>Uniós aktualitások</b>	
<i>Országgyűlés Külügyi Hivatala</i>	
GYÖRKÖS MARIANNA: Az Európai Védelmi Ügynökség működésének eredményei . . . . .	121
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
SZABÓ ZSUZSANNA: Folyó fizetési mérleg az Európai Unióban, 2002–2006 . .	129
<b>Konferenciák</b>	
JÁNOSI ANDREA–JUHÁSZ ÁGNES–SOLTÉSZ KINGA: Az integráció 50 éve Európában – Magyarország az Európai Unióban. Rendezvénysorozat az európai integráció ötvenedik évfordulójának tiszteletére . . . . .	140
<b>Olvasólámpa</b>	
ANGYAL ZOLTÁN: Koen Lenaerts–Piet Van Nuffel (szerkesztette: Robert Bray): Constitutional Law of the European Union (Az Európai Unió alkotmányjoga). . . . .	146
<b>Monitor</b> . . . . .	149
<b>English summaries</b> . . . . .	155

GÁNGÓ GÁBOR

## Közép-Európa új identitása

*Éleselméjű történészek tények előszámlálásával bizonyították az egységes Közép-Európa eszméjének lehetetlenségét: Miért csak a visegrádi országok tartoznának hozzá? A többi miért nem? Milyen okból volna közelebb Lengyelországhoz Románia, mint Svédország? Mindazonáltal Közép-Európa túléli e csapdakérdéseket, mert a közép-európai értelmiség egy része ellenáll annak, hogy nacionalizmus és globalizmus között válasszon. Közép-Európa eszméje mint metafora meghaladhatatlan és alternatíva nélküli. Norma, de nem a szó politikai értelmében.*

„Csak azokat a dolgokat lehet definiálni, melyeknek nincs történetük”, idézi Oswald Spengler *A Nyugat alkonyában* Friedrich Nietzsche szentenciáját<sup>1</sup>: valóban, maga a kifejezés időbeli meghatározottsága is megakadályoz bennünket abban, hogy többé-kevésbé állandó definícióban rögzítsük Közép-Európa fogalmát.

Mindazonáltal megkülönböztethetünk két értelmezési vonulatot. Az első képviselői szerint Közép-Európa a Duna-medence régióját foglalja magában, míg a másik felfogás, amely a lengyel intellektuális hagyományban eleven, az Oroszország és Németország között húzódó térségre hivatkozik. Az alapvető különbség egyfelől a csehek és a magyarok, illetve másfelől a lengyelek elképzelése között a következő: az előbbieket a Habsburgok egykori birodalmának területét tekintik Közép-Európának, míg az utóbbiak a két nagyhatalom között egészen a balkáni államokig húzódó régiót. Az események a lengyel választást igazolták: Ausztria hátat fordított Közép-Európának, s az Európai Unió a maga láthatárának a Balti-tengertől a Fekete-tengerig való kitágítása mellett döntött.

Közép-Európa „nemzeti” meghatározásainak előszámlálása során szembevetünk, hogy az egyetlen közös dolog ezekben a fogalom normatív jellege. Éppen azért különböznek egymástól, mert minden egyes nemzet a szabadság ideáját a maga történeti hagyományának szótára segítségével fordítja le.

A „Habsburg-felfogást” az irodalomban többek között Milan Kundera képviseli. Közép-Európa e kulturális fogalma az irodalomban, a művészetben a XIX. század vége óta létezik. Elválaszthatatlan volt a Habsburg Birodalom német nyelvű civilizációjától és annak központjától, Béctől. A Monarchia felbomlása után, a kétpólusú világrendszer idején modellként, ideálként, kulturális kódként létezett. Ezt az ideált az értelmiség megpróbálta életben tartani, sőt valamilyen formában (például a visegrádi együttműködéssel) akár életbe is léptetni 1989 után. A közép-európai kultúra (filozófia, kultúrtudomány, szépirodalom, képzőművészet, színház) létfeltétele volt a Kelet és Nyugat közé szorítottság.

<sup>1</sup> Spengler, Oswald, *Der Untergang des Abendlandes*. Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte, München, C. H. Beck, 1990, 206.

Minden kísérlet, amely Közép-Európát területileg akarja definiálni, csakúgy, mint a közép-európai térség többféle kulturális vagy intellektuális meghatározási kísérlete, illúzióknak bizonyult.

Mindenekelőtt vonatkozik ez a kommunikáció pluralitására. Bernard Michel felfogása értelmében Közép-Európa legfőbb jellemző jegye a „jelek megtöbbszöröződése”<sup>2</sup>. Valójában a pluralitás mint a világháborúk előtti társadalmi jelenség szinte teljesen nélkülözte az önreflexiót. A hetvenes és a nyolcvanok évekre, azaz arra az időszakra, amikor az értelmiség kidolgozta Közép-Európa kulturális pluralitásának az elméletét, ez a pluralitás már a múlté volt. E pluralitás megtapasztalása helyett az értelmiség beérte azzal, hogy elméleti leírásával ápolta az emlékezetét. A többnyelvű társadalom, amelyet csupán az irodalmi művek és a történeti visszaemlékezések tanúsága alapján ismerünk, teljesen eltűnt. A jelenségnek számos oka van, és a szovjet korszak következtében, de az 1989-es fordulatok nacionalista velejáróinak révén is, a helyzet csak rosszabbodott. Közismert tény, hogy a szovjet blokkon belüli turizmus gyakorlata csak arra volt jó, hogy eltávolítsa a szomszéd népeket egymástól<sup>3</sup>. Továbbá, a változások óta mindenütt létrejött az új oktatási rendszer, mégpedig az új nacionalizmusok és az Európai Unióval való intézményi összhang kettős követelményének az alapján. E rendszer már kibocsátotta a fiatal diplomások első zreit, akik egy percet sem töltöttek el a régi iskolarendszerben. Az oktatási rendszer maga biztosítja a regionalizmus minden formájának a kizárását. A többnyelvűség a nemzeti kisebbségek nyelvhasználatának jellemzőjévé vált, s ily módon az egyenlőtlen kommunikációs feltételek bizonyítékává lett. A térségre jellemző művészi kifejező formák, a groteszk és az abszurd, amelyek hivatása az volt, hogy kidomborítsák a társadalmi kommunikációs nehézségeit, elvesztették jelentőségüket. Ez a hanyatlás a mély társadalmi változásokat tükrözi, amelyek elvezettek a monolit jelkultúrák megjelenéséhez.

A Bernard Michel által említett második jellemző jegy, vagyis a nacionalizmus és a kozmopolitizmus egymás mellett élése szintén érvényét veszítette<sup>4</sup>. A közép-európai kulturális ábránd s annak föderalisztikus, kommunikatív és számos egyéb vonatkozása – ma már nyilvánvaló – nem vált valóra. A parlamentáris demokrácia nem vetett véget az etnikumok közötti konfliktusoknak, ezzel szemben a többség, emelkedett módon, a demokratikus alkotmányosságra tud hivatkozni<sup>5</sup>. Egyszóval, a multikulturalizmus helyett az új nacionalizmusok születése jött el a térségben.

Jóllehet Közép-Európa identitása negativitás volt, nem önálló létokon alapuló azonosság, a szovjet korszak elmúltával mégsem tűnt el nyomtalanul, hanem lassan új-

2 Michel, Bernard, 'Les continuités culturelles de l'Europe Centrale', in: Gérard Beauprêtre, red., *L'Europe Centrale. Réalité, mythe, enjeu XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Varsovie, Centre de Civilisation Française – Éditions de l'Université de Varsovie, 1991, 194.

3 Kusý, Miroslav, 'We, Central-European East Europeans', in: George Schöpflin–Nancy Wood, eds, *In Search of Central Europe*, London, Polity Press, 1989, 96.

4 Michel, Bernard, 'Les continuités culturelles de l'Europe Centrale', 196.

5 Woroniecki, Aleksander Korybut, 'Mniejszości narodowe w Europie – problem prawny czy polityczny?', in: Ilona Czamański–Witold Szulc, red., *Konteksty konfliktów. Stosunki narodowościowe w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej*. (Balcanica Posnaniensia. Acta et studia XI/XII), Poznań, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, 2001, 8.

jáalakul. Fokozatosan regenerálódik ugyanis a Nyugat és a Kelet két nagy pólusa. A szovjet rendszer összeomlása után több mint tizenöt, az EU-bővítés első köre után két évvel világossá vált, hogy a katonapolitikai és alkotmányos jogharmonizáción és a nemzetközi érdekszövetségen túl a Nyugat értékeinek, kulturális preferenciáinak elsajátítása nem indult meg perifériánkon abban a mértékben, hogy egy-két nemzedéken belül az azonosság tudatformáinak mélyebb átalakulásához vezethetne.

Másfelől az identitását és gazdasági-hatalmi szerepét a megváltozott helyzetben feltaláló Oroszország újra meghatározta önmagát Európa keleti felében. Az ismét felerősödő két pólus között létrejött egy új tranzit-Európa, amely a Kelettől való különbözőséssel és a Nyugattal való (felemás érzésekkel teli) azonosulásvágygal jellemezhető. A térség legalább háromszorosa a korábbi operett-Közép-Európának: a balti államoktól Belorusszián és Ukrajnán, az egykori visegrádi országokon át a két román nyelvű államig, a jugoszláv utódköztársaságokig és Albániáig terjed. Nyilvánvaló, hogy Közép-Európa nem tudott alternatívát kínálni Henry Kissinger forgatókönyvének az Átmeneti Európáról, e sűrű zónáról Németország és Oroszország között<sup>6</sup>. A fejlődés a saját útját követi a NATO és az Európai Unió integrációs folyamatai ellenére.

Közép-Európa jelenlegi állapota bizonytalan és törekeny, amelyben a változások ára a kulturális káosz és a jövőbe vetett bizalom hiánya. Az Európai Unió valamennyi új tagállamának megvan a jó oka amiatt aggódni, hogy az EU jelenlegi határa esetleg tartós demarkációs vonallá válik<sup>7</sup>. Átmeneti Európa jelenlegi fogalma magában foglalja a mozzanatot, hogy folyékony állapotban hagyja Európa keleti határait.

Közép-Európa a szláv kultúrák régiójává lett elsősorban. Az identitáskereső egyik fő szempontjává vált a Nagy Nővérrel, Oroszországgal kialakított bonyolult viszony boncolgatása és megértése. S e viszonyoknak csak egy összetevője a kommunizmus diktatúráinak közös tapasztalata (amely persze ugyancsak óriási különbségeket is mutat). Másfelől a kommunizmus negyven éve beleilleszkedik az orosz elnyomás hosszabb, évszázados történetébe a legnépesebb kultúráknál, a lengyeleknél, ukránoknál, beloruszoknál. Ugyanakkor a politikai küzdelmek, felkelések, forradalmak negativitásán túl értelmezés után kiáltanak a közös nyelvcsaládnak, az irodalmi nyelvek kialakulásának, a kulturális érintkezéseknek, a vallási viszonyoknak szerteágazó kölcsönhatásai, az azonosság-különbözőség összetettebb mintázataival.

A közép-európai népek önazonosságát döntő módon a politikai határokra csak másodlagosan tekintettel levő nyelvi-kulturális azonosságtudat határozza meg<sup>8</sup>. Ez nem csupán a politikai közösségüket csak az 1989-es változások után létrehozó népekre igaz, hanem azokra is, amelyek századokkal korábban elvesztett politikai ön-

6 Parzymies, Stanisław, *Unia Europejska a Europa Środkowa. Polityczne aspekty współpracy*, Warszawa, Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, 1997, 78.

7 Kaźmierkiewicz, Piotr, ed., *The Visegrad States Between Schengen and Neighbourhood*. (Institute of Public Affairs. Migration and Eastern Policy Programme), Warszawa, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, 2005, 9.

8 Burszta, Wojciech Józef–Nowak, Joanna–Wawruch, Krzysztof, 'Od narodu szlacheckiego do państwa narodowego', in: Wojciech Józef Burszta–Joanna Nowak–Krzysztof Wawruch, red., *Polska refleksja nad narodem. Wybór tekstów*, Poznań, Wydawnictwo Poznańskie, 2002, 17.

állóságukhoz csak másodsorban nyúlnak vissza az önmeghatározás során (csehek, lengyelek). Közép-Európa jelenlegi önreflexiója a történelem lomtárába hajítja, a semmiféle további megértésen-elmélkedésen keresztüli megőrzésre nem méltó, avított holmik közé utalja a közép-európai közös államiság minden formáját (Habsburg Birodalom, történelmi Magyarország).

Schöpflin György szerint Közép-Európa kettős küldetése volt az eltávolodás Oroszországtól és az eltávolodás a nacionalizmustól<sup>9</sup>. Egyik terv sem sikerült. Sőt, Oroszország távolodott el nagyon gyorsan Közép-Európától, elértéktelenítve Közép-Európának (Konrád György és mások által 1988-ban megfogalmazott) erőfeszítéseit, hogy megkülönböztesse magát Oroszországtól<sup>10</sup>.

A harmadik faktor, amelyet Bernard Michel megidéz, nem egyéb, mint az értelmiség kivételezett helyzete. Az értelmiség maga is sajátos közép-európai találmány, amely a polgárság pótlékaul szolgált, és mint ilyen, a politikai és társadalmi progresszió letéteményese volt<sup>11</sup>. Az előző két összetevőhöz hasonlóan e harmadik is elvesztette jelentőségét. Közép-Európa országai a Nyugathoz akarnak csatlakozni, és ahelyett, hogy egymás között folytatnának párbeszédet, szinte kizárólag a nyugati országokhoz fordulnak. A közép-európai értelmiségiek belső párbeszéde magára Közép-Európára vonatkozik: magunk vagyunk a magunk társalgási témája. Korántsem kimeríthetetlen tárgy.

De a leginkább csalódást keltő fordulat Közép-Európa eszméjének szempontjából a szakadás a gondolkodó és a döntéshozó elit között<sup>12</sup>. A döntéshozó elit fokozatosan ejtette Közép-Európa gondolatát 1989 után. 1989-ben a bölcsészek fontos emberek voltak: „Ritkaság [...], hogy irodalmi kritikusok vagy szociológusok a politikai szakértők helyében találják magukat”<sup>13</sup>. Sőt, politikai foglyokból lettek államférfiak és államelnökök. Amiből az következik, hogy az értelmiség kulcspozícióban volt, lévén az egyetlen tárgyalópartner a Nyugatnak a posztsovjiet blokkon belül. Ebben az időben elterjedt volt a meggyőződés, hogy Európa fogalma mindenekelőtt kulturális fogalom, az európai tudat foglalata. Ezzel szemben manapság az egyesített Európa fogalma inkább a gazdasági, biztonságpolitikai, katonai doktrínái, törvényhozási és közigazgatási harmonizációt jelenti. Olyan ágazatokét tehát, amelyek meghaladják az ember- és társadalomtudományok művelőinek kompetenciáját, vagyis azokét, akik kidolgozták az egyesített Európáról szóló diskurzust.

Éleselmjű történészek tények előszámolásával bizonyították az egységes Közép-Európa eszméjének lehetetlenségét: Miért csak a viseigrádi országok tartoznának hozzá? A többi miért nem? Milyen okból volna közelebb Lengyelországhoz Romá-

9 Schöpflin, George, 'Central Europe: Definitions Old and New', in: George Schöpflin–Nancy Wood, eds, *In Search of Central Europe*, 27.

10 Rupnik, Jacques, *The Other Europe*, New York, Pantheon Books, 1989, 3.

11 Michel, Bernard, 'Les continuités culturelles de l'Europe Centrale', 193–194.

12 E megkülönböztetéshez l. Orłowski, Hubert, 'Literatur und nationale Identität (heute)', in: Brigit Lermen–Milan Tvrđik, (Hrsg.), *Brücke zu einem vereinten Europa. Literatur, Werte und Europäische Identität*, Prag, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003, 53.

13 Masłowski, Michel, 'Culture et politique en Europe Centre-Est', in: Michel Masłowski, dir., avec la collaboration d'Alexandre Kurc, *L'Europe du milieu*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 1991, 10.

nia, mint Svédország?<sup>14</sup> Mindazonáltal Közép-Európa túléli e csapdakérdéseket, mert a közép-európai értelmiség egy része ellenáll annak, hogy nacionalizmus és globalizmus között válasszon. Közép-Európa eszméje mint metafora meghaladhatatlan és alternatíva nélküli. Norma, de nem a szó politikai értelmében.

A történeti hivatkozások segítségével Közép-Európa eszméje képes egy filozófiában hagyományosan nem bővelkedő térség számára közvetíteni a belátásokat az Ugyanarról és a Másikról, azon belátásokat, amelyeket egyébként a filozófia, különösen a fenomenológia tesz témájává.

Közép-Európa eszméje által, mintegy megjelenítve azt, áttetszik egy olyan közösség képe, amely lehetővé teszi az egyének számára az autentikus létezést. E kép független a ténytől, hogy az előkép (pl. a Habsburg Birodalom) messze volt attól, hogy szabad vagy demokratikus legyen. A szabadságról van szó: a föderalisztikus konnotációk csak származékosak. Nem az emberi jogok doktrínér katalógusáról beszélünk, hanem a személyes élettörténet változatos szituációiban, a szabad választásokban, az interperszonális kommunikáció szabadságában megnyilvánuló heteronómiáról. Közép-Európának nincsen Tocqueville-ja, Locke-ja vagy John Stuart Millje, nincsen Ralph Dahrendorfja vagy Federalistái, akik kidolgozták a szabadság doktrínáját mint heteronómiát a francia, az angol, a német vagy az amerikai nemzetállam polgári társadalmának szövegösszefüggésében. Ám, ezzel szemben, a régiónak megvannak a maga víziói e heteronómiáról, amelyeket az irodalmak és a Közép-Európa eszméjének elkötelezett értelmiségiek által közvetített életformák kanonizálnak.

A filozófiai kultúra felemelkedése gyengíti Közép-Európa eszméjét. A Cseh Köztársaságban vagy Lengyelországban egyre inkább a faktikus Másik Ember filozófiai analízise felé, a határ menti különbségek felé fordulnak, mivel a fenomenológiai hagyomány jól illeszkedik a nemzeti intellektuális hagyományhoz. Nem sajnálandó, hanem elemzendő tény a csehek kihátrálása Közép-Európából. Közép-Európa örökkévalóvá tétele nem érteke az EU-nak: de elsődleges fontosságú, hogy Közép-Európa felbomlása tényleges demokráciáknak és ne nacionalista arroganciának adjon helyet.

Közép-Európa mint metafora felfogása felment bennünket az alól, hogy feltegyük a nyugati szakértők szokásos kérdését, és szkeptikus vagy negatív válaszaink kényszerre alól is: hogy ti. létezik-e Közép-Európa, vagy nem. Közép-Európa fogalmának jelenléte a nyilvános beszédben nemcsak norma, de indikátor is: hiánya a dolgok állásának változását jelzi a szabadság ügyét illetően. Vagy a demokratikus deficitet jelzi (Szlovákiában és Magyarországon), vagy a társadalmi szabadság más alapozása felé való elmozdulást (a Cseh Köztársaságban és Ausztriában). A Kákánia vagy „Európa kicsiben” típusú kultúrszociológiai leírások és filozófiai megragadási kísérletek helyett a faktikus másik ember, a felebarát fenomenójének vizsgálata válik a kiindulóponttá. Azaz: a regionális és „határ menti” különbségek megragadása lesz elsődlegesen fontossá az átfogó elméletek helyett. Két különböző folyamat gyengíti tehát Közép-Európa eszméjét, kölcsönösen felerősítve egymás hatását.

14 Wallerstein, Immanuel, 'La recomposition perpétuelle des frontières culturelles perçues: L'Europe Centrale à l'aune d'aujourd'hui', in: Gérard Beauprêtre, éd., *L'Europe Centrale. Réalité, mythe, enjeu XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, 61–65.

Konrád György klasszikus meghatározása értelmében Közép-Európa az a régió, ahol a francia hagyomány mintájára elképzelt, „hatszögletű” nacionalizmus elképzelhetetlen (15). Lengyel ellenzéki kortársa, Adam Michnik arról ír, hogy a demokratikus ellenzék képviselői nem mérték fel 1989 után annak a mechanizmusnak az erejét, amely beágyazódott a társadalmakba a kommunista diktatúra évtizedeiben: nevezetesen a szabadság elől való menekülés erejét (16).

Úgy tűnik, hogy nemcsak a nacionalizmus esetében, de a szabadság esetében is a regionalizmus eszméje olyan eszközként tűnik fel, amelynek segítségével megkerülhető a szabadság „hatszögletű” felfogása, amely idegen a térségi országok társadalmainak kollektív tudatától. Ebből a nézőpontból Közép-Európa képe eszköz az értelmiség számára, hogy a társadalomhoz forduljon ott, ahol létezik Közép-Európa mint *életforma* történeti tapasztalata. Merthogy Közép-Európa mint a szabadság metaforája egy olyan világra vonatkozik, ahol a szabadság több, mint a mindennapi javak fogyasztói szabadsága, és kevesebb, mint a szabadság filozófiai formája: konzervatív érv a térség liberálisainak kezében.

---

15 Konrád György, 'Van-e még álom Közép-Európáról?', in: Péter Módos, szerk., *Közép-Európai olvasókönyv*, Budapest, Osiris-Közép-európai Kulturális Intézet, 2005, 53.

16 Michnik, Adam, 'Egy megtért ellenzéki vallomása', in: Péter Módos, szerk., *Közép-Európai olvasókönyv*, 289.

## Körkérdés az európai parlamenti képviselőkhez

*A hazai közvélemény-kutatásokban gyakran merül fel, hogy az Európai Parlament, benne a magyar uniós képviselők munkája átláthatatlan, nem igazán lehet tudni, mivel is foglalkozik egy-egy képviselő Brüsszelben, lett légyen bármely párt választottja. Ez a probléma nem csak magyar, az Európai Unió közvélemény-kutatásaiban is rendszeresen megjelenő kritika. Az átláthatóság kérdésével az Európai Bizottság is foglalkozik. Ennek jegyében 2006-ban a kérdésről zöld könyvet bocsátott ki, melynek társadalmi vitája jelenleg is folyik. A magyar EP-képviselők munkájának jobb megismertetéséhez szeretne hozzájárulni az Európai Tükör szerkesztősége is. E célból a négy parlamenti párt képviselőinek ugyanazokat a kérdéseket juttattuk el, az általunk az Unió jövője szempontjából fontosnak vélt kérdésekre várva választ.*

*1. A maastrichti konvergenciakritériumok alapján szigorú stabilizációs lépésekre van szükség ahhoz, hogy Magyarország csatlakozhasson az euróövezethez. Lát-e esélyt az ehhez szükséges nemzeti konszenzus létrejöttére?*

**Becsey Zsolt:** Az euró bevezetéséhez szükséges lépések alapvetően kormányzati többséggel valósíthatók meg, amihez nem kell kétharmados többség. A felelősség tehát elsősorban a mindenkori kormányé. Nagy kihívás lesz az infláció letörése és alacsony szinten tartása. Ehhez meg kell változtatni a szocialisták taktikáját, miszerint „a lakosságnak pénzt adok a szociális rendszeren keresztül, pénzüllúzióval jóindulatot és választást nyerek, majd ezt az infláció révén visszaveszem”. Továbbá más filozófiai alapra kell helyezni a közbeszerzéseket, hiszen a jelenlegi presztízsberuházások aránytalanul drágák lesznek, és a költségvetési hiány egyik oka itt keresendő. A másik ok pedig a közszolgáltatások terén a verseny gyengeségében és a korrupciós költségek beépülésében lelhető föl.

Ugyanakkor kétségtelen, hogy az állami nagy elosztórendszereket át kell alakítani ahhoz, hogy tartósan teljesíteni tudjuk az euróövezetbe való belépéshez szükséges feltételeket. Az euróövezeti tagsághoz kapcsolódó területeken valószínűleg ciklusokon átnyúló megegyezésre van szükség, hiszen, mint az most is látszik – például az egészségügyben, az oktatáspolitikában és a közigazgatási leépítésekben mutatkozó feszültségekben –, elsietetten elindított reformok súlyos megrázkódtatásokat okozhatnak.

Az is tény azonban, hogy ez csak egyenrangú felek párbeszédével képzelhető el, hiszen a mindenkori ellenzék nem legitimálhat olyan fájdalmas lépéseket, amikor ők kész helyzet elé állítja a kormányoldal, és saját akarátát közös felelősségként akarja feltüntetni. A mindenkori ellenzék joggal igényelheti, hogy a nagy fejlesztési és az állami vagyongazdálkodási kérdésekbe is legyen beleszólása, hiszen ezek az ügyek is több cikluson átnyúlnak, és meghatározzák az elosztórendszer általában fájdalmas átalakításának mozgásterét. Vagyis a kormányoldalnak a politikai egyensúlyt kell fi-

gyelembe vennie, ha támogatást kér, míg az ellenzéknek az átalakításoknál kell konstruktív, populizmustól tartózkodó magatartást tanúsítania. Most ennek nehezen állnak elő a feltételei, hiszen a jelenlegi kormányzat neoliberais, az államot tulajdonosként leépítő koncepciója ellentétes a vidéken és az egyéni versenyszférában élők esélyegyenlőségét szem előtt tartó, erős állam révén felzárkózni kívánó ellenzéki felfogással.

**Herczog Edit:** Magyarországnak teljesítenie kell. A magyar parlament, a mindenkori magyar kormány, annak aktuális ellenzéke, általában minden politikus és a Magyar Nemzeti Bank közös felelőssége, hogy megfeleljünk a konvergenciakritériumoknak. A hangsúly a közös felelősségen van: ha bármilyen okból is kudarcot szenvedünk, kereshetjük idehaza a felelőst éveken át, Magyarország nemzetközi megítélésén azonban nem fog változtatni, hogy a hiányzó ellenzéki konstruktivitás, vagy a kormány és a jegybank közti viták, esetleg átgondolatlan lépések vezettek-e a kudarchoz.

Én azt remélem, hogy létrejön majd egy hallgatóságos megállapodás, ami alapján – hangos viták mellett, de egymást nem akadályozva – végre lehet majd hajtani a szükséges megszorításokat. Arra kevesebb esélyt látok, hogy kialakuljon egy formális nemzeti konszenzus, tehát deklarált és nyilvános elvek mentén az ellenzék és a kormány tüzszünetet hirdessen a konvergenciaprogram megvalósításával kapcsolatban.

Éppen annyi együttműködésre van szükség, hogy amikor bevezetjük az eurót, a fent felsorolt szereplők mindegyike megveregethesse a saját vállát, és nyilatkozhasssa, hogy az ő erőfeszítései, kompromisszumos hozzáállása, áldozatkészsége volt az a tényező, amelynek a sikert köszönhetjük. Annyi azonban bizonyos, hogy a politikai erők önmagukban csak akkor lehetnek sikeresek, ha az ügy mögött a társadalom támogatása is adott. Mindenekelőtt a lakosságot kell megnyerni.

**Olajos Péter:** Az MDF az elmúlt években többször felszólította a kormánykoalíció pártjait, hogy ragaszkodjanak a választási kampányuk során meghirdetett, 2010-es euró-bevezetési céldátumhoz. Azóta többször kiderült, a magyar gazdaság helyzete ezt egyszerűen nem teszi lehetővé.

Európai nézőpontból érthetetlen, hogy a felelősséget ezért a hatalmas csúszásért még egyetlen politikai vezető sem vállalta fel. Nincs felelős azokért a hibákért, amelyeknek eredményeképpen Magyarország utolsóként vezetheti be a térségben az eurót – még Románia is megelőzhet minket. Szomszédaink, a többi tagállam nehezen érti meg, hogy a politikai felelősségvállalás hogyan eshetett ennyire alacsony szintre Budapesten.

Emlékezetes, hogy a miniszterelnök többször megígérte: a 2006. szeptember 1-jén benyújtandó konvergenciaprogram ügyében széles körű politikai konzultációt kezdeményez. Ehhez képest a benyújtási határidő előtt három nappal hívta díszlet-eljárásra a politikai pártokat. Ugyanilyen pusztába kiáltott szó maradt Draskovics Tibor számtalanszor elhangzott ígérete: „A kormány úgy döntött, hogy az euró nem gyors, hanem biztonságos bevezetését tartja szem előtt, ezért Magyarország 2010. január 1-jén fogja bevezetni az eurót” – hangzott el 2004-ben az akkor pénzügyminiszter részéről. Ugyanebben az évben elhangzott, hogy 2006-ra 3,6 százalékra

csökken az államháztartási deficit. Ehhez képest tavaly 9,2 százalékos államháztartási hiánnyal az Unió 27 tagállama közül a legutolsók voltunk, Olaszország a második helyezett 4,6 százalékkal, ami a fele az első helyezett hiányának.

Egyelőre elképzelhetetlen számomra, hogy a felelőtlenségnek ebben az elviselhetetlenül könnyű állapotában valódi nemzeti konszenzus körvonalazódjon, különösen, hogy a két legnagyobb parlamenti pártnak – az események folyamából úgy látszik – valamiért nem érdeke ezt a konszenzust létrehozni.

**Szent-Iványi István:** Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával kötelezettséget vállalt az euró bevezetésére. Az euró bevezetésének számos kedvező hatása lehet az árak és a gazdaság stabilitása szempontjából. Az euró használatának szimbolikus jelentősége sem elhanyagolható, jelzi, hogy Magyarország az integráció belsőbb körébe lépett.

A konvergenciakritériumok teljesítésére azonban nem elsősorban az euró bevezetése miatt, hanem az államháztartás és a nagy ellátórendszerek egyensúlyának helyreállítása miatt van szükség. Olyan okokból tehát, amelyek ezeket a lépéseket az euró bevezetése nélkül is indokoltá tennék. A maastrichti konvergenciakritériumok teljesítésének követelménye, illetve egyfajta együttgondolkodás a hasonló kihívásokkal küzdő uniós tagállamokkal, külső ösztönzőként, katalizátorként hathat az elengedhetetlen belső reformok végrehajtásához.

Az euró bevezetése kapcsán már most is létezik a nemzeti konszenzus. A vita nem erről, hanem a szükséges reformok természetéről és sebességéről zajlik. Nem valószínű, hogy az elmúlt évek politikai előzményeit követően szélesebb körű társadalmi konszenzus alakulna ki mindaddig, amíg a reformoknak kézzelfogható eredményei nem érezhetők. Minél hamarabb érdemi változtatások mellett kötelezzük el magunkat, ez annál hamarabb bekövetkezhet.

*2. Mi legyen Magyarország álláspontja az Európai Alkotmány újratárgyalásáról, újbóli napirendre tűzéséről szóló taktikával, stratégiával kapcsolatban?*

**Becsey Zsolt:** Magyarországnak az az érdeke, hogy Európában ne legyen tartós válság, hiszen ez számunkra mindig negatív következményekkel járt. Ezért a legfontosabb – és ehhez mindig kompromisszumkészséget kell mutatnunk –, hogy megegyezés szülessen a jelenlegi helyzetben. Ennek formáját most nem Magyarországnak kell megmutatnia, hiszen a válságot nem mi hoztuk létre, és – mivel nem vagyunk soros elnökök – nem is nekünk kell a megoldást megtalálnunk. Valószínűleg egy egyszerűsített szerződés megoldás lehet. Magam úgy látom, hogy a döntéshozási mechanizmus esetében – mint közepes méretű tagállamnak – a jelenlegi Alkotmány alapján elfogadható lehet egy megegyezés, főleg, ami a tanácsokban történő döntéseket illeti. Fontos továbbá az európai sokszínűség, a kisebbségek védelmének a megmaradása, különösen – mivel minket érint – a szolidaritáson belül a területi és szociális kohézió céljainak és eszközeinek változatlanul hagyása. Az európai fejlődés és alkotmányozás csődje lenne, ha ez a dimenzió – ami garancia a vidék megtartá-

sára és a népi-nemzeti jelleg megőrzésére uniós szinten – túlzottan visszaszorulna a neoliberais gazdasági logika ellenében. Ugyanakkor a szociális jogok kiterjesztése nem csökkentheti a kontinens versenyképességét. Ha ezek az elemek megmaradnak, akkor véleményem szerint a kompromisszum a magyar kormány részéről megköthető.

Taktikailag ugyanakkor fontos, hogy 2009-re, a következő európai parlamenti választásokra megegyezés szülessen, hiszen további krízis esetén sem a horvát tagság, sem az egyenjogúsításunk konszolidációs folyamata nem valósítható meg. (Az utóbbi alatt értem a schengeni és az eurózóna-tagságunkat, a szolgáltatási irányelv életbe léptetését és bővítését, a mezőgazdasági közvetlen támogatásoknál teljes jus-sunk felvételét, a magyarlakta területek minél mélyebb integrációban történő egye-sítését, közebb hozatalát.) Enélkül nem reménykedhetünk a közös külpolitika mé-lyítésében sem, ami pedig nekünk is szükséges az energiapolitika, a bűnözés elleni harc területén, vagy a nagyobb partnerek piacainak feltöréséhez.

**Herczog Edit:** Magyarország eddig is támogatta, ezután is támogatni fogja az Európai Alkotmányt. Egyre szükségesebb az intézményi reform, hiszen a jelenlegi szer-vezetrendszer nem ennyi tagállamra és nem ilyen kiterjedt integrációra találták ki. A mostani kereteken belül helyenként – így elsősorban az Európai Közösség és az Euratom által fedett területeken – számos tekintetben elérték az integráció lehetsé-ges határát. Ugyanakkor, ezzel párhuzamosan, igény támadt további egyeztetésre, együttes fellépésre, amelyek megfelelő működtetéséhez pontos szabályozás, konkrét hatáskörök szükségesek.

Hasonlóan fontosnak tartom az alkotmányozási folyamat gerjesztette vitákat is. Ezek olyan problémákra, ellentétekre hívják fel a figyelmet, amelyeket egyébként az asztal alá söpörnénk, figyelmen kívül hagyánk. Az első Alkotmány ratifikációja so-rán elvesztett két referendum egyfajta vereség. Ha ekkora az ellenállás egy szoro-sabb szövetség létrehozásával szemben, azt nagyon komolyan kell venni, hiszen az előítéleteket a legegyszerűbben eredményekkel lehet eloszlatni. Ha nem sikerül, az annak a jele is, hogy az Unió a mai formájában a polgárai számára ritkábban van je-len támogató közegként, mint feleslegesnek érzett szabályokat hozó koloncként. Szélesebb párbeszéd, több információ és gyorsabb reakció talán segíthet, hogy tud-juk, mi az állapota annak a közösségnek, amit előre akarunk vinni.

**Olajos Péter:** Hiába fogadta el az Európai Unió Alkotmányáról szóló nemzetközi szer-ződést a tagállamok többsége, ha két országban, Hollandiában és Franciaországban elbukott. A német elnökség végéhez közeledve még mindig kiszámíthatatlan, hogy lesz-e idén érdemi előrelépés. Eddig a francia elnökválasztás eredményeire vártunk, azonban a Párizs-Berlin motor csatornán túli szövetségese jelenleg nagyon gyenge pozícióban van. Tony Blair bejelentette, hogy 2007. június 27-én távozik posztjáról, tíz év után. Utódja, Gordon Brown eddig kevés külpolitikai érdeklődést mutatott, megint csak nehéz tehát megmondani, hogy lesz-e hajlandóság az Unió vezetőiben az év második felében az Alkotmánnyal vagy annak valamely más formájával foglal-kozni.

Nicolas Sarkozy egyértelműen nyilatkozott a kérdésről kampánya során. Szándékai szerint egy mini-Alkotmányról kell megegyezni, amely biztosítja az intézményi működés szükséges és halaszthatatlan reformját. A májusi plenáris ülés folyamán pedig a holland miniszterelnök, Jan Peter Balkenende utalt arra, hogy egy korlátozott hatáskörű módosító szerződésre van szükség Alkotmány helyett.

Az MDF korábban megszavazta a magyar Országgyűlésben az Alkotmányos Szerződés elfogadását. Ha ennek szövege a módosítások közben a jövőben rövidül, az nyilván visszalépésnek számít az európai konstrukció történetében – rövid távon. Azonban a haladáshoz most, úgy tűnik, politikai kompromisszum szükséges, amelynek eddig soha nem volt híján az Unió.

Különösen fontosnak tartom, hogy – bármilyen végső változatban fogadják majd el az újabb uniós szerződést – csatolják ehhez az Alapjogi Chartát, az eredeti tervek szerint. Az európai szimbólumok és az Unió jogi személyisége szintén fontos kitételei voltak a leszavazott szerződésnek, amelyek átmentése az Unió működőképessége és a polgárokhoz való közelítése szempontjából létfontosságú. A keresztény gyökerekre való utalás a szerződés bevezető paragrafusai közt szintén üdvözlendő lenne.

**Szent-Iványi István:** Az Alkotmányszerződés több szempontból is pótolhatatlan. Elfogadása azt jelképezte volna, hogy az európai integráció új fázisba lépett a tagállamok és állampolgáraik közötti együttműködés új kereteiről kialakult konszenzus alapján. Az Alkotmányszerződés tartalmi elemei pedig komoly előrelépést jelentettek volna egy demokratikusabban, átláthatóbban és hatékonyabban működő Európai Unió felé. Sokan, sokféle alapon kritizálták a ratifikációra bocsátott szöveget. Azonban, reálisan szemlélve, az adott körülmények között elérhető legjobb kompromisszum született, amelyben valamennyi tagállam, társadalmi csoport és politikai irányzat szempontjai érvényesülnek, de egyik sem kizárólagosan.

Magyarországnak az az érdeke, hogy minél hamarabb megállapodás szülessen, és az az Alkotmányszerződés lényegi elemeiből lehetőség szerint minél többet magában foglaljon.

*3. Az Alkotmányszerződésben foglaltakon kívül, milyen intézményi reformok szolgálnák hosszabb távon az EU hatékonyabb és átláthatóbb működését, valamint Magyarország érdekeinek megfelelő képviseletét az uniós intézményrendszerben?*

**Becsey Zsolt:** Félek tőle, az Alkotmány életbe lépése után sem biztos, hogy a polgároknak átláthatóbbá válik az Unió működése, bár talán a jelenlegi helyzethez képest egyszerűsödik. Tovább kell haladni a közvetlenül választott testületek erősítésében. Ez két módon érhető el. Egyrészt az Európai Parlament hatáskörét tovább kell erősíteni, ellenőrző szerepét nemcsak a Bizottság, hanem a tagállamok kormányait képviselő Tanács felé is erősíteni kell. (Ez utóbbi azért fontos, mert jelenleg a farok csóválja a kutyát, mivel a nemzeti kormányok nemzeti lobbira próbálják rávenni a Parlament tagjait, ami torzítja az igazi európai akarat megszületését az európai tör-

vénykezésben.) Másrészt a választások során közelebb kell vinni a polgárokhoz a választottakat: vagyis kötelezően regionális listák legyenek, akár bizonyos részben országon belüli választókerületekkel, hogy a polgár átérezze, ki a képviselője. (Most pontosan ellentétes irányú a gondolkozás, hiszen a Parlament egy részét sokan nemcsak egy nemzeti választókerület, hanem európai választókerület alapján, és európai lista révén kívánják összerakni. Ez pedig még inkább az elitizmus felé hat, hiszen nem az egyéni népszerűség, hanem a pártvezetés lojalitása határozza meg azt, ki van a lista befutó helyein.) Továbbá a szociális és a regionális partnereket is be kellene vinni a Parlamentbe a jelenlegi ECOSOC-ból és a Régiók Bizottságából, hiszen ezek most súlytalanok. Mindemellett mindenképpen gyorsítanám a döntéshozatali mechanizmust azzal, hogy a döntésekre – hosszabb előkészítés után – a Bizottság javaslata alapján kötelezően rövidebb határidőket hagynék a többi intézménynek, ha kell, egyszerűsített és gyorsított eljárások révén. A közvetlen demokrácia ekkora Unióban nem gyakorolható általános szabályként, de bizonyos esetekben – így alapszerződések bizonyos részeinél, például új közösségi politikák beemelésékor vagy az Unió bővítésénél – elképzelhetőnek tartom egy európai népszavazás intézményét kötelező jelleggel, amely felülírná a nemzeti népszavazások lehetőségét. Emellett – szintén az európai polgárok véleménynyilvánításának fontossága miatt – kötelezővé tenném, hogy az európai választások eredménye közvetlenül határozza meg a Bizottság összetételét, a nemzeti kormányok delegálása helyett. Európai szintű koalíciós kormányzásra van szükség.

**Herczog Edit:** Magam, EP-képviselőként különösen hangsúlyosnak látom az Európai Parlament által nyújtott demokratikus legitimitáció jelentőségét. A Parlament jelenlegi hatásköre az együtdöntési eljárás általánossá válásával számottevően megnőtt, és az eddigi tapasztalatok szerint a Parlament maga is sikeresen felnőtt az új felelősségéhez. Az eljárás által biztosított nyilvánosságnak, a dokumentumok elérhetőségének, a képviselők tevékenysége ellenőrizhetőségének köszönhetően megcáfolható az a leegyszerűsítő gondolkodás, amely az Uniót a brüsszeli bürokratikus vízzel azonos, felesleges és kényelmetlen szabálygyárnak tekinti.

Nem vagyok abban biztos, hogy további új intézményekre van szükség. Ehelyett a meglévő intézmények feladatkörének, eredményeinek ismertebbé tételét, munkájuk átláthatóbbá, nyilvánossá válását tartom fontosnak. Egy áttekinthető, akár a jelenleginél is egyszerűbb eljárási rend és a maximális nyilvánosság az egyetlen módja az uniós törvényhozást körülvevő misztikum megszüntetésének. A siker érdekében mindenképpen szükségesnek látom, hogy az intézmények a polgárokkal való kapcsolatépítésben és kapcsolattartásban maximálisan kihasználják a technológiai fejlődés nyújtotta lehetőségek széles skáláját.

**Olajos Péter:** Az EU működésének hatékonyabbá tételére rengeteg ötlet hangzott már el, a sajtó tele van velük, ezért a kérdés második felét két szempontból is érdekesebbnek tartom. Egyrészt a magyar érdekek eredményesebb képviseléséről nagyon keveset beszélünk érdemben, másrészt ez az a terület, ahol Magyarország egyedül, a többi 26 tagállam nélkül is bármikor képes lehet haladást elérni.



A magyar diplomácia, a magyar politikai elit tagjai kétségtelenül máshogy szocializálódtak az érdekkijárást illetően, mint a nyugati demokráciákban felnőtt generációk. A „lobbi” szóról a legtöbben a korrupcióra asszociálnak, holott itt, Brüsszelben a törvényes keretek között folyó érdekérvényesítés a lehető legtermészetesebb tevékenység. Képviselőként rengeteg lobbistával találkozom: ők a képviselőkön keresztül közelebbi rálátással rendelkeznek az európai törvényhozási folyamatra (nem az egyéni pályázati pénzek elosztására!), ezért cserébe pedig rengeteg hasznos információval és feldolgozott anyagokkal látják el a képviselőt. A jó politikus pedig az összes felet meghallgatva hoz döntést, mérlegelve az egyes érdekeket.

A magyar érdekek képviselete sajnos dőcögve halad – Románia lassan fél éves tagsága alatt ott tart, mint mi három év után. A probléma az, hogy az aktív és a maguk területén hatékony brüsszeli magyar sejtek csak ritkán vannak összekapcsolva, nincs elegendő kommunikáció az egyes érdekképviseleti szintek között. A Magyar Klub sokszor felmerült ötletének részletes kidolgozásába végül a 2007. januári miniszterelnöki találkozó után fogtunk bele.

A brüsszeli magyarok összefogása azonban még mindig kevés lesz az otthoniak támogatása nélkül. A magyar érdekek meghatározása Brüsszelből nagyon nehéz feladat. A hazai civil szféra és szakmai érdekképviseletek forráshiányos állapota, a kormányzati adminisztráció, a közigazgatás leépítése és tevékenységének folyamatos átrendezése, az államigazgatási memória döbbenetes rövidege mind hozzájárulnak ahhoz, hogy nem állnak rendelkezésre a szükséges információk a brüsszeli munkához.

A Brüsszel-Budapest és a Budapest-Brüsszel irányú információáramlás sebességén és terjedelmén még rengeteg javítanivaló van, mondhatni, ezen a területen kéne legelőször „szupersztrádát” építenünk.

**Szent-Iványi István:** Az Alkotmányszerződés tartalmazza azokat az intézményi reformokat, amelyekben a tagállamok között konszenzus teremthető. Ezekon felül további mélyreható változások reálisan nem tűzhetők napirendre. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy egyéb módokon ne lehetne továbbfejleszteni az EU intézményrendszerét.

Az Európai Parlament egyes jogosítványainak kiterjesztése jelentősen növelhetné a döntéshozatalok átláthatóságát és demokratikus legitimitását. Az Európai Parlamentnek jogosultnak kellene lennie arra, hogy ne csak a biztosi kollégium egészével szemben, de az egyes biztosokkal szemben is bizalmatlansági indítványt nyújthasson be. Az Európai Bizottság harmadik országokban tevékenykedő delegációinak vezetőit a tagállamok nagyköveteihez hasonló eljárásban – azaz az Európai Parlament meghallgatása és jóváhagyása után – kellene kinevezni.

Az Európai Parlament képviselőit jelenleg kizárólag nemzeti pártlistákra leadott szavazatok alapján választják meg. Emiatt az EP-választások óhatatlanul belpolitikai csatározások terepévé válnak. Az európai szintű politikai kérdések és dilemmák legalább részben bekerülhetnének a választási kampányba, ha az EP-képviselők egy része európai pártlistákon jutna mandátumhoz.

4. Milyen területeken és mely tagállamokkal lehet képes Magyarország közép- és hosszú távon stratégiai együttműködést kialakítani az Unión belül, akár az EK-Szerződésben is rögzített „megerősített együttműködés” intézményi keretei között?

**Becsey Zsolt:** Az együttműködési koalíciók általában szükségesek ahhoz, hogy Magyarország érdekei legalább részben érvényesüljenek. Fontos azonban – és ezt már 2002-ben, a PhD-dolgozatom végén kifejtettem –, hogy a szövetségek ne jaltai alapon, az újonnan csatlakozott, volt szocialista országok részvételével jöjjenek létre. Ehelyett alapvetően természetes érdekszövetségekre van szükség, amelyekben mindig van nagy állam, kis állam, régi és új. Hazánknak sok kérdésben – erős állam, erős közigazgatással és alapszolgáltatást nyújtó állami szektoral, erős vidékkel és mezőgazdasággal – éppen Franciaországgal lesznek közös érdekei, amint a közlekedéspolitikában a regionális érdekeltég is döntő lehet például Ausztria felé orientálódva. A kisebbségpolitikánkban pedig számíthatunk a decentralizált jellegű németekre vagy a liberális eszméket szabadelvűként is értelmező skandinávokra. Mégis, Magyarország mint felzárkózó ország legtöbbször a periféria államaira számíthat, amikor olyan, magas tétű döntésekről van szó, mint a piacliberalizálási törekvések kezelése (például a vasúti személyszállítás, a postai szolgáltatások teljes megnyitása, vagy a pénzügyi szférában a koncentráció és a felvásárlások terén, illetőleg a minimum jövedékiadó-szintek és árszintek esetében). A visegrádi együttműködésnek is vannak alapos indokai, hiszen a négy ország gazdasági, társadalmi és földrajzi helyzete miatt egy kategóriát alkot, és a bővítés konszolidációja még néhány évig ugyan csak e négy országot fogja összekötni a legerősebben.

Ami a megerősített együttműködést illeti, magyar szempontból nagyon óvatoss lennék. Ez ugyan nem bontaná meg az egységes intézményi és jogi keretet, de mégiscsak egy belső kört hozna létre. Márpedig Magyarországnak elemi érdeke ezt elkerülni. Ez a legfontosabb politikai motívum a schengeni és az euróövezeti csatlakozásban is, és ezért küzdünk a munkaerő, a szolgáltatások szabadságának megvalósításáért, vagy a mezőgazdasági közvetlen támogatások terén. Hazánknak ezért akkor lenne elfogadható igazán a megerősített együttműködés, ha ebben bármelyik ország részt tud venni. Például érdekünk részt venni – rövidebb szakaszokkal – egy későbbi esetleges közösségiesítéskor a nukleáris energiapolitika valamely elemében, de nem érdekünk elvileg sem támogatni a belső piac alapvető dimenzióit megbontó külön csoportképződéseket, mint amilyen például a Kovács László javasolta társaságiadóalap-harmonizáció. Tehát ez az együttműködési forma csak ideiglenes és specifikus témákban jöjjön létre, és nem fejlettségi szintek, hanem olyan nemzeti sajátosságok alapján, mint amilyenek például a közös védelmi politikai dimenziók vagy az egyéni kulturális sajátosságok, megszokások.

**Herczog Edit:** Először is tisztázni kell, hogy a magyar érdekeket mindig az európai érdekeken belül kell megkeresni és meghatározni, nem pedig azok mellett. Egyértelműen látjuk, hogy Brüsszelben és Strasbourgban csak az ilyen politizálás vezet sikerre. Az európai érdekeken „kívüli” vagy azok „melletti” magyar szempontok csak nekünk fontosak, aki kizárólag ezek mentén próbál politizálni, az óhatatlanul elszigetelődik.



Az európai körön belül pedig az érdekszövetségek az Unióban mindig változóak. Egyes partnerségek széles politikai célkitűzésekben való megegyezések mentén létesülnek, amelyek hosszú távon természetesen az azonos helyzetű és törekvésű államok között alakulnak ki (pl. közép-kelet-európai blokk, vagy bizonyos szintig, a piacliberalizáció tematikájában, az angolszász kapcsolat). Ezek stratégiai természetű érdekszövetségek, tehát a „valamit valamiért” alapon működnek. Így pontosan tudnunk kell, hogy adott prioritás érdekében miről vagyunk hajlandóak lemondani, mit követelhetünk, és miben kell engednünk.

A nagy stratégiai kérdések mellett pedig ahány ügy, annyi taktikai szövetség, az adott kérdésben létező nemzeti érdekek szerint. Néha szokatlan módon keletkeznek közös érdekek. Ezek megtalálása, megfelelő kezelése még nem mindig sikerül, mivel a folyamatra nem lehet modellt felállítani, szisztematizálni. Állandó odafigyelés és jelenlét mellett a taktikai szövetségkeresés elmulasztásából eredő hátrányok idővel elenyésznek.

A megerősített együttműködés kényes eszköz, a tapasztaltabb és befolyásosabb államok is nagyon óvatosak vele. Inkább valóban olyan tagállamok között tapasztalható, ahol az együttes fellépésnek, a közös érdekekezelésnek az EU-n túlmutató hagyománya van. Magyarország helyzete sok szempontból egyedülálló, így egy maszszív közép-európai blokk kialakulása nem tűnik sem valószínűnek, sem igazán előnyösnek a számunkra. A közép-európai képviselők között egyelőre nagyobb a félelem, hogy egy ilyen szövetség elriasztja a nyugat-európai szövetségeseiket, így a nagyon nyilvánvaló kérdésekben kialakuló stabil egységfrontok kivételével igyekeznek a lehető legkevésbé hangsúlyozni az új és a régi tagállamok közötti érdekelletétet.

**Olajos Péter:** Magyarország lassan egy fél évtizede stratégiai partner nélkül sodródik a világban, nem kis részben az egymást cserélő, koncepciótlan és kapkodó baloldali kormányoknak köszönhetően. A 2002-ben az Egyesült Államok irányába tett bátortalan lépések nem kerültek vizsgálatra, ugyanakkor Magyarország aktív szerepet vállalt az Unió megosztásában a washingtoni háborús törekvések támogatásával. Azóta a magyar külpolitika sodródik. Helyi szinten hiába dolgoznak nagyszerű diplomaták, ha kormányzati szinten nem kapnak kellő figyelmet a külügyek – a belpolitikai válságsorozat miatt.

Hazánk hagyományos európai partnerét, Németországot az új baloldali kormánykoalíció már nem tekintette stratégiai partnerének. 2006 ősze óta egy folyamatos tapogatózásnak lehetünk szemtanúi Moszkva felé. Az Unión belül ma nincs Magyarországnak állandó partnere, és a magyar Európa-politikai stratégia is hangsúlyozta: inkább ad hoc szövetségeket építsen az ország, mint stabil partnerségi viszonyban kötelezze el magát.

Ez a gondolat figyelmen kívül hagyja a nemzetközi kapcsolatok ezeréves történetét. Az állandó és stabil, vagyis stratégiai partnerségek kiemelten fontosak az ország jövője szempontjából. Hazánk egyszerűen nem engedheti meg magának a partatlan sodródást, mert kicsi ahhoz, hogy egyedül boldoguljon a nemzetközi szinten. Magunk köré ugyanúgy koalíciót kellene építeni – megerősített Visegrád, Kár-

pát-medence, Duna-régió összefogása –, mint ahogy Budapestnek tudatosan nagy partnert kell választani.

A 2007 első féléves uniós német elnökség vissza nem térő lehetőséget kínált arra a magyar kormánynak, hogy Németország felé bizonyítsa jó szándékát. Erre januárban is felhívtam a figyelmet, az EP-képviselőkkel megrendezett találkozón átadtam a miniszterelnöknek erre vonatkozó javaslataimat. Azon a véleményen voltam, hogy a magyar kormánynak lehetősége nyílt, hogy a jelenlegi kettős – politikai és gazdasági – súlytalanság helyzetéből kitörjön, és legalább az ország uniós szintű politikai kezdeményező készségét igazolja. Vagyis: tegyen saját javaslatokat, indítson kezdeményezéseket a német, majd a portugál és a szlovén elnökség célkitűzéseivel egyező, az adott kormányokkal egyeztetett területeken.

A soros német EU-elnökség programjának fő prioritása a klíma- és az energia-politika. Az éghajlatváltozás katasztrofális következményekkel járhat a világ és benne Európa, valamint hazánk számára is. Mivel Németország kettős elnökséget lát el – az EU soros elnöki tiszte mellett egy évig vezeti a világ legfejlettebb országait tömörítő G8-at is –, ráadásul a német kormány feje, Angela Merkel volt környezetvédelmi miniszterként maga is pontosan tudja, milyen veszélyekkel kell szembenéznünk, komoly lehetőség kínálkozik a szemléletbeli áttérésre. A magyar kormánynak ezért minden erejével támogatnia kellett volna a német elnökséget az új klímapolitikai célok elfogadtatásában. Ehhez képest többek között Magyarország ellenállásán bukott el a márciusi európai csúcson a szigorú energia- és környezetpolitikai célok elfogadása.

**Szent-Iványi István:** Magyarország az EU-n belül érdekeit leghatékonyabban ad hoc koalíciók keretei között tudja érvényesíteni. Érdekeink különböző kérdésekben általában különböző országcsoportokhoz sorolnak bennünket. Az előre meghatározott hosszú távú koalíciók egy közepes méretű tagállamnak nem bővítik, hanem szűkítik a mozgásterét.

Magyarországnak nem érdeke többesbességu Európa létrejötte, mert az csak újratermelné a centrum-periféria megosztottságot, amelynek meghaladása az egységes Európai Unió történelmi feladata lenne. A 27 tagú EU tagállamai között azonban már olyan különbségek figyelhetők meg, amelyek az integráció lendületének megőrzése érdekében szükségessé teszik egyes területeken a megerősített együttműködés alkalmazását. Magyarországnak akkor érdeke ennek az intézménynek a bevetté válása, ha az EU intézményrendszerén belül működik, a tagállamok döntő többségének jóváhagyásával, valamennyi tagállam előtt nyitva áll objektív kritériumok teljesítése alapján, és az EU igény esetén támogatást nyújt a kint maradó tagállamoknak ezen kritériumok teljesítéséhez. Különösen fontos, hogy pusztán földrajzi alapon ne szerveződhessenek ilyen közösségek. Magyarországnak arra kell törekednie, hogy lehetőség szerint minden megerősített együttműködésben alapító tag legyen, vagy ahhoz optimális időn belül csatlakozzon – ahogyan az a schengeni térség vagy az eurózóna esetében jelenleg is kormányzati célkitűzés.

*5. Milyen prioritásokat tűzzön Magyarország napirendre 2011-es EU-elnöksége ideje alatt? Milyen anyagi és szellemi erőforrásokra lenne szükség a sikeres elnökséghez? Egyetért-e azzal, hogy kevés, vagy akár egyetlen prioritás kitűzésére van szükség, amelyben Magyarország saját önképét is megtalálhatja?*

**Becsey Zsolt:** Mivel hat hónap alatt nehéz önálló elképzelést a kezdetektől a legfelsőbb szintű politikai döntésig végigvinni, Magyarországnak az időben szomszédos elnökséget ellátó tagállamokkal – Belgiummal, Spanyolországgal és Lengyelországgal – kell a prioritásokban megegyeznie. A feladatokat elsősorban az időpont hozza. Valószínűsíthető, hogy 2011-ben lesz aktuális a következő pénzügyi időszak politikai karakterének megteremtése, esetleges kivételek visszaszorítása, az európai adófizetés kultúrájának megvalósítása. Az, hogy mire ad Európa pénzt, és mennyit, meghatározza a következő évtized képét. Szintén akkorra várható a török csatlakozás politikai kulminációja, vagyis hogy legyen-e tagság 2014-ben, vagy sem. Elképzelhető, hogy az agrárreformok végjátéka is a magyar elnökségre esik. Nem vagyok abban bizonyos, hogy lehetséges lesz meghatározni egyetlen olyan prioritást, amely karakterizálni tudná hazánk elnökségét, hiszen a fenti kérdések bármelyikének politikai megoldása az elnökségre hárulhat. Fölmerülhet akár egy nehezen előrelátható külpolitikai krízis, például egy ukrán válság. Mindenesetre, ha választani lehetne, akkor talán a szolgáltatási direktíva felülvizsgálata után egy nekünk is hasznos európai szolgáltatási térség kialakítása lehetne méltó prioritás, vagy esetleg – számunkra is nagyon kedvező fordulatok (autonómia a magyar közösségnek) után – a szerb csatlakozási tárgyalások elindítása. De mindez előre megjósolhatatlan.

Erőforrások tekintetében hazánk szerintem jó minisztériumi szakembergárdával rendelkezik. A legfontosabb az, hogy az elnökségig ebből a gárdából ne szívjanak el erőket az európai intézmények. És a belpolitikai viszonyok is hagyják őket alkotni. Ez a legnagyobb garanciája a sikeres elnökségnek. Emellett háttértevékenységként az akadémiai és egyetemi kutatóintézetek is segíthetnek kifejezett célirányos és pragmatikus munkával, kissé korlátozva-visszafogva egyébként helyes kutatási szabadságukat.

**Herczog Edit:** A nagyobb és gyakorlottabb tagállamok is ritkán tudnak kettőnél több elsődleges prioritást jelentő kérdésben konszenzust összehozni hat hónap alatt. Egy új és kicsi-közepes tagállam első elnöksége aligha törekedhet ennél többre, különösen, hogy az eddigi tapasztalatok szerint az első elnökségi időszak rendkívül nehéz feladat minden tagállam számára.

Már most látszanak azok a nagy témakörök, amelyekre 2011-ben a magyar elnökség felépül majd. Ekkor kezdődik a 2014–2020-as keret költségvetés tervezése és tárgyalása. Ez önmagában óriási feladat, szerencsés kezelése egyedül megalapozhatja a magyar elnökség megítélését. Kiemelt kérdésként kerülhet napirendre a nyugat-balkáni bővítés, azon belül Horvátország csatlakozási eljárása is, amelyben meghatározó szerephez juthatunk.

További kényes és aktuális téma lehet majd a 2012 utáni széndioxid-kibocsátási kereskedelmi rendszer kialakítása (az ún. poszt-Kiotó fázis), valamint nem zárható ki, hogy az európai alkotmányozási folyamat sem zárul le 2011-re.

A felsorolt, abszolút prioritást követelő témák következetes kezelése, lezárása önmagában óriási siker lenne bármely elnökség számára. Más kérdések napirendre kerülése túl sok tényezőtől függ ahhoz, hogy biztonsággal jósolhassunk. 2009-ben új választások lesznek az Európai Parlamentben, annak összetétele, kezdeményezőkézsége jelentősen befolyásolja majd az uniós jogalkotást. Az Európai Tanács 2011-es összetételét még becsülni sem lehet. Szinte minden tagállamban nemzeti választásokat tartanak 2011 előtt, így megjósolhatatlan, milyen stratégiai célok mentén, mennyire következetesen működik majd. 2011-ben még mindig garantáltan központi kérdés lesz az energiapolitika annak különféle komplex belpolitikai, külpolitikai, stratégiai, piacszabályozási, környezeti aspektusaival.

Az elnökség előkészítésében minden forrásra szükség lesz, amivel tanulmányozni és elemezni tudjuk a múlt és a jelen sikeres és nem sikeres elnökségeinek tevékenységét, a sikerek vagy a kudarcok okait, az azokhoz vezető folyamatokat és az azok során alkalmazott eljárásokat, taktikákat stb. Az elnökség lebonyolításában pedig arra kell felkészülni, hogy minden egyes területen egyidejűleg 26 másik országgal kell egyeztetni. Függetlenül attól, hogy éppen elnökök vagy sem, a régi tagállamok zöme minden tanácsi ülés előtt a 26 másik állam hozzá akkreditált szakdiplomataival konzultál, miközben az elnöksége alatt Brüsszelben a tanácsi ülések és a munkacsoportok munkáját is koordinálja. Az EU-s ügyekben kicsit is érintett szakértők és más kormányzati szervek teljes szakmai személyzete az EU folyó ügyeit napi nyolc órában, 27 állam között koordinálja, minden területen.

A szükséges személyi-szellemi bázis létrehozása, a köztisztviselői gárda felkészítése és kiegészítése az előkészítés egyik legnagyobb feladata. A közigazgatási szervek jelenleg többnyire még mindig úgy működnek, hogy napi munkájuk során az Unióval kapcsolatos ügyeket egy-egy elkülönült osztály vagy munkacsoport kezeli. Ez a rendszer alapjaiban fog megváltozni úgy, hogy gyakorlatilag minden egyes köztisztviselő munkája fél éven keresztül az Unió árnyékában zajlik és az Unióról szól. Az EU már nemcsak alkalmilag van jelen Magyarországon és a magyar döntéshozatalban, hanem heti hét nap 24 órájában. Az EU-tagság nem körülmény, hanem állapot, nem esemény, hanem környezet, nem konkrét feladat, hanem állandó lételem és élettér. Ennek 2004. május 1. óta tudatosulnia kellett volna az államigazgatás valamennyi szervében, mert ez a minimum és sine qua non feltétele annak, hogy egyáltalán elkezdhessünk arról gondolkodni, hogy mi lesz, amikor hat hónapig nemcsak élünk az EU-ban, hanem koordináljuk is.

A kérdés legutolsó részére, miszerint egyetértetek-e azzal, hogy kevés vagy akár egyetlen prioritás kitűzésére van szükség, amelyben Magyarország saját önképét is megtalálhatja, a válaszem nagyon határozottan nem. Egyrészt, mint a fentiekből is kitűnik, egyetlen tagállam sincs abban a helyzetben, hogy szabadon határozhassa meg a prioritásokat az elnöksége alatt. Ezek az Unió egészének legfontosabb kérdései, amelyek 5–10 évre előre tervezhetően kerülnek napirendre. Másodlagos célokat ki lehet nevezni mellettük, lehet arrébb tolni egyes hangsúlyokat, de érdemben változtatni rajtuk nem lehet.

Másrészt veszélyes feladattévesztésnek ítélném, ha Magyarország a saját önképét akarná megtalálni az elnökségi tevékenységben. Hibának tartanám beleesni ebbe a csapdába. A tagállami elnökségi rendszer semmilyen módon nem szólhat ön-



azonosság-keresésről, hiszen a lényege éppen ennek ellenkezője: az elnökséget adó tagállam, saját érdekeit félretéve, az Unió egészének irányítását veszi át az Unió és annak minden tagállama, minden polgára érdekében. Akkor sikeres az elnökség, ha vezetése a nemzeti karakterű jegyek megtartása mellett a lehető „legeurópaibb” – tehát legsemlegesebb. Az EU-elnökség nem arról szól, hogy egy adott ország hogyan definiálja önmagát, hanem hogy a hat hónap alatt az Unió egésze ért-e el előrelépést vagy sem. Az eredmény az, ha az Unió továbblépett, függetlenül attól, hogy a tagállam elégedett-e saját teljesítményével.

**Olajos Péter:** Nem fog senki meglepődni, ha kijelentjük: az Európai Unió és Magyarország jövője elválaszthatatlan. A mi feladatunk – magyar európai parlamenti képviselőké – a népképviselői demokrácia elveinek megfelelően, hogy a minket megválasztó európai polgárok érdekeit megjelenítsük Brüsszelben. Ez azt jelenti, hogy a jelenlegi európai választási rendszerben Magyarország és Európa érdekeit egyszerre, lehetőség szerint egymás mellett képviseljük.

Ennek fényében a sikeres magyar integráció kulcsát egy újragondolt magyar térségi és szomszédságpolitikában látom. Magyarország geopolitikai helyzete, szellemi tőkése alkalmassá teszi az országot arra, hogy Kelet-Közép-Európa országainak élére állva elősegítse a térség speciális érdekeinek érvényesülését. Jelenleg az új tagállamok megosztottak, nincs köztük működő koordinációs folyamat. A Visegrádi Együttműködés nem adaptálta sikeresen a működését Brüsszelhez. Ugyanakkor a fejünk fellett dőlnek el az Unió keleti szomszédságpolitikájával kapcsolatos kérdései, amelyek akarva-akaratlanul is közelről érintenek nemcsak bennünket, de szomszédainkat is.

A 2011-es magyar európai tanácsi elnökség idejére el kell érni, hogy országunk regionális vezető szerepbe kerüljön. Ennek több feltétele van. Először a magyar politikusoknak kell tisztázniuk a magyar külpolitika fő irányvonalait, és ebbe elhelyezni Európa-politikánkat. A magyar államigazgatásnak kiemelt figyelmet kell fordítania a magyar külpolitikus generáció, a diplomaták és a szakértők jobb helyzetbe hozására, megtartására és továbbképzésére, társadalmi megbecsülésére. A magyar külpolitika szerepét a térségben a reaktív attitűdről proaktívra kell alakítani, bátorságot és eszközöket adni tárgyalóink kezébe.

A stratégia hiányában a technikai feltételekről beszélni egyelőre önámítás. A kis államok adott esetben munkaerő-kölcsönzéssel teremtik elő az Unió elnöksége által megkövetelt szellemi erőforrást. Ugyanakkor üdvözlendő a Külügyminisztérium törekvése, melynek értelmében már elkezdték a felkészülést az elnökségre. Nyelveket beszélő fiatal szakemberekre ugyanúgy szükség lesz, mint tapasztalt diplomatákra. Legelőször azonban a szemléletváltást kell végrehajtani, amely Magyarországot végre egy tiszta elképzelés keretében elhelyezi a szorosabb és tágabb környezetében: a Kárpát-medencében, az Európai Unióban és a világban.

**Szent-Iványi István:** A magyar elnökségi prioritások meghatározásánál több szempontot is figyelembe kell venni. Természetesen minden elnökség törekszik arra, hogy periódusa alatt olyan ügyekben történjen előrelépés, amelyek számára politikai, kulturális vagy történelmi okokból fontosak, és amelyekkel az EU-t kissé a saját képé-

re formálhatja. Fél év alatt azonban nem lehetséges semmilyen ügyet végigvinni, ezért fontos, hogy a három egymást követő elnökség között (a mi esetünkben ez Spanyolországot és Belgiumot jelenti) elvi egyetértés alakuljon ki a prioritások előkészítéséről és a döntések utómunkálatairól.

Nem lenne szerencsés, ha Magyarország egyetlen prioritást jelölne meg elnöksége idejére. Ugyanakkor azt is el kell kerülni, hogy a prioritások elszaporodjanak, és a hétköznapi adminisztratív ügymenetbe tartozó döntéseket prioritásként tüntessük fel. Nehéz négy évre előre pontosan meghatározni a reálisan kitűzhető célok körét, de azok főbb irányai nagy vonalakban már láthatók: érdemi előrelépést kell elérni a Nyugat-Balkán európai integrációja terén; új lendületet kell adni az egységes belső piac továbbfejlesztésének, kihasználva a 2004-ben belépett tagállamok munkavállalóival szemben fenntartható korlátozások határidejének lejártát; el kell kezdeni a 2013 utáni költségvetési keretűv előkészítését. Magyarországnak érdeke, hogy az EU keretei között a jelenleginél intenzívebb együttműködés alakuljon ki például a határokon átnyúló környezetszennyezés vagy a nemzeti kisebbségek sajátos problémáinak kezelése terén. A magyar elnökség alkalmas lehet arra, hogy ezeket a kérdéseket napirendre tűzze, bár áttörés aligha várható.

A magyar elnökség előkészítése már elkezdődött, és a rendelkezésre álló idő elégséges ahhoz, hogy kiépüljön a szükséges személyi és intézményi háttér. A magyar diplomáciának több elnökség különböző munkamódszereit és stratégiáját megfigyelve a kellő tapasztalati háttére is meglesz ahhoz, hogy a magyar elnökség minden szempontból sikeres legyen.

#### *6. Hogyan alakítja át Magyarország uniós tagsága az ország szomszédságpolitikáját?*

**Becsey Zsolt:** Magyarország szomszédságpolitikáját nem csak mi határozzuk meg, hanem szomszédaink EU-tagsága vagy annak a késedelme is befolyásolja azt. A jelenlegi szomszédságpolitikánk térképét Trianonban rajzolták meg, hiszen az azt megelőző több évszázados fejlődésünk alapján hazánk szomszédai között most Lengyelország, Csehország, sőt lehet, hogy még Bosznia vagy más ország is szerepelne. Mivel most határosak vagyunk saját történelmünkkel és részben nemzetársainkkal is, így e kapcsolatok helyreállításában segít az uniós fejlődés. Érdeklünk ezért, hogy a gazdasági, sőt a társadalmi integráció is minél mélyebb legyen Európában, hiszen ezáltal a belpolitikai motivációk kizárásával lehet a kapcsolatokat ápolni. Szabad a letelepedés, a munkaerő áramlása, könnyebb a diploma és a szakképzettség elismerése, ugyanaz a jogi környezet. Nincs határellenőrzés, ugyanaz lesz a pénz, kiemelten segítenek az uniós határ menti együttműködési programok, amelyek célja pontosan a hátrányos helyzet leküzdésének segítése. Automatikusan megszűnik a magyar szeparatizmussal, meg a 23 millió románvaló riogatás lehetősége. 10–15 éves viszonylatban elképzelhetőnek tartok egy nagyobb kölcsönös népmozgást is, de ez szerintem nem lesz jellemző.

Nemzetpolitikailag fontos lehetőség, hogy a magyarok nagy része uniós polgárrá válik, ami számtalan jogot megad a szomszédos országokba szakadt nemzetársainknak. Nem lehet gyakorlati akadálya állampolgárságuk megadásának sem, mivel



az ezzel járó jogok az uniós kohézió miatt is egyre kevésbé vetnek föl gazdasági jellegű problémákat. Ugyanakkor kiemelten kell kezelnünk viszonyunkat Ukrajnával és Szerbiával, itt pozitív preferenciákat kell adni a határ menti együttműködésnek, és Brüsszelben kiharcolni a könnyebb kötődést az anyaországhoz (például a vízumrezsim törlése révén). E két ország tekintetében továbbra is különleges gazdasági és kulturális együttműködési programok elindítására, infrastrukturális fejlesztésekre van szükség, hiszen ez hátrányosabb terület, mint egy uniós belső határ.

Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy az eddigi felvidéki és erdélyi politikai helyzetkép nem azt jelzi, hogy az ottani magyar közösség mint kollektív őshonos entitás megmaradásának esélyei – például megfelelő autonómiaformák gyakorlása révén – javultak volna. Sőt, a legtöbb területen a helyzet nehezebbé is vált, hiszen a befogadó ország számára nincsenek már integrációs Damoklesz-kardok. Ezért a jószomszédság politikáján belül ki kell állni a magyarok saját legitim képviselőinek autonómiaigényei mellett. Ezeket ők ki tudják dolgozni, és dolgozzák is ki. Ennek alapján lehet csak megállapodásokat kötni az előrelépésről a szomszédokkal. Az előbbi nélkül nincs tere az utóbbinak sem.

A nemzetpolitikánk és a szomszédságpolitikánk felelőssége azért nagy, mert a belső piacon, amely csak mélyül, egyre nagyobb az esélye annak, hogy az önmagát diszkriminálnak érző magyar kisebbségi közösség migrációjával – és nemcsak gazdasági kapcsolataiban – célozza meg a demográfiai nehézségekkel küszködő anyaországot. Ez jó lehet a magyar államháztartásnak az új tb-járulékfizetők miatt (feltéve, hogy a hazai munkaerő-tartalékot előtte fel akarjuk még tární a lisszaboni folyamatnak megfelelően), hiszen könnyebb őket beilleszteni. A másik opció, hogy megpróbáljuk őket otthon tartani, és a munkaerőhiányra válaszul a saját belső forrásainkat feltárni (magas foglalkoztatottsággal, magasabb termékenységi rátával a szülőkorú nőknél). Biztonságunk is nő azzal, hogy nemzettársaink vannak a határ mindkét oldalán. A legagresszívabb nacionalizmus ugyanis ott uralkodik, ahol nincs jelen a démonizált kisebbség. De ennek elérésére kemény autonómiapolitika kidolgozása kell a kinti magyarság részéről, valamint ennek támogatása az anyaországi politika részéről, és nem a megalkuvás, és nem a „mutyipolitika”.

**Herczog Edit:** Eszközökkel gazdagodtunk. Az ugyancsak tagállam szomszédokkal való kapcsolatunkban az uniós tagság számos kérdést leegyszerűsített. Az EU a szomszédságpolitikát elsődlegesen gazdaságpolitikaként értelmezi, így a nyereség is elsősorban gazdasági természetű: bár az EU nem kíván beleszólni a kisebbségi kérdések kezelésének mikéntjébe, de azzal, hogy két szomszédos állam közötti viszonyt bilaterális szintről szövetségi/uniós szintre emelte, a gazdasági együttműködésnek, a közös megoldások alkalmazásának olyan új lehetőségeit kaptuk meg már készen, amelyek egyetlen ugrással többéves közeledést, tárgyalást, kétoldalú szerződések sorozatát tették feleslegessé. Az Unión belüli, politikai természetű schengeni határ a mi szomszédságpolitikánkat egyelőre nem befolyásolja jelentősen.

A nem tagállam szomszédaink esetén a válasz összetettebb. Horvátország tekintetében Magyarország a felvételi eljárás során is saját szomszédság- és kisebbségi politikájának megfelelő álláspontot képvisel majd, így az, hogy konkrétan milyen kedvez-

mények, milyen feltételek, milyen viszonyok alakulhatnak ki, képlékeny még. A tagságra nem pályázó szomszédok esetén inkább a mi megítélésünk változott, az Unió részeként elfogadottságunk, politikai és gazdasági súlyunk nőtt: ezt kell megtanulnunk kisebbségi politikánkban a magyar kisebbségek javára fordítani. Általában elmondhatjuk, hogy az uniós tagságunk új megoldásokat nem, csak új politikai és gazdasági keretet ad. Ezen belül már rajtunk múlik, mit lehet, és mit tudunk megvalósítani.

**Olajos Péter:** Az európai szomszédságpolitikában a magyar szellemi tőkét és tapasztalatokat kamatoztatni kell. A rendelkezésünkre álló információkat rendszerezni kell, hogy azokat párhuzamosan, több fórumon fel tudjuk használni. A Balkán, Oroszország és Ukrajna ismerete előnyt jelenthet a magyar diplomaták számára. A már csatlakozott kelet-közép-európai tagországok azonos problémáinak megfogalmazása és a közös kiállítás szorgalmazása szintén Budapestről irányítható folyamat lehet.

Magyarország regionális tekintélyét vissza kell szerezni, ami mindig nehezebb, mint azt elveszteni. A magyar diplomácia regionális súlyának növeléséhez természetesen nélkülözhetetlen, hogy a gazdasági diplomáciánk is fejlődjön. A környezetvédelmi innovatív technika egy kiváló lehetőség lenne a magyar ipar regionális terjeszkedésére. Az ország természeti adottságai egyes megújuló energiák felhasználásában az első között vannak Európában. A kutatáshoz és fejlesztéshez állami ösztönzőket kell kialakítani, ezt egyébként Brüsszel is támogatná.

A világban már elindult a harmadik ipari forradalom. A gőzgép és a számítógép után a greentech, a zöld ipari technológiák változtatják meg a termelés és életünk menetét. A globalizáció e felismerés gyors terjedéséhez is hozzájárul. Ehhez képest a magyar Európa-politikában a környezetvédelem, a környezeti innováció még külön prioritásként sem szerepel, holott összekapcsolható a két cél: a magyar regionális vezető szerep helyreállítása, és Magyarország mint greentech-innovátor Európában és a világban. Az egyik támogatja a másikat, és viszont. A kérdés, hogy a magyar döntéshozók maguktól képesek lesznek-e felismerni saját érdekeinket, különösen, hogy a média nem segíti őket a megfelelő információkkal.

**Szent-Iványi István:** A 2004 májusa óta eltelt időszak eseményei bebizonyították, hogy hazánk és szomszédaink európai integrációja nem helyettesítheti Magyarország szomszédság- és nemzetpolitikáját. Kétségtelen, hogy felelős szomszédságpolitikánk meghatározó eleme nem EU-tag szomszédaink integrációs törekvéseinek támogatása, illetve az ott élő magyarság utazási és kapcsolattartási nehézségeinek enyhítése a schengeni rendszer keretei között. Ebben Magyarország mozgásteret jelentősen megnövelt csatlakozásunkkal.

EU-tag szomszédaink esetében egyes, korábban bilaterális kérdések már kizárólagosan uniós hatáskörbe tartoznak (pl. a belső piac esetében), mások vonatkozásában (pl. regionális fejlesztési együttműködés) pedig az EU-tagság teljesen új távlatokat nyitott. Mindezekről függetlenül a szomszédainkkal fenntartott kapcsolataink meghatározó szegmensét belátható időn belül továbbra is bilaterális keretek között kell kezelnünk. Ennek cél- és eszközrendszere jórészt még kialakításra szorul.

## Lengyelország az Európai Unióban

*Lengyelország három éve tagja az Európai Uniónak. Az új tagállamok közül a legnagyobb ország, ezért bel- és külpolitikai problémái érzékenyebben érintik az EU jelenének és jövőjének formálását célzó politikai szándékokat, mint a kis új tagállamokéi. A lengyel kormányváltások is jobban rányomják bélyegüket az EU jövőjének formálására, mint a többi kis új (és régi) tagállaméi. Lengyelország szemmel láthatóan annak kitapogatására törekszik: milyen a súlya, hol a helye és mekkora az ereje az EU belső játszmáiban.*

### 1. A belpolitikai problémák

#### 1.1. A parlamenti erők, a pártok és a koalíciók

Röviddel a 2004. májusi csatlakozás után, Lengyelország az euro-optimista baloldali kormányzás rapid válságait élte át, míg sor került a 2005. őszi parlamenti és elnökválasztásra. E választások eredményeképpen jelentős (euro-szkeptikus) jobboldali fordulat következett be, amely szinte „kisöpörte” a baloldalt a lengyel parlamentből, a Szejmből. Csupán a 12 százalékot elérte, baloldali pártokat tömörítő LiD – Lewica i Demokraci – jutott be a Szejmbe. A korrupciós ügyek által lejáratott baloldaltól a szavazók elpártoltak. Vagy nem mentek el szavazni, vagy többségében a tiszta, korrupciómentes közéletet és világos társadalmi és politikai szabályokat ígérő konzervatív-katolikus (Jog és Igazságosság, lengyelül Prawo i Sprawiedliwość, PiS; 33,7 százalék), illetve liberális-polgári (Polgári Platform, lengyelül Platforma Obywatelska, PO; 28,9 százalék) jobboldalra szavaztak.

A választók nagyobbik része arra számított, hogy megszületik a liberális-konzervatív szövetség (PO-PiS), ami lehetővé teszi, hogy összehangolják a katolikus hagyományt és a gazdasági fejlődést, valamint elsimítsák a feszültségeket a szociálisan elégedetlen és az elégedett állampolgárok csoportjai között. A két nagy jobboldali tömörülés azonban nem volt képes létrehozni azt a koalíciót, amelyet a szavazók a mai napig a legszívesebben látnának, és amely az alkotmányos többséget is megszerezhetné volna. A választásokat megnyert konzervatív PiS-nek a szalonképtelen, ám a Szejmbe bejutott szélsőjobboldali erővel kellett koalíciót kötnie (Samoobrona RP, 12,2 százalék; Liga Polskich Rodzin, LPR, 7,4 százalék).

A közvélemény-kutatások folyamatosan azt mutatják, hogy a lengyel választók a két nagy jobboldali tömörülés közös kormányzásának örülnének, nem a jelenlegi koalíciónak. Ugyanakkor a közvélemény-kutatások tanúsága szerint még mindig csak egy baloldali formáció (Lewica i Demokraci, LiD) képes átlépni a parlamentbe jutás küszöbét (aktuálisan a 6 százalékot). A baloldali szavazók nagyobbik része feltételezhetően a bizonytalanok között található (arányuk 20 százalék körül mozog).

A két legerősebb jobboldali párt közötti különbséget az ellenzékben maradt Polgári Platform (PO) elnöke, Donald Tusk találóan fogalmazta meg<sup>1</sup>: A PiS az állam erejének, mindenhatóságának eszméjét hirdeti és követi. Olyan erős államot akar, amelyben a kormány mindent megtehet. A PO ezzel szemben az állam szerepének erősítése ellen lép fel. A minimális állam híve, ahogyan a liberális demokratákhoz, a liberális polgári pártokhoz illik. Az egyén szabadságát védik, amelyet a jog irányít. A PO a jog kormányának híve. Fontos számukra a piac, a korlátozott állam és az erős önkormányzat. A minél alacsonyabb egykulcsos jövedelemadó bevezetését szorgalmazzák.

Lengyelországban tehát a liberális-konzervatív (a város és a vidék) tandem helyett most nemzeti-konzervatív koalíció működik, kis szélsőséges jobboldali pártok segítségével. Így az „elmaradott Lengyelország” (Polska zacofana) és az „okoskodó, tudálékos Lengyelország” (Polska przemądrzała) újra egymás ellenségei, ami a médiában és közéletben ugyanolyan feszültségeket gerjeszt, mint az 1990-es években. Konfliktusokat okoz az is, hogy mindkét nagy jobboldali tábor a magáénak vallja a másik céljait, programjait, értékeit. A két nagy csoportosulás arról álmodozik, hogy külön-külön önállóan kormányt tudnak alakítani. A PO arra készül, hogy a PiS és a kormány alternatíváját nyújtsa, ezért nem hangsúlyozza, hogy sok programpontjában azonos a PiS-szel. A PiS szívesen lépne koalícióra a PO-val, és menesztené kis szélsőséges koalíciós partnereit.

## 1.2. A lengyel kormány

A jobboldali lengyel kormány nemzeti populista, katolikus, konzervatív elveket vall, és ilyen propagandát fejt ki. Politikai intézkedései és viselkedése többször nemzetközi feltűnést keltenek, vagy felháborodást váltanak ki. (Egyes miniszteri vagy kormányzati megnyilvánulásai neveltség tárgyát is képezik.<sup>2</sup>) Közülük néhány ellentmond az európai jogrendnek is. Ezt tükrözik azok az európai döntőbírósi határozatok, amelyekből már több is született. (Említésre méltó a homoszexuálisok gyülekezési jogának korlátozása.) Belpolitikai és belső jogrendi szinten nagy feltűnést keltett az abortusz elleni intézkedések bevezetésének próbája, valamint az átvilágítási törvény túlságosan szigorú megfogalmazása. Mindkét esetben a belső jogrend és a hazai bíróság – az első esetben maga a Szejm, a másodikban az Alkotmánybíróság – szabott gátat az emberi jogokat sértő rendszabályok bevezetésének.

A katolikus konzervatív fundamentalizmus alapján álló egyes kormányzati elképzelések veszélyeztetik a hármass hatalommegosztás követelményét is. Ennek fenntartása azonban az európai unió tagság demokratikus követelményeihez tartozik, így a lengyel kormány nem tehet mindent, amit szeretne. A közélet ellenzéki szereplői azért is reménykednek az ország EU-tagságában, mert ezt az ellenőrzést tekintik a legbiztosabb garanciának arra, hogy Lengyelországban a demokrácia já-

1 Donald Tusk: Partia protestu to śmiertelna pułapka. Az interjút készítette Jarosław Kurski. Gazeta Wyborcza 2007. június 2.

2 Gyorsfelmérések szerint sok lengyel érzi úgy, hogy „rajtuk röhög a világ”.

tékszabályai nem sérülnek visszavonhatatlanul. Sokan abban reménykednek, hogy az EU megtanítja a lengyel kormányt arra, hogyan kell viselkedni Európában. Az EU és szabályai Lengyelországban is szabályozóként, a demokratikus intézmények védőiként vannak jelen.

Az országot ikertestvérek irányítják (a köztársasági elnök Lech Kaczyński és a miniszterelnök Jarosław Kaczyński), akik a győztes Jog és Igazságosság (PiS) pártjának élén állva, kis, szélsőséges koalíciós pártokat vontak be a kormányba. Mindhárom párt tekinthető euroszeptikusnak, és mindháromnak sikerült képviselőket küldeni az Európai Parlamentbe.<sup>3</sup> A három pártból álló koalíció legkisebb tagja, a Liga Polskich Rodzin (LPR, Lengyel Családok Ligája) kifejezetten EU-ellenes párt.

A konzervatív jobboldali kormány, kormányzása lényegének és jellemzőinek megfogalmazásaként meghirdette: a IV. Köztársaságot (IV. Rzeczpospolita) építik, amely szolidáris Lengyelország lesz. Az új politikai és társadalmi kurzus jegyében meghirdették a IV. Köztársaság létrehozását, jogi, alkotmányos, társadalmi és politikai kiépítését. A III. Köztársaság a bolsevik időszaké volt, mely időszak eltartott a 2005-ös választásokig. Az országban folyó politikai „hideg polgárháborút” jelképezi, hogy a IV. Köztársaság hívei harcolnak a III. Köztársaság hívei ellen. Az elsők azok, akik a kormányváltás után a jobboldalt támogató „erkölcsi megújulás, erkölcsi forradalom” hívei, a másodikok azok, akik elégedettek azzal, ami a III. Köztársaságban volt, és amit a baloldal tett 1989 után.

Az új kurzus, új ország építésének jegyében sorra hozzák a „bolsevik-kommunista befolyástól átitatott” III. Köztársasággal való leszámolást célzó intézkedéseket. Ezek közé tartoznak az átvilágítási törvény, a dekommunizálás, debolsevizálás, a volt titkosszolgálati szervezetektől való megtisztítás (dezubekizacja)<sup>4</sup>, és hasonló, a politikai „megtisztulást” célzó intézkedések (közöttük a szovjet korszak, a szovjet megszállás szimbólumainak eltávolítása a közterekről, a közélet kiemelkedő helyeiről). A nemzeti és a keresztény-katolikus retorika előtérbe kerül, és átítatja a politikai közélet bizonyos szféráit. Jelentősek a baloldali politikusok, és a baloldali politika elleni intézkedések. Céljuk, hogy a lehető legalaposabban leszámoljanak a kommunista diktatúra nyomaival, maradványaival és személyeivel.<sup>5</sup>

3 A 2004. június 13-án megtartott európai parlamenti választások eredménye: Az 54 európai parlamenti képviseleti helyből a legtöbbet (15) a Platforma Obywatelska kapott, amely ellenzékben van a Szejmben, és az EU-tagságot tartósan a leghatározottabban pártoló politikai tömörülés. A második legerősebb lengyel EP-képviselői csoport a szélsőséges, radikális Liga Polskich Rodzin, a jelenlegi kormánykoalíció egyik szélsőséges tagja, amely az integrációval szemben negatív álláspontot képvisel. Ők az EP-be 10 képviselőt küldhettek. A többiek: Prawo i Sprawiedliwość: 7 EP-képviselő; Samoobrona RP: 6 képviselő; a baloldali koalíció, amely a választások idején kormányerő volt (a Sojusz Lewicy Demokratycznej és az Unia Pracy): 5 EP-képviselő; Unia Wolności: 4 EP-képviselő; Polskie Stronnictwo Ludowe: 4 EP-képviselő; Szocialdemokracja Polska: 3 EP-képviselő.

4 Itt pl. fontos az, hogy a volt Biztonsági Hivatal (UB) tisztjei, alkalmazottai az átlagemberénél magasabb nyugdíjat kapnak. Ezt a különbségtételt mint privilegiumot az új kormány fel akarja számolni.

5 Ilyen az a szándék is, hogy Jaruzelski tábornokot bíróság előtt ítéljék el az 1981. december 13-án bevezetett szükségállapot miatt.

Ám például az átvilágítási törvény<sup>6</sup> túl szigorúra sikeredett: előírásai több pontban alkotmányellenesek, és sértik a személyes emberi jogokat. Ezért a lengyel Alkotmánybíróság – amely ellen a kormányfő, J. Kaczyński hatalmi harcot indított – a jogszabály több pontját kiiktatta, és „megszelídítette” a törvényt. Bizonyos társadalmi-szakmai csoportokat kivont a hatálya alól (pl. a felsőoktatásban és a tudományban működők, vagy a médiában dolgozók átvilágításának kötelezettségét törölte). Az átvilágítási vagy lusztrációs törvénnyel szembeni kifogásokat azzal is ilusztrálták, hogy a meghirdetett IV. Köztársaságot elnevezték Lusztációs Köztársaságnak (Rzeczpospolita Lustracyjna). A jogszabály kapcsán kibontakozott értelmiségi vitában sokan vélték úgy, hogy ez a koalíció inkább visszafelé tekint, mint előre. Sokan viszont védelmükbe vették az átvilágítás fontosságát és a politikai közélet megtisztítását. Közéjük tartozott W. Szymborska, a legjelesebb élő lengyel költő(nő). Szerinte az átvilágítás szándéka értékelendő intenciókból született meg, ám az a totális zavar, kétségbeesés, szenvedés, a meghurcoltatások, amelyeket a törvény okozott, megkérdőjelezi a pozitív szándékot. Azt javasolja, jobb lesz, ha hagyják az embereket kihalni, és majd utána, idővel vizsgálják meg az ügyet a történések.<sup>7</sup>

Az átvilágítási törvény ügye bekerült az Európai Parlamentbe is, mert a külföldön legismertebb lengyel politikusok közé tartozó Bronisław Geremek professzor, demokrata párti EP-képviselő megtagadta, hogy – az új törvény követelményének értelmében – újabb átvilágítási igazolást nyújtson be.<sup>8</sup> Ez jogi zavart okozott, Geremek professzort meg akarták fosztani EP-mandátumától, ezért felsorakozott mögé az EP képviselőinek baloldali és liberális fele. Ez a helyzet jogi vitát gerjesztett: vajon melyik jog és mandátum erősebb? Van-e joga a lengyel kormánynak elvenni ilyen mandátumot? A lengyel kormány jogi vitába bonyolódott volna az Európai Parlamenttel – amire még nem volt precedens –, ha a lengyel Alkotmánybíróság nem töröletett volna néhány lényegi passzust a törvényből.

Az Alkotmánybíróság 2007. május 11-én módosította az új átvilágítási törvényt. Néhány pontját alkotmányellenesnek mondta, és az emberi jogok és szabadságok, valamint a demokrácia ellen vétő pontokat kivetette belőle. Érvényességét arra az időre határolta be, amíg a demokrácia és intézményei megerősödnek Lengyelországban. Kimondta, hogy az átvilágítási törvény kizárólag a demokrácia védelmét szolgálhatja, és nem szolgálhat bosszúállást. Az átvilágítás alá eső személyek kategóriájának számát jelentősen csökkentette.

6 A törvény lényege, alaprendelkezése, hogy mindenki, aki a közszférában dolgozik, köteleztetik az átvilágításra. Ilyen rendelkezés már volt érvényben az 1990-es évek elején Lengyelországban, de nem volt igazán sikeres; egyesek szerint éppen azért, mert nem volt kellőképpen szigorú. Az átvilágítási törvény egyik súlyos hibája, hogy nem definiálja, mi az a közfunkció, amelynek ellátása átvilágítási igazolásra kötelez.

7 Oddychając kurzem. Interjú W. Szymborskával. Készítette Anna Bikont és Joanna Szczęśna. Gazeta Wyborcza, 2007. május 8.

8 Geremek példáját többen követték, és megtagadták az átvilágítási igazolás benyújtását. Közismert lengyel politikusok csatlakoztak hozzá, mint pl. Tadeusz Mazowiecki vagy Włodzimierz Cimoszewicz, mindketten volt miniszterelnökök, az utóbbi volt Szejm-elnök is.

A korábban említett – ellenzékben maradt – jobboldali Polgári Platform (PO) vezetője, D. Tusk<sup>9</sup> a rivális Jog és Igazságosság (PiS) dekomunizálási tevékenységét a baloldalnál differenciáltabban értékeli. Úgy véli, a PiS politikai tőkéje egy ideig erős marad, mert forrása a III. Köztársaság autentikus betegségeiből ered. A baloldali politikusok visszaéltek a hatalommal, amire nap mint nap egyre több fény derül. Ez azért volt lehetséges, mert 1989-ben a kerekasztal-tárgyalások során ilyen egyezséget kötöttek. Ez az egyezmény hosszú évekre a büntetlenség garanciájává változott. Ezek olyan tények, amelyek a PiS propagandájának „fűtőelemei”. A PO ezzel a propagandával szemben nem akar azok mellé állni, akik a Lengyel Népköztársaság örökségét védik. Tusk szerint a PiS támadásai a baloldal ellen túlnyomórészt megalapozottak. A III. Köztársasághoz ez is hozzátartozott. Ha ez nem lett volna valóság, akkor a PiS nem nyert volna, nem kapta volna meg a kormányhatalmat, és nem őrizte volna meg máig is erős pozícióját. A Kaczyński-fivérek sok hibát követnek el, de erős a pozíciójuk. Ez azonban gyengülni fog, mert túl sok ügyben nem kompetensek. Politikai-lélektani szempontból nem kiegyensúlyozottak, és ebben a tekintetben saját maguk legveszélyesebb ellenségei. De az őket életető fő politikai téma egy része valóságos.

### 1.3. Bírálatok és szervezkedések a jobboldali kormánnyal szemben

A baloldali és más politikusok, publicisták, tudósok, alkotmányjogászok, értelmiségiek<sup>10</sup> szerint a kormánykoalíció az államot ideológiai alapokra akarja helyezni, és megosztja a társadalmat. Megosztó politizálása révén megszegi a média szabadságának és függetlenségének elvét. Egyúttal semmibe veszi a nem kormányzati szervezeteket (NGO), valamint az állami funkciók ellátásában a pártpreferenciákat alkalmazza. Általában és konkrétan is úgy látják, hogy veszélyben a lengyelországi demokrácia. A PiS vezérelven működik, és így is kormányoz, az egyház ügyeibe beavatkozik, korlátozza a szólásszabadságot, a politikai döntéseket titkosan hozza meg, a rendőrség és az ügyészség közötti különbségek elmosására törekszik, a hármas hatalommegosztás szentsége ellen támad (pl. az alkotmánybíróság személyi állományának, jogi kompetenciáinak, hatáskörének megkérdőjelezésével). Ezzel megszegi a kormányzás, a hatalmi egyensúly alkotmányos elvét, sérti a közélet nyilvánosságának fontosságát, a média szabadságát és függetlenségét. Ez a kormány nem kedveli a polgári társadalmat és az önkormányzatokat sem. A bírálatokban egyre gyakrabban megjelenik az a vélemény, hogy a demokrácia megőrzésének legbiztosabb garanciája az ország EU-tagsága.<sup>11</sup> Abban bíznak, hogy a kormánytól eltérően, a lengyel társadalom nagy többsége erős híve az egységes Európa eszméjének.

A konzervatív kormány intézkedéseivel és törvényeivel szemben mozgalom alakult, amelyből egyesek a baloldal újraszervezését akarják kibontani, mások viszont

<sup>9</sup> Donald Tusk: Partia protestu to śmiertelna pułapka. Az interjút készítette Jarosław Kurski. Gazeta Wyborcza 2007. június 2.

<sup>10</sup> A véleményformáló köröket a jobboldal pejoratívan „szalonok”-nak nevezi.

<sup>11</sup> Cheko, PAP: Konstytucjonalisci: rząd dzieli społeczeństwo. Gazeta Wyborcza, 2007. március 3.

csupán tiltakoznak ellene. A Mozgalom a Demokrácia Ügyéért (Ruch na rzecz Demokracji) krakkói felhívással indult, amelyet számos közéleti személyiség és politikus aláírt. Olyan emberek mozgalma, akik nem akarnak pártokba belépni, és nem szívélik a pártos elkötelezettséget. A mozgalom kiáltványát azok írták alá, akik egyetértenek azzal, hogy a jelenleg kormányozók nem értik a demokrácia alapelveit, lekicsinylik és nem veszik figyelembe a jogállam alapelveit, arra törekszenek, hogy az államot pártosítsák és ideologizálják.<sup>12</sup>

Aleksander Kwaśniewski, a volt baloldali köztársasági elnök azzal a szándékkal is csatlakozott a mozgalomhoz, hogy rajta keresztül térjen vissza a politikába, s hogy újraszervezze a szétesett baloldalt. Középbaloldali egységet szeretne látni, és az egésznek szívesen az élére állna, mint jövődó miniszterelnök. Ebbe a középbaloldali politikai tömörülésbe akarja bevonni mindazokat, akik ellenfelei a IV. Köztársaságnak.

## 2. A konzervatív jobboldali kormány külpolitikája

Bár Lengyelországban a kormányok a rendszerváltás éveiben és azután is a szokásosnál gyorsabban változtak, a külpolitika elveiben konszenzus és kontinuitás érvényesült, amely most több elemében módosul.

A jelenlegi kormány külpolitikai álláspontját a külügyminiszter asszony, Anna Fotyga 2007. május 10-én, a Szejmben előadott értékeléséből ismerhetjük meg.<sup>13</sup> Eszerint a lengyel külpolitika legfontosabb célja, „zászlós hajója” az ország biztonsága, benne az energetikai biztonsággal. Minden olyan kezdeményezéssel szembehelyezkednek, ami ezt veszélyezteti. Arra törekszenek, hogy az energetikai nyersanyagok ellátását és forrásait diverzifikálják, hogy stabilizálják a nyersanyagszállításokat és -forrásokat. Az alternatív energiaforrások biztosítása nemcsak Lengyelországnak, hanem egész Európának érdeke. Ennek egyik fontos iránya, amelyet Lengyelország ki szeretne használni, a délkeleti irány. (Ezt a lengyel törekvést Oroszország gátolja, blokkolja, arra törekedve, hogy minden erőforrás fölötti ellenőrzést megszerezzen. Lengyelország megpróbálja felvenni a harcot a putyini orosz energiapolitikával.)

Lengyelország két legfontosabb partnere az Európai Unió és az Egyesült Államok. Fotyga miniszter hazája hároméves EU-tagságának mérlegét pozitívan értékelte: stabil politikai intézmények alakultak ki, a gazdaság dinamikusan növekszik (évi 6 százalék), a megfontolt európai politika Lengyelország jelentőségének és presztízsének erősödésére kedvező hatással van. Határozottan cáfolta, hogy az ország nemzetkö-

12 A felhívást aláírták többek között: Aleksander Kwaśniewski, Andrzej Olechowski és Wisława Szymborska. A mozgalom megalakítását üdvözölte Lech Wałęsa, Marek Edelman, Tadeusz Mazowiecki, Andrzej Olechowski, Józef Pinior, Janusz Onyszkiewicz és Marek Borowski. Közöttük sokan vannak, akik korábban a lengyel politikai élet vezetői voltak (a két elnök, a Szolidaritás egyes vezetői, valamint a régi kerekasztal-tárgyalások résztvevői).

13 Fotyga: bezpieczeństwo Polski głównym celem polityki zagranicznej. Gazeta Wyborcza 2007. május 11.

zi elszigeteltségbe került volna.<sup>14</sup> Lengyelország hitele és szavahihetősége erősödött a nemzetközi szinten, az országba rekord mennyiségű külföldi tőke áramlott az elmúlt évben, 15 milliárd dollár mértékben.

Miután a külügyminiszter az ország EU-tagságának eddigi három évét nagy eredménynek nevezte, kifejtette, hogy nem hívei annak, hogy az EU integrációja elmélyüljön. A hivatalos álláspont szerint a lengyel fél határozottan védi azokat a közös értékeket és elveket, amelyek a tagállamokat vezetik, és határozottan ellenállnak azoknak a kísérleteknek, hogy harmadik országok különbséget tegyenek az EU tagállamai között. A külügyminiszter szerint Lengyelország aktívan vesz részt az EU-alkotmány vitájában, de az alkotmány nem elengedhetetlen ahhoz, hogy az EU döntési folyamatát tökéletesítsék. Az alkotmányra szükség van ahhoz, hogy a jogrendszert rendbe tegyék, ám Lengyelország azt kívánja, hogy az alkotmányvita nyugodtan és megfontoltan, körültekintően folyjon, kényszer nélkül, mivel a leglényegesebb ügyet: az EU tagországainak szuverenitását érinti. Fotyga jelezte, hogy a szavazási rendszer kérdésében a lengyel fél azon elv bevezetésének igényével lép fel, hogy az EU minden lakosának azonos, egyforma befolyása lehessen a meghozandó döntésekre. Az alkotmány reformjának munkálataiban amellet állnak ki, hogy világosan írják körül, határozzák meg az EU és a tagállamok kompetenciáját, valamint hogy energetikai kérdésekben bővítsék ki, szélesítsék ki a szolidaritási klauzultát. Azt kívánják, hogy Lengyelország kezdeményezéseit iktassák be az EU jövőbeni energetikai politikájába.

A lengyel külpolitika Európában a legélénkebben a lengyel-német, a lengyel-orosz és az orosz-német viszonyra koncentrálnak. Nagy figyelmet fordítanak a lengyel-német viszonyra, amely különleges helyet foglal el a lengyel külpolitikában. Nem felejtik el, hogy Németország határozott támogatást nyújtott Lengyelországnak a NATO-ba és az EU-ba való felvételkor, és az egész csatlakozási folyamat során. A viszonyra azonban árnyékot vet néhány megoldatlan kérdés. Ilyenek a kitelepített németek igényei Lengyelországgal szemben. Fotyga kijelentette: ellene vannak annak, hogy létrejövjön a Kitelepítések Elleni Központ (Centrum Przeciwno Wypędzeniom), mert megzavarja a két állam és nemzet közötti viszonyt. Indokolatlanok tartják a Balti-tenger alatt építendő német-orosz gázvezeték tervét. Arra fognak törekedni, hogy a németországi lengyelek ugyanolyan jogokat élvezhessenek, mint a német kisebbség Lengyelországban. A kormány felelősséget vállal azért, hogy végleg lezáruljanak a II. világháborúval kapcsolatos ügyek. Ehhez folyamatos párbeszédre van szükség.

Fotyga kiemelte, hogy Lengyelország, mint a II. világháború barbárságai által különösen érintett ország, és amely különösen sokat tett a német nácizmussal szembeni nemzeti háborúban, ellent fog állni az elementáris történelmi igazság minden nyilvánvaló megsértésének. Nem fogják megengedni, hogy a német koncentrációs

<sup>14</sup> Ezt éppen B. Geremek fogalmazta meg, aki szerint Lengyelország az EU-ba belépve morális tőkével járult hozzá a közös Európához, ám ezt a jobboldali kormány elpazarolja, mivel olyan Lengyelország képét mutatja kifelé, ahol terjed az intolerancia, s ahol a provinciális gondolkodás került előtérbe, amelyből hiányzik az Európával való egység érzése.

táborokat „lengyel koncentrációs táboroknak” nevezzék, és hogy Lengyelországot azzal vádolják meg, hogy együttműködött a hitleri rendszerrel.<sup>15</sup>

A lengyel-orosz viszonyt még az orosz elemzők is feszültnek tartják, és azon kivételek közé sorolják, amikor Moszkva a politikai érdekeit a gazdasági és kereskedelmi érdekei elé sorolja. Oroszország három ország esetében állít fel politikai elsőbbséget: Lengyelországgal, Észtországgal és Grúziával szemben.

A lengyel külügyminiszter szerint a lengyel-orosz kapcsolat a lengyel figyelem középpontjában marad, de a viszony, sajnos, nem felel meg a lengyel elvárásoknak és aspirációknak. Javítása Fotyga szerint türelmet és hosszú távú szemléletet igényel. Oroszországgal a gazdasági-kereskedelmi kapcsolatokat szeretnék fejleszteni. Támogatják a lengyel önkormányzati vezetőket abban, hogy együttműködjenek az orosz régiók irányítóival, és folytatják a dialógust a történelmi viszonyra vonatkozóan; ezzel összefüggésben működőképessé tették a Nehéz Ügyeket Vizsgáló Csoportot (Grupa do Spraw Trudnych).

A lengyel külpolitika keresi az EU-n belüli szorosabb szövetségeseket ahhoz, hogy az EU egészét rávegyék az Oroszországgal szembeni határozott politika kidolgozására és megvalósítására. A balti államokkal (Litvánia, Észtország, Lettország) együtt képesek arra, hogy ugyanolyan egyenrangú partnerei legyenek Oroszországnak, mint amilyenek más EU-tagállamok. Ennek érdekében is szorosabbra fűzik az együttműködést ezekkel az országokkal. Lengyelország számára fontos az orosz függés minél gyorsabb felszámolása. Ez nem szűkülöködik szimbolikus gesztusokban (a szovjet emlékművek eltávolítása) és kemény gyakorlati politikai lépésekben, politikai stratégiában sem. (Ez utóbbira példa az olaj- és gázszállítások diverzifikálására kifejlesztett erőfeszítés.) Beszámolójában Fotyga hangsúlyozta: Lengyelországnak fontos, hogy közös uniós politikát dolgozzanak ki és valósítsanak meg Oroszországgal kapcsolatban.

Az EU és Oroszország közötti új megállapodásnak – a stratégiai partnerségi megállapodásnak – Fotyga szerint tartalmaznia kell minden kérdést, többek között garantálnia kell az energiahordozó nyersanyagok szállításának biztonságát, a piac áttekinthetőségét, valamint a konkurencia tisztéletben tartását. Reménykednek abban, hogy részt vehetnek a stratégiai partnerséget előkészítő tárgyalásokban. A tárgyalási mandátum elfogadása szerinte akkor következhet be, ha a megfelelő feltételek teljesülnek: elsősorban az, hogy Oroszország képes és hajlandó lesz az EU tagállamainak mindegyikét egyformán figyelembe venni, egyformán kezelni. Hozzátette, Lengyelország elégedetten érzékeli, hogy az EU tagállamai szolidárisak a lengyel követelményekkel.

15 A lengyelek – akkor, amikor az EU szabályalkotásaiban a holokauszt tagadásának, a rasszizmusnak és a xenofóbiának a tiltása és büntetése volt a téma – szeretnék volna bevezettetni annak a megfogalmazásnak a betiltását, hogy „a lengyel koncentrációs táborok”, ám a német és brit kifogások miatt ez nem került bele a végül csak általánosságokban fogalmazó jogi aktusba. Ilyen megfogalmazások ugyanis olykor megjelennek a nyugat-európai médiában, amikor a német megszállás idején, lengyel területen, a németek által létrehozott koncentrációs táborokról beszélnek. A lengyel kormány szerint ez mélyen sérti Lengyelországot, mert azt szuggérálja, hogy a lengyelek a felelősek Auschwitz vagy Majdanek létezéséért.

Az EU keleti szomszédsági politikájában a lengyel külpolitika számára a legfontosabb Ukrajna kérdése. Ukrajna Lengyelország számára stratégiai partner. Lengyelország nagy támogatója Ukrajna európai és transz-atlanti aspirációinak. Ebben elsősorban az ukrán nép akarata fogja őket irányítani. Lengyelország egyúttal kéri, hogy az EU még jobban kötelezze el magát a belorusz polgári társadalom és a demokratikus erők támogatására. A lengyel kormány egyúttal következetesen követeli a lengyel kisebbség jogainak tiszteletben tartását Belorussziában.

Lengyelország az EU-ban nagy súlyt fektet a Franciaországhoz fűződő kapcsolatok fejlesztésére, és a legközelebbi partnerekhez sorolja Nagy-Britanniát is. A konzervatív kormány változatlan prioritása az Apostoli Szentzéssel való kapcsolatot; egyformán osztják azt a nézetet, hogy az EU Alkotmányos Szerződésében hivatkozni kell a keresztény értékekre. A miniszter stratégiainak és jónak értékelte Lengyelország és Izrael kapcsolatát.

A lengyel külpolitika számára fontos, hogy az USA európai elkötelezettsége fennmaradjon. A külügyminiszter határozottan megerősítette, hogy befogadják a rakétaelhárító rendszert, amivel azt akarják elérni, hogy növelje Lengyelország és az USA biztonságát, valamint a nemzetközi biztonságot. Ami az EU bővítését illeti, annak hívei, hogy azt keleti és déli irányban bővítsék (Balkán, Ukrajna, Törökország).

### 3. Lengyelország álláspontja az EU alkotmányos szerződésének vitájában

Lengyelország az Európai Unió közepesen erős tagországa (sorrendben a hatodik). 2011 második felében az EU elnökségének pozíciójából fogja befolyásolni az Unió életét. A jelenlegi kormány a föderális Unióval szemben a kormányközi EU híve. Az alkotmányos szerződés módosításával kapcsolatban e kormány javaslatának leglényegesebb pontja az Európai Tanácsban való szavazati arányok megváltoztatása. Az EU alkotmányos szerződésével kapcsolatos lengyel álláspontot 2007. május végén a lengyel kormányfő ismertette.<sup>16</sup> Jarosław Kaczyński kijelentette, hogy Lengyelország nem enyhíti álláspontját a szavazati aránnyal kapcsolatban: azt akarja, hogy az új alkotmányos szerződésben az Európai Tanácsban működő szavazati arányt ne a korábbi kettős többség (a lakosság és az ország nagysága szerinti), hanem az országok lakossága létszámának négyzetgyökvonással való kiszámítása adja.<sup>17</sup> „Ez olyan álláspont, amelyet a világon a legkomolyabban veszünk” mondta. Ez a kiszámítási mód-

16 Cheko, PAP: Premier: Polska gotowa umierać za system pierwiastkowy. Gazeta Wyborcza, 2007. május 30.

17 Eszerint az arányok: Németország: 82 helyett 9; Franciaország: 61 helyett 8; Nagy-Britannia: 60 helyett 8; Olaszország: 59 helyett 8; Spanyolország: 43 helyett 7; Lengyelország: 38 helyett 6; Románia: 22 helyett 5; Hollandia: 16 helyett 4; Görögország: 11 helyett 3; Portugália: 11 helyett 3; Belgium: 10 helyett 3; Csehország: 10 helyett 3; Magyarország: 10 helyett 3; Svédország: 9 helyett 3; Ausztria: 8 helyett 3; Bulgária: 8 helyett 3; Dánia: 5 helyett 2; Szlovákia: 5 helyett 2; Finnország: 5 helyett 2; Írország: 4 helyett 2; Litvánia: 3 helyett 2; Lettország: 2 helyett 2; Szlovénia: 2 helyett 1; Észtország: 1 helyett 1; Ciprus: 1 helyett 1; Luxemburg: 1 helyett 1; Málta: 1 helyett 1. A minősített többség az Európai Tanácsban 319 helyett 60 szavazat lenne.

szer – mint mondta – végeredményében a kisebb tagállamok szavazati erejét kissé megerősíti, a nagyokét kissé gyengíti. Ezen álláspontja mellett a lengyel kormányfő határozottan kitart. Olyannyira, hogy saját kifejezése szerint: „ezért készek vagyunk meghalni”. Megjegyezte még, hogy a végeredmény nem alkotmány lesz, hanem revidált szerződés.

Nyilatkozott a szavazati arányon kívül az európai külügyminiszter megválasztásáról, vagy az EU elnökének kiválasztásáról is (az utóbbi mandátuma két és fél évre szólna). Ez a funkció a közösséget külpolitikai és biztonsági kérdésekben képviselné kifelé. A lengyel kormányfő szerint a lengyel álláspont az, hogy nem fogadják el az alkotmánytervezetben szereplő tekintet nélküli lojalitást. Az ugyanis a közösségi politikák nagyobbik részében szavazati egyhangúságot követel meg. Ezekben, szerinte, a lengyel fél valamivel rugalmasabb, mint a szavazati arány kérdésében, de nem fognak beleegyezni abba, hogy a tagállamokat teljesen megfosszák szuverenitásuktól a külpolitikában.

Igényeket támasztanak a szimbólumokkal (zászló és egyéb jelképek) kapcsolatban is. Általában igénylik, hogy nagyon világosan jelöljék ki, magyarázzák meg, különítsék el azt, hogy mi nemzeti, és mi összeurópai, mert nem akarnak kevert kompetenciákat. Lengyelországnak fontos, hogy küszöböljék ki a nem világos megfogalmazásokat arra vonatkozóan, hogy hol és hogyan születnek az EU döntései.

Lengyel követelés a szolidáris energiapolitika is. Azt akarják, hogy az EU reális formában vezesse be az energetikai szolidaritás elvét, tehát ne csak deklarálja azt, hanem a teendők biztos eszköztárát is jelölje ki arra az esetre, ha nehéz helyzetek alakulnának ki.

Az EU-alkotmány jövőjének vitáját, amely a Kormányközi Konferencia keretében zajlik, a lengyel fél azzal az állásponttal indítja, hogy a mandátumot csak azokra a területekre vonatkozóan kell pontosan megjelölni, ahol teljes az egyetértés. A vitás kérdéseket nem kell elhamarkodottan, elsietve megoldani. A Kormányközi Konferencia vitájának alapját képező mandátumot június 21–22-én fogják elfogadni. (A tanulmányt a szerző 2007. június 5-én zárta le – *a szerk.*) Ha ezen nem születik meg az egyetértés a „négyzetgyökös módszerre” vonatkozóan, ha ezt vagy a nizzai szavazati rendszert nem fogadják el most júniusban (mert a lengyel fél ezt is lehetségesnek tartja), akkor az Európai Tanácsban való szavazás ügyét, az ennek megoldására vonatkozó tárgyalásokat a későbbi vitákra, Kormányközi Konferenciára kell halasztani. Ott több idő lesz a megtárgyalásukra. A lengyel fél szerint ugyanis korábban elhamarkodottan döntöttek, nem gondoltak mindent végig, ezért volt sikertelen az alkotmány elfogadása, a Konvent munkája. A lengyel miniszterelnök szerint szükségtelen a sietség. Az alkotmányos szerződés ügye hallatlanul fontos, ezért nem lehet úgy lezárni, hogy egyesek győzteseknek, mások pedig legyőzötteknek érezzék magukat.

J. Kaczyński miniszterelnök megerősítette, hogy az alkotmányos szerződés ügyében nincs enyhítési lehetőség, ezt a határozott álláspontot képviseli minden lengyel diplomata: az EU-nagykövet, a köztársasági elnök, a miniszterelnök és a külügyminiszter is. Ezt az álláspontot lengyel nemzeti és európai szempontból is alapvetőnek tartják.

Az álláspontjuk mellett annak ellenére kitartanak, hogy még az EU-csúcs előtt el látogat hozzájuk minden nagy EU-tagállam vezetője, hogy az alkotmányos szerző-

dés jövőjének ügyében más belátásra bírják őket. Egyelőre azonban – legalábbis kívülről nézve – eredménytelenül.<sup>18</sup> A lengyel módosítási akarat azért olyan erős, mert ez az utolsó esélyük arra, hogy megpróbálják gyengíteni Németország dominanciáját. (Ebben Lengyelország a franciák támogatására számít.) A németek mindeddig nem kívántak tárgyalni a lengyelekkel az erőviszonyok átalakításáról az Unióban, azal érvelve, hogy az intézményrendszer újratárgyalásának megnyitása nagyon bonyolulttá tenné és késleltetné az alkotmány elfogadását.

Az EU alkotmánya kérdésében ismertetett határozott álláspontot azonban nemcsak a konzervatív és populista jobboldal osztja. A korábban említett liberális Polgári Platform elnöke, D. Tusk is igazat ad J. Kaczyński miniszterelnöknek, amikor az EU-ban a szavazati arányokért harcol. A harc tétjét értelmezi is, amikor kifejti, hogy a szavazatok kiszámításának rendszerére irányuló, németekkel folytatott párharc arról szól, hogy az EU-ban a németek nagyobb vagy kisebb mértékben tudnak-e dönteni, és hogy Lengyelországnak lesz-e lehetősége a döntésekben való nagyobb arányú részvételre. A németek Európában ugyanis nagyon nagy súllyal rendelkeznek, mind a lakosság arányait, mind a gazdaság erejét tekintve. Ezért Lengyelországnak kötelessége, hogy olyan koalíciót építsen, amely a közös és szolidáris Európát támogatja, a közösségi jelleget hangsúlyozza. A dolog nem úgy áll, hogy a lengyelek merevek, csökönnyösek, a németek pedig rugalmasak és készek az egyezségekre. Tusk szerint ez inkább fordítva szokott lenni. Ez akkor is érvényes, ha Németországot 20 állam támogatja. A Polgári Platform az EU-n belüli energetikai biztonság kérdésében is hasonlóan vélekedik, mint a PiS. Úgy véli, hogy ez súlyos probléma lengyel és európai szinten is, ami abból ered, hogy a Gazprom túlságosan erősen jelen van Németországban.

#### 4. A lengyel gazdaság az EU-ban

A lengyel gazdaság konjunktúrája az ország teljes jogú EU-tagságának köszönhető. Elsősorban attól élénkült meg, hogy az ország az EU tagja lett. A vállalkozók az exportban expanziót indítottak az EU tagországaiba. Ez az export évente 20 százalékkal nőtt. A gazdasági szakértők éppen ezért a leginkább arra intenek, hogy a lengyel gazdaság irányítói és működtetői ezt a konjunktúrát vagy átaludják, vagy ne használják ki maximálisan az előnyeit.

Egyre jobbák a gazdasági eredményeik: nagyon alacsony az infláció, stabil a külső deficit, és a gazdasági növekedés az EU régi tagországaiénak több mint kétszerese (6 és 8 százalék között mozog). A gazdasági növekedés 10 éve nem volt ilyen magas. Fokozatosan csökkentik a jövedelemadót, viszonylag alacsony a munka költsége, nagy a piac, elegendő a szakképzett munkaerő. A növekedés egészséges és kiegyensúlyozott, de további gyors reformokra van szükség ahhoz, hogy ezt megalapozhassák, és tartósan a lengyel gazdaság hasznára fordíthassák.

<sup>18</sup> Romano Prodi, olasz miniszterelnök pl. megígérte nekik, hogy – kétoldalú – állandó kölcsönös konzultációkat fognak tartani nemzetközi kérdésekben.

2006-ban már nemcsak a hazai belső fogyasztás indult növekedésnek, hanem a befektetések is (évi 15–17 százalékkal). Bár a befektetések gyorsan nőnek, a többi új tagállamhoz és nagyságához képest Lengyelország még mindig elmarad. Míg Lengyelországban a külföldi és a hazai befektetések aránya a GDP-ben 20 százalékot foglal el, addig más új tagállamokban 25 százalékot. Az EU-tagság gazdasági hasznának legfontosabb mutatói között van, hogy gyorsan nő a külföldi befektetések száma és aránya. 2006-ban majdnem 15 milliárd dollár volt. Ennél azonban többre van szükségük ahhoz, hogy 2012-ben csatlakozhassanak az euróövezethez (és hogy az ukránokkal együtt képesek legyenek megrendezni a futball-EB-t<sup>19</sup>). Sok jelentős stratégiai befektetésre lenne szükségük – utakat, vasutakat, repülőtereket, szállodákat, lakásokat, stadionokat kellene építeniük. A külföldi befektetések legnagyobb gátja éppen az, hogy nem megfelelő az infrastruktúra.

Az eddigi tempóhoz képest a munkanélküliség is gyorsan csökken. 2006 márciusában a bejegyzett munkanélküliek aránya 17,8 százalékos volt, ez 2007 áprilisára 14,4 százalékra csökkent. (A kormány célja a 8 százalékos arány.) A munkanélküliség aránya régióként változik; vannak régiók, ahol 20–30 százalékos.<sup>20</sup>

A munkanélküliség csökkenését és a munkaerő kényszerű mobilitását igazolja az a jelenség, ami az új tagállamok közül csak keveseknek sikerült: a lengyel munkavállalók szinte előzőnlík az EU régi tagállamait. 1 millió lengyel munkavállaló él – gyakran rossz körülmények között – Angliában, Írországban, Hollandiában, Németországban (ez utóbbiban fekete munkát vállalva).

A konjunktúra körülményei között Lengyelországnak vigyáznia kell arra, hogy ne hevüljön túl a gazdasági növekedése, hogy a kormányzat ne költsékezzen túlságosan (egyelőre azonban emeli a béreket, a nyugdíjakat, a szociális juttatásokat). Az a veszély fenyeget, hogy ha nem lesznek mély közfinanszírozási reformok, akkor a lengyel gazdaság megint vissza fog esni. A magas növekedés mellett ugyanis a köztartozás tovább nő. A közfinanszírozás egyensúlyát vissza kellene állítani, de ilyen reformlépés nincs a kormány programjában.

A gazdasági növekedést és a belső regionális különbségek kiegyenlítését szolgálják a Lengyelország számára bőkezűen mért EU-alapok. A 2007 és 2013 közötti felzárkóztatási (strukturális és szolidaritási) alapok Lengyelországnak évi 5,5 százalékos GDP-növekedést fognak biztosítani. Az Európai Bizottság számításai alapján, az alapok segítségével Lengyelországnak legalább 15 évre lesz szüksége ahhoz, hogy az EU egy főre jutó GDP-átlagának 75 százalékát elérje. Az EU-alapok hozzájárulnak a lengyelországi munkanélküliség csökkentéséhez is.

Az alapokat kezelő mezőgazdasági miniszter, a konzervatív és populista Andrzej Lepper szerint a lengyel gazdaság nem lesz képes az euró 2012-es bevezetésére. Szerinte ez 2018–2020-ban lesz lehetséges. E nyilatkozatból is világos, hogy a len-

19 Az Euro 2012 olyan esély Lengyelországnak, amelynek segítségével (és az uniós fejlesztési alapok segítségével) az ország erős lökést kaphatna azon a területen, amelyben nagyon lemaradt: a kommunikáció európai standardjában. Lengyelország lehetőséget kapott arra, hogy tartósan megkapaszkodjon és megjelenjen a turisztikai ipar térképén és a kultúra iparában.

20 Leszek Baj: Wzrost Polski: stabilne 7,4 proc. Tylko reformować. Gazeta Wyborcza, 2007. május 31.

gyel kormány nem sieti el az euróövezetbe való belépést. Tény azonban az is, hogy e témában nemcsak a szakemberek között, hanem a lengyel kormányon belül is harc folyik. A minél hamarabbi belépés híve a lengyel pénzügyminiszter asszony, Zyta Gilowska. Szerinte az erős valutához csatlakozás közzj, közérdek, mert a pénz csak így képes ellenállni a változó politikai akaratoknak és érdekeknek, és csak a közösségi mechanizmusok képesek a pénzt ezektől megvédeni.

Az euró bevezetésének kérdéséről folyó vitát bonyolítja az a kormányzati szándék, hogy erről referendumot rendezzenek. Mind az említett pénzügyminiszter, mind az euró-párti szakértők elmondják, hogy a csatlakozás ügyében már akkor döntött az ország, amikor az EU-ba beléptek. A csatlakozással ugyanis minden ország arra kötelezte magát, hogy elindítja az euró bevezetésének folyamatát. Így Lengyelország is arra kötelezte magát, hogy bekapcsolódik minden közösségi politikába, ide értve a gazdaságot és a pénzügyt is. Tény, hogy az euró melletti vagy elleni döntés nagymértékben politikai döntés, amelynek Lengyelországban most van ideológiai színezete is. A vita jelenlegi legfontosabb kérdése, hogy mi lesz az a dátum, amikorra a lengyel politikusok kitézik az euróövezethez való csatlakozást. Az már világos, hogy ez 2012 előtt nem történik meg. Azok, akik a lehető legkésőbbi csatlakozás hívei, Nagy-Britannia, Svájc, Dánia példáját hozzák elő. Azok, akik a lehető leggyorsabb csatlakozás hívei, az ír, a görög, a finn, a szlovén példát hozzák fel. (A felmérésekből kitűnik, hogy a lakosság az euróövezethez való csatlakozást illetően szkeptikus; különösen az áremelkedéstől tartanak.)

Az euró gyors bevezetésének hívei arra hivatkoznak, hogy Lengyelországnak most kellene belépnie, mert gazdasága most viszonylag jól áll.<sup>21</sup> Az euró a makrogazdasági stabilitás sajátos garanciája, ezért addig kell hozzá csatlakozni, amíg a gazdaság jó állapotban van. Ha elveszíti ezeket a jellemzőit, akkor az euró kritériumait már csak nagy áldozatok árán képes teljesíteni. Az euró bevezetése vagy be nem vezetése összefügg az ország pozíciójával az Európai Unióban. A lengyelek ellenzik a kétsébeeséges Európa létrejöttét, mert Lengyelország így második kategóriás taggá válna. Ám az euróövezet, amely az első kategóriásokat foglalja magában, lassan bezáródik, és az euróövezetbe tartozó tagok pénzügyminiszterei lesznek azok, akik az Unió gazdaságpolitikai irányára vonatkozó legfontosabb döntéseket meghozzák.

## 5. Összegzés helyett

Lengyelország az oroszbarát német politikával szemben szeretné magát biztosítani az EU-ban. Az EU nem dolgozott ki közös politikát Oroszország irányában, Németország pedig, kelet felé tekintve nem látja Lengyelországot, csak Oroszországot. Ezért Lengyelország arra fog törekedni, hogy saját befolyását növelje az EU döntéshozatali mechanizmusában.

A lengyelek, Németországgal viaskodva, annak kárára szeretnék növelni saját erejüket és súlyukat, a szavazási arányok megváltoztatásán keresztül. A Nizzai Szerző-

21 Witold M. Orłowski: Dziwne euro – potrzebujemy go czy nie? Gazeta Wyborcza 2006. november 3.

dés alapján a lengyeleknek nagyobb a súlya a döntésekben, mint az alkotmánytervezetben szereplő arányok szerint. Ezért a lengyelek szeretnének ragaszkodni a nizaiban megszerzett lehetőségeikhez.

Problémájuk a németekkel az, hogy azok az oroszokkal olyan kétoldalú egyezségeket kötnek, amelyekkel erősen befolyásolják azt az EU-t, ahová a lengyelek az orosz nyomás és befolyás elől menekültek. Felismerték, hogy a német túlsúly miatt az EU nem védi meg őket az oroszok gazdasági és politikai nyomásától. Kipróbálják tehát, hogy mekkora az erejük, meddig érnek lehetőségeik, és hol a helyük az EU-ban.

Az orosz-lengyel „hidegháború”, amely az EU-ban is érezteti hatását, 2005 végén kezdődött, amikor a lengyelországi választások eredményeként a jobboldali kormány került hatalomra. Oroszország „megtorolja” a lengyel társadalmon, hogy a baloldal elveszítette a kormányzati hatalmat. Oroszország 2005 novemberében betiltotta a lengyel élelmiszer-exportot, és arra hivatkozott, hogy a lengyelek meghamisították az egészségügyi-higiéniai ellenőrzések dokumentumait. A lengyel fél pozitív lépéseit ebben az ügyben Moszkva nem díjazta, és továbbra is életben tartotta az embargót. Válaszképpen Lengyelország egy év múlva, 2006 novemberében blokkolta, megvétózta az EU és Oroszország közötti új partnerségi és együttműködési szerződés tárgyalásának megkezdését.

Nem véletlen, hogy az EU és Putyin Oroszországa közötti viadalban a lengyelek és a baltiak azok, akik folyamatosan próbára teszik az EU szolidaritási elveit. E vitaskodásban az új tagállamok – különösen a közép-európaiak – nem szolidárisak a lengyelekkel, nem állnak ki mellettük.<sup>22</sup>

---

22 Friss kivétel ez alól Csehország, amelynek képviselőjében Jan Zahradil EP-képviselő bejelentette a lengyel vélemény támogatását: a csehek támogatják a lengyelek törekvését arra, hogy megváltoztassák a szavazati arányokat az Európai Tanácsban, ha a lengyelek kitanaknak elképzelésük mellett; a lengyel javaslat ugyanis demokratikusabb és áttekinthetőbb, mint az alkotmánytervezetbe betagolt ket-tős vagy dupla többség.

## Belpolitika és integráció

### A horvátok és az Európai Unió

*A közvélemény tisztában van vele, hogy az uniós tagfelvételre váró országok közül Horvátország a legfelkészültebb. Az azonban kevésbé ismert, hogy az EU által nemrég a csatlakozásra még alkalmatlannak tartott állam milyen belpolitikai átalakuláson ment át viszonylag rövid idő alatt. A politológus-történész szerző, aki a délszláv problémák szakértője, az utóbbi évek horvátországi fejleményeivel ismerteti meg az olvasót.*

2007 tavaszán ismét felélénkült a Horvátország EU-csatlakozásáról szóló diskurzus. Május 19-én Jean Lemierre, az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) elnöke Zágrábban úgy nyilatkozott, hogy a társadalmi és gazdasági fejlődés szintjét figyelembe véve Horvátországnak már az Európai Unió tagjának kellene lennie. Nem sokkal korábban Ivo Sanader horvát miniszterelnök úgy vélekedett, hogy az EU-val folytatott tárgyalások jól haladnak, a folyamat lehetne ugyan egy kicsit gyorsabb is, ez azonban nem Horvátországon múlik. Kolinda Grabar-Kitarović, Horvátország külügyi és európai integrációs minisztere 2007 május elején kifogásolta, hogy az EU nem hajlandó újabb tárgyalási fejezetek megnyitni, holott a miniszter szerint Zágrábban megvan az akarat is és képesség is arra, hogy gyorsabban haladjon.

A legizgalmasabb kérdés talán éppen az, hogy mennyiben múlt és múlik Horvátországon (az ország politikai és gazdasági helyzetén), és mennyiben rajta kívül álló okokon (az EU regionális geopolitikai és egyéb megfontolásain) az, hogy Horvátország még mindig lassan halad a tárgyalásokkal, miközben Bulgária és Románia már az EU tagja. Annál inkább, mivel a gazdaságkutatók szerint Horvátország a délkelet-európai régió egyik lefejtettebb országa. Ezt jól mutatja, hogy 2005-ben az egy főre jutó GDP Horvátországban az EU 25-ök átlagának 48,8%-át tette ki, Romániáé a 34,7%-át, Bulgáriáé pedig csupán a 32,1%-át. Más mutatók (a költségvetés hiánya, a gazdaság ingatag külső és belső egyensúlya) ugyan némileg árnyalják ezt a képet, de mindez nem változtat a lényegen: Horvátországnak már előbbre kellene tartania.

### A múlt szerepe a lemaradásban

Ki kell emelni, hogy a fent említett lemaradás gyökerei mindenekelőtt a jelenlegi kormány előtti időszakba nyúlnak vissza, igaz, a teljes felelősséget ez a kormány sem háríthatja el magától. Közismert, de mégis meg kell említeni, hogy a félelmei hatalommal rendelkező Tudjman az alkotmány által biztosított felhatalmazásokkal

autoriter, antidemokratikus módon vezette az országot, amit az Európa Tanács, az EU és a vezető nyugati nagyhatalmak az 1990-es évek második felétől folyamatosan szóvá tettek. A másik probléma az volt, hogy Zágráb vonakodva működött együtt a jugoszláviai háborús bűnöket vizsgáló hágai nemzetközi törvényszékkel, s alig szolgáltatotta ki azokat, akiket a bíróság felelősségre kívánt vonni. Nagyrészt a felsorolt tényeknek volt köszönhető, hogy bár Horvátország és az EK/EU között már 1992 óta folytak tárgyalások – mindenekeelőtt szakértői szintű egyeztetések –, ezek meglehetősen akadozva haladtak.

Annak érdekében, hogy felgyorsítsák a folyamatot, 1998 áprilisában, a köztársasági elnök kezdeményezésére létrehozták a horvát kormány Európai Integrációs Hivatalát (Ured za europske integracije), amelynek az volt a legfőbb feladata, hogy összehangolja a kormány és az államigazgatási szervek integrációs tevékenységét. A hivatal, amelyet miniszteri rangban a kormány alelnöke vezetett, egyéb munkája mellett, 1999 szeptemberére rendkívül részletes összefoglalót készített arról, hogyan áll az integráció ügye a politika, a gazdaság és a jogharmonizáció terén. Ez a kiadvány azt mutatja, hogy a kormányzat technikailag sok mindent előkészített az integráció érdekében (részben ez is magyarázza, hogy miért tudott a következő kormányzat viszonylag gyorsan eredményeket elérni).

A szakértők már 1997-ben azt a következtetést vonták le, hogy Horvátország lemaradásának oka nem a gazdaságban, hanem a politikában keresendő. A horvát politikusok (s nem csupán a hatalmon lévők, hanem az ellenzék egy része is) 1999 végéig nem tekintették jogosnak az EU által hangoztatott politikai kifogásokat, a reformok elmaradására vonatkozó kritikai észrevételeket, s bizonyos szkepszissel nyilatkoztak az EU követeléseiről. Nem csoda, hogy az ilyen módon politizáló Horvátország nem csupán azokhoz az országokhoz (köztük az egykori társországhoz, Szlovéniához) képest maradt le, akikkel az EU 2002-ben lezárta a csatlakozási tárgyalásokat, de Bulgáriához és Romániához képest is. Amíg ez utóbbi két ország esetében már 1995 februárjában életbe lépett az Európai Megállapodás, addig Horvátország erre irányuló törekvését még 1998-ban is csak halasztották. Sőt, 1998 elején az EU zágrábi megbízottja úgy vélte, hogy Horvátország csak tíz év múlva juthat be az EU-ba.

Ehhez hozzá kell tennünk még egy tényezőt. Nem bizonyult ugyan igaznak az a Horvátországban általános, és Tudjman elnök által tudatosan is szított félelem, hogy a nyugati hatalmak egy új Jugoszlávia létrehozásán fáradoznak, amelybe Horvátországot is vissza akarják kényszeríteni, az azonban tény, hogy Nyugaton a volt jugoszláv köztársaságok problémáit egységes eszkésként szemlélték. Ezt jól mutatja, hogy 1996–1997-től kezdve az említett országok számára különböző regionális programokat dolgoztak ki, amelyek célja az volt, hogy az érintettek potenciálisan jelölt országokká válhassanak. E programok közül a legfontosabb az 1999-ben meghirdetett Stabilizációs és Társulási Folyamat (SAP), amelynek Jugoszlávia, Bosznia-Hercegovina, Macedónia és Albánia mellett Horvátország is része lett. Az EU ezekkel a programokkal azt is szeretne volna elérni, hogy javuljon az említett országok közötti regionális együttműködés. Horvátország egy ideig csak vonakodva vett részt e programokban, egyrészt az említett félelem miatt, másrészt mert



úgy vélte, hogy az EU méltatlanul sorolja őt ezen elmaradott és problematikus országok közé.

Azt, hogy Horvátország 2000-től gyorsabban haladhasson az EU-integráció útján, mint korábban, illetve mint a programokban szereplő többi ország, mindenekelőtt a 2000 elején bekövetkezett kedvező belpolitikai változás tette lehetővé. Az akkor megtartott parlamenti választások eredményeképpen az 1990-től kormányzó Horvát Demokratikus Közösség (HDZ) helyét a Szociáldemokrata Párt (SDP) által vezetett hatpárti ellenzéki koalíció vette át, míg az 1999 végén elhunyt Franjo Tuđman helyett Stipe Mesićet választották köztársasági elnökké. Az új kormány programjának elején kiemelt helyen szerepelt a civil társadalom kiépítésének, a demokratikus és piacorientált Horvátország EU-integrációjának ígérete. Az elérendő célok között volt a tudjmani időszak korrupcióval terhelt privatizációs eljárásainak felszámolása, és a munkanélküliség csökkentése.

Az EU rendkívül kedvezően fogadta a változást, és egy ideig látványosan felgyorsult az integrációs folyamat. Az akkori miniszterelnök, a 2007 áprilisában elhunyt szociáldemokrata Ivica Račan, akiről halála napján még legkeményebb politikai ellenfelei is a legnagyobb tisztelettel nyilatkoztak, szinte megoldhatatlan belpolitikai feladat elé került. Egyfelől a korábbi felelőtlen gazdaságirányítás miatt arra kényszerült, hogy a legszigorúbb neoliberais gazdaságpolitikát folytassa, másfelől viszont nem tudott eleget tenni azoknak a társadalmi elvárásoknak, amelyek egyébként épp a korábbi ellenzék választási ígéreteire alapultak, és nem hajtotta végre a társadalmi-gazdasági átalakulás korábbi folyamatainak felülvizsgálatát, a nem tiszta úton meggazdagodók felelősségére vonását, a szociális igazságosság helyreállítását. Ennek következtében helyükön maradtak a Tuđman idejében politikai megbízhatóságuk miatt vagyonhoz jutó gazdasági és politikai ügyeskedők éppúgy, mint a bíróságokon, a hadseregben és a titkosszolgálatoknál pozícióit szerző Tuđman-pártiak. Ez azonban nem bizonyult elégségesnek arra, hogy Račan elhárítsa a jobboldal ellene irányuló támadásait. A bevezetett reformok miatt bekövetkezett hangulatromlás következtében viszont elveszítette saját szavazótáborának egy részét, ami lassította a reformok folytatását.

Az EU-integráció szempontjából azonban legalább ilyen fontos volt, hogy az országban uralkodó közhangulat (a Horvátország függetlenségi háborújában részt vevő horvát katonák nem lehetnek bűnösök, hiszen ők a hazájukat védték), illetve az ezt részben tükröző, a jobboldal által szervezett Hága ellenes tiltakozó megmozdulások miatt nem volt megfelelő az együttműködés a nemzetközi törvényszékkel. Račanéknak már csak azért is óvatosnak kellett lenniük, mert a restriktív pénzpolitika egyik áldozata a kilencvenes évtized háborús veteránjainak korábban kedvezményezett rétege volt: a kormányzat szűkebbre vonta a kedvezményezettek körét. Ők adták a hágai követelések ellen demonstrálók legfőbb bázisát, a HDZ hol hallgatólagos, hol egészen nyílt támogatása mellett. A háborús bűnösök ügyének kezelése ráadásul a kormányon belül is többször feszültségeket gerjesztett (nem mindenki állt ki amellett, hogy tegyenek eleget Hága elvárásának), olyannyira, hogy 2002-ben még az előrehozott választások lehetősége is felmerült. Azt, hogy ez a kérdés mennyire mélyen hatotta át a horvát belpolitikát, és milyen nagymértékben akadá-

lyozta a társadalmi és gazdasági kérdések normális megoldását, jól mutatja egy elemző nyilván kissé túlzó megjegyzése: „a képviselők képesek éjjel és nappal órákon át tárgyalni a Hága által megvádolt személyek ügyéről, de nem hajlandók ugyanerre, amikor a munkanélküliségről, a szociális igazságtalanságról, a bűnözésről, a korrupcióról és az igazságszolgáltatásról van szó.”

Mindenekelőtt Jnako Bobetko és a 2001 óta körözött Gotovina tábornok sorsa kavarta fel a kedélyeket és nehezítette az EU-tárgyalások sikerét. Bobetko ügye hosszú huzavona után azzal „oldódott meg”, hogy a tábornok 2003 tavaszán meghalt. A bujkáló Gotovina azonban nem került elő, bizonyos jelek pedig arra utaltak, hogy a horvát kormány nem tesz meg mindent annak érdekében, hogy elfogja. Azt, hogy emiatt a kormányzat milyen fura helyzetbe került, jól mutatja a brit kormányfő 2003-as magatartása. Tony Blair 2003 őszén fogadta a választásokra készülő, és támogatására számító Račant. A választással kapcsolatos támogatást Račan megkapta ugyan, egyúttal azonban kiderült, London addig nem hajlandó ratifikálni a Stabilizációs és Társulási Szerződést, amíg Gotovinát ki nem szolgáltatják Hágának. Több politikus és elemző már ekkor úgy vélte, ez azt jelenti, veszélybe került annak lehetősége, hogy Horvátország 2007-ben (vagy legrosszabb esetben 2008-ban, ahogy azt a horvát külügyminiszter meglebegtette) az EU tagállama lehessen, amire pedig nagyon is számított a horvát politikai elit szinte valamennyi képviselője.

## Ivo Sanader kormánya

A 2003 őszi megválasztások azonban más szempontból is összekapcsolódtak az EU-integráció kérdésével. A 2003 közepéig meglehetősen szép kilátásokkal bíró kormánykoalíció egyes politikusai a saját oldalukra állítani a bizonytalan szavazókat, hogy a HDZ esetleges újbóli hatalomra kerülése veszélyeztethetné Horvátország EU-tagságát, hiszen a HDZ nem változott, ugyanolyan politikát folytat most is, mint Tudjman idejében. Ez azonban nem volt igaz. A HDZ a választási vereséget követően – mindenekelőtt az új pártelnök, Ivo Sanader politikájának eredményeképpen – komoly változásokon ment át. A szélsőségesek többsége, igen komoly belső küzdelem után részben kiszorult a pártból, részben pedig a háttérbe szorult a párton belül (igaz, nem tűntek el teljesen), bár az is tény, hogy egyik legfőbb képviselőjük, Andrija Hebrang a kormány alelnöke lett. Sanader azzal kísérletezett, hogy a kiszorítással biztosítsa a párt jobbközép imázsát, Hebrang pozícióba helyezésével pedig megőrizze a párt tőle jobbra álló szavazóinak egy részét is. Maga Sanader már Tudjman idejében nyugat-európai mintákat követő, mérsékelt jobboldali külpolitikai programot dolgozott ki, majd ezt a szemléletet igyekezett a belpolitikára alkalmazni. A 2003-as választások idejére olyan mértékben sikerült megreformálnia a pártot, hogy az egyetemisták egyharmada úgy vélte, nincs lényeges különbség a kormánykoalíció és a HDZ választási programja között. Sőt, Mesić köztársasági elnök (éppen az EU-integráció sikere érdekében) akár az SDP és a HDZ koalícióját is el tudta volna képzelni.

Bár többen attól féltek, hogy a HDZ az elmondottak ellenére is a szélsőségesek között talál majd magának koalíciós partnert, más kormányalakítási politikát választott. Sanadernek azzal, hogy megnyerte magának a horvátországi szerbek egy részének (SDSS) támogatását, sikerült elkerülnie, hogy akárcsak Tudjmanékat, őt is szerbellenességgel vádolhassák. Az isztriai olaszokat is tömörítő regionális párt (IDS) bevonásával egyszerre szerzett magának támogatókat Horvátország egyik legfontosabb területén és Olaszországban. A kormánykoalíció része lett a nyugdíjasok pártja (HSU), amelynek segítségével sikerült megnyugtatni ezt a nehéz helyzetével jogosan elégedetlenkedő réteget. Végül a Horvát Szociálliberális Párt (HSLŠ) és az azzal szövetséges Demokratikus Centrum (DC) tette teljessé a kormánykoalíciót. Az új kormány előtt számos kihívás állt. Biztosítania kellett a makroökonómiai stabilitást, hogy ne növekedjen a költségvetési deficit és a külső adósság (sőt, ha lehet, még csökkenjen is), s mindenképp azt, hogy sikerüljön valamilyen kompromisszumot kötni az EU-val, mivel Gotovina továbbra is szökésben volt. Fontos feladat volt, hogy a kormány egyértelműen biztosítsa a világot arról, hogy ez a HDZ már nem azonos azzal, amelynek élén egykor Tudjman elnök állt.

A HDZ vezetői látványos gesztusokkal határolták el magukat a második világháborús usztasa államtól is. Ezek közé tartozott, hogy mind a kormányfő, mind a parlament elnöke felkereste az egykori jasenovaci koncentrációs tábor, és ott ítélte el az usztasa rendszert és annak szerbek, zsidók, romák, horvátok és mások ellen elkövetett rémtetteit. Előfordult ugyan, hogy a HDZ egyes tagjai, alacsonyabb rangú tisztviselői nem tudtak megszabadulni korábbi előítéleteiktől, negatív beidegződésüktől, s nem elfogadható kijelentéseket tettek, de a HDZ vezetői az ilyesmitől többnyire elhatárolódtak. Bár a kormányzat arra törekedett, hogy a szerb kisebbséget az eddig elmondottakon túl is meggyőzzék arról, a mai Horvátország etnikai alapon nem tesz különbséget állampolgárai között, ez csak részben sikerült. Amíg az SDSS vezetője arra törekszik, hogy a kormányon belül maradvá érvényesítse a szerbek érdekeit és orvosolja a korábbi időkből eredő anyagi és egzisztenciális károkat, addig a visszatérni szándékozó szerbek nagyobbik része még mindig úgy érzi, nem biztosítják számukra az ehhez szükséges feltételeket. Ez részben visszatükröződik az EU által készített jelentésben is, amely a szerbek helyzetével összefüggésben néhány területen nagyobb erőfeszítéseket igényel a kormánytól.

Részben a HDZ említett magatartása, részben a dolgok belső logikája okozta, hogy a horvát pártstruktúrában belül felerősödött a közép felé irányuló mozgás. Ezt mindenképp a korábban egyértelműen az usztasa hagyományokhoz kötődő Horvát Jogpárt (HSP) politikálása mutatta. A párt retorikájának megváltoztatása, valamint más körülmények azt eredményezték, hogy a 2005 tavaszán megtartott helyhatósági választásokon a korábbiaktól teljesen eltérő helyzet jött létre. Az addigi éles blokkosodás helyébe nagyon sok helyen a minden irányú nyitottság politikája lépett, s néhány helyen még az is előfordult, amire korábban még csak gondolni sem lehetett: helyi szinten az SDP koalícióra lépett a HSP-vel. Persze nincs szó arról, hogy a HSP mindenütt tökéletes irányváltást hajtott volna végre. Eszéken és környékén például éppenséggel a HDZ egyik szélsőséges és ezért kizárt politikusaival (Branimir Glavašsal) fogott össze. Ez az összefogás azonban már veszélyeztette a HDZ érde-

keit, és a párt határozott akcióba kezdett. Az 1991-es események idején háborús bűnököt elkövető Glavaš ellen büntető eljárást indítottak, aminek még ma sincs vége. A Glavaš elleni eljárással a HDZ azt is bizonyítani igyekezett, hogy nem rajta múlik Gotovina elfogása, hiszen amennyiben módjában áll, igenis fellép a háborús bűnösök ellen.

A Gotovina-ügy ugyanis, akárcsak korábban, csak most még hangsúlyosabban, 2004 végétől 2005 októberéig a legfőbb kerékkötője volt Horvátország EU-integrációjának. A kormány kétségtelenül nem volt könnyű helyzetben, hiszen 2005 elején volt olyan közvélemény-kutatás, amelyik azt mutatta, hogy a megkérdezettek 90 százaléka szerint akkor sem szabad kiadni Gotovinat, ha emiatt nem kezdődnek meg a csatlakozási tárgyalások. Bár az EU 2004 júniusában jelölt országnak nyilvánította Horvátországot, s 2005 elejére ígérte a tárgyalások megkezdését, 2005. március 17-én úgy döntött, hogy nem kezdi meg a tárgyalásokat, mert Horvátország nem bizonyította, hogy teljes mértékben együttműködik Hágával. Ez akkor azt jelentette, hogy Ausztria és néhány társa (mindenekelőtt Magyarország, Szlovákia és Szlovénia – valamennyinek komoly gazdasági érdeke fűződik Horvátország EU-tagságához) sikertelenül lobbizott a tárgyalások megkezdése érdekében. 2005 októberében azonban, bár Carla Del Ponte hágai főügyész akkor sem volt elégedett Zágráb erőfeszítéseivel, Ausztriának sikerült elérnie, hogy végre megkezdődhessenek a csatlakozási tárgyalások.

Az említett középre húzás azonban egyáltalán nem akadályozta meg, hogy a politikai életet néha ne rázkódtassák meg komoly botrányok. Ide tartozott például az, hogy időnként korábban tekintélyes politikusok ellen merült fel az összeférhetetlenség, illetve a korrupció vádja. 2005 elején ilyen vád miatt kellett távoznia a korábban sikeres és népszerű külügyminiszternek, Miomir Žužulnak. Ugyancsak 2004 nagy botrányai közé tartozott, hogy az államfő és a kormányfő teljesen másképpen ítélte meg a titkosszolgálatok 2004 elején kinevezett vezetőjének tevékenységét. A vita olyan kompromisszummal végződött, ami lényegében Mesić elnök győzelmét jelentette. Ez azért is fontos volt, mert a titkosszolgálatok elleni vádak között szerepelt az is, hogy adatokat gyűjtöttek újságírókról, illetve lehallgatták őket. A médiára, mindenekelőtt a köztvére gyakorolt politikai nyomás ugyancsak gyakori vitákra adott okot. Komoly társadalmi vita keletkezett abból a tényből is, hogy a kormány, részben az egyház kívánságának engedve, megtiltotta az üzletek vasárnapi nyitva tartását, mondván, a vasárnap pihenésre való, amit az egyház azzal töltött meg, hogy a vasárnap a templomi istentisztelet ideje.

Ugyanakkor a kormány ügyes szociálpolitikával igyekezett enyhíteni a neoliberális gazdaságpolitika következményei miatti feszültségeket. A költségvetést nem veszélyeztető időnkénti pénzosztásból mindenekelőtt a nyugdíjasok részesültek. Egyebek között már csak azért is, mert a HSU-t többször is megvádolták azzal, hogy lényegében nem védi a nyugdíjasok érdekeit, miközben arra hivatkozik, hogy a kormánykoalíció részeként eredményesebben dolgozhat, mint ha a jogos kifogások miatt ellenzékbe vonulna.

A pártpolitikában szinte minden előfordult. A 2003 végétől ellenzékbe vonuló SDP és a Néppárt szövetsége gyakran megbomlott, és a két fél között komoly nézetel-

térések voltak. Ez lényegében még 2007 tavaszán sem változott, pedig a parlamenti választások közeledtével sokan a két párt együttműködésében látják a HDZ leváltásának egyedüli lehetőségét. Sajátosan viselkedik a kormányt támogató liberális HSLS is, amely az ellenzéki Parasztpárttal való együttműködésről tárgyal, igaz, elképzelhető, hogy adott körülmények között ennek végeredménye a Parasztpárt bevonása lenne a HDZ vezette kormányba. 2007 tavaszán a pártok között még minden bizonytalan, de Mesić elnök, akárcsak 2003-ban, 2006 végén is elképzelhetőnek tartotta, hogy az ország működőképességének érdekében összefogjon a HDZ és az SDP.

Ami az ország általános politikai helyzetének megítélését illeti, az országon belüli és az EU-s értékelés nem esik egybe. Az ellenzék egy része – amelyik már 2006 elején arra készülődött, hogy a különböző szakpolitikai területeken indítandó támadásokkal az év vége előtt megbuktatja a kormányt – igen kritikusan ítéli meg a kormányzati teljesítményt. A talán legélesebb kritikus ma is a Horvát Néppárt, amelynek egyik vezető politikusa szerint a HDZ kormánya alkalmatlan a feladatra, tevékenysége pedig káros az országra nézve. Egy – a HDZ iránt a legkevésbé sem elfogult – újságíró azonban, megítélésem szerint helyesen jegyzi meg, hogy bár a HDZ nem szereti, ha ezt mondják róla, de ténylegesen neoliberais politikát folytat (azaz Račan politikáját követi). Ennek lényege, hogy legfőbb célja az EU-integráció, s ennek érdekében teljesen megnyitotta az országot a külföldi tőke előtt. Az eredmény „szolid növekedés, kisebb deficit és elégséges pénz a különböző szociális kedvezményezettek számára. (...) Nagyobb előrehaladás ugyan nincs, nem is lesz, de elkerülték azokat a szociális feszültségeket, amelyek még a sokkal gazdagabb országokban is tapasztalhatók”. Az említett újságíró bemutatja az SDP és a Néppárt alternatív elképzeléseit is, de mindegyikhez hozzáteszi, hogy előnyeik mellett azoknak is lenne hátrányos vonatkozása.

Kétségtelen tény, hogy a kormány és a parlament működése nem hibátlan, s bizonyos, fentebb már említett ügyeket az EU éves jelentése is szóvá tesz. Ugyanakkor, ha az EU bizonyos dolgokat kifogásol is a horvát jogállamiság működésében, a HDZ vezette Horvátországot mind a 2005-ben, mind a 2006-ban készített országjelentésben stabil demokráciának minősítette, amely tiszteletben tartja az emberi és kisebbségi jogokat.

Vegyes képet mutatnak a gazdasági adatok. Az infláció mértéke elfogadható (2005-ben 3,3, 2006-ban 3,2%-os volt), az államadósságáé belül van az EU által meghatározott kritériumokon (a GDP negyvenegynéhány százaléka körül ingadozik). A GDP 2004 óta folyamatosan nő, a 2004-es 3,8%-os szintről 2005-ben 4,3%-kal, 2006-ban 4,8%-kal emelkedett. Ugyanakkor magas és folyamatosan növekvő az ország külföldi adóssága (2006-ban már meghaladta a GDP 84%-át), illetve a folyó fizetési mérleg hiánya (2005-ben 6,5%, 2006-ban 7,6% volt). Összességében az EU a kritikuss megjegyzésekkel együtt is kedvezően értékeli Horvátország teljesítményét: a 2006-os jelentés szerint Horvátország fenntartotta a makroökonómiai stabilitást.

## Külső hátráltató tényezők

Bár az EU-Horvátország közös parlamenti bizottság 2007 tavaszán a gazdaság előbb említett problémáin túl kifogásolta még, hogy vonatottan halad az igazságszolgáltatás és a közigazgatás reformja, és szóvá tette a korrupció elleni harc hiányosságait, a bevezetőben említett lassú haladásnak semmiképpen sem ez az oka. Az eddig elmondottakat figyelembe véve, jelenleg a problémákat inkább a külső környezetben kell keresnünk. Mindenekelőtt abban, hogy az EU saját belső problémái miatt (az alkotmányozás nehézségei, belső reformok szükségessége stb.) egyelőre nem kívánja folytatni a bővítést, és ezt május végén egyértelműen ki is mondta a német parlament elnöke Zágrábban. A másik, az előbbinél kevésbé fontos szempont a korábban már említett regionális geopolitikai megfontolás. Az EU 2007 tavaszán, technikai érvekre hivatkozva, néhány hónappal elhalasztotta a Stabilizációs és Társulási Megállapodás aláírását Montenegróval, az új szerb kormány májusi megalakulása után pedig bejelentette, szeretné felgyorsítani a tárgyalási folyamatot Szerbiával. Úgy tűnik, hogy az EU, ha nem is köti feltétlenül egymáshoz az említett két ország és Horvátország csatlakozási folyamatát, arra törekszik, hogy egyik ország se maradjon le túlságosan a másik kettő mögött. Ennek kétségtelenül megvan az az előnye, hogy a három ország között egyfajta jótékony verseny alakulhat ki, amelyben az előbbre lévők magukkal húzhatják a jelenleg hátrább lévőket, viszont nyilvánvalóan nem méltányos a fejlettebbel, adott esetben Horvátországgal szemben. Ennek az EU is tudatában van, s részben ennek köszönhető, hogy júniusban hajlandó újabb tíz fejezetet megnyitni.

## Az euroszeptizmus

A társadalomkutatók megkülönböztetik az euroszeptizmus két dimenzióját: az első dimenzióba azok tartoznak, akik ellenzik az ország EU-tagságát, a másodikba azok, akik nem bíznak az EU-ban. Van, aki arra is felhívja a figyelmet, hogy az euroszeptikusok valójában gyakran nem ellenzik az EU-t, csupán kérdéseik vannak, s azokra a szeretnének választ kapni. Ha az EU-csatlakozás támogatóinak, illetve ellenzőinek a többiekhez viszonyított arányát vizsgáljuk, akkor igen sajátos képet kapunk. 2003 februárjában a horvát kormány, az addigi események megkoronázásaként, benyújtotta Horvátország teljes jogú EU-tagságra vonatkozó igényét. Nem sokkal később drámai változás állt be a horvát lakosság EU-tagsággal kapcsolatos nézeteiben. 2003 nyarán ugyan még a megkérdezettek kétharmada támogatta az ország EU-integrációját, 2003 őszétől azonban a támogatás csökkent (2003 végén rohamosan). 2004 júniusában az ellenzők aránya meghaladta a támogatókét, s ez kb. egy évig így is maradt. A támogatók aránya azóta ismét 50 százalék fölé nőtt (2006 folyamán 52–55 százalék körül mozgott). Azoknak az aránya, akik nemcsak a csatlakozást nem támogatták, de általánosságban sem voltak bizalommal az EU iránt, 1995 és 2005 között, 2004-et leszámítva, mindig meghaladta az EU-ban bízők arányát.

Mindezek mögött a Gotovina-ügy, az a gyakori vélekedés, hogy az EU valójában nem érti Horvátország valódi (Szerbiához és a szerbekhez kapcsolódó) problémáit, az EU belső vitája, s az EU tényleges ügyeiben való tájékozatlanság éppúgy meghúzódott, mint a vélt vagy valós gazdasági érdekek. A felméréseket végző társadalomtudósok szerint a kormány legfontosabb feladatai közé tartozik, hogy a korábbiaknál szélesebb körű, s az általánosságokon túlmutató propagandával vázolja fel az EU-csatlakozás gazdasági és társadalmi hasznát. A kormányzat ezt annál is inkább megteheti, mert a parlamenti pártok mindegyike támogatja az EU-integrációt (igaz, 2007 elején létrejött egy 25 kis pártocskát összefogó mozgalom, amely az EU-csatlakozás elutasításának programjával kíván indulni a 2007 végén megtartandó választásokon).

---

TABAJDI CSABA

## Az EU és tagállama, Magyarország viszonya a Nyugat-Balkánhoz

*Az Európai Unió intézményeiben gyakori az a nézet, hogy Magyarország és a magyar politikai elit ismeri leginkább – objektíven, elfogultság nélkül – a Nyugat-Balkán térségét. Románia és Bulgária csatlakozása előtt e tekintetben érdemi komparatív előnyünk volt, s bár a 2007-es bővítés óta veszítettünk ebből, a többi régi tagországhoz képest – Ausztriától eltekintve – még mindig jobb helyzetben vagyunk. Magyarországot folyamatosan szorítja az idő a kétoldalú kapcsolatok, valamint az Unión belüli szerepvállalás tekintetében is. A magyar politikai elit késve ébredt rá, hogy a közvetlen szomszédságban, Szerbiában olyan státuszproblémák várnak megoldásra, amelyek tartósan befolyásolják a térség stabilitását, a magyar-szerb viszonyt, és kimenetelük meghatározza a vajdasági magyarok jövőjét.*

Magyarországnak olyan fontos közvetítő szerepe lehet Délkelet-Európa és a Nyugat-Balkán irányában, mint amelyet annak idején Ausztria töltött be Közép-Európa vonatkozásában. Erre azonban több szempontból nem készült fel: legszembetűnőbb az, hogy a boszniai-hercegovinai és koszovói helyzetet felügyelő nemzetközi szervezetekben – a KFOR kivételével – nincs érdemi magyar jelenlét. Kádár Béla számításai szerint – mint az a lényegyet megfogalmazó kiváló írásában<sup>1</sup> olvasható – 2,5 milliárd dollár értékű működő tőke áramlott a térségbe<sup>2</sup>, ami figyelemreméltó. Ezt az összeget nem az uniós nyelvezetben használatos „Nyugat-Balkánra”, hanem arra a szélesebb történelmi régióra vonatkoztatta, ahogyan a történészek többsége Délkelet-Európát definiálja. Az uniós szóhasználat szerinti Nyugat-Balkán már nem terjed ki Romániára és Bulgáriára, hiszen e két ország az Európai Unió tagja. További terminológiai sajátosság – és ezt a történészek ismét csak másképpen látják, mint az EU –, hogy a sok tekintetben inkább Közép-Európához, mint Délkelet-Európához vagy a Balkánhoz tartozó Horvátországot az uniós nyelvezet szintén a Nyugat-Balkánhoz sorolja. Érdekes, de érhető módon Szlovénia a legutóbbi időkgig egyáltalán nem akart tudomást venni arról, hogy neki bármi köze is lenne ehhez a térséghez. A szlovén diplomácia, és egyáltalán, a szlovén politika szerepvállalása – a gazdasági expanziótól eltekintve – rendkívül visszafogott volt a régióban: úgy viselkedett, mintha sohasem lett volna része egy Jugoszlávia nevű formációnak. Ebben elmozdulás történt az elmúlt években, hiszen Janez Drnovšek szlovén elnök markánsan megszólalt például Koszovó státusát illetően<sup>3</sup>. Ezen túlmenően, a szlovén európai parla-

1 Kádár Béla: Randevú a Balkánnal, Népszabadság, 2006. február 11.

2 „Több magyar nagyvállalat, például a MOL, a Richter, az OTP, a T-Com, a Trigránit már felfedezte a délkelet-európai térségben nyíló új üzleti lehetőségeket. Tőkebefektetések állományának értéke ma már megközelíti a 2,5 milliárd dollárt. Közepesen fejlett ország részéről ez közgazdaságilag jelentős és szokatlan jelenség.” Kádár Béla, i. m.

3 Janez Drnovšek szlovén elnök Koszovó függetlensége mellett foglalt állást. Lásd: <http://mtv.hu/cikk.php?id=77667&offset=1>.



menti képviselők egyre aktívabbak a Nyugat-Balkán vonatkozásában, ami sok esetben kiváltja a régi tagállamok képviselőinek féltékenységét is. Ezen a területen ugyanis érzékelhető a féltékenység. A térségre „szakosodott” régi tagállami képviselők saját eddigi, bejáratott pozícióikat látják fenyegetve a térséggel közvetlenül szomszédos szlovén és magyar európai parlamenti képviselők megjelenésében és aktivitásában. 2005-ben, az EBESZ elnökeként Szlovénia a „Három R” (Revitalization, Reform, Rebalance) jegyében kívánta előmozdítani a szervezet működését. A Janzákormány erőteljes diplomáciai aktivitást fejt ki Délkelet-Európa irányában. Abból indul ki, hogy viszonylag kis országként közvetlen érdekeltségi területeire kell összpontosítania energiáit, és ehhez történelmi, földrajzi és geopolitikai szempontból egyaránt kedvező terep számára ez a régió. A térséghez fűződő kapcsolatainak sokirányú bővítését rendszeres magas- és szakértői szintű párbeszédrel, a gazdasági együttműködés ösztönzésével, tőkekivitellel igyekeznek elősegíteni<sup>4</sup>.

Ha felidézzük, honnan indult Jugoszlávia, akkor a Nyugat-Balkán jelenleg Európa Atlantiszának is tekinthető. A mai közép-európai fiatalok már nem tudják, hogy mit jelentett a korábbi nemzedékek számára a jugoszláviai szólás- és sajtószabadság, a szabad utazás lehetősége, hiszen az ott élőknek világútlevele volt. Ma viszont vízumkényszerrel vannak elzárva a külvilágtól. Az Európai Unió kezdi átlátni, milyen óriási feszültségforrás, hogy a szerbiai fiatalok 70 százaléka még nem lépte át a határt. Korábban, Jugoszlávia esetében éppen a szabadság, az utazás, a világlátás, a Nyugat-Európában való munkavállalás volt óriási lehetőség. A helyzetet igazán a vajdasági magyarok problémái jellemzik. Nem elegendő, hogy a Tito vezette Jugoszlávia példás kisebbségpolitikájával szemben át kellett, és át kell élniük a milosevicsi nagyszerb nacionalizmust és annak örökségét, hanem gazdaságilag, szabadságjogokban is lecsúsztak ahhoz viszonyítva, ahogyan Jugoszlávia, a térség többi országát jóval megelőzve, a hetvenes években élt. Nem véletlen, hogy a nacionalizmusnak ilyen nagy tere van Szerbiában és a Nyugat-Balkánon.

A nyugati elemzők és politikusok leegyszerűsítve kezelik azt, hogy Jugoszlávia, Csehszlovákia és a Szovjetunió szétesése után törvénytörően nemcsak államépítés, hanem nemzetépítés is folyik. Még Szlovénia esetében is ez megy végbe, amely történelme során soha nem volt független állam, hiszen mindig valamely más állami keretbe tagozódott be. A balti országok ugyancsak rendkívül rövid függetlenséget tudhattak – a két világháború között – a magukénak. Az ezekben az új államokban folyó nemzetépítés nem ugyanaz a feladat, mint amivel 1990–91 után, a szovjet csapatok kivonulását követően Magyarországon, Lengyelországban – ahol a szuverén nemzeti külpolitika, a független nemzeti intézményrendszer megteremtése került napirendre – kellett megbirkózni. Ez nem ugyanolyan súlyú és nehézségű kihívás, mint a nemzetépítés. Mindez nem jelenti, hogy elnézőbbnek kellene lenni a nacionalizmusaikkal szemben! Elemzést érdemel e vonatkozásban a szlovén-horvát viszony, a tengerhez való kijutás, az államhatár, a Ljubljanska Banka stb. körüli konfliktusok. A nemzetépítés és a nacionalizmus közötti differenciálás ezért megkerülhetetlen. A magyar tudományosság és a magyar politikum sokat segíthet azzal, hogy rámu-

4 [http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Ketoldal\\_u\\_kapcsolatok/Europa/szlovenia/](http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/Ketoldal_u_kapcsolatok/Europa/szlovenia/).

tat a nacionalizmusok természete közötti jelentős eltérésekre. A fő mérce alapvetően az, hogy milyen az adott ország politikai berendezkedése, mennyire tudja és akarja a politikai elit eszközként felhasználni a nacionalizmust a maga legitimálására. Ilyen értelemben is óriási a különbség például Szlovénia és Szerbia között.

Ez a térség nemcsak a nacionalista háborúskodások tűzfészke, nemcsak a szegénység, ahol a lakosság 30–40 százaléka a szegénységi küszöb alatt él, többmillió jó képzett, világlátott munkaerő is rendelkezésre áll. Ez nagyon lényeges dolog. Az idősebb és a középkorú nemzedékek még átélték a titói önkormányzatiság tapasztalatát. Az az öngazgatás sok tekintetben egy decentralizált, több vonatkozásban a mai szubszidiaritásnak is megfelelő önkormányzati modell volt.

A térség – Romániát és Bulgáriát nem ide számítva is – egyúttal egy húszmillió piaci Juhász József egyetemi oktató több tanulmányában jelezte: a státuszproblémák rendeződése után az Unió szempontjából nem lesz nehezebb feladat integrálni ezt a húszmillió nyugat-balkáni térséget, mint mondjuk Romániát és Bulgáriát. Romániában például 40 százalék a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya az uniós 3–4 százalékaéhoz képest, és Bulgáriában is rendkívül nagy a szegénység. A két ország felzárkóztatásának dimenziójával, a feladat mértékével az EU intézményei csak most szembesülnek.

Az EU és a térség viszonyára sajátos kettőség jellemző: az EU részéről egy kétértelmű, ambivalens nyitottság, a Nyugat-Balkán részéről EU-éretlenség és -felkészületlenség a jellemző. Az Unió a 2003. évi thesszalóniki csúcson nyitott a Nyugat-Balkán irányába. A térség országainak – uniós terminológia szerint nem sorolva ide Romániát és Bulgáriát, tehát Horvátország, Szerbia, Montenegró, Macedónia, Bosznia-Hercegovina, Albánia és a feltételezhetően önálló Koszovó – húszmillió lakossága az uniós tagságra vár, az EU azonban nincs olyan állapotban, hogy felvegye ezeket az államokat. Ugyanakkor senki számára sem titok – és ez az egyik legnagyobb dilemma –, hogy az érintett országok konszolidációjára, stabilizálására egyetlen érdemi eszköz kínálkozik, ez pedig az Európai Unióhoz való csatlakozás lehetősége. A Nyugat-Balkán politikai elitje is érzékeli, hogy az Unióban bezárkózási folyamat, „enlargement fatigue”, bővítési fáradtság mutatkozik. Emiatt megkérdőjeleződik, hogy mikorra tehető reálissá ezeknek az országoknak a tagfelvétele – 2010–2015 között? Ma még nem lehet ezt prognosztizálni, hiszen az egész folyamatot befolyásolja a török csatlakozás kérdése is.

Nagyon sok az olyan probléma, ami miatt az Unió felkészületlen. Felkészületlen gazdaságilag, már a tíz új tagállam csatlakozását sem tudta érdemileg megfinanszírozni, hiszen a 2004-es tízes bővítésen is megtakarított 2,5 milliárd eurót. A 2007–2013-as költségvetés körüli alkudozások során bebizonyosodott, hogy a nettó befizetők jöttányit sem hajlandók többet finanszírozni. Az EU-tagállamok jelentős része a nemzeti befelé fordulás, a renacionalizáció irányába halad, mindinkább nemzeti keretekben, egyre kevésbé uniós léptékben képzelik el az USA-val, Japánal, Indiával, Kínával folyó globális versengést. Ez tovább mélyíti az EU versenyképességének és politikai szerepvállalásának problémáit. Nincs elegendő közösségi forrás olyan eszközökre, mint a lisszaboni stratégia megvalósítása, a K+F-tevékenység közösségi szintű erősítése, amely nélkül az Unió – mint egész – nem lehet verseny-



képes a globális versenyfutásban. Az új tagállamokat keményen sújtja, hogy a négy szabadságból csak a tőke és az áruk szabad mozgása valósult meg, a szolgáltatásokat és a szabad munkavállalást még adminisztratív akadályok korlátozzák. Pedig a szolgáltatások, a munkaerő szabad áramlása dinamizálhatná az Európai Uniót. Diplomatisztikus megfogalmazással az Unió válságjelenségeket mutat, de pontosabb az, hogy az Unió mély gazdasági, politikai, identitási válságban van. Az identitási válság értelmezésében azt jelenti, hogy nem a közösségi mechanizmusok erősítése, hanem a renacionalizáció, a nemzeti befelé fordulás irányába mozdul el. Az újonnan csatlakozott Romániával és Bulgáriával sajnálatos módon lehetővé vált, hogy a szélsőjobboldali pártok önálló frakciót alakítsanak az Európai Parlamentben, így a nacionalista eszmék még nagyobb nyilvánosságot kaphatnak, ami folyamatosan alááshatja az Európai Unió alapértékeit.

Az EU nem tudta megemészteni a tízes bővítést, mert nem készült fel rá, és most újabb két tagállammal bővült a kör. A tíz új tagállam jogilag sokkal jobban fel volt készítve a felvételre, mint a tizenötök, Románia és Bulgária felkészültsége azonban vitatható. A tizenöt régi tagállam közvéleményét sem készítették fel, amit jól mutat az alkotmányos szerződésről tartott holland és francia népszavazás eredménye, s ami még az Európai Parlamentben is gyakorta tapasztalható.

Az Európai Unió szavakban nyitott a nyugat-balkáni térség integrálására, ugyanakkor már a horvát csatlakozás előtt megoldandó problémák tornyosulnak. A Nizsai Szerződés intézményi keretei a román és a bolgár csatlakozással bezárultak. Huszonhét országot az Európai Unió szervezeten belül még tud kezelni, a további bővítést azonban már nem. Az intézményi reformra ezért is mindenképpen szükség van. Megjegyzendő, hogy Horvátország integrálása nem igényel komoly eszközöket és forrásokat. Brüsszelben most kezdenek rádöbbenni a térséget kevésbé ismerők arra, hogy Horvátország tulajdonképpen messze érettebb az integrációra, mint Bulgária és Románia. A magyar politikusok és szakemberek számára ez nem meglepő, hiszen jól ismerik mind a horvát, mind a román, mind pedig a bolgár realitásokat.

A 2005-ös őszi intézményes szempontból közelebb hozta a térséget az Európai Unióhoz. 2005 októberében az Európai Tanács döntést hozott a csatlakozási tárgyalások Horvátországgal történő megkezdéséről, a Bizottság november 9-én elfogadta a Horvátország által a csatlakozás felé tett előrehaladásról szóló jelentést<sup>5</sup>, és csatlakozási partnerséget ajánlott fel számára<sup>6</sup>. 2005 decemberében az Európai Tanács megadta Macedóniának a tagjelölti státust. 2005 novemberében egyszerre kezdődtek meg a stabilitási és társulási egyezményről folyó tárgyalások Bosznia-Hercegovinával és Szerbiával. Albánia esetében már 2003-ban elkezdődött ez a folyamat, de sok tekintetben messze ez a legelmaradottabb állam az egész térségben. Albánia megítélése azért a legnegatívabb az európai döntéshozó szervezetekben, mert a politikai elit állandóan ígérgeti a reformokat, ám alig valósít meg ebből valamit. A Nyugat-Balkánon szinte mindenhol nagyon rosszak a szegénység és a munkanélküliség

5 COM (2005) 561 A Bizottság közleménye – A 2005-ös bővítésről szóló stratégiai dokumentum.

6 COM (2005) 556 A Tanács határozata a Horvátországgal létrehozott európai partnerség elveiről, prioritásairól és feltételeiről.

mutatói. A térség országaiban – Horvátországot kivéve – igen súlyos probléma a munkanélküliség: Macedóniában és Boszniában eléri a 40 százalékot, Szerbiában a 30-at. A lakosság 30–40 százaléka él a szegénységi szint alatt. Ez önmagában is óriási gond, a közép- és idősebb nemzedék számára pedig még nagyobb nehézséget jelent.

Ami az érem másik oldalát illeti, ezek az országok – ismét csak Horvátország kivételével – még távolról sincsenek az integrációérettség kielégítő állapotában. Egy országot kezel „mintaországgént” az Unió: Macedóniát. Többek között azért is kezelik így, mert sikerült az albán-macedón kisebbségi ellentéteket viszonylag kulturáltan megoldani. Igaz, hogy sokan nem igazán számolnak a történelmi trendekkel, azzal, hogy a demográfiai folyamatok következtében harminc éven belül Macedóniában is többségbe kerülnek az albánok. Tapasztalatom szerint az európai döntéshozók az egész albán problémakör valós súlyát, mélységét nem érzékelik kellőképpen.

Az EU joggal kezeli alrégióként a Nyugat-Balkánt, ugyanakkor politikájából hosszú időn keresztül hiányzott a regionális megközelítés, bár utóbbi még mindig nem eléggé komplex. A Nyugat-Balkán felé nyitott 2005-ös bővítési stratégiában már vannak bizonyos előreutató jelek<sup>7</sup>. A komplex régiós megközelítés elősegítésében szerepe lehet a magyar politikának és tudományos életnek. Az Unió már érti, hogy nem lehet például Bosznia-Hercegovinát külön kezelni Koszovótól – és nemcsak az albán kisebbség szinte mindenhol jelenlévő problémája miatt. Jugoszlávia egykor egyetlen egyesített piac volt, amely azután dezintegrálódott. A magyarság sok tekintetben hasonlót élt át Trianon után, ezért megértőbb, empatikusabb a szerbek mostani Trianonja iránt, még akkor is, ha ezt Milosevics okozta a szerb népek. A szerb nemzeti tudatban súlyos torzulást, tartós sérelmi érzületet jelenthet a NATO-bombázás, de legfőképpen Koszovó elvesztése.

Két konkrét területen mutatható ki az Unió a regionális szemlélete. Egyrészt az EU javasolja, hogy jöjjön létre egy nyugat-balkáni szabadkereskedelmi övezet. Abban megoszlik a szakemberek véleménye, hogy ez mennyire lehetséges. Némelyek csak korlátozott áruforgalmi liberalizálást látnak reálisnak, mások egy CEFTA-szerű képződményben – akár a CEFTA kibővítésében – gondolkodnak. A kezdeményezés logikája az, hogy az Uniónak az integrálódás érdekében is rá kell kényszerítenie ezeket a dezintegrált országokat az egymás közötti együttműködésre. A másik ilyen kezdeményezés a mozgásszabadság korlátozásának oldása. Tartós feszültségforrás, ha a térség országaival szemben érvényben marad a schengeni vízumrendszer. Ez Magyarország számára különösen nagy probléma. Ezért ellenezte a magyar kormány – nagyon helyesen – a schengeni vízumdíj emelését, amely a térségnek a bezártságból való kiszabadítására irányuló uniós törekvések ellen hat.

Miért kell Magyarországnak kezdeményező szerepet játszania a Nyugat-Balkán térségében? Elsősorban azért van szükség kezdeményező szerepre, mert az Európai Unió számos régi tagállamában egyszerűen nem értik, nem ismerik, nem érzik

7 Progress in the enlargement process: Turkey, Croatia and the Western Balkans (2005) Commission Communication of 9 November 2005, Enlargement Strategy Paper [COM(2005)561 – Not published in the Official Journal].



kellőképpen ezt a régiót. Ami a leglényegesebb: nem értik, nem ismerik a kisebbségi kérdéseket. Ezért célszerű Magyarországnak eminens és kezdeményező szerepet vállalnia a státuskérdések megoldásában, és más kérdésekben is, hiszen a térség helyzete a legközvetlenebb módon érinti országunk biztonságát.

Nem titok: az Európai Uniónak nincs kisebbségvédelmi rendszere, az *acquis communautaire*-nek nem része a kisebbségvédelem. A „nemzeti kisebbség” kifejezés nem szerepel hivatalos, jogi érvennyel bíró dokumentumban. Léteznek a diszkriminációt tiltó irányelvek<sup>8</sup>, de ez távolról sem elegendő. Ily módon az Unió nem rendelkezik működő kisebbségvédelmi rendszerrel, nincsenek szabványai, normái, nincs igazi monitoring rendszere sem, miközben a politikailag jóval csekélyebb súlyú Európa Tanácsnak két nemzetközi jogi érvényű, sokoldalú szerződése is van: a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény<sup>9</sup> és a Nyelvi Charta<sup>10</sup>. Az Unió a felvételig a tagjelölt országok esetében betöltött bizonyos ellenőrző szerepet, amely leginkább az éves jelentésekben nyilvánult meg. Ezeknek nagyon pozitív hatása volt a most EU-tagdá vált tíz ország, valamint bizonyos tekintetben Románia és Bulgária kisebbségi helyzetére is. Miután azonban ezek az új tagállamok bekerültek az Unióba, lényegesen kevesebb a monitorizálás, az ellenőrzés lehetősége – ezt láttuk Szlovákia példáján, és látjuk Románia esetében is.

Mindez szükségessé teszi, hogy Magyarország kezdeményező szerepet játsszon, ötletekkel, javaslatokkal, tapasztalatokkal segítse a kisebbségi kérdések megoldását. Az Európai Unió ugyanis kettős, sőt többes mércével mér. Miután Macedóniában az albánok fegyveres felkelést, kvázi polgárháborút robbantottak ki, Franciaországban – amely semmilyen formában nem ismeri el a nemzeti kisebbségek autonómiáját sem –, a Quai d’Orsay-n lázas igyekezettel területi és közigazgatási autonómiakonceptciók fogalmazásába fogtak. A Macedóniában harcoló albánok rendkívül széles autonómiát kaptak, ugyanakkor a Székelyföld autonómiája érdemi megbeszélés tárgyát sem képezi az Európai Unió szervezeteiben. Olyannyira nem, hogy 2006-ban a román lobbinak sikerült elérnie: az Európai Parlament egyik jelentéséből kerüljön ki az önkormányzatiság, a „self-governance” fogalma. Nem sejtették, hogy pórul járnak, mert ezt követően, az európai Zöldek frakciójának javaslatára végül is a kulturális autonómia bekerült a szövegbe. Ez történelmileg példátlan abban a tekintetben, hogy Románia esetében első alkalommal jelent meg az „autonómia” kifejezés – még ha „csak” a kulturális autonómia vetületében is – egy európai uniós dokumentumban.

Említhetünk más példát is: Milosevics mind Koszovót, mind a Vajdaságot megfosztotta autonóm státusától. Koszovó függetlensége mára lényegében eldöntött tény: az

8 Ezek közül az első, a Tanács 76/207/EGK irányelve a munkavállalás, a szakképzés, a szakmai előmenetel és a munkakörülmények tekintetében kívánja meg a tagállamoktól az egyenlő bánásmód érvényesítését. Ez az irányelv csak egy hosszú folyamat első lépése volt. A feltartóztathatatlan jogfejlődés következménye volt további hat irányelv megszületése, amelyek az „állami” és a „foglalkozási” szociális biztonsági rendszerek, az önfoglalkoztatás, a gyermeknevelési szabadság, a terhes nők védelme terén, valamint a (peres eljárásokhoz kapcsolódó) bizonyítási teherrel összefüggésben érvényesítik az egyenlő bánásmód elvét. Így mára összesen nyolc irányelv alkotja az egyenlő bánásmódra vonatkozó kötelező érvényű közösségi jogot.

9 Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről, Európa Tanács, 1994. november, H (94) 10, Strasbourg.

10 Kovács Péter: Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája. In: Acta Humana. 1993. 10. p. 64–71.

Egyesült Államok és Nagy-Britannia már korábban támogatta a tartomány függetlenségét. Az Európai Bizottság 2005. évi általános jelentésében emlékeztetett a Koszovó stabilitása és újjáépítése iránti elkötelezettségére, hangsúlyozva, hogy mivel jelenleg a Nyugat-Balkán egész térsége az Európai Unió felé közeledik, ezért Koszovó sem maradhat le. Az ENSZ Biztonsági Tanácsa 1244/1999. számú állásfoglalásának megvalósításával összhangban, a Bizottság felvázolta a nemzetközi közösség Koszovó érdekében kifejtett erőfeszítéseire történő jövőbeni hozzájárulását. A Bizottság véleménye szerint a régió stabilitása mind rövid, mind hosszú távon a gazdasági fejlődés révén biztosítható. A Bizottság hangsúlyozza, hogy politikai tanácsadást, technikai segítségnyújtást és pénzügyi támogatást nyújt Koszovónak a Balkán regionális gazdasági folyamataiba történő hatékonyabb integrálódása érdekében. Hasonlóképpen támogatja a Koszovó jövőbeli státusát meghatározó tárgyalásokat, és a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselővel együttműködve fontos szerepet kíván betölteni Európa jövőbeni – koszovói – jelenlétének előkészítésében<sup>11</sup>. A Vajdaság esetében ugyanakkor az autonómia lehetősége fel sem merülhet. Magyarországnak és a vajdasági magyaroknak, más ott élő nemzeti közösségeknek kemény harcokat kell folytatniuk, hogy újra létezzen a vajdasági autonómia mint szerzett kisebbségi jog. Ezek a példák jól mutatják: nemcsak hogy nincs egységes normarendszere, de a maga gyakorlatában még csak nem is következetes az Európai Unió, s ezen belül az Európai Parlament. Ezért óriási a jelentősége annak, hogy a magyar politikai-szellemi elit mit lép, és milyen megoldásokat sugalmaz például Koszovó esetében.

Ami a státuskérdéseket, mindenekelőtt Koszovó problémáját illeti, Belgrád tisztában van vele, hogy Koszovó elveszett. Az országon belül tartása lehetetlen és értelmetlen is, hiszen tartós nyűg lenne Szerbia nyakán. Ezt a szerb politikai elit pontosan tudja, ugyanakkor egyetlen politikai párt vagy szereplő sem kockáztathat meg bármiféle engedményt, mert akkor 30–40–50 évig nem játszhatna érdemi politikai szerepet az országban. Változatlanul teljes a pathelyzet. A szerb politika azt hangoztatja, hajlandó megadni a legszélesebb körű autonómiát, de a függetlenséget nem, a koszovói albánok viszont csak a függetlenséggel tudják beérni.

A nemzetek közösségében – amint az előzőekben már utaltam rá – két olyan ország van, amely egyértelműen a koszovói albánok mellett állt és áll, ez pedig az Egyesült Államok és Nagy-Britannia. Az ún. kontaktsoport többi tagja – Franciaország, Németország, Olaszország, Oroszország – 2006 második felében kezdte el érezni, hogy kiegyensúlyozottabb, a szerbek érdekeit jobban figyelembe vevő rendezésre kell törekedni. Szerbia demográfiailag és politikailag is mindenképpen elveszítette Koszovót. Kérdés, hogy akar-e, tud-e valamiféle kompenzációt adni a nemzetek közössége a szerbek számára Koszovó függetlenné nyilvánításáért, vagy állandósulni fog a szerbek tudatában az áldozat szerepe. A nemzetközi stabilitás fenntartása szempontjából elfogadhatatlan olyan rendezés, amelyben az albánok a nyertesek, a szerbek pedig a vesztesek. Nem lehet csak jutalmazni az egyik oldalt, és csak büntetni a másikat. A megoldás rendkívül nehéz, hiszen a szerbeket Észak-Mitrovica odacsatolásával, vagyis Koszovó felbontásával, illetve (a bosznia-hercegovinai) Respublika

11 COM (2005) 15 : A Bizottság közleménye a Tanácsnak – Koszovó jövője: Európa.



Srbskával lehetne kárpótolni. A nemzetek közössége azonban joggal véli úgy, hogy nem mehet bele ebbe, hiszen akkor felbomlana Bosznia-Hercegovina.

Az Ahtisari-tervvel a nemzetek közössége olyan államot akar létrehozni, amely nemzetközi jogilag soha nem létezett. A párizsi békerendszer tekintetében ez lenne egyszerre az első külső és belső határmódosítás. Hiszen Csehszlovákia, Jugoszlávia, a Szovjetunió szétbomlásánál mindenhol megmaradtak a nemzetközileg elismert külső és belső köztársasági határok. Koszovó esetében viszont mind a külső, mind pedig a belső határ megváltozna, hiszen sosem volt tagköztársasági státusa. A tartós és igazságos megoldás Koszovó felosztása lett volna, egy Presovo-Mitrova területcsere, illetve további lakosságcsere. Nemzetközi ellenőrzés nélkül elképzelhetetlen a szerb kisebbség tartós és békés koszovói fennmaradása. Az albán-szerb interetnikai viszony Európában még a görög-török szembenálláshoz sem mérhető. Érdemes felidézni Belgium példáját, ahol a vallonok és flamandok 125 éve egy olyan államalakulatba kényszerültek, amelyet – a jólét, a demokrácia és a föderalizmus ellenére – azóta sem tudtak igazán elfogadni. Ha nem lenne ott – flamand területen – Brüsszel, az Európai Unió egyik központja, alighanem már régen kettéváltak volna.

Százezer szerb most még – a rendezés ideje alatt – Koszovóban él, de sokan el fognak menekülni. A nemzetek közösségét ez – jellemző módon – nem nagyon érdekli, Magyarországot azonban igencsak izgatnia kellene. Az elmenekült szerbek döntően a Vajdaságban fognak letelepedni. Mára nyilvánvalóvá vált, hogy a vajdasági jogsértések nagyrészt a betelepítettek nacionalista, kisebbségellenes türelmetlenségének a következményei. A vajdasági magyarság sorsa megpecsételődhet. Egy rossz koszovói rendezés tartós sérelmi érzületet alakíthat ki, bibói értelemben véve a „szerbek hiszterizálódását” okozhatja. A nyugati „rendező” joggal hivatkozhatnak arra, hogy mindennek Milosevics volt az oka, de ettől még a sértett nemzeti érzület tartósan frusztrálhatja, és olyan pályára lökheti a szerbséget, mint amilyenre Trianon lökte a magyarságot csaknem egy évszázada.

Megengedhetetlen, hogy a szerbség rovására történjék a megoldás, hogy a szerbség radikalizálódjon, s tartósan megerősödjenek a szélsőségesek, akik jelenleg is a legerősebb pártot alkotják. Ilyen körülmények között a szerb politikai elit radikalizálódása súlyosan veszélyeztetné az országban megmaradó kisebbségi közösségeket, a vajdasági magyarságot, a szandzsáki muszlimokat is. Ráadásul már most is az a nagy dilemma, hogy mi a célja a szerb elitnek a vajdasági magyarok elleni erőszakos cselekményekkel. Nem akarják-e a folyamatos nyomásgyakorlással elűzni őket a szülőföldjükről? Magyarország és Szerbia között nincs feloldhatatlan ellentét, ezért a politikai racionalitás azt kívánná a szerb politikai elitől, hogy ne zaklassák, ne tegyék ki atrocitásoknak a vajdasági magyarokat, mivel Magyarország segítheti a legtöbbet Szerbia nemzetközi emancipálásában. A szerb politika a legutóbbi időig sajnálatos módon „autistává” vált: már azt sem hagyja, hogy segítsenek neki. Koszovó ügyében annyira merev az álláspontja, részben a belpolitikai instabilitás, részben a politikai elit megosztottsága következtében annyira nem rendelkezik alternatív forgatókönyvekkel, hogy Szerbia nemcsak a nemzetközi közösség ridegsége és meg nem értése miatt húzza a rövidebbet, hanem a szerb politikai elit magatartása miatt is.

Koszovó sorsával kapcsolatban óriási a tét. Óriási, mert egy rossz rendezés tartósan destabilizálja Szerbiát, az egész térséget. Nagy veszély rejlik mindebben, arról nem is beszélve, hogy mi ennek az üzenete. A Trianon óta csak békés eszközökkel harcoló erdélyi magyarságnak még a területi autonómia kivívása sem sikerült, a kulturális autonómiát megtestesítő kisebbségi törvény elfogadása az EU nyomása ellenére sem halad előre. Ez is jelzi, hogy mennyi feladat van még a nemzetközi kisebbségvédelem területén. A magyar szakembereknek, politikusoknak az Európa Tanácsban kellett küzdeniük 1990 után, most pedig az Európai Unióba kellene kisebbségi ügyekben előrehaladást elérni. A nagy dilemma azonban az, hogy szabad-e, érdemes-e egy új kisebbségvédelmi mechanizmust létrehozni az EU-ban, amikor az Európa Tanácsban már van egy jó kisebbségvédelmi rendszer? A probléma abban rejlik, hogy az Európa Tanácsnak nincs igazán nemzetközi súlya, míg az Európai Uniónak van, viszont nem rendelkezik kisebbségvédelmi rendszerrel. Közismert az ezen intézmények közötti rivalizálás. A történelmi nemzeti kisebbségekkel, alkotmányos régiókkal és regionális nyelvekkel foglalkozó frakcióközi munkacsoport (Intergroup) azon dolgozik, hogy valamiképpen megoldja a két intézmény összekapcsolását. Az ugyanis nem lehetséges, hogy az Európai Uniónak ne legyen működő és hatékony kisebbségvédelmi rendszere!

Ha Bosznia-Hercegovinából távozna az EUFOR, kivonulnának a nemzetközi erők, az állam valószínűleg fennmaradna, de nem lenne önjáró. Lényegében külön-külön életet élne a két entitás, a bosnyák-horvát és a szerb rész, és még annyi központi-ság sem lenne, mint amennyi Szerbia-Montenegróban volt a szétválás előtt, pedig az sem volt sok. 2006. május 21-én, az EU-val három évvel korábban aláírt átmeneti egyezmény menetrendjének megfelelően népszavazást rendeztek arról, hogy Montenegró továbbra is része legyen-e Szerbia és Montenegró államszövetségének, vagy váljék ki abból. Az Európai Unió 55 százalékos küszöbhez kötötte a montenegrói függetlenség lehetőségét. A referendum eredménye szerint a montenegrói lakosok 55,5 százaléka szavazott a függetlenségre Szerbiától. A különválás hivatalosan 2006. június 3-án lépett hatályba, az Európai Unió Külügyminiszteri Tanácsa pedig 2006. június 12-én ismerte azt el. Montenegró kiválása nem jelentett akkora megrázkódtatást a szerbek számára, mint ha Koszovó vált volna ki.

A kisebbségi kérdés rendezése miatt az EU Macedóniát is mintaállamként kezeli. Macedónia azonban több szomszédsági problémával is küzd. Görögország nem hajlandó elismerni a nevét, Bulgária vitatja az önálló macedón identitástudat létét is, a szerb ortodox egyház pedig igyekszik akadályozni a macedón ortodox egyház önállóságát. Macedónia létét is fenyegetné a Koszovó és Albánia közötti viszony számára (és Szerbia számára) kedvezőtlen alakulása, egy esetleges Nagy-Albánia létrejötte. A következő évtizedek egyik legnagyobb nemzetközi kihívása lesz annak garantálása, hogy Koszovó ne egyesüljön Albániával, illetve az albánok lakta macedóniai, szerbiai, montenegrói területekkel.

A kérdéskör számos további aspektusa közül feltétlenül érinteni szükséges a gazdasági lehetőségeket. E téren Magyarországnak számos tennivalója van mind uniós, mind a kétoldalú kapcsolatban. Magyarország számára nagy esély például, hogy Bosznia-Hercegovinának hagyományosan jó a kapcsolata az arab országokkal és be-



fektetőkkel, illetve az, hogy a bosnyákoknak a Magyarországgal folytatott kereskedelmi kapcsolatot kiugrási lehetőséget adna a történelmileg terhelt horvát és szerb külkapcsolati viszonyokból.

Koszovóban már megjelent az amerikai tőke. A területnek óriási ásványkincstartalékai vannak, de a tőkebeáramlást fékezi az instabil politikai helyzet. Az államirányítás összefonódott a szervezett bűnözéssel, hiányoznak az emberi jogi garanciák. Ugyanakkor pozitív jel, hogy a gazdasági-politikai elit felismerte: a szerzett vagyon biztosítása érdekében szükség van az erős állami kontrollra.

A nyugat-balkáni államok Európai Unióhoz való közelítésének fontos állomása volt az Európai Tanács Santa Maria da Feira-i 2000. június 20-ai ülése, ahol a nyugat-balkáni országokat potenciális jelölteknek nyilvánították az európai uniós tagságra. Az Európai Tanács 2003. június 19-ei és 20-ai thesszaloniki ülésén emlékeztetett a 2002. decemberi koppenhágai és a 2003. márciusi brüsszeli üléseinek következtetéseire, és hangsúlyozta elkötelezettségét a nyugat-balkáni országok európai perspektívájának teljes körű és hatékony támogatása mellett, jelezve, hogy ezek az országok az EU szerves részévé válnak, amint megfelelnek a megszabott követelményeknek. A thesszaloniki Európai Tanács 2003-ban azt is jelezte, hogy a nyugat-balkáni országok számára a stabilizációs és társulási folyamat alkotja a jövőbeni csatlakozáshoz vezető út átfogó keretét. Az Európai Parlament a thesszaloniki Európai Tanács következtetéseire vonatkozó határozatában elismerte, hogy valamennyi nyugat-balkáni ország a csatlakozás felé halad, ugyanakkor ragaszkodott ahhoz, hogy minden országot a saját érdemei szerint kell megítélni, következésképpen minden nyugat-balkáni ország potenciális tagjelölt országnak tekinthető, ám egyidejűleg világosan meg kell különböztetni a tagjelölt országokat és a potenciális tagjelölt országokat.

A már említett 2005-ös bővítési stratégia számos előremutató jelet<sup>12</sup> tartalmazott. A biztonság megeremtetéséről és a fejlődés biztosításáról szóló 2006-os bizottsági közlemény<sup>13</sup> a további stabilizációt és a Nyugat-Balkán fejlesztését célzó ajánlásokat tartalmaz. A Bizottság kinyilvánítja szándékát a Nyugat-Balkáni országok intézményrendszerének és lakosságának az Európai Unióhoz történő közelítésére. A Bizottság támogatja, hogy az érintett országok részt vehessenek a különféle közösségi programok megvalósításában a környezetvédelem, az energetika, a kutatás terén, és számos más területen, azzal a feltétellel, hogy rendelkezniük kell a programok fogadásához szükséges állami adminisztrációs rendszerrel, és képeseknek kell lenniük részleges anyagi hozzájárulásra a programok megvalósításához. A közlemény kiemeli, hogy rendkívül lényeges az államok jogrendszerének felkészítése a közösségi jogszabályokhoz és jogrendhez történő közelítésre.

Lényeges, hogy 2007-től az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról szóló tanácsi rendelet<sup>14</sup> egybeolvasztja a tagjelölt és a potenciális tagjelölt orszá-

12 Lásd: 13. lábjegyzet

13 Commission Communication of 27 January 2006: The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity [COM(2006) 27 – Not published in the Official Journal]

14 A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról (HL L 210., 2006.07.31., 82. o.).

goknak szánt eddig létező támogatási rendszereket. Mind a tagjelölt, mind pedig az erre a címre pályázó országoknak lehetőségük lesz új finansziális eszközökhöz jutni, hogy stabilizálják intézményrendszereiket, valamint fejlesszék a határokon átnyúló kapcsolataikat. A közösségi támogatás koherenciája és következetessége érdekében a tagjelölt és a potenciális tagjelölt államok részére a támogatást összefüggő keretrendszeren belül kívánják nyújtani, kiaknázva a korábbi előcsatlakozási eszközökből és az Albániának, Bosznia-Hercegovinának, Horvátországnak, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságnak és Macedónia volt Jugoszláv Köztársaságnak nyújtott támogatási rendeletről<sup>15</sup> szerzett tapasztalatokat. A tagjelölt országok és a potenciális tagjelölt országok részére nyújtott támogatásoknak továbbra is ösztönözniük kell az érintett országoknak a demokratikus intézmények és a jogállamiság megerősítésére, a közigazgatás reformjára, a gazdasági reformok végrehajtására, az emberi és a kisebbségi jogok tiszteletben tartására, a nemek közötti egyenlőség előmozdítására, a polgári társadalom fejlődésének serkentésére, a regionális együttműködés fejlesztésére, továbbá a koordinációra és az újjáépítésre irányuló erőfeszítéseit. Hozzá kell járulniuk továbbá a fenntartható fejlődéshez és a szegénység visszaszorításához ezekben az országokban, ezért az intézményfejlesztési intézkedések széles skálájának segítését kell megcélozniuk. A tagjelölt országoknak nyújtott támogatásnak emellett a közösségi vívmányok teljes körének elfogadására és végrehajtására kell irányulnia, és a tagjelölt országokat különösen a Közösség mezőgazdasági és kohéziós politikájának végrehajtására kell felkészítenie. A támogatás átfogó, többéves stratégia alapján nyújtandó, amely tükrözi a stabilizációs és társulási folyamat stratégiai prioritásait, valamint az előcsatlakozási folyamat súlyponti céljait is.

Összegezve elmondható, hogy a térségben Magyarország a Nyugat-Balkán fejleményeitől leginkább érintett uniós tagországok egyike. Az egész térség stabilitásának kulcsa a szomszédos Szerbia jövője. Ez ma egyben a legnagyobb biztonságpolitikai kockázat is. Ebben az értelemben Magyarország a leginkább érintett, ugyanakkor Szlovénia, Görögország, Bulgária és Románia is egyre tevékenyebb, ami komoly kihívás a számunkra. Ha Budapest nem aktivizálódik, akkor nem fogja tudni kiaknázni komparatív előnyeit, és nem tudja olyan irányba terelni a nemzetközi rendezési elképzeléseket, amelyek előnyösek a számára. Kívánatos továbbá, hogy országunk kellő súllyal vegyen részt a Nyugat-Balkán stabilizációját célzó programok megvalósításában, s ezzel is törekedjen orientálni a balkáni térség fejlődését, egyben elősegíteni nemzeti érdekei érvényesítését.

---

15 A Tanács 2666/2000/EK rendelete (2000. december 5.) az Albániának, Bosznia-Hercegovinának, Horvátországnak, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságnak és Macedónia volt Jugoszláv Köztársaságnak nyújtandó támogatásról, az 1628/96/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről, továbbá a 3906/89/EGK és az 1360/90/EGK rendelet, valamint a 97/256/EK és az 1999/311/EK határozat módosításáról (HL 306., 2000.7.12., 1. o.).

## Az európai vállalat: működés és környezet

*A dolgozat tárgya az európai vállalat. Az európai vállalat mint sajátos kulturális, társadalmi és gazdasági háttérrel rendelkező, egyfajta önazonosságot felmutató gazdálkodó egység. Valamint az európai vállalat (Societas Europae – SE), a viszonylag új keletű társasági forma, jogi konstrukció. Van-e a kétféle európai vállalat között valamilyen konkrét összefüggés? Létezik-e egyáltalán akár az egyik, akár a másik? Létezés alatt azt érti a szerző, hogy a szervezet statisztikailag szignifikáns számban, mérhető gazdasági hatásokat okozó mértékű működést végez.*

### 1. Bevezetés: tőke mozgások és globalizáció

A most két éve született közösségi rendelet és a hozzá kapcsolódó direktíva alapján máig csupán néhány SE alakult meg EU-szerte. Ebben a komplikált és hosszadalmas jogi procedúra mellett az is közrejátszik, hogy sokak szerint az új vállalati formához kapcsolható előnyök elmaradnak a várakozásoktól, illetve csak bizonyos típusú tevékenységek végzése esetén tekinthetők számottevőnek. Az európai vállalat mint gazdasági-szociológiai jelenség létevel kapcsolatban pedig a tanulmányok inkább a nemzeti sajátosságok kiemelésében jártak élen, kevésbé a közös hagyományok és tulajdonságok feltárásában<sup>1</sup>. Ezért viszonylag kevés empirikus és még kevesebb statisztikailag bizonyított érv található az európai vállalat létezéséről.

Az európai vállalat ötlete már 1959-ben felmerült, de csak 2004 végén lépett hatályba a róla szóló rendelet. Nem véletlenül. A kétpólusú világrend megszűntével a globalizáció folyamatai a korábbinál is sokkal erőteljesebben kezdtek érvényesülni. Az USA gazdasági ereje a 70-es és 80-as évek átmeneti hanyatlása után ismét számottevően megnőtt, és a világgazdaságban új, expanzív versenytársak jelentek meg. Mindezek a folyamatok drámai módon megváltoztatták Európa és vállalatai világgazdasági szerepét, üzleti lehetőségeit, és végső soron az európai gazdasági tér súlyát, jövedelemtermelő képességét. A romló versenyképesség hatására fokozatosan veszélybe került az európai társadalmak által az 1960-as évektől fokozatosan kiépített jóléti állam. Nemcsak annak finanszírozása vált kétségessé, de intézményei nagymértékben csökkentették az európai gazdaságok rugalmasságát, főként a fontosabb versenytársakkal összevetésben. Vagyis, az európai jóléti modell maga vált a versenyképesség megőrzésének, javításának egyik legfőbb gátjává, és ezzel maga szűkítette le azokat a jövedelemforrásokat, amelyekből a rendszer fenntartását finanszírozni lehetne.

A globalizáció folyamatai, benne főleg a nemzetközi verseny kiéleződése, nyilvánvaló lépéskényszert jelentenek az európai országok és az Unió számára. A verseny-

Ez a tanulmány az Allianz Hungária Rt. és az MTA Világgazdasági Kutatóintézete közötti kutatási projekt keretében készült, amelyet az Allianz Hungária Rt. pénzügyileg támogatott. A kutatást vezette: Inotai András és Meisel Sándor (mindketten VKI).

<sup>1</sup> Lásd erről Schröter, H.G. (2006) összefoglalóját.

képesség javításának különféle területei vannak, valamennyi nagyon fontos. Ilyen volt a monetáris unió megteremtése, a közös pénz bevezetése. Ilyen a műszaki fejlődés serkentése, illetve az új műszaki-gazdasági paradigma fő vonalába történő sokoldalú bekapcsolódás elősegítése a lisszaboni folyamat révén. Ilyen az Unió költségvetésének a reformja, amely a források átcsoportosításával a nagyobb növekedési potenciált képviselő tevékenységek ösztönzésére tenné át a hangsúlyt. A tagországok némelyike már előrehaladt saját jóléti rendszerének megreformálásában, mások viszont érdemben még nem tettek ezen a téren lépéseket. Végül, de nem utolsósorban jelentős, bár ellentmondásoktól nem mentes a tényezőáramlások akadályainak lebontásában elért haladás. Az egységes európai piac lehetővé teszi a korlátozásoktól mentes termékáramlást, de a szolgáltatások területén a liberalizáció megakadt, és csak látszateredmények születtek. Hasonlóan ehhez, a munkaerő szabad áramlása sem biztosított valamennyi tagország vonatkozásában. A termékforgalom liberalizálása mellett első ránézésre a tőke szabad áramlása tűnik még többé-kevésbé biztosítottnak. Vagy ez csak látszat? Erre a kérdésre a következő pontban fogunk részletesebben kitérni. Itt most annyit szeretnénk leszögezni, hogy az Unió belső mélyítése, a tagországok közötti tényezőáramlások akadályainak lebontása a globalizációs kihívásokra adható sikeres európai válaszok alapfeltétele, az európai versenyképesség javításának alapvető eszköze. Ennek a folyamatnak egyik fontos területe a tőkének szabad áramlásának biztosítása, illetve a tőkeáramlások elősegítése, amiben az európai vállalat (SE) fontos szerepet kaphat.

## **2. A tőke szabad áramlása az Európai Unióban: avagy miért kellett 45 évet várni?**

Az Európai Unió megalakulása után hamarosan, már 1959-ben, a Sanders vezette Bizottság jelentésében felmerült az európai vállalat jogi konstrukció megalkotásának az ötlete. Ezt követően többszöri nekilendülés és kudarc váltogatta egymást. Az 1982-re kidolgozott javaslatokat a Bizottság két fő indok miatt vetette el. Az indokok jól jellemzik az európai integrációs folyamat általános akadályait. Az első ellenvetés arra vonatkozott, hogy a beterjesztett javaslat olyan törvényi szabályozást tervezett bevezetni, amely az egyes nemzeti cégszabályozásoktól túlzott mértékben függetlenítette magát. Más szóval, elszakadt a nemzeti joggyakorlattól, és új, európai szinten érvényesülő előírásokat javasolt. A másik probléma abból adódott, hogy a Tanács nem tudott egyezsége jutni a munkavállalói képviselő kérdésében. További próbálkozásokat követően a Davignon-jelentés 1997-ben arra a kicsit dodonai álláspontra helyezkedett, hogy nem feltétlenül kell olyan jogi szabályozást kialakítani, amelyben a munkavállalói képviselő minden tagországra egységes előírásokat tartalmaz. A tagországok eltérő hagyományait, belső sajátos intézményi megoldásait tehát messzemenőig figyelembe kellett venni az európai vállalatról szóló rendelet kidolgozásakor. Az integráció ezen a területen sem lehet teljes. A törvény szerint létrejövő európai vállalatok már megalakulásukkor is nagymértékben különbözni fognak egymástól. A működésüket befolyásoló több alapvető törvény (főként az adó-



zás kérdésében) pedig továbbra is a nemzeti joggyakorlatok talaján marad. Vagyis sem a szervezeti felépítés, sem a gazdálkodás alapvető kérdései tekintetében nem lehet teljes egységesülésről beszélni.

A nemzeti szabályozások közötti eltérések a cégjogban már korábban is komoly feszültségeket gerjesztettek. A gazdálkodók ugyanis a nemzeti kereteket átlépő, a tényezőáramlás szabadságát biztosító alapvető jogaikkal élve nemegyszer konfliktusba kerültek a nemzeti törvényekre alapuló joggyakorlattal. A jogszabályi harmonizáció ugyanis alapvetően jogelvek egyeztetését, illetve a Tanács rendeleteinek átvetelét jelentette, a tagállamok önállóságának fennmaradásával a szabályozás részletei tekintetében. A vállalatok nemzetközi működése szempontjából a társasági és cégjog területén két fontos elv érvényesítése emelkedik ki: a letelepedés szabadsága és a tőkeáramlás szabadsága. Ezeknek az elveknek az érvényesülése biztosíthatja azt, hogy a gazdasági szereplők a telephelyválasztás és -változtatás, leányvállalatok alapítása szempontjából az Unió egész területére vonatkozó kitekintéssel tudják optimalizálni döntéseiket. Vagyis azt, hogy beruházásaikat, tevékenységüket üzleti szempontból számukra leginkább megfelelő telephelyeken végezzék, és lehetőségük legyen arra is, hogy telephelyet változtassanak.

Természetes, hogy ezeknek a döntéseknek, a kivitelezésnek jelentős költségei vannak. A tevékenység nemzetközi mozgatása a technikai kivitelezés költségei mellett egyéb tranzakciós kiadásokkal is jár. Ezek nagyrészt a nemzeti hatóságokkal fenntartott jogviszony kialakítása, változtatása, megszüntetése köré kapcsolhatók. Az ilyen tranzakciós költségek szintjét a nemzeti szabályozások mikéntje határozza meg, esetenként igen tetemesek lehetnek, illetve számottevően lassíthatják a tőke áramlását. Az ilyen jellegű tranzakciós költségek és akadályok csökkentése az uniós cégek működési hatékonyságát és versenyképességét érdemben javíthatja. A rugalmasság növelése az egyik fontos cél, amelyet a jogharmonizációval az Európai Unió elérhet. A nemzeti szabályozás szelleme és célja azonban sok esetben ellentétbe kerül ezzel a szemlélettel, mivel az alapvetően nemzeti célokat követ. A közelmúlt joggyakorlatában ismertté vált az Európai Bíróságnak több olyan döntése, amely a telephelyválasztás és a tőkemozgás szabadságának elvére hivatkozva fölülbírálta egyes nemzeti törvények alkalmazását.

A telephelyválasztással kapcsolatos problémák egy része abból ered, hogy a nemzeti jogrendszerekhez való kapcsolat megítélésében a nemzeti jogrendszerekben kétféle megközelítés maradt fenn. A bejegyzési elmélet szerint a cégre annak az országnak a joga vonatkozik, ahol bejegyezték (ahol a bejegyzés szerinti székhelye található). Ezzel szemben a székhelyelmélet szerint a jogi kapcsolathoz nem elegendő, hogy a székhely az adott országban van, hanem az is szükséges, hogy a társaság tényleges ügyintézése, irányítása is ott folyjék. Telephely-változtatás esetén az eredeti ország jogrendjével való kapcsolat megszűnik, a vállalatot a nyilvántartásból törölni kell<sup>2</sup>. Precedensértékű ilyen esetekre az Európai Bíróság döntése a Daily Mail ügyében. Az Egyesült Királyság társaságiadó-törvénye szerint székhelyüket az ott

2 A kérdéssel kapcsolatos részletes elemzés, valamint a további konkrét jogesetek részletes leírása megtalálható dr. Vezekényi (2004) tanulmányában.

adózó társaságok csak a Pénzügyminisztérium engedélyével helyezhetik át külföldre. Ez a rendelkezés a döntés szerint nincsen összhangban a letelepedés szabadságának elvével. Ennek ellenére az Európai Bíróság ítéletében lényegében továbbra is fenntartotta és megengedte, hogy a kétféle elv alapján alkotott nemzeti jogszabályok az elv ellenére homlokegyenest eltérően szabályozzák a telephely-változtatást. Vagyis egyes országok rendelkezései ilyen esetben megkövetelik a társaság megszüntetését az eredeti székhely szerinti tagállamban, mások megengedik azt, de feltételekhez kötik, korlátozzák. Ebben a konkrét esetben az engedélyhez kötés indokai nem voltak kellően megalapozottak. De az indoklás rámutatott arra is, hogy ezen a területen további jogalkotásra van szükség annak érdekében, hogy a letelepedési szabadság elve érvényesülhessen.

Egy másik, jogilag bizonytalan, ellentmondásos terület a fióktelep alapításának szabadságához kapcsolódik. A fióktelepek alapításának szabadságát szintén biztosítja az EK-szerződés. A Centros-ügyben az Európai Bíróságnak abban a kérdésben kellett döntenie, hogy meg lehet-e tagadni a fiókvállalat bejegyzését arra hivatkozással, hogy a bejegyzési kérelem ténylegesen nem fióktelep létesítésére, hanem székhely létesítésére vonatkozik<sup>3</sup>. Az Európai Bíróság ítélete szerint a tagállamok társasági jogi törvényeiben lévő eltérések kihasználása önmagában nem jelenti a letelepedés szabadságával való visszaélést. Az EK-szerződésben foglalt letelepedési szabadságból következik a jogosultság, hogy a belső piacon a tagállamok állampolgárai bármelyik tagállam joga szerint alapíthatnak társaságot és más tagállamokban fióktelepeket létesíthetnek. Ezen az sem változtat, ha egyik vagy másik fióktelep tényleges tevékenységet nem végez. Az EK-szerződésben biztosított alapszabadságot korlátozó rendelkezéseket csak szigorú feltételek teljesülése esetén lehet hozni<sup>4</sup>.

Az EK-szerződés általában tiltja a tagállamok közötti vagy külső országok felé irányuló tőkemozgások korlátozását. Ilyenekre mégis többször is sor került, ezért az Európai Bíróság ítéleteiben ismételtén foglalkozott ezzel a kérdéssel, hogy az állam beavatkozhat-e, és milyen módon a társaságok tulajdonosi döntéseibe. Ezen a területen ismét az uniós integrációs elvek és a nemzeti szabályozások közötti konfliktusokra derül fény.

Portugália a külföldi tulajdonszerzés mértékét korlátozta egyes közlekedési, biztosítási, energetikai és banki tevékenységgel foglalkozó, reprivatizált portugál társaságokban, és állami jóváhagyást írt elő meghatározott mértékű részesedés megszerzéséhez. Az intézkedés első része egyértelműen diszkriminatív, a második rész, bár nem volt diszkriminatív, alkalmas volt arra, hogy akadályozza a részesedés megszerzését az érintett társaságokban, és ezzel a tőke szabad áramlását gátolta. Franciaország hasonló korlátozó intézkedéseket használt egy olajipari társasággal kapcsolatban, amikor a társaság tulajdoni részesedésének átruházását az állami hatóság-

3 A dán cégalapítási előírások, mindenképp a kötelező minimális törzstőke mértékére vonatkozó szabály megkerülése végett az Egyesült Királyságban alapították a Centros Ltd-t, amely ebben az országban tevékenységet nem folytatott, ellenben hamarosan fióktelepet kívánt nyitni Dániában, ahol a tényleges tevékenységét végezte volna.

4 Lásd részletesebben: dr Vezekényi (2004) 206. o.



gok előzetes jóváhagyásához kötötte, mindezt a francia olajellátás biztonságának garantálása érdekében. Ezt a gazdaságpolitikai célt az Európai Bíróság elfogadta, mint olyat, amely a közbiztonság érdekében korlátozta a tőke szabad áramlását. A nemzeti érdekre való hivatkozás azonban túlságosan általános volt, így a bíróság álláspontja szerint az érintett befektetők nem tudták megállapítani jogaik és kötelezettségeik terjedelmét. A túlságosan széles diszkrecionális jogkör ezek szerint súlyos beavatkozás volt a tőke szabad áramlásába, és ezzel sértette a jobbiztonság elvét.

E néhány példa felvillantott egyet-kettőt azok közül a jogi problémák közül, amelyek az Európai Unió jogi dokumentumai és a nemzeti szabályozások közötti ellentmondásokból adódtak. Látható volt az is, hogy milyen jellegű nemzeti gazdaságpolitikai érdekeket próbálnak meg a kormányok esetenként az EU joggal nem összeegyeztethető módon érvényesíteni. Milyen következtetések adódnak a tőkeáramlás és a telephelyválasztást érintő problémák elemzéséből az európai vállalat kialakításának koncepciójára vonatkozóan? Mennyiben képes az európai vállalat megoldást kínálni ezekre a kérdésekre? Mennyiben előnyösebb, mennyiben más az SE által kínált jogi lehetőség a nemzetközi tevékenység végzésében, mint a hagyományos, nemzeti jogokon alapuló cégek leányvállalati rendszerének működése? Ezek azok a kérdések, amelyek idővel azt is megmutatják, hogy az SE vállalkozási forma mennyire lesz életképes, mennyire terjed el.

Válaszaink természetesen egyelőre nem lehetnek kimerítőek. Mindenekelőtt ismét le kell szögeznünk, hogy az európai gazdasági integráció nemzetközi versenyképessége szempontjából kiemelkedő fontossággal bír az európai gazdasági térben fellelhető gazdasági erőforrások hatékony felhasználása. A termelési inputok hatékony felhasználásában a globalizáció mai tendenciái között a nemzetközi tőkeáramlások elsődleges szerepet játszanak. A tőke a legmobilabb termelési tényező. Mind ebből következik, hogy a tőke akadálymentes áramlását mind az Európai Unión belül, mind az Unió környezetével kapcsolatban minden eszközzel segíteni szükséges. Az EK-szerződés két említett része pontosan ennek a célnak az elérését tűzi ki célul.

Az uniós rendeletek ugyanakkor több területen nagy teret engednek a nemzeti szabályozásoknak is, amelyek nemegyszer komolyan korlátozzák az elfogadott általános elveket. Az egyik fontos cél, amelyet az európai vállalat alapításával el lehet érni, éppen a nemzeti szabályozások közötti eltérések egy részének áthidalása, az eltérésekből adódó problémák elkerülése. Különösen fontos a székhelyváltoztatással kapcsolatos rendelkezés, ami lehetővé teszi, hogy az SE székhelyét anélkül lehessen megváltoztatni, hogy a régi székhely szerinti országban a céget meg kelljen szüntetni. Vagyis az SE jogfolytonossága ilyen esetben is fenntartható. Ennek a rendelkezésnek nagy gyakorlati jelentőséget ad, hogy a felvásárlások és összeolvadások lebonyolítására is vonatkozik. A rendelet az ilyen ügyleteknek az SE alapításában megkülönböztetett szerepet szán. Összeolvadással létrehozott SE a jogfolytonosság fenntartása mellett működik tovább.

Az európai vállalatnak egy további, gyakran említett előnye a vállalat nemzetközi hálózatának egységesülő szervezeti és adminisztratív rendszere. Mivel a különböző országokban működő leányvállalatok jelentős részben egységes társasági jogi szabályozás alá kerülnek, ez a helyzet nagymértékben egyszerűsíti az ügyvitelt. Gyak-

ran hivatkozott korábbi becslések szerint az adminisztratív költségeken ilyen módon évi 30 milliárd euró megtakarítás érhető el az Unió egészét tekintve<sup>5</sup>. Az adminisztráció társasági jogi vetületű részeinek egységesítése mint az SE alapítására ösztönző tényező bizonyos típusú vállalkozások esetében nyilvánvalóan komoly vonzerő, nemcsak a lehetséges megtakarítások miatt, hanem a rendszer felépítésének egyszerűsítése, a döntéshozatal gyorsításának lehetősége miatt is. Ez főként azoknál a cégeknél lehet fontos szempont, amelyek sok országra kiterjedő, viszonylag homogén szerkezetű tevékenységet folytatnak. Ilyenek lehetnek a pénzügyi szolgáltatók (bankok, biztosítók, befektetési alapok stb.), egyes infrastrukturális szolgáltató cégek (pl. a nemzetközi szállítmányozásban), vagy a kereskedelmi vállalkozások. Ugyanakkor a csak néhány országban tevékenykedő cégek esetében ez kevésbé lényeges szempont.

E két, első ránézésre is fontosnak tűnő szempont mellett az üzleti elemzők több más potenciális előnyt is említenek. Ezek a szakértői vélemények természetesen egyelőre csak feltételezéseken alapszanak, hiszen a mai napig mindössze néhány SE bejegyzésére került sor, és ezeknek a vállalkozásoknak sincsen még olyan, hosszabb távra szóló tapasztalata az új vállalati formáról, amire mint empirikus tényre hivatkozni lehetne. A tanácsadók véleményei közül itt most a PriceWaterhouseCoopers (a továbbiakban: PWC) vonatkozó értékeléséből mutatunk be egy táblázatot az SE előnyeiről és hátrányairól.

#### Az európai vállalat mint cégforma előnyei és hátrányai a PWC véleménye szerint

Előnyök	Hátrányok
A határokon túlnyúló átalakítások egyszerűbbek (fúziók, holdingok kialakítása)	A társasági formák korlátozása, természetes személy nem lehet alapító
A székhelyváltás felszámolás, illetve újraalapítás nélkül is lehetséges	Alapítást megelőző hatósági vizsgálatok, az optimális székhely kiválasztásának költségei
Egységes jogi szerkezet a korábbi leányvállalati hálózat helyett	A minimális alaptőke 120 000 euró, ezért ez a forma kisvállalkozások számára elérhetetlen
Növekvő hatékonyság az egységes vállalati szerkezetek miatt (pl. egységes üzletvezetés, jelentési követelmények)	A munkavállalói képviselet rendje, a kialakítás bonyolult előkészítése
Választási lehetőség egy- és kétszintű vállalat-kormányzási szerkezet között	Sok részlet nemzeti jog alá rendeltlen marad/tisztázatlan (részvénykibocsátás, irányító szervek felelőssége, üzleti zárás, székhelyváltoztatás stb.)
Az irányítási és ügyviteli költségek csökkennek	Megalakult SE jogi formájának változtatása csak részben szabályozott
Európaiság hangsúlyozása, presztízsnövekedés, nemzetköziség	Jelen ideig az alapítás és a székhelyváltoztatás adózási vonatkozásai nincsenek szabályozva

Forrás: <http://www.pwc.com/Extweb/pwcpublications.nsf/docid/A4732E5>

5 Mivel az eredeti dokumentumot (a Competitiveness Advisory Group of Industrialists egy 1995-ös jelentése) sajnos nem volt módomban megnézni, nem tudom megítélni, hogy ez a becslés mennyire korrekt, milyen számításokon alapszik. Nyilvánvaló, hogy a megtakarítás mértéke attól is függ, hogy milyen körben és mértékben terjed el az új társasági forma. Egyelőre nyilvánvalóan szó sem lehet ilyen nagyságrendű megtakarításokról.



A táblázat felsorolása véleményünk szerint jól mutatja be azokat az előnyöket, amelyeket az új társasági formától remélni lehet. Ugyanakkor a hátrányok között nem szerepelnek azok a tényezők, amelyek a jelenlegi helyzet továbbra is fennmaradó ellentmondásai, tisztázatlanságai, problémái. A PWC elemzése csupán szigorúan az új forma bevezetése által érintett kérdéseket veti fel, de nem szól a nemzetközi gazdálkodás általános akadályairól az Európai Unión belül. Mindenekelőtt ki kell emelni az adózás kérdését. Az idézett anyag ezzel kapcsolatban mindössze annyit említ, hogy a cégalapítás és a székhelyváltoztatás adózási vonatkozásai nincsenek törvényileg szabályozva. Ehhez mindenképpen hozzá kell azonban tennünk azt is, hogy a működés adójogi vonatkozásai sincsenek a tagországok között harmonizálva.

Adójogi szempontból az SE sem jelent kivételt, hiszen ugyanolyan elbírálás vonatkozik rá, mint minden más nemzetközi üzlethálózatra: a leányvállalatok a működés szerinti ország adózási szabályai szerint adóznak. Az SE társasági forma választását az is népszerűvé tenné, ha adózási szempontból is valamilyen egységes szabályozás alá esne az SE valamennyi fiókvállalata. Hiszen ebben az esetben nemcsak az ügyviteli rend egységesülhetne (ami, mint láttuk, sokak szerint komoly megtakarításokat eredményezhet), hanem a számvitel és az adózás rendje is, ami hasonló nagyságrendű megtakarításokkal járhatna. Minden bizonnyal ki lehetne alakítani ráadásul olyan adózási rendet, amely az egységes szabályok miatt megszünteti a leányvállalatok közötti, adóelkerülési célú jövedelemtranszfereket. Az egyes tagországok adózási rendszerének jelentős mértékű összehangolására jelenleg kicsi az esély (már csak azért is, mert mint a költségvetés legfontosabb bevételi csatornája, az összehangolás valamilyen formában a költségvetéseket is érintené). De nem lehet kizárni, hogy talán éppen az SE adózásának szabályozása lesz az első terület, ahol az Unió adójogi harmonizációja majd új lendületet kap. Jelenleg az összeolvadások és felvásárlások adójogi szabályozásának a finomítása történik, illetve az anya- és leányvállalatok közötti adóztatásának kiküszöbölése van napirenden<sup>6</sup>.

A hátrányok közül szeretnénk még kiemelni az alapítással kapcsolatos előkészítő munka bonyolultságát és nagy időigényét, ami hátrányosan befolyásolhatja a cégforma terjedési sebességét. SE alakulhat létező, nemzetközi tevékenységet végző, nemzeti törvénykezés hatálya alá eső társaságok összeolvadásával, ilyen társaságok közös holding részvénytársasággá alakulásával, vagy közösen létrehozott leányvállalat alapításával. Meglévő nyilvános részvénytársaság maga is átalakulhat európai részvénytársasággá, illetve az SE maga is alapíthat más SE-leányvállalatokat. Az egyes alapítási módok eltérően szabályozottak, de a leginkább komplikált összeolvadás esetében nagyon terjedelmes dokumentációs és engedélyezési kötelezettség és procedúra van érvényben, amely ráfordításigényében alig különbözik a hagyományos összeolvadásoktól<sup>7</sup>.

6 Az adójogi együttműködés különösen kényes vitaterület. A befektetések vonzása érdekében sok nemzeti adótörvény által kínált kedvezmény például heves kritikákat váltottak ki a fejlettebb uniós tagállamokban. Schäfer (2004) ugyanakkor amellett érvel, hogy az adójogi harmonizáció egyfajta államok közötti adókartell kialakulását eredményezné, ami az adóterheket növelné, és eltüntetné a versenyt az adórendszerek között. Ennek a kérdésnek a részletezése természetesen nem ennek a tanulmánynak a feladata.

7 Részletes leírás található Herpai (2005) és dr. Vezekényi (2004) tanulmányaiban.

### 3. Az európai vállalat mint működési egység: pusztán jogi formula, vagy tényleg létezik?

A 2. fejezet elemzése igyekezett számba venni azokat az előnyöket és hátrányokat, amelyek az európai vállalat jogi konstrukciójából, illetve a feltételezett működési sajátosságokból a cégek nemzetközi tevékenységére vonatkozóan adódnak. Igyekeztünk bemutatni azokat a jellemző szabályozási konfliktusokat, amelyek az eltérő nemzeti szabályozásokból eredően a szabad székhelyválasztás és a korlátozásmentes tőkeáramlás útjában állnak. Néhány gondolat erejéig felvillantottuk azokat a területeket, ahol ebből a szempontból az SE javíthatja a nemzetközi gazdálkodás feltételeit. Mindezek a gondolatok viszont csak a nemzetközi gazdálkodás jogi szabályozásának mikéntjére vonatkoztak. Azt mutatták meg, hogy az új konstrukció mennyiben más, mennyiben javítja a feltételeket a korábbi, nemzeti jogok talaján létrehozott cégek nemzetközi tevékenységeinek kereteihez viszonyítva. Annyit tudtunk megállapítani, hogy az SE messze nem képes valamennyi problémás kérdésre megoldást nyújtani, már csak azért sem, mert az SE működésének jelentős területei a hagyományos társaságokra is vonatkozó nemzeti jogszabályok hatálya alá esnek.

Ebben a fejezetben viszont nem pusztán jogi keretekről, technikai kérdésekről lesz szó, hanem sokkal inkább arról, hogy léteznek-e olyan ismérvek, amelyek az európai vállalatot (egy-egy vállalat európaiságát) markánsan megkülönbözteti az egyes nációk vállalataitól, vagy a magukat globális vállalatként definiáló társaságoktól. Mitől európai egy európai vállalat? Mennyiben tükrözi a vállalatok európaiságát az európai vállalat jogi szabályozása? Hiszen, ha nincsenek ilyen speciális attribútumok, akkor az SE-konstrukció nem tekinthető egyébnek, mint multinacionális vállalkozások tevékenységét általánosságban segítő eszköznek. Ezekkel a kérdésekkel kívánunk ebben a fejezetben foglalkozni<sup>8</sup>.

Elsőként azt kell leszögeznünk, hogy a közös európai tulajdonságok meghatározása egyáltalán nem állt a kutatások homlokterében. Ellenkezőleg, talán a globalizáció diverzitást korlátozó, egységesítő folyamatainak ellenhatásaként, az érdeklődés középpontjában inkább az eltérések vannak<sup>9</sup>. Ha az amerikai vagy a japán vállalatok megkülönböztető jegyeiről érdeklődünk, sokkal több konkrétumot tudunk felsorolni, mint az európai vállalatról, úgy általában. Ez részben annak is a következménye, hogy belülről, európaiként sok minden természetesnek látszik, és nem tűnik fel. Kívülálló, mondjuk amerikaiak vagy japánok élesebb szemmel vehetik észre a sajátosan európai jegyeket. A tényen persze ez nem változtat: keveset foglalkoztunk ezzel a kérdéssel.

Schröter (2006) jogosan mutat rá az európaiság vizsgálatának egy további lényeges összefüggésére. A globalizáció egyik fontos folyamata a nemzeti keretek felol-

8 Ennek a fejezetnek a megírásában, a téma végiggondolásában jelentős mértékben támaszkodtunk Schröter (2006) kiváló előadásanyagára.

9 Greet Hofstede 1970-es évek elején végzett felmérései az európai vállalati kultúrák eltéréseiről azóta iskolát teremtettek, ami alapján három országcsoportot szokás elkülöníteni Európában: az északi csoportot, az angol-német csoportot és a latin csoportot, de a csoportokon belül, az egyes nemzetek sajátosságai is nagyban eltérnek.



dódása, túlhaladottá válása. Ez nemcsak a gazdálkodás hatókörének kiterjesztését jelenti, hanem a gazdálkodás szabályainak változását is. Kiemelten pedig azt, hogy a nemzeti szabályozások sok esetben gátjává válnak az európai társaságok nemzetközi tevékenységének, más esetekben pedig nem képesek hatékonyan befolyásolni a határokon átnyúló gazdasági folyamatokat. Ebből a szempontból az európaiság kérdése úgy is felvethető, hogy vajon az európai közös keretek mennyire relevánsak, és ha azok, mennyire tudják helyettesíteni a nemzeti kereteket a globalizáció folyamatainak kezelésében? Az európaiság kialakulása történelmi analógiák szerint is várható. Ahogyan a XIX. századot a nemzetállamok kialakulása és nemzeti vállalatok létrejötte jellemezte, úgy jellemezheti napjainkat az európai integráció immár öt évtizedes folyamata és az ennek hatására kialakuló európaiság az üzleti életben. Hasonló analógiára feltehető a kérdés: vajon a nemzetállamok által támogatott, dédelgetett nemzeti bajnok vállalatok mintájára létrejönnek-e most európai bajnok vállalatok, az egységes európai gazdasági tér nagy presztízsnak örvendő, vezető cégei?

Első megközelítésben logikusnak tűnik technikai jellegű definíciót alkalmazni az európai vállalatra. Legegyszerűbb európai vállalatnak tekinteni azokat a cégeket, amelyek tevékenységük zömét Európában fejtik ki, vezetésük javarészt európai származású menedzserekből áll, és a vállalat külső és belső érintettei általában európaiak (ide értve a tulajdonosokat is). Már ez a technikai megközelítés is mutatja, hogy ennél azért többről, másról van szó az európaiság megítélésénél. Nem egy, a közvélemény által európainak tekintett cég tulajdonosa nem európai, így például a General Motors európai márkáit, az Opel, a Saabot és a Vauxhallt európainak szokás tekinteni. Ugyanakkor, a másik oldalon pedig egyre több olyan európai székhellyel rendelkező cég bukkan fel, amely tevékenysége alapján inkább tekinthető multinacionálisnak, mint európainak, még akkor is, ha gyökerei európaiak, és forgalma nagy részét európai országokban bonyolítja le. Úgy tűnik tehát, hogy nem elsősorban ezek a könnyen alkalmazható, technikai jegyek jellemzik leginkább az európai vállalatot.

Az értelmezésben segítségül hívhatjuk más nemzetek tapasztalatait. Japán cégeket például alapvetően az érintettekhez fűződő viszonyaikkal szokás jellemezni, így például az az állammal való együttműködéssel (MITI), az alkalmazás japán sajátosságaival (élethosszig tartó alkalmazás), a hatékony munkaszervezéssel, a minőségellenőrzés kiemelt szerepével a vállalatirányításban. Akkor is, ha ezeknek a japán cégeknek az értékesítési árbevételében a belföldi eladások már régen nem szerepelnek az első helyen. Másrészt a japán és az amerikai gyökerű multinacionális cégek többsége komoly elkötelezettséget vállal anyaországára és annak mindenkori kormánya felé. Ennek fejében természetesen a gazdaságpolitika támogatja őket, az állami megrendelések odaítélésénél előnyt élveznek. Az európai vállalat esetében ez a fajta politikai meghatározottság Brüsszel irányában még csak most van kialakulóban. A politikai kapcsolatok egyelőre elsősorban a tagállamokra irányulnak. De az európai nagyvállalatok, iparági szövetségek nagy számban tartanak fenn kirendeltségeket Brüsszelben is, vagyis az elmúlt években a politikai kapcsolatok rendszere (a lobbizás) erőteljesen eltolódni látszik az Európai Unió adminisztratív központjai irányába is. Ez a folyamat felhívja a figyelmünket arra is, hogy az európai vállalat norma-

tív jellemzőinek fölöttébb problematikus felsorolása mellett az európaiságot megközelíthetjük dinamikusan is. Kérdésünk ebben az esetben úgy hangozhat, hogy milyen jellegzetes folyamatok felerősödése jelzi azt, hogy valamiféle közös ismérvhalmaz kezd kikristályosodni, amit az európai vállalat ismérveként azonosíthatunk?

Az európai vállalat jellemzőinek azonosításában segítségünkre lehetnek azok a cégek, amelyek magukat európai vállalatként definiálják, vagy amelyeket a szakirodalom egyértelműen annak tekint. Ilyenek az Arianespace, a Royal Dutch Shell, az Unilever, az ABB, az Acelor, az Airbus, és még sok másik cég. Mi jelzi ezeknek a cégeknek az európaiságát? Hiszen több közülük inkább két ország közös vállalatának tűnik (például eredet és tulajdonosi szerkezet szerint), mások viszont inkább transznacionális cégeknek. Ezeknek a cégeknek az összehasonlítása során az első feltűnő hasonlóság, hogy viszonylag fiatalok, és hogy általában összeolvadásokkal jöttek létre, vagy nemzetközi vegyesvállalatok. Ez a két ismérv, az imént megemlített dinamikus megközelítési mód szemléletét használva, arra a következtetésre vezet, hogy kialakulásuk kapcsolódik az egységes európai piac kifejlődéséhez, tágabb értelemben pedig a globalizáció általános folyamataihoz. Tehát az európai vállalatok létrejöttét az egységes európai piac kialakulása, a kereslet oldalán bekövetkezett változások ösztönözték. A releváns piac immár végleg túlnőtt a nemzethatárokon, és az annak kiszolgálásához szükséges kapacitásokat nemzeti cégek összefogása (szövetsége vagy egybeolvadása) teremtette meg.

Ennek az érvnek látszólag ellentmond az a tény, hogy az 1990-es évek előtt létezett, európainak tekinthető vállalatok többségét Európán kívüli cégek alapították. A GM, a GEC, a Sony vagy a Ford európai érdekeltségei már a 70-es évektől egységesen kezelték az európai piacot, és európai divíziókat állítottak fel, nem pedig külön érdekeltségeket minden európai országban. Sőt, termékeik fejlesztésében is az egységes európai piac igényeit igyekeztek kielégíteni. A Ford Transit például kifejezetten a teljes nyugat-európai piac kielégítésére létrehozott termék volt. Ezeknek a cégeknek a példája azt bizonyítja, hogy a kívülről érkező cégek számára már ebben az időszakban is jól láthatók voltak a közös európai sajátosságok. Stratégiájukban ezek álltak a középpontban, nem pedig a nemzeti eltérések. Ezekben a stratégiákban a közös európai tartalom nyilvánvalóan főként a piac ismérveihez, a fogyasztói szokásokhoz kapcsolódott.

A másik irányú elkülönítésre is találunk példát a Ford termékei között. Vagyis, hogy léteznek az európai piacnak olyan jellemzői, amelyek elkülönítik más regionális piacoktól. Ilyen a Ford világautója, a Mondeo, amelyet ugyan valóban szerte a világban árulnak, de mégsem tölti be az univerzális autó szerepét, nem egyformán sikeres a piacokon, illetve más szerepet játszik rajtuk. A világpiac tehát ebben is még túlságosan differenciált volt ahhoz, hogy egy termék a világ minden részén egyformán sikeres legyen. Az ilyen jellegű egyedi megfigyelésekből persze csak annyi következtetést szabad levonnunk, hogy léteznek piacok, amelyeken az európai országok fogyasztó szokásai hasonlóak egymáshoz, és markánsan eltérnek más földrajzi térségek jellemzőitől.

A nemzeti karakternek azért nem szűnt meg a jelentősége, csak megváltozott a szerepe. A fogyasztók továbbra is kötnek bizonyos ismérveket a termékek száрма-



zási országához, sokszor még akkor is, ha a gyártás már régen nem az eredeti telephelyeken zajlik. A Nokia finn, a Nestlé svájci, a Volkswagen természetesen német. A fogyasztók pedig a nemzeti hovatartozáson keresztül bizonyos általánosan érvényesnek tekintett minőségi vagy egyéb tulajdonságot akarnak megvásárolni. A nemzeti lojalitás háttérbe szorulhat, de nem annyira a nemzetekhez kapcsolódó értékítélet. Schröter (2006) a FIAT példáját hozza fel. A 90-es évekig a FIAT az olasz piac 50%-át uralta, pusztán azért, mert olasz vásárlók olasz autót akartak vásárolni. 2003-ra a piaci részesedés 30%-ra csökkent, főként azért, mert a nemzeti lojalitás jelentősen csökkent, és a FIAT márkanévhez (talán megkockáztathatjuk, hogy általában az olasz járműiparhoz) nem kapcsolódott olyan termékimázs, mint a német márkák esetében (megbízhatóság), a francia autóknál (design), vagy a japán járműveknél (extrák kedvező áron).

A termékimázs és a céges goodwill jelentősége az értékesítésben erősen felértékelődött. Ezt mutatja az is, hogy a nemzetközi felvásárlások és összeolvadások során a bevezetett márkanéveket, termékeket az új tulajdonosok többnyire fenntartják. Ezen keresztül fenntartják a kialakított kapcsolatot a fogyasztókkal, megőrzik a beolvasztott cégek piaci részesedését. Az Electrolux például sok európai gyártót vásárolt fel, amelyek márkanéveit továbbra is használja (Zanussi, AEG, Lehel), és egyáltalán nem keveri ezeket saját termékeivel. Fennmarad a vásárlóknak az érzése, hogy német, olasz, magyar terméket vásárolnak. A nemzeti eredet a fogyasztási cikkek forgalmában tehát továbbra is fontos szerepet játszik. Nem véletlen, hogy a „made in the EU” címkes termékek száma (jobbára textiltermékek) csak lassan gyarapodik. A fogyasztói szokások a különböző piaci szegmensekben viszont erőteljesen hasonulnak egymáshoz. Ezt a jelenséget tulajdonképpen már az iparágon belüli kereskedelem átlagosnál gyorsabb növekedését magyarázó új kereskedelmi elméletek is felismerték.<sup>10</sup> A kereslet változásáról tehát megállapíthatjuk, hogy a hasonló fejlettségű európai országokban egyforma paraméterek mentén differenciálódik. Az így kialakuló fogyasztói csoportok vásárlási preferenciáiban pedig a fennmaradt nagy nemzeti márkák és a hozzájuk kapcsolódó imázs, vagyis a kínálati oldal marketing sajátosságai érvényesülnek.

Van a nemzetközi tevékenységet folytató vállalkozásoknak egy további csoportja is, amelyik magát európainak tekinti. Ezek a nagy infrastrukturális szolgáltató cégek, amelyeknek a tevékenységi köre a közelmúlt piacnyitásai következtében egy csapásra továbbterjedt a nemzeti határokon. Jellemzően ezek a cégek is európainak deklarálják magukat. Ilyenek az EDF, az E.ON, az RWE. Közös bennük, hogy rendkívül költséges beruházások szükségesek a szolgáltatások nyújtásához. A drága infrastruktúra beruházási kockázatai jelentős mértékben csökkentek az egységes európai piac kialakulásával, általában véve az integrációs folyamatok elmélyülésével. Az európai összefogás szükségessége hozott létre több európai szintű közös vállalko-

<sup>10</sup> Az iparágon belüli kereskedelem ellentmond a klasszikus kereskedelmi elméleteknek, mivel látszólag nem a tényezőellátottságban és a tényezőárakban meglévő nemzetközi eltéréseken alapul, hanem, amint az új kereskedelmi elméletek egyik ága állítja, a fogyasztói szokások kiegyenlítésén, a választékbővítés szerepének növekedésén. Az elméletek összefoglalóját adja Erdey, 2004.

zást a fegyvergyártás területén is. Itt nemcsak a magas költségek, hanem a leszerelés miatt csökkenő piaci igények is európai összefogásra ösztönöztek. Legjelentősebb projekt az Eurofighter vadászgép, de sokféle tradicionális, nem csúcstechnológiai fegyverzetet (pl. önjáró lövegeket, helikoptereket, rakétákat) is európai együttműködés keretében gyártanak.

Az európai jelleget tehát elsőként a piac változása, az egységes európai piac kialakulása miatt létrejövő vállalati együttműködésben és az egységes európai piaci stratégia létrehozásában találtuk meg. Ez egy fontos tartalmi összefüggés. Következő lépésként azt vizsgáljuk meg, hogy a vállalatok szervezeti felépítésében, belső működésében milyen közös, európai ismérveket lehet felismerni. A hangsúlyt ismét az európai ismérvekre tesszük, nem pedig a multinacionális cégek általános jellemzőire, mint például az M formájú szervezeti felépítés vagy, újabban, az alapvető képességre koncentráció és a tevékenységek ehhez kapcsolódó, növekvő mértékű ki szervezése. A tulajdonformára és a szervezetre vonatkozóan két jellemzőt említ az irodalom. Az egyik a családi vállalkozások és az állami vállalatok más modelleknél nagyobb szerepe. A másik a holdingszervezet elterjedtsége. A holdingokat ugyanis világszerte felváltotta a multidivizionális szervezeti forma, ami rugalmasabb, hatékonyabb, mint a holding. Európában azonban a holding is fennmaradt, olyannyira, hogy az SE egyik lehetséges alapítási formájaként jelenik meg az európai jogban. Az európai holdingokkal kapcsolatban viszont jogosnak tűnik Schröter észrevétele, miszerint ezek multidivizionális formában szervezett, önállóan tevékenykedő cégek halmazai.

Sajátosan európai ismérv viszont a brüsszeli lobbizás. A brüsszeli érdekképviselések nem a tagországok szintjén keresnek befolyást, hanem összeurópai szinten. Már évek óta Brüsszel tekinthető az uniós gazdasági törvénykezés kiindulópontjának: a nemzeti jogok brüsszeli rendeleteket építenek be saját rendszerükbe. Az elsődleges jogforrásnál kifejtett érdekképviselési munka sokkal nagyobb hatással van, mint az átvévo nemzetek szintjén való érdekképviselés. 1995-ben 1221 lobbizó érdekképviselési iroda működött Brüsszelben. Közülük 307 nemzetközi szakmai érdekképviselési szervezet volt, 88 nemzeti szakmai érdekképviselésé. 193 vállalati érdekképviselési iroda, 33 kereskedelmi és iparkamarai képviselés volt jelen. A szakszervezetek nemzetközi szövetségei 19 irodával szerepeltek. Látható, hogy vállalatok jelentős köre üzleti érdekeit már nem a nemzeti szinten, hanem az Európai Unió szintjén képviseli.

Vajon az európai vállalati vezetők különböznek-e amerikai vagy a japán kollégáiktól, illetve egymástól? Van-e valamilyen európai vezetési stílus? Sokak felfogása szerint az európai menedzserek inkább érzelmi alapon döntenek, az amerikaiakat racionálisabbnak tartják. A már hivatkozott Hofstede például azzal magyarázta az amerikai és az európai menedzserek stílusbeli különbségét, hogy „Európa genetikailag egységesebb és kulturálisan színesebb, míg Észak-Amerika genetikailag sokféle, és kulturálisan egységesebb, mivel ott az Európában ismeretlen olvasztótégely hatás érvényesült” (Hofstede, 1993). Ez a kulturális diverzitás nem támogatja az egységes európai menedzsmentstílus gondolatát. Egy empirikus felmérésben 440 megkérdezett európai cégvezető a külföldi terjeszkedés legfőbb korlátjának a „nemzet-



közi menedzserek” hiányát jelölte meg (Schröter, 2006, 12. o.). Ezt a hiányt a menedzserképző iskolák már régen felismerték, és szinte mindegyik kínál nemzetközi menedzsment kurzust a hallgatóinak.

A legnevesebb ez irányú kezdeményezés a CEMS (Community of European Management Schools, Vezető Európai Üzleti Iskolák Szövetsége) létrehozása volt, ahol a fenntartó egyetemek legjobb végzett diákjai számára kiegészítő nemzetközi menedzsment kurzusokat tartanak. 2005-ben 2500 volt CEMS-hallgatót alkalmaztak a multinacionális cégek vezetőségének különféle területein és szintjein. A hasonló profilú egyéb intézmények hallgatóival együtt tekintélyes létszámú, nemzetközi menedzsment tárgyokban képzett vezető áll ma már rendelkezésre. Ők azok, akik általában a multinacionális cégeket, benne az európai vállalatokat irányítják. Korábbi évekhez viszonyítva az igazgató tanácsok összetétele minden valószínűség szerint sokat változott, és egyre színesebb lett nemzetiségi összetételük. Ez a megfigyelés konkrét kvantitatív elemzések nélkül persze óvatosan kezelendő, már csak azért is, mert nemcsak az európai, hanem általában a multinacionális cégek jellemzője is.

Calori és de Woot (1994) 40 európai vállalati vezetővel készített interjúval igyekezett megtalálni a közös európai vállalati jellemzőket. Ezek közül négyet (emberközpontúság, belső egyeztetés, nemzetközi diverzitás kezelése, szélsőségek kezelése) általánosan jellemzőnek találtak, további kettőt (termékorientáltság – szemben a vevőorientáltsággal; inkább intuitív, kevésbé formalizált döntéseken alapuló vezetés) kevésbé általánosan jellemzőnek értékelték. A megkérdezett vezetők egyértelműen megkülönböztették az európai cégeket és cégvezetési stílust az amerikai és a japán példáktól. A felsorolt sajátosságok alatt röviden összefoglalva a következőket értették<sup>11</sup>:

- Az európai vállalat az embereket (dolgozókat, humán erőforrást) a vállalkozás integráns részeként kezeli, és nem pusztán profitszerzési erőforrásnak, mint az amerikai vállalatok. Az európai vállalat számára a profit csak egy a célrendszerben, amely mellett fontos szerepet játszik a jólét növelése és a szociális biztonsághoz való hozzájárulás.
- A vállalati döntésekben az alkalmazottak meggyőzése fontos szerepet játszik, a beosztottak egyetértését a menedzsment fontos célnak tartja.
- A nemzetközi tevékenység végzésében az európai menedzsment nagyfokú türelemmel kezeli a diverzitást, tiszteli az idegen országok kultúráját, szokásait, a menedzsment jellemzően több nyelven beszél, tehát közvetlenül kommunikál a helyi környezettel.
- A menedzsment stílusa valahol a szélsőségeknek tekintett amerikai és japán vezetési stílus között helyezkedik el. Igaz ez például a menedzsment állandósága tekintetében: a japán menedzsment stabil, kicsi a fluktuációja, az amerikai ezzel szemben gyakran változik. Az európai cégek valahol e két szélső pont

<sup>11</sup> Ismerteti: Schröter 2006, 15. o. Hangsúlyozni szükséges, hogy a leírt jellemzők egy viszonylag szűk, igaz, nagy rálátással rendelkező, elismert cégvezetői kör véleményét tükrözik, semmiképpen sem a szerző véleményét, amely több ponton eltér az itt felsoroltaktól.

közé esnek. Hasonló köztes helyzetet véltek jellemzőnek a stratégiai döntéshozatal időigénye vonatkozásában, a szállítókkal és a vevőkkel fenntartott kapcsolatokban, a házon belüli továbbképzéseknél, illetve a csapatmunka és az egyéni kezdeményezések szembeállításánál is.

A jóléti állam intézményei Európa-szerte fejlettek, ha nem is egyformák országonként. Az állampolgárok jólétéről való gondoskodás kiterjedt intézményrendszeren keresztül valósul meg, amibe a vállalatok is beletartoznak. A munka világa ugyanolyan szerves része a társadalom működésének, mint a politikai intézmények, a civil szféra, a kultúra és más területek. Az üzleti világ sem mozoghat idegen testként a társadalom létformái között, az általános érvényű prioritások erre a szférára is kihatnak. A vállalatok szerves részét képezik a jóléti intézményrendszernek. Ezt a tulajdonságot a fentiekben az európai vállalati menedzsment stílus sajátosságai között már bemutattuk. Léteznek azonban fontos intézményi formák is.

Az elmúlt 15–20 évben a jóléti állam modelljét komoly kihívások érték. Japánban az ottani jóléti intézmények egy része átalakulóban van. Például az élethosszig tartó foglalkoztatás szokása sem érvényesül olyan egyöntetűen, mint korábban. Ehhez képest a nyugat-európai változások viszonylag jelentéktelennek tűnnek. A jóléti állam alapjait (ha nem is a szolgáltatások abszolút szintjét) minden társadalmi szereplő fenn kívánja tartani, ide értve a munkaadókat is. A jóléti állam alapelemeinek fenntartása a háromoldalú egyeztetési rendszerben kötött kölcsönös kompromisszumok eredményeként lehetséges, amiben az üzleti szféra is komoly erőfeszítéseket tesz. Hasonlóan tartós és általánosnak tekinthető, más országoktól eltérő elemnek bizonyul a munkavállalói részvétel a vállalati döntéshozatali rendszerben. Bár ezen a téren nagyok az eltérések Európán belül is (ez sokáig hátráltatta az európai vállalat megszületését is), mégis, ennél is markánsabb a különbség az amerikai és – akár – a brit rendszer között is. A munkavállalói részvétel eltérései több dimenzióban is mérhetőek. Az amerikai alkalmazás központi eleme az egyéni jövedelemszerzés, az európai foglalkoztatásban a kollektív érdekképviselő és a társadalmi igazságosság is szerepet kap. Az amerikai foglalkoztatási modellben a munkavállalók részvétele a vállalati irányításban a menedzsment egyik eszközeként működik, és a teljesítmény növelését, a profitszerzést célozza. Ezzel szemben az európai cégek munkásképviseletei inkább a munkavállalók kezében vannak, és tevékenységük középpontjában az érdekképviselő áll. A munkavállalói képviselet a politikai szembenállás kifejeződése és az ebből fakadó konfliktusok kezelésének intézménye Európában.

A kétféle orientáció a globális kihívások tükrében változó beállításba kerül. Az amerikai teljesítményorientált rendszerben a munkásképviselet hatékonyan felhasználható a versenyképességet javító intézkedések végrehajtására (ha tetszik, a kizsákmányolás fokozására). Ezzel szemben az európai rendszer jelentős rugalmatlanságot idéz elő, és korlátozza a versenyképességet javító különféle intézkedések végrehajtását. Nemcsak a globalizáció folyamatai, de a liberálisabb berendezkedésű országok bírálata és bizalmatlansága, valamint a brüsszeli bürokrácia ellenállása is egyre nagyobb nyomás alá helyezi a német és az osztrák modellt, ahol az érdekképviselő a leginkább erőteljes (Mitbestimmung).

A munkavállalói pozíciók folyamatosan gyengülnek Európa-szerte. A szakszervezeti tagság létszáma folyamatosan csökken. Megjelent a munkásképviselet európai szintű szerve, az Európai Munkástanács, amelyet brüsszeli politikai egyeztetések eredményeztek (a konfliktuskezelő jóléti rendszer újabb jellemző érvényesülése). Ez az esemény azt is kifejezte, hogy az európai bürokrácia működésében is fontos szerepet játszik a társadalmi béke, az egyensúlytartás a munkaadók és a munkavállalók között. Vagyis, bár a munkásképviselet most visszaszorulóban van, megjelent az európai szintű egyeztetésben, és továbbra is fontos, versenytársainál jelentősebb szerepet játszik az európai vállalatok működésében. Ezért nyugodtan tekinthető európai sajátosságnak.

#### 4. Összefoglaló gondolatok

Az európai vállalat jogi konstrukció létrehozásakor a jogalkotókat az Európa Tanács öt cél elérésére kérte. Az új vállalati forma csökkentse a költségeket, segítse elő a cégek országok közötti mozgását, támogassa a nemzetközi összeolvadásokat, segítse az európai bázisú transznacionális társaságok átalakítását, és az európai vállalat támogassa az európai összetartást. Ez utóbbi követelményhez, az európaiság kifejeződéséhez kapcsolódott az a vizsgálatunk, amelyben megnéztük, milyen területeken látható egyfajta elkülönülés az európai és más térségek cégei között, illetve található megfelelő szintű egyezőség az egyes európai nemzetek cégei között. Úgy látjuk, hogy ilyen tulajdonságok főként a piac egyes jellemzőiben mutatkoznak. Az európai piacok jelentős mértékű egységesülésen mentek keresztül, nemcsak a liberalizáció eredményeként, hanem a fogyasztói szokások tekintetében is. Egyértelműen látható, hogy Brüsszel súlyának növekedése a gazdasági szabályozás legkülönbözőbb területein a cégek és a törvényi keretek európai szintű egyeztetése, egységesítése révén is közelebb tolja egymáshoz. Végül, harmadik elemként, úgy találtuk, hogy a jóléti állam szerepe minden európai országban jelentős, és a gazdaság működésének alapelveit is számottevően befolyásolja. Ez a befolyás kiterjed a vállalati működésre is, olyannyira, hogy a munkavállalói érdekképviseleteken keresztül a vállalati irányításban is szerepet kap. De a társadalmi szolidaritás elve, illetve a cégek mint belső érintettek érdekszövetségének a felfogása a vállalati vezetés módszereit, a menedzsment stílusát is erőteljesen befolyásolja.

A kitűzött elvárásoknak az európai vállalatról szóló rendelet csak részben felelt meg, az európaiság általunk azonosított kritériumait csak részben tükrözi vissza. Az új konstrukció révén elérhető megtakarítások mértéke attól függ, hogy milyen gyorsan és milyen széles körben terjed el ez a vállalati forma. Az elterjedés köre és sebessége pedig az elérhető előnyök függvényében alakul. Ezek egy viszonylag szűk vállalati kör számára jelentősek egyelőre, akik az ügyviteli rendszerüket sok országra kiterjedő hálózataikban ésszerűen egységesíteni tudják. A megtakarítások másik lehetséges forrása az adószabályok egységesítése lenne, de ez egyelőre komoly akadályokba ütközik. A jelenlegi körülmények között a vállalati székhely mozgatása csak részben válik könnyebbé, mivel csak cégjogi szempontból csökkennek az akadályok.

Adójogi szempontból a nemzeti előírások érvényesülnek, ami azt jelenti, hogy a székhely szerinti adóhivatallal költözés esetén továbbra is el kell számolni (hasonlóan a végelszámoláshoz vagy felszámoláshoz). Az összeolvadások támogatásában ez a megoldás nem hoz sok újat, a változás lényege itt is az, hogy az összeolvadó cégek jogfolytonossága az európai vállalatban fennmarad. Az európai sajátosságokból az európai vállalat főként a munkavállalói részvételt, illetve a menedzsment beszámolási kötelezettségét tartalmazza, ami, mint láttuk, az európai jóléti állam egyik fontos eleme.

### Felhasznált irodalom

- Calori, R.–de Woot, P. (eds): *A European Management Model. Beyond Diversity*, Prentice hall: New York 1994
- Erdey, L. (2004): Az ágazaton belüli kereskedelem az elméleti magyarázatok és az empirikus vizsgálatok tükrében. *Competitio* 3. évf. 2. szám, 78–104. o.
- Herpai Gy.-né (2005): *Európai Részvénytársaság – Societas Europaea*. EU Working Papers 2005/2 65–93. o.
- Hofstede, G (1993): Intercultural conflict and synergy in Europe. In: *Hickinson, DJ. (ed): Management in Western Europe. Society, culture and organization in twelve nations*, Walter deGruyter: Berlin New York 1993, pp. 1–8.
- Schäfer, W. (2004): *Globalisierung, Systemwettbewerb und Besteuerung* in: *Ohr, R. (Hrsg): Globalisierung – Herausforderung an die Wirtschaftspolitik. Volkswirtschaftliche Schriften Heft 538* Duncker&Humblot Berlin
- Schröter H. G. (2006): *In Search of the European Enterprise*. XIV. International Economic History Congress, Helsinki, 21–25 August.
- Dr. Vezekényi U. (2004): *A közösségi jog jelenléte a magyar társasági és cégjogban*. In: *Dr. Darák P.–Dr. Kecskés L.–Dr. Lomnici Z.–Dr. Vezekényi U.–Dr. Wallacher L.: Gyakorló jogászként az Európai Unióban*. HVG-ORAC Kiadó 2004. 199–298. o.

## A közös áfa-rendszer 3.

A közös áfa-rendszert bemutató sorozat harmadik részében a szerző röviden összefoglalja az átmeneti áfa-rendszer szabályait, vizsgálja a Közösségen belüli beszerzések kérdését, valamint az úgynevezett háromszögügyletek problémáját.

### 1. A teljesítés helye és a nemzetközi ügyletek (az átmeneti áfa-rendszer)

A Közösségen belüli termékmozgásra vonatkozó adózási szabályok rendelkezései 1993. január 1-jén léptek hatályba.<sup>1</sup> A hatodik áfa-irányelvet módosító jogszabályok a korábban kialakult gyakorlathoz képest jelentős változást hoztak.

A korábbi szabályok alapján az egyik tagállamból a másikba exportált termék az exportáló államban általában a 0%-os kulcs alkalmazásával mentesült a forgalmiadóteher alól. Ez a mentesítés ugyanakkor lehetővé tette a korábban az adóalany által megfizetett forgalmi adó levonását. Az importált termék adóztatására az importáló ország szabályai szerint, a terméknek az ország területére történő beville alkalmazással került sor. Ennyiben az import adóztatása nem különbözött a nem tagállamból származó import adóztatásától. A nemzetközi ügyletekben részt vevő adóalanyokat is – a belföldi értékesítésekhez hasonlóan – megillette az importtal kapcsolatosan felszámított áfa levonásának joga. Ezen korábbi rendelkezések a felhasználás országának (a célország) szabályai szerinti adóztatást valósították meg azzal, hogy a termékmozgás ellenőrzésére a határellenőrzések alkalmazásával került sor.

Az egységes piac megfelelő működése szempontjából azonban – mint azt az Európai Bizottság 1985. júniusi Fehér Könyve részletesen kifejtette – a határellenőrzések, s így az ún. adóhatárok (*fiscal frontiers*) fennállása kifejezetten károsnak minősíthető. Ennek az alapelveknek megfelelően a Bizottság 1987-ben javaslatokat dolgozott ki a határellenőrzések megszüntetésére.<sup>2</sup> A javaslatok értelmében a meglévő rendszert (célországi szabályok alkalmazása) az ún. származási ország (*country of origin*) szabályainak alkalmazása váltotta volna fel. A rendszerben az export utáni adóteher alóli mentesség megszűnik, és az adóalanyokat megilleti a részükre a külföldi adóalanyok által teljesített termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás után felszámított áfa levonási joga. Ilyen módon a Közösségen belüli ügylet (*intra-Community transaction*) gyakorlatilag egy adott országon belüli ügyletként lenne kezelendő.

A javaslatok hatására kibontakozott vita megoldására hosszú jogalkotási vita után született meg az a kompromisszumos megoldás, amelyet ma a közösségi átmeneti áfa-rendszerként ismerünk. Eszerint a felszámított forgalmi adó továbbra is a célországot illeti, azonban bevezettek egy elszámolási, kompenzációs mechanizmust

<sup>1</sup> 91/680/EEC (OJ No. L 376 of 31.12.1991) és 92/111/EEC (OJ No. L 384 of 23.11.1992)

<sup>2</sup> COM(87) 322 final (OJ No. C 252 of 14.09.1987)

(*clearing-mechanism*), melynek segítségével az adóbevételek tagállamok közötti újraelosztására került sor.

Az adóhatárok tehát megszűntek, azonban a származási ország szabályai szerinti adóztatást nem vezették be.

## 2. Az átmeneti rendszer szabályainak rövid összefoglalása

A közösségi átmeneti áfa-rendszer alapvető célja a határellenőrzések (adóhatárok) megszüntetése azzal, hogy a termékkereskedelem jelentős része továbbra is a felhasználás országának (a célország) szabályai szerint kerüljön adóztatásra.<sup>3</sup> (A Közösségen belüli szolgáltatásnyújtás – nem birtokba vehető dolog lévén – a határellenőrzések által gyakorlatilag nem érintett, ezért az átmeneti rendszer csak kis mértékben változtatott a hatodik irányelv által rögzített szabályokon. Ezeket a változtatásokat a későbbiekben tárgyaljuk.) E cél elérése érdekében az átmeneti-rendszert létrehozó közösségi irányelv a következőkről rendelkezik.

1993. január 1-jétől az import áfa kivetésére nem kerül sor, az adó felszámítása az egyes tagállamok belső adóztatási ügyévé válik. Az irányelv két alapvetet rögzít:

- Az adóalanyok közötti termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás továbbra is a célország szabályai szerint adóztatandó. Az adóalany részére más tagállambeli eladó által történő termékértékesítés továbbra is mentesként kezelendő az eladó országában, és a korábban részére felszámított adó levonásának joga is megmarad. A vevő országában azonban az ügylet mint Közösségen belüli ügylet adózik, és a vevő a vételt adóbevallásában köteles feltüntetni. A vevő – a belföldi vétel mintájára – jogosult a részére felszámított adó levonására.
- Az adóhatárok a magánszemélyek, illetve az adóalanyok nem minősülő jogi személyek számára – legalábbis elvben – a származási elv bevezetésével már korábban megszűntek, azonban a határokon keresztül, illetve azokon átnyúló „vásárlások” (*cross-border shopping*) megelőzése érdekében egy sor különös rendelkezés látott napvilágot. Az adóalanyok nem minősülő jogi személyek általi vétel tekintetében a főszabály számos esetben meghaladottnak bizonyult.<sup>4</sup>

Az átmeneti rendszer szabályainak megalkotása során az egyik fő rendező szempont annak elkerülése volt, hogy – harmonizált adómértékek hiányában – a magánszemélyek, illetve az adóalanyok nem minősülő jogi személyek (kormányzati szervek, helyi hatóságok), továbbá egyes távolsági értékesítést folytató társaságok (*mail-order companies*) a Közösségen belüli vétel esetén az alacsonyabb adómértékű tagállamból szerezzék be szükségleteiket. Ennek megvalósítása érdekében a következő, nem adóalanyok számára történő értékesítési típusokat illetően változatlanul a felhasználás országának (a célország) adószabályai alkalmazandók:

3 Farmer, P.-Lyal, R.: EC Tax Law, Clarendon Press, Oxford 1994. 136. o.

4 Farmer-Lyal: i.m.137. o.

- Magánszemélyek részére történő távolsági értékesítés esetében, amennyiben az eladó az általa értékesítendő termékeket egy másik tagállamban levő magánszemély vevő részére szállíttatja, az eladó tevékenysége a vevő országában adóköteles ügyletnek minősül, kivéve, ha az egy évi értékesítések teljes összege egy meghatározott küszöbérték alatt marad. Így pl. egy másik tagállamban jelentős eladási mutatókkal rendelkező, távolsági értékesítést végző cég ezen másik ország adóhatóságának lesz köteles az általa felszámított adó összegét megfizetni.
- Az adóalanynak nem minősülő jogi személyeket – amennyiben nem gazdasági tevékenységet folytató szervezetekről, pl. kormányzati szervekről vagy helyi hatóságokról van szó, és ezek más tagállambeli eladótól szereznek be egy bizonyos értékhatárt meghaladó termékeket – az ilyen jellegű beszerzéseik után az adó felszámítását tekintve ugyanazon kötelezettségek terhelik, mint az adóalanyokat.
- Új közlekedési eszközök esetén, a felhasználtól függetlenül, az ilyen termékek értékesítése az eladó országában a felszámított adó visszatérítésével adómentes, míg a vétel országában Közösségen belüli ügyletként adóköteles. A tagállamok kötelesek részletesen kidolgozni azokat a szabályokat, amelyek a vételi mechanizmusnak a magánszemélyekre való kiterjesztése révén az adó beszedéséhez szükségesek.
- A közösségi jövedéki adó hatálya alá tartozó termékek tekintetében (ásványolaj, alkohol, dohány) az áfa-rendelkezések a horizontális jövedéki irányelv<sup>5</sup> szabályait tükrözik vissza, amennyiben a jövedéki adó a fogyasztás (felhasználás) országában fizetendő, kivéve, ha a terméket magánszemélyek sajátcélú felhasználásra vásárolják meg, és ők is szállítják el.

A korábbiakban különös szabályok voltak alkalmazandók az eladó által a vevő telepelyén (helyiségeiben stb.) össze-, illetve felszerelt termékek esetében, figyelembe véve, hogy az ilyen ügyletek teljes értéke nemcsak az importált alkatrészek, hanem az összeszerelési munkálatok értékét is magában foglalja. Ezen különös szabályok hatályát az átmeneti rendelkezések is fenntartották, így az ilyen értékesítések nem tartoznak a mentességi/vételi rendszerbe, hanem az eladó (aki egyben az összeszerelést végzi) az összeszerelés helyszínének államában megvalósuló adóköteles értékesítést végez. A tagállamok jogkörébe tartozik, hogy az adófizetési kötelezettségért való felelősséget az eladóról a vevőre hárítják, vagy sem.

A teljesítés helyének szabályai és a Közösségen belüli ügyletek mentességi/vételi rendszere szorosan kapcsolódnak az adóalanyok bejelentési kötelezettségeit szabályozó hatodik irányelv módosított 22. cikkéhez.<sup>6</sup> Határellenőrzések hiányában a nemzeti adóhatóságok által végzett adóellenőrzés – különösen az adómentes termékek mozgását illetően – csak az adóalanyok adóbevallásain keresztül valósulhat meg. Ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy megfelelő ellenőrzés csak az egyik tagállamban mentes tevékenységek és a másik tagállamban adóköteles értékesítések összehason-

5 92/12/EEC (OJ No. L 76 of 23.03.1992)

6 Farmer-Lyal: i.m. 138. o.

lításának eredményeként valósulhat meg, melyhez elengedhetetlen mind az eladó, mind a vevő áfa-azonosító számának adóhatóság általi ismerete. Az áfa-azonosító szám a közösségi VIES-en<sup>7</sup> keresztül ellenőrizhető. A rendszert létrehozó közösségi rendeletet a későbbiekben ismertetjük.

### 3. Az átmeneti rendszer részletei – A magánszemélyek kérdése

Rátérve a közösségi áfa-rendszer részleteire, először vizsgáljuk meg, hogy mennyiben jelent újat a rendszer a magánszemélyek számára. A fentiek alapján egyértelmű, hogy az átmeneti szabályok a Közösségen belüli ügyletek esetén az import adókötelezettségének megszüntetését tűzték ki célul. Zavart kelthet ugyanakkor, hogy a hatodik irányelvnek az átmeneti szabályok által érintetlenül hagyott 2. cikke továbbra is a termékimportra határozza meg az áfa kivetését. Elméletben azonban a kérdés megoldott, hiszen az irányelv módosított 7. cikke az import fogalmát a harmadik országból a Közösség területére való behozatalra korlátozza. A magánszemélyeknek más tagállamban való árubeszerzés esetén nincs az import után újabb áfa-fizetési kötelezettsége. Természetesen a vétel államának forgalmi adóját meg kell fizetnie a magánszemélynek is, azonban a kettős forgalmi adóztatás – legalábbis elméletben – az átmeneti rendszer hatálybalépésével megszűnt.

A magánszemélyekre alkalmazandó adóztatási rendszer – ahogy azt a korábbiakban láttuk – az átmeneti szabályok alapján néhány adóalanyra, illetve olyan adóalanyok nem minősülő jogi személyre is kiterjed, akik bizonyos értékhatár alatti vételt bonyolítanak le. Ilyenek pl. az átalányadózás rendszerében adózó mezőgazdasági termelők, olyan személyek, akiktől mint eladótól származó vétel nem eredményez adólevonási jogot (pl. Közösségen belüli ügyfélkörrel rendelkező biztosítók, kórházak és más, teljes mentességet élvező szervezetek), továbbá azon adóalanyok nem minősülő jogi személyek, amelyek összes közösségi beszerzése a tárgyévben, illetve az azt megelőző naptári évben nem haladta meg a tízezer eurós küszöbértéket. Amennyiben a fenti személyek nem az általános szabályok szerinti adózást választják, mentesülnek az áfa-felszámítási kötelezettség alól, és ily módon adóalanyiságuk a magánszemélyek jogalanyiságához válik hasonlóvá. Így tehát rájuk a származási adóztatási elv alkalmazandó (kivéve, ha távolsági értékesítésről van szó).

### 4. A Közösségen belüli beszerzések kérdése

Az adóköteles esemény Közösségen belüli vétel esetén – a vevő, illetve az áru érkezése szerinti országban – a fordítottja a feladó országa szerinti mentes értékesítésnek. Ez a megközelítés megfelel a termékértékesítés hatodik irányelv 5. cikkében foglalt meghatározásának („a birtokba vehető dolog feletti rendelkezési jog tulajdo-

7 Áfa-információcsere rendszer (Value Added Tax Information Exchange System), melyet a Tanács 2003-ban 1798/2003/EK számmal rekodifikált 218/92/EGK rendelete hozott létre.

nosként való átruházása”), kivéve, ha a Közösségen belüli ügylet ingó dologra vonatkozik, lévén, az ingatlan tulajdon nem szállítható egyik tagállamból a másikba. A termékértékesítés meghatározásához hasonlóan a „Közösségen belüli ügylet” fogalmának is minden bizonnyal egy önálló közösségi jogi jelentése van. A fogalom meghatározásában a fent említett 5. cikkén kívül az Európai Bíróság gyakorlata is irányadó lehet. A nemzeti jogra való hivatkozásnak ebben az esetben a szerzett jogok meghatározásakor van jelentősége, ehhez azonban az ügyletre, illetve a szerződésre irányadó jogrendszert kell meghatározni.

### **5. Egyes értékesítőktől (eladóktól) történő beszerzés (vétel) adóztatás alóli kivonása**

Az átmeneti szabályok értelmében az eladónak adóalanyi minőségben kell eljárnia. Hasonlóan a belföldi értékesítéshez, a határon keresztül a magánszemély által történő értékesítést további forgalmi adóteher nem sújthatja. A hatodik irányelv 24. cikke szerinti mentességi szabályok lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy a kisvállalkozások forgalmát adómentesként kezeljék. A mentesség hatálya alá tartozó vállalatok ilyen szempontból egyenlő adójogi megítélés alá esnek a magánszemélyekkel, amennyiben értékesítéseik után az áfát nem számíthatják fel, illetve beszerzéseik után nem illeti meg őket az adólevonási jog. Az ilyen kisvállalatok vevőit így az áru származási országának a termék árában foglalt „rejtett” forgalmi adója terheli.

### **6. A teljesítés helye és a termékbeszerzés**

Az átmeneti rendszer rendelkezései alapján a következőkben összefoglaljuk az egyes termékértékesítési típusok esetében figyelembe veendő, a teljesítés helyét kijelölő szabályokat.

Főszabály szerint a teljesítési hely az a hely, ahol a termék a feladás, illetőleg a szállítás (fuvarozás) megkezdésének időpontjában található. Az importőr vagy további eladó általi, nem tagállamból származó értékesítéskor a teljesítés helye az importáló tagállam, míg a feladásra, illetve a fuvarozásra nem kerülő terméknel a teljesítés helye az a hely, ahol a termék az értékesítés időpontjában található. Az eladó által a vevő részére fel-, illetve összeszerelt termék esetén teljesítési helynek a fel-, illetve az összeszerelés helyét tekintjük. Közösségen belüli távolsági értékesítésnél a teljesítés helyét a termék érkezési helye határozza meg. Hajón, légi járművön, illetve vasúton megvalósuló, Közösségen belüli személyszállítást illetően a teljesítés helyét a személyszállítás kiindulási helye határozza meg.

Közösségen belüli beszerzés (vétel) esetén két fő szabály érvényesül:

- a termék leszállításának (érkezésének) helye, illetőleg
- a beszerzéskor a számlán feltüntetett áfa-azonosító jelet (a vevőét) kibocsátó tagállam (kivéve, ha a vevő igazolja, hogy az adó felszámítására az első bekezdésben meghatározott teljesítési helyen sor került) határozza meg a teljesítés helyét.

Amennyiben az ügylet adóztatására a második pont alapján már sor került, az első pont alapján csak akkor van rá lehetőség, ha az áfa-azonosítót kibocsátó tagállam megfelelő mértékben csökkenti az adóalapot.

A következőkben nézzünk néhány gyakorlati példát a fenti szabályok alkalmazására.<sup>8</sup>

- Francia társaság egy ingatlan tulajdonjogát ruhazza át Franciaországban egy németországi illetőségű személynek. Mivel az ingatlan ilyen jellegű értékesítése a Közösségen belüli beszerzés rendszerén kívül esik, a teljesítési hely Franciaország.
- Német társaság termékértékesítést végez néhány közösségi tagállamba. A következő rendelkezéseket kell betartania:
  - a) Független brit importőrön keresztül végez termékértékesítést az Egyesült Királyságba, amely saját áfa-azonosítója alatt veszi meg a termékeket, saját, Egyesült Királyságban levő raktárában helyezi el őket, végül a termékeket a brit piacon adja el. Ebben az esetben két különböző termékértékesítésről van szó: az első a német értékesítő által a brit beszerző részére történő értékesítés, a második a beszerző által a végső fogyasztó részére a brit piacon történő értékesítés. Az első értékesítés teljesítési helye Németország. Az értékesítés mentes, de az értékesítőt az adólevonási jog megilleti. A brit beszerző adóköteles Közösségen belüli beszerzést végez. A beszerzés teljesítési helye az Egyesült Királyság, hiszen a termék a fuvarozás befejezésekor itt található, illetve a beszerzési számlán a brit importőr áfa-azonosítója szerepel. Az importőr a beszerzés során neki felszámított adót levonhatja, mivel a végső felhasználó részére adóköteles értékesítést végzett.
  - b) A német társaság közvetlenül értékesíti és szállítja a termékeket francia ügyfeleinek, akik a beszerzési számlán saját, francia áfa-azonosítójukat tüntetik fel. A német exportőr adóügyi helyzete az előző pontnál ismertettnek felel meg, míg a francia ügyfél adóköteles beszerzést végez Franciaországban, és levonhatja a részére felszámított adót, amennyiben a terméket adóköteles felhasználásra bocsátja.
  - c) A német társaság raktárkészletet tart fenn Olaszországban. A raktárba való szállításkor mentesség áll fenn, majd a társaság adóköteles beszerzést végez Olaszországban. Adóköteles továbbértékesítés esetén a társaság levonhatja a részére korábban felszámított adót.
- Francia illetőségű magánszemély számítógépet vásárol Luxemburgban, melyet Franciaországba visz be. A részére értékesített számítógép teljesítési helye Luxemburg (az értékesítés nem minősül adómentesnek). A francia bevétel után áfa-fizetési kötelezettség nem áll fenn.
- Távolsági értékesítést végző luxemburgi társaság személyi számítógépeket ad el más tagállamokba. A franciaországi értékesítéseinek éves összege 200 ezer euró, míg a többi tagállamba irányuló egyes értékesítések összege ötezer euró.

8 Farmer–Lyal: i.m. 150. o.

A Franciaországba irányuló értékesítések teljesítési helye Franciaország, és a társaság pénzügyi képviselőt nevezhet ki az adó elszámolásának bonyolítására. Minthogy a többi tagállamba irányuló értékesítés a küszöbérték (10 ezer euró) alatt maradt, a társaság választhat, hogy az adót Luxemburgban vagy a vevő tagállamában fizeti meg.

- Nem adóalany jogi személynek minősülő francia közigazgatási szerv egy luxemburgi cégtől nagy teljesítményű számítógépet vásárol (összeszerelés nélkül). A számítógép ára 500 ezer euró. A hatóság Franciaországban adóköteles beszerzést végez, mivel a számítógép túl nagy értékű. A luxemburgi cég értékesítése az irányelv értelmében mentes, ugyanakkor a cég részére korábban felszámított adó visszatérítésére is lehetőség van.

## 7. Az ún. háromszögügyletek problémája

Az átmeneti áfa-rendszert bevezető, a hatodik irányelvet módosító 91/680/EGK irányelv hatálybalépésétől számított rövid időn belül világossá vált, hogy a háromszögügyletek (*triangular transactions*) kérdése az átmeneti rendszer egyik gyenge pontja lesz. A háromszögügylet nem más, mint annak a helyzetnek a találó elnevezése, ahol a terméket egy „A” tagállambeli eladótól egy „B” tagállambeli vevő veszi meg, az áru azonban közvetlenül a „B” vevő „C” tagállamban illetőséggel bíró ügyfeléhez kerül felhasználásra. Egyszerűsítő rendelkezések hiányában a „B” tagállami intermediárius vagy lehetővé teszi az „A” tagállami eladónak, hogy a „C” tagállami fogyasztó részére közvetlenül számlázzon (és ezzel egyidejűleg a végső fogyasztóra és az árra vonatkozó bizalmas információkat szolgáltat ki az eladónak), vagy az adott terméket közvetlenül „A” vagy „C” tagállamban szerzi be, és ezután értékesíti azt tovább a végső fogyasztó részére (ebben az esetben viszont az adott tagállam adóhatósága felé bejelentkezési kötelezettség terhelné, vagy ennek elkerülése végett pénzügyi képviselőt kellene megneveznie).

A fentebb említett 92/111/EGK irányelv ezen ügyletekre 1994. január 1-jei hatállyal egyszerűsítő rendelkezéseket vezetett be. A rendelkezések értelmében egy tagállamban illetőséggel nem rendelkező adóalany által e tagállamban adóalany vagy adóalanyoknak nem minősülő jogi személy részére teljesített közösségi értékesítés esetén, ahol az adóalany által harmadik tagállamban beszerzett terméket közvetlenül a végső felhasználó tagállamába szállítják, a beszerzés után áfa nem számítható fel, így az adófizetési kötelezettség a végső felhasználót fogja terhelni. Ennek megfelelően a „B” tagállami intermediárius nem folytat adóköteles értékesítést „C” tagállamban, és az adóelszámolást sem ő, hanem a végső felhasználó végzi el.

Az irányelv alapján ezen esetekben a beszerzést (és továbbértékesítést) végző adóalany a hatodik irányelv által előírt összefoglaló nyilatkozatban feltünteti, hogy milyen áfa-azonosító számon végezte a beszerzést, illetve az ezt követő továbbértékesítést, feltünteti továbbá a vevő áfa-azonosítóját és a termékértékesítés teljes értékét.

IVÁN GÁBOR

## Az elnökségi felkészülés legfontosabb feladatai, az előttünk álló kihívások

*2011 első félévében Magyarország először lesz az Európai Unió soros elnöke. A felkészülés a kormánytól és a központi közigazgatástól rendkívüli erőfeszítést, a tagállami működés magasabb, elnökségi üzemmódban állítását kívánja. Egyben lehetőséget teremt arra, hogy Magyarország végérvényesen beilleszkedjen az Unió intézményi és döntéshozatali rendjébe. Magyarország fél évre Európa, Európa pedig a magyar polgárok érdeklődésének középpontjába kerül. Az Európai Tükör állandó rovatot kíván szentelni a témának. Felkérte a Külügyminisztériumot cikksorozatot írására a magyar elnökség végéig, azaz 2011. június 30-ig terjedően. Célunk azoknak a kérdéseknek az elemzése, melyek közelebb visznek minket a sikeres elnökségi felkészüléshez. A cikksorozat bemutatja majd az elnökség intézményét, a magyar elnökségi program prioritásait, valamint azokat a területeket, ahol haladást kell elérnünk 2010. január 1-jéig, a spanyol-belga-magyar csoport elnökségének kezdetéig. Terveink szerint a csoportos elnökség ideje alatt az Olvasó rendszeres tájékoztatást fog kapni az elnökségekkel kapcsolatos főbb kérdésekről, eseményekről és eredményekről.*

2011. január 1. és június 30. között Magyarország először látja el az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét, soros együttműködésben a megelőző két elnökséget adó Spanyolországgal és Belgiummal. Az Európai Tükör olvasói számára aligha lesz meglepő a kijelentés, hogy az EU-elnökség rendkívüli kihívás

bármely, de különösen a feladattal első ízben szembesülő új tagállam számára. Így van ez Magyarország esetében is.

### Lehetőség és kihívás

2011-ben hat hónapig hazánk lesz felelős az Európai Unió politikai irányításáért és a Tanács működtetéséért. Magyarország az Unió hangjaként szól majd Európa és a világ közvéleményéhez. Ebben a fél évben Magyarországnak kell előmozdítania és megjelenítenie a tagállamok és az uniós intézmények egységét. Az elnökség intézménye a tagállamok kölcsönös bizalmának tükrö: azt fejezi ki, hogy bármely tagállamnak képesnek és késznek kell lennie a többi tagállam szolgálatában eljárni, nem csak saját állampolgárai, hanem minden uniós polgár javára cselekedni.

Az elnökség mindazonáltal különös lehetőséget biztosít Magyarországnak arra, hogy elnökségi programján keresztül – bizonyos korlátok között és feltételek mellett – meghatározza, milyen ügyek kerüljenek az Unió napirendjére. A magyar kormányfő az Európai Tanács, a külügyminiszter az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa munkáját vezeti majd, és minden miniszternek kiemelkedő feladata lesz a Tanács egyéb formációiban. A magyar miniszterelnök és külügyminiszter képviseli az Uniót a harmadik országokkal fenntartott kapcsolatok

ban. Az Unió külkapcsolataival összefüggő szerep az alkotmány szerződés, illetve az annak alapjain reményeink szerint létrejövő új szerződés keretein belül részben módosulhat majd. Ebben az esetben is kiemelt szerepe lesz azonban az elnökségnek az Unió és harmadik országok kapcsolatában.

Az elnökség révén markánsabbá válik tagállami profilunk. Európa érdeklődésének középpontjába kerülve még többet mondhatunk el önmagunkról, jobban teret kapunk arra, hogy megfogalmazzuk elképzeléseinket az európai integráció jövőjéről. Míg Európa hazánkra, addig Magyarország Európára figyel majd: a magyar közvéleményben újra és egyúttal mélyebben tudatosulhat az uniós tagság jelentősége és az európai építkezés fontossága. Egy jól előkészített és eredményesen lebonyolított elnökség hozzásegít minket ahhoz, hogy végérvényesen beépüljünk az uniós mechanizmusok bonyolult rendszerébe. A sikeres elnökség esetén megszerezhető elismertség a további érdekérvényesítés egyik fontos eszközévé válhat az Unión belül és kívül egyaránt. Egyöntetű tapasztalat, hogy minden tagállam az első elnökséget maga mögött tudva érti és érzi meg igazán az Unió működését.

A soros elnökség előkészítése a tapasztaltabb tagállamok esetében is több évet vesz igénybe. A felkészülés ütemezésénél figyelembe kell venni, hogy hazánknak már 2010. január 1-jétől, azaz a spanyol-belga-magyar csoportos elnökség kezdetétől be kell kapcsolódnia az elnökségi trió munkájába, szorosan együttműködve a trió másik két tagjával, majd biztosítva a folytonosságot a magyar elnökségi félév során.

A kormány a 2011. első félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő

feladatokról szóló 2079/2007. (V. 11.) kormányhatározattal döntött az elnökségi felkészülés fő feladatairól és a felkészülés intézményrendszeréről.

## Cikksorozat az Európai Tükörben

A soros elnökség mint jogintézmény ugyan a kormányok képviselőiből álló Tanács vezetését jelenti, és ezért a felkészülés elsősorban kormányzati feladat, mégis messze túlmutat a központi közigazgatáson, és – túlzás nélkül – az egész országot érinti. Hasonlóan összetett és átfogó kihívásra a közelmúltban csupán egyetlen párhuzam kínálkozik: a csatlakozási tárgyalások folyamata.

A magyar EU-elnökség nemzeti vállalkozás, és nem csak azért, mert a felkészülés időben túlnyúlik a választási cikluson. Nemcsak az Országgyűlés, illetve annak pártjainak folyamatos tájékoztatása szükséges, hanem az EU-elnökségre történő felkészülés mindvégig átláthatóan, a politikai, gazdasági, tudományos élet, valamint a civil társadalom bevonásával kell végezni.

A közvélemény bevonásának több szinten, többféle eszköz igénybevitelével kell történnie. (A kommunikációs stratégia kidolgozása maga is egyike a felkészülés feladatainak – erről a későbbiekben még lesz szó.) Az Európai Tükör kitüntetett fórum lehet a témával való első, elmélyültebb találkozásra nemcsak a szakmai, hanem a nagyközönség uniós és nemzetközi kérdések iránt érdeklődő része számára is.

A csatlakozási folyamattal felfedezhető párhuzam adta az ötletet arra, hogy a Külügyminisztérium az Európai Tükör hasábjain cikksorozatot indítson a 2011-es EU-elnökség előkészítéséről, hasonló

a csatlakozási tárgyalások idején e folyóiratban vezetett rovatához. A cikksorozat célja, hogy tájékoztassa az olvasót arról, amit a felkészülésben előttünk álló tennivalókról már tudunk, és megossza vele dilemmáinkat mindazzal kapcsolatban, amire még nincs végleges válaszuk. Ez a cikk e sorozat bevezetője. A sorozat írása, gondozása jó alkalom lesz egy-egy elképzelés elmélyítésére, kiegészítésére, ezek visszajelzések által történő külső kontrolljára. A „tájékoztatást” napjainkban felváltó „kommunikáció” kifejezést szeretnénk szó szerint érteni: egyirányú közlés helyett párbeszédet.

Az alábbiak megelőlegezik azt, amit a sorozatban részletesebben is kifejtenek majd. Itt és most csak fel kívánom villantani azokat a területeket, amelyekben álláspontunk szerint folyamatos előrehaladás szükséges ahhoz, hogy a csoportban első spanyol elnökség kezdetekor, 2010. január 1-jén felkészültnek érezhessük magunkat a feladatra, és a magyar elnökséget közvetlenül megelőző 2010-es évben már valóban csak a finomhangolás legyen a feladatunk.

## A szervezeti keretek

Általános tagállami gyakorlat és tapasztalat, hogy az elnökség előkészítése és levezénylése során igyekeznek a minimumra korlátozni a szervezeti változtatásokat, bővítéseket. Az elnökségnek a tagállami működésből kell kinőnie, mintegy lezárva és összegezve annak egy szakaszát. A tagállami és az elnökségi szerepkör közötti eltérés mégsem csupán a feladatok növekedéséből adódó mennyiségi, hanem minőségi különbség is. Az elnökség magasabb sebességbe kapcsolást, a tagállami üzemmódról intenzívebb, el-

nökségi üzemmódra történő átállást jelent.

Az EU-elnökség előkészítésének és végrehajtásának politikai irányítására több tagállamban (Ausztria, Szlovénia) is alakult a kormányon belül szűkebb körű – formális vagy informális – testület, általában a kormányfő vezetésével. Hasonlóról döntött a kormány is ez év májusában az EU-elnökség Bizottság létrehozásával. A testület a miniszterelnök vezetésével a külügyminiszter, a kancelláriaminiszter, a pénzügyminiszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, a szociális és munkaügyi miniszter, valamint a kormányzati személyügyért felelős államtitkár részvételével működik. A kormány megnevezte azokat a területeket, ahol az EU-elnökség Bizottság stratégiai iránymutatással szolgál a kormány és a központi közigazgatás számára. Ezek közé sorolható például az elnökség programjának és arculatának meghatározása, a sikeres elnökséghez szükséges társadalmi és politikai konszenzus, valamint az elnökségi feladatok ellátásához szükséges emberi és költségvetési erőforrások biztosítása. Az EU-elnökség Bizottság titkársági feladatainak ellátásáról a Külügyminisztérium a Miniszterelnöki Hivattal együttműködve gondoskodik. A kormány döntése szerint az EU-elnökség Bizottság döntései végrehajtásának, valamint az elnökségi felkészülésből adódó egyéb feladatok szakértői tárcaközi koordinációját – az európai ügyek kormányzati felelősségének megfelelően a Külügyminisztérium vezetésével – az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) látja el. Ez az elnökségi felkészüléssel összefüggő egyes kérdések egyeztetését, kidolgozását, majd a megfelelő javaslat benyújtását jelenti az EU-elnökség Bizottság vagy a kormány részére.

A közigazgatás szintjén tehát az elnökségi feladatokkal tovább bővült az EKTB szerepe, amellett, hogy továbbra is ez a fórum áll a tagállami működés szempontjából kulcsfontosságú európai uniós tagsággal összefüggő tárcaközi koordináció középpontjában. Az elnökséggel kapcsolatos szervezeti és koordinációs rend szempontjából tehát a politikai szint alatt lévő második, közigazgatási-szakértői szintet a kormányhatározat ezzel megerősítette, azaz az a tagállami működéshez kapcsolódó feladatai mellé az elnökséggel kapcsolatos döntések előkészítését és végrehajtását is EKTB-re ruházta. Az EKTB ügyrendje egyúttal módosul: üléseinek állandó napirendi pontja lett az EU-elnökséggel kapcsolatos aktuális kérdések megvitatása.

A kormányznak számos kérdésben kell egymásra épülő döntéseket hoznia a 2011-es EU-elnökségig. A kormány májusi döntése meghatározta a legfontosabb feladatok ütemezését. Ezekről a feladatokról külön, részletes előterjesztések készülnek majd, szükség szerint egyes kérdésekben a kormány döntését kérve, más esetekben további feladatkiosztásra javaslatot téve. Az is cél, hogy a költségvetésben már 2008-tól évről évre tervezve legyenek az elnökségi felkészüléshez szükséges források.

A továbbiakban essen szó a felkészülésnek a kormány által kijelölt irányairól és szakaszairól.

### **Az emberi erőforrás biztosítása**

A sikeres elnökség egyik záloga a megfelelően kiválasztott, képzett és motivált – és ezért stabil – köztisztviselői kar. Az elnökségi felkészülés első időszakában, azaz 2007 és 2008 második feléve kö-

zött az emberierőforrás-igény felméréseivel, kiválasztásával, képzésével, illetve a feladatra kiválasztott személyekre vonatkozó esetleges eltérő szabályok kidolgozásával, valamint az ezekkel összefüggő költségvetés tervezésével kapcsolatos feladatok jelentkeznek elsődlegesen. 2007 augusztusáig a kormány elé kell terjeszteni az elnökség emberierőforrás-igénye felmérésének és biztosításának tervét, az év végéig pedig az elnökség előkészítésében és lebonyolításában részt vevő személyi állomány felkészítési és képzési tervét. Mindkét feladattért a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter – a kormányzati személyügyekért felelős államtitkár útján – és a külügyminiszter közösen felelős, természetesen szorosán együttműködve minden miniszterrel.

Fontos, hogy a kiválasztás szakmai alapokon, a nyitottság, az átláthatóság és az egységesség elve mentén történjen. A szakmaiság hangsúlyozása magától értetődőnek, és ehelyett ezért fölöslegesnek tűnhet. Ám nem az, ha meggondoljuk azoknak az ismereteknek és képességeknek az összetettségét, amelyek például az Állandó Képviselők Bizottsága (COREPER), vagy akár egy „egyszerű” tanácsi munkacsoport vezetéséhez szükségesek. Valamennyi feladatra olyan személyt kell kiválasztani, aki az ahhoz szükséges szakmai tudás, nyelvismeret, az uniós döntéshozatalban szerzett tapasztalat, uniós intézményi és eljárási ismeretek, valamint a tanácsi formációkban vagy munkacsoportokban szerzett tárgyalási rutin birtokában van. A kormány döntése szerint az elnökségi munkában részt vevőket – az alkalmas állomány erejéig – a köztisztviselői karból kell kiválasztani, elősegítve egyúttal a hatékony költség- és emberierőforrás-gazdálkodást is. Az-

zal számolunk, hogy az uniós kérdésekkel jelenleg is foglalkozó köztisztviselők többsége adja majd az elnökségi szakmai stáb gerincét.

Az igények és a rendelkezésre álló állomány felmérése – a tanácsi munka zömét ellátó mintegy 250 munkacsoport vezetésével szemben megfogalmazandó követelmények meghatározásával – már megkezdődött. Hasonló munkát kell majd elvégezni az egyes miniszteri tanácsokat előkészítő és koordináló szűk apparátus, valamint a Külügyminisztériumban működő központi kormányzati koordinációt végző állomány vonatkozásában, és e három kör metszetében lévő brüsszeli Állandó Képviselőt tekintetében. Mindez együtt fogja meghatározni, hogy a rendelkezésre álló köztisztviselői stáb mellett milyen ütemben, elosztásban és jogviszony keretében indokolt többletlétszámot rendelni az egyes feladatokhoz. A tagállami és az elnökségi üzemmód igényei közötti többletfeladatok szemléltetésére álljon itt, hogy a Tanácsban és a hozzá kapcsolódó testületekben nemcsak az „elnökség”, hanem a „Magyarország” tábla mögött ülő delegációt továbbra is ki kell állítanunk. A miniszteri tanácsi formációkban pl. a magyar miniszter ül majd az elnök helyén, míg Magyarországot államtitkár képviseli. A feladat nagyságrendjét érzékelteti, hogy egy átlagos félév során az Európai Tanács összesen legalább kettő, a Tanács legalább ötven – hivatalos és informális – ülést tart. A tanácsi munkacsoportok esetén ez a szám 2000 körül van. Előzetes számításaink szerint a humánpolitikai felkészülés körülbelül 1000–1200 fős szakmai stáb kiválasztását és képzését jelenti.

Az idei év feladata az elnökségi feladatok ellátásában részt vevő köztisztviselői

kar képzési tervének a kialakítása is. A képzés célja nem más, mint hogy kiegészítse a tagállami működésben már megszerezett ismereteket és gyakorlatokat az elnökségi teendők ellátásához szükséges szintre. Feltételezhető, hogy azok, akik 2004. május 1-jétől részt vesznek az uniós döntéshozatal egy-egy szegmensében – sokan közülük esetleg csatlakozási tárgyalási tapasztalatok birtokában –, felkészíthetők ugyanennek az irányítására is. Sikeres képzési stratégiával alkalom nyílik a több elnökséget maguk mögött tudó tagállamokhoz képest még meglévő hátrány ledolgozására. A megfelelő képzés érdekében fel kell mérni a tényleges igényeket, értékelni a vonatkozó tagállami tapasztalatokat és megvizsgálni a képzési kínálatot. Az elnökség hosszú távú kormányzati befektetés, ami hozzájárulhat a központi közigazgatás fejlesztését szolgáló kormányzati elképzelések sikeréhez is.

A nyelvi és szakmai képzéseket azért indokolt 2008 elejétől megkezdeni, hogy a kiválasztott személyek legkésőbb két évvel a magyar, egy évvel a spanyol elnökség megkezdése előtt részt vehessenek a tanácsi munkában. A képzési tervnek differenciálnia kell a tanácsi munka fent említett három szintje szerint, és ki kell terjednie nemcsak a döntés-előkészítői, hanem a döntéshozói körre is, azaz a tanácsi munkában részt vevő miniszterek, államtitkárok, szakállamtitkárok felkészítésére.

### **Az elnökségi program és a lebonyolítás tervezése**

Az elnökségre való felkészülés második, az elsővel szükségszerű átfedésben lévő szakasza a 2008 második féléve és

2010. január 1. közötti időszak, amikor több, egymással párhuzamos, ugyanakkor szorosan összefüggő feladatot kell elvégezni.

Ezek közül az első a csoportos és a magyar elnökségi program előkészítésének megkezdése spanyol és belga partnereinkkel, valamint az Unió intézményeivel közösen. Ennek az időszaknak a másik kiemelt tennivalója az elnökségi feladatok és az azok lebonyolításáért felelős struktúra véglegesítése, valamint a tartalmi kérdések mellett az elnökséggel összefüggő nagy mennyiségű és szerteágazó logisztikai, technikai, valamint háttérfeladat elvégzése.

A csoportos elnökség feladata a három elnökségi időszakra, azaz tizennyolc hónapra szóló spanyol-belga-magyar elnökségi munkaprogram közös tervezése, elkészítése és végrehajtása. Ezen belül minden elnökség saját, féléves programot is készít, amelynek illeszkednie kell az EU általános napirendjébe. Az elnökségi napirend nagyban függ az Unió aktuális politikai döntéseitől, egyes uniós jogszabályokban foglalt feladatoktól, a Bizottság javaslataitól, a globális kihívásoktól, az addig elért eredményektől. A 2011 első félévében várható kérdéseket ma még nem lehet pontosan meghatározni, de látni lehet, hogy egyes kérdések biztosan napirenden lesznek majd, így például a 2014. január 1-jével kezdődő pénzügyi perspektívára vonatkozó bizottsági javaslat közzététele, annak tanácsi vitájának kezdete; a lisszaboni stratégia harmadik felülvizsgálata; a 2004. évi bővítéshez kapcsolódó egyes átmeneti mentességek (termőföld, vállalati támogatások, munkaerő szabad áramlása) lejáratja; a megelőző elnökségektől örökölt ügyek, úgymint a tampere-hágai programot folytató program végrehajtá-

sa; közös energiapolitika továbbfejlesztése; a 2012-ben lejáró kiotói jegyzőkönyv utóélete, az Unió bővítése stb. Más intézkedéseket az aktuális, nemritkán váratlan fejlemények diktálnak. A felsoroltak mellett azonban maga az elnökség is meghatározhat prioritásokat, hangsúlyokat saját céljai szerint, de mindig összhangban az Unió általános haladási irányával. Ezek jó megválasztása esetén sajátos magyar szempontok, témák vagy érdeklődési területek uniós napirenden való szerepeltetése is lehetővé válhat.

Az elnökségi program kialakítása érdekében 2008 első félévében meg kell kezdeni az előző, francia-cseh-svéd elnöki trióval történő egyeztetéseket, majd saját csoportunk munkaprogramjának tervezését. Ezzel párhuzamosan meg kell határozni a magyar elnökség alaptémáit. Mindezt folyamatos egyeztetésben kell végezni nemcsak az elnökségi trió másik két tagjával, hanem a Bizottsággal és a Tanács főtárgyalásával is. Az elnökségi program kialakítása – többek között – az elnökség ideje alatt napirendre kerülő nagy politikai dossziék, jogalkotási javaslatok, uniós események, főleg állam- és kormányfői, valamint miniszteri szintű egyeztetések beazonosítását is jelenti. A Tanács különböző formációi főleg Brüsszelben üléseznek, azonban az elnökség idején, az elnökséget adó tagállam az informális ülések helyszínéként saját országának régióit, városait választja. Az elnökségi program és az elnökségi nap-tár elkészítése összetett, egymásra épülő és nagyon fontos feladat az elnökségi felkészülésben.

A fentiekén túl az elnökség lebonyolítása nagymennyiségű és szerteágazó egyéb, részben tartalmi, részben – korántsem mellékes – szervezési feladatot is jelent. A teljesség és a rendszerezett-

ség igénye nélkül álljon itt néhány ezek közül.

Eldöntendő az is, hogy Magyarország miképpen használja fel az elnökséget országpromócióra, például valamilyen 2011 első felében esedékes esemény révén. (A legutóbbi osztrák elnökség többek között a Mozart-évfordulót használta ki.) Meg kell tervezni a magyar elnökség arculatát, nyilván a programmal és annak fő üzeneteivel összhangban. Ide tartozik a sajtóval és a tágabb közvéleménnyel folytatandó kommunikáció koncepciójának megalkotása és szervezése. Tetemes az elnökség logisztikai igénye, hiszen a fent említett, Brüsszelben rendezett hivatalos rendezvényeken kívül az elnökséget adó tagállam is otthont ad olyan informális rendezvényeknek, amelyek vagy a politikai jelentőségük miatt vagy az elnökség üzenete célba juttatásának szempontjából kiemelkedő fontosságúak. Egy-egy informális tanácsülésen vagy az állam- és kormányfők hasonló csúcserkeztelen egy-egy uniós politika vagy akár az Unió további fejlődését befolyásoló stratégiai kérdések dőlhetnek el. És akkor még nem szóltunk a szintén az elnökség által rendezett, harmadik országokkal való kapcsolatban rendezett miniszteri, vagy éppen állam- és kormányfői találkozó megszervezéséről.<sup>1</sup>

A felkészülés alapvető eleme az elnökség költségvetésének előkészítése, kidolgozása és a felhasználás nyomon követése. A költségvetésben évről évre szerepeltetni kell az adott évhez tartozó felkészülés költségeit biztosító előirányzatokat. A költségvetési vonzatot ma még nem lehet pontosan meghatározni, hi-

szen ez részben az elnökségi feladatok megkezdett felmérése eredményének is a függvénye. A tagállamok tapasztalata szerint az elnökségi félév költségei nagyságrendileg 50–100 millió eurót tesznek ki. Példaként lehet említeni, hogy a 2006. első félévi osztrák elnökség 50 millió eurós, a 2006. második félévi finn elnökség 77 millió eurós költségvetésből látta el a feladatokat. A 2008 első félévében következő szlovének 50 millió euróval számolnak. A tagállamok többsége szponzorokra is számít.

Az elnökség lebonyolításával összefüggő technikai, logisztikai feladatokról, azok ütemezéséről a kormány 2009 közepéig fog dönteni. Ugyanebben a lépésben kell véglegesíteni az elnökségi struktúrát, vagyis azt a koordinációs és döntéshozatali rendet, amely meghatározza majd az elnökségi trió tizennyolc hónapos, valamint a magyar elnökség hat hónapos programját, másrészt felel az elnökség lebonyolításával összefüggő tartalmi, szervezési és logisztikai feladatokért.

## A csoport elnökségének kezdete

Az elnökségi felkészülés harmadik szakasza tulajdonképpen már a csoportos elnökség idejére esik. 2010. január 1-jével kezdetét veszi a spanyol EU-elnökség. Ettől fogva Magyarországnak is részt kell vennie az elnökség munkájában. Emellett erre az időszakra is sok feladat jut, főleg a magyar elnökségi félév programjának, a magyar elnökség eseménynaptárának, az egyes ülések napirendjé-

<sup>1</sup> A miniszteri szintű nem hivatalos tanácskozások száma a kis és közepes tagállamok esetében is a tucat és húsz között van. Informális csúcstól a tagállamok között vagy külső relációkban minimum egy-kettő jut egy elnökségre.

nek véglegesítése, illetve a logisztikai és technikai felkészüléssel kapcsolatos feladatok befejezése terén.

A spanyol-belga-magyar csoport ideális, egymást kiegészítő hármás. Három különböző térséget, három különböző fázisú integrációs tapasztalatot képvisel: Belgium alapító tagállam, tizenegy elnökséggel a háta mögött; Spanyolország negyedszer, hazánk először lesz elnök. Mindhárom tagállamot hasonlóan erős integrációs elkötelezettség és európai jövőkép jellemez. A trió földrajzi kiegyensúlyozottsága is figyelemre méltó: Dél-, Kelet- és Nyugat-Európa, az Európai Unió három földrajzi és kulturális dimenziója egyaránt képviselve lesz benne.

## **A Külügyminisztérium feladatai**

A Külügyminisztérium az uniós ügyek kormányzati koordinációs felelőssége okán felel a 2011-es magyar EU-elnökségi felkészülés és az elnökségi lebonyolítás kormányzati koordinációs feladataiért. Emellett azonban a Külügyminisztérium, a feladat- és hatáskörébe tartozó uniós politikákból eredő feladatok miatt is, a szaktárcák közül az egyik leginkább érintett. A legtöbb tanácsi munkacsoport a Külügyminisztérium főfelelőssége mellett működik. A soros elnökség ezenkívül jelentős feladatokat ró az adott tagállam diplomáciai szolgálatára az Unió külső képviseletében.

Az elnökség – általában a Bizottság-gal és a Tanács főtítkárával, azaz a közös kül- és biztonságpolitika főképviseelőjével együtt – képviseli az Európai Uniót harmadik országokkal, nemzetközi szervezetekkel (ENSZ, Európa Tanács, EBESZ, Kereskedelmi Világszervezet

stb.) való kapcsolatokban. Közvetíti az Unió álláspontját külpolitikai kérdésekben, válsághelyzetek megoldásában. Felép az Unió képviseletében a közös kül- és biztonságpolitika területén olyan ügyekben is, amelyekhez saját nemzeti érdekei közvetlenül nem fűződnek. A nemzetközi szervezetekben az elnökséget adó tagállam előmozdítja a tagállamok közös álláspontjának kialakítását, és ellátja annak képviseletét. Az érintkezések szintje a szakértői találkozótól a már említett csúcstalálkozóig terjedhet a kiemelt harmadik viszonylatokban (USA, Oroszország, Kína stb.), illetve regionális tömörülésekkel (ASEM, EUROMED stb.).

A harmadik országokban akkreditált magyar nagykövetek feladata lesz a rendszeres egyeztetés a fogadó államban akkreditált más tagállami misszióvezetőkkel, ezen értekezletek vezetése; javaslatlattétel az adott harmadik országgal kapcsolatos lépésekre a fogadó ország felé stb. Magyarország a saját elnökségi félén kívül is felkérést kaphat arra, hogy diplomáciai missziója képviselje a soros elnököt olyan állomáshelyen, ahol ez utóbbinak nincs külképviselete. A magyar konzulok a helyi konzuli együttműködést irányítják majd.

## **Együttműködés a közös cél érdekében**

A soros elnökség tehát különleges kihívás és egyben lehetőség is az ország számára, amelyben a Tanács működtetésén keresztül kiemelkedő szerepe van a kormányknak és a központi közigazgatásnak. Ezen túl az elnökség feladatot jelent az egész országnak, így többek között az Országgyűlésnek, a gazdasági, a társa-

dalmi, a tudományos és a civil szférának is.

Célunk, hogy az elnökségi előkészítés nyitott, együttműködésen alapuló folyamat legyen. Ennek keretében a Külügyminisztérium együtt kíván működni többek között a parlamenti pártokkal és szakértőkkel, az Országgyűléssel és annak illetékes bizottságaival, az Európai Parlament magyarországi képviselőivel, a civil és gazdasági szervezetekkel. Az elnökségi felkészülés során fontosnak tartjuk a folyamatos párbeszédet.

Tisztelt Olvasó! Az elnökségi feladatokról, az elnökségi felkészülésről szóló cikksorozatban célunk azoknak a kérdéseknek az elemzése, melyek közelebb visznek minket a sikeres elnökségi felk-

szüléshez. Szándékaink szerint a cikksorozat végére teljes képet tudunk adni az egyes elnökségi feladatokról, az azok el látásához szükséges ismeretekről.

Az Európai Unió nem volna az, ami a kis és közepes tagállamok hozzájárulása nélkül. Számos, hazánkhoz hasonló méretű tagállam volt sikeres abban, hogy az Európai Unió elnökeként számokban és gazdasági mutatókban kifejezhető súlyát meghaladó mértékben rajta hagyja kézjegyét az európai integráció fejlődésén. Ennek egyik eszköze a sajátos szellemi apport: az európai ügyeken dolgozók és az azok iránt érdeklődő polgárok elkötelezettsége.

Engedjék meg, hogy sok sikert kívánjak mindenkinek, aki részt vesz ebben a munkában!



DEÁK PÉTER

## Az Európai Unió közös biztonság- és védelempolitikájának mai dilemmái

*Az Unió biztonságpolitikája gyakorlatilag döntések, állásfoglalások, akciók sorozatában nyilvánul meg. Ezek egy részében a cselekvési kedv, de még a szolidaritás ki nyilvánítása is okozhat belpolitikai vitákat bármilyen összetételű kormányzat esetén. Az EU történetében erre számos példa van, az ilyen helyzet vagy megfontolásokra készlet, vagy belső konfliktusok esetleges vállalására. Ennek kifejeződése a nemzeti parlament és a kormány, ezen túl a nemzeti parlament és Európai Parlament közötti latens nézeteltéréshez is vezethet. Ezek a gondok eleve abból erednek, hogy minden integrációs tagság – különösen politikai szervezetek esetében – folyamatos, és nem csak egyszeri alkalmazkodást, kompromisszumkeresést igényel.*

Először az Európai Unió elhíresült Maastrichti Szerződésében jelent meg a második pillér, a közös kül- és biztonságpolitika (CFSP) fogalma. Az önálló Európai Védelmi Identitás egyben élesen vetette fel a kontinens katonai kapacitásának hiányosságait, nevezetesen a szakadékot, ami az USA és az uniós tagállamok védelmi rendszere között, ezen belül főleg a haditechnikában jelentkezik. Ez a gond abban nyilvánult meg, hogy szükség esetén, egy markáns válság EU-kezelésekor mennyire vehető igénybe a NATO (tehát Amerika) kontinensünkön települt logisztikai szervezete és eszközhalmaza. Akkoriban még nem volt elemzés tárgya az a minőségi, képességbeli és igénybeli differencia, ami egyrészt az amerikai ka-

tonapolitika, illetve geostratégiai pozíció, másrészt az EU válságkezelési értékrendje és érdekeltségi zónája között létezik.

*Ebből mindjárt ered egy következtetés: a lassan haladó európai haderő kialakításánál semmiképp sem lehet sablonokból, átvett mintákból kiindulni, hanem sajátos funkcióelemzés alapján kell előrelépni. Ez vonatkozik természetesen a tagállamok nemzeti haderejére is. A 2003–2005 közötti évek, de már a régebbi kudarcok is felvetik az amerikai katonai gondolkodás bizonyos konzervatívizmusát, amely véleményem szerint a gyorsan haladó „high tech” és a harci metodika lassabb alakulásának ellentmondása.*

Még a kormányközi konferenciák folyamata keretében sem került sor a kül- és biztonságpolitika kérdésében elgondolás megfogalmazásra, vagy akár napirendi vitára. Amit a helyzetelemzések tükröztek, azok olyan nézeteltérések voltak, amelyek egyrészt szervezeti, testületi kérdésekben, másrészt a NATO-val kapcsolatos viszonyban jelentek meg, és nem fórumokon, hanem politikusi nyilatkozatokban, néha halvány kormányzati állásfoglalásokban, kétoldalú eszmecserékben. Arra vonatkozóan, hogy az Európai

Uniót mint szervezetet, vagy tagállamait a tagság összefüggésében milyen biztonsági kihívások veszélyeztetik, esetleg fenyegetik, továbbá hogy ezek kezelésére, prevenciójára e politikának mi az alapküldetése, esetleges szervezeti elemeinek mi lehet a rendeltetése, sokáig nem volt kérdésfeltevés, és így nem lehet előzetes válasz sem.

A másik dilemmacsoport az illetékeség, illetve a biztonság, pontosabban a védelem tartalmi felfogása terén jelentkezett. Az ellentmondás most is abban mutatkozik, hogy a kollektív, agresszió elleni védelem az euro-atlanti térségben a NATO hivatása, de ezen felül egy nem NATO-tag elleni hagyományos támadás egyértelműen amerikai érdekeket is sért. Ezért az Európai Unió biztonság- és védelempolitikájának szubsztanciája az alapvetően és széles értelemben vett gazdasági integráció stabilitásának garantálása, tehát az ezt érintő válságjelenségek kezelése, visszaszorítása. E szerint tehát az Európai Unió Tanácsa (EiT) békefenntartó, humanitárius és válságkonszolidációs feladatokat vállal. Tehát a közös védelem semmiképpen sem tartalmazza a hagyományos védelmi szövetség automatizmusait.

Praktikus szempontból az egyes tagállamok, illetve ambiciózus jelöltek katonai részvételre tett felajánlásai a dublázási akadályt a „háromszorozás” dilemmájává emelik (Separable, but not separated). A kérdés az, hogy a NATO-tag EU-országok kijelölt, kötelezően lekötött keretei, az európai haderőbe tett felajánlásai és az esetleges, általában Amerika által vezetett alkalmi koalícióban (lásd: Irak) részt vevő erők elkülöníthetők-e, vagy olyan háromszoros terhet jelentenek, amelyet az országok nem képesek elviselni.

*A katonai erő rendeltetési és vezetési vitáinak napjainkban közvetlen tanúi vagyunk. A NATO-, EU-tagállamok területén telepítésre tervezett amerikai támaszpontok, például a rakétaelhárító rendszer elemeinek helye a szövetségeken belül tisztázatlan, e megállapodások kétoldalú dimenziókban kötnek. Nem minden esetben fedik le az európai NATO-tagállamok vagy az EU-terület konkrét védelmi érdekeit. Bonyolítja a dolgot a G-8 szerepe, és az Oroszország-NATO vagy orosz-amerikai dimenzió tartalma, iránya, döntési kompetenciájának teljes tisztázatlansága.*

Az EU tagállamainak megosztottsága különösen 2003 első három hónapjában, a konventi folyamatban drámaian kiéleződött. A tagállamok három csoportra oszlottak: 1) az USA Irakkal szembeni, az ENSZ Biztonsági Tanácsa mellőzésével történő katonai fellépését ellenző Franciaország, Németország és Belgium; 2) az USA-t támogató Anglia, Olaszország, Spanyolország, Dánia; 3) a „többiek”, melyek egy része az előbbiekkal, másik része az utóbbiakkal rokonszenvezett anélkül, hogy látszólagos kívülállóságot feladtak volna. Mindezt tovább keverte az „új Európa versus régi Európa” politikai retorika abszurditása.

Új, nem kevés ellenkezést kiváltó ajánlás volt az, amely szerint az euró bevezetésére és működtetésére vállalkozó, illetve az erre képes tagállamok szorosabb együttműködésének analógiájára az új alkotmányos szerződésbe a katonai együttműködést átfogó, új rendelkezést kellene beiktatni. E rendelkezés bizonyos feltételektől tenné függővé a „védelmi

euroövezetben” való részvételt a „legigényesebb katonai feladatokat” teljesíteni képes tagállamok számára. E kritériumok kemény vitákat váltottak ki mindegyikről azok részéről, akik nem képesek vagy nem akarták a más tagállamok által megszabott katonai követelmények szerinti strukturált együttműködést. Ez a katonapolitikai alapelv ezután úgy módosult, hogy nem a képesség, hanem a vállalt képesség ad lehetőséget e „kemény” maghoz való csatlakozásra.

### **Döntési struktúra és mechanizmus, az európai haderő**

Bárki úgy vélhetné, hogy egy katonai szövetség tagságának vállalása esetén a belépést vállalók szuverenitásának mértéke jelentősen csökken. Ez az érzet logikus és hamis egyaránt. A belépés, az alapokmányok, a szerződések, a joganyag és az Európai Unió egyelőre hamvába hullott alkotmánya szuverén állami, néhol népszavazási döntés, vállalás eredménye. Azonban lassan világossá válik, hogy az EU-felvétellel általában és a biztonságpolitika terén nagyobb mértékben csökken a szuverenitás mértéke, mint a NATO esetében. Ennek oka pedig a konszenzuselv valamilyen feladása, a szavazási rend és jogosultság bonyolultsága lehet. Miután a NATO-ban a döntéseket sokoldalú tervezés előzi meg, amelyek nemzetközi egyetértéssel készülnek, továbbra mert a garanciaelv totális, a konszenzuselv fenntartható. A rendkívül bonyolult és növekvő létszámú EU-ban azonban, mint érzékeljük, a tagországok jelentős száma, főleg a nagyhatalmak, területeknek megfelelő, nem uniformizált módon néhol az együttszavazást, másutt az erős, és nem tagsághoz, hanem súlyhoz kötött minősí-

tett többségi elvet, megint másutt az egyszerű többséget szorgalmazzák. Természetesen a kisebb országoknak, valamint az újonnan felvetteknek, továbbá a felvételre váróknak ez a helyzet kedvezőtlen.

*A magyar politika érdeke, hogy a Konvent határozatainak, vagy az elfogadás hiányában tervbe vett esetleges „új szerződés”, alapokmány kidolgozása során minél több olyan standard norma, ismerv kerüljön be az adott dokumentumba, amely egyes esetekben nyilvánvaló szavazást, korlátokat vagy preferált tényezőket helyez kilátásba, hogy a kialakult rendszer végéreményben a kisebb országoknak is megfeleljen.*

A határozathozatali rendszer lehetővé tesz egyes országok részére sajátos magatartási formákat, távolmaradást, pillanatnyi részvételi passzivitást, de mindenképpen elvárja a szolidaritást és kizárja az ellenfellépést vagy -véleményt. Mindez a konstruktív tartózkodás elvében manifesztálódik. Az ESDP alkalmazása körében a döntéshozatalt szabályozó rendelkezések szerint a Tanács az európai döntéseket egyhangúan hozza. Megmarad a konstruktív tartózkodás lehetősége, mely szerint egy tagállam megteheti, hogy tartózkodását formális nyilatkozatban bejelenti, melyben elfogadja, hogy az őt nem kötelező döntés megszületik, annak végrehajtását azonban „a kölcsönös szolidaritás szellemében” nem akadályozza, a többi tagállam pedig ezt a tartózkodást tiszteletben fogja tartani.

Az EU csak kifejezetten fegyveres konfliktusok és válságok kezelésében vállal katonai akciót. Abban az esetben, ha

ehhez a lépéshez – mely katonai erő legkevesebb igénybevételével jár – az egyes tagállamok nemzeti kontingenseinek külön szervezett, alkalmi kötelékeit kell igénybe venni, akkor, természetes módon, az egyes tagországok nemzeti parlamentjeinek joga, hogy döntsenek az esetleges részvételről, illetőleg – szigorúbb szabályozás és a nemzeti jogban elhelyezett kötelezettség esetén – kivételesen döntsenek a részvétel megtagadásáról.

Olyan akciónál, amelyektől a tartózkodó távolmaradás elfogadott, az ország területét, infrastrukturális elemeit rendelkezésre kell bocsátani, ez egyes érintett, de ellenérdekelt kívülálló államokkal az ilyen kérdéseket lehetőleg konfliktustól mentesen kell rendezni. Mindentől függetlenül előfordulhatnak incidensek, diplomáciai feszültségek, amelyeknek rendezésébe az Unió tevőlegesen nem tud és nem fog belefolyani.

A teoretikus és doktrinális szférában felmerült fenti dilemmák mellett, talán azok ellenére, de még inkább megoldására azonban Helsinki után, a Tanács-ülések sorozatán keresztül, meghatározott irányt kapott a biztonsági intézményrendszer kialakulása.

1995 novemberében érte el működőképességét az Eurohadtest (EUROCORP), amelynek szárazföldi parancsnoksága a Firenzében települt EUROAFOR, tengeri műveleteit a Marseille-ben működő EUOMARFOR felügyelte.

Létrejött az EU Politikai és Biztonsági Bizottsága, a Katonai Bizottság és a Katonai Törzs, amelyek lényegében kötődnek a NATO bizonyos szerveihez.

Ezzel párhuzamosan első, kellően nem átgondolt változatként deklarálva lett a Közös Európai Haderő hatvanezer főből való létrehozása 2003-ig, 90 napos készenléti, és egy esztendeig tartó akcióképességgel.

A két szakaszban megtartott felajánlási konferencián először a tagállamok, majd a társult és a felvételre váró országok erőket ajánlottak fel az Európai Haderőbe. Magyar részről egy gépesített lövész zászlóalj, valamint egy csatlékvédelmi rakéta szakasz került megnevezésre.

A felajánlási rendszer a rendszerelmélet által többször elutasított „alulról felfelé” építkezést jelentette, amelynek következtében csak strukturálisan használhatatlan haderő-formáció alakulhatott ki. A 90 napos határidő az operativitás teljes annulálását jelentette, az egyéves alkalmazás pedig megháromszorozta a lekötött erőt.

A védelmi rendszer kiépítésének második gondolata mintegy hat évvel ezelőtt fogalmazódott meg brit és francia felek között. Célja 5–30 napon belül mozgósítható és 30–120 napig a helyszínen tartható csapatok felállítása, melyek elegendő tudnak tenni egy esetleges ENSZ-felhívás követelményeinek, és európai irányítással működnek. A britek hangsúlyozták, hogy az uniós alakulat kizárólag olyan eseményeknél avatkozna közbe, amelyek végrehajtásában a NATO nem kíván közreműködni (az EU és a NATO 2002-es berlini megállapodása értelmében).

*Mindezek ellenére folyamatosan felmerül a kérdés: a NATO kiegészítőjeként vagy vetélytársaként fog-e kifejlődni az európai védelmi rendszer? A kollektív védelem mindenképpen a NATO feladata, de a ráfordítás, az európai államok pénzügyi hozzájárulása a szervezetek működéséhez kérdésekre adhat okot. Nem lehet alaptalannak nevezni azt a tényt, hogy az európai államok a saját biztonságukra – különösen, ha nem tapasztalnak külső fenyegetést – szívesebben ál-*



*doznak, és minden bizonnyal többet. A pontos feladatmegosztás sokat segíthet a két szervezet egymás mellett élésében. Ugyanakkor Európa alapvetően békepárti, jobban átgondolják döntéseiket, és megnézik, mire fordítanak, tehát további nézetletérések nehezíthetik az Unió működését.*

A 2003-as határidőre időzített haderő-rendszert 2004-ben egy merőben új, harmadik szerkezet, 2007-re megte-remtendő rendszer és mechanizmus váltotta fel. A Tanács döntése értelmében olyan katonai struktúra épülne fel, amely egyenként mintegy 1500 fős, kombinált haderő- és fegyvernemi elemekből áll, több, maximum három nemzet lebiztosított, kijelölt erői alkotják, szórt földrajzi diszlokációban települ és a gyors reagálás képességével rendelkezik. A nagyobb tagországok maguk állítják ki a köteleket. Mindehhez járul egy új NATO Európai Terrorellenes (kommandós) atlanti, de európai egységekből álló, 21 000 fős mozgékony erő.

*Mindez azt a következtetést vonja maga után, hogy a 2007 végére bizonyos határt elérő haderőreform további korrekcióinál nagyobb mértékben kell elemezni és fejleszteni egy sajátos „dual use” képességet, ami nem a katonai-polgári relációban, hanem EU-NATO-nemzeti differenciáltságban mutatkozik. Különösen fontosnak tűnik ez, ha figyelembe vesszük azt az egyelőre csak percepcionális prognózist, miszerint az CSDP lassú fejlődése ellenére a saját érdekeltségi zónákban a NATO-nál nagyobb szerepet kaphat.*

Mindettől függetlenül nagyon sokáig teljesen tisztázatlan lesz, hogy bármilyen szervezetnek mi lesz a viszonya a nemzeti kormányokhoz, de főleg a nemzeti parlamentekhez, és mindez csak erősíti azt az általános következtetést, hogy hihetetlenül megnövekszik a nemzeti parlamentek szinte abszolút szerepe azzal arányosan, ahogy a végrehajtó hatalom szuverenitása korlátozódik.

### **Várható és vállalható missziók, feladatok**

E cím alatt azt célszerű elemezni, hogy az Unió egyeztetett vagy közös fellépéseinek mi lesz az általános, a jellemző, a gyakori és elfogadott formája. Az eddigi dokumentumokban az akciók gyakorlati megjelölése a NYEU petersbergi feladatoknak átvételére korlátozódott, azaz katonai erőkkel megvalósított humanitárius vagy mentőakciók; békefenntartás; és „békesteremtés” beiktatása az EU céljai közé az EU Tanácsa döntési kompetenciájáéként.

Az egyik lehetőség a kölcsönös garancianyújtás a tagállamok részéről. Miután a kollektív védelem karakterét a fentiekben kizártuk, e tekintetben kizárólag a válságcsillapítás politikai szankciói, rendőri elemei, a gazdasági segítségnyújtás, esetleg a korlátozott hadfelszerelés-juttatás jöhet számításba. Az EU tehát az egyedileg instabilitással fenyegetett tagországok kormányai mellett úgy tud kiállni, ha gazdasági szankciókkal blokkolja az instabilitás forrását, belső válság esetén dologi formában segítséget nyújt, nemzetközi viták elsimítása után közrendi-közvetítői feladatokat vállal. A garancianyújtó jelleg körülbelül ezekben a lehetőségekben merül ki.

A *második* forma a demonstratív és határozott politikai fellépés, elítélő nyilatkozatok, demarche-ok az adott tagország, országcsoport vagy a teljes Unió érdekében, illetve, nem közvetlen érdekeken túl, jelentős emberi jogokat sértő és eskalálódható rezsimekkel, a káros környezet-szennyező, nemzetközi bűnöző, katasztrófa-helyzetet előidéző országokkal, pontosabban kormányzatokkal szemben. Az Unió ezt egyrészt saját tekintélyére támaszkodva, másrészt a nemzetközi szervezetekben többséget élvezve, illetve azt megnyerve képes elérni. Az ilyen politikai demonstráció, deklaráció a biztonságot, ezen belül a stabilitást sértő esetekben kemény nyomásgyakorlást is jelenthet, illetve helyezhet kilátásba, nevezetesen az adott szervezetből való kizárást, elszigetelést, politikai bojkottot, gazdasági embargót.

A *harmadik* lehetséges fellépési forma a már említett interventív tartományba sorolható. Az Unió biztonságát, egyes országok vagy régiók stabilitását veszélyeztető esetekben, első periódusban közvetítő, „jószoalgálati”, figyelmeztető tevékenységet végezhet, helyszíni jelenléttel. Ez lényegében politikai vagy azt megelőző szintű beavatkozó magatartás, amelynek aktivitása bizonyos fellépés lehetőségét persze már előrevetítheti. A beavatkozó fellépés második periódusa és így esete, ha az adott destabilizációs válság kezelésében más, architekturális munkamegosztásban erre képesített szervek elvégezték a pacifikációt, a csillapítást, a szétválasztást, megteremtették valamilyen kiegyezés feltételeit, mi több, kikényszerítették a válságmenteséget elvállaló új politikai elit(ek) hatalomra kerülését. Ilyen esetben az EU-ra jelentős szerep hárul a konszolidációban, pontosabban a kezdődő stabilitás kondí-

cióinak megteremtésében és fenntartásában, gazdasági segítségnyújtásban, hitelmenedzsmentben, politikai folyamatok megfigyelésében, kulturális, infrastrukturális, jogsegély téren stb.

A biztonságpolitikai gyakorlati lépések *negyedik formája* a tagállamok által biztosított erőkkel, eszközökkel aktuálisan felvállalt közös, akár katonai jellegű vállalkozás, katasztrófaelhárítás, migrációs tömegek kezelése, járványzárlatok, határzárások stb. Ezeknek nincs típusa, tarka az étlap, mindig az időszerű válságszituációtól függ, nem mindig interventív, ilyen biztonságtերemtő, megóvó, blokkoló akciókra az Unión belül is operatíván sor kerülhet. Kétségtelen, hogy ez a tevékenység gyors döntést igényel, ehhez szükséges szabályozott mechanizmust, személyi vagy testületi jogköröket, és főleg gyorsan mozgósítható, akcióba helyezhető intézményi, szervezeti erőket és eszközöket.

E küldetések mindegyike hozzájárulhat a terrorizmus elleni harchoz, beleértve harmadik ország támogatását a terrorizmussal saját területén vívott harcban. Ez azt jelenti, hogy az EU polgári és katonai eszközökkel megvalósított missziója, akár a petersbergi feladatok, akár az új feladatok ellátása révén, támogatóan kapcsolódhat egy harmadik állam terrorizmussal szembeni fellépéséhez a saját területén.

### **Az EU polgári válságkezelési tevékenysége**

Az EiT 2000. júniusi, feirai ülése 2003-ig egy 5000 fős rendőri alakulat felállítását határozta el, amely képes lesz nemzetközi konfliktus-megelőzési és válságkezelési feladatok ellátására. A polgári

válságkezelési képességek kialakítását az EU a Polgári Válságkezelési Bizottság (CIVCOM) keretében négy területen vizsgálja: rendőri erők, jogállamiság erősítése, közigazgatás erősítése, polgári védelem.

A fejlődés mindeddig legkonkrétabban a rendőri erők kialakítása területén jelentkezett. A 2001. május 10-én tartott rendőr-főkapitányi tanácskozás eredményeinek figyelembevételével elkészült a Rendőri Akcióterv, amelyet Göteborgban elfogadtak, s amely összefoglalja azokat az elemeket, amelyek a teljes operativitás eléréséhez szükségesek a rendőri területen.

Az EU konkrét célokat tűzött ki a civil válságkezelés többi területén is, azonban ezeken mindeddig igen lassú volt az előrehaladás. A közigazgatás erősítésére irányuló képességek kifejlesztése még csak kezdeti, „definíciós” szakaszban van. ENSZ-missziók tapasztalatai alapján megvizsgálták, hogy milyen szakemberekre lenne szükség, illetve melyek a fő megoldandó problémák. A jogállamiság erősítése témájában csupán 2002. május 16-án került sor a tagállamok felajánlási konferenciájára vezető tisztviselői szinten. 2002 februárjában a tagállamok döntést hoztak arról, hogy az Európai Unió 2003 januárjától átveszi az ENSZ boszniai rendőri missziójának (IPTF) feladatkörét. Ennek érdekében felállították az EU Police Mission-t (EUPM). Ez az európai biztonság- és védelmi politika keretében folytatott első polgári válságkezelő akció.

*Azzal kell számolnunk, hogy az EU a civil válságkezelés tekintetében hamarabb lesz képes a teljes operativitás elérésére, mint katonai területen. Ugyanakkor a jelenlegi lendület ellené-*

*re is valószínűsíthető, hogy a polgári képességek kifejlesztése sem lesz zökkenőmentes. Az EU itt jelentős összehasonlítható előnyökre tehet szert más nemzetközi szervezetekkel szemben. Az új hazai rendészeti rendszernek fel kell készülni az ilyen igények sokoldalú kielégítésére, ami azt is jelenti, hogy az átszervezések során létre kell hozni azokat a profilokat, amelyek az adott feladatra vannak – általános képességek mellett – specializálva. Az IRM létrehozásakor a polgári válságkezelési feladatkör egyszerűen „kimaradt” a funkcionális rendszerből, a boszniai Szarajevóban állomásozó rendőri kontingens finanszírozási vákuumba került. A polgári válságkezelésnek jelenleg is kissé tisztázatlan a helyzete.*

### **A közös biztonság- és védelempolitika jellegének elvi változatai**

Egyértelmű, hogy egy új, mélyebb és kiterjedtebb Európai Unió csak *egységes* biztonságpolitikai alapelvek, arculat, mondhatni filozófia és doktrínák alapján képes működni, különösen akkor, ha a konszenzuselvet egyes kérdésekben a minősített többség valamilyen formája váltja fel, ugyanis elvet sértő eltérő nemzeti kül- és biztonságpolitikai attitűd, hosszú távú gyakorlat, államstratégia szövetségi identitásvitákhoz, ezen túlmenően válságos helyzetekhez vezethet a szövetségen belül, illetve sikertelenségekhez azon kívül. Ezért nélkülözhetetlen az egységes biztonságpolitikai alapelvek és általános stratégia megfogalmazása, vállalása az aláíró országok részéről. Valószínűleg az egységes, tehát közös jogban lefektetett eljárás kell ahhoz is,

hogyan az Unió biztonság- vagy, különösen, védelempolitikai döntéshozatalai alkalmi stratégiák, illetve meghatározott esetek, akciók esetén hogyan, milyen mechanizmus szerint alakulnak ki, és a biztonsági, netán védelmi testületek, szervezetek és intézmények milyen meghatározott normák és korlátok alapján működhetnek. Ezek ugyanis általános jogharmonizációt követelnek.

Ilyen egységes, mondhatni dogmatizált és doktrínált biztonságfilozófia ad lehetőséget arra, hogy a tagállamok, a kialakított testületek útján bizonyos kérdések megítélésében, az egyes kihívásokkal, politikai vagy keményebb konfliktusokkal szemben közös álláspontokat alakítsanak ki. Az ilyen demonstrációkban és deklarációkban általában determináló az egységes alapelv, de természetesen már szerepe van vagy lehet nemzeti érdekeknek, sajátos érzékenységeknek. Ezért célszerűnek és valószínűnek tűnik, hogy az Unió adott kérdésekben – amelyek természetesen nagy súlyúak, nem egyszer globálisak, más szervezetekkel együttesek – álláspontját, politikai lépéseit és általános stratégiáját, mi több, lépéseinek esetleges előrejelzését konszenzussal, és nem kül- vagy biztonságpolitikai grémiummal, hanem felsőszintű politikai testülettel alakítsa ki. Mindezt annak tudomásulvételével, hogy egyes tagországok, speciálisan érintett államok – netán etnikai, kisebbségi gondok okán – ne vegyenek részt a közös álláspont kialakításában, indifferensek legyenek, de ne álljanak szemben azzal, mint az Unió teljességének stratégiájával.

A harmadik szint már az Unió fentebb felsorolt, konkrét stabilitást teremtő, illetve válságot blokkoló lépéseivel függ össze. Ezek alkalmi jellegűek, esetiek, de mindenképpen előzményeik okán vagy az

egységes alapelvek, illetve az előzetesen kialakított közös álláspont által meghatározottak. Ilyen szituációkban az erre felhatalmazott testület, bizottság, hivatal, személy nyilván számos kérdésben *egyeztetett* magatartás, lépéssorozat beindítására vállalkozhat. Az egyeztetés maximális kötelezettség, és arra az esetre is nélkülözhetetlen, ha operatív cselekvéshez erre kijelölt, és képviseleti alapon szervezett testület többséggel, pontosabban jól meghatározott minősített többséggel hozza meg az akciókra vonatkozó döntését. Az ellenszavazó államok vagy tartózkodók természetesen és általában nem vesznek részt az ilyen biztonságpolitikai akciókban, hiszen ellenszavazatukra saját törvényhozásuk kötelezi őket, és ezt a lehetőséget az egységes biztonságpolitikai alapelvek feltehetően tartalmazni fogják, ellenlépéseket azonban nyilván nem tehetnek. A többség nyilvánvalóan megléte esetén is meg kell valósítani az egyeztetést valamennyi tagállam erre felhatalmazott személyeivel, ugyanis a különvélemények argumentálása befolyásolhatja a többségi mezőny kialakulását, mérlegelendő szempontokat vehet fel, olyan megfontoláshoz vezet, hogy a javasolt lépés kevesebb hasznot hoz válságcsillapítási területen, mint amennyi kárt okoz magának az Uniónak.

*Mindenesetre Közép-Európa részéről abból az axiómából célszerű kiindulni, hogy az EU alapvetően gazdasági integráció, természetesen ezt igen széles értelemben véve. Az ezzel kapcsolatos politika, szabályrendszer, monetáris és infrastrukturális kérdések, de még a környezeti problémák, a gazdasági bűnözés mintegy az alaprendeltetés körébe tartoznak, és ehhez klasszi-*

*kusan társulnak bizonyos emberi jogi kérdések. Ebből ered, hogy a biztonságpolitikának azokat a kihívásokat kell kezelnie, amelyek erre az alapkérdésre, tehát az egyre mélyülő gazdasági integrálódásra károsak. Az ilyen folyamatokra, azok egészére pedig nem az úgynevezett kemény kihívások jelentenek kockázatot, nem a hagyományos katonai támadás, nem a klaszszikus politikai nyomásgyakorlás, hanem az instabilitás, a kiszámíthatatlanság, az ezzel járó mozgások, jelenségek. Így kimondható, hogy az EU biztonságfilozófiájának egy olyan rendszerben, amikor a fegyveres támadás távoltartására, mi több, a katonai környezeti konfliktusok kezelésére létezik kipróbált szervezet, egyetlen egy szubsztanciája van, nevezetesen a stabilitás.*

Az Unió testületeiben, intézményeiben, döntés-előkészítő szerveiben természetesen globális gondolkodás (is) érvényesül. Ez azt is jelenti, hogy az országok figyelme a közösség áramában mélyebb biztonságpolitikai prognosztikai jelleget kaphat. Az Unió szinte beoltja a tagállamokat olyan képességekkel, hogy első látásra időben és régióban távoli, in-differensnek tűnő jelenségek bekerülnek a politikai számvetés körébe. Példával élve: jobban érzékelődik a Közel-Kelet, az iszlám és a mediterrán térség néhány jövőbeli konfliktusának nem is csak áttételes közép-európai hatása, időben ki lehet alakítani egy politikai stratégiát.

Ugyanakkor tudomásul kell venni, hogy a kelet-nyugati konfliktusdimenzió után Európa-közelben a konfliktusok színtere már alapvetően nem államok közötti, hanem országokon belüli tengelyben jelentkezik. Ezért az e téren vállalt

védelmi-biztonsági feladatok nem defenzívek, hanem éppen interventív jellegűek. A tagországoknak egyaránt kell folyamatosan szembenézniük a szuverenitás és a beavatkozás, a határon kívüli tevékenység és az ezzel járó áldozatok, az ellentmondó nemzetközi megítélések, az új barátok és az alkalmi ellenségek feltűnésével. Ezek nem biztonsági kockázatok, hanem sokáig fennmaradó dilemmák.

A bővüléssel újabb régióra terjedt ki a biztonság európaizált, egyetemes és komplex szemlélete, kiterjesztette a hatékony demokratikus intézményekkel instabil jelenségeket és potenciális válságokat kezelni képes országok körét, bővítette Európa stabil egynemű térségét.

*Mindezek után néhány elvi következtetés azért levonható. Az EU-n belül a folyamatok mintegy domináns többsége, az együttműködési területek szinte teljessége szerződésekkkel, jogharmonizációval lényegében szabályozható mechanizmusba terelhető. A kül-, biztonság- és főleg a védelempolitika azonban olyan flexibilis terület, oly gyakorta változó érdekek jelennek meg, hogy teljes működése semmiképp sem kodifikálható. Maximum és egyben nélkülözhetetlen a közös elgondolás mind világosabb megfogalmazása, az egységes alapelv, alapvető és periodikus jelenség lesz a középtávú válságelemzés, a kihívásértékelés és az ezekkel kapcsolatos közös stratégia és politikai magatartás kialakítása azonban, a biztonságpolitika gyakorlatát, mindennapjait, kapcsolatszerkezetét és lépéseit menedzselő szervezet kialakítása és létrehozása nélkülözhetetlen.*

## Új kihívások

Új kihívásként jelentkezik a rosszul kormányzott, felbomlott államok belső válsága és ennek eszkalációja. A gyenge vagy totalitárius kormányzás, a csődbe jutott/bukott államok, a világ és benne Európa biztonságát veszélyeztető egyik fő fenyegetés. Az ilyenkor megerősödő szervezett bűnözés, a kézifegyverekhez való könnyű hozzájutás, a kábítószer-kereskedelem, a tömeges menekülés eléri Európát a Balkánon, Közél-Keleten és Közép-Ázsián keresztül. Ilyen szituációkban a rend helyreállítása érdekében szükséges lehet a katonai erő alkalmazása. Ebből a szempontból az EU számára a relatíve közeli térségek jelentik a kihívást. Az Uniótól keletre Ukrajna, Moldávia, Belorusszia jöhet számításba, de figyelmet kell fordítani Délkelet-Kaukázusra is, ami szintén szomszédos terület lesz. Újnak mondható alapelve, hogy a közös védelemnek, az EU és tagállamai területi integritásának „klasszikus védelmezése” mellett, kiemelkedő, esetenként fő feladata a lakosság oltalmazása, és az állam, illetve a gazdaság működőképeségének biztosítása.

Valamelyest csökkent a közeli régióban kirobbanó belső, illetve államközi, alacsony intenzitású fegyveres konfliktusok eszkalációjának veszélye, miután, elsősorban a Balkánon, illetve a poszt-szovjet térségben kialakultak a hatékony válságkezelés metodikái, nemzetközi jogilag elfogadható formái, és a válságmotívumok látens helyzetbe kerültek. Azt a kifejezést lehet használni, hogy a Balkán ma „válságkezelt” térség, aminek tartalma relatív, hiszen a belső konfliktusintenzitás, illetve kormányváltások magasabb-alacsonyabb szintű kezelést igényelhetnek. Felszínre kerülésük elsősorban a

térségi stabilitást veszélyeztethetik, közvetlen katonai fenyegetést nem jelentenek, viszont a kezelésükben való részvétel fegyveres erők aktivizálását igényelheti. Jelenleg azonban a koszovói probléma kétségkívül konfliktusfokozó tényező, a három (egyesek szerint nyolc) alapvariáció egyaránt lokális konfliktusokat fog indukálni.

Valójában nem csupán európai érdek a demokrácia, illetve az „amerikrácia” aszimmetrikus erőszakra támaszkodó terjesztése, de az „eurokrácia” sem – bár a kontinensen itt több a tapasztalat, ugyanis a gyarmattartás alkalmazkodást, az ottani kultúra bizonyos szabadságát is jelentette. A NATO kívánatos, és az EU természetes jövőendő szerepvállalását talán a fenti két alternatíva szimbiózisaként a következőkben lehetne megfogalmazni: a bekövetkező helyzet elemzése után politikai döntés, a katonai lépés eltökéltségének demonstrálása, csapatkoncentráció, szükség esetén békekikényszerítés, majd pacifikáció katonai és rendőri, karhatalmi eszközökkel, CIMIC, megszállásos békefenntartás. Mindehhez minimálisan politikai legitimitáció, tehát nemzetközi határozatban említett beavatkozási szükségesség, valamint NATO-EU egyeztetés szükséges.

A kelet-európai országok jelentős részében a környezetikár-kockázatok az adott technológiák és az ökológiai rezsim hiányosságai miatt igen nagyok, a határokon is áthúzódó esetleges katasztrófák esélye nem alacsony. Hazánk e kérdésben jelentősen érintett. A felvételi kritériumok teljesítése e szempontból fejlesztést kényszerítő tényező, a tagság pedig igen szoros együttműködést eredményez. Az EU-ban számottevően fejlődik a környezetvédelmi együttműködés. Ennek a rezsimkötelezettségeken túl

mindenképpen el kell jutnia a katasztrófavédelmi együttműködés magasabb fokához. A magyar vízrendszer, közlekedési infrastruktúra komoly veszélyeztetése esetén csak nemzeti erővel nem boldogulunk, itt akciók rapid segítségnyújtásra lehet támaszkodni.

Hasonló a helyzet a migrációs tömegek kezelése terén. A migrációs hullám főleg schengeni felfogása érdekében az EU-tagországok számára nem lesz elegendő saját határaik erősítése, a biztonságot a keleti szegély szilárdsága biztosítja, ezért szervezett segítség várható a keleti határkezelő-infrastruktúra kiépítésében. Ennek számunkra korántsem másodlagos biztonsági hozadéka, hogy a szűrés előbb jelenik meg, és az ország területén nem halmozódik fel migrációs, nehezen kezelhető tömeg.

*Nagyobb gondot kell fordítani a polgári válságkezelésre, mégpedig elsősorban az expedíciós formákra. Ez nemzetközi tekintélynövelő tényező, továbbá kevésbé költségigényes, bizonyos üzleti szempontok is érvényesíthetők, a résztvevők külkapcsolatokra tesznek szert. Egyébként is célszerű bizonyos prioritást megállapítani az EU és a NATO között. A magyar nemzetközi politika szempontjából a Balkán, pontosabban a délkelet-európai térség objektív szerepvállalási lehetőséget kínál. Egyrészt a geográfiai helyzet, másrészt a jelentős gazdasági kapcsolatok, a magyar nagybefektetők jelenléte, a határ menti forgalom adott kapcsolatokat jelent. A balkáni magyar katonai részvétel konszolidált, rokon-szenves.*

## Következtetések

Az EU politikai felelősségvállalásával kapcsolatos történelmi folyamat, valamint a globalizáció új kihívásainak, a jelenlegi helyzetnek az elemzése alapján úgy tűnik, hogy a 2007-es bővítés után az ESDP a következő princípiumokra épülhet:

- a transzatlantizmus egyértelmű érték- és érzékenységi szempontjából érdekes; és
- a nemzetközi terrorizmus jelensége elleni küzdelemben való részvétel prioritása, különös tekintettel a lehetséges motívumok csökkentésére, illetve a szervezetek felszámolására;
- az európai térség és közelsége stabilitásának megőrzése, nemzetközi feltételeinek biztosítása;
- a politikai koncepció pontos megfogalmazása, a szükséges intézkedések racionális létrehozása és fenntartása, ezzel az EU világos politikai arculatának demonstrálása;
- a 2. és a 3. pillér összefüggéseinek érvényesítése a széles értelemben vett biztonságpolitika területén.
- a biztonság terén az egyetemesség és a konszenzus elv érvényesülése.

Az Unió biztonságpolitikája gyakorlatilag döntések, állásfoglalások, akciók sorozatában nyilvánul meg. Ezek egy részében a cselekvési kedv, de még a szolidaritás kinyilvánítása is okozhat belpolitikai vitákat bármilyen összetételű kormányzat esetén. Az EU történetében erre számos példa van, az ilyen helyzet vagy megfontolásokra készítenek, vagy belső konfliktusok esetleges vállalására. Ennek kifejezése a nemzeti parlament és a kormány, ezen túl a nemzeti parlament és Európai

Parlament közötti latens nézeteltéréshez is vezethet. Ezek a gondok eleve abból erednek, hogy minden integrációs tagság – különösen politikai szervezetek esetében – folyamatos és nem csak egyszeri alkalmazkodást, kompromisszumkérését igényel. Az ilyen lavírozás az ügyintézés erőit köti le, és gyakorta más szférákban vezet belső engedményekhez.

A bővülés után Európa lényegében szuperhatalmi súlyra tehet szert Amerika mellett, legitimálódik, és képessé válik önálló kemény és puhább, tehát katonai és politikai biztonsági, válságkezelő és stabilitásvédelmi akciókra, közös védelmi fellépésekre. Így evidenciává teszi, hogy az 500 millió európai az USA közvetlen és pillanatnyi érdektelensége esetén is képes lesz megoldani válságait.

Geopolitikai szempontból az Unió a felvételekkel közelített a jelenleg kritikusnak ítélt, instabilitás kockázatát hordozó területekhez, többek között a Balkánhoz, a Közel-Kelethez, a poszt-szovjet térséghez. Ez a közelítés nemcsak földrajzi, de gazdasági, infrastrukturális és bizonyos tradicionális kapcsolatokra is kiterjed. Ez gyakorlati elemet jelent esetleges válságkezelő feladatok szempontjából, mind a katonai erő, mind az infrastruktúra területén. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a közvetlen érintettség bizonyos kockázatokat, egyes országok részéről az egész Unió fellépése szempontjából sajátos politikai megfontolásokat követelhet meg.

Miután az EU-n belül meghatározók a gazdasági folyamatok, ez jelentékeny hozzájárulás a hazánk és a közvetlen környezet gazdasági stabilitásához. Ez abból a szempontból fontos, hogy környezetünkben a latens válságkockázatok hátterében – még akkor is, ha azok megjelenési formája etnikai, határkérdés, köz-

biztonsági jelenség stb. – minden esetben ezen országok gazdasági gondjai állnak. Így a gazdasági integrálódás folyamata olyan kedvező tendenciákat gerjeszt, amelyek részben önmagukban is biztonsági eredményekhez vezetnek, illetve a kormányzatok nagyobb energiát, több forrást és nemzetközi együttműködési támogatást tudnak fordítani a stabilitás más területeire.

Az eddigiekből levonható az a következtetés, hogy a magyar külpolitikának kiemelt érdeke a nemzetközi szervezetekben való aktív és kezdeményező részvétel (pontosabban az előszervezetekben, mint a PfP, társult tagság, partnerség, előkészítő programok), mert ez a folyamat nagymértékben növeli a tekintélyt, bevezeti a nemzeti érdekek és a koalíciós törekvések összhangját. Ugyancsak fontos érdek a környező államok jövőbeni hasonló státusának támogatása, mert ezzel serkenti a felzárkózási kritériumok elérésére tett erőfeszítéseiket. A magyar kül- és biztonságpolitikának azt kell hangsúlyoznia, hogy a jelölt vagy számításba jövő országok tekintetében támogatni kívánjuk a felvételi kritériumok elérését, nem megelőlegezve magát a felvételi aktust.

Hazánknak korai tapasztalatai vannak a NATO- és az EU-csatlakozásban, az EU infrastrukturális fejlesztési programjában (I. autópálya) centrális szerepünk van. Az EU katonailag, és más intézményi formákban is egyre nagyobb szerephez jut a Balkánon. Egy szervezett és demonstrált magyar segítő program annak érdekében, hogy a külsők teljesíteni tudják a kritériumokat, a frissen belépők reális nivellációt tervezzenek, kiválthatna más szerepvállalásokat.

Az EU biztonságpolitikájának alapmissziójaként a stabilitás fenntartását,

helyreállítását, illetve esetenként megte-remtését értelmezzük. A szervezet részben kooperatív, másrészt kollektív, de utóbbiból ki is kell zárjuk a közös katonai védelem feladatkörét, prioritását, az agresszió közös elhárításának rendeltetési körét. Ezért ki kell hangsúlyozni, hogy az eddigiekben megfogalmazott biztonságpolitikai érzékenységek, a kemény kihívások kiiktatása, illetve más szervezetekre ruházása, az *óvatos* fogalmazás nem azt jelenti, hogy az Európai Unió biztonságpolitikája passzív, hanem ellenkezőleg, kifejezetten intervencív.

Magyarország geopolitikai pozíciója egyértelművé teszi bizonyos funkciók evidens és objektív meglétét. A Balkán mind a szélesebben vett „környezeti” (és nem szomszédsági) politikán belül, mind a nemzetközi, főleg EU-szempon- tok alapján, továbbá gazdasági szempontból nemcsak a Nyugat-Balkán felé érdekelt. Jól kontúrozhatók a diplomáciai és egyéb formátumok. Igen fontos a jónak mondható magyar-román viszony további me-

legítése, a „tapasztalatátadás” dél felé. Miután különböző okokból nincs e téren konszenzus, továbbá mert kifejezetten kontraindukált lépések, retorika és zsi-geri kritikák jelennek meg, e tekintetben erősíteni kellene a civil szféra, az intézmények, a műhelyek stb. szerepét, ki-áramlását, szervezői munkáját.

Végül, de korántsem utolsóként az EU-n belül a biztonságpolitika szempont- jából meg kell határoznunk a valóságos nemzeti érdekeinket. Ez nem könnyű feladat, és absztrakt módon nehezen is ér- telmezhető. Az azonban bizonyos, hogy elkerülhetetlen annak definiálása, mit akarunk elérni az ország és a nemzet fej- lődésének előmozdításában, és alapvető- en alkalmazkodó vagy pro-aktív szerep- re kívánunk-e berendezkedni. A cél a nemzeti érdekek beágyazása a nemzet- közti integrációkba és tendenciákba, szim- biózis, azon területek erősítése, ahol az egységes érték és érdek összetart. Más- ként: a nemzeti érdekek értékévé artiku- lálása.

SOÓS EDIT-FEJES ZSUZSANNA

## A határon átnyúló együttműködések intézményesültsége Magyarországon I.

*Az eurorégiók, ezek a Magyarország határai mentén ma már egyre jelentősebb szerepet betöltő együttműködési formák, az elmúlt évtized decentralizációs és európai-zációs folyamatainak eredményeként jöttek létre. A fokozatos igazodás a regionális politika támogatási eszközrendszeréhez, a közös prioritást meghatározó közös stratégia és fejlesztési program kialakítása, valamint közösségi alapelveken történő végrehajtása közös struktúrák kialakítását tettené szükségessé a határ régióban. A szubnacionális szinten formálódó, határon átnyúló együttműködések intézményesülésének vizsgálata rávilágít a politikai és a pénzügyi decentralizáció lehetséges szerepére a határ menti kapcsolatok alakításában, valamint a határon átnyúló szervezetek nemzetközi és a belső jogi megerősítésére.*

### A határon átnyúló együttműködések háttére

A II. világháborút követően Nyugat-Európában átértékelődött a határok szerepe: már nem az elválasztó, hanem inkább a nemzeteket összekötő funkció vált dominánssá. Az Európai Gazdasági Közösség megalakulása (1957), az európai egység-esszme és integráció terjedése szükségszerűen együtt járt a határok lebontására irá-

nyuló folyamatokkal. Ennek azonban gátját képezte az egyenlőtlen regionális növekedés és a regionális elmaradottság. Az első együttműködések létrehozására Nyugat-Európában már az 1950-es évek végén lehetőség volt. Később a már működő gyakorlatra épültek rá az együttműködést átható alapelvek, a megfelelő struktúrák és támogatási rendszerek.<sup>1</sup> Mivel ez a helyzet különösen a határ menti térségekben volt érzékelhető, az Európai Unió a strukturális alapok 1988-as reformjával új regionális politikát vezetett be, amely a gazdasági és szociális kohézió elmélyítése mellett célul tűzte ki a régiók közötti különbségek csökkentését, a harmonikus fejlődés kialakítását, útjára indította az INTERREG<sup>2</sup>-programot, amely számottevően felerősítette a határ menti regionális szövetségek kialakítását.

Kelet-Közép-Európában ez a folyamat éppen fordítva zajlott le, ugyanis a térség országai mentén rendkívül zárt határok húzódtak, amelyek az 1990-es évekig szinte teljesen átjárhatatlanok voltak, így kizárták az együttműködés minden lehetőségét. Kelet-Közép-Európában, így Magyarországon is a demokratizálódás folyamata révén oldódott az államhatárok merev elválasztó szerepe.<sup>3</sup>

- 1 Rechnitzer János (1999): Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon. In: Nárai M. Rechnitzer J. (szerk.): Elválaszt és összeköt – a határ. Győr–Pécs, MTA RKK. 10–16. p.
- 2 Az INTERREG az EU Közösségi Kezdeményezései közé tartozik, pénzügyi finanszírozási program a határ menti együttműködések elősegítésére. Programozási időszakai: INTERREG I. (1991–1993); INTERREG II. (1994–1999); INTERREG III. (2000–2006).
- 3 Rechnitzer János (1999): Határ menti együttműködések Európában és Magyarországon. In: Nárai M. Rechnitzer J. (szerk.): Elválaszt és összeköt – a határ. Győr–Pécs, MTA RKK. 39–46. p.

A kelet-közép-európai államok határainak másik eltérő jellemzője azok rendkívüli változékonysága, tekintve, hogy a XX. század folyamán igen jelentős részük rendeződött át. Az utolsó tíz évben is erőteljes határmódosulások következtek be, a korábbi föderális államok felbomlása következtében a térség határainak hossza közel 50%-kal nőtt meg. Ezáltal a szomszédok száma is lényegesen emelkedett, és nemzeti jellegükben is gyökeres változások álltak be. Ilyen körülmények között a határmentiség szükségszerűen periférikus helyzetet jelentett, az itt élő népesség és közösségeik súlyos hátrányokat szenvedtek. A közép-kelet-európai térség többségében kicsi, kontinentális országokat tömörít, melyeket leginkább szárazföldi határok választanak el egymástól, így a határmentiség következményei a lakosság jelentősebb hányadát érintik közvetlenül, sokkal nagyobb kihatással vannak az itt élő emberek napi kapcsolataira, mint az Unió tagállamaiban.

A keleti bővítés következtében az Európai Unió külső határai mentén halmozottan jelentkeznek azok a természeti és földrajzi hátrányok, amelyek az Unió egész területének gazdasági versenyképességét kedvezőtlenül befolyásolják. Az Európai Unió célja ezért a külső határterületek szomszédos országokkal való együttműködésének támogatásával gazdasági-társadalmi integrációjuk elősegítése, a határrégiók gazdasági és szociális kohéziójának megteremtése, versenyképességének javítása.<sup>4</sup> A határrégiók az Unió támogatásával hozzájárulnak az európai integráció mélyítéséhez, a határok periférikus szerepének mérsékléséhez, az EU gazdasági és foglalkoztatási potenciáljának növeléséhez. Az Európai Bizott-

ság Kohéziós Jelentése 2004-ben a kibővített Unió legkülsőbb területeit az európai kohéziós politika „külső pilléreiként” határozta meg annak következtében, hogy a decentralizált párbeszéd keretei között a helyi és regionális partnerségek a békés egymás mellett élés, a gazdasági, társadalmi fejlődés és a demokratikus átalakulás folyamatát segítik.

A határ menti együttműködések politikai hozzáadott értéke az Európai Unió külső határai mentén található országokban az új szomszédosságpolitika életre hívásában jelentkezik. Az új szomszédosságpolitika a „jobb kormányzás” megteremtése érdekében a párbeszéd új alapokra helyezését határozza meg, s fontos szerepet szán az Unió külső határainak két oldalán fekvő területek közöségeinek. A harmadik országokkal fennálló „javított párbeszéd” jelenti ugyanakkor azt is, hogy az együttműködési formák közé, új, innovatív elemként bekeült a határon átnyúló együttműködési komponens is.

A határ menti együttműködések – amellett, hogy bizalom- és biztonságfejlesztő hatásuk következtében továbbra is a gazdasági és társadalmi kohézió meghatározó tényezői a kibővített Európai Unióban – az EU külső határai mentén jelentős mértékben hozzájárultak az európai integráció céljának eléréséhez, az integrációt gátló, határon átnyúló problémák megoldásához, a „külső határok” szerepének ártértékelődéséhez. Az euroregionális együttműködések szerepét azért kell hangsúlyoznunk, mert az euroregionális szemlélet kialakításával, az azonos érdekeltsgű, határ menti területek együttműködése révén a határ menti régiók Európájának a megteremtését segítik elő.

4 Az Európai Bizottság 2004. februárban megjelent 3. Kohéziós Jelentése.

## A határon átnyúló együttműködések jelentősége és szerepe Magyarországon

Magyarországon a rendszerváltásig fennálló politikai viszonyok nem kedveztek a határon átnyúló együttműködési struktúrák létrehozásának. A kapcsolatok kiépítését alapvetően gátolta, hogy az ország nyugati határa egyszersmind a két szemben álló világrendszer határává vált. Ezt tovább nehezítette az országon belüli fokozott centralizáció, a központosított állami gazdaságirányítás, az adminisztratív gyámkodás alatt álló megyerendszer, így még a szocialista blokk országaival sem volt lehetőség a helyi vagy a középszinten történő közelítésre. Ezáltal egyes városok, főként megyeszékhelyek, felszínes, protokolláris testvérvárosi kapcsolatain túl helyi szintű kapcsolatfelvétel nem jöhetett létre.

A rendszerváltást követően mind hazánkban, mind a szomszédos országok nagy részében helyi, regionális, illetve nemzeti szinten is felismerték az együttműködés szükségességét és hasznosságát. A határon átnyúló kooperációk szempontjából elemezve Magyarország és a szomszédos országok területi szintjeinek struktúráját, világossá válik az alapvető probléma: a szervezeteknek egy rendkívül heterogén közigazgatási környezetben kell megfelelő kapcsolatokat kiépíteniük. Sok nehézség forrása az érintkező országok eltérő jogrendje és közigazgatási rendszere, valamint az EU-

hoz való viszonya. A keleti bővítés következtében 2004. május 1-jével Magyarország az Európai Unió külső határországává vált, szomszédaink az Uniónak is közvetlen szomszédai lettek.

A Kárpát-medencében elhelyezkedő Magyarország hét szomszédos országgal határos: Ausztriával (356 km), Szlovéniával (102 km), Horvátországgal (355 km), Szerbiával (164 km), Romániával (453 km), Ukrajnával (137 km) és Szlovákiával (697 km). A mintegy 1800 km hosszú határon az ország, kis mérete ellenére, nagyszámú határrégióval rendelkezik. A Magyarországgal szomszédos államok közül az Unió külső határai mentén található Horvátország uniós tagjelölt.<sup>5</sup> A többi szomszédos országgal – a potenciális tagjelölttel (Szerbia), valamint a nem tagjelölttel (Ukrajna) – a gazdasági, kulturális kapcsolatok az „elmélyült együttműködés” kialakításával bővíthetők a „mélyülő” Európai Unió határai mentén. A decentralizált párbeszéd keretei között a helyi és regionális partnerségek a békés egymás mellett élés, a gazdasági, társadalmi fejlődés és a demokratikus átalakulás folyamatát segítik.

Magyarország határai mentén ma már mindenhol kialakultak határon átnyúló együttműködések, intézményesített és nem intézményesített együttműködési formák egyaránt. A határokon átívelő együttműködések esetében ugyanakkor sokszor csupán rövid távú, alkalmi kooperációkról beszélhetünk, egymástól elszigetelt, különálló projektek megvalósí-

5 2002. decemberi, koppenhágai ülésén az Európai Tanács megerősítette az Európai Unióhoz való csatlakozás perspektíváját a 2004. májusi bővítést követően az Unióval ugyancsak határossá vált Nyugat-Balkán országai (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Macedónia-volt Jugoszláv Köztársaság, valamint Szerbia és Montenegró) esetében is. Az európai uniós tagság perspektívája a legfőbb kerete a térség stabilizációjának és átalakulásának. A szoros, békés és együttműködő kapcsolatok kialakítását, a biztonságos és prosperáló szomszédságpolitika keretét a térség országaiban 1999 májusa óta a Stabilizációs és Társulási Folyamat adja.

tásával. A nem intézményesített formák közül a kulturális és a testvérvárosi, testvértelepülési kapcsolatoknak van nagy jelentőségük. A határ két oldalán elhelyezkedő települések és kistérségek felismerték az érdekezésségben rejlő lehetőségeket, az államhatárok által Trianon után szétszabdalt területek természetföldrajzi, térszerkezeti, etnikai egymásrataltságában rejlő lehetőségeket.

Az intézményesített formák között sajátos térszerveződések az eurorégiók, amelyek a legfejlettebb formációk, megkísérlik szervezeti keretek között összekapcsolni a határok képezte választóvonalak menti különbségeket. Az eurorégiók azért is kerülnek napjainkban egyre inkább a figyelem középpontjába, mert a határ menti együttműködések legeredményesebb formái a földrajzilag, történelmileg, ökológiailag, etnikailag és gazdaságilag elválasztott területek között a gazdaságfejlesztés, a szociális ügyek, az oktatás, a kultúra, a sport, a turizmus, az infrastruktúra fejlesztése terén. Emellett a határ menti térségek politikai és társadalmi stabilitását is elősegítik. Lehetővé teszik a korábban összetartozó régiók, megyék természetes vonzáskörzetének megteremtését, a perifériális helyzetben levő határrégiók felzárkóztatását, a magyarlakta területekkel való, különböző szintű és formájú, határon átnyúló és határ menti fejlesztési és együttműködési kapcsolatok megerősítését.

Ezenkívül az eurorégiók területén jelen vannak olyan közös történelmi hagyományokkal rendelkező, az anyaországtól elszakított, annak *anyanyelvét, kultúráját őrző népek, nemzetiségek*, amelyek számára összekötő kapocsként, a kapcsolattartás lehetőségeként jelenik meg az eurorégió intézménye.

Magyarország nemzetstratégiájának célja, hogy baráti viszonyban álló országok gyűrűje vegye körül. A szomszédosági kapcsolatok új alapokra helyezésében katalizátor szerepet játszhatnak a megújult szervezeti keretek között formálódó határ menti együttműködések. Magyarország Európa-politikájának meghatározó eleme a *nemzetpolitikai célok érvényesítése*, a regionális fejlődés alakítása, a földrajzi, geopolitikai helyzetből adódó egyedi lehetőségek kihasználása szomszédaink irányába. A határon átnyúló együttműködések támogatása ezért *nemzetpolitikai jelentőséggel bír*.

A két vagy több ország hasonló adottságokkal rendelkező határ menti területeinek gazdasági, politikai, közlekedési, oktatási, művelődési kapcsolatai elősegíthetik a régió versenyképességének javítását, a perifériális helyzet fölszámolását is biztosító koordinált fejlesztési programok megvalósítását, mindezzel megalapozva a régió tartós és dinamikus gazdasági növekedését, az emberek életminőségének és életszínvonalának emelkedését.

A határon átnyúló együttműködések intézményesülése a hatékonyabb érdekvédelem, a közös fellépés és a támogatási programok eredményesebb lebonyolítása érdekében előbb-utóbb minden együttműködésben szükségessé válik. A hazai, valamint a szomszédos országokban végbemenő területfejlesztési reformok következtében 1997-től egyre nagyobb számban jelentek meg az eurorégiális formációk. A korábban összetartozó, viszonylag homogén *gazdasági fejlettségű* határ menti területi egységek gazdasági típusú összefogása, együttműködése mellett a határ menti régiók *versenyképességének* megteremtésében ma már bizonyos nem gazdasági tényezők –

így kulturális hagyományok, a közösségi tudat, a bizalom, a szolidaritás vagy az idegenforgalmi adottságok – is szerepet játszanak. Miközben a gazdasági kapcsolatok – a pénzügyi, a vám-, adó- és szociális jogszabályok, jogi akadályok miatt – sokszor lassabban haladnak előre, az egyes intézmények és önkormányzatok közötti együttműködések, kulturális kapcsolatok sikeresen alakulnak.

A tanulmány célja – egy OTKA-kutatás<sup>6</sup> részeként – Magyarország vonatkozásában a szubnacionális szinten formálódó, határon átnyúló együttműködések intézményesülésének vizsgálata, ugyanakkor elemzi a közigazgatási térszerkezet és területfejlesztés összehangolásának fontosságát a határ menti térségekben, valamint a szuverenitást is érintő, a központi közigazgatás kompetenciájába tartozó hatalmak alsóbb szintre történő delegálásának szükségességét, a politikai és pénzügyi decentralizáció lehetséges szerepét a határ menti kapcsolatok alakításában. Ebben a folyamatban kiemelt szerepe lehet a Magyarország határai mentén ma már egyre jelentősebb együttműködési formáknak, az eurorégióknak.

### **Magyarország részvétele a határ menti együttműködésekben**

Amint azt már említettük, a határon átnyúló együttműködések szempontjából elemezve Magyarország és a szomszédos országok területi szintjeinek struktúrá-

ját, világossá válik az alapvető probléma, hogy az együttműködő szervezeteknek egy rendkívül heterogén közigazgatási környezetben kell megfelelő kapcsolatokot kiépíteniük. Az eurorégiók számos jogi<sup>7</sup>, közigazgatási és gyakorlati problémával találják szembe magukat működésük során, ami megnehezíti munkájukat. Sok nehézség forrása az érintkező országok eltérő jogrendje és közigazgatási rendszere, valamint az EU-hoz való viszonya.

Az eurorégiók működését érintő szabályozás hiánya következtében a határ menti tevékenységeket többoldalú, esetenként európai szintű együttműködések, illetve két- és háromoldalú megállapodások befolyásolják, többnyire a partnerek politikai szándékától függően<sup>8</sup>.

Az intézmények operatív szintű kapcsolatainak fejlődéséhez elengedhetetlen, hogy a felek hasonló jogkörökkel és legitimitással legyenek felruházva. Az egyes szomszédos országbeli szintek azonban felépítésüket, kompetenciáikat, lehetőségeiket tekintve nem kompatibilisek a magyarországi megfelelőikkel. A legtöbb szomszédunknál a középszint vagy hiányzik, vagy ha létezik is, kevés kompetenciával rendelkezik, inkább dekoncentrált jellegű, mint önkormányzati.

Ugyan az eurorégió mint intézmény és szervezet jó keretet ad a kooperációhoz, azonban ma, Magyarországon a nagy területi kiterjedés, valamint a szomszédos országok sok résztvevője eltérő érdekeinek érvényesítése, illetve az eltérő poli-

6 „A határ menti együttműködések jogi és közigazgatási háttere, az együttműködések továbbfejlesztésének lehetőségei” c. T 042 892 sz. OTKA-kutatás részeként a Magyarország határai mentén létrejött eurorégiók vizsgálata a Külügyminisztérium 2005. évi nyilvántartása alapján történt.

7 Soós Edit–Fejes Zsuzsanna: Az euroregionális együttműködések európai jogi vonatkozásai. Európai Jog. 2006. november, 19–26. p.

8 Association of European Border Regions (1997): Gyakorlati útmutató a határon átnyúló együttműködésekhez. Gronau. A3. 2–3. p.

1. táblázat. Az eurorégiók típusai kiterjedés alapján

NAGYREGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK			
Együttműködés neve	Megalakulása	Területe	Népessége
Alpok-Adria Munkaközösség	1978. 11. 20., Velence	277 402 km	40 000 000 fő
Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés	1998. 11. 28., Pécs	28 284 km	2 500 000 fő
Kárpátok Eurorégió Interregionális Szövetség	1993. 02. 14., Dessian	161 192 km	16 051 000 fő
REGIONÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK			
Együttműködés neve	Megalakulása	Területe	Népessége
Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió	1997. 11. 21., Szeged	71 636 km	5 545 000 fő
Hajdú-Bihar-Bihar Eurorégió	2002. 10. 11., Nagyvárad	13 755 km	1 176 478 fő
Interregio	2000. 10. 06., Nyíregyháza	23 156 km	2 185 304 fő
Mura-Dráva Eurorégió	2004. 10. 02., Csáktornya	10 550 km	754 826 fő
Vág-Duna-Ipoly Eurorégió	1999. 07. 03., Neszvény	23 975 km	2 929 000 fő
Euregio West/Nyugat Pannónia, ill. Hármas Duna Eurorégió*	1999. 06. 21. Kismarton, ill. 2001. 01. 25., Győr	15 295 km 6 162 km	1 279 585 fő 696 940 fő
LOKÁLIS EGYÜTTMŰKÖDÉSEK			
Együttműködés neve	Megalakulása	Területe	Népessége
Bihar-Bihar Eurorégió	2002. 07. 11., Biharkezes	176 000 km	108 698 fő
Dráva-Mura Eurorégió	2002.02.18, Nagykanizsa	4 860 km	340 758 fő
Duna Eurorégió	2003. 02. 20., Neszvény	750 km	15 000 fő
Ipoly Eurorégió	2002.10.02., Ipolyság	6 325 km	542 727 fő
Ister-Granum Eurorégió	2004. 12. 01., Esztergom	2 199 km	216 261 fő
Kassa-Miskolc Eurorégió	2000. 12. 01., Miskolc	14 000 km	1 014 000 fő
Neogradiens Eurorégió	2000. 03. 25., Losonc	4 669 km	364 697 fő
Sajó-Rima Eurorégió	2000. 07. 07., Putnok	6 000 km	1 000 000 fő
Zemplén Eurorégió	2004. 04. 23., Sátoraljaújhely	5 330 km	317 579 fő

\* A két eurorégió titkársága Győrben található

tikai és közigazgatási szintek következtében az euroregionális együttműködések különböző szinteken valósulnak meg. A határon átnyúló kooperációk leghatékonyabban azokon a területeken működnek, ahol a helyi (NUTS5, NUTS4) vagy regionális (NUTS3, NUTS2) szereplők kezdeményezték a folyamatot. Hangsúlyoznunk kell, hogy a politikai hatalommal, önálló önkormányzattal nem rendelkező struktúrák tevékenysége az őket alkotó NUTS-egységek hatáskörébe tartozik, ami működésük hatékonyságát jelentős mértékben befolyásolja.

A hazai eurorégiók a terület nagysága alapján is különböznek, ezenkívül megkülönböztethetők a települések közötti együttműködések (Bihar-Bihar Eurorégió), valamint a határ mentén fekvő városok együttműködése (Kassa-Miskolc) és a nagyobb térségi szintű kapcsolatok alapján (Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió, Euregio West/Nyugat Pannónia). Kiterjedésüket illetően ma alapvetően három szervezeti modell létezik a magyar határok mentén (lásd 1. táblázat):

- Az országos részvétellel működő *nagyregionális*, inkább munkakö-

zösségi formát öltő kooperációkra jellemző struktúrák – ilyenek jellemzően a nyugati határ mentén, az európai integráció régebbi tagállamaival kooperáló Alpok-Adria Munkaközösség, a keleti vonalon a Kárpátok Eurorégió, valamint a déli határvidéken a Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés is ide sorolható. Ezek, nevüktől eltérően, munkaközösség jellegű nagyregionális együttműködési formák.

- A *regionális* (megye – NUTS3, vagy régió – NUTS2) részvétellel működő kapcsolatok, amelyek a legjobban megközelítik az európai határon átnyúló valódi eurorégiók státuszát és szervezeti felépítését, ezek tipikusan az Euregio West/Nyugat-Pannonia, a DKMT és a Vág-Duna-Ipoly Eurorégió, valamint sajátosan regionális formációk a Kárpátok Eurorégió területén megalakuló Interregio és a Hajdú-Bihar-Bihar Eurorégió, amelyek ugyancsak megyék együttműködésére épülnek, de nem megfelelően intézményesített formában működnek.
- A *lokális* (település – NUTS5, kistérség – NUTS4) szintű euroregionális együttműködések, melyek háttérben jól működő önkormányzati, testvérvárosi, testvértelepülési kapcsolatok, települések közötti és kistérségi együttműködések vannak. Jellemzően ezek a magyar-szlovák, magyar-horvát és magyar-ukrán-román határszakai.

A Magyarország határai mentén működő 18 eurorégió a résztvevői kört tekintve igen változatos. Az eurorégiók a

hasonló adottságokkal rendelkező határ menti területek kapcsolatainak összefogásával, a természeti értékek és a határ menti helyzetből adódó előnyök felhasználásával, a régió belüli fejlődési központokon és alközpontokon keresztül valósíthatják meg a határ menti kapcsolatok mélyítését. Ilyen fejlődési központ Szeged és Pécs a szerb-magyar határ mentén, Debrecen a román-magyar határszakaszon, Győr az osztrák-magyar, Nyíregyháza az ukrán-magyar, Miskolc a kelet-szlovák határ mentén. Ugyanakkor a szlovák-magyar határszakaszon az alközpontok nagy száma a jellemző. Így Sátoraljaújhely, Esztergom, Neszemély, Putnok is betölti ezt a szerepet.

Az alközpontok lehetnek kistérségi központok (pl. Zemplén Eurorégió, Bihar-Bihar Eurorégió, Neogradiensis Eurorégió), önkormányzati területfejlesztési társulások (pl. Duna Eurorégió, Sajó-Rima Eurorégió, Dráva-Mura Eurorégió, 53 település önkormányzati társulása az Ister-Granum Eurorégió), valamint városi önkormányzatok tömörülései (pl. Kassa-Miskolc Eurorégió).

Az eurorégiók lehetséges feladata elősegíteni az önkormányzatok, kistérségek területfejlesztési célú együttműködését, a régió harmonikus fejlődését. Az együttműködés ösztönzi a területfejlesztést szolgáló, előremutató kísérleteket és együttműködési formákat a határ menti térségekben, ahol a regionális viszonylatban, társadalmi-gazdasági szempontból elmaradott települések között a falvak és a városok egyaránt megtalálhatók. A partnerkapcsolat ápolására a településközi típusú kapcsolatok vagy város szövetségek egyaránt alakulnak. A városok között kiemelkednek a megyei jogú városok, amelyek vonzáskörzete nagyobb, mint a többi városé, ami egyértelműen jelentkezik a megyei jogú vá-

rosok térszervező szerepében. Ilyen Szeged (Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió), Debrecen (Hajdú-Bihar-Bihar Eurorégió), Miskolc (Kassa-Miskolc Eurorégió), Pécs (Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés), Nagykanizsa (Dráva-Mura Eurorégió) vagy Sátoraljaújhely, amely a „Zemplén fővárosa” (Zemplén Eurorégió).

A megyei jogú városok a regionális és kistérségi szint párhuzamos erősítésével a térségi, lokális és regionális szintű törekvések mellé álltak, ebben a dimenzióban a város és a régió jövőjét elősegítve.

Két, vagy éppen több típusú kooperációs forma is létezhet egymás mellett a nagyregionális együttműködések helyén, amelyek ernyőszervezetként több regionális vagy lokális kiterjedésű euroregionális kooperációt átfognak. Ilyen a Kárpátok Eurorégió területén működő, regionális típusú Hajdú-Bihar-Bihar Eurorégió, az Interregio és a lokális típusú Bihar-Bihar Eurorégió. Hasonló formáció a Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés területén megjelenő Dráva-Mura, valamint Mura-Dráva Eurorégió. Ugyanezen együttműködések területe és résztvevői – az Euregio West/Nyugat Pannoniával együtt – beletartoznak az Alpok-Adria Munkaközösségbe is.

Az Európai Bizottság meghatározása szerint az eurorégió a határvidékek közötti együttműködés formalizált struktúrája, amely magában foglalja a helyi és a regionális hatóságok képviselőit, valamint esetenként a társadalmi és gazdasági partnereket. Az eurorégiók területfejlesztésben betöltött feladata, hogy – a közös érdekérvényesítésen keresztül, a tájhoz, a lokalitáshoz, a helyi identitáshoz kötődően – az együttműködő önkormányzatok a közös szándékokat kifejezve összehangolják a forrásokat, megvalósítsák a fejlesztéseket, segítsék a kapcsolatok kiteljesedését, hoz-

zájárulva ezzel a vidék fejlődéséhez. Ugyanakkor számos együttműködés esetében kamarákat (Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés), vállalkozók szervezeteit (pl. Zempléni Regionális Vállalkozásfejlesztési Alapítvány, Zempléni Vállalkozási Övezet) vagy civil szervezeteket (pl. Duna Eurorégió, Neogradiens Eurorégió, Zemplén Eurorégió) is találunk az alapítók között. Sőt a Neogradiens Eurorégió a Régió Neogradiens és a Neogradiens Régió Egyesület, az Ipoly Eurorégió két civil társulás (Ipelsky Euroregion és Ipoly Eurorégió) szövetsége.

A legteljesebb együttműködő struktúrákkal a magyar-osztrák és a magyar-román-szerb határon találkozhatunk, ahol a területi szintek mindegyikén intenzív kapcsolatok alakultak ki. Ez utóbbi érdekessége és a jövőre nézve nehézsége, hogy míg Magyarország és Románia az EU tagországa, addig Szerbiának nincs esélye belátható időn belül arra, hogy az Unió tagállamává váljon. Ennek ténye, valamint a schengeni határok bevezetése és megerősítése elnehezítheti az intézményesülés további folyamatát, ugyanakkor – éppen ezért – a közös tradíciók, a valamikor összetartozó területen élő nemzeti és etnikai kisebbség magas száma, a Vajdaság európai integrációs törekvése tartalommal töltheti meg, erősítheti és eredményessé teheti az együttműködést.

A magyar-szlovén határszakasz nem játszik jelentős szerepet a magyar euroregionális fejlődésben, hiszen alapvetően rövid határterületet ölel fel, és mindkét országban periférikus területet fed le, ugyanakkor az együttműködési szándék mindkét ország részéről inkább az osztrák partner felé nyilvánul meg.

Más szakaszokon, főként a magyar-szlovák, a magyar-ukrán és a magyar-

2. táblázat. A hazai eurorégiók jellemzői

Az együttműködés neve	Együttműködő partnerek		Az együttműködés jellege			Határterület	
	magyar	szomszéd	lokális	regionális	nagyregionális	külső	belső
Alpok-Adria Munkaközösség	megye	tartomány (A) (I) (D); kanton (CH); ország (SLO); (HR)			X	X	
Euregio West/ Nyugat Pannonia	megye	tartomány (A)		X			
Hármas Duna-vidék Eurorégió*	megye	regionális társulás – civil szervezet, járás (SK)		X			
Vág-Duna-Ipoly Eurorégió	megye	megye** (SK)		X			
Ipoly Eurorégió	civil szervezet	civil szervezet (SK)	X				X
Duna Eurorégió	község, kistérségi társulás	civil szervezet (SK)	X				
Ister-Granum Eurorégió	kistérségi társulás	önkormányzati társulás (SK)	X				
Sajó-Rima Eurorégió	megye, kistérségi társulás	járás, városok és községek társulásai (SK)	X				
Neogradiensis Eurorégió	civil szervezet	civil szervezet (SK)	X				
Kassa-Miskolc Eurorégió	megye, város	megye**, város (SK)	X				
Zemplén Eurorégió	kistérség, megye, regionális fejlesztési tanács, civil szervezet	mikrorégió, megye, regionális fejlesztési ügynökség, civil szervezet (SK)	X				
Kárpátok Eurorégió Interregionális Szövetség	megye, város	megye**, város, járás, civil szervezet (SK); vajdaság, régió, civil szervezet (PL); megye (RO) (UA)			X	X	
Interregio	megye	megye (RO) (UA)		X		X	
Bihar-Bihar Eurorégió	kistérség	kistérség (RO)	X				
Hajdú Bihar-Bihar Eurorégió	megye, város	megye, város (RO)		X			
Duna-Körös-Maros-Tisza Eurorégió	megye	megye (RO); tartomány (SB)		X		X	
Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés	megye, város, kamara	zsupánság, város, kamara (HR); kanton, város, kamara (BH)			X	X	
Dráva-Mura Eurorégió*	megye	község (SLO); megye (HR)	X				
Mura-Dráva Eurorégió	megye	megye (HR)		X		X	

\* Az eurorégió jelenleg nem működik.

\*\* A szlovák közigazgatásban korábban kerület.

horvát határon a kapcsolatok hiányosak, változatos partnerségi viszonyok alakultak ki, amelyek jellegére elsősorban a szomszédos országok közigazgatási be rendezkedésének különbözősége nyomja rá a bélyegét. Az északkelet-magyarországi területén működő Kárpátok Euro régió betöltötte eredeti funkcióját, jelenleg nem képes összefogni azt a nagy területi egységet, amelyet lefed, ugyanakkor területén egyre több új, párhuzamosan szerveződő együttműködés jelenik meg, amelyek azonban még kezdetlegesek, érdemi eredményt nem képesek felmutatni. Tovább nehezíti a helyzetet, hogy míg a magyar-román határszakasz 2007-től az EU belső határává vált, addig az ukrán határszakasz továbbra is külső határként jelenik meg az együttműködő partnerek számára. Horvátország esetében szintén fennáll az a probléma, hogy egyelőre nem válik tagjává az Európai Uniónak, ugyanakkor ösztönzőleg hat az együttműködésre, hogy a Magyarország az EU „déli kapujaként” az integrációval való kapcsolatot jelentheti a horvátok számára, illetve a határ menti térségek alapvetően nem tekinthetők periférikus területnek, így képesek részt venni a közös határ menti támogatási programok megvalósításában.

### **Határon átnyúló együttműködések intézményesültsége Magyarországon**

A határ menti kapcsolatok elmélyülése az évek során intézményeik kialakulásához vezetett. Az eurorégió és a munkaközös-

ség mint szervezeti forma a közös feladatok megvalósítására létrejött egyfajta keretintézményként funkcionál. A Madridi Keretegyezmény<sup>9</sup> alapján a gyakorlatban létrehozott és működő kooperációs forma jogállását tekintve nem rendelkezik önálló jogi személyiséggel, így nem lehet elkülönült, önálló közigazgatási egység, nem köthet regionális szintű megállapodásokat, pénzügyileg önállóan nem gazdálkodhat, nem pályázhat. Működése során nem szülehetnek az adott ország külpolitikájával ellentétes állásfoglalások, a résztvevő partnerek saját országuk jogrendszere alapján járnak el. Az egyezmény az együttműködések konkrét formáit az egyes tagállamok belső jogából vezeti le, így csupán jogi keretet ad, amelyet konkrét tartalommal az azt ratifikáló államok belső törvényhozásának kell megtölteni.

Mivel az eurorégiók és a munkaközösségek jogi személyiséggel nem rendelkező formák, az elmélyülő kapcsolatok és az európai uniós támogatási lehetőségek eredményes kihasználása szükségessé teszi jogi személyiséggel rendelkező munkaszervezetek létrehozását, amelyeket a magyar oldalon rendszerint közhasznú társaságként, egyesületként vagy alapítványként jegyzik be. Ezek a jogi személyiséggel rendelkező operatív szervezetek, gazdasági társaságok képesek gazdálkodó tevékenységet folytatni, pályázni, így az együttműködést életben tartani.

A térségi kohézió erősítéséhez szükséges szervezeti keretek már léteznek, Magyarország határai mentén az elmúlt évtized folyamán kiépültek az euroré-

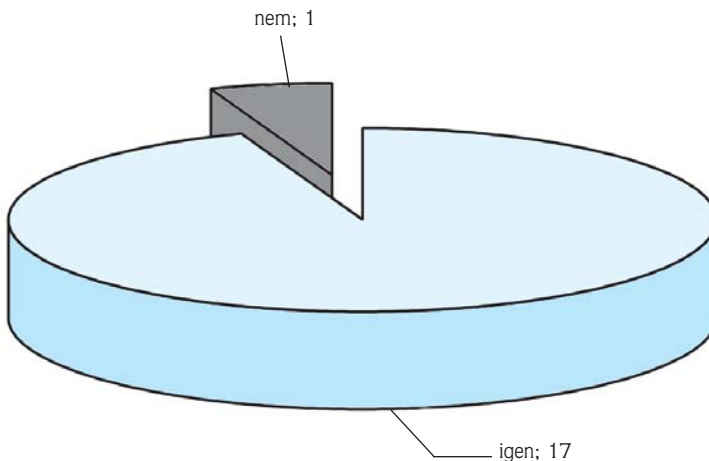
9 Európai szinten az egyetlen dokumentum, amely a határ menti együttműködések átfogó szabályozására törekszik, az Európai Tanács által 1980. május 21-én, Madridban kelt Európai Keretegyezmény a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határ menti Együttműködéséről.

giók. A hazai eurorégiók integráltsági szintje nagyon különböző. A nyugat-európai típusú, fejlett euroregionális szerveződések évtizedek alatt fejlődtek ki, regionális és helyi képviseletek alkotják, összetett és határon átnyúló kompetenciával, integrált szervezettel rendelkeznek, közös bankszámlával, a kooperáció különböző területein működő munkacsoporttal és politikai döntéshozó jogkörrel. A rövid távú, alkalmi gyakorlati együttműködésektől a *stratégiai szintű együttműködési* struktúrákig azonban igen hosszú folyamat vezet. A Magyarország határai mentén kialakult eurorégiók szervezeti felépítésében mégis találhatók hasonlóságok.

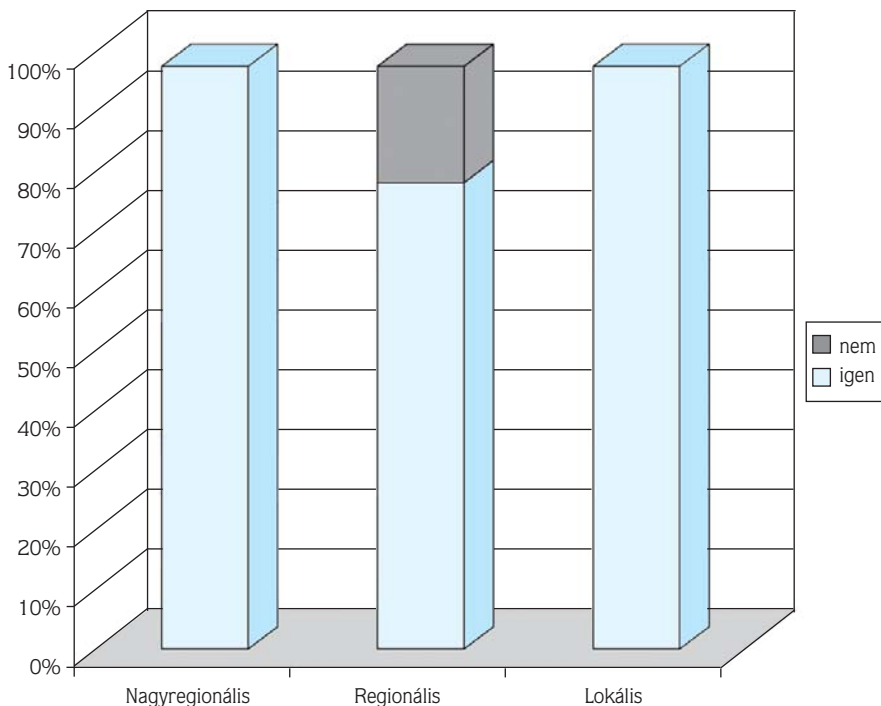
Mennyire felelnek meg a hazai eurorégiók az Európai Bizottság kritériumainak? Egy kérdőíves felmérés során megkérdeztük a hazai eurorégiók vezetőit az eurorégiók intézményesültségéről. A „Rendelkezik-e az együttműködés intézményesült struktúrával?” kérdésre adott válaszokból egyértelmű, hogy a határon átnyúló együttműködések intézményi háttere Magyarországon gyakorlati-

lag minden határszakaszon megvalósult. Az együttműködések közül egy esetben állapítható meg, hogy az eurorégió nem rendelkezik intézményesült struktúrával. A Kárpátok Eurorégió egykori területén létrejött Interregio együttműködésnek nincs intézményesült döntéshozó, végrehajtó és adminisztratív szervezete, csupán alkalmi projektekre szerveződött munkacsoportjai vannak, ami azzal magyarázható, hogy a kooperációban nincsenek állandó célok, így állandó testületek létrehozására és fenntartására sincs szükség (lásd 1. és 2. ábra). Mivel a Kárpátok Eurorégió ernyőszervezetként adja az alapokat az együttműködések kialakításához, az Interregio működése a partnerség elvén alapul, és csak akkor fejt ki tevékenységet, ha szükség van rá, nem a fentről meghatározott program mozgatja, hanem az alulról jövő probléma.

A szervezetek vonatkozásában, az Európai Bizottság meghatározása szerint az eurorégió olyan térbeli kiterjedés, amely sajátos szervezeti struktúrával rendelkezik, legmagasabb szintje a választott tanács vagy gyűlés, a tematikus munka-



1. ábra. Az együttműködés rendelkezik-e intézményesült struktúrával?



2. ábra. Az együttműködés rendelkezik-e intézményesült struktúrával?

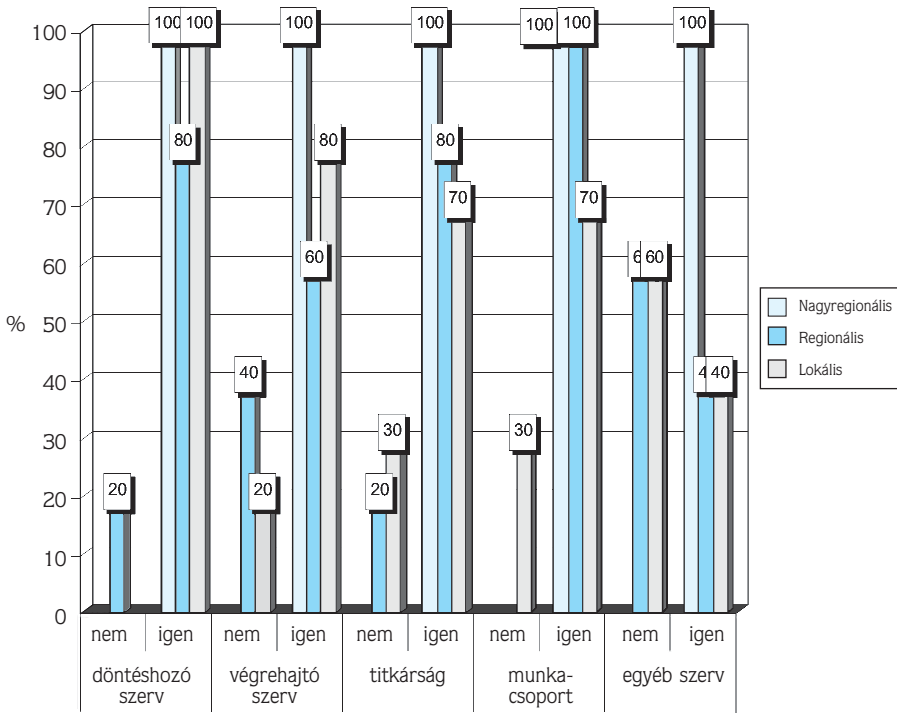
csoportok és az állandó titkárság,<sup>10</sup> ami Magyarországon jogi formáját tekintve bejegyzett egyesület vagy közhasznú társaság.

Arra voltunk kíváncsiak, hogy megfelelnek-e a hazai eurorégiók a Bizottság szervezeti kritériumainak (lásd 3. ábra).

Az együttműködések szervezetének elemzése empirikus módszerrel történt, kérdőíves felmérésre és mélyinterjúkra, valamint az együttműködések alapító okirataira épült. Az adatgyűjtést több tényező is nehezítette. Gyakran előfordult, hogy a kérdőívben rögzített információk pontosításra szorultak, hiszen az együttműködés döntéshozó, politikai szerep-

lőkből álló testület és az adminisztratív feladatokat ellátó titkárság által közölt adatok tartalmilag pontatlanok, hiányosak, több esetben egymásnak ellentmondók voltak. Ezt a helyzetet tovább nehezítette, hogy a szervezetek gyakran személyükben változó szereplőkkel és tisztviselőkkel működnek. Tekintve, hogy a határ menti együttműködések viszonylag új típusú formációkkal jelennek meg, kevés a rájuk vonatkozó, rendszerezett, feldolgozott ismeretanyag. Az adatbázis tartalmi része, az eurorégiókra vonatkozó, újszerű, aktuális információk begyűjtése és feldolgozása a következőkben váoltak szerint történt.

10 Practical Guide to Cross-Border Co-operation. Regional policy and cohesion. Second edition 1997. p. 3.



3. ábra. Az együttműködés struktúrájában léteznek-e különböző szervezetek?

### Nagyregionális együttműködések

Nagyregionális együttműködések alatt azokat a munkaközösség típusú együttműködésekét értjük, amelyek az eurógiókhoz hasonlóan, hosszú távú együttműködésre szervezett érdekközösségek, azonban szervezeti felépítésük az előzőnél egyszerűbb, kevésbé integráltak, és a kompetenciaszintjeik is kisebbek. Mindhárom, általunk nagyregionális együttműködésként definiált struktúrában jelen vannak az Európai Bizottság által javasolt döntéshozó, végrehajtó és adminisztratív szervezetek, különböző elnevezésekkel, valamint nagyszámú munkacsoport, bizottság kialakítása jellemző. Ezek, meghatározott időszakonként üléselve, ajánlásokat dolgoznak ki a fontosabb problémák

megoldására, tanulmányokat készítenek, információs fórumként működnek.

Ilyen az Alpok-Adria térségének együttműködése, az 1978-ban létrejött *Alpok-Adria Munkaközösség*, melynek tagjai az olasz, az osztrák tartományok, Bajorország, Szlovénia, Horvátország, öt magyar megye (Győr-Moson-Sopron, Vas, Zala, Somogy, Baranya), illetve Ticino svájci kanton. A munkaközösség nem rendelkezik jogi személyiséggel, és mivel a regionális szintnél szélesebb területi egységre terjed ki, nem volt képes egy euróregió struktúrájához hasonló, szilárd szervezeti és működési rendszert kiépíteni. Az ilyen fokú intézményesültség előnyös vonása, hogy a munkacsoportokban valódi szakemberek végzik a munkát, miközben van irányítás felettük:

egyrészt a Bizottságok által, másrészt a Vezető Tisztviselők Bizottsága által, amelyek a végrehajtást koordinálják. Ugyanakkor az együttműködésnek van egy politikai döntéshozói szintje, amely stratégailag összefogja és a közös érdekek mentén irányítja a szervezetet: ez a Tartományok Plenáris Ülése. Az egyes tartományok eltérő szervezeti felépítése, döntéshozatali mechanizmusa és heterogén közigazgatási szerkezete ellenére a munkaközösségi forma megfelelő szervezeti struktúrájának bizonyult az ilyen típusú együttműködésre. A sok különböző érdeket megjelenítő, nagy kiterjedésű szervezet összhangját elő kell segíteni, ehhez igazodik az együttműködés célja is, amely inkább érdekérvényesítő lobbitevékenység, a tagjai érdekeit érintő kérdések közös, informatív, szakszerű meg tárgyalása és egyeztetése.

Szintén a nagyregionális együttműködések közé sorolható be a *Kárpátok Eurorégió*, amelyet Magyarország, Lengyelország, Románia, Szlovákia és Ukrajna határos területei alapítottak meg 1993-ban, Debrecenben. Az együttműködés kiterjedése rendkívül nagy, országos szintű területi egységeket fog át, ennek alapján a szervezeti forma nehezen nevezhető valódi eurorégióknak, célkitűzései, működési mechanizmusa alapján inkább a munkaközösség formáját ölti, tevékenységében eléggé rendezetlenül keverednek a munkaközösségek és az eurorégiók sajátosságai, feladatai és céljai. A kezdeti időszakban az együttműködés legfőbb célja a nagy területi kiterjedés elérése volt, ez azonban két oldalról

is nehezíti az operatív munkát: egyrészt nincs meg a közös érdekelttség a tagok között, másrészt a szervezet közös működtetése a távolságok miatt aránytalanul nagy terhet ró a tagokra.<sup>11</sup> Az öt ország régióinak interregionális kapcsolata térben és népességben is meghaladja a NUTS2 szintet. Az együttműködés nem országok feletti képződmény, hanem olyan keret, amely elősegítheti a határtérségek – szűkebb és tágabb hatókörben való – fejlődését.<sup>12</sup> A különböző határszakaszokon meg is indult az eurorégió szétdarabolódása, és több konkrét interregionális együttműködés, eurorégió típusú struktúra van kialakulóban.

Minden határtérségünk közül politikailag talán a leginkább terhelt együttműködés a Duna-Dráva-Száva Euroregionális Együttműködés, amely szervezetét tekintve ugyancsak az eurorégiók felépítését követi, annyi eltéréssel, hogy a szervezetnek nincs közös irodája. A közös iroda hiánya, a nagy területi kiterjedés, valamint a szereplők vegyes köre mind arra utalnak, hogy itt sem beszélhetünk valódi eurorégióknak, sokkal inkább megközelíti egy országokat átívelő munkaközösséghez hasonló nagyregionális együttműködés státusát. A kooperáción belül ugyanakkor lehetőség nyílik határon átnyúló nagyobb, transznacionális, illetve a közvetlen határ menti, interregionális együttműködések megvalósítására is.

### Regionális együttműködések

A regionális szervezetek közül – a fentebb említett Interregio kivételével – az

11 Hardi Tamás (2004): Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása, Magyar Tudomány, 9. szám. 57. p.

12 Kruppa Éva (2003): Régiók a határon. Határ menti együttműködés az Európai Unióban és Közép-Európában, Ph.D. értekezés, Budapest. 145. p.

együttműködések nagy többsége (80%) rendelkezik közös döntéshozó és adminisztratív testülettel, azonban az egységes végrehajtó szerv az együttműködéseknek csupán 60%-ában létezik. A végrehajtás feladata ezekben az esetekben a résztvevő felek tisztségviselőiből, illetve szakértőiből szerveződött, operatív működést biztosító munkacsoportokra hárul, ami valamennyi együttműködésben megtalálható.

A döntéshozatal, amelyet általában elnökség vagy tanács névvel látnak el, az együttműködő partnerek vezetőiből, előjáróiból tevődik össze, így a résztvevők által arányosan delegált tagságot jelent. A közös titkárság gyakran olyan munkaszervezetek formáját ölti, amelyek az adott országok belső jogának megfelelően valamilyen társasági formában alakulnak meg, a magyar oldalon rendszerint közhasznú társaságként, egyesületként vagy alapítványként jegyzik be őket. Mivel az eurorégiós együttműködések nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel, az elmélyülő kapcsolatok és az európai uniós támogatási lehetőségek eredményes kihasználása valamennyi kooperáció esetében szükséges teszi egy jogi személyiséggel rendelkező állandó munkaszervezet létrehozását. Az együttműködések majdnem felénél, 40%-ánál megfigyelhetők egyébként szervezeti egységek is, amelyek a szervezetek integráltságát, hatékonyabb és kiterjedtebb működését segítik.

A regionális együttműködések közül példaértékű az Euregio West/Nyugat Pannonia, amely a magyar-osztrák határon, 1999-ben jött létre, intézményeit tekintve Magyarország határvidékei közül a leginkább fejlett, s a legnagyobb hagyományokkal rendelkező területi szintű formáció. Az intézményesülés folyamata

több lépcsőn ment keresztül, szervezeti felépítése megfelel a klasszikus eurorégiós követelményeknek. A regionális együttműködések másik kiváló példája, a magyar-román-szerb hármashatár térség legfőbb szerveződése, a Duna-Körös-Maros-Tisza (DKMT) Eurorégió 1997 novemberében alakult meg, három magyar, négy román megyét és szerbiai részről a Vajdaság autonóm tartományt foglalja magában. Az intézményesülés folyamata itt is hosszabb ideig tartott, kétoldalú együttműködési megállapodások előzték meg. Az együttműködés 2003-ban szervezeti reformon ment keresztül, melynek eredményeképp a klasszikus eurorégiós struktúra mellett a szervezetrendszer része lett a Koordinációs Bizottság, amely a döntés-előkészítés hatékonyságának biztosítása és a DKMT működésének segítése érdekében létrehozott 3 fős szerv. Továbbá létrehoztak egy jogi személyiséggel bíró munkaszervezetet, a DKMT Eurorégió Fejlesztési Ügynökség Kht.-t, amely alkalmas eszköze lehet a közös fejlesztési feladatok előkészítésének és menedzselésének. A struktúra lényege a jogi személyiségű gazdasági társaság és a regionális együttműködés politikai szervezetének szétválasztása. A reformok által és az új struktúra révén kétszereplőssé vált az eurorégió: egy nyitott, konzultatív, politikai fórum, és egy bejegyzett, jogi-gazdasági státusú, operatív jellegű munkaszervezet. A kht. egy zárt társaság, melynek alapítói az eurorégiót 1997-ben létrehozó közhatalmi szervezetek, így az alapítók ennek a taggyűlésén keresztül érvényesítik alapítói jogukat, s hozzák meg döntéseiket azokról a fejlesztési elképzeléseikről, melyek végrehajtásához a munkaszervezet alkalmas szereplőnek látszik.

A NUTS2, illetve a NUTS3 szinten intézményesített formák az euroregionális státust célozzák meg. Ezek szervezeti felépítése alapjaiban szinte mindenhol hasonló az Európai Bizottság által javasolt nyugat-európai típusú, fejlett euroregionális szerveződésekhez. A problémát az jelenti, hogy a nyugat-európai eurorégiós struktúrák határon átívelő, regionális jellegű megállapodásai olyan NUTS2 térségekre vonatkozóan állítanak fel intézményeket, amelyek közjogi-közigazgatási területi egységként Magyarországon egyébként nem léteznek. A magyar regionális szintű, határon átnyúló formációk nem rendelkeznek politikai hatalommal, sem önálló önkormányzattal, a területi szinten részt vevő tagok csupán politikai szereplői a határon átnyúló kooperációnak, de a tényleges operatív feladatokat magánjogi jellegű munkaszervezetek, jellemzően egyesületek, alapítványok vagy közhasznú társaságok végzik el. Ugyanakkor az eurorégió szintű kapcsolatok attól is nagyban függenek, hogy milyen mértékű a decentralizáció szintje az adott országban. Az együttműködő felek kompetenciaszintjei gyakran eltérőek, az együttműködő partnerek nem egymásnak megfelelő közigazgatási egységet fednek le a határ két oldalán.

### Lokális együttműködések

A lokális kiterjedésű együttműködések a határ két oldalán meglévő kistérségi, településközi vagy testvérvárosi kapcsolatokra épülnek, de gyakran civil szervezetek, kamarák is szereplőivé válnak a kétoldalú kapcsolatoknak. Ezek a formációk nagy számban jelentek meg a magyar-szlovák határtérség mentén a 2000-es évek elején. A térség eurorégióinak intézményesültségéről megállapítható, egy

jól körülírható sablon alapján épülnek fel: a két országban külön-külön működő tökörszervezetek a saját államuk nemzeti jogszabályainak megfelelően alakulnak meg és kerülnek bejegyzésre, ugyanakkor tagjaikból közös intézményeket működtetnek. Ezeken a közös szervezeteken keresztül egy keretintézményt alkotnak meg, és a nyugat-európai formációkhoz hasonló eurorégió vagy interregionális szövetség névvel látják el.

Ezek a szervezetek, eurorégiós elnevezésük ellenére, nem minden esetben felelnek meg az Európai Bizottság kritériumainak. Az együttműködések mindegyike rendelkezik közös döntéshozó testülettel, ami helyi szinten könnyen megvalósítható és működtethető. A közös végrehajtó szerv az együttműködések ötödében (20%) hiányzik, a közös titkárság és a szervezett munkacsoportok a lokális szintű eurorégiók csaknem harmadában (30%) nincsenek jelen. Ugyanakkor 40%-ban lokális szinten is megjelennek az egyéb szervezetek, amelyek az együttműködés integráltságára utalnak.

A valódi intézményesült struktúrák kialakítására és a kooperáció valódi működésére nagy hatással van a közös érdekelttség megléte vagy hiánya. Azok az együttműködések vannak előnyösebb helyzetben, amelyek közös történelmi tradíciókra, régóta működő településközi kapcsolatokra építenek, ezáltal képesek valódi tartalommal megtölteni az életre hívott intézményi kereteket. Az együttműködés kiterjedése azonban kicsi, nem tudnak egységes, közös koncepciókat és pénzügyi forrásokat előteremteni az együttműködés fennmaradásához.

A közös programok a határ mindkét oldalán külön-külön készülő fejlesztési tervekből állnak össze, amik gyakran a

partnerek saját országainak fejlesztési terveihez igazodnak, annak forrásait hívják segítségül, így a határtérség nem képes egységesen, közös célokkal és eredményekkel fellépni. A közös fejlesztések a közös érdekeltségeket feltételezik, amelyhez azonban nem elég a politikai szereplők részvétele az együttműködésekben, hanem be kell vonni a gazdasági szférát, a kamarákat és a civil társadalmat is. Ezek az alulról bejövő szereplők lehetnek az együttműködések jövőbeli motorjai, olyan új szereplői, akik képesek valódi célokkal és tartalommal megtölteni az együttműködések, és így fenntartani azoknak a hosszú távú, stra-

tégiai szemléletét, azonban mindezt egy sokkal nagyobb területi egységben gondolkodva, a valódi eurorégiós intézményi keretek között megvalósítva.

A három szervezeti modell közül a legelőnyösebbnek és a leghatékonyabbnak a területi szintek részvételével működő kooperációk bizonyulnak, ahol a megyei önkormányzatok koordinációs tevékenysége révén önálló belső szervezeti egységet hoztak létre a nemzetközi kapcsolatok igazgatására, és ezzel szakmailag, szervezetileg stabilabb hátteret képesek teremteni a határon átívelő együttműködésekhez, mint a települési önkormányzatok.



ORSZÁGGYŰLÉS KÜLÜGYI HIVATALA

## Az Európai Védelmi Ügynökség működésének eredményei

*Az Európai Védelmi Ügynökség (European Defence Agency – EDA) létrehozásáról a Miniszterek Tanácsának 2004. július 12-i, ún. közös akciója döntött annak érdekében, hogy támogassa a tagállamok és a Tanács erőfeszítéseit az európai védelmi képességek javításában (elsősorban a válságkezelés terén), valamint hozzájáruljon az Európai Biztonság- és Védelempolitika (European Security and Defence Policy – ESDP) célkitűzéseinek megvalósításához. Az EDA eddigi működésének egyik fontos eleme volt az ún. katonai közbeszerzési kódex kidolgozása, amelyhez annak elindulásakor, 2006 júliusában az akkori 25 uniós tagállam közül 22 csatlakozott. Magyarország ugyanakkor némi kivárással, csupán 2007. május 14-én jelentette be, hogy részese kíván lenni e szabálykódexnek. Ennek apropóján is tekintjük most át az EDA eddigi működésének eredményeit.*

### 1. Az Európai Védelmi Ügynökség létrehozásának körülményei

Az EDA létrehozása a védelmi képességek, felszerelések, technológiák és a védelmi ipar terén hosszú ideje meglévő európai együttműködés eredménye, amelynek gyökerei egészen a 60-as, 70-es évekre nyúlnak vissza. Bizonyos szempontból elődeinek tekinthetők azok a kétoldalú megállapodások is, amelyek a NATO-n vagy a Nyugat-Európai Unión (Western European Union – WEU) belül szolgáltak fegyverzetellenőrzési célokat. Ugyanakkor az Eurogroup 1968-as létrehozása és a Független Európai Prog-

ramcsoport 1976-os kialakítása (amely az előzővel szemben Franciaországot is magában foglalta) már szintén jelezték Európa határozott szándékát arra, hogy európai megoldásokban gondolkozzon a védelmi képességek terén.

Az európai védelem tekintetében nagy előrelépés volt az 1992. február 7-én aláírt Maastrichti Szerződés, létrehozva az Európai Uniót, amelynek a korábbi gazdasági közösséggel ellentétben már a védelem is integráns részévé lett. Ezzel egy időben új biztonsági kihívások jelentkeztek, sőt egyértelművé vált, hogy a biztonság fogalma is új, szélesebb értelmezést igényel. A világban és a régióban történt események, így például az Európai Unió közvetlen szomszédságában, a volt Jugoszlávia területén zajló háborúk sürgetően szükségessé tették a politikai és katonai válságkezelési mechanizmusok kidolgozását, és a hatékony beavatkozáshoz nélkülözhetetlen katonai képességek fejlesztését. Eközben az integráció folyamata is felgyorsult, és az Európai Tanács kölni, valamint helsinki üléseinek deklarációi alapján kezdett formát ölteni egy olyan Unió, amely nemzetközi krízisek esetén képes politikai és katonai beavatkozásra.

A védelmi képességek kérdése akkoriban is kiemelt szerepet játszott, de arra az időszakra inkább az egyes vállalatok egymással történő együttműködése, partnerségek keresése és a szektorális megközelítés volt inkább jellemző, közös stratégiai vízióról még kevésbé esett szó.

Nagy változást hozott azonban a XXI. század: a 2001. szeptember 11-i terroristámadások minden korábbiánál fontosabban tették Európa megfelelő védelmi képességekkel történő felruházását. Elfogadták többek között az Európai Biztonsági Stratégiát, megkezdődött az alkotmányozási folyamat és megalapították az Európai Védelmi Ügynökséget. Mindezek hozzásegítették az EU-t, hogy a védelem terén is fontos regionális és globális szereplővé válhasson.

Az Európai Biztonsági Stratégiát (amely a hangzatos „Egy biztonságosabb Európa egy jobb világban” címet viselte) az Európai Tanács 2003. december 12-i ülésén fogadták el, és már akkor egyértelmű volt, hogy megvalósulása csak akkor biztosítható, ha megfelelő polgári és katonai képességek állnak Európa rendelkezésére a jelenlegi és a jövőbeni válságok megoldásához. A katonai dimenzió, amely addig elsősorban ún. petersbergi típusú feladatok ellátását foglalta magában, a stratégia révén már kiterjedt a terrorizmus elleni küzdelemre, a tömegpusztító fegyverek terjedésének megakadályozására is. Mindezek gyakorlati végrehajtásához új struktúrákra volt szükség: ez lett az EDA, amelynek gondolata az Alkotmánytervezés előkészítésével megbízott Európai Konvent Védelmi Munkacsoportjában merült fel, bár nem minden előzmény nélkül: a WEAG (Nyugat-Európai Fegyverzeti Csoport) már évekkorábban megpróbálkozott egy hasonló szervezet létrehozásával, de a terv akkor még – támogatás hiányában – zátonyra futott. Az EDA viszont a tagállamok egyetértésével jelentős tényezőjévé vált az ESDP-nek, elsősorban a védelmi képességek és technológiák, valamint a védelmi ipar és védelmi piac terén történő európai együttműködés racionalizálása irányába ható lépéseivel.

Persze az uniós tagállamok védelmi kérdésekkel kapcsolatos hozzáállásában meglehetősen nagy véleménykülönbségek fedezhetők fel, ezért nem meglepő, hogy az EDA születése sem volt teljesen fájdalommentes. Létrehozása idején meglehetősen korlátozott forrásokkal rendelkezett, továbbá hatáskörei és feladatai sem voltak maradéktalanul tisztázottak.

## **2. Az Európai Védelmi Ügynökség céljai és feladatai**

Az Európai Unió Tanácsa (az Általános Ügyek Tanácsa formájában) 2004. július 12-én fogadta el a 2004/551/CFSP számú közös akcióját az „Európai Védelmi Ügynökség létrehozásáról”. E dokumentum hét különböző fejezetben részletezi az EDA küldetését, szerveit, költségvetését, szabályait, viszonyát az Európai Biztonsággal, a külső kapcsolatait, valamint egyéb jogi rendelkezéseket. A dokumentum preambuluma rendkívül ambiciózusan írja le az ügynökség célkitűzéseit: „... (célja), hogy fejlessze a védelmi képességeket a válságkezelés terén, fokozza az európai fegyverzeti együttműködést, erősítse az európai védelmi technológiai és ipari bázist (European defence technological and industrial base – DTIB), megalkosson egy versenyképes európai védelmi piacot. Mozdítsa elő továbbá a stratégiai technológiák terén betöltendő vezető szerepet lehetővé tevő, jövőbeni védelmi és biztonsági képességekre irányuló kutatásokat – adott esetben összhangban a Közösség kutatási programjaival – , ezáltal erősítve Európa ipari potenciálját e téren (a Tanács közös akciója preambuluma 3. cikke).

Az ügynökség dokumentumban rögzített feladata, hogy támogassa a Tanács

csot és a tagállamokat az EU védelmi képességeinek javítását célzó erőfeszítéseikben és az ESDP céljainak megvalósításában. Kormányközi ügynökségként (amelynek felügyeletét az Európai Unió Tanácsa látja el) azzal a küldetéssel indult útjára, hogy feloldja a védelmi képességek terén meglévő ellentmondásokat és sikert érjen el azokon a területeken, ahol a tagállamok az elmúlt húsz évben nem voltak képesek előrelépni. Ehhez azonban kezdetben sem elegendő költségvetés, sem a megfelelő jogi eszközök nem álltak igazán rendelkezésre.

Az ügynökséget megalapításakor felruházták bizonyos szabályozó funkcióval is – bár ez igencsak virtuálisnak tekinthető, lévén nincs hatásköre a tagállamok felett és nincs befolyása a nemzeti iparpolitikákra –, amelynek értelmében politikákat és stratégiákat kellene kialakítania az európai DTIB kiegyensúlyozott fejlesztése érdekében, figyelembe véve a tagállamok ipari képességeit. A rendelkezés ugyanakkor azt is előírja, hogy mindazt az Európai Bizottsággal együttműködésben kell tennie, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a Bizottság is szerepet kapott egy olyan területen (a védelem területén), ahol korábban nem rendelkezett igazi jogosítványokkal.

Az Európai Bizottság egyre fokozottabban vesz részt a jövőbeni Európai Védelmi Berendezések Piacának (European Defence Equipment Market – EDEM) szervezésében, különösen mióta 2004 szeptemberében megjelentette a védelmi beszerzésekről szóló zöld könyvét.

Az EDA-t létrehozó tanácsi közös akció mindenesetre a felelősségi körök bizonyos megosztásáról rendelkezik az

EDEM és a DTIB között, ami jelzi, hogy bár az Ügynökségnek egyfajta vezető erő szerepét szánták, tevékenysége során tekintetbe kell vennie a Bizottság és az európai és nemzeti védelmi iparok szempontjait is. Az EDA-nak ugyanakkor számolnia kell továbbá a működésében részt vevő tagállamok és más, már létező formációk álláspontjával is. Erről a közös akció a következőképpen rendelkezik: „Az ügynökségnek szoros munkakapcsolatot kell fenntartania a már létező szerveződésekkel, csoportosulásokkal és intézményekkel, mint pl. a Letter of Intent (LoI), az OCCAR, a Nyugat-Európai Fegyverzeti Csoport (WEAG)/Nyugat-Európai Fegyverzeti Szervezet (WEAO), figyelemmel esetleg azok alapelveinek és gyakorlatainak integrálására.”

### 3. Az ügynökség struktúrája és költségvetése

A tanácsi közös akció a Tanács fennhatósága alá helyezi az ügynökséget, de új elemként megnevezi, hogy ennek a Védelmi Miniszterek Tanácsának kell lennie, ami ebben a formában csak ekkor ülésezik (az ESDP-vel kapcsolatos döntésekért az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa felelős, ahol a külügyminiszterek és a védelmi miniszterek egyaránt jelen vannak).

Az ügynökség döntéshozó testülete az Irányító Testület (Steering Board), amely a résztvevő 26 tagállam<sup>1</sup> védelmi minisztereiből vagy képviselőiből – főként a nemzeti fegyverzeti igazgatókból –, valamint az Európai Bizottság egy tagjából áll. (Magyarország eseté-

1 Dánia nem vesz részt az Európai Unió védelmi jellegű döntéseinek és akcióinak kidolgozásában és végrehajtásában, így az EDA munkájában sem.

ben kormányhatározat rendelkezik arról, hogy a honvédelmi miniszter vagy az általa kijelölt személy járjon el a kormány nevében, az érintett miniszterekkel együttműködve).

Az ügynökség vezetője a Tanács főtárgya és magas rangú külpolitikai főképviselője, jelenleg Javier Solana.

Elsőre úgy tűnhet, hogy az EDA kizárólag a benne részt vevő tagállamok védelmi minisztereinek ellenőrzése alatt áll, de valójában a tevékenységében részt vevő szakértők nagy létszáma bizonyos fokú autonómiát is biztosít számára a prioritások meghatározása során.

Az Irányító Testületnek lehetősége van arra, hogy minősített többséggel<sup>2</sup> is hozzon döntéseket, ami jelentős elmozdulás az ESDP működését meghatározó szabályokhoz képest, amelyek katonai vagy védelmi vonatkozású kérdésekben korábban nem adtak erre módot. A minősített többségi szavazás lehetővé teszi egyfajta kontrollált rugalmasságot, hozzájárulva a hatékonyabb döntéshozatalhoz.

Az ügynökség öt igazgatóság keretében végzi tevékenységét, az alábbi feladatokkal:

#### *Képességfejlesztési igazgatóság*

- egy átfogóbb és szisztematikusabb megközelítés kidolgozása a tagállamok védelmi képességei és az ESDP képességigényeinek összehangolása során;
- a tagországokkal együtt maximalizálni a védelmi kutatások eredményeit, előmozdítani az európai erőik interoperabilitásának elmélyítését és továbbfejlesztését;

- a képességfejlesztésre vonatkozó hosszú távú elképzelés (az ún. long term vision) kidolgozása, amely az elkövetkező két-három évtizedre igyekszik előre jelezni, milyen képességekre lehet szükség.

#### *Kutatási és technológiai igazgatóság*

- a védelmi vonatkozású kutatás és technológiai innováció előmozdítása, amely egyaránt nélkülözhetetlen egy jól működő DTIB kialakításához és a jövőbeni képességigények kielégítéséhez;
- az eljárások és stratégiák fejlesztése az európai védelmi technológia megerősítéséhez;
- a közös kutatási és technológiai projektek menedzselése.

#### *Fegyverzeti együttműködési igazgatóság*

- a fegyverzeti együttműködés fokozása;
- új multilaterális együttműködési projektek kidolgozása, a folyamatban lévő projektek koordinálása, költséghatékony és eredményes beszerzések megvalósítása a legjobb gyakorlatok átvételével;
- közös szabványok és eljárási rendek kidolgozása.

#### *Ipari és piaci igazgatóság*

- az Európai Bizottsággal szoros együttműködésben a védelmi eszközök európai piacának versenyképessé tétele;
- a DTIB megerősítése;
- a párbeszéd elősegítése a védelmi ipar és a piac képviselői között.

2 A tanácsi közös akció szerint a minősített többség a résztvevő tagállamok szavazatainak kétharmadát jelenti. A tagállamok szavazatai súlyozottak.

### *Szolgáltatási igazgatóság*

- az EDA napi működésének biztosítása;
- az EDA intézményi működése a humánerőforrás-menedzselés költségvetési és pénzügyi oldalának biztosítása, az informatikai, valamint biztonsági és logisztikai támogatás nyújtása.

Az ügynökség 2006 végén 80–100 tisztviselővel működött, nagy részük a tagállamok által delegált nemzeti szakértő. A többieket az EDA közvetlenül veszi fel, határozott idejű (legtöbbször 3–4 éves időtartamra szóló) szerződéssel. 2006-os költségvetése 23 millió euró volt. 2007-től elvileg át kellett volna térni a hároméves költségvetési szisztémára, de ez a nagyobb tagállamok (leginkább Nagy-Britannia és Franciaország) között lévő nézeteltérések miatt meghiúsult. A 2007-es költségvetés így 22 millió euró, amelyből 5 millió euró jut működési költségekre (csak összehasonlításképp: az Európai Bizottság 200 millió eurót irányozott elő biztonsági célú kutatásokra a 7. kutatási keretprogramon belül).

## **4. Együttműködés a Bizottsággal**

Az Európai Bizottság 1997 óta számos közleményt és jelentést adott ki az európai védelmi iparral és piaccal kapcsolatban. Az olykor a szektorban tevékenykedő vállalatok aktív támogatásával sorra jelentek meg a több harmonizációt, jobb együttműködést és közös programokat ösztönözni igyekvő dokumentumok, ami jelzi, hogy a Bizottság sem kíván kimaradni a védelem területén megvalósuló kezdeményezésekből. Mindez azonban több tagállamban is felveti a nemzeti szu-

verenitás és autonómia megfelelő védelmének kérdését.

Az EDA, vagyis egy, a Tanácsnak felelős és kormányközi alapon működő ügynökség létrehozása egyúttal azt is jelenti, hogy a védelem terén az Uniónak nem kellett kizárólagosan döntenie, hogy kormányközi vagy közösségi szinten szabályozzon.

Az EDA Irányító Testületében ugyanakkor helyet kapott a Bizottság képviselője (bár szavazati joggal nem rendelkezik). A Bizottság a Közösség képviseletében részt vehet továbbá az ügynökség projektjeiben és programjaiban. Az ügynökséget létrehozó tanácsi közös akció arra is súlyt helyezett, hogy épüljenek ki a megfelelő adminisztratív és munkakapcsolatok a Bizottság és az EDA között az egymás tevékenységét is érintő területeken. Tekintve, hogy biztonsági kutatások és védelmi kutatások között meglehetősen nagyok lehetnek az átfedések, valóban kívánatos lehet a Bizottság és az EDA közötti szorosabb együttműködés, amely mindenképpen csökkentené a felesleges kiadásokat és duplikációkat. A közös akció arról is rendelkezett, hogy ad hoc alapon, a Bizottság és az EDA közötti kölcsönös megállapodás révén lehetőség legyen az EU általános költségvetéséből az EDA működéséhez történő hozzájárulásra.

## **5. Együttműködés más fontos szereplőkkel**

Az ügynökség által a védelmi kutatások, a DTIB vagy más témák kapcsán rendszeresen szervezett konferenciák fórumot teremtenek a védelem területén érintett szereplők számára, elősegítve új kezdeményezések, új megközelítések eredményesebb kidolgozását.

## 6. Az elmúlt két és fél év legfontosabb eredményei

### 6.1. A katonai közbeszerzési kódex

Új korszak kezdődött az európai védelmi piac számára 2006. július elsején, amikor életbe lépett az Európai Védelmi Ügynökség által elkészített, az uniós védelmi miniszterek által 2005 novemberében megszavazott szabálykódex, amelyet az EU akkor 25 tagállamból 22 elfogadott (Magyarország és Spanyolország akkor a kimaradás mellett döntött, Dánia pedig, mint már korábban volt róla szó, nem vesz részt az EU védelmi együttműködésében). A kódex nem kötelező erejű, inkább az alapelveket rögzíti. Az új szabályozás értelmében az 1 millió eurónál nagyobb értékű beszerzésekre a résztvevő 22 tagállamból bárki pályázhat. A kódex arról is rendelkezik, milyen objektív szempontok alapján kell győztest hirdetni a tenderek során.

Miért is annyira jelentős e változás? Bár az Európai Unióban az egyenlő versenyfeltételek biztosítása alapszabálynak tekinthető, védelmi kérdésekben a tagállamoknak az EK-Szerződés 296. cikke értelmében lehetőségük volt arra, hogy nemzetbiztonsági okokra hivatkozva felmentést kapjanak a piacnyitásra kötelező uniós szabályok alól. A tagállamok rendszerint éltek is e lehetőséggel, és a katonai beszerzéseket szinte mindig saját beszállítóiknak adták. Szakértők szerint így az új katonai felszerelésekre fordított pénzek számottevő részét az uniós szabadpiaci szabályok megkerülésével költötték el.

A beszerzési kódex célja, hogy segítse a versenyt és ezáltal az új fegyverek árának csökkentését, mérsékelve a kato-

nai beszerzések költségét és könnyítve a nemzeti költségvetésekre nehezedő nyomást. Az új rezsim egyúttal hozzájárulhat nagyobb, versenyképesebb cégek kialakulásához, és ezzel a jelenleg még meglehetősen fragmentált európai hadiipar átszerveződéséhez. A mostani helyzetet egyébként jól jellemzi, hogy a világ tíz legnagyobb hadiipari vállalata közül hét amerikai. Ezek közül a négy legnagyobb, a Lockheed, a Boeing, a Northrop Grumman és a Raytheon 2004-es forgalma 105,4 milliárd dollár volt, míg a négy legnagyobb európaiénak ennek kevesebb, mint fele. Az is igaz, az EU-tagországok összességében is az amerikai katonai költségvetésnek kevesebb, mint a felét költik védelmi célokra<sup>3</sup>. Javier Solana, az ügynökség vezetője, a Tanács főtitkára és magas rangú külpolitikai főképviseleje így fogalmazott a kódex tavaly nyári életbelépésekor:

„Az eredmény kiemelkedő, hiszen az európai országok először történelmük során kötelezték magukat, hogy attól vegyék a katonai eszközöket, aki a legjobb ajánlatot adja, nem csak saját maguktól.”

Az uniós tagállamok tehát ráébredtek arra, nem engedhetik meg magunknak, hogy önállóan folytassák a fegyverkezési üzletet: a versenyképes védelmi ipar és a kapacitások megőrzése érdekében muszáj együttműködni.

A kódex nem kötelező erejű szerződés, inkább arról van szó, hogy az azt elfogadó országok egyfajta privilegizált klubot alkotnak, ahonnan kizárhatják azokat, akik nem tartják be az elfogadott játékszabályokat. Így sem volt mindenki maradéktalanul elégedett: voltak, akik úgy érezték, a szabad verseny jelszavával az EU inkább az uniós hadsereg létrehozását

3 Az adatok a Honvédelmi Minisztérium honlapjáról származnak.

próbálja elősegíteni. Annyiban persze igazuk lehet, hogy a nagyobb versenyt ösztönző intézkedések mögött lehet stratégiai megfontolás is: olyan erős és egységes európai védelmi piac létrehozása, amely világviszonylatban is megállja a helyét.

Magyarország a szabályozás elindulásakor még nem kívánt részt venni az új rendszerben, azonban csaknem egy év elteltével felülvizsgálta korábbi álláspontját. Így Szekeres Imre honvédelmi miniszter 2007. május 14-én, az Európai Védelmi Ügynökség miniszteri szintű ülésén bejelentette, 2007. július elsejétől Magyarország is csatlakozik a katonai beszerzések uniós piacának szabályozásához. A miniszter akkor elmondta, a kormány azért vizsgálta felül egy évvel ezelőtti véleményét, hogy a jövőben magyar vállalatok és vállalkozások is indulhassanak más tagállamok közbeszerzési pályázatain. Ez annál is inkább így lehet, mivel az eltelt egy évben a szabálykódex új elemmel is bővült: keretei között a nagy ipari cégek ajánlatokat tehetnek a potenciális alvállalkozóknak – jórészt kis- és középvállalkozásoknak –, ami a magyar cégek számára is nagy vonzerőt képviselhet.

## **6.2. A versenyképes európai védelmi technológiai és ipari bázis (DTIB) létrehozására irányuló törekvések**

Ugyancsak a védelmi miniszterek 2007. május 14-i ülésén fogadták el az integrált és versenyképes európai védelmi technológiai és ipari bázis létrehozásának stratégiáját, amely fontos szerepet játszik az ESDP megvalósításában. A stratégia célja, hogy a közös védelmi beszerzési igények összehangolásával az európai védelmi ipart a jövő valószínűsíthető szükségleteire alapozza, és alkalmassá tegye a legmodernebb technológiák gyors alkalmazására. A

stratégia azt is megállapítja, hogy a DTIB jelenlegi eredményei jórészt múltbeli fejlesztéseknek köszönhetőek, míg az elmúlt évtizedben csökkentek az ez irányú európai befektetések. A globális verseny ugyanakkor fokozódott, nem csupán az USA, hanem az ázsiai országok előretörése révén is. Ezért is vált egyértelművé, hogy egy megfelelő védelmi technológiai és ipari bázis többé nem tartható fenn pusztán nemzeti alapon: a jelenleginél erősebb koordinációra, nagyobb mértékű specializációra van szükség az ellátási lánc minden szintjén. A DTIB-nek ugyancsak integrálódnia kell a szélesebb értelemben vett, nem védelmi célokat szolgáló technológiai és ipari bázissal is, csökkentve ezáltal a függést más, Európán kívüli tényezőktől. Mindehhez a prioritások tisztázásán, az igények összehangolásán, a beruházások növelésén, az ellátás biztonságának biztosításán és a verseny fokozásán keresztül vezethet az út. Ezek megvalósítása gazdasági előnyökkel is járhat, hiszen a megvalósuló beruházások új munkahelyeket és exportlehetőségeket is teremthetnek.

Mivel azonban más iparágakkal szemben a védelmi ipar alapvetően a kormányoktól (mint szabályozást alkotó tényezőktől, de úgy is, mint vásárlóktól és befektetőktől) függ, ezért a kormányoknak kulcsszerepük van a DTIB erősítésében.

## **7. Összegzés**

Sokszor elhangzott már, hogy az EDA létrehozása fontos, minőségi előrelépés volt az ESDP megvalósításában. Az Európai Unió így már birtokában van a szükséges eszközöknek ahhoz, hogy nemzetközi válságok esetén politikailag és katonailag egyaránt aktívan legyen ké-

pes közbelépni: megvannak a megfelelő politikai, katonai, stratégiai és műveleti struktúrák; a megfelelően bevethető erők (lásd 2003-as Headline Goal és az ún. európai harccsoport) és az EDA.

Az Európai Védelmi Ügynökség jövője, eredményessége jórészt attól függ, mennyire lesz képes konkrét eredménye-

ket elérni viszonylag alacsony költségvetéssel. Ahhoz, hogy hatékony lehessen, folyamatosan proaktívnak kell lennie, felmérve és előre jelezve a tagállamok szükségleteit és az új kihívások okozta feladatok következtében jelentkező igényeket.

**GYÖRKÖS MARIANNA**

### **Felhasznált irodalom**

- Yves Pozzo di Borgo: The European Defence Agency two years on, NYEU PKGY Technológiai és Úrkutatási Bizottság, 2007. május  
Doug Henderson: European land forces in external operation: personnel and funding, NYEU PKGY Védelmi Bizottság, 2007. május  
COUNCIL JOINT ACTION 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency  
Eszes Boldizsár: Európa biztonsága és a védelmi ipar, Magyar Honvéd, 2007/22  
Dr. Kasza Zoltán: Együttműködés az Európai Védelmi Ügynökséggel, Katonai logisztika 2006/1

### **Internetes hivatkozások**

- [www.eda.europa.eu](http://www.eda.europa.eu)  
[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)  
[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)  
[www.honvedelem.hu](http://www.honvedelem.hu)  
[www.assemblee-ueo.org](http://www.assemblee-ueo.org)  
[www.bruxinfo.hu](http://www.bruxinfo.hu)

## KÖZPONTI STATISZTIKAI HIVATAL

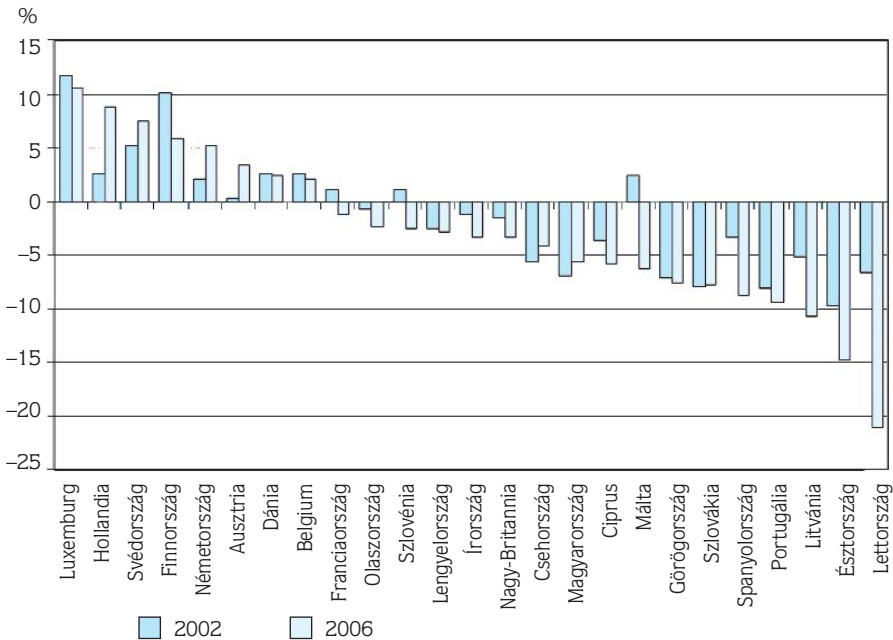
## Folyó fizetési mérleg az Európai Unióban, 2002–2006

### 1. A folyó fizetési mérleg egyenlege

Az Európai Unió 25 tagországának összesített folyó fizetési mérlege<sup>1</sup> a 2000–2001-es deficit után 2002-től emelkedő szufficitre váltott, ami 2005-ben ismét deficitbe fordult, és 2006-ban a hiány tovább nőtt. Aránya a GDP-hez viszonyítva 2002–2005-ben nem érte el a  $\pm 0,1\%$ -ot, 2006-ban 0,5%-os volt. E mögött azonban az egyes tagországokat tekintve jelentős szóródás figyelhető meg. Az EU-15 tagországaiból nyolcnak a folyó fizetési

mérlege a 2002–2006 közötti időszak minden évében többletet mutatott, hatban mindig deficitet, Franciaország pedig 2004-től vált deficitessé. A 2004-ben újonnan csatlakozott 10 ország folyó fizetési mérlege a vizsgált időszakban deficit volt, kivételt képez ez alól Málta és Szlovénia 2002. évi szufficitje.

A 2005. évi adatok alapján az Amerikai Egyesült Államokban a folyó fizetési mérleg egyenlege 6,4%-os GDP-arányos deficitet, Japánban 3,6%-os szufficitet mutatott.



1. ábra. A folyó fizetési mérleg egyenlege a GDP %-ában

1 Görögország 2006. évi adatai még nem állnak rendelkezésre. Az elemzés során a 2006. évi adatok helyett a 2005. évi adatok szerepelnek.

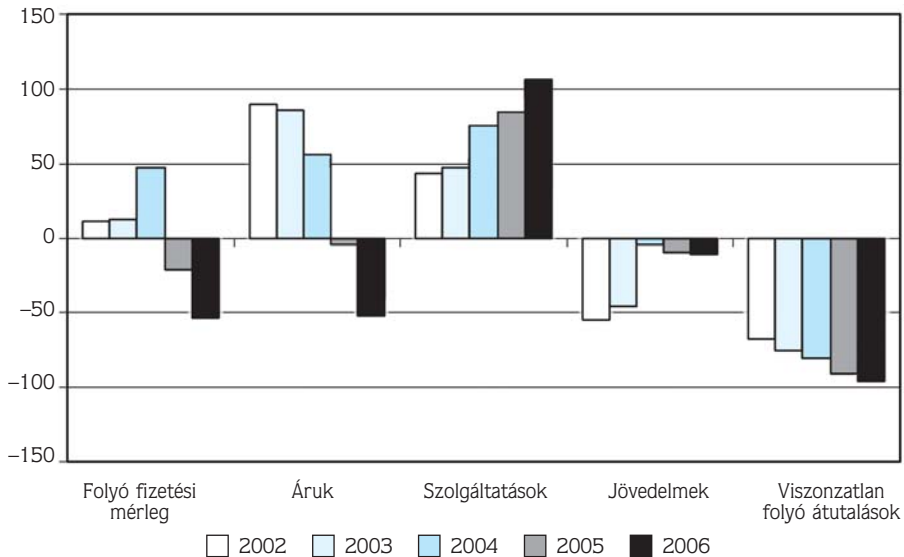
A tagállamok közül Luxemburg GDP-arányos szufficitje volt valamennyi vizsgált évben a legmagasabb, míg a deficit-maximumot 2002–2003-ban Észtországban, 2004–2006-ban pedig Lettországra regisztrálták. A két szélsőérték közötti különbség a 2003. évi mérséklődés után évről évre emelkedett. A balti államok nagyarányú folyó fizetési mérleg hiányának kialakulásában meghatározó szerepe volt az áruforgalom behozatali többletének emelkedése mellett a közvetlen tőkebefektetésekhez kapcsolódó nettó jövedelemkiáramlás növekedésének is.

Az EU-25 egészét tekintve a folyó fizetési mérleg egyenlegének alakulásában az egyes főbb összetevők szerepe a 2002–2006-os években eltérő volt. A szolgáltatások növekvő bevételi, és a viszonzatlan folyó átutalások – szintén növekvő – kiadási többlete szinte kiegyenlítette egymást. A jövedelmek mérsékelt kiadási többlete mellett az áruforgalom

csökkenő bevételi, majd 2005-től kiadási többlete befolyásolta legjelentősebb mértékben az egyenleg alakulását. Az EU-15 és a 10 újonnan csatlakozó országot külön csoportként vizsgálva, az előbbinél árnyaltabb kép alakul ki. Az EU-15 esetében az áruforgalom aktívuma csak 2006-ban fordult passzívumba, míg a csatlakozó országokban mindvégig az importtöbblet volt a meghatározó. A szolgáltatások mindkét országcsoportban bevételi többletet mutattak. A jövedelmek nettó kiáramlását az EU-15-ben 2004-től nettó beáramlás váltotta fel, ugyanakkor az EU-10-et egyre emelkedő nettó kiáramlás jellemezte. A viszonzatlan folyó átutalások vonatkozásában a két országcsoport egymással ellentétes irányban mozgott, az EU-15 egyre növekvő passzívumot, az EU-10 ugyancsak növekvő, de aktívumot ért el.

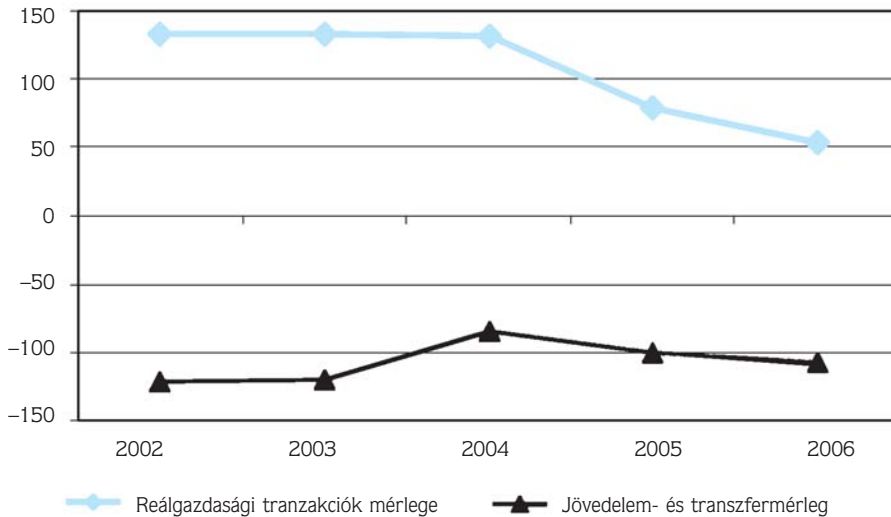
Az EU-25 folyó fizetési mérlegének egyenlege összességében a reálgazdasági

Milliárd euró



2. ábra. A folyó fizetési mérleg és főbb összetevői

Milliárd euró



3. ábra. A folyó fizetési mérleg összevont főcsoportjai

tranzakciók mérlegének aktív, valamint a jövedelem- és transzfermérleg passzív egyenlegének eredőjeként alakult ki.

## 2. Reálgazdasági tranzakciók mérlege

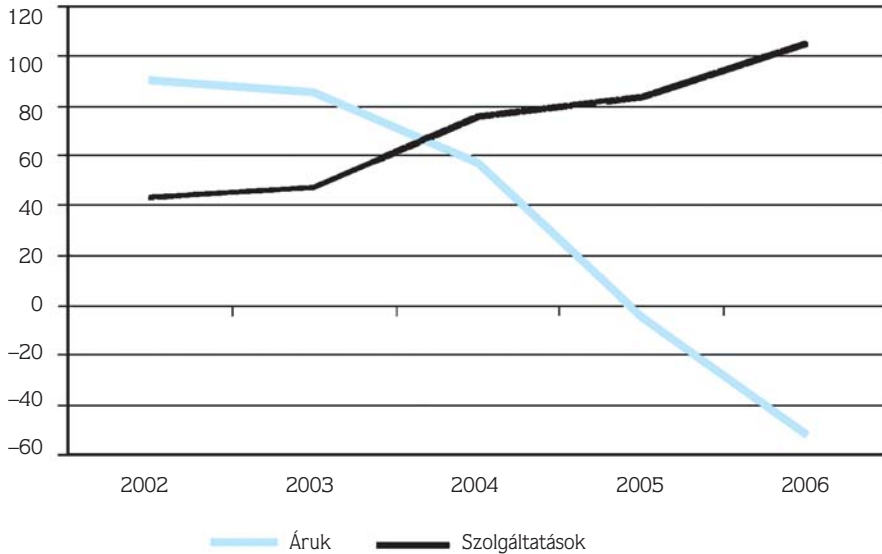
A reálgazdasági tranzakciók mérlegén belül az áruforgalom és a szolgáltatások 2002-től egymással ellentétes irányban mozdultak el. Az áruforgalom egyenlegének – a világgazdasági konjunktúraváltozással is összefüggő – romlását csak részben tudta ellensúlyozni a szolgáltatások aktívumának emelkedése.

### 2.1. Áruk

Az áruforgalomban az *export* 2002 és 2006 között 32%-kal, 2,7 billió euróról 3,5 billióra emelkedett. Ezen belül 2003-ban lényegében stagnált, 2004–2005-ben évi 8% körüli mértékben, majd

2006-ban 12%-ot meghaladón emelkedett. A teljes export kétharmada öt országból (Németország, Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország és Hollandia) származott. 2002-hez képest részesedésük 2006-ra kismértékben csökkent. Ezen országok közül Németország és Hollandia részesedése a 2002. évi szinthez képest emelkedett, 2006-ban 26, illetve 9%-ot képviselt. Az említett másik három országban kismértékű visszaesés volt tapasztalható. Az export szerényebb hányadát adó többi ország közül Ausztria és Svédország, valamint a 2004-ben csatlakozott 10 ország közül nyolcnak a részesedése emelkedett, Ciprusé lényegében stagnált. A többi tagországban az arány mérséklődött. Mindezek hatására az EU-15 részesedése a teljes exportból a 2002. évi 94%-ról 2006-ban 91%-ra mérséklődött, az EU-10 országé ugyanilyen mértékben emelkedett, 2006-ban 9%-ot tett ki. Ez utóbbinak háromnegyede Lengyelországból,

Milliárd euró



4. ábra. A reálgazdasági tranzakciók mérlegének összetevői

Csehországból és Magyarországról származott.

Az áruforgalomban az *import*, a vizsgált időszakban az exportnál gyorsabb ütemben, 39%-kal, 2,6 billió euróról 3,5 billió fölé emelkedett. 2003-ban az exporthoz hasonlóan, az import is stagnált, 2004–2005-ben évi 10%-ot meghaladóan, 2006-ban közel 14%-kal bővült. A teljes behozatalból – a kivételnél már említett – öt ország részesedése 2002-ben megközelítette a 65%-ot, ami 2006-ban 1,3 százalékponttal szerényebb mértékű volt. Az öt ország közül Németország importrészesedése emelkedett, 2006-ban 21% volt, a másik négy tagállamé mérséklődött. A behozatal, átlagot meghaladó – 40% fölötti – növekedése következtében a régebbi uniós országok közül még Ausztria, Finnország, Spanyolország, Svédország részesedése emelkedett. Az újonnan csatlakozó 10 ország importnövekedési üteme átlagosan 1,7-

szeres volt. Ezen belül 2-szerest meghaladó mértéket ért el Lettországból, Szlovákiából és Észtországból. Az EU-15 részesedése a teljes importból a 2002. évi 93%-ról 2006-ban 91%-ra mérséklődött, a többi országé pedig emelkedett. Ez utóbbiak héttizedét Lengyelország, Csehország és Magyarország behozatala tette ki.

Az áruforgalom *egyenlege* az export és az import eltérő ütemű bővülése következtében a 2002. évi 90 milliárd eurós kiviteli többletből fokozatosan mérséklődve 2005-ben behozatali többletté vált. A deficit 2006-ban tovább emelkedve meghaladta az 50 milliárd eurót. Ez a tendencia a tagországok meghatározó hányadát érintette, olyan formán, hogy aktívumuk csökkent, vagy a passzívumuk emelkedett, illetve az aktívumuk passzívumba fordult. Csak öt tagországban alakult ki 2006-ban kedvezőbb egyenleg, mint 2002-ben. Né-

metország és Hollandia növelte kiviteli többletét, Csehország passzívuma 2005-től aktívumba fordult, Lengyelország és Magyarország pedig mérsékelte passzívumát. 2006-ban a legjelentősebb kiviteli többlet, 157 milliárd euróval Németországban keletkezett, ezt követte Hollandia, Írország és Svédország. A behozatali többlet a legmagasabb Nagy-Britanniában volt, 123 milliárd euró, a következő Spanyolország 80 milliárd, Franciaország 25 milliárd és Portugália 17 milliárd euróval. Az újonnan csatlakozott országok közül 2006-ban az áruforgalom hiánya a legmagasabb Lengyelországban (5,3 milliárd euró), a legalacsonyabb Magyarországon (0,4 milliárd euró) volt.

## 2.2. Szolgáltatások

A *szolgáltatások* bevételei a vizsgált időszakban 28%-kal, 797 milliárd euróval 1 billió fölé emelkedtek. Ausztria kivételével, ahol 2002-höz képest 4%-os mérséklődés következett be, valamilyen tagországban nőttek a bevételek, bár mértékük rendkívül széles skálán – Franciaország 1%-a és Luxemburg 90%-a között – mozgott. 2006-ban a szolgáltatási bevételek négytizedét három ország, Nagy-Britannia, Németország és Franciaország realizálta. További két országgal – Spanyolország és Olaszország – együtt ez az arány megközelítette a 60%-ot.

A szolgáltatási kiadások növekedése a bevételekénel mérsékeltebb, 22%-ot megközelítő volt, összegét tekintve a 2002. évi 754 milliárd euróval 2006-ra 917 milliárdra emelkedett. A bevételekhez hasonlóan a kiadások is csak Ausztriában mérséklődtek (30%-kal). A többi tagországban a kiadások növekedési üte-

me Hollandia 4%-os és Lettország 114%-os értéke között mozgott. 2006-ban a szolgáltatási kiadások több mint fele négy országban – Németország, Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország – koncentrálódott. Az előzőek hatására a szolgáltatások aktívuma a 2002. évi 43 milliárd euróról 2006-ra 106 milliárdra nőtt. Németország, Írország és Olaszország kivételével valamennyi tagországban aktívum alakult ki.

A szolgáltatási bevételek és kiadások mintegy negyede az idegenforgalomból, ötöde a szállítási szolgáltatásokból, míg több mint fele az – előbbi kettőn kívüli – egyéb szolgáltatásokból származott. Az idegenforgalom részesedése mind a bevételek, mind pedig a kiadások vonatkozásában mérséklődő, a szállítási szolgáltatásoké emelkedő, az egyéb szolgáltatásoké stagnáló, illetve mérséklődő az összes szolgáltatáson belül. A szolgáltatás egyenlegéhez való hozzájárulásukat tekintve összességében meghatározó szerepe – az idegenforgalom és szállítási szolgáltatáson kívüli – egyéb szolgáltatásoknak van, természetesen országonként jelentős különbségek mellett.

Az *idegenforgalomból* származó bevételek és kiadások 2002-ben összességében egyensúlyban voltak. 2003-tól növekvő hiány jellemezte, majd 2006-ban ismét aktívum keletkezett, bár összegét tekintve sem a bevételi, sem a kiadási többlet nem gyakorolt lényeges hatást a szolgáltatások egyenlegére. 2006-ban a bevételi többlet alig haladta meg a 3 milliárd eurót. Az egyes tagországokat tekintve azonban az idegenforgalom egyenlegének a folyó fizetési mérleg egyenlegére gyakorolt hatása jelentős. A vizsgált öt évben aktívum jellemezte Ausztria, Franciaország, Görögország,

Luxemburg, Olaszország, Portugália, Spanyolország, valamint – Lettország kivételével – az újonnan csatlakozott országok idegenforgalmi mérlegét, a többi kilenc országét pedig passzívum. A legjelentősebb összegű aktívumot (27 milliárd euró) Spanyolországban, míg a legnagyobb passzívumot (34 milliárd euró) Németországban és Nagy-Britanniában (23 milliárd euró) regisztrálták 2006-ban. Az idegenforgalmi bevételek négytizede három országban (Spanyolország, Franciaország, Olaszország), a kiadásoknak pedig több mint fele szintén három országban (Németország, Nagy-Britannia, Franciaország) koncentrált.

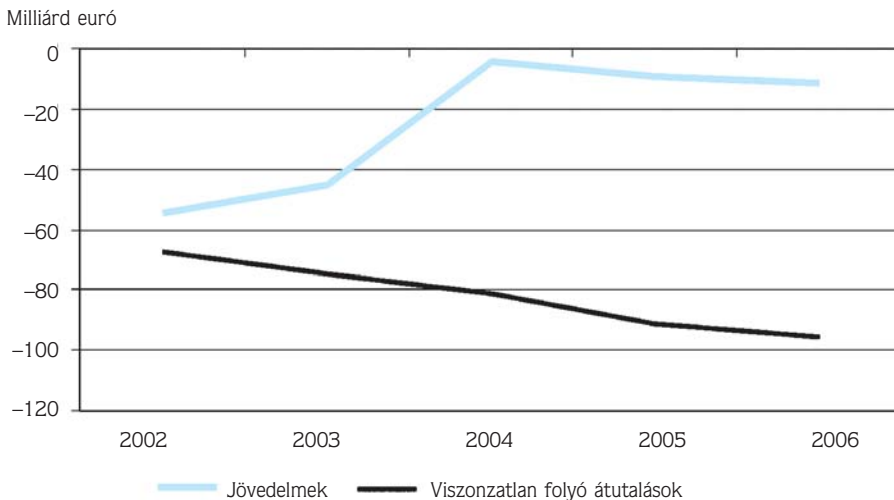
A *szállítási szolgáltatások* bevételei és kiadásai is közel 40%-kal emelkedtek, összegük 2006-ban meghaladta a 220, illetve 212 milliárd eurót. A bevételek több mint fele öt országban (Németország, Dánia, Nagy-Britannia, Franciaország, Hollandia) koncentrált, a kiadások több mint hattizede pedig Németországban, Nagy-Britanniában, Franciaországban, Dániában és Olaszországban.

Az aktív egyenleg a tagországok összességében 10 milliárd eurót tett ki 2006-ban. A nagy forgalmat lebonyolító országok többségében passzív egyenleg volt a jellemző.

Az *egyéb szolgáltatások* bevételei lényegesen gyorsabban nőttek, mint a kiadásai, így az ebből származó aktívum 2002-höz képest 2006-ra megduplázódott. Az egyéb szolgáltatások esetében Nagy-Britannia szerepe jelentős, mind a bevételek, mind pedig a kiadások esetében, de különösen meghatározó az egyenleg vonatkozásában. 2006-ban az e tételen keletkezett aktívum háromnegyede (71 milliárd euró) ebből az országból származott. A korábbi években még ennél is magasabb arányok alakultak ki.

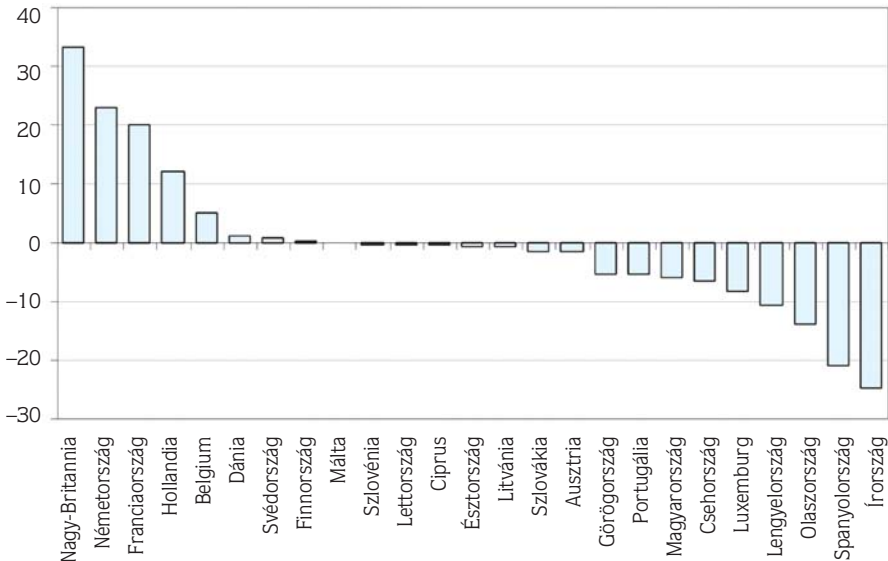
### 3. Jövedelem- és transzfermérleg

A jövedelem- és transzfermérleg mindkét összetevőjének a vizsgált időszakban passzív egyenlege volt. A jövedelmeké 2004-ig csökkenő, majd enyhén emelke-



5. ábra. A jövedelem- és transzfermérleg összetevői

Milliárd euró



6. ábra. A jövedelemmérleg egyenlege

dő, a viszonzatlan folyó átutalásoké pedig folyamatosan növekvő tendenciát mutatott.

### 3.1. Jövedelmek

A munka- és tőkebefektetésekből származó jövedelmek bevételei a 2002. évi 0,6 billió euróról 2006-ra 1,2 billióra, a kiadások ugyanezen időszakban 0,7 billióról 1,2 billióra nőttek. A 2004-ben csatlakozott országok jövedelemből származó bevételei és kiadásai az EU-25 átlagánál gyorsabban, 2,1, illetve 2,3-szeresükre emelkedtek, részesedésük azonban a bevételekből 2%, a kiadásokból pedig 4% alatti mértéket ért el 2006-ban. 2002-ben és 2006-ban is a bevételek közel háromötöde, a kiadások fele Nagy-Britanniában, Németországban és Franciaországban koncentrálódott. Az EU-25 passzív jövedelmi egyenlege 2004-ig mérséklődött, majd enyhén emelkedett, 2006-ban

11 milliárd euró volt. Ezen belül az EU-15 2004-től aktívumot mutatott, amit mérsékelte az EU-10 növekvő passzívuma. Ebben jelentős szerepe volt az ezen országokban számottevően megnövekedett közvetlen külföldi tőkebefektetésekhez kapcsolódó jövedelemkiáramlásnak, továbbá egyes országokban a növekvő behozatali többlet finanszírozásához szükséges források kamatterheinek is. Az EU-15 esetében 2006-ban a már említett, legnagyobb forgalmat lebonyolító három országnak jelentős, 76 milliárdot meghaladó aktívuma volt, míg Írországban, Spanyolországban és Olaszországban együttesen mintegy 60 milliárd eurós passzívum keletkezett. Az újonnan csatlakozó országok nettó jövedelemkiáramlásának 85%-a Lengyelországot, Csehországot és Magyarországot érintette.

A jövedelmeken belül a munkából származóké kis hányadot képviselt és aktív egyenleget mutatott, míg a meghatá-

rozó részt jelentő tőkejövödelmeké passzívumot. Ez utóbbin belül azonban az egyes összetevőket tekintve ennél árnyaltabb kép alakult ki.

*Az egy évnél rövidebb ideig foglalkoztatottak munkabéréből* évente eltérő összegű, 3–7 milliárd euró között ingadozó, 2006-ban 4,1 milliárdot meghaladó aktívuma származott az Unió tagországaiban. Jelentős volt az ebből származó bevételi többlet Franciaországban és Belgiumban, a kiadási többlet pedig Luxemburgban, Németországban és Csehországban.

A befektetésekhez kapcsolódó jövedelmek nettó kiáramlása 2002-től – kisebb ingadozással – mérséklődő tendenciát mutatott. Ez egyrészt a közvetlen tőkebefektetésekhez kapcsolódó jövedelmek növekvő nettó beáramlásának, másrészt a portfólióbefektetések kissé mérséklődő, valamint az egyéb befektetések emelkedő nettó jövedelem-kiáramlásának eredményeként alakult ki.

*A közvetlen tőkebefektetésekből* származó nettó jövedelmek a 2002. évi 20 milliárdot meghaladó összegről 2006-ra 72 milliárd euró fölé emelkedtek. Ez utóbbi az EU-15 97 milliárd eurós aktívumának és az EU-10 25 milliárdos passzívumának egyenlegeként alakult ki. Ezen belül a nettó jövedelem-beáramlás Nagy-Britanniában megközelítette a 64 milliárd eurót, Hollandiában meghaladta a 27, és Franciaországban a 18 milliárdot. Az e címen történő nettó kiáramlás Írországon mintegy 24 milliárd eurót, Lengyelországban 9, Csehországban 6, Magyarországon 4 és Belgiumban 3 milliárdot meghaladó összeget tett ki.

*A portfólióbefektetésekhez* kapcsolódó nettó jövedelemkiáramlás évi 40–50 milliárd euróval terhelte az Unió folyó fizetési mérlegét. 2006-ban az EU-15 – néhány

tagország (Belgium Luxemburg, Írorszag) kivételével – e tételen jellemzően passzívumot regisztrált. A nettó kiadási többlet Spanyolországban volt a legjelentősebb, mintegy 17 milliárd euró, ezt követte 8,5, illetve 8,4 milliárddal Hollandia és Németország. Az újonnan csatlakozó országok közül Lengyelország és Magyarország kivételével 2006-ban aktívum keletkezett.

*Az egyéb befektetésekhez* kapcsolódó jövedelmek nettó kiáramlása évi 25–45 milliárd euró volt. Néhány ország kivételével az e címen történő kiadások meghaladták a bevételeket, a legnagyobb mértékben, 2006-ban Nagy-Britanniában, 30 milliárd euróval, Olaszországban és Spanyolországban pedig 8 milliárddal. Ugyanakkor jelentős, 23 milliárd eurós aktívum származott belőle Németországban. A bevételi többletet felmutató többi ország – Luxemburg, Csehország, Lengyelország, Ciprus, Dánia – együttesen nem érte el a 3 milliárd eurót.

### 3.2. Viszonyatlan folyó átutalások

A viszonyatlan folyó átutalások deficitje a tagországok összességében évről évre növekvő, 2006-ban megközelítette a 100 milliárd eurót. Ezen belül az EU-15 országait tekintve folyamatosan aktív egyenleg keletkezett Görögországban és Portugáliában, 2005-ig Írországon, valamint 2002-ig Spanyolországban, míg a többi országé passzívumot mutatott. Ezek közül összegét tekintve a legmagasabb Németországban, ezt követte Franciaország és Nagy-Britannia. Az EU-10 tagországaiban összességében az aktív egyenleg volt a jellemző, bár 2004-től Szlovéniában, 2006-ban pedig Csehországban és Szlovákiában is passzívum alakult ki. Az EU-25 tekintetében a kiadási többlet négyötöd körüli hányada az

államháztartási szektorhoz kapcsolódott. E tételen számolják el az EU költségvetéséhez történő hozzájárulásokat is.

#### 4. Tőkemérleg

A tőkemérleg az EU-25 egészében évenként változó nagyságú aktívumot mutatott, ami 2006-ban meghaladta a 11 milliárd eurót. Jelentős összegű volt a többlet Spanyolországban, Olaszországban, Görögországban és Lengyelországban. Passzívum jelentkezett Svédországban és Hollandiában, bár összege az előzőeknél szerényebb volt.

A folyó fizetési mérleg és a tőkemérleg együttes egyenlege mutatja az adott ország külfölddel szembeni finanszírozó képességét, illetve finanszírozási igényét. Ez a mutató az EU-25 összességében finanszírozási igényt jelentett, 2006-ban mintegy 42 milliárd euró értékben. Ezen belül a régebbi tagországok közül hét és valamennyi újonnan csatlakozott ország a külfölddel szemben finanszírozási igényt mutatott, míg nyolc ország a külfölddel szemben finanszírozási képességgel jelentkezett. Ez utóbbiak együttes összege megközelítette a 215 milliárd eurót. Ennek 85%-át három ország – Németország, Hollandia, Svédország – aktívuma tette ki. A külfölddel szembeni finanszírozási igény a legnagyobb, 79 milliárd euró Spanyolországban volt, ezt követte Nagy-Britannia 63 milliárd és Olaszország 34 milliárd euróval.

#### 5. Pénzügyi mérleg

A pénzügyi mérleg alapján állapítható meg, hogy egy adott ország nettó finanszírozási képessége milyen pénzügyi esz-

közök változásában testesül meg, illetve nettó finanszírozási igényét mely pénzügyi eszközök (közvetlen tőke, portfólió, illetve egyéb befektetések) finanszírozzák. Ennek következtében a pénzügyi mérleg országonként és évenként is nagymértékű ingadozást mutat, mind összegében, mind pedig a finanszírozó instrumentumokat tekintve. Az összesített pénzügyi mérlegek alapján az EU-25 2005-ig nettó forráskihelyező, 2006-ban forrásbevonó pozícióban volt. Ez egyrészt a közvetlen tőke- és az egyéb befektetések nettó forráskihelyezésének, másrészt a portfólióbefektetések nettó forrásbevonásának, valamint a tartalékok változásának egyenlegeként alakult ki.

Az adott ország szempontjából *külföldre irányuló közvetlen tőkebefektetéseken* belül a meghatározó hányad, mintegy kétharmad részvénytőke-befektetések formájában valósult meg. Emelkedő súlyú (2006-ban mintegy egynegyed) a visszaforgatott tőke, és szerényebb részesedésű az egyéb tőke (az anya- és leányvállalatok közötti, alaptőkéktől független hitelek, valamint a vállalatcsoporton belüli elszámoló központtal szembeni pénzmozgások). 2006-ban jelentős közvetlen tőkebefektetés áramlott külföldre Franciaországból, Spanyolországból, Luxemburgból, Nagy-Britanniából és Németországból és az újonnan csatlakozott országok közül Magyarországról és Lengyelországból.

Az Unió országaiban, mint *fogadó országban megjelenő közvetlen tőkebefektetések* közül mérséklődő hányadot képviselnek a részvénytőke-befektetések, ugyanakkor emelkedő a visszaforgatott tőke aránya, míg az egyéb tőkée számottevően ingadozó az egyes éveket tekintve. 2006-ban a beérkező közvetlen tőkebefektetések összege Nagy-Britanniá-

ban volt a legmagasabb, ezt követte Luxemburg, Franciaország és Belgium. Az EU-10 tagországok közül Lengyelországba és Magyarországra érkezett számottevő közvetlen tőkebefektetés.

A portfólió- és az egyéb tőkebefektetések országoként és az egyes éveket tekintve is rendkívül nagy ingadozást mutatnak annak függvényében, hogy hogyan alakult az adott ország finanszírozási igénye, illetve finanszírozási képessége, továbbá hogyan alakult a közvetlen tőkebefektetések egyenlege.

## 6. A folyó fizetési mérleg alakulása extra EU-25

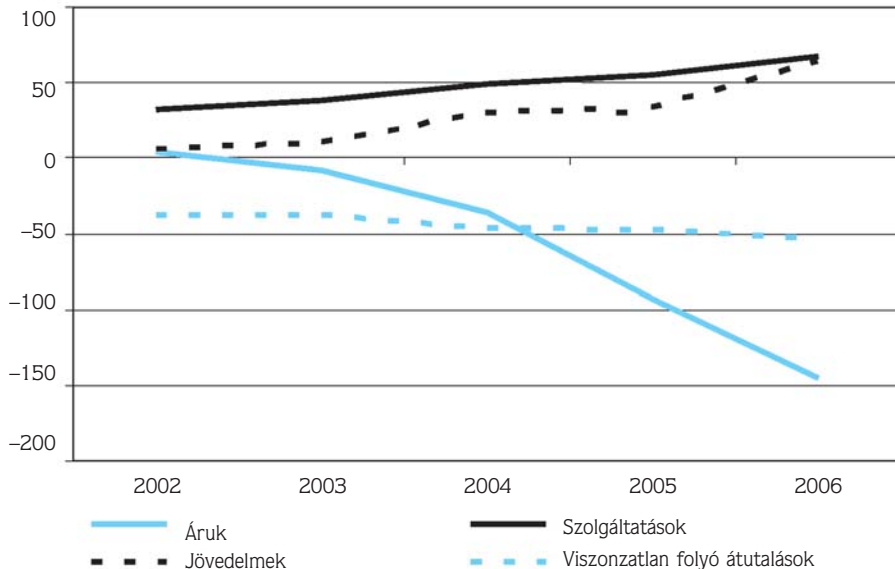
Az Európai Unió tagországain kívüli (extra EU-25) forgalom egynegyede az Amerikai Egyesült Államokhoz, további egynegyede négy országhoz (Svájc, Kína,

Oroszország és Japán) kapcsolódott. Az Egyesült Államok és Svájc viszonylatában mintegy 114, illetve 13 milliárd eurós bevételi, Kína, Oroszország és Japán tekintetében 117, 48, illetve 26 milliárd eurós kiadási többlet keletkezett.

2006-ban az EU-25 áruforgalmából a bevételek egyharmadát, a kiadások 38%-át az Unió tagállamain kívüli forgalom tette ki. A behozatali többlet ebben a relációban 146 milliárd eurót jelentett. Közel 120 milliárd eurós passzívum származott a Kínával, és mintegy 60 milliárdos az Oroszországgal folytatott kereskedelemről, ugyanakkor az Amerikai Egyesült Államok viszonylatában 90 milliárdos aktívum alakult ki.

A szolgáltatások esetében az Unión kívüli forgalom az árukénál magasabb arányú volt, a bevételek 44%-a, a kiadások 42%-a ebből keletkezett. Egyenlegét tekintve az uniós tagországok összesített,

Milliárd euró



7. ábra. Az extra EU-25 folyó fizetési mérlegének főbb összetevői

szolgáltatásokból eredő bevételi többletének mintegy kétharmadát tette ki (67 milliárd euró). Ez utóbbinak a fele három országból – Svájc, Amerikai Egyesült Államok, Japán – származott. A szolgáltatásokon belül a szállításból 15 milliárd eurós aktívum, az idegenforgalomból 13 milliárdos passzívum, míg az ezeken kívüli egyéb szolgáltatásokból 65 milliárdos aktívum keletkezett. Ez utóbbiban meghatározó hányadot (44-44%-ot) képviseltek az egyéb üzleti, valamint a pénzügyi szolgáltatások.

A *jövedelmek* bevételeinek és kiadásainak is jelentős része 43, illetve 38%-a az uniós tagországokon kívüli forgalomból származott. Míg az EU-25 összesített jövedelmi egyenlege passzívumot mutatott, addig az azon kívüli forgalomban 63 milliárd eurós aktívum keletkezett. Ezen belül az Amerikai Egyesült Államokkal, Brazíliával, Kanadával és Hongkonggal bevételi többlet, Svájcjal és Japánnal szemben pedig kiadási többlet alakult ki. Az aktívum 8%-át az egy évnél rövidebb ideig foglalkoztatottak munkabére, a többit a befektetett jövedelmek tették ki.

A *viszonytalan folyó átutalások* 54 milliárd eurós passzív egyenleggel alakították az Unión kívüli folyó fizetési mérleg egyenlegét. Jelentősebb összegű volt a kiadási többlet Kína, India, Brazília és Kanada vonatkozásában.

## 7. Új tagállamok

2007. január 1-jével két új tagállammal, Bulgáriával és Romániával 27 tagúra bővült az Európai Unió. Mindkét tagállamban a folyó fizetési mérleg deficitese, öszszegét és GDP-hez viszonyított arányát tekintve növekvő volt. A mutató értéke 2006-ban Bulgáriában 15,8%-ot, Romániában 10,4%-ot ért el, öszszegszerűen 4, illetve 10 milliárd eurót tett ki.

Bulgáriában alapvetően az áruforgalom behozatali többletének emelkedése állt a deficit növekedésének hátterében, Romániában emellett még a jövedelemkiáramlás emelkedése is hozzájárult a hiány növekedéséhez. Bulgáriában az áruforgalomban keletkezett passzívumot mérsékelte a szolgáltatások, a jövedelmek és a viszonytalan folyó átutalások aktívuma. (A jövedelmek szerény összegű aktívuma abból származott, hogy a tőkejövedelem kiáramlását meghaladó összegű bevételi többlet keletkezett az egy évnél rövidebb ideig foglalkoztatottak munkabéréből.) Romániában csak a viszonytalan folyó átutalások nagy összegű aktívuma mérsékelte az áruforgalom és a jövedelmek növekvő passzívumát, miután a szolgáltatásokból is passzívum, illetve 2006-ban csekély összegű aktívum keletkezett.

**SZABÓ ZSUZSANNA**

### Az adatok forrása

Eurostat, Balance of payments statistics

Eurostat, News release 60/2007

Európai Központi Bank, Éves jelentés, 2006

European Central Bank, Statistics pocket book, April 2007

## Az integráció 50 éve Európában – Magyarország az Európai Unióban Rendezvénysorozat az európai integráció ötvenedik évfordulójának tiszteletére

*A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszéke idén több rendezvényt szervezett az európai integráció ötvenedik és a magyar csatlakozás harmadik évfordulójának megünneplésére. Így előadást tartott Juhász Endre, majd a III. Miskolci EU Vándorkupa elnevezésű perbeszédverseny és „Az integráció Európában – Magyarország az EU-ban” című konferencia került megrendezésre. Az események további apropójául szolgált, hogy a miskolci jogászképzés idén ünnepli alapításának 25. évfordulóját.<sup>1</sup>*

A rendezvénysorozat nyitóállomásaként Juhász Endre, az Európai Közösségek Bíróságának tagja 2007. április 11-én „Az Európai Bíróság és joggyakorlata” címmel tartott előadást, a Bíróság tevékenységét és ítélkezési gyakorlatát mutatva be statisztikai adatok és releváns jogesetek segítségével a joghallgatóknak és a szakmai közönségnek. Kiemelt szerepet kapott előadásában annak hangsúlyozása, hogy az Európai Közösségek Bírósága, az Elsőfokú Bíróság és az EU Közzolgálati Törvényszéke által hozott ítéletek, végzések meghatározó részét képezik a közösségi jognak, maguk is jogforrások.

A bíró úr – egyebek mellett – összevetette az USA legfelsőbb bírósága és a

luxemburgi bíróság hatásköreit, és felhívta a figyelmet arra, hogy a tagállami köteleességszegési eljárás olyan egyedülálló szankciós eszköz a Bíróság kezében, amellyel még a szövetségi államnak minősülő USA legfelsőbb bírósága sem rendelkezik.

A második európai jogi vonatkozású esemény az idén immár harmadik alkalommal meghirdetett *Miskolci EU Vándorkupa* volt, amely hazánk egyetlen magyar nyelvű európai jogi perbeszédversenye, s amely lehetőséget teremtett mind a joghallgatók, mind pedig a fiatal jogászok számára, hogy összemérhessék tudásukat.

A verseny célja az, hogy felhívja a figyelmet a közösségi jog pontos ismeretének a jogász hivatásban betöltött jelentős szerepére, valamint a fiatal jogászok számára új típusú megmérettetési, valamint kiemelkedési lehetőséget teremtsen. A verseny az angol nyelvű European Law Moot Court Competition mintájára kerül megrendezésre; egyfajta szituációs szerepjáték, melynek segítségével a versenyzők betekintést nyerhetnek a közösségi jog gyakorlati alkalmazásának világába. A versenyzők feladata folyamatban lévő ügyeken alapuló és több aktuális közösségi jogi problémát is

<sup>1</sup> A rendezvények támogatói voltak: az Oktatási és Kulturális Minisztérium, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, az Európai Bizottság Magyarországi Képviselete, a Europe Direct Információs Hálózat, a Magyar Ügyvédi Kamara és a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Ügyvédi Kamara.

felvető, kitalált jogeset feldolgozása, és az azzal kapcsolatos írásbeli és szóbeli észrevételek előterjesztése volt. Az idei hipotetikus jogeset tényállása szerint Antinikotinia állam – mint uniós tagállam – azért kezdeményezett P. Morrisszal és Sophie-val szemben büntetőeljárást, mert a nemzeti jogszabályokat megsértve, importengedély nélkül hoztak be dohánytermékeket a tagállamba. A tagállami bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések lényegében arra vonatkoztak, hogy mennyiségi korlátozásnak kell-e tekinteni a dohánytermékek más tagállamból, internetes megrendelésen keresztül történő behozatalához és forgalmazásához kapcsolódó, a természetes és a jogi személyek számára is előírt hatósági engedélyezési rendszert, és ha igen, akkor igazolható-e az emberi élet és egészség védelmére hivatkozva, továbbá alkalmazandók-e az állami kereskedelmi monopóliumra vonatkozó közösségi szabályok.<sup>2</sup> A Bíróság időközben az egyik részkérdést illetően – az alkoholtermékekre vonatkozó svéd szabályozással kapcsolatban – döntést hozott és kimondta, hogy a behozatal magán-személyek számára történő engedélyhez kötése indokolatlan mennyiségi korlátozásnak minősül.<sup>3</sup>

A felek – Antinikotinia és a vádlottak – álláspontjainak képviselője a szakemberekből álló, háromtagú „bírói tanács” előtt történt, ahol a versenyzők bebizonyíthatták kiváló érvelési és meggyőzősi képességüket. A 2007-es verseny bíróságának elnöki posztját Dr. Maczonkai Mihály, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának docense

töltötte be, tagként részt vett Dr. Somssich Réka, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium osztályvezetője, és Dr. Angyal Zoltán, a szervező kar Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanácskének adjunktusa. Pártatlan értékelésük során figyelembe vették az írásbeli beadványokat, illetve azok formai kritériumoknak való megfelelést, a képviselő által előadott és az írásbeli beadványban kifejtett jogi álláspontokat, a bírói testület által feltett kérdésekre való reagálás sikerességét, valamint az ellenérdeklő fél jogi álláspontjára való válaszkésziséget és retorikát.

Az idei kétnapos versenyre összesen hét csapat nevezett: a graduális hallgatók szekciójába a Miskolci Egyetem két csapata („Unity” és „Joghézag”) és a Debreceni Egyetem joghallgatói neveztek. A fiatal jogászok szekciójában az ELTE-ÁJK PhD-hallgatóiból álló „Monopoly”, a PPKE-JÁK európai jogi szakjogászai, a „Miskolci bírósági fogalmazók”, valamint a Nyíregyházi Ügyvédi Kamara ügyvédjelöltjeiből álló csapat vett részt.

A győztes csapat a fiatal jogászok kategóriában a PPKE-JÁK európai jogi szakjogász csapata lett, míg a graduális szekcióban a Debreceni Egyetem joghallgatói. Szereplésükkel a szóbeli döntőn, valamint írásbeli beadványaikkal a verseny legeredményesebb csapatainak minősültek, és hazavihették az értékes könyvnyeremények mellett a győzelmet szimbolizáló kupákat is. A bíráló bizottság a PPKE csapatának a tagállam melletti érvelésében különösen azt az elemet értékelte, hogy a csapat megkérdőjelezte az előzetes döntéshozatali kérelem elfogad-

2 A jogeset letölthető: <http://www.uni-miskolc.hu/~eujog/euperb0704.htm>

3 A C-170/04. sz. Klas Rosengren és társai kontra Rikssáklagaren ügyben 2007. június 5-én hozott ítélet (EBHT-ban még nem tették közzé).

hatóságát, az ügy tisztán belső jogi természetére hivatkozva.

Az európai jogi vonatkozású eseménysorozat harmadik állomásaként 2007. május 25-én került megrendezésre „Az integráció Európában – Magyarország az EU-ban” című konferencia. A nagy érdeklődést kiváltó rendezvényen Szabó Miklós dékán köszöntőjét követően Dr. Lévyiné Dr. Fazekas Judit, a szervező tanszéket vezető egyetemi tanár tartotta meg nyitóelőadását, amelyben a Római Szerződés aláírásának 50. évfordulója apropóján beszélt Magyarország jogharmonizációs kötelezettségéről, illetve annak teljesítéséről. Kérdésként tette fel ugyanakkor, mit is jelent Magyarország számára az Európai Unió tagjának lenni.

A nyitóelőadást követően az Európai Unió elismert szakértői tartottak előadást a közösségi jog egyes aktuális kérdéseiről. A rendezvényen, nagy megtiszteltetésünkre, Marc Jaeger és Czúcz Ottó, az Európai Közösségek Elsőfokú Bíróságának bírái is jelen voltak, akik az Európai Bíróság joggyakorlatáról tartottak előadást.

Szabó Marcel, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Európai jogi és Nemzetközi Közjogi Tanszékének tanszékvezető egyetemi docense „Az Európai Unió és a nemzetközi jogrend magyar szemmel” címmel tartott előadást. Szabó Marcel előlőjáróban kiemelte, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsának a szerepe megváltozóban van, „világ-törvényhozóvá” kezd válni, ugyanis nem csupán egyes válsághelyzetekről rendelkezik, hanem általános jellegű utasításokat is ad az államoknak a nemzetközi terrorizmus legyőzése érdekében. Ismertette továbbá a Közösség korábbi hozzáállását a nemzetközi jogrendhez, amelyet a Van Gend en Loos, a Costa kontra ENEL és az International

Fruit Company ügyek jellemeznek legjobban. Új ügyek kerültek azonban az Európai Bíróság elé, például a Kadi-ítélet, amelyekben már a Biztonsági Tanács egyes határozatának nemzetközi jus cogensbe ütközését vizsgálta az Európai Bíróság, ez pedig az Unió nemzetközi joggal kapcsolatos szemléletének változását jelzi. Rámutatott továbbá arra, hogy az Európai Bíróság egészen másként értelmezi a jus cogens fogalmát, mint a nemzetközi jog, hiszen az Európai Bíróság a tulajdontól való megfosztást és a bírósági felülvizsgálat lehetőségének megtagadását is beleérti a fogalomba. Az előadó végül hangsúlyozta, hogy bár az Európai Bíróság másként értelmezi a nemzetközi jogot, mint a nemzetközi jogászok, mégis szükséges, hogy nemzetközi jogi kérdésekkel is foglalkozzon, mert ez illik fokozódó nemzetközi szerepéhez.

„A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások intézményesülése” címmel tartott előadást és számolt be kutatásai eredményeiről Várnay Ernő, a Debreceni Egyetem Európa-jogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszékének tanszékvezető egyetemi tanára. Előadásában kitért arra, hogy a tagállamok Szerződésben vállalt kötelezettségei betartatására az Európai Unió több jogintézménye is eszközül szolgálhat. Ezen eszközök bemutatása mellett a professzor úr tájékoztatta a hallgatóságot a kötelezettségszegési eljárások kezdetben jellemzően csekély számáról: az 1970-es évek közepéig összesen két tucat ügyben hozott ítéletet a Bíróság, míg ez a szám napjainkra az évi száz fölé emelkedett. Várnay Ernő kiemelte továbbá az európai ombudsman tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárásban betöltött szerepét, aki tevékenysége során meg-

erősítette a panasszal élő személyek ügyféli jogosítványait.

Marc Jaeger „Az Európai Bíróság joggyakorlata a büntetőjog területén” címmel tartott angol nyelvű előadást, amelyben kiindulópontja az volt, hogy a büntetőjogi jogszabályok nem tartoznak a közösségi jog hatáskörébe, ugyanakkor a Bíróság esetjoga alapján körvonalázódott, hogy a tagállamok kötelesek ezt a hatáskörüket is a közösségi joggal összhangban gyakorolni. Az állandó joggyakorlat – többek között a Cowan-, illetve a Calfa-ítélet – szerint a közösségi jog e hatáskörrel szemben korlátokat szab, és az ilyen jogalkotás nem korlátozhatja a közösségi jog által biztosított alapvető szabadságokat, mint például a személyek szabad mozgásának a joga, vagy a szolgáltatások igénybevételének szabadsága. Az előadóhoz Lévy Miklós alkotmánybíró intézett kérdést, valamint Ficsor Mihály felszólalásában párhuzamot vont az elhangzottak és a szabadalmi jogok gyakorlása között.

Czucz Ottó a szolgáltatások szabad áramlásának és különösen az egészségbiztosítási szolgáltatások Európai Bíróság általi megítélését vizsgálta előadásában, amelyben kiemelte, hogy az egészségügyi szolgáltatások másik tagállam állampolgárai általi igénybevételének lehetősége az európai egészségügyi ellátórendszerek jövője körüli viták nagyon fontos eleme. Az Európai Bíróság a betegek számára új jogokat biztosított több ítéletében is, különösen a Decker-, a Kohll- és Watts-ügyben, ez pedig heves vitát és tiltakozást váltott ki a tagállamok kormányai, az egészségbiztosítók, az egészségügyi szolgáltatók és a témával foglalkozó szakemberek körében egyaránt. Megtudhattuk, hogy a jelenlegi rendszerben ahhoz, hogy egy beteg

úgy vehessen igénybe egészségügyi ellátást egy másik tagállamban, hogy ezt az egészségbiztosítási pénztára finanszírozza, előzetes engedélyt kell kérnie. A Watts-ügyben a Bíróság ezt rendelkezést finomította: az engedély akkor sem tagadható meg, ha az adott ellátás igénybe vehető lenne ugyan a lakóhely szerinti tagállamban, azonban ez megfelelő időben nem biztosítható, mivel objektív orvosi értékelés alapján túlzottan hosszú lenne a várakozás – például egy csípőprotézis beültetésére több évet kell várni. Czucz bíró arra is felhívta a figyelmet, hogy jelentős pénzügyi és szervezeti problémákkal is szembekerülhetnek a tagállami ellátórendszerek ezen ítélet fényében, amelyekre időben fel kell készülni.

Papp Mónika, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszékének tanársegédje „A belső piac joga: a bírói jogértelmezés és a jogalkotás kölcsönhatása” címmel tartotta meg előadását. Rámutatott arra, hogy a belső piac csak lassan valósul meg, sok teendő van még a Közösségen belüli minden kereskedelmi akadály megszüntetése érdekében. Kiemelte, hogy a Bíróság már az integráció korai szakaszában megadta a kellő támogatást a négy alapszabadság megvalósításához, és ez napjainkban sem változott. Megtudhattuk továbbá, hogy a belső piaci jog értelmezése és a jogalkotás közötti legkézzelfoghatóbb kapcsolatot az jelenti, hogy hogyan is értelmezi a Bíróság azokat a felhatalmazásokat, amelyek alapján megalkothatók a másodlagos jogforrások. Ha a jogértelmezés és a jogalkotás kapcsolatát vizsgáljuk, az első fontos elv az, hogy a Bíróság állandó esetjoga szerint a tagállami jogok harmonizációjának hiánya nem lehet akadálya vagy

előfeltétele a gazdasági szabadságok alkalmazásának. A kapcsolat másik fő jellemvonása az állandó esetjog ráhatása a közösségi jogalkotásra. A Bíróság rendelkezik ezenkívül a belső piaci jogszabályok betartatásának két lényeges eszközeivel: az egyik a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárás, a másik eszköz a nemzeti bíróságoktól érkező előzetes döntéshozatal iránti kérdések megválaszolása.

*Ficsor Mihály*, a Magyar Szabadalmi Hivatal elnökhelyettesének előadása „*A szabadalom jövője, a jövő szabadalma – Európában és Magyarországon*” címet viselte. Előadásában Ortega y Gasset-t idézve – „a múlt nem azt mondja meg nekünk, hogy mit kell tennünk, hanem hogy mit kerüljünk el” – az európai és a magyar szabadalmi rendszer múltjába és lehetséges jövőképeibe engedett betekintést. Megtudhattuk, hogy noha a szabadalmi rendszer Európában tekintélyes múltra tekinthet vissza, a jövője bizonytalanabb, mint valaha. Az előadó rámutatott arra a tendenciára, miszerint szabadalmi körökben mostanában divatosá vált a jövőkutatás, és bemutatta az Európai Szabadalmi Hivatal napokban publikált „*Scenarios for the future*” című tanulmánykötetét,<sup>4</sup> amely 2025-ig vizsgálja fel a szellemi tulajdon jövőjét. Elmondta ugyanakkor azt is, hogy hasonló munkák látnak napvilágot világszerte. Mindezt véleménye szerint a nagyban megváltozott külső körülmények teszik szükségessé. Ami Magyarországot illeti, az előadó hangsúlyozta, hogy hatályos szabadalmi jogunk arculatát az európai integrációs szervezetek követelményei határozták meg, az Európai Szabadalmi Szervezethez és az Európai Unióhoz tör-

tendő csatlakozás pedig egyértelművé tette, hogy a magyar szabadalmi rendszer jövőjét az európai közös jövőn belül kell megtalálnunk.

*Horváthy Balázs*, a győri Széchenyi István Egyetem adjunktusa a csatlakozásnak a magyar külkereskedelmi jogra gyakorolt hatását elemezte. Az előadás tárgyát azok a normák képezték, amelyek ma az egyre inkább önállóvá váló nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogába mint jogterületbe integráltak, és a vámhatáron áthaladó áruk, szolgáltatások és anyagi értékű jogok forgalmának kereteit közvetlenül biztosítják. Az előadó ismertette a szabályozási terület csatlakozással összefüggő funkcióváltását és ennek hátterét, továbbá a 2004 után kialakult szabályozás főbb vonalait, végül pedig felvázolt egy olyan hierarchikus jogforrási rendet, amely az e területen realizálódó jogviszonyokat meghatározó normákat öleli fel. Az előadásban elemzésre került az EU közös kereskedelmi politikájának és a magyar külkereskedelmi jognak a kapcsolata, kiemelve az EU közös kereskedelmi politikájának egyre növekvő szerepét, és a hatáskörök megoszlásának jellegzetességeit. Horváthy Balázs rávilágított arra, hogy a csatlakozás miatt megkövetelt anyagi és eljárásjogi tárgyú törvénymódosítások kifejezetten előnyösek lehetnek Magyarországnak számára, és új távlatokat nyithatnak meg előttünk. Hangsúlyozta azt is, hogy ehhez a külkereskedelemmel foglalkozó magyar diplomatáknak a közösségi döntéshozatali eljárásokban mindent meg kell tenniük a magyar termelők és piaci szereplők érdekeinek képviselője és harmadik országokkal szembeni támogatásuk érdekében.

4 Letölthető az Európai Szabadalmi Hivatal honlapjáról: <http://www.epo.org>

*Angyal Zoltán*, a Miskolci Egyetem Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszékének adjunktusa „*A jogi konvergenciakritérium és a magyar jegybanktörvény*” című előadás keretében a maastrichti konvergenciakritériumok egyik kevésbé ismert feltételéről, az ún. jogi konvergenciakritériumról és Magyarország ennek való megfeleléséről beszélt. Megtudhattuk, hogy a jogi konvergencia kiterjed a nemzeti központi bankok függetlenségére, a monetáris finanszírozás és a kiváltságos hozzáférés tilalmára, az euro egységes – és a Magyar Tudományos Akadémia által elfogadottól eltérő – írásmódjára, és a nemzeti központi bankok eurorendszerbe történő jogi integrálására is. Az előadó részletesen elemezte a jogi konvergencia összetevőinek közösségi jogi szabályait, valamint ezzel párhuzamosan bemutatta azt is, hogy a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény mennyiben tesz eleget ezen elvárásoknak. Az előadó megállapította, hogy a magyar szabályozás napjainkra szinte teljesen összeegyeztethetővé vált a közösségi joggal, és addig, amíg nem csatlakozunk az euroövezethez, gyakorlatilag nincs további jogharmónizációs teendő Magyarország részéről. Kiemelte azonban, hogy a közös pénz bevezetésekor még több lényeges területen is módosítani kell majd a magyar jegybanktörvényt.

*Asztalos Zsófia*, a szervező tanszék tanársegédje az uniós polgárok diszkrimináció tilalmához és egyenlő bánásmóddhoz való jogáról tartotta a konferencia záró-

előadását. Az előadó rámutatott arra, hogy az uniós polgárok állampolgárság alapján történő megkülönböztetésének tilalma több szinten is megjelenik, vezérelvét képezve az uniós polgárokra vonatkozó rendelkezéseknek, továbbá nem kizárólag a szűk értelemben vett szabad mozgásra vonatkozó rendelkezésekben találkozhatunk a fenti elvvel, hanem az uniós polgárok tartózkodási helyük alapján, az európai parlamenti és a helyhatósági választásokon gyakorolt választójoga kapcsán is. Hangsúlyozta, hogy a Bíróság rendkívül széles és kiterjesztően értelmezi a szabad mozgás jogát gyakorló uniós polgárok egyenlő bánásmóddhoz való jogát. Felhívta a hallgatóság figyelmét továbbá arra is, hogy amennyiben a Bíróság töretlenül folytatja ezt a gyakorlatot, akár arra a pontra is eljuthat, hogy teljes egyenlőséget tegyen a honos és a külföldi polgárok között.

Az előadások után az azokkal kapcsolatban felmerült kérdések megbeszélésére került sor szakmai vita keretében. Ezt követően Dr. Léva György, Dr. Fazekas Judit, a konferencia elnöke zárásként újra felhívta a figyelmet az integráció folyamatos elmélyülésére, annak fontosságára. Záróbeszédében értékelte továbbá a nap eredményeit, rámutatva a hasonló események kiemelkedő szakmai jelentőségére, megköszönve minden előadónak és a hallgatóságnak is a részvételt, valamint az értékes előadásokat és hozzászólásokat.

**JÁNOSI ANDREA–JUHÁSZ ÁGNES–  
SOLTÉSZ KINGA**

**Koen Lenaerts – Piet Van Nuffel  
[szerkesztette: Robert Bray]:  
Constitutional Law  
of the European Union  
[Az Európai Unió alkotmányjoga]**

*Sweet & Maxwell Ltd, London,  
második kiadás, 2005., 969 o.*

2004. október 29-én, Rómában a tagállamok állam- és kormányfői kézjegyükkel látták el az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződést. Valószínűleg sem ők, sem az új szerződést kidolgozó Konvent tagjai, sem pedig a kormányközi konferencia résztvevői nem számítottak arra, hogy a ratifikációs folyamat során olyan nehézségek merülnek majd fel, amelyek az integráció történetének egyik legsúlyosabb válságához vezetnek. Az alkotmányszerződés mindazonáltal nagy lendületet adott a közösségi joggal foglalkozó kutatásoknak, amelyek eredményeképpen számtalan könyv, szakcikk és publicisztika látott napvilágot. Ezek közül kiemelkedik Lenaerts és Nuffel „Az Európai Unió alkotmányjoga” című könyve, amely kiegészítő kötete a Lenaerts, Arts és Maselis által jegyzett „Az Európai Unió eljárási joga” című munkának. A szerzők közül Koen Lenaerts jelenleg az Európai Közösségek Bíróságának bírója, valamint az európai jog tanára a Leuveni Katholieke Univeriteit-en, Piet Van Nuffel ugyanezen az egyetemen oktat, míg a szerkesztő Bray az Európai Parlament munkatársa.

A közel ezer oldalas, négyezernyi hivatkozást, illetve lábjegyzetet tartalmazó könyv bemutatja az Európai Unió legszélesebb értelemben vett alkotmányos jogát. Szisztematikus áttekintést ad az

Unió hatásköreiről, eljárásairól, eszközeiről, és kiemelten foglalkozik azokkal a kérdésekkel, amelyekkel a gyakorló jogászok munkájuk során leggyakrabban találkozhatnak. A kötet hat nagyobb részre tagolódik. Az első részben a szerzők rövid történeti áttekintést adnak az európai integráció felé vezető különböző utakról; egyrészt a közösségi integrációs útról, másrészt az ún. nem-közösségi integrációs kísérletekről, valamint ezeknek az Európai Unió keretében történő egységbe foglalásáról és végül az alkotmányt létrehozó szerződés előzményeiről és megszületéséről.

A maga háromszáz oldalával a könyv legterjedelmesebb második része az Unió hatáskörei cím alatt található. Ezen belül elsőként a közösségi alapszerződések olyan alapvető kérdései kerülnek terítékre, mint a Közösség céljai, hatáskörei, a szubszidiaritás és arányosság, a közösségi hűség és az egyelő bánásmód elve. A második részben találjuk meg az egységes piac létrejöttével, valamint a négy alapszabadsággal foglalkozó fejezeteket; szintén ide kerültek a közös mezőgazdasági és halászati politikával, a közlekedéspolitikával, a versenyjoggal, a jogharmonizációval, valamint a gazdaság- és monetáris politikával foglalkozó részek is. Végül itt olvashatunk az EU közös kül- és biztonságpolitikai pilléréről, illetve a

büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködéssel összefüggő kérdésekről, valamint az alapszerződések időbeli és területi hatályát érintő jogi problémákról.

A könyv harmadik részében megismerkedhetünk az EU-t működtető uniós és tagállami szereplőkkel. Az uniós intézményeket és szerveket három fő részre tagoltan mutatják be a szerzők. Elsőként az Európai Tanácsot elemzik, majd „Az Unió intézményei” című fejezetben az ún. intézményi ranggal rendelkező Parlamentet, Tanácsot, Bizottságot, Bíróságot és Elsőfokú Bíróságot, valamint a Számvevőszéket. A közösségi szerződések által létrehozott szervek között szerepelnek a különböző tanácsadó bizottságok, az Európai Központi Bank, az Európai Beruházási Bank, az Európai Ombudsman és más közösségi szervek. Végül, még ennek a résznek a végén, az „Adminisztratív szervezet” fejezet cím alatt kaptak helyet az EU költségvetésének alapvető kérdései, a nyelvhasználati szabályok és a dokumentumokhoz való hozzáférési jog.

A negyedik nagy egység tartalmazza a különböző döntéshozatali eljárásokat és folyamatokat, különös tekintettel a nem-közösségi pillérekre. Ezt követi az EU jogforrási rendszerének részletes elemzése, amely alkalmat adott a szerzőpárosnak a közösségi jog nemzeti jogrendszerekre való hatásainak részletesebb vizsgálatára is. Végül az utolsó részben betekintést nyerhetünk az EU külső hatásköreibe, illetve külkapcsolatainak olyan területeibe, mint például a közös kereskedelempolitika, a társulási kapcsolatok, a segélyezési politika, illetve a harmadik államokkal folytatott gazdasági, pénzügyi és technikai együttműködés.

A szerzők hangsúlyozzák, hogy az európai alkotmányt létrehozó szerződés aláírásával az EU egy új szakaszba lépett, ugyanakkor emlékeztetnek arra is, hogy az Európai Közösségek Bírósága szerint a jelenlegi alapszerződések is megfelelő „alkotmányos” alapot jelentenek, és megalapozzák az EU-t mint jogközösséget. Bár a könyv minden részében megfigyelhető az alkotmány szerződés szisztematikus feldolgozására való törekvés, igazi értékét mégsem ez adja a nagy lélegzetvételű munkának. Különösen így van ez akkor, ha arra gondolunk, hogy 2007 közepén, a berlini nyilatkozat ellenére sem látszik a ratifikációs folyamat sikeres befejezésének sem a menetrendje, sem a reális esélye. Amennyiben összehasonlítási lehetőséget keresünk, akkor szinte kínálja magát a Craig és De Búrca immár klasszikus, uniós joggal foglalkozó könyvével való összevetés. A Craig–De Búrca páros munkája mind terjedelmét, mint kutatási mélységét tekintve némileg meghaladja Lenaerts és Nuffel könyvét, ugyanakkor utóbbi mégis könnyebben olvasható és kezelhető, valamint emiatt valószínűleg könnyebben tanulható is. Ebben a könyvben ugyanis nem találunk olyan hosszú, akár több oldalas kitévő ítélet- vagy jogszabályrészleteket, mint amilyenek a másik szerzőpáros munkáját olyannyira jellemzik. Megfigyelhető még ebben a kötetben, hogy a szerzők tudatosan törekedtek az egyes részterületek közötti arányosságra, vagyis például nem emeltek ki és nem privilegizáltak egyetlen szakpolitikát sem, hanem igyekeztek az EU jogával kapcsolatos valamennyi kérdést azonos mélységben kezelni. Jól elkülönül egymástól a főszöveg, valamint a több ezer lábjegyzetben testet öltő hivatkozási rendszer. Ez utóbbi messze megfelel a

legigényesebb szakmai elvárásoknak is, és a bennük megjelenő uniós jogszabályok, ítéletek, szakcikkek és más hivatkozások sokasága a munka talán legértékesebb részét képezi, és valódi kincseshánya az uniós joggal foglalkozó kutatóknak.

Összefoglalva: Lenaert és Nuffel könnyen áttekinthető, olvasmányos és az

egyetemi oktatásban kitűnően használható alpművet alkotott, amely értékes eszközzel szolgálhat a gyakorlatban dolgozóknak, az egyetemi oktatóknak és hallgatóknak világszerte, illetve kiindulási alapja lehet az uniós jog egyes részterületeit érintő elmélyültebb kutatásoknak is.

**ANGYAL ZOLTÁN**

## Szemelvények a nemzetközi sajtóból

### THE NEW YORK TIMES

#### Érdeemes emlékeztetni az új francia elnök gyökereire

*Az amerikai világglap szerkesztőségi rovata Serge Schmemann a magyarországi Alattyánból keltezett cikkével tájékoztatta olvasóit az új francia elnök származásáról. (A szerző végig a Sarkozy írásmódot használta.)*

Egy nap akár Sarkozy utca is lehet ebben a faluban, vagy emlékmű a családnak, amelynek egykor uradalma volt itt. Most viszont a megválasztott francia elnök elődeinek az egyedüli nyoma, amire mindenki mutogat, egy omladozó kerítéskapu a lerobbant kávézó mellett. A nyirkos bárban tartózkodók szerint ez a bejárat vezetett valamikor a birtokra.

Erről aztán kisebb vita kerekedett. Legalábbis amikor Takács Andor, egy „United States of America” feliratú trikót viselő idősebb férfi kínálkozott további információforrásként. „Maga, ugye, itt ezektől hallotta ezt” – mondta, s a bár felé bólintott, kacagva. A felmentőt egy kerékpáros fiatal hozta. „Mégiscsak az ő kapujuknak kell lenni” – mondta. „Különböben miért jönnének ide annyian lefényképezni?”

Takács úr megjegyezte, hogy Sarkozyról először csak a múlt évben hallott. És most mit gondol róla? „Nos, örülök, ha magyarok sikereket érnek el a világban” – mondta, megemlítve Liszt Ferencet és Tom Lantost, mint kézenfekvő eseteket. „Remélem, ő legalább annyit segít nekünk, mint Tom Lantos.” Mr. Lantos,

aki Lantos Tamás Péterként egy magyar zsidó családban született Budapesten, túlélte a holokausztot, és jelenleg kongresszusi demokrata képviselő Kaliforniából.

Ebből és helybeliek hasonló reakciójából a rendkívüli hírre, miszerint egy hajdani itteni földbirtokos fia híres lett, arra lehet következtetni, hogy bármilyen történetet is rejtsenek Alattyán álmosító utcái és leeresztett redőnyű házai, a Sárközy-család korábban nem volt szóbeszéd tárgya. Legalábbis addig nem, amíg a hazai és a nemzetközi média figyelve nem irányult a falura.

Újságírók névkártyáinak garmadája fekszik a 69 éves Mosonyi Sándor nyugállományú helyi rendőrtiltsztnél, aki vadásztrófeák tucatjai alatt most újabb interjúra ül le otthonában. Egy másik helyi hivatalnok, akit több riportban is megszólaltattak már, véletlenül éppen az utcán várakozik. Az interjúhoz megfelelő egyeztetés és az igazolvány bemutatása szükséges – jelenti ki.

Az érdeklődést értelemszerűen az a figyelemfelkeltő sajátosság magyarázza, hogy az új francia elnöknek magyar nemesi gyökerei vannak. A Sárközyeknek kastélyt is magában foglaló birtoka egykor itt volt, ezen a lapos földterületen, mintegy hatvan mérföldre keletre Budapesttől, s néhányan közülük a régió adminisztrációjában dolgoztak.

Probléma viszont, hogy ezek a gyökök kitépődtek. Mosonyi úr elmondta, hogy az uradalmi házat 1919-ben földig felégették a román (igen, román) megszálló katonák távozásukkor, s a Sár-

közy-birtokot a harmincas években eladták. Aztán jött a második világháború, a szovjet megszállás, a Magyar Népköztársaság. S amikor Magyarország 1989-ben valódi demokratikus köztársaság lett, Alattyan körülbelül kétezres lélekszámú alvó település volt, kevés emlékkal a feudális múltból, Nicolas Sarkozy viszont Neuilly-sur-Seine polgármestere, a francia nemzetgyűlés képviselője és feltörekvő csillag a francia politikában, aki vajmi kevésbé érdeklődött feudális gyökerei iránt.

Apja, Sárközy Pál 1948-ban hagyta el Magyarországot, tipikusan bonyolult emigrációs odissaéja végül Párizsba vitte. Ott házasodott össze egy görög-zsidó származású asszonnyal, akit aztán elhagyott három gyerekükkel, amikor Nicolas még kisfiú volt. Így Nicolas anélkül nőtt fel, hogy közvetlen kapcsolata lett volna a magyar nyelvvel vagy kultúrával. Amikor egy észak-afrikai eredetű nő a választási kampánykor gyökerei iránt érdeklődött, azzal válaszolt: „Őn nem algériai, hanem francia. És én sem vagyok magyar.”

Ez így lehet, s láthatóan a magyaroknak sincsenek illúzióik, hogy most „egy az övéik közül” költözik be az Élysée Palotába. (Még ha Mosonyi úr említ is olyan elképzelést, hogy a Francia Köztársaság elnökét meghívnák Alattyan 800. születésnapjára, amely 2009-ben esedékes.)

Mindennek ellenére Sarkozyt – midőn amellettt kampányol, hogy Törökországot tartsák távol Európától, vagy söpredeknek nevezi a kiábrándult észak-afrikai fiatalokat, s Franciaország határőrzetének megszigorítását javasolja az afrikai bevándorlókkal szemben – azért esetleg emlékeztetni kellene arra, hogy ő sem lehetne ott, ahol most van, ha Fran-

ciaország egykor nem engedett volna be egy elüldözött nemest Magyarországról vagy egy szefárd zsidót Görögországból.

[www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)

## RZECZPOSPOLITA

### Mindenki Jézus Krisztus

*Esterházy Péter varsói látogatása kapcsán Krzysztof Maslon a tekintélyes lengyel napilap könyv-rovatában méltatja a magyar író munkásságát. A „Harmonia caelestis” értékelésekor rámutat: ha Lengyelországban is akadt volna valaki, aki egy ilyen tematikájú művet mert volna írni, akkor most könnyebb lenne elszámolni a közelmúlt lengyel történelmét terhelő emlékekkel.*

Esterházy Péter nemrég kiadott *Harmonia caelestis* eufórikus örömet váltott ki belőlem. Ezt csupán ahhoz az érzéshez tudom hasonlítani, ami akkor fogott el, amikor Günther Grass *Bádogdobját* olvastam, a cenzúrát megkerülő kiadásban. De most még valamit éreztem – irigységet.

A magyar író megmutatja, minek kellene lennie, és mi lehet az irodalom. Bebizonyítja, hogy hamis a regénynek mint a 19. századhoz tartozó jelenségnek a haláláról szóló tézis. Esterházy modern, sőt posztmodern prózaíró. A *Harmonia caelestis* nem könnyű olvasmány: a regény potenciális fogyasztója kiművelt olvasó, aki azonnal felfogja, hogy már nem eredeti, hanem kölcsönzött szöveget olvas, akár Viktor Jerofejev „Moszkva-Petuski” című könyvéből, vagy Danilo Kisnek, a „Mily dicső a hazáért halni” című írásából. De vajon könnyű olvasmány volt-e elsőre Grass, vajon azonnal feltár-

tuk-e Marquez Száz év magányának jelentőségét?

Ezzel együtt, függetlenül a szerző által felállított valamennyi csapdától, félrevezető ösvénytől, a Harmoniát nemcsak hogy érdemes elolvasni, de kell is, mivel ez igazi történelem. Még hozzá azért, mert ahogy az első kiadásban Esterházy elmondja: „Ördögien nehéz hazudni, amikor az ember nem ismeri az igazságot. És azért, mert hősét „Édesapám” elvihették Mauthausenbe, ahol „megölték rendesen, ahogy a többieket. Amikor hazatért, negyvenkilós volt, gyakran sírt”. Ugyanakkor azt, hogy mit is cselekedett „Édesapám”, megtudjuk a könyv más helyén: „a 18. században megölte a vallást, a 19.-ben Istent, a 20.-ban az embert.” Mit tesz Édesapám a 21. században?

Rendkívüli ember: „...a 17. században a magyar történelem és kultúra leg-sokoldalúbb alakjainak egyike volt, politikai karrierjének csúcsán nádor volt és birodalmi hercegi címet kapott. Még anynyit, hogy a Harmonia caelestis alkotójának valóságos apukájáról kiderült – amiről nemrég szereztünk tudomást –, hogy a magyar államvédelem „teglája” volt. Ez sarkallta Esterházy Pétert arra, hogy megírja „Javított kiadás” című regényét, amely – amint a kiadó előre jelezte – még az idén megjelenik lengyelül. A Harmonia caelestis tele van iróniával. Muszáj, mert egyébként a szerző – valódi főrend – nem tudott volna mit kezdeni felsőbbrendűségi érzésével. Hogyan lehetne másként elbeszélni, hogy a kommunisták általi kitelepítés fatális körülményei közepette is, Esterházyék kizárólag ezüst evőeszközöket használtak. Miért? Másilyen nem volt nekik. Nincs ez messze Marie Antoinette hírhedt tanácsától. Ő ugyanis, amikor hallotta, hogy a nép ke-

nyeret követel, megkérdezte: miért nem esznek kalácsot, ha nincs kenyérük?

Krzysztof Varga a Gazeta Wyborcza hasábjain felsóhajt: Ó, ha nálunk a Zamoyskiak, Radziwillek és Lubomirskiek ilyen regényeket írnának! Az óhajt továbbítom a Nowakoknak és Kowalskiaknak is.

Ha lenne olyan regényünk – nem a minőségéről, hanem a törekvésről beszélek –, amely felmerné történelmünket, különösen az utóbbi éveket, ahogy például Magyarország esetében a Harmonia Kun Béla Tanácsköztársaságát, majd a Horthy-rendszert és a „Made in Hungary” fasizmust feldolgozza!

„Lengyel-magyar két jó barát...” Ez egyben a mi történelmünk is. Lengyel és európai. És végül erősebben rátapos az összemberi pedálra: „A könyv alapgon-dolata egyszerű, akár egy drót, olyan egyszerű, hogy ha az ember nem ügyel, könnyű elfelejteni. Arról van szó, hogy a világon minden ember, minden egyes ember Jézus Krisztus, és mindegyiket keresztre feszítik.”

Állítólag költészeti nagyhatalom vagyunk. A prózában azonban hátul kullongunk. A magyaroknak van Krasznahorkai Lászlójuk, Kertész Imrējük, s – a legkiválóbb közülük – Esterházy Péterjük. Ha ez utóbbi a Harmonia caelestisért nem kap Nobel-díjat, az csak egyet jelent: a politikailag korrekt világban ne keresünk értelmet, mert az abban nincsen.

### **Esterházy Péter: Arisztokráciáról, vallásról és Európáról**

(Az interjú teljes szövegét a Rzeczpospolita szombati Plus Minus melléklete közölte)

– *Milyen szerepet játszott az arisztokrácia a magyar történelemben?*

– Magyarország története a nemesi rend története. A polgárság nálunk, akár csak Lengyelországban, nem fejlődött ki. Ennek következtében a főnemesek voltak kénytelenek olyan feladatokat magukra vállalni, amelyek túlnőttek rajtuk. A kommunista diktatúra idején sok hazugságot írtak erről a témáról, ami oda vezetett, hogy manapság a nemességről, arisztokratákról olyan apologetikus szövegek születnek, hogy elgondolkozom rajta, hol is élek? Saját fajtámhoz soha nem viszonyultam kritikusan, feltehetően azért, mert akkor ismertem meg, amikor legyőzött, vesztes volt. A hatalomtól megfosztott teremtmény nem csak együttérzést, de érdeklődést is kelt. Biztosan ilyen okokból nem ébredtek bennem soha sem antiklerikális indulatok.

– *Őn katolikus?*

– A hitről nehéz nekem beszélni, pedig szeretnék róla kiabálni, ha hazámban üldöznék a vallást. Igen, kulturális értelemben katolikus vagyok.

– *Mit gondol a nemzeti eszméről, ami a mai Európában eleve gyanúsnak számít?*

– A nemzet számomra a nemzet nyelvé és történetét jelenti. A most formálódó Európában a nemzeti nyelv, a nemzeti történelem bizonytalanok és veszélyesnek számít. Úgy gondolom, hogy ez épp fordítva igaz: minél nagyobbak a különbségek köztünk, európaiak, szélesebben: a világpolgárok között, annál fontosabb a nemzet. Hazafiságom a következőképpen fogalmazná meg: nagyon örülök, hogy magyar vagyok, de ugyanúgy tudnék örülni annak is, ha perui lennék.

[www.rzeczpospolita.pl](http://www.rzeczpospolita.pl)

## DIÁRIO ECONÓMICO

### A BRISA-csoport terjeszkedése Európában

*A 145 éves múltra visszatekintő portugál országos politikai napilap – amely a gazdasági híryanagok mellett jelentős teret szentel a portugál politikai paletta valamennyi részéről érkező vélemények, publicisztikák, elemzések közreadásának – több ízben foglalkozott a BRISA-konzern kelet-európai terjeszkedésével.*

A konzern elnöke, Vasco de Mello prágai sajtótájékoztatóján és G. Magalhaes, a nemzetközi ügyekért felelős vezérigazgató lisszaboni interjújában elmondta, hogy a BRISA a közeljövőben mintegy tíz projektet indít Magyarországon, Csehországban és Szlovákiában, amelyek különböző autópálya-építésekhez és -üzemeltetésekhez, továbbá autópálya-privatizációkhoz és -koncessziókhoz kapcsolódnak.

A BRISA például egy osztrák-francia konzorciummal indul az M6 autópálya tender jelenleg kiírt, két szakaszán, amely közel 120 km hosszú.

Emellett a portugál cég az M5 autópálya privatizáció és az ÁAK privatizáció, továbbá a 3,5 tonnánál nehezebb teherszállókocsokra hamarosan kiírandó elektronikus autópálya díjbeszedési tender iránt is komolyan érdeklődik.

A BRISA hosszabb távon a környező országok piacát is figyeli, elsősorban Romániát, Bulgáriát, Szerbiát és Horvátországot. (A környező országok piacát a BRISA egy magyarországi vállalati központon keresztül kívánja meghódítani.)

A BRISA portugál konzern 35 százalékos részesedéssel rendelkezik az M6-os autópálya 51 kilométeres Szekszárd-

Bóly és 30 kilométeres Bóly-Pécs szakaszára kiírt előminősítő tenderre alakult konzorciumban.

A konzorcium tagja még az MSF, portugál építőipari cég 15 százalékos részesedéssel, a spanyol FCC 17,5 százalékkal, az osztrák Alpine Mayreder Bau ugyanennyivel, a szintén osztrák Swietlesky építőipari GmbH pedig 15 százalékos részesedéssel.

Az újság értesülései szerint a Magyarországon rendkívül aktív Mota-Engil csoport is érdeklődik az M6-os tenderen történő részvétel iránt. Az alakuló konzorcium tagja lenne a portugál cégen kívül az OTP Bank, a Trigránit és a Hochtieff német építőipari cég.

A két portugál cégcsoport stratégiája attól is függ, hogy milyen döntést hoz a magyar kormány az AKA privatizáció ügyében.

[www.diarioeconomico.com](http://www.diarioeconomico.com)

---

## HOSPODÁRSKÉ NOVINY

---

### „Esztétikai probléma”?

*A cseh gazdaságpolitikai napilap Közép-Európa rovata Martin Ehl, vezető külpolitikai szerkesztő írását közli a Rába szennyezésével kapcsolatos magyar-osztrák vitáról.*

A cikk szerzője bevezetőjében idézi Sólyom László köztársasági elnököt, aki szerint az osztrák fél magatartása azért is cinikus, mert hat éve halogatják a megoldást.

Az osztrákok kezdetben a homokba dugták a fejüket, s arra hivatkoztak, hogy az ügyet hatályos megállapodások szabályozzák. Csakhogy nem világos, hogy egy vagy három gyár szennyezi-e a

folyót, illetve mi kerül a Rábába. A halak elpusztultak, többségük eltűnt a folyóból, és a horgászok bosszúsak az osztrák állítás hallatán, miszerint a hab csupán „esztétikai probléma”.

A közelmúltig a magyar vádak süket fülekre találtak az osztrák félnél. Ekkor lépett fel Sólyom elnök, magyar részről aláírásokat tartalmazó petíciót adtak át Ausztriának, és – ami a legfontosabb – a magyar hatóságok úgy döntöttek, hogy az osztrák gyáraktól megvonják a hozzájárulást, amely lehetővé tette szennyvíz kibocsátását a folyóba.

Fodor Gábor új környezetvédelmi miniszter kilátásba helyezte, hogy az Európai Unióhoz fordul. Így Ausztria rövid idő leforgása alatt már második alkalommal szembesül azzal a váddal, hogy megsérti az uniós szabályokat (cseh részről ugyanis a temelíni atomerómű elleni határblokádot a személyek szabad mozgásának akadályozásaként értelmezik, ami az Unió egyik alapelveként a megsértése).

Fodor Gábor osztrák kollégája, Josef Proll szerint az ügyet érzelmektől mentesen kell kezelni. Ezért összeült az újonnan létrehozott magyar-osztrák szakértői bizottság, amely az ügyet megvizsgálta. Proll osztrák miniszter Fodor szerint lehetségesnek tartja, hogy amennyiben bebizonyosodik, hogy a szennyezés osztrák oldalról ered, a folyó kitisztítására osztrák kormányzati pénzekből kerüljön sor.

Kár, hogy az osztrák szervek nem így viszonyulnak a határátkelők blokádjához. 140 évvel az osztrák-magyar kiegyezés követően a magyarok ismét megmutatták a cseheknek, hogyan kell az osztrákokkal tárgyalni.

[www.ihned.cz](http://www.ihned.cz)





## CONTENTS

GÁBOR GÁNGÓ: New Identity of Central-Europe. . . . .	3
Questions to the Hungarian members of the European Parliament . . . . .	9
JUDIT HAMBERGER: Poland in the European Union . . . . .	25
IMRE SZILÁGYI: Domestic politics and integration – Croatia and the European Union . . . . .	39
CSABA TABAJDI: The EU's and Hungary's relations to the Western Balkans . . . . .	48
MIKLÓS SZANYI: The European Public Limited-Liability Company: operation and environment . . . . .	59
TAMÁS ÓRY: The EU VAT System 3. . . . .	75
<b>Hungarian EU Presidency, 2011</b>	
GÁBOR IVÁN: The main tasks of the preparations for the Presidency and the challenges lying ahead . . . . .	82
<b>European Security and Defence Policy</b>	
PÉTER DEÁK: Today's dilemmas of the common security and defense policy of the European Union . . . . .	91
<b>Review</b>	
EDIT SOÓS– ZSUZSANNA FEJES: The institutional development of cross-border co-operations in Hungary I. . . . .	104
<b>Current affairs in the EU</b>	
<i>Office for Foreign Relations of the Hungarian National Assembly</i>	
MARIANNA GYÖRKÖS: Review of the main activities of the European Defence Agency . . . . .	121
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
ZSUZSANNA SZABÓ: Current account in the EU, 2002–2005 . . . . .	129
<b>Conferences</b>	
ANDREA JÁNOSI– ÁGNES JUHÁSZ– KINGA SOLTÉSZ: 50 years of integration in Europe – Hungary in the EU: Celebration of the 50th anniversary of the European Integration . . . . .	140
<b>Book review</b>	
ZOLTÁN ANGYAL: Koen Lenaerts and Piet Van Nuffel (editor: Robert Bray): Constitutional Law of the European Union . . . .	146
<b>Monitor</b> . . . . .	149
<b>English summaries</b> . . . . .	135

## SUMMARIES

### **GÁBOR GÁNGÓ**

#### **NEW IDENTITY OF CENTRAL-EUROPE**

Bright historians have proved with several facts that the idea of unified Central-Europe is nonsense: Why could only Visegrád states form this region? Why not the others? Why is Romania closer to Poland than Sweden is? However, Central-Europe survives these traps, because a part of its intellectuals refuse to choose between nationalism and globalism. The idea of Central-Europe as a metaphor is without an alternative. It's a standard but not in a political sense.

### **QUESTIONS TO THE HUNGARIAN MEMBERS OF THE EUROPEAN PARLIAMENT**

The European Parliament has been often accused that work of their members is not transparent enough, without paying attention which parties they belong to. This critique repeatedly arises in public opinion polls in the European Union and Hungary as well. The editorial board of European Mirror would like Hungarian voters to learn more about work of the Hungarian members of the European Parliament. The editorial board put the same questions to the four parties having members in the European Parliament, asked them to answer questions like how they think on European Constitution, which strategy should be taken by Hungary to fulfil the Maastricht convergence criteria and so on.

### **JUDIT HAMBERGER**

#### **POLAND IN THE EUROPEAN UNION**

Poland has been an EU member state for three years. As the biggest of the new countries, political intentions for EU presence and future are more sensitive to its internal and foreign politics than those of the new smaller countries. Cabinet changes in Poland also leave stronger marks on EU future formation than cabinet changes in the other smaller, either new or old member states. Poland now appears to explore its place and power in EU inner games.

### **IMRE SZILÁGYI**

#### **DOMESTIC POLITICS AND INTEGRATION – CROATIA AND THE EUROPEAN UNION**

Most people know Croatia to be the best ready for membership of the EU accession countries. Less people know, however, what internal changes have happened recently in the country which was found unsuitable for accession just not long ago. The author who is specialized in South Slav issues writes about developments of recent years in Croatia.

## **CSABA TABAJDI** **THE EU'S AND HUNGARY'S RELATIONS TO THE WESTERN BALKANS**

It is a widespread view in the EU institutions that Hungary and the Hungarian political elite knows best – having an objective and unbiased picture – the Western Balkan region. We had a significant comparative advantage before the accession of Bulgaria and Romania, but – though we lost ground since the 2007 accession – compared to the old Member States (notwithstanding Austria) we are still in a better position. Hungary is being pushed by time what regards the bilateral relations and the Hungarian role in the EU framework in the region. The Hungarian political elite has only recently come to understand, that in Serbia, which is our immediate neighbour, such status questions are waiting to be solved, that will seriously influence the regional stability, the Hungarian-Serbian relations, and their outcome will determine the future of the Hungarian community in Voivodina. Hungary can play an important mediating role between the EU and South-Eastern Europe, and the Western Balkans, just as Austria did as regards to Central Europe.

## **MIKLÓS SZANYI** **THE EUROPEAN PUBLIC LIMITED-LIABILITY COMPANY: OPERATION AND ENVIRONMENT**

The subject of this study is the European Company. The European Company as a business association, having its own peculiar cultural, social and economic background and its own special identity. The other subject is the European Public Limited – Liability Company (Societas Europae = SE), which is a relatively recent form, legal construction. Is there some kind of specific relationship between the two kinds of European Companies? Does either one of these exist at all? Why did we have to wait for 45 years to free flow of capital in the European Union? The author tries to answer these types of questions.

## **TAMÁS ÖRY** **THE EU VAT SYSTEM 3.**

The third part of the introduction of common VAT system deals with the place of supply of goods and international transactions, the problem of transitional and the definitive VAT system, the Intra-Community acquisition of goods, the triangular transactions. All the above in the light of ECJ decisions.

## **GÁBOR IVÁN** **THE MAIN TASKS OF THE PREPARATIONS FOR THE PRESIDENCY AND THE CHALLENGES LYING AHEAD**

In the first half of 2011, Hungary for the first time will hold the Presidency of the European Union. The preparations require an extraordinary effort from the Government and from the central administration to change the normal member state mode into the higher gear of the Presidency. At the same time, the Presidency will provide an opportunity for Hungary to integrate definitively into the institutional and decision-making framework of the Union. For six months, Hungary will be in the focus of Europe's attention, while Europe will once more command the interest of the

Hungarian public. Európai Tükör has decided to dedicate a regular column to the subject and asked the Ministry of Foreign Affairs to contribute with a series of articles through the end of the Hungarian presidency on 30 June 2011. The purpose will be to analyze the tasks and choices Hungary is facing on the road to a well-prepared and successful EU presidency. We will cover the institution of the Presidency in general, the priorities of the Hungarian Presidency program and, one by one, the areas of preparations where progress will have to be made until the Spanish-Belgian-Hungarian team takes over on 1st January 2010. During the Team Presidency we plan to inform the readers on the main questions, events, achievements of the Presidencies.

### **PÉTER DEÁK**

#### **DILEMMAS OF THE COMMON SECURITY AND DEFENSE POLICY OF THE EUROPEAN UNION**

With the 2004 enlargement the European Union reached the borders of regions, like the Balkans, the Middle East, and the post-Soviet region, that are generally considered problematic and pose the risk becoming unstable. Actually this development did not only have geographic significance, but had ramifications in the fields of economy, infrastructure, and traditional relations.

The author considers the maintenance, the restoration, and occasionally the enforcement of stability as the fundamental mission of EU security policy. The EU functions sometimes as a cooperative, and other times as a collective organization, the role of collective defense not included. Therefore it needs to be stressed that despite the moderate goals defined for the EU and despite not taking the tough military challenges, the security policy of the EU should not be passive, just the contrary, it should be interventionist.

### **EDIT SOÓS-ZSUZSANNA FEJES**

#### **THE INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF CROSS-BORDER CO-OPERATIONS IN HUNGARY I.**

The study examines the possibility of the consolidation of setting up Euroregions on the borders in Hungary and in its neighbouring countries. The research investigated the institutional development of Euroregions, which is a key factor of this process from the aspect of a potential regional development scheme. The fundamental problem of managing cross-border programmes lies within the often very different legal and administrative rules and traditions in the countries involved, but the most important limit to successful Euroregional co-operation in the 'Wider Europe' area is the lack of sufficient financial resources. The study lays great emphasis on how the activities of the Euroregions have contributed to the implementation of the common principles of the European Union's assistance. In order to improve economic competitiveness and solve shared cross-border problems jointly on both the local and regional levels, it is also essential that local and regional authorities have the necessary power and administrative and budgetary resources to play their natural role of promoting and managing competitiveness, innovation and cohesion policies, for the benefit of regional and local cross-border co-operations.

**CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME**

GÁBOR GÁNGÓ	literary historian – philosopher, Research Head of Philosophy Institute of Hungarian Academy of Sciences
ZSOLT BECSEY	member of the European Parliament, Group of the European People’s Party (Christian Democrats) and European Democrats, Fidesz-MPSz
EDIT HERCZOG	member of the Socialist Group in the European Parliament, MSZP
PÉTER OLAJOS	member of the European Parliament, Group of the European People’s Party (Christian Democrats) and European Democrats, MDF
ISTVÁN SZENT-IVÁNYI	member of the European Parliament, Group of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe, SZDSZ
JUDIT HAMBERGER	political scientist – historian
IMRE SZILÁGYI	political scientist – historian, Hungarian Institute of International Affairs
CSABA TABAJDI	economist, member of the European Parliament, Head of the Hungarian Socialist Delegation
MIKLÓS SZANYI	senior fellow-worker for Institute of World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest
TAMÁS ÓRY	chief counsellor, Ministry of Finance
GÁBOR IVÁN	European Director, State Secretary of the Ministry of Foreign Affairs and President of the Interministerial Committee for European Coordination
PÉTER DEÁK	Doctor of Academy of Science, Retired colonel, professor; Member of Comitee for Intenational Studies of Academy of Science, vicepresident of Hungarian Atlantic Council.Vicepresident the Hungarian Associaten of Foreign Affairs; founder and resarcher head of Center for Security and Defense Studies, NGO Professor of Corvinus University, post masters school International Relations
EDIT SOÓS	associate professor, University of Szeged, Faculty of Law, Department of Political Science
ZSUZSANNA FEJES	teaching assistant, University of Szeged, Faculty of Law, Department of Political Science

MARIANNA GYÖRKÖS	staff of the Office for Foreign Relations of the Hungarian National Assembly
ZSUZSANNA SZABÓ	economist, advisor at the Dissemination Department of Hungarian Central Statistical Office
ANDREA JÁNOSI	University of Miskolc, Department of European and Private International Law, PhD student
ÁGNES JUHÁSZ	University of Miskolc, Department of European and Private International Law, PhD student
KINGA SOLTÉSZ	University of Miskolc, Department of European and Private International Law, PhD student
ZOLTÁN ANGYAL	assistant lecturer, University of Miskolc

## E SZÁMUNK SZERZŐI

GÁNGÓ GÁBOR	irodalomtörténész-filozófus, a Magyar Tudományos Akadémia Filozófiai Intézetének tudományos igazgatója
BECSEY ZSOLT	EP-képviselő, az Európai Néppárt és az Európai Demokraták Képviselőcsoportjának tagja, Fidesz-MPSz
HERCZOG EDIT	EP-képviselő, az Európai Parlament Szocialista Képviselőcsoportjának tagja, MSZP
OLAJOS PÉTER	EP-képviselő, az Európai Néppárt és az Európai Demokraták Képviselőcsoportjának tagja, MDF
SZENT-IVÁNYI ISTVÁN	EP-képviselő, a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Képviselőcsoport tagja, SZDSZ
HAMBERGER JUDIT	politológus-történész
SZILÁGYI IMRE	politológus-történész, Magyar Külügyi Intézet
TABAJDI CSABA	közgazdász, az Európai Parlament képviselője, az MSZP EP-delegációjának vezetője
SZANYI MIKLÓS	az MTA Világ gazdasági Kutatóintézetének főmunkatársa
ÓRY TAMÁS	vezető tanácsos, Pénzügyminisztérium
IVÁN GÁBOR	a Külügyminisztérium európai igazgató szakállamtitkára, az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság elnöke
DEÁK PÉTER	több egyetemen oktat kül- és biztonságpolitikát, projekteket vezet, illetve azokban vesz részt, nemzetközi és lokális kockázatelemzés témakörben, Biztonságpolitikai és Honvédelmi Kutatások Központja Alapítvány alapító
SOÓS EDIT	egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Politológiai Tanszék
FEJES ZSUZSANNA	egyetemi tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Politológiai Tanszék
GYÖRKÖS MARIANNA	az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa
SZABÓ ZSUZSANNA	közgazdász, a Központi Statisztikai Hivatal Tájékoztatási főosztályának tanácsadója.
JÁNOSI ANDREA	Miskolci Egyetem, Európai jogi és nemzetközi magánjogi tanszék, PhD hallgató
JUHÁSZ ÁGNES	Miskolci Egyetem, Európai jogi és nemzetközi magánjogi tanszék, PhD hallgató
SOLTÉSZ KINGA	Miskolci Egyetem, Európai jogi és nemzetközi magánjogi tanszék, PhD hallgató
ANGYAL ZOLTÁN	egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem