

# EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Európaiság és magyarság – Beszélgetés Poszler György akadémikussal a százéves Nyugatról ■ Teplán Attila: Végét járja-e a francia kultúra? ■ Inotai András: A gazdasági biztonság néhány vonatkozása ■ Kendernay János: Az Európai Unió terrorizmusellenes politikája ■ Papp Zsófia: Erősebb unió egy jobb világért

# EURÓPAI TÜKÖR

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

**Felelős kiadó:** Korsós Tamás

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

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

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

**Terjesztés:** Horváthné Stramszky Márta, mstramszky@kum.hu

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők az Országgyűlési Könyvtárban, valamint a Külügyminisztérium honlapján ([www.kulugyminiszterium.hu](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

2008/2.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

## Tartalom

Európaiság és magyarság – Beszélgetés POSZLER GYÖRGY akadémikussal a százéves Nyugatról (Hovanyecz László) . . . . .	3
TEPLÁN ATTILA: Végét járja-e a francia kultúra? A transzatlanti Kulturkampf újabb ütésváltása . . . . .	13
INOTAI ANDRÁS: A gazdasági biztonság néhány vonatkozása . . . . .	19
DEZSÉRI KÁLMÁN: Az EU pénzügyi perspektívájának egyes kritikus kérdései, megoldatlan problémái – a 2008–2009. évi felülvizsgálat . . . . .	35
GYULAI-SCHMIDT ANDREA: Cartesio ante portas – avagy a társaságok Európai Unión belüli szabad költözési joga II. . . . .	52
KENDERNAY JÁNOS: Az Európai Unió terrorizmusellenes politikája . . . . .	73
PÓCS BALÁZS: Felemás eredmények az EU és Afrika kapcsolatépítésében . . . .	81
<b>Magyar EU-elnökség, 2011</b>	
PAPP ZSÓFIA: Erősebb unió egy jobb világért . . . . .	87
<b>Európai biztonság- és védelmi politika</b>	
NÓGRÁDI GYÖRGY: Gondolatok a koszovói helyzetről . . . . .	91
<b>Szemle</b>	
HEGEDŰS DÁNIEL: Komplementer vagy redundáns struktúrák a területi együttműködés európai szabályozásában? Az Európa Tanács készülő Euroregionális Együttműködési Csoportosulásának előzetes elemzése I. . . .	96
<b>Fórum</b>	
ANGYAL ZOLTÁN: Az Európai Központi Bank a félreértések viharában. Gondolatok a jegybanki függetlenségről és az azt fenyegető vélt és valódi veszélyekről . . . . .	116
<b>Uniós aktualitások</b>	
HARGITA ÁRPÁD: A schengeni határnyitás. „EU-karácsony” határtalan örömmel és némi üroemmel . . . . .	132
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
HERZOG TAMÁS: Az Európai Unió szolgáltatás-külkereskedelmi forgalma . . .	145
<b>Olvasólámpa</b>	
Ian Banche–Stephen George: Politics in the European Union (Politikák az Európai Unióban) (Jánosi Andrea) . . . . .	159
<b>Monitor</b> . . . . .	162
<b>English summaries</b> . . . . .	167

## Európaiság és magyarság

### Beszélgetés Poszler György akadémikussal a százéves Nyugatról

*Túlzás nélkül mondhatjuk, hogy a folyóirat első számától kezdve nyomon követhető benne a törekvés: a magyar irodalmi kultúrát összhangba kell hozni az európaival. Ennek két vetülete van. Az egyik: olyan irodalmat kell csinálni, amely európai színvonalú. A másik: az európai irodalom legfontosabb tendenciáit közvetíteni, megismertetni a magyar közönséggel.*

– Az idén emlékezünk a Nyugat című folyóirat születésének századik évfordulójára. Ahogy ez az évfordulókkal lenni szokott, másként fest a velük kapcsolatos emlékezet, mint a valóság. Kevésbé ismert, hogy a címlapját Beck Ö. Fülöp Mikes Kelemen-emlékérmével díszítő folyóirat első száma 1907 karácsonyán jelent meg. Az sincs igazán benne még a műveltebbnek nevezhető irodalmi köztudatban sem, hogy a Nyugatnak számos elődje volt, Kiss József 1890-ben alapított, A Hét című lapjától Bródy Sándor 1903-ban megjelent Jövendőjén keresztül Osvát Ernő 1905-ben kiadott Figyelőjéig. Ezek mind egy modernebb, európaibb Magyarorszáért vívott küzdelem fórumainak tekintették magukat, a közvélemény mégis 1908-at tekinti fordulópontnak.

– Az irodalomtörténet-írásnak – egyáltalán az irodalom történeti szemléletének – szüksége van a korszakhatárookra. Ezekkel azonban az a baj, hogy már jó ideje rájuk telepedett a politikátörténet. Megfigyelhettük ezt a magyar irodalomtörténet nagy összefoglalásaiban is. Jellegetes példa erre: valamikor az 1970-es években kezdődött a tervezése egy többkötetes világirodalom-történet megírásának. A terv végül terv maradt, bizonyos fejezetek azonban elkészültek a munkából. Ezek mutatták, hogy ha az elképzelés megvalósul, alapvető – mondhatni: strukturális – baja lett volna, hogy olyan korszakhatárokat jelölt ki, amelyek elsősorban a politikatörténetre voltak tekintettel. 1870 például nagyon fontos év, mert akkor zajlott a porosz-francia háború, amelynek nyomán összeomlott a második francia császárság, és megszületett a német birodalom. Irodalomtörténeti fordulópontnak azonban semmiképp nem tekinthető. Ugyanígy az 1905-ös orosz forradalom nem önmagában, hanem seregnyi előzménnyel és egyéb körülménnyel nevezhető, számos fenntartással, irodalmi korszakhatárnak.

Mindezt azért tartom fontosnak megemlíteni, mert 1908-at, a Nyugat indulását megtehetjük irodalmi korszakhatárnak, de sokkal előbb kezdődött el a folyamat, amelynek jelképes aktusa a lap megjelenése. Vagyis azt mondhatjuk, hogy egy önmagánál sokkal nagyobb összefüggérendszer része a Nyugat létrejötte. Valóban az a helyzet, hogy számos folyóirat-előzménye volt a lapnak: az említett A Hét, az Osvát-szerkesztette Magyar Génusz, a Figyelő és több más orgánus. Én azonban ezeknél fontosabbnak tartom azt a szellemi világot, amelyet Horváth Zoltán először 1961-ben megjelent, Magyar századforduló című könyvének kiadása óta második reformkornak szokás nevezni, képviselőit pedig második reformnemzedéknek.

Persze az irodalomtörténeti előzmények jelentőségét sem lehet túlbecsülni. Mert volt Magyarországon egy tradicionális – de azt is mondhatnám: konzervatív – irodalmi hagyomány, és egy ennek megfelelő konzervatív ízlésű olvasóközönség. Ennek az igényeit teljesen kielégítette Herczeg Ferencnek a maga műfajában színvonalas hetilapja, az 1894-ben alapított *Új Idők*. Volt azonban egy másik olvasóközönség is, amely nem az ilyenfajta irodalomra vágyott.

Itt – ha zárójelben is – kell egy szociológiai megjegyzést tenni. Az a magyar középosztály, amely ebben a korban olvasott, legalább két részből állt. Egyfelől egy tradicionális dzsentri középosztályból, amely a közigazgatásban – a megyénél, a minisztériumokban – helyezkedett el, és egy a tizenkilencedik század második feléhez köthető irodalmi hagyomány híve volt. Másfelől egy nem túlzottan széles polgári rétegből, amely a kiegyezés utáni évtizedek terméke volt. Ezen belül kiemelkedő szerepet játszott a művelt városi zsidóság és az ugyancsak asszimilálódott német polgárság.

– *Az asszimiláció problémájának a későbbiekben nagy irodalma született.*

– A két világháború között kedvelt téma volt az asszimiláció. Farkas Gyula, a háború után Göttingenben elhunyt irodalomtörténész például monográfiát írt 1938-ban ezzel a címmel: *Az asszimiláció kora a magyar irodalomban*. A szerző ebben azt mondja, hogy Herczeg Ferenc a magyar talajba átültetett nemes germán tölgy, míg Bródy Sándor vagy a Nyugat szerzőinek tekintélyes része merőben idegen a magyar irodalomtól. De a két háború közötti kor eszmetörténete kimutathatná, hogy egész esszéirodalom foglalkozik az asszimiláció problémáival

– *Említette, hogy a Nyugat tulajdonképpen egy sajátos szellemi környezetben született. Melyek ennek a fontosabb tényezői?*

– 1900-ban Budapesten megindul a *Huszedik Század* című folyóirat, a radikális polgári értelmiség orgánuma, amely 1919-ig marad fenn, amíg a nagy politikai változás véget nem vet működésének. 1901-ben a *Huszedik Századhoz* szorosan kötődve létrejön a *Társadalomtudományi Társaság*. Itt mindjárt megjegyzendő, hogy 1906-ban puccskíséret zajlik a Társaságban. A konzervatívizmusra hajló Gratz Gusztáv, a *Huszedik Század* első szerkesztője, a Társaság titkára háttérbe akarja szorítani a radikális szárnyat, amelynek olyan reprezentatív képviselői vannak, mint Jászi Oszkár, Pikler Gyula és Somló Bódog. A puccs nem sikerül, és a konzervatív szárny leszakad mind a folyóiratról, mind a Társaságról. 1908-ban alakult meg a *Galilei-kör*, jellegzetesen kettős célkitűzéssel. Már a név is mutatja, hogy egyrészt a modern természettudományos műveltséget kívánják az alapítók terjeszteni. Másrészt a modern szociológia és társadalomtudomány meghonosítását kívánták elérni. 1911-ben Fülep Lajos Lukács Györggyel megalapította a *Szellem* című folyóiratot, amely az akkor méltán legfrissebbnek tekinthető tudománytörténeti irányzatot, a szellemtörténetet próbálta a német *Logos* című folyóirat mintájára meghonosítani. 1917-ben megszületett a *Vasárnapi Kör* nevű vitafórum, amelynek olyan szellemi nagyságok a részvevői, mint Lukács György, Fülep Lajos, Balázs Béla, Hauser Arnold, Mannheim Károly, Tolnay Károly, Antal Frigyes, Ritoók Emma. Ha megnézzük ezt a névsort, láthatjuk, hogy olyan alkotókból áll, akik közül az emigrációban többen világhíresek lettek.

Sok mindent lehetne még említeni, de a lényeg ez: a múlt századfordulón nagyon nagy előrelépés történt a hazai műveltségben, tudományos életben, a művészetek iránti igényben. Ebbe a folyamatba illeszkedett szervesen az 1908-ban meginduló Nyugat.

– *Amelynek bevezető cikkét, jellegzetes módon, ezzel a címmel írta a főszerkesztő Ignótus: Kelet népe.*

– Ebben egy finn színtársulat magyarországi vendégszereplése kapcsán arra a következtetésre jut, hogy a kelet-európai, kelet-skandináviai népek kultúrájában van valami alapvető rokonság: a Nyugat-Európához való vonzódás. Vagyis Kelet népe nyugatra néz, nyugatra tart. Ez tehát a program: nyugatra tartani. Ám úgy érzem, hogy ennél fontosabb Hatvany Lajosnak a Nyugat szerkesztőjeként írott két, későbbi programadó cikke. 1909-ben jelent meg az *Indulás* és 1911-ben az *Irodalompolitika* című írás. Az *Indulásban*, amelynek mottója egy Ady-idézet: „Röpdös babona és turul, / De az új várak fölépültek”, Hatvany Ignótus-szal egyáltalán nem vitatkozva a következőket írja. Egy olyan lap, mint a Nyugat, bármilyen erőteljes színvonal-emelkedést is hozzon az irodalomban, a kultúrában, nem képes fennmaradni, ha nem nevel magának olvasóközöniséget. Kulcsfontosságúnak minősíti az irodalom társadalompolitikai, pedagógiai, etikai elkötelezettségét. Azt mondja, hogy újfajta erkölcsöt, újfajta olvasói-befogadói ízlést kell a Nyugatnak kialakítania. Az Irodalompolitika című cikk viszont vitairás Osvát Ernővel szemben. Osvát az új tehetségek felfedezésének megszállottja, és vele ellentétben Hatvany azt igényli, hogy inkább az állandóan magas színvonal megtartására kellene törekedni. Mert ugyan egy folyóirat nem üzleti vállalkozás, de mégis a közönységnek kell eltartania. Tehát Osvátnak az új és még újabb tehetségeket bevezetni akaró törekvésével szemben Hatvany egy közönységhez közelibb lapot tartott kívánatosnak.

Már most akár Ignótus írását tekintjük, akár Hatvany programadó cikkeit, azt a szándékot olvashatjuk ki belőlük, hogy közelíteni kell a hazai irodalmat a nagy európai nyelvek irodalmához. Itt kell megemlíteni Kóhalmi Béla, a kiváló könyvtártudományi szakember nevét, aki 1918-ban interjút készített a Nyugat 87 szerzőjével kedves olvasmányaikról. Ennek alapján készült a *Könyvek könyve* című munkája. Ebből kiderült, hogy a nagy olvasmányok nem a legújabb irodalmi irányzatok terméséből kerülnek ki, hanem az emberöltőnyivel korábbi irodaloméiból.

Innen nézve érdekes lehet, hogy a Nyugat egész történetére jellemző az avantgarde-törekvésekkel kapcsolatos bizonyos visszafogottság.

– *Ezt talán jellemzi a Kassákhöz való viszony. Neki persze megvoltak a maga lapjai, A Tett és a Ma.*

– Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy 1927 és 1935 között készült önéletrajzának, az *Egy ember életének* részletei a Nyugatban jelentek meg.

– *Ezek azonban nagyon is realista írások.*

– Igen, ami viszont érdekes, Szabó Dezső néhány, a Nyugatban (és máshol) megjelent írásában nagyobb fogékonyságot mutatott az avantgarde – elsősorban a futurizmus – iránt, mint a Nyugat klasszikus törzsgárdája.

– *Ha már a nagy irodalmakról esik szó, érdemes megemlíteni, hogy a közfelfogás szerint a Nyugat elsősorban a francia irodalom felé orientálódott.*

– Ez nem egészen helytálló. Ha az első évfolyamokat vesszük szemügyre, azt tapasztaljuk, hogy a leggyakoribb a német nyelvű irodalomra való hivatkozás. Részben a fordításokban érhető ez tetten, részben abban, hogy a hazai – akár színházi – jelenségeket a németekhez mérik. Később – a két háború között, amikor Gyergyai Albert neve aligha megkerülhető – a francia irodalommal való lépéstartás fel erősödik. Ugyanakkor két jelenség feltétlenül figyelemre méltó. Az egyik, hogy – elsősorban a két háború között – erőteljes az angol nyelvű irodalmak megismerésére való törekvés, miközben megjelenik az amerikai irodalom valamelyes lebecsülése, illetőleg nem pontos ismerete. De valójában az angol irodalom ismerete sem tekinthető igazán mélynek. Viszont nagyon figyelemre méltó, hogy a Nyugat létezésének első pillanatától kezdve jelen van az orosz irodalomhoz való vonzódás. Elsősorban persze a klasszikus tizenkilencedik századi orosz irodalomhoz – Tolsztojhoz, Turgenyevhez, Dosztojevszkijhez – való kötődés, de a későbbiekben igen magas a Nyugatnál például Gorkij presztízse. Nemcsak *Az Artamonovok* jelenik meg a lapban folytatásokban. Az író személyesen küld írásokat a szerkesztőségnek. De a szovjet korszakban is van törekvés a lépéstartásra, ezt mutatja például, hogy Gladkov *Cement* című regényéről recenziót közölnek. És ott van a Nyugatban a skandináv irodalom is, Ibsen például. Tehát a szándék, hogy szinkronba hozzák a magyar irodalmat az úgynevezett nagy irodalmakkal, a lehető legnagyobb mértékben megvalósul.

Külön stúdium tárgya lehetne, hogy a Nyugat magyar és nem magyar vonatkozásban hogyan foglalkozik a társzművészetekkel. A képzőművészeti kritika Lengyel Géza írásaival magas színvonalon képviseltetik. De a Nyugat kritikusai közé tartozik Elek Artúr, Bálint Aladár, a két háború között pedig Rabinovszky Máriusz. Vagyis megállapítható, hogy a progresszív képzőművészeti törekvések – például a Nyolcak vagy a posztnagybányai művészek az akkori európai kultúrával szinkronban lévő mozgalmi – reprezentatív módon vannak jelen a folyóiratban. A zenekritikában Csáth Gézáé az első megkerülhetetlen név. A későbbiekben pedig megjelennek Tóth Aladár írásai is. Hevesi Iván cikkei színvonalas film és fotókritikát képviselnek.

És van itt még valami. A Nyugat reflexiója a politikai hagyományra. Itt elsősorban Halász Imrének az első világháború előtti írásaira utalnék, majd Ignotusnak *A politika mögül*, később *A történelem mögül* című rovatára. Kezdetben az volt a cél, hogy – az akkor még – dualizmuskori magyar politikai viszonyokban kutassák a progresszió lehetőségeit.

Nagyon nagy jelentőségűnek tartom, hogy bizonyos előzmények után a huszadik század elején az esszé műfaja teljesen megújul Magyarországon. Ez a megújulás több irányú. Van egy alapvetően filozófiai ihletettséggű esszéírás. Ez főként a német filozófián nevelődik. Ennek a német filozófián nevelődött esszének az iskolapéldája Lukács György *A lélek és a formák* című műve, amelynek darabjai a Nyugatban jelentek meg. Igaz, hogy Lukácsnak ezt a munkáját Babits ugyancsak a Nyugat hasábjain eléggé élesen bírálta. Az volt a véleménye, hogy a német filozófia nehezen emészthető homályossága telepedett rá. Lukács erre sértetten válaszolt a Nyugatban, de évtizedek múlva a moszkvai *Új Hangban* is sértetten válaszolt, amikor kritikát írt a *Jónás könyvéről* és általában Babits munkásságáról.

Van az esszének egy másfajta megújulása is. Ezt úgy lehetne jellemezni, hogy filozófiai, de főleg szaktudományos, egyszersmind irodalmi és képzőművészeti ihletettséggű. Főleg Fülep Lajos munkásságát tekinthetjük ilyennek. Az ő írásai az 1910-es években jelentek meg a Nyugatban. Nemcsak a magyar művészetről szóló tanulmányaival hívja fel magára a figyelmet, hanem a Dantéről szóló tanulmányával is. Vagyis az ő irodalomban és képzőművészetben való jártassága egyszerre nyilvánul meg esszéiben.

Itt kell megemlíteni azt is, hogy Babits az esszéműfajnak egy abszolúte művészi változatát munkálja ki. A nagy Babits-esszék – a Petőfi- és az Arany-, valamint a két Vörösmarty-esszé – ugyancsak a Nyugatban jelennek meg. Még korábban, a folyóirat első számában látott napvilágot a költő Bergson-esszéje, amellyel Dienes Valéria ismertette meg a francia filozófust, aki nagyra értékelte a művet. Babits ezekkel az írásaival alapozza meg azt a munkát, amelyet a két háború között az úgynevezett esszéíró nemzedék végez, és amely teljesen szinkronban van Európával. Elsősorban Szerb Antalt, Halász Gábort, Németh Lászlót és Cs. Szabó Lászlót említeném közülük. Célszerűnek tartanám szóba hozni Szabó Dezsőnek, a kor egyik legproblematicusabb zsenijének a nevét is, akinek a jelenlegi – bizonyos körökben – túlzott népszerűségét nem tartom örömdetes jelenségnek. Ő a Nyugatban a publicisztikához közelítő, ám hihetetlen műveltségi anyagot felölelő esszéműfajt művelt, és 1919-ig jelen volt a folyóiratban. A francia szimbolistákról és a francia irodalom Rousseau-ig visszamenő morális ihletettségeről írt esszéi, vagy Tisza Istvánnak a „tanárforradalom” ügyében írt válasza, Berzsenyi-esszéje, Eötvös József *A falu jegyzője* című regényéről írott esszéje egyaránt kiemelkedő teljesítmény. Ez utóbbiakkal kapcsolatban jegyzem meg, hogy azt a képet a tizenkilencedik századi magyar irodalomról, amely később Németh László *Magyarság és Európa*, de főképp *Kisebbségben* című művében válik ismertté, azt valójában Szabó Dezső – szándékosan mondom így – „találja ki”. Ő fogalmazza meg, hogy a tizenkilencedik század második felének felszínességétől a régi magyarság mélységei felé kell fordulni, amelynek az utolsó nagy képviselője Berzsenyi volt, a folytatást pedig Ady költészete jelentette. Abba nem érdemes belemenni, hogy mi ennek az irodalomtörténeti igazságtartalma, csupán azt szeretném jelezni, hogy ezt a népszerűvé vált víziót Szabó Dezső konstruálta.

– *Ha már az irodalomtörténetről van szó, szinte magától adódik a kérdés: hogyan tükröződnek a huszadik század első harmadának irodalmi folyamatai, törekvései a Nyugatban?*

– Felelősséggel merem kijelenteni, hogy a folyóirat évfolyamainak alapján meg lehetne írni a század első harmadának irodalomtörténetét. Ott van mindjárt Ady, aki a kezdetektől a haláláig jelen van a Nyugatban. Móricz Zsigmond regényei – a *Sárarany*, *Az Isten háta mögött*, a *Légy jó mindhalálig*, az *Erdély* trilógia második része – itt jelennek meg.

– *Móricz a Nyugat első nagy felfedezettje.*

– A *Hét krajcárt*, amellyel a Nyugatban debütált, én máig kiemelkedő novellának tartom. Nagyon lényeges, hogy a lapban jelennek meg olyan Móricz-novellák, mint a *Tragédia*, a *Szegény emberek*. De nemcsak a móriczi novellisztika a lenyűgöző. Mint ismeretes, az 1918-ban megjelent *Fáklya* című regényéhez a szatmári Ökörítő

köztségben történt tragédia adta a témát. Móricz a Nyugat egyik 1910-es számában tíz nappal a több mint háromszáz áldozatot követelő tűzvész után írja meg, miért történhetett meg a katasztrófa. Hogy miért olyan a szatmári paraszt, amilyen, miért olyan a megyei közigazgatás, hogy az alispán nem fogadja el a budapesti mentőegyesület segítségét. Fantasztikus írás.

De ha a prózáról beszélünk, természetesen korántsem csupán Móriczról kell szót ejteni. A Nyugatban jelenik meg a két – talán – legjobb Krúdy-novella, *A hírlapíró és a halál* és az *Utolsó szivar az Arabs Szürkénél*. Babitsnak olyan regényei, mint a *Kárvavár* vagy a *Tímár Virgil fia*, Kosztolányitól az *Aranysárkány*, az *Édes Anna* és a *Néró, a véres költő*. Kassák önéletrajzi regényéről már esett szó. De a Nyugatban fedezik fel a novellista Németh Lászlót, a *Befejezetlen mondat* előtti Déry is végig jelen van a lapban.

– És akkor Tersánszkyról még nem beszélünk.

– Sok mindenről nem beszélünk. Itt van például a népi-urbánus vita, amely szomorú módon és nagyon leegyszerűsítve „zsidókérdés” gyanánt van jelen a mai közéletben és politikai közgondolkodásban. E vita egyik alapírása Ignó Pál *A propos: Erdélyi József* című cikke. Megjegyzendő, hogy Erdélyi hosszú ideig volt a Nyugat munkatársa, kétszer Baumgarten-díjat is kapott.

– Szó esett az irodalomtörténeti korszakokról. A Nyugatnak is megvoltak a korszakai. 1919 mindenképpen korszakhatárnak tekinthető.

– Azt szokás mondani, hogy 1919-ben, illetve azt követően egy nagy törés következett be a Nyugatnál. De azért azt nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy amikor több hónapos szünet után ismét megjelenik a lap, benne van Babits önmarcanoló írása, a *Magyar költő kilencszáztizenkilencben*, amely korántsem csupán önkritika. Van egy kritikai része, amelyben azt kérdezi az író, hogy a hivatalos irodalmat képviselő Kisfaludy Társaság és a Petőfi Társaság hogy jön ahhoz, hogy felülvizsgálja az írók világnézetét. Egyszerűsített Babits cikke mellett olvashatjuk Fülep Lajos megsemmisítő kritikáját Szabó Dezső regényéről, *Az elsodort faluról*. Igaz, hogy új klasszicizmus, tehát valamiféle nemes konzervativizmus felé veszi az irányt a lap, igaz, hogy ezüstkorról beszélnek, ugyanakkor azonban Illyés Gyulának *A pusztulás* című esszéjéről folyó vita a Nyugatban zajlik. Babits azonnal megérzi a kérdés jelentőségét: vajon tényleg pusztul-e a dunántúli magyarság? A vitában sokan vesznek rész Schöpflin Aladártól Braun Róbertig. Tehát ha figyelembe vesszük, hogy Ignó Pálnak és Illyésnek az említett írásai a Nyugatban jelennek meg, körülöttük ott vita bontakozik ki, nem fogadhatjuk el azt a megállapítást, amely szerint a lap 1919 után a konzervatív liberális ezoterizmus világába menekült volna. Ezt cáfolja például, hogy egy évvel Julien Benda írásának párizsi megjelenése után, 1928-ban Babits megírja *Az írástudók árulása* című zseniális esszéjét, amely sokkal színvonalasabb, mélyebb, mint a Bendáé.

– 1919-nek azonban voltak előzményei. Részint az első világháború, részint az 1918-as őszirózsás forradalom. Nem érdektelen a Nyugat ezekhez való viszonya sem.

– Ismeretes, hogy a magyar irodalom némely, a Nyugathoz közel álló képviselője lelkesen fogadta a háborút. Például Balázs Béla vagy Nagy Endre, sőt Molnár Ferenc. Azután ez a helyzet fokozatosan megváltozik. Ady háborúellenessége egyér-

telmű, de Babits kiállása is példamutató. Azzal együtt, hogy valamelyik írásában önmagát nem bátor embernek minősíti, a *Fortissimo* vagy a *Húsvét előtt* című és számos más verse mellett lefordítja Kant *Örök béke* című traktátusát, és ír egy Kant-esszét, de még 1917-ben közzéteszi a Nyugatban egyik legkiválóbb esszéjét, a *Veszedelmes világnézetet*. Ám én mindezeknél fontosabbnak tartom azt, hogy 1917-ben megírta az *Egy filozófus halálára* című nagy költeményét. A műben Babits Emil Lask német filozófusnak, a heidelbergi egyetem professzorának a galíciai fronton bekövetkezett halálára reagált, és a magyar gondolati líra egyik legnagyobb teljesítményét adta közre a Nyugatban.

Mindez úgy történik, hogy 1915-től a folyóirat a cenzúra fenyegetésében jelenik meg.

Ami pedig a Károlyi-forradalmat illeti, úgy vélem, hogy a Nyugat a Huszadik Századdal együtt annak egyik előkészítője volt szellemi vonatkozásban. Szerintem nem túlozunk, ha megállapítjuk, hogy a Nyugat bizonyos értelemben a Károlyi-forradalom orgánuma volt. Elég arra gondolnunk, hogy a forradalmi kormány köszönti Adyt, az ő költészetét szellemi atyjának tekinti. De egészében véve megállapítható, hogy a Huszadik Század és a Nyugat szellemisége egybeesett a Károlyi-forradaloméval, a Jászi Oszkár nevével fémjelzett törekvésekkel.

Ezzel együtt nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az a magyar progresszió, amely legradikálisabb formájában a Huszadik Században és a Társadalomtudományi Társasággal indult meg, és beletorkollt a Vasárnapi Körbe, egy rendkívül vékony polgári réteg szellemi mozgalma volt. Jászi Oszkár első felesége, Lesznai Anna önéletrajzi ihletettséggű regényében, a *Kezdetben volt a kert*-ben ezt nagyon szemléletesen ábrázolja. Ő egy tradicionálisnak mondható pesti zsidó családból származott, amely a Felvidéken vesz magának birtokot. Az önéletrajzi regény egészről tanúskodik, hogy ez a teljesen őszintén asszimilálódni akaró család milyen felmás fogadtatásban részesül a környezetében. A felvidéki dzsentrí birtokosság be is fogad, meg nem is. Politikailag és jogilag teljes a zsidóság egyenjogúsítása. Ugyanakkor a tradicionális középosztály, ha bizonyos mértékig hajlandó is befogadni, megkülönbözteti és valamelyest le is nézi ezt az egyenjogúsított zsidóságot. Ez nagyon élesen mutatkozik meg a Lesznai-regényben. Az értő olvasó mindig tudja, hogy mikor van szó a Nyugatról, a Huszadik Századról, a Nyolcak képzőművész csoportjáról, a Szellem című folyóiratról. Éppen ezért nagyon fájdalmasan érzékeli azt is, hogy mindez egy meglehetősen szűk, magasan művelt polgárságnak az ügye, amely alatt egy nagyon széles társadalmi réteg él a maga mozdulatlanságában.

Ugyancsak nagyon plasztikusan ábrázolja ezt a problémát Móricz a *Kivirradtig* című regényében. Itt egy az arisztokrácia alatti réteg jelenik meg. A jószágigazgató, a körorvos, a falusi jegyző, a tönkremenő kisbirtokos. Ez a társaság kirekeszti azt az 500–600 holdas zsidó birtokost, aki mintagazdaságot csinált a földjén, őt teszik meg bűnbaknak, amiért az ötezer holdas arisztokrata kihúzza a lábuk alól a földet. A regény 1926-ban születik, de a millennium időszakában játszódik. Tönkremegy egy réteg, amely sem mentálisan sem érzelmileg, sem a gazdálkodásában nem képes lépést tartani egy átalakulóban lévő, nyugatosodó világgal, ahol már vonat jár. Ez a réteg azután bűnbakot keres a saját tehetetlensége miatt. A lényeg

az, hogy Móricz ugyanarról a problémáról beszél, mint Lesznai Anna: nagyon vékony az a réteg, amely egy európai típusú modernizáció feltétlen híve.

Ezért is történhetett, hogy a Huszadik Század és a Nyugat megjelenésére azonnal reagál egy konzervatív-liberális tábor. Tisza István és Herczeg Ferenc 1911-től adja ki a *Magyar Figyelőt*. Ez az orgánus egyértelműen ama szellemiség ellenében jött létre, amelyet a második reformnemzedék képviselt. Nem véletlen, hogy a Magyar Figyelő hasábjain indított támadást Tisza István Ady ellen.

Miután pedig véget ér a háború, lezajlanak a forradalmak és az ellenforradalom, 1923-ban a Nyugat ellensúlyozására Tormay Cécile szerkesztésében megcsinálják a *Napkeletet*, amely már a címével is a vitát sugallja. Az igazság kedvéért megjegyzendő, hogy a folyóiratnak nagyon színvonalas kritikai-elméleti rovata van, ahol például Szerb Antal, Halász Gábor, Németh László is publikál.

– *Ismét a két világháború közötti korszaknál vagyunk. Ekkor mind világosabban látszik, hogy a földkérdés megoldatlansága a legsúlyosabb probléma Magyarországon.*

– Ezzel kapcsolatban elég sok igaztalan megállapítás hangzott el a Nyugatról. Pedig Babits – többek között Illyés Gyula hatására – rendkívül fogékony volt a paraszti sorsproblémák iránt. Amint Illyés visszaemlékezéséből tudjuk, Babits megkönnyezte az ő *Három öreg* című költői művét. Azt pedig nem Illyéstől tudjuk, milyen nagy lelkesedéssel fogadta a *Puszták népét*. Igaz, hogy Móricz radikálisabb társadalmi politikai orientációt kért számon a Nyugaton, ennek azonban nemigen volt realitása. A két háború közötti szigorúbb légkörben ugyanis a folyóirat már nem tudta azt produkálni, amit a népiek legjobbjai: irodalmi színvonalon bemutatni ezt a nagy társadalmi problémát. Nem tudta azt produkálni, amit például Kovács Imre *A néma forradalomban* vagy Szabó Zoltán *A Cifra nyomorúságban* vagy *A tardi helyzetben*, illetve egész publicisztikájában.

– *Ehhez nyilván hozzájárult az is, hogy a két forradalom után a Nyugat egész vezetői gárdáját, vezető íróit gyanú övezte, sokukat valamilyen módon meg is büntették. Ignórus és Hatvány emigrált, akik itthon maradtak, eléggé rosszul érezték magukat a bőrükben.*

– Babitsnak a tanári állásába került, hogy a Tanácsköztársaság idején kinevezték egyetemi tanárnak. Pedig, hogy mit adott elő az egyetemen, azt tudjuk. A tizenkilencedik századi klasszikus pozitívizmusra – például Taine-re – támaszkodva, a klasszikus liberalizmus értelmében vett alkotói és befogadói személyiség problémáit tárgyalta. Krúdy és Móricz bűne a földosztásról írott riportjaik voltak. Schöpflinnek azt a gondolatmenetet rótták fel, amelyben a konzervatív ideológia – Rákosi Jenő és környezete – ama tételét bírálta, amely szerint a modern magyar irodalom és kultúra – benne Budapest – eltávolodott a magyar jellemtől. Schöpflin szerint viszont a magyar jellem változott meg, a magyar kultúra színezete változott meg: falusiból városi kultúrává vált. Tehát nem arról van szó szerinte, hogy van egy új irodalom, amely megtagadja a magyar lelkiséget, jellemet, tradíciót, hanem arról, hogy a magyar kultúra lelkisége, jelleme, tradíciója kezd megváltozni. Természetesen ezért is szemrehányás járt Schöpflinnek. Mindez valamilyen módon rányomta a Nyugat szerkesztésére a bélyegét.

Ami azonban más szempontból figyelemre méltó, az a következő. 1919 előtt a legelfogultabb elemzés sem képes kimutatni, hogy a Nyugatnak lett volna egy meghatározott koncepciója: erre akarunk menni, ezt akarjuk képviselni, erre felé akarjuk a magyar társadalmat orientálni. 1919 után azonban van két dolog. Az egyik az, hogy 1934-ben Szerb Antal megnyeri az Erdélyi Helikon pályázatát *Magyar irodalomtörténetével*. Erre azt írja Schöpflin, hogy az, amit mi annak idején gondoltunk, most, íme, egy összefoglaló irodalomtörténet formájában megjelenik. Tehát

I. ÉVFOLYAM 1908 JANUAR 1 1. SZÁM

# NYUGAT

A "FIGYELŐ" ÚJ FOLYAMA  
FŐSZERKESZTŐ: IGNOTUS  
SZERKESZTŐK: FENYŐ MIKSA ÉS OSVÁT ERNŐ

*Ignotus: Kelet népe. — Elek Artur: Arturo Graf. — Jób Dániel: Hajnali madarak (novella). — Lengyel Géza: Tárlatok és képraktárak. — Ady Endre: A magyar Pimodan. — Saini Gyula: A mese „alkonya”. — Révész Béla: A völgyben (novella). — Saszsz Zoltán: Sully Prudhomme. — Ady Endre, Kemény Simon, Ignotus: Versek. — Greiner Jenő: A modern banküzletről.*

**Figyelem:** Saini Gyula: Trilbi (Fenyő Miksa); Szabolcska Mihály: A magam ösvényén (Gellért Oszkár); Kosztolányi Dezso: Négy fái között (Féhhícné Kafka Margit); Arany János egy kiadatlan levele (Fenyő Miksa); Amatőrök. Téli kiállítás (Lengyel Géza). A Vigaszházi (Bródy Miksa); „A dáda” (Ignotus) Éjszakai esztétizálás (Csáth Géza). Gondolatok (Gellért Oszkár). A címlapon reprodukált érem Beck Ö. Fülöp műve.



ELŐFIZETÉSI ÁRA  
EGY ÉVRE  
20 KORONA  
FÉLÉVRE  
10 KORONA

EGYES SZÁM ÁRA  
1 KORONA  
MEGJELENIK  
MINDEN HÓ  
1-EN ÉS 15-ÉN

Kiadóhivatal: II., Tűztor-utca 6.

Schöpflin az 1930-as évek derekán a saját, a Nyugat irodalomtörténetévé nyilvánítja Szerb Antal könyvét. Ez azt jelenti, hogy a Nyugat önreflexiója Szerb Antal és nemzedéke – még akkor is, ha Halász Gábor és Babits között lezajlik az ismert vita a tizennyolcadik és a tizenkilencedik századi irodalmunkról. A lényeg az, hogy nem a Nyugat alaprendeléseiről vitatkoznak.

1937-ben pedig megjelenik Schöpflin könyve, *A magyar irodalom története a XX. században*. Megállapíthatjuk, hogy nem zseniális munka. De az sokatmondó, hogy három évvel Szerb irodalomtörténete után megírja: mit akartak ők valójában, mi volt a véleményük önmagukról. Schöpflin könyvét Ignotus Pál indulatosan támadta meg. Ezt a támadást motiválta, hogy Osvát Ernő 1929-es halála után apja, Ignotus Hugó nevét levették a Nyugat címlapjáról. Ezért támadt neki Babits eu-

rópai irodalomtörténetének is. Pedig Ignóus Pál pontosan tudta, hogy Babits nem irodalomtörténetet írt, hanem egy óriási olvasónaplót, másképpen: vallomásokat arról, hogyan él benne az európai irodalom története. De nem csupán a bosszúvágy fűtötte Ignóust, hanem az a törekvés is, hogy utat nyisson az ő lapja, a Szép Szó irodalomtörténetének. Ha megnézzük Ignóus Pál és Fejtő Ferenc néhány korabeli írását, láthatjuk, hogy nekik volt egy vázlatuk a huszadik század magyar irodalomtörténetéről. Ennek középpontjában pedig nem Ady, Babits és a még élő Nyugat lett volna, hanem Ady, azután az a fajta polgári irodalom, amit például Gelléri Andor Endre képviselt és József Attila. Itt mindjárt szeretném leszögezni: én nem gondolom, hogy Ignóus Pál és Fejtő Ferenc a Petőfi-Ady-József Attila vonal valamiféle előképét adták volna, de, hogy Babitsot le akarták váltani József Attilával, az egyértelmű. Ugyanakkor azt is ki kell jelentenem, hogy Fejtő Ferencnek a költő életében és közvetlenül a halála után írt József Attila-tanulmányai máig érvényesek.

– *A Nyugat története pontosan egyharmad évszázadnyi: 1908-tól 1941-ig, Babits haláláig tart. Lehet-e valamilyen mérleget vonni: mennyiben mozdította előre a magyar szellem európaivá válását?*

– Túlzás nélkül mondhatjuk, hogy a folyóirat első számától kezdve nyomon követhető benne a törekvés: a magyar irodalmi kultúrát összhangba kell hozni az európaival. Ennek két vetülete van. Az egyik: olyan magyar irodalmat kell csinálni, amely európai színvonalú. A másik: az európai irodalom legfontosabb tendenciáit közvetíteni, megismertetni a magyar közönséggel.

Az irodalomtudomány mai álláspontja szerint a Nyugat történetében sokszor fordult elő, hogy nem a legjobb író, a legjobb mű kapta a legjobb minősítést. Szemérem vetik például a folyóiratnak az angol nyelvű irodalommal kapcsolatban a Huxley-kultusz. Valóban, a Nyugat az 1930-as években úgy látta, hogy Huxley nagyon nagy író, ma viszont többen olyanok, akik nálam jobban értenek az angol irodalomhoz, úgy vélik, hogy nem volt a kor igazán reprezentatív írója. Ennek ellenére azt hiszem, nem tévedünk, ha azt mondjuk, hogy az orosz, a német, a francia, az angol irodalommal teljesen lépést tartott a lap, sőt kitekintéssel volt az olaszra és a skandináv irodalomra is.

Mindez 1941-től, Babits halála után még folytatódott az 1941 és 1944 között megjelent, Illyés és Schöpflin által szerkesztett *Magyar Csillagban*, majd 1946 és 1948 között a Lengyel Balázs szerkesztette *Újholdban*. Valójában ekkor szűnt meg a Nyugat, és keletkezett egy nagy hiátus. Egy új felzárkózási folyamatnak azután az 1960-as évektől lehattunk tanúi.

– *Azért valami már korábban is megfigyelhető volt. 1957-ben például a Szépirodalmi Könyvkiadó Magyar Klasszikusok sorozatában kiadták Krúdy Gyula válogatott novelláinak kötetét, amelyben az író szinte minden nagy elbeszélése benne van. Márpedig Krúdy addig úgyszólván indexen volt. A körülötte lévő hallgatást Sötér István törte meg – talán nem véletlenül 1954-ben, Nagy Imre miniszterelnöksége idején – a Hét bagolyhoz és a Boldogult úrfikoromban című regényekhez írott előszavával.*

– Tény, hogy – nyilván nem függetlenül a forradalom hatásától – 1957-től kiváló könyvek kezdtek megjelenni. Kibontakozott egy hiányokat pótló könyvkiadás, vi-

lágirodalmi vonatkozásban is. A francia egzisztencializmus nagyjai – Camus, Sartre – ekkor jelennek meg például. Egymás után adták ki Kafka könyveit.

– Az 1956 októberétől megjelenő, *Nagyvilág* című világirodalmi folyóirat szerepét is nehéz volna túlbecsülni.

– Ha az előbb méltattam a Nyugatnak az európai irodalom megismertetésében játszott szerepét, akkor az igazság kedvéért azt is meg kell mondanom, hogy a világirodalomnak olyan módszeres bemutatására, amelyet a *Nagyvilág* megvalósított, a Nyugat eleve nem lehetett képes. Persze a *Nagyvilág* is változott: ahogy a diktaúra puhult, úgy szélesedett a folyóirat horizontja.

De ha már a világirodalomról beszélünk, ejtsünk szót a magyar irodalomról is. És itt megemlítem, hogy nekem bizonyos szívfájdalmat jelent, hogy az 1960-as évek prózája az irodalmi köztudatban nagyon háttérbe szorult. Márpedig ezt olyan nevek fémjelzik, mint Sarkadi Imre vagy Sánta Ferenc. Olyan regények, mint Fejes Endre *Rozsdatemetője*, Cseres Tibor *Hideg napokja*. Ahol alkalmam van, el szoktam mondani, hogy az 1970-es években a Péterek betörték a magyar irodalomba, ez azonban nem jelenti, hogy az 1960-as években egy teljesen korszerűtlen vagy elfeledhető irodalom lett volna Magyarországon.

Ezzel kapcsolatban kötelességemnek tartom elmondani azt a véleményemet, hogy nem biztos, hogy egy kis nyelv irodalmában mindig az a jó, ha ugyanazt csináljuk, ami a nagy nyelvek irodalmára jellemző. Tőlem ugyan rendkívül távol áll, hogy fegékony legyek a globalizáció-hisztériára, de azt nem tartom figyelmen kívül hagyhatónak, hogy minden nemzeti irodalomnak megvannak a maga sajátosságai. Azt hiszem, hallgathatunk Babitsra, aki azt mondta, hogy egy irodalmi mű akkor világirodalmi szintű, ha lépést tart a világirodalom nagy irányzataival, egy nemzeti irodalom akkor világirodalmi szintű, ha megőrzi az egyéni hangját a nagy zenekarban.

**HOVANYECZ LÁSZLÓ**

TEPLÁN ATTILA

## Végét járja-e a francia kultúra?

### A transzatlanti Kulturkampf újabb ütészváltása

*A francia-amerikai kultúrharc újabb fordulójához fújta meg a kürtöket Don Morrison, a Time magazin tudósítója 2007. november 21-ei cikkében<sup>1</sup>, amelynek szarkasztikusan Az eltűnt idő nyomában címet adta. Az angolszász világ egyik legismertebb politikai hetilapja a közelmúltban elhunyt világhírű pantomimművész, Marcel Marceau képe mellett a borítón hirdeti a francia kultúra halálát (The Death of French Culture). Apróbb betűkkel ugyan hozzászeli, útban van a segítség, de hiába: a provokációs számba menő felütéssel a szerkesztők filippikák sorát szabadították magukra.*

Maurice Druon, a Francia Akadémia tagja – a magyar olvasók előtt is jól ismert író, az *Elátkozott királyok* és a *Nagy családok* szerzője – az elsők között reagált a Le Figaro hasábjain. Enerváltan konstatálja: az Egyesült Államokat négy-ötévente sújtó francia-ellenességi láz kiújulásának vagyunk tanúi.

Körisméje jól megfér *André Kaspi* történészprofesszor, francia Amerika-kutató véleményével, amelynek egy Budapesten tartott előadást követően a *Népszabadságnak* adott nyilatkozatában is hangot adott<sup>2</sup>. Kaspi szerint a franciák és az amerikaiak egymással nehezen összeférő szövetségesek, akiknek viszonyát a kölcsönös csodálat és irritáció sajátos paradoxonja határozza meg. Az amerikai függetlenségi háború nagy hatással volt Franciaországra, az utóbbi pedig jelentős szerepet játszott az Egyesült Államok létrejöttében – *La Fayette* mindkét ország hőse. Noha a két ország sosem állt hadban egymással, örökös vitáik – elég csak a II. világháború alatt az angolszászok és *De Gaulle* között fellépő feszültségekre, Franciaország 1966-os kivonulására a NATO-ból vagy az iraki konfliktus kapcsán a francia álláspont Amerika-ellenességére gondolni – arról tanúskodnak, hogy a két hatalom sokszor csak hosszas civódás után tud egyetértésre jutni.

Az sem csoda, ha Amerika szkeptikus a francia kultúrát illetően, hiszen a franciák a maguk részéről roppant módon és annyira Amerika-ellenesek, mint amennyire a hétköznapiok fogyasztásában, ízlésében alávetik magukat az amerikai befolyásnak. A rajongás és az elutasítás sajátos elegyéről van tehát szó, ami nem meglepő két olyan kultúra esetében, amelyek civilizációs küldetést vélnek hordozni, és egyaránt a saját képükre kívánják formálni a világot. Ez a misszió az Atlanti-óceán mindkét partján a felvilágosodás koráig visszanyúló, azonos értékekből – az értelem és a jog uralma, demokratikus államrend, az egyéni szabadságjogok tisztelete – táplálkozik. Míg azonban a XXI. század Amerikája rendelkezik azokkal az eszközökkel, amelyekkel világszerte érvényre tudja juttatni politikai, gazdasági és kulturális értékeit, Fran-

1 Time, európai kiadás, 2007. december 3.

2 Dési András interjúja, 2003. március 8.

ciaországoknak mint gazdaságilag jelentős, de globálisan visszaszoruló hatalomnak – volt gyarmattartónak – fogyóban vannak a hasonló képességei, ebből is ered az Amerikával szembeni frusztrációja.

## Miért beteg a francia kultúra?

Szkepszisben pedig nincs hiány. A *Time* elemzése alig leplezett gúnnyal mutatja be a kvóták (a tévéműsorok és a rádióban sugárzott zene 40 százaléka kell, hogy francia legyen, a főműsoridő elosztását pedig további szabályok terhelik), adókedvezmények (amelyekből például a szabadúszó eladóművészek húznak hasznot) és állami támogatások (a kulturális büdzsé eléri a GDP másfél százalékát) által védett-támogatott francia kultúra minden erőfeszítés ellenére sanyarú helyzetét.

A tavaly kiadott 727 francia regényből talán ha tucatnyi jut fordításban az amerikai piacra, ugyanakkor a Franciaországban kiadott szépirodalom egyre növekvő hányadban, vagy harminc százalékban származik angol-amerikai nyelvterületről. A múlt századi francia irodalomnak *Proust*, *Sartre*, *Malraux* nevével jellemezhető aranykora már a múlté.

A filmek terén sem jobb a helyzet: hol vannak már a hatvanas évek, *Truffaut* és *Godard* úttörő alkotásai? Noha évi mintegy 200 film gyártásával a francia producerek még mindig dobogósak Európában, a honfitársaik által megvett mozijegyek több mint fele amerikai filmekre szól. Az egyetlen valamennyire „francia” film, amely tavaly kasszasikert ért el az Egyesült Államokban, nem más, mint a párizsi vendéglők konyháiban okvetetlenkedő ínycenc patkányról szóló, de amerikai gyártású animációs produkció, a *L'écso* (*Ratatouille*).

Hasonlóan lehangoló a képzőművészetek állapota: a kortárs művészet globális árverési forgalmának töredéke bonyolódik francia aukciósházak révén, szemben az Egyesült Államok és Nagy-Britannia összesen 80 százalékos teljesítményével. A világ kiállításain leggyakrabban szereplő tíz művész között nincs francia, a művenkénti honoráriumok statisztikai vizsgálata pedig szintén a gallok kétségbeejtő lemaradásáról tanúskodik. Hogy a zenéről már ne is beszéljünk: *Debussy*, *Satie*, *Ravel*, *Milhaud*, *Piaf* és *Aznavour* korának letűntével *Johnny Hallyday* személyére szűkül a nemzetközileg ismert francia muzikusok köre.

A statisztika további kellemetlen meglepetésekkel is szolgál: a közelmúltban 1310 amerikait kérdeztek meg a *Le Figaro* munkatársai arról, vajon éllovasnak tartják-e Franciaországot a kultúra területén. Az eredmény lehangoló: csupán a megkérdezettek egyötöde felelt igennel. A francia könyvkereskedések polcait megtöltő, Franciaország meghasonlottságáról és hanyatlásáról szóló jeremiádák láttán pedig joggal hihetjük: az 1940-es kapituláció, Algéria elvesztése, '68 után maguk a franciák ugyancsak lemondtak országuk vezető szerepéről – a kultúra terén is.

Don Morrison értetlenül áll a negatív jelenségek előtt, amelyeket csak aláhúznak a francia kulturális kormányzat erőfeszítései. A nyelvi elszigeteltség lenne az ok (hiszen a francia ma már csak a 12. helyen áll a világ legtöbb ember által beszélt nyelvei között)? Vagy az, hogy ma a világ művészeti fővárosa New York, szemben a

negyvenes-ötvenes évek Párizsával? Talán éppen a bőkezű állami dotáció, ami egyes elemzők szerint kontraszelektáló hatású? Esetleg a francia irodalmi stílus korszerűtlensége, az, hogy a belföldön sikeres írók introvertált, bonyolult nyelvezetű, sokszor lélektani regényei és önéletírásai, egyes francia filmek önmarcangoló dialógusai nehezen adaptálhatók – angol nyelvre?

### Van-e orvosság?

A feltett kérdésekre nincs egyértelmű válasz, de a francia kultúra szerencséjére azért mutatkozik kiút, derül ki a cikkből. Morrison mindenekelőtt fantáziát lát Párizs újkéletű törekvésében, amely egy jól képzett, de versenyszemléletű kulturális elit ki-nevelésére irányul – és az üzleti szféra fokozott bevonására a kultúra finanszírozásába. Persze nem amerikai elemző sorait olvassunk, ha az utóbbi megfontolás kapcsán nem sütné a sorokból: a kereskedelmi jellegű siker-boldogulás iránt hagyományosan bizalmatlan franciák mentalitásán is feltétlenül változtatni kell. Ugyanakkor – a francia entellektüelek berzenkedésének dacára – talán eredmény várható a kultúra *Sarkozy* elnök által meghirdetett demokratizálásától is. Ha hihetünk a kormányzati ígéreteknek, még eljőhet az a nap is, amikor ingyenessé lesz az oly gazdag francia állami múzeumokba való belépés.

A lassan felocsúdó gall filmipar (gondoljunk a *Luc Besson* és *Gérard Krawczyk* jegyezte *Taxi* filmek sorozatára vagy a 2008. évi Oscar-díjra is nevezett *Persepolis*-ra, az iráni *Marjane Satrapi* Franciaországban forgatott animációs alkotására), a szép-irodalom és a popzene, a sikeres francia exportcikké vált képregény mellett a szellemi feltámadás letéteményese lehet az ország több milliós bevándorolt közössége is. A *banlieu*, a mostoha francia előváros talaján új, sokszínű kultúra – vagy legalábbis annak határterülete – jelenik meg. A kultúra-fogalom további tágításával pedig az a három szféra, amelyben a franciák még amerikai szemmel nézve is mindmáig veretlenek, azaz a divat, a konyhaművészet és a borászat, újrarajzolhatja Franciaország határait a világ szellemi térképén.

### De vajon beteg-e egyáltalán a francia kultúra?

Eddig Morrison elemzése; a felháborodott reakciók pedig nem vártak magukra, sem a francia, sem pedig az angolszász sajtóban. Egyesek, mint *John Lichfield*, az *Independent* publicistája, vagy *Olivier Poivre d'Arvor* író, a francia kultúra külföldi promóciójával megbízott ügynökség vezetője, inkább defenzíven közelítettek a problémához. Utóbbi a *Le Monde*-ban közölt írásában világklasszis francia építészeket, forma- és divattervezőket (*Nouvel, Andreu, Portzamparc, Starck, Gaultier*), koreográfusokat (*Bel, Preljocaj*), zeneszerzőket (*Boulez, Dutilleul, Dusapin*) és rendezőket (*Mnouchkine, Chéreau*) sorol fel – némely bloggerek szerint kétségbeesett igyekezettel.

A már idézett Maurice Druon ítélete ellenben sommás: a tudatlanságában álnok íromány összemosza Proustot *Monet*-val, Piafot Truffaut-val, a kultúrát pedig kiló-

ra, az eladott jegyek-művek számában méri. Az esszében foglaltak érdemi ellentámadásra sem méltók. Ő, műveletlen Amerika! – szalad ki majdnem az írőfejedlem száján, de azután inkább egy hamisítatlan francia *bon mot* révén intézi el Morrison írását: – Az Egyesült Államok persze számtalan világszínvonalú kutatóval, tudóssal, gondolkodóval, alkotóval büszkélkedhet. A gond csupán annyi, hogy a *Time* cikkét nem ők írták.

A *Nouvel Observateur* online kiadásában az írás kapcsán blogot indító *Didier Jacob* véleménye alig árnyaltabb: az amerikai magazin rossz kérdésre rossz választ adott. Ha valamit érdemes mégis megfontolni Morrison felvetéseiből, az az újrafogalmazott kérdés maga: valóban a francia kultúra végvonaglásainak vagyunk-e tanúi? A látélet felvétele előtt nyilván tisztázni kell a premisszákat: mennyiben különbözik a francia és az amerikai felfogás a francia kultúra mibenlétét illetően? Jacob szerint a tengerentúliak véleménye összefoglalható a következő képletben: *the French culture* = De Gaulle + Sartre + franciakenyér + *Sophie Marceau* mellei. Ezzel szemben honfitársai persze tudják, hazájuk kultúrája ennél sokkal, de sokkal gazdagabb: elég csak a *Galleries Lafayette* áruház reklámjain félmegtelenül – ámbár egy férfimodell felsőtestét kölcsönvéve – pózoló *Frédéric Beigbederre*, a sikeres fiatal íróra gondolni! De komolyra fordítva a szót: nem vitatható, hogy a kortárs francia irodalom nem szárnyal prousti magasságokban, és a filmek sem azonosak a francia új hullám iskolateremtő alkotásaival. Ezért azonban az ideák átalakulása a felelős: a XX. század második felében egyszerűen eltűnt a „remekmű” mint fogalom, Franciaországban csakúgy, mint másutt. Proust vagy *Shakespeare* – ma egyiküknek sem lenne értelme. A Morrison által kárhoztatott színvonalas az Egyesült Államokat és Nagy-Britanniát ugyanúgy sújtja: ha Beigbeder nem *Molière*, hát *Philip Roth* sem *Henry James*. Pedig az angolszász kultúra komoly előnnyel indul ebben a versenyben: oldalán tudhatja az angolt mint világnyelvet, a sokszorosan multikulturális hátteret és a páratlan gazdasági-kereskedelmi erőt. Jacob zárszava és vitaindítója pofonegyszerű: a *Time* szerzőjét láthatóan a bosszantja, hogy Franciaországban továbbra is létezik legalább egy remekmű – ez pedig nem más, mint franciának lenni!

A *Paris Match* szemleírója, *Gilles Martin-Chauffier* más kiindulópontot választ, és szinte nem is bocsátkozik vitába a *Time* állításaival. Mit számít, ha a franciák alulmaradnak a közönségfilmek és a popzene termelte haszon terén? Ez az ország a világ szeretetét a *Chanel N°5*, a Szajna-part, a kávéházi teraszok, a *foie gras* és az *avenue Montaigne* karácsonyi lámpafüzérei révén vívta ki, azzal, ahogyan megbecsüli művészeit – legelsősorban pedig az életmód művészete, az *art de vivre* jóvoltából. Annak pedig, aki kultúrájának hanyatlása felett akar keseregni vagy gúnyolódni, hamarabb kell felkelnie: két évszázada megtette ezt már, utolérhetetlen malíciával és eleganciával *Madame du Deffand* és illusztris levelezőpartnere, *Voltaire*. Róluk véve példát, a publicista ennyit vet oda Morrisonnak: Amerika úgy gondolja, szellemileg nem vagyunk méltók arra, hogy a világ székhelye legyünk? Legyen. Mi megelégszünk azzal, hogy – mint a múltban is mindig – Párizs a földkerekség szalonja.

A sajtókörkép végén érdemes megfontolni a talán legkomolyabb ellenvéleményt. *Bernard-Henri Lévy*, a neves baloldali filozófus, író és publicista a *Guardian* hasábjain vette fel a kesztyűt. Milyen, bárki számára beláthatóan abszurd axiómákra épít

a *Time?* – teszi fel a kérdést. Nos, először is: valamely kultúra életrealósága csak ahhoz az érdeklődéshez képest határozható meg, amelyet a domináns kultúra alanyainak körében kivált. Az a külföldi műalkotás, amely nem arat zajos sikert az Egyesült Államokban, szükségképpen értéktelen kell, hogy legyen. Másodsor: az amerikaiak tévedhetetlenek – még akkor is, ha az utókor által nagyra értékelt íróik, mint *Edgar Allan Poe* vagy *Scott Fitzgerald* életükben nem tudtak kitörni a sikertelenség és mellőzés börtönéből. Harmadsor: a művészet nem más, mint művészeti ipar, a kultúra pedig valójában a kultúra piaca. A műalkotások értékmérője tehát a kasszasiker, a dotált alkotások pedig – a pusztán tényről fogva, hogy piaci hatástól mentesen jöttek létre – eleve értéktelenek. Negyedsor: a művészet olyan, mint valami tudományos elmélet: egyszerű, automatikus, egyetemes, közérthető és lefordítható – mindenekelőtt angolra. Az olyan irodalmi alkotás, amely nem felel meg ezeknek a feltételeknek, semmis. Ötödször pedig, a legképtelenebb tétel: az átültethetőség nemcsak szakadatlan, de egyben állandó és azonnali is. Mintha bizony a *Time* által – a jelenkori szerzők lekicsinylésekor – viszonyítási pontként meghatározott régi és új francia klasszikusokat (*Racine*-t, *Molière*-t, *Sartre*-t, *Camus*-t) azonnal a szárnyára kapta volna a világhír, hogy a *New York Times* szent tehénként tisztelt bestseller-listájának élére röptse őket!

Ezek után már adódik Lévy pszichoanalitikus végkövetkeztetése: a kérdéses írásból éppen a származási országra nézve lehet megalapozott következtetéseket levonni. Az nem szól másról, mint az Egyesült Államok elfojtott félelméről attól, hogy egy napon a spanyol vagy a kínai fogja felváltani az angolt, mint a világ és a fordítások egyetemes nyelvét. Franciaország nem más, mint Amerika metaforája. Azé az Amerikáé, amelynek domináns kultúrája – éppúgy, mint a francia – egy Ázsia vagy Latin-Amerika által uralt jövőben egy napon szükségképpen elbukik.

Kultúrák bukása kapcsán lehetetlen nem gondolni egy másik baloldali filozófusra, aki a Tanácsköztársaság idején így írt az *Internationale* 1919. június 15-ei számában: „A kapitalista korszak kultúrája már önmagában összeomlott, mielőtt a gazdasági és politikai összeomlás bekövetkezett volna”.<sup>3</sup> Bernard-Henri Lévy súlyos szavait olvasván csak találgatni tudunk: ha ma élne, hogyan látná *Lukács György* a francia – vagy éppen az amerikai – kultúra túlélésének esélyeit?

---

3 Lukács György: Régi kultúra és új kultúra. In: Történelem és osztálytudat. Magvető Kiadó, Budapest 1971.

## A gazdasági biztonság néhány vonatkozása

*A XXI. század első évtizedeiben egyértelműen felértékelődnek a biztonság gazdasági elemei. Ezek közvetlen vagy közvetett kapcsolatban vannak a biztonság hagyományos, döntően katonai és politikai tényezőivel. Ugyanakkor egyre inkább önálló szereplőként is megjelennek, amelyek erőteljesen visszahatnak a biztonság klasszikus felfogására, politikájára, valamint intézmény- és eszközrendszerére. A „hard” és a „soft security” egymást egyre nagyobb mértékben befolyásolja és kölcsönösen meghatározza. Továbbmenve: az államok egy része az előbbit (lásd az USA Irakban, de általában az amerikai biztonságpolitikai doktrínát), mások – mindenképp az EU – az utóbbit tekintik kiindulópontnak és hivatkozási alapnak.*

A „soft security” felértékelődését, amiben részben közvetlen, részben közvetett hatású gazdasági tényezők meghatározó szerepet játszanak, több fejlemény magyarázza. Csak a leglényegesebbeket említve:

- A jelen tanulmány kizárja a katasztrófa-szenáriók elemzését, hiszen ilyenek mindenfajta racionális előrejelzést feleslegessé tesznek, vagy legalábbis alapvetően megkérdőjeleznek.
- Ezért meghatározó jelentőséget kapnak a katasztrófa alatti vagy azt elkerülő, ugyanakkor a lehetséges súlyos konfliktusokra figyelmeztető előrejelzések, amelyek sorában a gazdasági jellegűek – már csak a globalizáció eddigiekben meghatározó (az általános fejlődésben „előresiető”) gazdasági hajtóerőire alapozva is – kiemelt helyet foglalnak el (a növekedés fenntarthatóságától az értékesítés és az ellátás biztonságáig).
- Már ma, különösen azonban a következő évtizedben alapvető stratégiakészítési, sőt gyakorlati politikaérvényesítési tényezővé válik a fizikai környezet, mint a gazdasági fejlődést alakító-szabályozó-korlátozó (esetenként kifejezetten tiltó) keretfeltétel.
- További figyelembe veendő összefüggés van a gazdasági és a társadalmi mozgások között, hiszen az utóbbiak akár közvetlenül, akár bizonyos időbeli késéssel visszahatnak a globalizáció diktálta gazdasági fejlődésre. Márpedig fenntartható fejlődést csak az ilyen társadalmi (esetenként politikai és ideológiai) „visszacsapásokra” (backlash) felkészült politika (és társadalom) tud kidolgozni és sikerrel alkalmazni.

Ez a tanulmány a Külügyminisztérium megbízásából készített részanyagra épít, amely önálló kutatási blokkként a gazdasági biztonság számos kérdését volt hivatott elemezni. Ezek közül itt hármat emelünk ki, amelyekhez Wisniewski Anna (értékesítésbiztonság), Varró László (ellátásbiztonság) és Artner Annamária (szociális biztonság) készített háttéranyagokat. Valamennyi szerzőt köszönet illeti a munkáért, azonban az ebben a tanulmányban megfogalmazott gondolatok és következtetések esetében a kizárólagos felelősséget a szerző viseli.

- Végül, de nem utolsósorban a világgazdaságba ezer szállal beágyazott, nyitott, kis alkuerővel rendelkező, ugyanakkor felzárkózni kívánó Magyarország számára meghatározó fontosságú a gazdasági biztonság, hiszen a világba való bekapcsolódásunk természete és minősége, valamint modernizációs-felzárkózási kényszereink és esetleges kitörési lehetőségeink döntően a gazdasági biztonság függvényeként értelmezhetők. E biztonság meghatározott kritikus minimuma nélkül nem készíthető racionális stratégia.

A gazdasági biztonság alapvető kérdéseivel az elmúlt időszakban viszonylag kevés foglalkozott a nemzetközi politika és tudomány, és még kevésbé a magyar vagy közép-európai szakértői közösség. Többek között ezért is úttörő vállalkozásnak számít a gazdasági biztonság egyes főbb területeit meghatározni, valamint a köztük lévő – sokszorosan áttételes – kapcsolatokat elemezni.

A háttéranyagokban tetet öltő kutatás során a következő főbb gazdaságbiztonsági szempontokat vizsgáltuk:

- a fenntartható fejlődés gazdaságbiztonsági kérdései;
- az értékesítésbiztonság (már csak a magyar gazdaság fejlődését meghatározó exportnövekedés miatt is);
- az ellátás biztonsága, ami messze túlterjed a napjainkban címlapokon szereplő energiakérdéseken;
- a fizikai környezet keretfeltételeinek biztonsága (klímaváltozás, légköri szennyeződés, talajminőség, víz elérhetősége);
- a szociális biztonság, ami a gazdaság normális működéséhez nélkülözhetetlen társadalmi kohéziót biztosítja;
- a technológiai biztonság, aminek ellátási, értékesítési, társadalmi, de a „kemeny” biztonság kategóriájába tartozó elemei is vannak;
- az értékbiztonság;
- végül az állam megváltozott vagy változtatandó szerepe a gazdasági biztonság fokának erősítésében.

Ezek közül a jelen írásban – részben terjedelmi korlátok miatt – három terület részletes bemutatására kerül sor (az értékesítésbiztonság, az ellátás biztonsága, a szociális biztonság). Az egyes fejezetek egységes szerkezetűek. Az első részben a kiinduló helyzetet elemzik, majd különböző forгатókönyveket mutatnak be. Ezt követi a stratégiakészítés szempontjából meghatározó elvek és értékek azonosítása, végül pedig a magyar mozgástér rövid vázolója.

Megjegyzendő, hogy komoly korlátozó tényezőként jelent meg mind az átfogó magyar fejlesztési stratégia, mind az egyes kiemelt területekre érvényes szakstratégia hiánya. Nyílt titok, hogy egy évtizede nincs átfogó magyar integrációs stratégia, amit az EU-tagság és abban a magyar érdekek sikeres képviselője már régóta szükségesé tenne. Miközben mindez csak egy – még ha meghatározó – része is annak, amit én „átfogó stratégiának” nevezek. Csak a gazdasági biztonsággal összefüggő kérdéseket tekintve, igen nehéz megbízható elemzést készíteni a fenntartható növekedéssel, az értékesítés és az ellátás biztonságával (ezen belül az energiapolitikával), a migrációval, a szociális biztonsággal, az értékrendszerrel vagy a technológiai fejlesztéssel kapcsolatban – átfogó koncepciók, vagy legalábbis bizonyos „fogódzók” hiányában.



## 1. Értékesítésbiztonság (piacbiztonság)

1.1. A gazdasági folyamatokat jellemző globalizáció két alapvető hatást gyakorol a külpiaci, de egyre inkább a hazai értékesítés biztonságára is. Egyfelől növeli a nemzetközi versenyt, amelyet a hazai termelők immár nemcsak az exportpiacokon, hanem saját belföldi és egyre kevésbé védett piacaikon is tapasztalnak. Másrészt jelentős újabb piaci szegmenseket tár fel, ami pótlólagos értékesítési lehetőséget jelent a termelők számára.

Az értékesítési biztonságra pozitívan hat, hogy az elmúlt évtizedben a világkereskedelem jóval gyorsabban bővült, mint a világtermelés. Ebből két következtetés adódik. Egyrészt a világkereskedelem bizonyult a globális gazdasági fejlődés egyik meghatározó motorjának. Másrészt fokozódott a legtöbb ország kereskedelmi (és gazdasági) nyitottsága, hiszen termelésük egyre nagyobb hányada kerül exportra, miközben a termelésükhöz szükséges javak (és szolgáltatások) egyre nagyobb hányadát fedezik importból.<sup>1</sup> További lényeges szerkezeti változás, hogy messze átlag felett nőtt a szolgáltatások kereskedelme – mindenekelőtt a legfejlettebb országok esetében. A „klasszikusnak” tekintett áruexportnak több mint felét teszi ki a szolgáltatásexport Nagy-Britannia esetében, közel felét éri el Spanyolországban, és 41 százalékra rúg az USA-ban. Az EU-25 átlagában ez a mutató 29 százalék volt 2004-ben. Miután a fejlett országok jelentős nettó többletet könyvelnek el a szolgáltatásforgalomban, áruimportjukhoz viszonyítva a szolgáltatásimportra sorozatosan az exportnál alacsonyabb értékek adódnak (Nagy-Britannia esetében 32, Japánban 30, az EU-25 átlagában 27, míg az USA esetében 19 százalék). A külpiaci értékesítésben egyre meghatározóbb szerephez jutnak a transznacionális vállalatok, amelyek ma már a világkereskedelem kb. 60 százalékát bonyolítják le. Egyúttal fokozódik szerepük a belső (nemzeti) piacok ellátásában is. Az értékesítés biztonsága szempontjából további két fejleményre kell felhívni a figyelmet. Egyrészt a nemzetközi kereskedelemben további liberalizációra van szükség, ami nagyrészt a dohai világkereskedelmi forduló sikeres lezárását jelentené. Ez nemcsak az agrárkereskedelemben generálna újabb értékesítési lehetőségeket (mindenekelőtt a fejlődő országok és néhány nagy fejlett tengerentúli agrártermelő számára), de – lévén szó csomagról – jelentős lökést adna az amúgy is átlag felett fejlődő szolgáltatáskereskedelemnek, valamint a feltörekvő és sok esetben lényeges fizetőképes belső piaccal rendelkező gazdaságoknak (amennyiben az egymás közti kereskedelmet sújtó protekcionista gyakorlatukat feladják). Másrészt erősödnek a regionális szabadkereskedelmi törekvések, amelyek pótlólagos impulzust kaphatnak a világkereskedelmi forduló kimenetelétől. A globális liberalizálásból éppúgy hasznot húzhatnak, mint azokból a regionális kezdeményezésekből, amelyek a világkereskedelmi forduló esetleges kudarcának következtében erősödnének fel. Amíg azonban az első a globális értékesítés biztonságát növeli, a második opció csak a regionálisat, miközben a globális biztonságra negatívan hathat. Az Európai Unió mint a világgazdaság kiemelkedően legfontosabb regionális csoportosulása meg-

<sup>1</sup> 2005-ben a világgazdaság nyitottsága 28 százalékos volt (export+import/GDP hányad), szemben a három évtizeddel korábbi 13 százalékkal. 2015-re 31 százalékot jósolnak.

határozó szerepet játszik a globális értékesítési biztonságban éppúgy, mint a tagállamok számára nyújtott piacra jutási biztonságban.

Magyarország alapvetően érdekelt az értékesítési biztonság fenntartásában és erősítésében. Ehhez jó keretfeltételeket biztosít az EU-tagság. Ugyanakkor három további tényező hat az értékesítési biztonságra. Egyrészt a magyar gazdaság – az export és az import GDP-ben elfoglalt arányát tekintve – a világ legnyitottabb gazdaságai közé tartozik. 2004-ben kivitelünk a GDP 54, behozatalunk annak 59 százalékát képviselte (szemben az EU-25 28-28 százalékos mutatójával). A GDP exporthányadát tekintve egy sorban vagyunk a hollandokkal (55 százalék) és írekkel (57 százalék), de még mindig kevésbé vagyunk „nyitottak”, mint az egyenetlen (és ezért rendkívül sebezhető) strukturális fejlődést beindított Szlovákia (67 százalék) vagy a sokkal kiegyensúlyozottabb kiviteli szerkezetet mutató Csehország (62 százalék). Másrészt értékesítési biztonságunkat jelentősen növelné a szolgáltatások forgalmába való erőteljesebb bekapcsolódásunk. Árukivitelünkhöz viszonyítva a szolgáltatásexport alig 18 (az importban 17) százalékot képvisel, ami jócskán elmarad az EU-25 átlagától (29, illetve 27 százalék), bár meghaladja a velünk együtt csatlakozott közép-európai országok hasonló adatát. Harmadrészt újabb értékesítési lehetőségeket kínálnak a volumenben és szerkezetben is ártrendező piacok, nem utolsósorban a tartósan dinamikus növekedésű Kelet-Ázsia (Kína vezetésével), de az olajjövendelmeket felhalmozott közel-keleti térség és az EU-taggá vált (vagy váló) közép- és délkelet-európai régió is.<sup>2</sup>

1.2. Az értékesítés biztonsága nagy valószínűséggel tovább javul, ami azonban nem zár ki feszültségeket. Ezek egy része a versenyben lemaradó országok és vállalatok várható protekcionista viselkedésével kapcsolatos, más része a világkereskedelmi körtárgyalások elhúzódásához, esetleg kudarcához köthető. Egészében véve azonban a semleges forgatókönyv alapján folytatódik a globalizáció, a kereskedelem erőteljesebben bővül, mint a termelés, és ennek következtében növekszik a világkereskedelemben részt vevő országok nyitottsága. Átlag felett bővül a szolgáltatások kereskedelme. További pozitív impulzusok származnak abból a tényből, hogy a világkereskedelem egyre nagyobb hányada származik a transznacionális vállalatok – nem kizrészt konzernintern – vásárlásaiból és eladásából. A nemzetközi munkaerőpiac fokozatos liberalizálása is kedvezően hat a kereskedelmi folyamatokra (akár munkaerőimport, akár offshoring és outsourcing, tehát termeléskihelyezés és bizonyos tevékenységek kiszervezése formájában). Az ennél is kedvezőbb scenárió a még meglévő kereskedelmi akadályok fokozatos, de folyamatos lebontására, a fenntartható gyors (vagy gyorsuló) növekedésre és a nemzetközi tőke- és részben munkaerő-forgalom további erősödésére épül. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni egy kifejezetten negatív forgatókönyv érvényesülését sem. Ennek kiindulópontja, hogy a világkereskedelmi tárgyalások kudarcba fulladnak, erősödik a nemzetközi tőkemozgásokkal (direkt befektetésekkel)

2 Számítások szerint a világkereskedelem értékben a következő 20 évben akár megháromszorozódhat. Amíg ma a globális kereskedelem kétharmadát a fejlett országok bonyolítják, arányuk 2025–2030 tájára kb. 50 százalékra csökkenhet, ami mögött nem a kereskedelmi kapcsolatok lanygulása, hanem a világ más országainak rendkívül dinamikus világgazdasági nyitása áll.

kapcsolatos „nemzeti” ellenállás, utat törnek maguknak protekcionista („gazdasági patriotizmust” hirdető) lobbicsoportok, leáll az EU-ban a belső piac liberalizálásának folyamata, továbbá megáll a kínai gazdaság dinamikus növekedése, és dekonjunkturába kerül az amerikai gazdaság. Természetesen nehéz elképzelni, hogy valamennyi felsorolt negatív fejlemény egyszerre jelentkezzék, de az nem hagyható figyelmen kívül, hogy az egyre jelentősebb kölcsönös függés következtében akár egy-egy elem lényegi változása is láncreakció-szerű mozgásokat (lefelé mozgó spirálokat) indíthat el. Mind a világgazdaság, mind Magyarország számára a fő veszélyforrást inkább az EU-protekciónizmus terjedésében, a belső piaci (mélyítési) integráció leállásában, mintsem a globális tőke mozgások vagy az Európán kívüli növekedési központok megbicsaklásában látjuk.<sup>3</sup> Magyarországon és európai környezetében három kritikus pont határozható meg (de megvalósulásuknak a semleges scenárió csekély esélyt ad). Az egyik a nyitás kapcsán megjelenő előnyök és hátrányok mennyiségi és időbeli eloszlása. Ha a nyitás döntően több importot jelent, mint exportot (alapvetően a gyenge versenyképesség következtében), úgy a fenntartható gazdasági fejlődést kockázatos eladósodási folyamatok indulhatnak el, miközben erősödik a társadalom egy részének (és a piacról kiszoruló, új értékesítési csatornákat pedig nem találó vállalatoknak) az ellenállása. A másik veszélyforrás abból adódik, ha az EU nem lenne képes ellenállni a kétségtelenül páratlanul erős versenynyomásnak, ami a feltörekvő országokból, ma mindenekelőtt Kínából, holnap azonban már más országokból is érkezik (India, Brazília, délkelet-európai országok, de akár az új tagállamok is). Miután a verseny ma már nem korlátozódik az alacsony munkabéru és szakképzetlen munkát igénylő termékekre, hanem a közepes minőségű termékek egyre szélesebb skáláját érinti, nehézzé vagy akár lehetetlenné válna a kívánatos szerkezeti átalakulás. A verseny sok ágazatot érintő hatása, valamint rövid időn belüli masszív jelentkezése nem tenné lehetővé a megfelelő felkészülést vagy hatékony védekezési mechanizmusok életbe léptetését, ezért felerősítené az egyes tagországokban máris kitapintható protekcionista hullámot. Ez végső kifejtésben nemcsak az integráció bezárkózásához, de akár széteséséhez is vezethetne. Végül a harmadik kockázati elem az EU mélyítési képessége akkor, amikor a tagállamok a nemzeti szuverenitás egyes részterületeinek feladása után további szuverenitáscsökkenésben kellene, hogy megegyezzenek, mégpedig olyan területeken, amelyek a klasszikus nemzetállami kompetenciák magját képezik. Ide tartoznak a belső piaccal és a monetáris unióval kapcsolatos gazdaságpolitikai területek, a szociális koordináció, a kül- és védelmi politika, a bel- és igazságügyi kérdések, nem utolsósorban pedig az ellátásbiztonság (lásd a közös energiapolitika növekvő igényét).

1.3. Magyarország alapvetően érdekelt a gazdasági nyitottság fenntartásában és további erősítésében. Újabb és dinamikus értékesítési piacok nélkül a felzárkózási folyamat nem fenntartható, miközben a külföldi tőke érdeklődése is megcsappanna

<sup>3</sup> Vannak ugyanakkor olyan elemzések, amelyek a világgazdaság hosszú távú ciklusaira építve jeleznek előre újabb globális protekcionista hullámot a fél évszázados liberalizációt követően. Ennek valószínűségfokát a következő 10–15 évben alacsonynak tartjuk, ha azonban bekövetkezne, beláthatatlan és negatív következményekkel járna a gazdasági növekedésre, a társadalmi egyensúlyra és a globális stabilitásra egyaránt.

Magyarország mint lehetséges regionális, európai vagy globális termelési-szolgáltatási telephely iránt. Az értékesítés biztonsága meghatározó eleme a kereskedelemdiverzifikációs törekvéseknek, vagyis annak, hogy az EU-n kívüli dinamikus piacokra is sikerüljön betörnie a magyar(országi) termelésnek. 2003 és 2006 között – összhangban a legtöbb újonnan csatlakozott országgal – a magyar exportban kereskedelmeltérülés következett be, vagyis a kivitel nagyobb mértékben nőtt harmadik piacok irányában, mint az EU-ba. Még egyértelműbb a földrajzi áttrendeződés, ha figyelembe vesszük, hogy az EU-ba irányuló kivitelben az újonnan belépett országokkal folytatott kereskedelem játszotta a dinamikus szerepet. 2003 és 2006 között az EU-25-be irányuló magyar kivitel több mint 7 százalékponttal csökkent, miközben az új tagállamokba irányuló 5,5 százalékponttal nőtt (emellett az EU-n kívülre menő export részaránya is emelkedett).

A modernizációt és a felzárkózást szolgáló tőke- és technológiaimport liberalizált piacokat és tényezőáramlásokat tételez fel. Ugyanakkor a következő időszak egyik legnagyobb kihívása az lesz, hogyan kezelje Magyarország a fejlődés fenntarthatósága szempontjából egyre jelentősebb migrációs (munkaerő-áramlási) kérdést. A nyitottság kétirányú erősítése versenyképességi szempontból aligha megkerülhető. Ahogy az EU-piacok a következő években teljesen megnyílnak a magyar munkaerő előtt<sup>4</sup>, úgy szükséges a magyar munkaerőpiacot is liberalizálni. Mégpedig nem beszűkült, „kárpat-medencei” megközelítéssel, hanem a globális tendenciákhoz igazodva. Versenyképességünk fenntartása, de értékesítési biztonságunk erősítése is megköveteli, hogy a nagyobb hozzáadott értéket és megfelelő technológiai tudást és munkakultúrát hordozó nemzetközi munkaerőt fokozottabb mértékben vonjuk be a magyarországi újratermelési folyamatokba.

Reméljük, hogy az EU protekcionizmusa korlátozott marad, és nem fogja kedvezőtlenül befolyásolni a magyar érdekeket. Hasonlót kell azonban elvárunk a hazai közegetől is, ami nem csekély társadalmi tudatformáló tevékenységet tételez fel.

1.4. Az értékesítés biztonságát tekintve a magyar mozgásteret döntő mértékben külső tényezők határozzák meg. A két leglényegesebb elem az EU-tagság és az EU kereskedelempolitikája, valamint a transznacionális vállalatok stratégiája. Ez azonban közel sem jelenti, hogy ne lenne szükség aktív, offenzív magyar mozgástér-alkításra (és mozgástér-karbantartásra). Egyfelől teljes jogú EU-tagként lehetőségünk van arra, hogy – a többi tagállammal együtt – alakítsuk az EU globális kereskedelempolitikáját. Lényeges feladat az integráció nyitottságában érdekelt országokkal és érdekcsoportokkal való állandó párbeszéd és együttműködés. Ugyanakkor csak az értékesítési biztonság (versenyképesség) alapul vétele mellett és megfontoltan célszerű közeledni az euró bevezetéséhez. Másfelől tovább erősítendő a nemzetközi tőkével és a(z) európai) transznacionális vállalatokkal kialakított kapcsolatok, amelyek egyértelműen javítják a magyarországi termelés értékesítési biztonságát, és segítenek új piacok feltárásában is. Végül az értékesítés mozgásterét jelentősen bővít-

4 Számottevő része máris megnyílt, de a magyar munkaerő nemzetközi mobilitása, ami részben pozitív, részben negatív tulajdonság, ezzel – legalábbis eddig – viszonylag kevésbé élt.

heti a feltörekvő és nagy felvevő képességű piacok magyar(országi) exportot növelő szerepe (ez a folyamat 2004 után, paradox módon, éppen az EU-tagságot követően látszik megindulni).

## 2. Ellátásbiztonság

2.1. A legutóbbi évek fejleményei alapján a nemzetközi szakirodalom és sajtó az ellátásbiztonság kérdését egyoldalúan leszűkítette az energiabiztonságra. Ennek fontosságát és stratégiai szerepét nem tagadva, Magyarországnak mint nyitott és a nemzetközi folyamatoktól erőteljesen függő országnak a gazdasági biztonsága számos más, az ellátás területére tartozó tényezőtől is függ. Ilyen a nyersanyagellátás biztonsága, ami a nyersanyagigényes termelés tömeges leépülése következtében mára lényegesen vesztett jelentőségéből. Igen fontos azonban a tőkével és technológiával való ellátás biztonsága, valamint mindazon inputok szállításának biztonsága, amelyekre a döntően a transznacionális munkamegosztás keretében szervezett/szerveződött magyar gazdaságnak a biztonságos és fenntartható fejlődés szempontjából alapvetően szüksége van (mindenekelött távol-keleti beszállítók). Végül a következő évtizedben két vonatkozásban is egyre fontosabb szerephez juthat a versenyképes munkaerővel való ellátás biztonsága: egyrészt mint az outsourcingra és offshoringra való szerkezetváltási felkészülés (upgrading), másrészt mint a nemzetközi és hazai vállalkozások hazai munkaerőpiacon megjelenő pótlólagos igényeinek kielégítése (egyfajta „insourcing”).

A gazdasági biztonságot „fenyegető” ellátási problémák – az esetenként jelentős külső függés ellenére – a következő évtizedben nem valószínűsíthetők. Likvid tőkében egyértelműen bőség van a világban, ezért a meghatározó szempont az, hogy melyik ország milyen feltételeket tud ajánlani a tőke számára. E vonatkozásban erős globális, európai és (szub)regionális verseny folyik, amelynek eredményét nagymértékben a potenciális fogadó országok gazdaságpolitikája, társadalmi stabilitása és nyitottsága (fogadókészsége), földrajzi helyzete, diplomáciai mozgástere, lobbitevékenysége határozza meg. Hasonlóképpen nem fenyegeti kockázat a technológiai ellátottságot sem. Sőt, a transznacionális vállalatok vertikális szerveződését felváltó új forma, a „globálisan integrált vállalatok” (globally integrated companies) megjelenése – éppen a termelési folyamatok horizontális szervezésének eredményeként – egyre nagyobb lehetőséget nyújt nemcsak a technológiákhoz való hozzáféréshez, de nagyvállalatok K+F-tevékenységének a legmegfelelőbb környezetbe történő kitelepítéséhez is. Bonyolultabb kérdés a megfelelő munkaerővel való ellátottság, hiszen itt figyelembe kell venni a külföldi munkaerő bevonásának lehetséges társadalmi és értékrendbeli (esetenként akár politikai) következményeit is. A magyar növekedés és az értékesítés biztonsága szempontjából jelentős alkatrész- és részegység-import ellátás-biztonsági problémákat nem vet fel. Ugyanakkor – közvetve – befolyásolja a fenntartható növekedés külső finanszírozási feltételeit, mert egyre növekvő importszámlákat produkál. Ezért a következő időszakban megvizsgálandó annak lehetősége, hogyan lehetne ennek az importált input legalább egy – és növekvő – részét hazai termeléssel kiváltani. Hangsúlyozzuk: erre nem ellátás-biztonsági okokból van szükség, hiszen a jelenlegi csatornák megbízhatóságához, szállí-

tási hajlandóságához és exportképességéhez semmi kétség nem fér. Sokkal inkább a fenntartható fejlődés hazai alapjainak megerősítésére irányuló törekvés áll e javaslat középpontjában. Ezzel párhuzamosan vizsgálandónak tartjuk azt, hol tudnának magyar (országi) vállalatok bekapcsolódni azon késztermégyártó és összeszerelő vállalatok tevékenységébe, amelyek az elmúlt években jelentős külföldi beruházások eredményeként jöttek létre a közép-európai térségben (a jövőben pedig esetleg Délkelet-Európában, Ukrajnában vagy Oroszországban jönnek létre, kiemelten lásd az autóiipart).

Áttérve a nyersanyag- és energiaszektorra: a jelenlegi helyzetet az ellátás folyamatosága, ugyanakkor az ellátás-biztonsági tényezők nagyobb kockázata jellemzi. Összességében négy tényező határozza meg az ellátásbiztonságot: a termelési volumen (képesek-e a termelők fizikailag a kínálat megfelelő szintű kielégítésére), a termelési/szállítási hajlandóság (a termelés mesterséges visszatartása akár áremelési, akár politikai, akár egyéb szándékkal), a kitermelt nyersanyag vagy energia világpiacon árára (képesek-e és hajlandók-e a potenciális felhasználók ezt az árat megfizetni), végül pedig a szállítási útvonal biztonsága. Az utóbbi alapvetően két részre bomlik: a gyakorlatilag szabad, tengeri vagy szárazföldi szállításokra, valamint a hálózathoz kötöttekre (gáz, villamos energia, olaj egy része). Nem kétséges, hogy az utóbbinak nagyobb a biztonsági kockázata, hiszen a hálózat nem kiváltható (szemben a hajón, vasúton vagy közúton történő szállítással, ahol számos alternatív megoldás adódik). Emellett minél hosszabb és minél több országon halad át a szállítási útvonal, annál inkább növekszenek a potenciális ellátás-biztonsági kockázatok. Helyi vagy regionális konfliktusok az egész rendszer működőképességét veszélyeztethetik. További ellátás-biztonsági kérdés, hogy míg valamennyi nyersanyag és az olaj is viszonylag kis költséggel tárolható, ez nem igaz a villamos energiára (a hálózatba betáplált és az onnan elfogyasztott energia egyensúlyát folyamatosan fenn kell tartani), és csak jelentős költségekkel valósítható meg a földgáz esetében.

Jelenleg és a következő másfél évtizedben egyetlen ásványi nyersanyag és energiahordozó világméretű kimerülésével sem kell számolnunk. Vagyis az ismert készletek és a tényleges (előre jelezhető) volumen termelési oldaláról nem számolunk ellátás-biztonsági problémákkal. Az évtizedek óta visszatérő jóslatok a legfontosabb fosszilis energiák (olaj és földgáz) kimerülésére, egyfajta világméretű energiválság bekövetkeztére egyelőre megalapozatlannak bizonyultak. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy idővel az ismert és feltárható készletek volumene nem csökkenhet, és még kevésbé azt, hogy hosszabb ideje folytatott kitermelés eredményeként bizonyos régiókban (országokban) a készletek ne merülnének ki. Ennek jelentős nemzetgazdasági és regionális következményei lehetnek, de önmagában a globális ellátás fizikai biztonságát nem kérdőjelezi meg.

A nyersanyag- és energiaárak elmúlt években bekövetkezett nagyfokú emelkedését<sup>5</sup> nem a készletek csökkenése, egyfajta „kimerülési pszichózis” okozta, hanem számos

5 A nyersanyagárak 2003 eleje és 2006 vége között átlagosan 80 százalékkal emelkedtek. 2004-ben 18, 2005-ben 28, 2006-ban pedig 20 százalékos volt az éves áremelkedés. Az IMF statisztikája alapján az uránérc egy tonnája 2007 januárjában 8,7-szerese volt a 2000. évinek, a nikkélé 4,3-szorosa, de a cink és a réz is több mint háromszor, a vasérc és az ezüst két és félszer került többbe, mint az évezred fordulóján. Egyes elemzések szerint a következő időszakban csökkenő vagy stagnáló fémárakkal számolhatunk.

egyéb tényező. Mindenekelőtt a gyors ütemben növekvő keresletet kell említeni, ami nem az időközben szerkezeti váltást végrehajtott és takarékos anyagfelhasználásra átállt fejlett országokban következett be, hanem a feltörekvő gazdaságokban, élükön Kínával. A kínai nyersanyagimport 1990 és 2004 között 24-szeresére nőtt (miközben az ország nyersanyagexportja tízszeresére bővült), aminek eredményeként ma már Kína a világ legjelentősebb nyersanyagimportőre és második olajimportőre.<sup>6</sup> Ehhez hozzáteendő, hogy az egy főre jutó kínai fogyasztás még messze van a fejlett országokban mértőtől, vagyis a kínai növekedés további tetemes keresletemelkedéssel fog járni (még takarékosabb technológiák bevezetése esetén is). Az áremelkedés másik tényezője a lépéshátrányba került feltárással magyarázható, ugyanis a nyolcvanas-kilencvenes években a nyomott világpiaci árak nem ösztönöztek újabb bányák nyitására. Előlenkezőleg, a feltárással fektetett összeg 2002-ig folyamatosan csökkent (kb. 2 milliárd dollárra), majd utána meredek emelkedésnek indult (2006-ban már 7,5 milliárd dollár volt). Mivel azonban a nyersanyagok feltárása hosszabb beruházási időszakot igényel, a kínai nyersanyagimport növelése sem képzelhető el egyik napról a másikra. (Ellátási válságtól azonban messze vagyunk, hiszen a XX. század második felében a feltárt fémkészletek volumene ötszörösére nőtt.) Harmadik tényezőként említhető a legutóbbi években – szinte természetesen – megjelenő spekulációs tőke, amely a gyorsan emelkedő nyersanyagárakban jó befektetési lehetőséget vélt felfedezni, és pusztán megjelenésével is felverte az árakat. Árfelhajtónak bizonyult a rendelkezésre álló nyersanyagok (és energiahordozók) fokozódó földrajzi koncentrációja is.<sup>7</sup> Ehhez járult az elmúlt években lezajlott vállalatkoncentrációs hullám, amelynek eredményeként néhány nagy nemzetközi vállalat termeli ki a legfontosabb nyersanyagok (fémek) meghatározó hányadát (Norlisk Nickel, Anglo-American, Impala Platinum Holding, Cabot Corporation, Rio Tinto, Phelps Dodge, Eurasian Natural Resources Corporation, Inco, Kermas Group stb.).<sup>8</sup> További árdrágító tényező, hogy a nyersanyagforrások nagy része politikailag instabil országokban vagy régiókban található, ami egyrészt növeli a szállítási és a hosszú távú szerződéses esetleges be nem tartásához köthető bizonytalanságot, másrészt alkalmas arra, hogy a nyersanyag-szállítási hajlandóság bizonyos politikai-ideológiai feltételek teljesítésével fonódjék össze. Ezzel szemben számos ország számára ármérséklő tényezőként hosszabb ideje hat immár a dollár leértékelődése más kulcsvalutákhoz, mindenekelőtt az euróhoz képest.

A fenti potenciális problémák ellenére az ásványi nyersanyagok világkereskedelmében nem volt fennakadás, és ilyenell a jövőben sem számolunk. Ami jellemző, az az, hogy a kitermelés viszonylag szerény éves/évtizedes növekedése a nemzetközi kereskedelembe kerülő nyersanyagok forgalmának erőteljes bővülésével párosult. Vagyis a kitermelés egyre nagyobb részét nem hazai piacon használták fel.

6 A legjelentősebb importőr vasérc, bauxit, finomított réz esetében, míg második helyen áll a rézérc és a nikkell, továbbá negyedik az alumínium behozatalában.

7 A niob és a wolfram világtermelésének közel 90 százalékát, a platináénak 78, a tantálénak 63, a palládiuménak 44, a kobalténak 41, a króménak 39, az ónnak 35, a molibdénnek és titánnak 31 százalékát sorozatosan három ország adja.

8 Részletesen lásd: Bundesverband der Deutschen Industrie (2007), Rohstoffsicherheit – Anforderungen an Industrie und Politik, Berlin, március, 8–9. oldal.

Hasonló a helyzet az energiaszektorban. Sem a jelen prognózis 10–15 éves időhatárán belül, sem azon túl nincs olyan veszély, hogy fizikai értelemben kimerülne a kínálati oldal. 2015-ig ugyan a legtöbb termelő jelenleg ismert és a következő évtizedben feltárandó olajkészlete csökken, ennek mértéke azonban szerény lesz, kivéve Oroszországot, ahol az olajkészletek közel megfeleződnek (74 milliárd hordóról 40 milliárd alá). Ezzel szemben növekvő készletekkel számol Kanada, az USA, még inkább Brazília és Algéria, de szerényebb mértékben Kína is.

Magyarország alapvetően függ az energiainporttól, amelynek túlnyomó hányada vezetékes rendszereken keresztül érkezik. További stratégiai tényező az import egyirányú földrajzi viszonylata (Oroszország).

2.2. A világ a következő évtizedben – termelési oldalról – nem kerül szembe súlyos energiaválsággal. Mértéktartó nemzetközi előrejelzések az olajfogyasztás évi átlagos 1,4 százalékos, a földgázfogyasztás évi 2,4 százalékos, a szénfogyasztás 2,5 százalékos, a nukleáris energiafogyasztás 1, míg az alternatív (egyéb) energiafogyasztás 2,4 százalékos növekedését tartalmazzák. Jelentősebb változások várhatók ugyanakkor Európában. Egyrészt az európai integráció függősége gyakorlatilag minden energiatípus esetében (kivéve a nukleáris energiát) fokozódik a külső termelőktől és szállítóktól. Ez kettős hatás eredménye: egyfelől tovább nő a kereslet, másrészt a jelenlegi „belső” források fokozatosan kimerülnek, és a legmegbízhatóbb külső szállító, Norvégia részesedése is jelentősen csökken a teljes ellátásban. Mindez alapvetően a teljes energiaellátásban egyre fontosabb gázszállításokat érinti (ennek részesedése a fogyasztásban a mai 23 százalékról 30 százalékosra nő, az importfüggőség a mai 50 százalékról 70 százalékosra nő a következő 15 évben). Erősödik a választási kényszer egyfelől az eddig megbízhatóan szállító Oroszország és a politikailag labilis észak-afrikai és közel-keleti térség, valamint az újonnan belépő közép-ázsiai régió között. A forgatókönyv egyik legbizonytalanabb eleme az egyes szállítók közötti részarányok és az elérhető legmagasabb fokú ellátásbiztonság koordinációja. Elvben a földrajzilag minél diverzifikáltabb forrásmegoszlás lenne kívánatos, de ha ez pótlólagos bizonytalansági tényezőket visz az ellátási rendszerbe, úgy a biztonságban tűnő szállítónak (az „ideálisnál”) magasabb piaci részaránya lehet kívánatos. Tovább bonyolítja a helyzetet a szállítás formája, ami mindenképp a gázeszközöket érinti. Csővezetékes szállítás hosszú távú szerződéseket igényel, ahol a vásárló ellátásbiztonsága mellett az eladó értékesítési biztonságát is figyelembe kell venni. Ezért nem beszélhetünk az EU egyoldalú orosz függőségéről, hiszen a szállítási kapacitás kihasználása az orosz félnek is alapvető érdeke (az orosz gázipar mintegy 30 milliárd dollárt ruházott be a Nyugat-Európába irányuló csővezetékrendszerbe). Kötött infrastruktúrában megvalósuló szállítások kétoldalú és jelentős függőséget teremtenek, amit akkor lehet oldani, ha több potenciális szállító is hozzájut az adott csővezeték használatához.

Az EU energiapiaca a következő években jelentős belső átalakulás előtt áll. A fő célkitűzéseket a Bizottság Zöld Könyve tartalmazza. Ezek: nyílt verseny és az egységes belső piac létrehozása, az energiaellátás biztonságának szavatolása, a fenntartható „energiamix” kialakítása, a klímaváltozással kapcsolatos nemzetközi szerződés-

sek betartása, az energetikai innováció támogatása, valamint az egységes energia-politika megteremtése az Energia Charta és a Pán-európai Energiaszerződés keretében.

A jelenlegi európai energetikai infrastruktúra nem alkalmas az egységes piac kialakítására. Sem a villamos energia, sem a gáz esetében nem elégségesek a tagállamokat összekötő kapacitások. A földgáz tekintetében további probléma, hogy az európai gázmezők kimerülése miatt egyre nagyobb távolságból kell majd földgázt Európába hozni. Emellett a földgáz stratégiai készletezése a mai napig nincs benne az európai energiapolitikai gondolkodásban. Holott erre a sokkal egyoldalúbb függés miatt ma nagyobb szükség lenne, mint az olajat illetően (ahol a hetvenes évek óta kötelező és gyakorlatilag megoldott a stratégiai készletezés). Míg azonban olajtárolót gyakorlatilag mindenütt lehet építeni, a földalatti gáztároló kötött a geológiai adottságokhoz (itt Magyarországnak van versenyelőnye).

A pozitív forgatókönyv két pillérre támaszkodik. Egyrészt arra, hogy az EU képes lesz létrehozni az egységes energetikai belső piacot, másrészt arra, hogy ki tud alakítani közös beszerzési politikát. Az első realitásfoka magasabb, még ha a nagy nemzeti energetikai monopóliumokkal való bizottsági küzdelem messze is van attól, hogy rövid időn belül a kívánt (vagy kívánatos) eredménnyel záruljon le. A szállítási kapacitás liberalizálása azonban jogilag megnyitja az utat a forgalmazás diverzifikálása és a verseny erősödése előtt. Nem téveszthető azonban szem elől, hogy egyes országok a teljes piacnyitást híveik, mert az egységes piacban versenyelőnyöket látnak, míg mások a „nemzeti bajnokokat” preferálják. Eltérőek az álláspontok az egyes energiahordozók fejlesztését illetően is, ami mindenekelőtt a nukleáris energiatermelés vonatkozásában jelentkezik (az egyértelmű támogatástól a teljes elutasításig). További nézetkülönbség van az éghajlatváltozás kezelésében, miután a kevésbé fejlett tagországok kevésbé hajlanak a Kiotói Egyezményben foglaltak teljesítésére. Végül alapvető érdekkülönbségek vannak a beszerzések földrajzi irányait illetően, hiszen egyes országok teljesen függetlenek az orosz szállításoktól, másokat nem érint az északi-tengeri olaj- és gázlelőhelyek gyorsuló kimerülése, megint mások pedig egyoldalúan függenek Oroszországtól. Vagyis a külső szállítókkal szembeni egységes fellépést alapvetően nehezítik egyes tagállamok sajátos érdekei, amelyek többnyire államilag tulajdonolt vagy ellenőrzött nemzeti energetikai cégeken keresztül érvényesülnek. A speciális orosz-német, orosz-francia és orosz-olasz kapcsolatok, valamint a máris megkötött vagy tárgyalási szakaszban lévő bilaterális hosszú távú (esetenként 20 évre szóló) szállítási megállapodások nagymértékben akadályozzák az egységes, EU-szintű fellépést és azt, hogy az energiastratégia talán legjelentősebb területe közösségi fennhatóság alá kerüljön.

2.3. Magyarország érdeke a biztonságos nyersanyag- és energiaellátás, aminek éppúgy van mennyiségi, mint relációs vonzata. Ebben az összefüggésben a nyersanyag-beszerzés biztonsága adott, Magyarország viszonylag kevés ásványi nyersanyagot importál, az elmúlt évtizedben kialakult termelési struktúrája messze nem nyersanyag-intenzív. Más azonban a helyzet az energiaszektorban, hiszen szükségletünket nagymértékben importból elégítjük ki, ezen belül pedig meghatározók az orosz

szállítások. Priménergia-felhasználásunk 2020-ig évente átlagosan 1,3 százalékkal nő, miközben a belföldi termelés – mindenekelőtt a szilárd tüzelőanyagok és a kőolaj esetében – évente 0,1 százalékkal csökken. Vagyis a nettó import évente 2,1 százalékkal emelkedik (ezen belül az olajé 2,4, a földgázé 2,2 százalékkal, miközben az elektromosáram-behozatal évi 6 százalékkal mérséklődik). Ennek eredményeként az import aránya az energiafelhasználásban 61-ről 69 százalékra, ezen belül a kőolaj esetében 77-ről 88, a gáznál 79-ről 87 százalékra, a felhasználás és az ellátásbiztonság szempontjából kevésbé fontos szilárd tüzelőanyagoknál pedig 33-ról 59 százalékra nő 2004 és 2020 között.

Ezen az alaphelyzeten EU-tagságunk sem tud lényegesen változtatni a közeljövőben. Az ellátás biztonságát azonban javíthatja, ha kiépülnek a tagállamok közötti energiaszállítási rendszerek, amelyek legalább szükséghelyzetben és átmenetileg pótolhatják a kieséseket. Magyarország alapvetően érdekelt az EU közös energiapolitikájának kialakításában, beleértve a belső piac liberalizációját, hiszen a közeljövőben a hazai termelés nem fog importot helyettesíteni. Ugyanakkor nem mondhat le a bilaterális energetikai kapcsolatok következetes menedzseléséről.

2.4. Mennyiségi oldalról a magyar mozgástér erőteljesen korlátozott. A jelenlegi energiafüggőség foka a következő tíz évben aligha csökkenthető érdemleges mértékben. Konvencionális energiaforrások nagymértékű bevonása a hazai termelésbe környezetvédelmi szempontból elfogadhatatlannak tűnik (lignit vagy vízi energia). Új atomreaktor nehezen lenne beilleszthető a jelenlegi rendszerbe, ugyanis a folyamatos termelés folyamatos fogyasztást követel meg, ami csak nagy regionális piac megvalósulása esetén, jelentős éjszakai áramexport mellett ígérkezne gazdaságosnak. A megújuló erőforrásokkal kapcsolatos lelkesedés sem vette számításba a beruházási költségeket, valamint a bio-üzemanyagok termelésének hatását a mezőgazdaságra, a környezetre, valamint a helyettesíthetőségi korlátokra. Érdeemes hangsúlyozni, hogy a bioetanol termelése a magyar energiaellátásra kifejezetten negatív hatást gyakorolna, hiszen, miközben benzinben már ma is exportőrök vagyunk, az etanolgyártás energiaigényét nagyrészt az olajnál sokkal súlyosabb függőségi kérdésekkel terhelt és megnövelt földgázimportból kellene fedeznünk. Alapvető elmozdulást jelentene a Makó környéki gázmezők feltárása, ennek technikai és gazdaságossági feltételei azonban – optimális esetben – csak az előrejelzési időszak vége felé lehetnek adottak.

Ezért mozgásteret lényegében nem a kialakult importfüggőség csökkentése kínál, hanem egyrészt a takarékoság és a további szerkezetváltás, beleértve az egyre jelentősebb fogyasztást képviselő lakossági fogyasztást. Másrészt nélkülözhetetlen az adott függőségi struktúra megfontolt menedzselése. Három párhuzamos lehetőségre célszerű felhívni a figyelmet.

Egyrészt részvétel az egységes európai energiapiac kialakításában mindazokon a területeken, ahol erre a többi tagállam hajlandóságának függvényében lehetőség kínálkozik.

Másrészt az orosz függőség olyan menedzselése, amelynek keretében Magyarországnak nemcsak a függősége stabilizálódik (vagyis sebezhetősége a lehető legnagyobb mértékben csökken), de pótlólagos mozgástérre tehet szert az európai ener-

giapolitikában. Ebben az összefüggésben helytelen lenne mindenféle oroszellenesség, vonatkozzék ez az energiával összefüggő kérdésekre (lásd Gazprom), vagy bármely más orosz vállalat magyarországi érdekeltségére, esetleges beruházására. Amit következetesen érvényesíteni kell, az az EU versenyjogi álláspontja a vállalati felvásárlások és fúziók esetében. Mindenfajta diszkrimináció (vagy diszpreferencia) Oroszországgal szemben növeli energetikai sebezhetőségünk kockázatát, és nem gyengíti, hanem valójában erősíti a politikai „zsarolás” lehetőségét. Nem beszélve arról, hogy a nagy valószínűséggel megvalósuló újabb kelet-nyugati energetikai szállítórendszerből Magyarország mint tranzitország kieshet, vagyis függőségünk immár nemcsak az orosz szállítótól, hanem attól a tranzitországtól is növekedne, amelyből egy lokális/regionális vezeték Magyarország felé ágazna le. Végül, de nem utolsósorban az értékesítési biztonság szempontjából lényeges és a legutóbbi két évben megindult piacdiverzifikációs törekvések is zátonyra juthatnak Oroszország esetében, ha nem akarunk olyan feltételeket kínálni, mint amilyeneket saját vállalataink oroszországi tevékenysége szempontjából alapvetően szükségesnek tartunk.

Harmadsorban mozgásteret növelnének a regionális energetikai kapcsolódások. Ezek egy része a tranzitútvonalak biztonságához kötődik (Horvátország, illetve Ukrajna). Más részük azonban új regionális energetikai hálózat megteremtését célozza. Itt azonban figyelembe kell venni, hogy ilyen beruházás gazdaságossága olyan mennyiségű minimális termelést igényel, ami messze túlnő a magyar piac igényein. Akár a nem orosz viszonylatú gázszállítások infrastruktúrájának kiépítése, akár egy regionális villamosenergia-piac megvalósítása (pl. újabb magyar atomreaktor építésével) olyan keresletet feltételez, amely csak több közép- és kelet-európai ország együttműködésére épülhet.<sup>9</sup> Első megközelítésben számításba jöhetne a magyar-szlovák-cseh-román regionális piac. Lengyelország belépése jelentősen megemelné a kritikus tömeget, ehhez azonban az utóbbi országban mind az infrastruktúra fejlesztésében, mind az energetikai szabályozásban lényegi lépéseket kellene tenni. Ausztria többszörösen hangoztatott érdeke a regionális energiapiacban való aktív, sőt irányító jellegű részvétel, de a meghatározó piaci szereplők az osztrák piacot a német piac részeként kezelik.

### 3. Szociális biztonság

3.1. A XXI. század első két évtizedében felértékelődik, miközben alapjaiban is jelentős átalakításra szorul a szociális biztonság intézményrendszere. A globalizáció, miközben korábban elképzelhetetlen lehetőségeket teremt, kiélezi a jövedelmi, munkaerő-piaci, regionális, társadalmi és képzettségi-tudati különbségeket. Ezen hatások alól egyre kevésbé tudja kivonni magát a hagyományosan kialakított szociális biztonsági környezet.

A megelőző évtizedekben a szociális biztonsági hálót a nemzeti piac működési zavarainak áthidalására (munkanélküli és szociális segély), valamint a kárt szenvedett

<sup>9</sup> Erre vannak európai példák (Skandinávia, egységes ibériai piac).

állampolgárok védelmére (balesetbiztosítás, árvasági segély stb.) hozták létre. Jelenleg a szociális biztonság fenti modelljét több oldalról is komoly veszély fenyegeti. A legnagyobb és leginkább érzékelhető a globalizáció felől érkezik, ami egyre nagyobb hatással van a fejlett (európai) országok nagyrészt még mindig zárt nemzeti munkaerőpiacaira (növekvő és magas szinten állandósuló munkanélküliség, tartósan munka nélkül lévők arányának növekedése, magas szintű fiatalok munkanélkülisége). További probléma a korábban kiépült jóléti rendszerek pénzügyi fenntarthatósága, miután az adófizetők és az eltartottak aránya lényegi módosuláson megy keresztül az utóbbiak „javára”. A feszültségeket növeli, hogy több évtizedes béke után a társadalom bizonyos rétegeiben olyan vagyonok halmozódtak fel, amelyek jövedelme meghaladja a bérből és fizetésből elérhető szintet, és kialakítja a „dolgozó szegények” rétegét. Évek óta megfigyelhető, hogy a megtermelt jövedelmen belül csökken a munkajövedelmek aránya.

A globalizáció, valamint az azt megelőző-kísérő liberalizáció és dereguláció valamennyi ország szociális sebezhetőségét növeli, és egyszerre hordozza a sikeres alkalmazkodás és a növekvő bizonytalanság jövőképét. Ezzel megkérdőjelezi a gazdasági biztonság alapvető szociális összetevőinek fenntarthatóságát. Ez – a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) katalógusa szerint – magában foglalja az alapvető szükségletek kielégítéséhez szükséges infrastruktúrához való hozzáférést (egészségügy, oktatás, lakhatás stb.), a munkával kapcsolatos biztonságot, a jövedelmi biztonságot, a foglalkoztatási és a szakértelemhez kötődő biztonságot, valamint a status quo biztonságát (vagyis azt, hogy a gazdasági biztonság teremt meg adott kormány társadalmi legitimitását és a rendszer stabilitását).<sup>10</sup>

Magyarország szociális biztonsági helyzetére jelenleg négy tényező hat: az örökségként ránk maradt és finanszírozhatatlan, miközben egyre igazságtalanabb, ezért alapvető reformokra szoruló szociális jóléti rendszer; a globális és európai munkaegosztásba történt erőteljes bekapcsolódás eredményeként a verseny- és felzárkózási kényszer; a nyugat-európai és az EU intézményein és jogrendszerén keresztül közvetítődő új szociális követelmények figyelembevétele (amelyek egy részét nem egy régi EU-ország is kénytelen mellőzni vagy inkább „elfelejteni”); valamint az új körülmények között megteremtendő szociális kohézió kritikus minimumszintje, ami biztosítja a fenntartható versenyképességet, miközben igyekszik garantálni az ehhez nélkülözhetetlen szociális biztonságot. A fenti tényezők eltérően hatnak a gazdasági biztonság különböző területeire (fenntartható fejlődés, értékesítés, vagyis versenyképesség, szociális béke, értékrend). Nem kétséges, hogy a minimálisan szükséges egyensúly megteremtése vagy megőrzése alapfeltétele a gazdasági biztonság egészének.

3.2. Általános forgatókönyveket nem lehet készíteni, mert az egyes régiókat és országokat (társadalmakat vagy társadalmi rétegeket) igen eltérően érintik a szociális biztonságra ható globális hatások. Hasonlóképpen, jelentősen különböznek az egyes

10 A világ több mint 90 országára kiszámított gazdasági biztonsági index megkülönbözteti a jövedelmi biztonságot a gazdasági biztonságtól (utóbbit mint „boldogságindex” definiálja). Valójában az egyes országokban a két mutató esetenként jelentősen különbözik egymástól.



országok rendelkezésére álló korrekciós (aktív és passzív) védekezési-alkalmazkodási eszközök és intézményrendszerek, de a társadalmi viselkedés mintái is.

A Magyarország számára követésre ajánlott és a fejlett országokra vonatkozó mozgások pozitív irányú fejlődésének feltételezése arra épül, hogy a többfajta szociális háló sikeresen módosul (részben leépül, részben átalakul, részben kofinanszírozottá válik). Az időközönkénti jelentősebb negatív külső hatások következményeit az évtizedek alatt felhalmozott jövedelmek részbeni felhasználása ellensúlyozza. A versenyképesség növelése önmagában is javítja a szociális biztonságot. Nem csekély szerepet kapnak a társadalmak önvédelmi reflexei, a szolidaritás erősödése. Végül mind a nemzetközi intézmények, mind az EU képes lesz arra, hogy a változások legkeményebb elemeit tompítsa, a hatásokat megsűrje, vagy csak megfelelő időbeli késéssel (átmenetek alkalmazásával) engedje rá az adott társadalmakra.

A semleges forgatókönyv a szociális biztonság romlásával számol a fejlett világban, de ezt lassú folyamatnak tételezi fel. Átfogó szociális reformokra a jelentős társadalmi ellenállás és a demokráciában megszokott négyéves politikai ciklus hosszabb távú politikákat ellenző-kizáró jellege miatt nem kerül sor. A felhalmozott tartalékok, valamint a rendelkezésre álló nemzetközi alkuerő azonban a következő évtizedben még biztosítja a „normális” működéshez szükséges társadalmi stabilitást.

Végül a negatív forgatókönyv már rövid távon sem zárja ki a jelentős társadalmi ellenállást, esetenként a nyílt fellépést az adott kormányzatokkal szemben. Erősödik a globalizációellenes hangulat, fokozódnak a protekcionista intézkedések. Ami hosszabb távon jóval fontosabb: egyértelműen teret nyernek a demokráciaellenes mozgalmak, erőre kapnak nemcsak az erőszakszervezetek, de mindenekelőtt a szélsőjobboldali eszmék (enyhébb változatban sokan visszamenekülnek egyfajta miszticizmusba, vallásosságba).

Valamennyi forgatókönyv egyik legbizonytalanabb pontja, milyen választ tudnak adni a fejlett országok és társadalmak két alapvető kihívásra: egyrészt a felgyorsuló nemzetközi migrációra és annak nemcsak gazdasági, hanem társadalmi és értékrendbeli következményeire, másrészt az igen éles nemzetközi verseny azon hatására, hogy a munkahelyek, a jövedelmek, a szakmai tapasztalatok és a status quo bizonytalanságát immár nem marginális (vagy képzettségük és munkához való viszonyulásuk alapján amúgy is marginalizálódó vagy máris a munkaerőpiac periferiájára szorult) társadalmi csoportok érzik csak, hanem a nyugati demokrácia legfontosabb tartópillérét képező középrétegek egy része is kénytelen lehet elszenvedni.

Magyarország természetesen nem függetlenítheti magát a fenti forgatókönyvek bármelyikének következményeitől. Ugyanakkor szociális biztonsága nagymértékben az itthoni intézkedésektől függ (reformok tartalma és ütemezése, a rendelkezésre álló erőforrások elosztása, új erőforrások feltárása és hatékony felhasználása, nem utolsósorban azonban a társadalom – és a politika – konszenzusképessége).

3.3. A magyar érdekek három pontban foglalhatók össze. Először: megteremtendő fenntartandó a kiegyensúlyozott modernizációs növekedés és a szociális biztonság egyensúlya. Ennek legoptimistább forgatókönyve az, hogy a szükséges egyensúly keretei között a leggyorsabb felzárkózási tempó mellett biztosítsuk a szociális bizton-

ság kritikus minimumát (a „csomag” összetétele – éppen a fenntarthatóság érdekében – várhatóan időről időre változik, a hangsúlyok is más-más területekre kerülhetnek). Másodsor: kiemelt feladat az európai, ezen belül az EU-szabványokhoz való illeszkedés, amihez célszerű és lehetséges is bizonyos uniós forrásokat igénybe venni. Ugyanakkor ügyelni kell az alkalmazkodás ütemére (lásd például az euró átvételének menetrendjét), mert ez a gazdasági biztonság szempontjából lényeges elemek egyikét sem sértheti (pl. versenyképesség). Az egyensúly bárminemű borulása több területen megkérdőjelezheti a gazdasági biztonság egészének fenntarthatóságát. Harmadsor: nem kevésbé fontos szempont, hogy Magyarország szociális biztonsága nemcsak önmagában érték és meghatározó politikai prioritás, hanem a közép-, még inkább pedig a kelet- és délkelet-európai régió stabilitása szempontjából is komolyan mérlegelendő követelmény.

3.4. A magyar mozgástér több oldalról is alapvetően determinált. Mint a nemzetközi munkamegosztásba ezer szállal bekötött, nyitott ország nem tudunk elzárkózni a globális verseny és a transznacionális vállalatok szociális biztonságra gyakorolt – egyébként egyrészt kedvező, másrészt kedvezőtlen – hatásaitól. Nemzetközi egyezmények (pl. emberi jogok chartája, Európa Tanács, ILO stb.) és az EU-tagság is korlátok közé szorítja az „autonóm” cselekvés lehetőségeit. Nem kevésbé lényegesek azonban a hazai korlátok, mint a költségvetés teherviselő képessége és a lakosság kedvezőtlen korstruktúrája. Mozgásterünk számottevően nőne, ha sikerülne áttörést elérni a társadalom adófizetési mentalitásában, és lényegesen lehetne javítani nemcsak az oktatási rendszert, hanem a társadalom nagy részének fogékonyságát is a versenyképes tudásszerzésre, a folyamatos és életfogytiglani tanulásra és továbbképzésre. Mozgásterünk növelésére – az előbb említett hazai feltételekhez viszonyítva korlátozott mértékben – igénybe lehet venni uniós pénzeket is. Ezek azonban csak a legszükségesebb esetben (az egyensúly felborulásával fenyegető vészhelyzetben) finanszírozhatnak egyoldalúan és közvetlenül szociális biztonságot. E biztonság erősítését döntően a versenyképesség javításával, a regionális felzárkózás feltételeinek megteremtésével, oktatással-képzéssel és a negatív demográfiai folyamatok megállításával (vagyis rövid és középtávon aktív és szelektív migrációs politikával) lehet megnyugtató módon megalapozni.

DEZSÉRI KÁLMÁN

## Az EU pénzügyi perspektívájának egyes kritikus kérdései, megoldatlan problémái – a 2008–2009. évi felülvizsgálat

*Az Európai Parlament, az Európai Tanács és a Bizottság 2006 májusában együttesen úgy döntött, hogy el kell kezdeni az EU költségvetésének alapvető felülvizsgálatát. Az felülvizsgálat azt jelenti, hogy a teljes kiadási oldal minden tétele, beleértve a közös agrárpolitikát, továbbá a bevételi oldalon a források mindegyike, valamint még a brit visszatérítés (rabat) ügye is a megvitatandó kérdések közé kerül. A Bizottság által elkészítendő jelentésnek 2008–2009-ben kell elkészülnie. A magyar gazdaság különböző szektorainak ellentétes érdekei vannak, ugyanis míg a mezőgazdaság és a regionális politika a jelenlegi költségvetési rendszer fennmaradásában érdekelt, addig a gazdaság számos más szektora a gazdasági versenyképesség javulásában és a modernizáció folyamatának gyorsulásában. Ez viszont szükségessé teszi, hogy Magyarország támogassa az EU költségvetési struktúrájának módosítását.*

### 1. Az uniós költségvetés felülvizsgálatának szükségessége

Az EU politikai napirendjét jelenleg az alapvető modernizációs lépések megtételének igénye határozza meg. A globalizáció olyan új kihívásokat eredményezett az európai társadalmak és gazdaságok számára, amelyekre a régi keretek között és a régi eszközökkel már nem lehet megfelelő választ adni. Az innováció, a szakértelem és a megfelelő üzleti környezet minden korábnál fontosabb feltétele annak, hogy az európai gazdaságok növekedési üteme és a munkahelyteremtés kedvezően alakuljon, valamint a nemzetközi versenyképessége javuljon. Az EU többszöri bővítése az elmúlt évtizedek során szintén hozzájárult ahhoz, hogy új körülmények alakultak ki, s ennek következtében fontosabbá és szükségesebbé vált a társadalmi, területi és gazdasági különbségek csökkentése, a kohézió.

Mindezeknek a külső és a belső feltételekben bekövetkezett változásoknak meg kell jelenniük az EU redisztribúciós rendszerében, és a különböző politikákat finanszírozó költségvetés prioritásaiban is. Azaz, a költségvetésnek szintén meg kell változnia, valamint törekednie kell arra, hogy maximalizálja a közösségi lépések hosszú távú hatásait. Közel két évtizeddel a költségvetés rendszerében végrehajtott utolsó nagyobb változtatások után, eljött az ideje annak, hogy a kibővített EU tagországi konszenzusra jussanak a közös költségvetés főbb kiadási tételeivel kapcsolatban, amelyek aztán majd jobban fogják tükrözni a változásokból fakadó új kihívásokra adandó válaszokat a következő évtizedekre.

Az a tény, hogy 2007 elején érvénybe lépett az új pénzügyi perspektíva, azt jelenti, hogy egy felülvizsgálatnak nem kell foglalkoznia ennek kidolgozásával és az ezekkel kapcsolatos tárgyalásokból fakadó korlátokkal, hanem elvileg lehetőség nyí-

lik a költségvetés bevételi és kiadási oldalait alkotó tételek alapos elemzésére. Mindezt alapvetően abból a szempontból kell vizsgálni, hogy melyek az EU hosszú távú céljait szolgáló politikák prioritásai, s mik azok a költségvetésen belül, amik ezek megvalósítását gátolják vagy nem segítik elő. Ennek értelmében a felülvizsgálatnak nem lehet célja a 2014 utáni időszak pénzügyi részleteinek kidolgozása.

A felülvizsgálatnak értékelnie kell a költségvetés működését, hogy miként lehet a legmegfelelőbb egyensúlyt kialakítani a folyamatosság és az új kihívásokra adandó válaszok között, valamint hogy egyáltalán másképpen kell-e irányítani az egész költségvetési rendszert. Mindezekhez kapcsolódóan azt is meg kell vizsgálnia, mi lehet a legkedvezőbb módja annak, hogy az EU-politikák finanszírozásához szükséges pénzforrásokat biztosítani lehessen. Ennél a pontnál különösen fontos annak figyelembevétele, hogy az EU éves költségvetése 100–110 milliárd eurót valamivel meghaladó nagyságú, ami a tagországok összesített közkiadásainak kevesebb mint a 2,5%-a. Ez az összeg a tagországok összesített GNI-jének kb. 1%-a, s miközben abszolút értékben növekedett, a GNI-ben elfoglalt részesedése viszonylag folyamatosan csökkent, annak ellenére, hogy az EU az elmúlt másfél évtized alatt három ütemben is kibővült, s fokozatosan újabb és újabb politikai feladatokat vállalt fel.

A költségvetésnek alapvető szerepe van a közösségi politikák megvalósíthatósága szempontjából, éppen ezért ezt az ún. „európai cél” megvalósításába való befektetésnek is lehet tekinteni. Az adófizető európai polgárok jogosan várják el, hogy ennek a befektetésnek a lehető legnagyobb hozadéka legyen. Ez alapvetően egy hármas célt jelöl ki. Először is, hogy a költségvetés a legjobb hatások elérését tűzze ki célul; másodsor, hogy a legmagasabb színvonalon irányítsák; s harmadszor, hogy hatása látható és érzékelhető legyen az európai állampolgárok mindennapi életében. Mindez viszont azt feltételezi, hogy a közös költségvetés változzon, egyrészt, hogy megfeleljen az átalakuló prioritásoknak, másrészt, hogy együtt haladjon az európai integráció fejlődésével.

Az EU közös politikái eltérő arányban igényelnek költségvetési forrásokat. Az egyes politikáknak a költségvetésből való részesedési arányai viszont nem mindig tükrözik a politikák jelentőségét. Így az olyan hagyományos és alapelemeket képező politikák, mint a kereskedelempolitika vagy a versenypolitika más eszközök, s nem kiadásokat jelentő programok révén érik el a céljaikat. Ennek következtében a költségvetés felülvizsgálata nem is fogja igazán érinteni ezeket a politikákat. Más politikák esetén – pl. agrárpolitika, strukturális és kohéziós politikák – viszont a költségvetés által biztosított összegek kimondottan fontos szerepet játszanak a célok elérésében, a programok megvalósításában. Az elmúlt évtizedekben a politikák közötti prioritási sorrend fokozatosan, de azért elég jelentős mértékben megváltozott, s noha a költségvetésben végrehajtott módosításokkal megpróbálták követni és támogatni ezeket a változásokat, a költségvetés fő struktúrája azért lényegében változatlan maradt.

A lényegi kérdés most az, hogy voltaképpen mi is az, amit a közös költségvetésnek támogatnia kell, és alapvetően hogyan. Az integráció folyamatában a legfontosabb témák ma a belső piac további megerősítése, a kibővítés, a gazdasági növekedés, valamint az EU nemzetközi versenyképessége és helye a globális rendszerek



ben. A költségvetési felülvizsgálatnak alapvetően ezeket a szempontokat kell figyelembe vennie akkor, amikor a célok újbóli meghatározása kerül napirendre. Természetesen számos további kérdés is felvethető, amelyek esetén egészen biztosan szintén eltérnek a vélemények.

Arra a kérdésre, hogy mit finanszírozzon az EU költségvetése, a válaszok valószínűleg tartalmaznak mind pénzügyi, mind politikai tételeket, ám mindenképpen szükség van arra, hogy speciális elveket és szabályokat határozzanak meg, amelyek egy szupranacionális intézmény finanszírozási kereteit jelenthetik. Ennek keretébe tartozik mindenekelőtt az a kérdéskör, hogy mi a feladatok optimális elosztása a kormányzás különböző szintjei között, ugyanis ennek eredményeképpen jobban meg lehet határozni azokat a jellemző kiadásokat, amelyeket az EU szintjén kell megvalósítani. Ennek a megközelítésnek a fiskális federalizmus elvein kell alapulnia. Ennek az elméleti megközelítésnek tisztázni kell, hogy mely feladatokat kell, és melyeket nem kell a kormányzás különböző szintjein felvállalni.

A fiskális federalizmus elve elsősorban arra koncentrál, hogy mennyiben szükséges az externáliák internalizálása, hogyan lehet kihasználni a méretgazdaságosságot, illetve biztosítani a minimális méretet, valamint figyelembe veszi a preferenciák heterogenitását. A fiskális federalizmus klasszikus elvei keresik a felelősség optimális elosztását, függetlenül az intézményi struktúrától. Mindezek alapján ez az elv azt tartja, hogy az EU voltaképpen a kormányzásnak egy további szintje, amely ugyanolyan legitimitással cselekszik, mint akármelyik nemzeti vagy regionális kormányzási szint.

Másfajta megközelítést alkalmaznak azok az elemzések, amelyek nagymértékben a döntéshozatali folyamat politikai gazdaságtani szempontjait veszik figyelembe. Ezek számottevő része az EU-t nem úgy tekinti, mint a kormányzás egy további szintjét, mivel a költségvetés nagyságát túlságosan csekélynek érzik ehhez. Ám ezeknek a módszereknek is tisztázniuk kell, hogy voltaképpen melyek is az EU-költségvetés fő céljai.

A költségvetés felülvizsgálata során is figyelembe kell venni bizonyos alapelveket, amelyek lényegében az uniós szerződésekből és ezek szelleméből fakadnak. Ezek közé tartoznak olyan alapelvek, mint az arányosság, a szubszidiaritás, a kiegészítés, valamint a hatásosság és a költséghatékonyság a célok elérésében. Ezeket az alapelveket kiegészíti még az a közgazdasági szempont is, hogy a költségvetésnek olyan területeken kell a közösségi politika finanszírozása révén a kiadásokat fedeznie, ahol a piac működése kudarcot vallott, s ahol az ún. európai közösségi termék (*public good*) nem megfelelő mértékben biztosított akkor, ha ezt a feladatot a kormányzás egy alacsonyabb szintjére bízták.

Az EU-költségvetésből finanszírozott tevékenységeknek végül is elő kell segíteniük az európai hozzáadott érték keletkezését. Azaz, a közösségi pénzek felhasználása által is keletkező, szélesesen értelmezett „befektetésnek” nagyobb hozamot kell eredményezniük annál, mint amikor nem kerül sor az európai kormányzási szint erőforrásainak bevonására. A közgazdasági érvelések alapján az európai hozzáadott érték azt is magában foglalja, hogy a gazdasági hozam a jólétet az egész EU-ban növeli. A valóságban viszont az a helyzet, hogy néhány politika esetében a hozam

nem szükségszerűen jár az egész EU-ra nézve jólétet növelő hatással, sőt, több esetben nem is igazán igazolható.

A jelenleg érvényes költségvetési rendszer a számos változtatás ellenére is nagymértékben magán viseli a korábbi évtizedekre jellemző meghatározását annak, hogy hogyan lehet elérni a kijelölt célokat, valamint sok tekintetben nem teljesen megalapozott elveken nyugvó érvelésekkel alkalmazzák a költségvetést, mint eszközt arra, hogy politikai kompromisszumok jöhessenek létre a tagországok között az integrációs folyamat egyes kérdéseiben. Számos költségvetési tétel ugyanis úgy alakult ki, hogy alkuk eszközeként alkalmazták bizonyos megállapodások elérése érdekében.

A költségvetés struktúrája döntően a redisztributív politikákra koncentrál, s ezek több szempontból kérdéses megfontolásokon nyugszanak. Az EU és a tagországok helyzete a világban jelentősen megváltozott az elmúlt évtizedekben. Például a globális versenyképesség vagy a környezetvédelmi kérdések mára sokkal fontosabbakká váltak, mint amilyenek akár csak néhány évvel ezelőtt voltak. Ezek a változások viszont nem tükröződnek teljesen vagy megfelelő mértékben vissza az EU költségvetésében eddig bekövetkezett prioritásbeli módosulásokban.

## **2. A 2007 és 2013 közötti pénzügyi perspektíva**

Az Európai Tanács 2005. decemberi ülésén megállapodás született az EU 2007 és 2013 közötti időszakra szóló költségvetéséről, amelyet aztán az Európai Parlament is megvitatót, és a keretösszeg megnövelésével elfogadott. Ez az ún. pénzügyi perspektíva lassan, közel kétévnyi vita után, majdnem hogy az utolsó pillanatban született meg. Általános értékelésként azt lehet elmondani róla, hogy a sietősen meghozott kompromisszumok révén elért megállapodás elmulasztotta, hogy a szükséges és lényeges változtatásokra is sort kerítsen.

Hosszú alkudozások után végül is csak úgy lehetett elérni a kompromisszumos megállapodást, hogy a költségvetés nagyságát – a nettó befizető országok egy csoportjának követelésére – limitálták. További kulcsfontosságú téma volt a vitában a közös agrárpolitika (KAP) reformja. Míg számos ország azt szerette volna elérni, hogy jelentékeny változtatásokra kerüljön sor, addig a tagországoknak egy másik csoportja – elsősorban Franciaország – elutasított minden számottevő reformelképzelést. Az új tagországok a regionális és kohéziós fejlesztések támogatását szolgáló pénzügyi alapok számottevő mértékű növelését szorgalmazták, ami viszont komoly ellenkezést váltott ki az eddigi támogatott tagállamok, valamint a nettó befizető országok részéről.

A jelenlegi időszakra (2007–2013) vonatkozó pénzügyi perspektíva csak nagyon kis mértékben tükrözi vissza az EU által elfogadott olyan politikai prioritásokat, mint a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás támogatása, a kutatás és fejlesztés ösztönzése, a belbiztonság és a határvédelem javítása, a szomszédos országokkal való kapcsolatok fejlesztése, valamint az EU globális pozíciójának javítása. Ezeknek a szempontoknak a figyelembevételére is lehetőség lesz többek között a közös költségvetési politikának 2008–2009 folyamán sorra kerülő felülvizsgálata keretében. Az



eredmény ma még bizonytalan, mivel a politikai prioritások és a költségvetési kiadások közötti eltérések mindaddig megmaradnak, amíg a tagországok nem hajlandók szembenézni az alapvető pénzügyi dilemmákkal. A jelenlegi rendszerben ugyanis az egyes tagországok elsősorban arra figyelnek, hogy milyen a nettó pénzügyi helyzetük, nettó haszonélvezők vagy nettó befizetők, s ha az utóbbiak, akkor milyen mértékben.

A mai költségvetési rendszer egyik fő jellegzetessége, hogy nincs olyan beépített mechanizmus, amelynek révén szinte automatikusan lehetne biztosítani, hogy a nettó helyzetek (befizető vagy haszonélvező) általában elfogadhatók legyenek. Ennek hiányában a tagországok viszont arra törekszenek, hogy a közösségi politikákat úgy módosítsák, hogy azok a számukra összességükben egy kielégítőnek tartott pénzügyi kedvezményt, illetve helyzetet biztosítsanak. Mindennek következtében az EU általános és egyes részterületekre vonatkozó költségvetései nem igazán hatékonyak, s végül is több esetben ellentmondásos, sőt esetenként még rossz célokat is szolgálnak, valamint még túlságosan komplikáltak is.

### 3. Az EU közös költségvetésének fő kiadási tétélei

A tagországok EU-költségvetéssel kapcsolatos álláspontjának egyik legvitatottabb kérdése a költségvetés nagysága. Ez a kérdés szinte menetrendszerűen, hétévente, mindegyik pénzügyi perspektíváról szóló tárgyalások kezdetén felmerült. A költségvetési rendszer utolsó jelentősebb reformja keretében a tagországok 1988-ban, néhány ország javaslatára elfogadták, hogy a kiadásokat limitálják, s így a kifizetéseket tekintve 1990-et követően a felső határ az EU összesített GNI-jének 1,24%-a, a kötelezettségeket tekintve pedig 1,31%-a lehetett. Mivel az EU gazdasági növekedési üteme az ezt követő időszakban – bár változó nagyságú, ám – reálértékben pozitív volt, így a költségvetés bevételeinek összege növekedett. Az aktuális kiadások viszont jelentős mértékben a küszöbértékek alatt maradtak. A 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi perspektíva tárgyalásának elején hat nettó befizető tagország javasolta, hogy a kötelezettségvállalás nagyságát a GNI 1%-ában kellene maximalizálni. A Bizottság e javaslat ellenére 2004 februárjában egy olyan költségvetési kifizetési tervet készített és terjesztett a tagországok elé, amely szerint 2013-ra a kiadások a GNI 1,15%-os nagyságát is elérik. Ennek megfelelően a javasolt kötelezettségvállalás is nagyobb arányú volt. Előbb a luxemburgi elnökség, majd a brit elnökség igyekezett kompromisszumos megállapodást elérni, ami csak az utóbbinak, és szinte csak a legutolsó pillanatban sikerült. Ennek eredménye az volt, hogy a tagországok a GNI 1,045%-át fogadták el felső határértéknek az új pénzügyi perspektíva egész idejére.

A költségvetés nagyságáról szóló vita alapvető oka az, hogy a tagországok befizetései lényegében a nemzeti költségvetésekből származnak, egyrészt úgy, hogy vagy abból fizetik ki őket, vagy pedig úgy, hogy eleve nem oda fizetik be őket, hanem közvetlenül a közös kasszába folynak be. Olyan gazdasági helyzetben, amikor a tagországok egy jelentős csoportja esetében a nemzeti költségvetések helyzete

kedvezőtlenül alakul, és a hiány nagysága kritikus szinteket ér el, akkor az EU költségvetésébe való befizetések kérdése, illetve ennek csökkentése szinte minden nettó befizető országban napirendre került.

A brit elnökség alatt elért kompromisszumnak úgy sikerült ezt a szinte lehetetlen feladatot megoldania, hogy az egyik oldalon további pénzügyi forrásokat biztosít a költségvetésben a kevésbé fejlett új tagországoknak, a másik oldalon pedig csökkenti a nettó befizető országok közül azoknak a terheit, amelyek a legnagyobb mértékben járulnak hozzá az EU költségvetéséhez. Mindezt úgy, hogy egy sor döntés révén, egyedi – egy-egy országra vonatkozó – szabályokat alkottak. Nagy-Britannia és számos további ország számára a források a költséges és egyben nem hatékony közös agrárpolitika reformja révén lehetnének igazán előteremthetők. A közös agrárpolitika reformja esetén viszont Nagy-Britannia a rabatrendszer felülvizsgálatára – a visszafizetések egy részéről való lemondásra – is hajlandó lenne. Ez a helyzet is jelzi, hogy a közös költségvetés alapvetően nagyon sok esetben egyedi kedvezmények és kötelezettségek egész láncolatára van felfülvé.

### **3.1. A közös agrárpolitika**

A brit elnökség végén elfogadott pénzügyi perspektíva keretében a közös agrárpolitikát illetően szintén kompromisszumos megállapodás született. A francia álláspont sokáig az volt, hogy a 2002-ben kötött egyezség érvényességét – amely szerint a közvetlen kifizetéseket 2013-ig rögzítették – nem szabad napirendre venni és megkérdőjelezni, s ezzel Németország is egyetértett. A franciák végül is elfogadták, hogy a 2008–2009-ben sorra kerülő, a költségvetési rendszert felülvizsgáló tárgyalásokon a közös agrárpolitika is téma legyen.

A közös agrárpolitika pénzügyi támogatásának alapvetően két formája van: az egyik a közvetlen kifizetések, a másik pedig a vidékfejlesztés támogatása. Mivel a közvetlen kifizetések kérdése kimondottan politikai jó néhány régi tagországban (pl. Franciaországban) és a legtöbb új tagországban, emiatt erőteljes ellenállásba ütközött az a törekvés, miszerint a közös kifizetések csökkentése és a szabályok módosítása révén változtassák meg a rendszert, és mérsékeljék a költségvetést érintő pénzügyi terheket, ezért a másik támogatási formát – a vidékfejlesztésre és a környezetvédelemre szánt pénzalapokat – csökkentette volna a brit javaslat.

A kedvezményezett országoknak, így Magyarországnak is tudomásul kell venni, hogy a költségvetéssel kapcsolatban mindig is visszatérő javaslat lesz úgy a közvetlen kifizetések, mint a vidékfejlesztésre és a környezetvédelemre szánt összegek csökkentése. Egy előrelátó politikai tervezés keretében fel kell készülni az esetleges ilyen jellegű változások hatásainak kezelésére.

### **3.2. A strukturális és kohéziós politika**

A brit javaslat, annak érdekében, hogy kompromisszumos megállapodás születne a 2007–2013-as pénzügyi perspektíváról, a strukturális alapokra szánt összeget is csökkentette volna, ami ellen az új tagországok mint legfőbb kedvezménye-

zettek élesen tiltakoztak. Annak érdekében, hogy a zsugorított összeg mégis elfogadható legyen az új tagországok számára, a strukturális alapok felhasználására vonatkozó szabályokat lazították kissé meg. Ennek részeként lejjebb vitték a nemzeti társfinanszírozási rátát, valamint meghosszabbították a megítélt pénzüsszegek felhasználásának engedélyezett idejét. Ezek révén, bár kisebb lett az az összeg, amelyet az új tagországok lehívhatnak, megnőtt annak a lehetősége, hogy nagyobb arányban vonjanak be (abszorpció) a megítélt összegekből a gazdaságaik fejlesztésére.

### 3.3. A brit rabat

Egy másik fontos problémakör a brit visszafizetés (rabat) és az ehhez kapcsolódó további engedmények kérdése. A brit visszafizetés talán az egyik legkiválóbb példája annak, hogy az uniós döntéshozatal kompromisszumkényszere hogyan torzíthat el egy közös politikát annak révén, hogy speciális rendelkezéseket vezet be. Mivel Nagy-Britannia csak mérsékelten részesedik a közös agrárpolitika támogatási alapjából<sup>1</sup> és a strukturális alapokból, ezért a legnagyobb nettó befizető tagország lenne, ezért az EU-költségvetéshez való nettó hozzájárulásának kétharmadát 1984 óta visszakapja. Ez a visszatérítési megállapodás viszont újabb aránytalanságokat okozott, amelynek csökkentésére egyrészt további országok kaptak kedvezményeket, másrészt más államok pedig az így keletkező fedezethiány pótlásának feladatát<sup>2</sup>. A szabályozás még összetettebbé vált a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva idejére, ugyanis Nagy-Britannia elfogadta azt, hogy az új tagországoknak biztosított regionális támogatások kikerülnek a rabat kiszámításához felhasznált összegekből. Ennek révén az új tagországok nettó kedvezményezett pozíciói kisebbek lesznek, s így valamivel kisebb a rabathoz való hozzájárulásuk mértéke is.

A 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi perspektíva még néhány további olyan kiigazítási mechanizmust is tartalmaz, amelyek egyes tagországok esetén a nettó hozzájárulást módosítják. Az egyik a GNI-alapú befizetéshez kapcsolódik. Mintegy kétharmadát annak, amit az egyes tagországok befizetnek az EU költségvetésébe, az egyes tagországok GNI-jének arányában állapítják meg. Így ennek megfelelően a nagyobb nemzeti jövedelemmel rendelkező országoknak arányosan többet is kellene befizetniük. Viszont két gazdag és fejlett tagországnak – Hollandiának és Svédországnak – sikerült elérnie, hogy a GNI-alapú befizetéseiket csökkentsék.

A hozzájárulások módosításának másik területe az áfa. Az uniós költségvetésének második fontos bevételi forrása a tagországok költségvetésébe befizetett áfa, amelynek bizonyos százalékát a tagországok kormányai továbbutalnak az EU költségve-

- 1 Ennek elsődleges oka a támogatott árukör és a brit mezőgazdasági termelés áruköre közötti különbség.
- 2 Ausztria, Németország, Hollandia és Svédország csak 25%-át fizetik a brit visszatérítéshez való hozzájárulási összegeknek, amelyeket ezeknek az országoknak a GNI-jük alapján elvileg fizetniük kellene. Az így keletkező különbséget a többi tagországnak – így az új tagországnak – kell befizetniük.

tésébe. Ennek a befizetésnek az általános aránya 0,3%, azaz a tagországok az áfa-bevételeik ekkora hányadát továbbítják a közösségi költségvetésbe. A különleges elbánások és szabályok sorát szaporítják azok a kedvezmények, amelyek alapján több ország (Ausztria, Németország Hollandia és Svédország)<sup>3</sup> az áfa-bevételeiknek enél csak kisebb arányú részét fizeti be a közös kasszába.

Mindezeknek a kivételes és egyedi szabályoknak a következtében az EU költségvetésébe való befizetések és az onnan származó kifizetések oly mértékben komplikálttá váltak, hogy a rendszer már nemcsak hogy nem átlátható, hanem sok tekintetben érthetlenné és követhetlenné is vált. Nem csoda, hogyha a jövőben egyre inkább csak specialisták lesznek képesek eligazodni a rendszer útvesztőiben, s az európai országok adófizetői számára mindez már szinte teljesen ellenőrizhetetlen.

#### 4. A problematikus kérdések és területek

Arra az igen lényeges kérdésre, hogy mekkora az EU költségvetésének megfelelő mérete, az első válasz alapvetően csak az lehet, hogy ez attól függ, hogy milyen célokra fordítja vagy akarja fordítani a közösség ezt az összeget. Ennek ismeretében lehet csak megalapozottan kijelenteni, hogy az összeg kevés vagy sok. Természetesen különböző válaszokat adtak már, amelyek mind a két lehetőséget képviselték, de ha a meghirdetett célokat és a felhasználás módját vizsgáljuk, akkor mindenekelőtt azt lehet kiemelni, hogy nem a költségvetés mérete jelenti a problémát, hanem az, hogy a jelenlegi költségvetés struktúrájában nagyon erőteljes a súlyponteltolódás a közös agrárpolitika és azon belül a közvetlen kifizetések, valamint a regionális politika irányába. Ezekről a kérdésekről számos szakértői elemzés is készült már, amelyek egy jelentős része<sup>4</sup> ezt az eltolódást anakronisztikusnak, hosszabb időszakra fenntarthatatlannak tartja. Közülük többen azon a véleményen vannak a strukturális politikát tekintve, hogy a támogatásokat sok esetben az elavult iparágak megsegítésére használják fel, s ennek révén a közösségi politika végül is hozzájárul a kedvezőtlen gazdasági és ipari struktúra konzerválásához, ami pedig egyáltalán nem célja a rendszernek.

A költségvetés mostani struktúrájának kritikusai úgy vélik, hogy az EU-pénzek legnagyobb részét olyan célokra kellene fordítani, amelyek elősegítenék a növekedés-orientált politikát, s ezen belül a kutatást és az innovációt. Ezek a javaslatok ugyanakkor szembekerülnek azokkal a szerzett jogokkal, amelyek ma az EU támogatási pénzüsszegek fő haszonélvező tagországait illetik meg. Ezek közé tartoznak azok az országok is, amelyekben különösen jelentős súlyt képvisel az agrárgazdaság, és amelyek egész területe vagy számos régiója az EU-átlagnál kevésbé fejlett.

A magyar politikai vezetésnek az EU költségvetése körüli vitákban szembe kell néznie azzal a ténnyel, hogy a magyar gazdaság – az agrárszektor és a strukturális politikai támogatások miatt – abba a csoportba tartozik, amelyik sok tekintetben a

3 Ausztria a 0,3% helyett csak 0,225%-át, Németország 0,15%-át, Hollandia és Svédország pedig csak 0,1%-át.

4 Pl. az André Sapir vezette munkabizottság jelentése (2003).

jelenleg érvényben lévő redisztribúciós rendszer fenntartásában érdekelt, s emiatt nem igazán érdeke közvetlenül és rövid távon az olyan költségvetési reformok bevezetése, amelyek révén e két fő kiadási cél pénzügyi kereteit csökkentenék. Ez viszont azt jelenti, hogy Magyarország is az egyik hátráltatója lehet annak a folyamatnak, amelynek keretében a költségvetési reformok révén nagyobb hangsúlyt és pénzügyi támogatást kapnának a tudásalapú gazdaság és társadalom megvalósítását, az EU globális versenyképességének javítását szolgáló célok.

A reformkényszer és az ezt támogató tagországok, gazdasági és politikai erők, továbbá a reformokat elődázni akaró, illetve csak mérsékelt változtatásokra hajlandó tagállamok, valamint gazdasági és politikai erők között néhány karakteres, domináló szereplő határozza majd meg a fő kibontakozási irányt. Természetesen ennek sikeressége különböző tényezőkön múlik majd. A domináló szereplők kétségkívül a Bizottság, bizonyos mértékig az Európai Parlament, az ilyen vagy olyan irányban leginkább érintett nagyobb tagországok, valamint a hozzájuk ideiglenes szövetségként kapcsolódó további – legtöbb esetben kisebb – tagországok lesznek.

A Bizottság valószínűleg a jövőben is ugyanazt a viszonylag könnyűnek tűnő kiutat fogja keresni a helyzetből, mint eddig, azaz a „több Európa” jelszóval nagyobb költségvetést fog javasolni. A több költségvetési pénz révén egyrészt többé-kevésbé érintetlenül hagyhatná a szerzett jogokat, s ezzel egyidejűleg a nagyobb költségvetésből még gyorsíthatná is a gazdasági növekedést, növelhetné a technikai fejlődést ösztönző politikákra fordítható pénzügyi összegeket.

Az egyértelmű, hogy ez az álláspont a jövőben is nagymértékben elfogadhatatlan lesz a nettó befizető tagországok számára. Ezek a tagországok ezután is mindent meg fognak tenni annak érdekében, hogy ne csak limitálják a saját pénzügyi terheiket, hanem a továbbiakban is elutasítják azt, hogy éppen olyan időszakban legyen szó a közös költségvetés méretének növeléséről, amikor a legtöbb tagország esetében kritikus kérdés a nemzeti költségvetési mérlegek helyzete. A nemzeti költségvetések kérdése azért kritikus, mert vagy az eurózónához tartozó országnak – a Stabilitási és Növekedési Paktum előírásait kell figyelembe vennie. A jelenleg érvényben lévő rendszerben az EU költségvetésébe való befizetések növelése végső soron a nemzeti költségvetések kiadási oldalait terheli meg.

A 2007–2013-as időszakra vonatkozó pénzügyi perspektíva esetén az, hogy sikerült a költségvetés nagyságát részben limitálni, azzal a kompromisszumos megállapodással járt, hogy a költségvetés sok szempontból anakronisztikus reallokációs rendszere érintetlen maradt, azaz az agrárpolitika 40%-os részesedése mellett megmaradt a strukturális politika kb. 30%-os aránya. Ez a kompromisszum valószínűleg nem marad fenn sem az 2008–2009-es költségvetési rendszer felülvizsgálata során, sem azt követően. A nettó befizető országok a költségvetés nagyságának limitálása érdekében minden valószínűség szerint általában a reformok bevezetését fogják szorgalmazni. A reformok részleteit tekintve viszont számottevő eltérések is lehetnek majd.

A jelenleg nettó haszonélvező országok tárgyalási helyzete valószínűleg tovább fog gyengülni egyrészt a köztük lévő érdek- és véleményellentét miatt, másrészt a net-

tó befizetők erőteljes érdekérvényesítésre törekvő politikája miatt, harmadrészt pedig, mert egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy szükséges és elkerülhetetlen lesz az EU költségvetése révén biztosított támogatások rendszerének átalakítása. Olyan módon, hogy nagyobb súlyt kapjanak a növekedést, a modernizációt és a globális versenyképességet szolgáló politikák. Éppen ezért a nettó haszonélvező országoknak a hosszabb távú érdekeit az szolgálná leginkább, ha közösen meg tudnák fogalmazni, hogy mik legyenek a számukra is elfogadható reformcélok és megreformált költségvetési mechanizmusok, amelyek – miközben elsősorban az új célokat szolgálják – továbbra is támogatják ezekben az országokban az EU-átlagnál gyorsabb fejlődését, hogy lehetőleg minél hamarabb felzárkózhassanak az unió átlagos fejlettségi színvonalára.

Problémás kérdésnek tekinthető az is, amit a költségvetés legtöbb kritikusai mindig is hangsúlyoz. A 2007–2013-ra elfogadott pénzügyi perspektíva viszonylag alacsony támogatási összegeket tartalmaz az olyan prioritásokra, amelyekről pedig az EU vezető szervei a korábbi évek során megállapodtak. A legfontosabbak ezek közül a 2000 márciusában elfogadott ún. Lisszaboni Program keretébe tartozó olyan tervek, mint a gazdasági növekedés gyorsítása és a foglalkoztatottság szintjeinek az emelése, az EU globális versenyképességének javítása. A Lisszaboni Programhoz kapcsolódó kiadásokat a Bizottság által eredetileg tervezett nagysághoz viszonyítva az ezt követő luxemburgi és brit költségvetési javaslatok, s végül az Európai Tanács megállapodása is kb. 46%-kal csökkentette. Ez az összeg a teljes kiadáson belül éppen megközelíti a 10%-ot. Ez azt jelenti majd, hogy kb. 60 milliárd euróval kevesebb jut kutatásra, innovációra és új infrastruktúrára, s ezzel egyidejűleg a kohéziós politikára fordított kiadások csökkentése folytán kevesebb marad a regionális versenyképesség javításának ösztönzésére is.

A végső európai tanácsi megállapodás 2005 decemberében a Bizottság eredeti javaslatához viszonyítva két olyan tételre szánt összegeket is csökkentett a költségvetésben, amelyek esetén a közös fellépés sokkal hatékonyabb lehetne, mint ha ezt a tagországok külön-külön igyekeznének elérni. Ez a két terület a „közös külpolitika”, valamint a „szabadság, biztonság és igazságügy”. Mindezek eredményeként az uniós tevékenységek csak a legfontosabb területekre szorítkoznak majd, mint pl. a belbiztonság, a bevándorlás, a szomszédságpolitika és a nemzetközi fejlesztési segélyek.

Az EU sikeres, megfelelő vagy kielégítő működése szempontjából az alapvető kérdések egyike az, hogy meddig maradhat fent a költségvetés jelenlegi struktúrája és a 2005 decemberében kialakított kompromisszumos megállapodás. A reformot szorgalmazók akkor még nem tudták rávenni a tagországok többségét arra, hogy azonnal kezdjenek el dolgozni egy átfogó reformcsomagon, de azt sikerült elérniük, hogy a tagországok elkötelezzék magukat a költségvetés reformjának 2008–2009-ben való napirendre tűzése mellett. Ennek menete az lesz, hogy egy széles körű konzultáció és vita után a Bizottság átfogó elemzést készít, amely a költségvetési kiadások minden aspektusát felöleli, beleértve a közös agrárpolitikát is. Ennek alapján az Európai Tanács egyhangú döntéssel határozza majd meg a költségvetési reform irányát.

Az egyhangú döntés szükségessége természetesen magában rejteti annak lehetőségét és valószínűségét, hogy a szükséges kompromisszum miatt a reformlépések radikális mérsékeltségre lesznek. Nem várható, hogy a tagországok többsége könnyen le-



mondana a szerzett jogokról, ha nincs valamilyen ajánlat, amely ellensúlyozná, vagyis kompenzálná a veszteséget. Mindennek ellenére a 2008–2009. évi felülvizsgálat két fontos ok miatt is jelentős.

Az egyik ok, hogy ennek révén vált mindegyik tagország számára elfogadhatóvá a 2007 és 2013 közötti évekre szóló pénzügyi perspektíva. A megállapodás az utolsó pillanatban született meg ahhoz, hogy az EU ne váljék majdhogynem működésképtelenné, mivel nem lett volna kidolgozott és részletes költségvetése. Ez a döntés alapvetően a reformokat sürgetők és az azokat ellenzők közötti kompromisszumos megállapodásként született, a nehéz kérdések megvitatását és a válaszok megadását csak elhalasztották, nem pedig levették a napirendről.

A másik oka az előbbi minősítésnek most inkább csak szimbolikus jelentőségű, ugyanis azzal, hogy a tagországok ígéretet tettek arra, hogy 2008–2009-ben megvitatják a költségvetés reformjának kérdését, egyértelműen elismerték: szükség van további költségvetési reformokra, mivel a jelenlegi helyzet és struktúra hosszú távon semmiképpen sem tartható majd fenn. Az, hogy e felülvizsgálati munkák és tárgyalások lényeges eredményre vezetnek-e, ma még nem világos és egyértelmű. Az érdekek és ellenérdekek bonyolult rendszerét tekintve sok szempontból kétséges, hogy jelentős áttörés lesz-e elérhető.

A felülvizsgálat nagy valószínűséggel már nem vonatkozik majd a 2007–2013-as pénzügyi perspektívára, hanem csak az azt követő időszakra. A 2007-ben megkezdődött pénzügyi perspektíva olyan nagy mértékben kompromisszumok eredménye – s ennek révén bármilyen újabb és utólagos beavatkozásra sérülékeny –, hogy az Európai Tanács semmiképpen sem lesz hajlandó újra megnyitni az erről szóló vitát. Egy újratárgyalásra csak egy komoly válsághelyzet kialakulása kényszerítheti a Tanácsot, ami viszont jelenleg nem valószínűsíthető.

Mindezek eredményeként az várható, hogy 2013-ig nem változik meg alapvetően az a költségvetési rendszer, amelynek fő irányait és súlypontjait 1988-ban vezették be. 2008-ban és 2009-ben, a felülvizsgálat idején várhatóan nem lesz azonnali lépéskényszer. Ez több szempontból kedvezőtlen, mivel az Európai Tanács nem lesz arra rászorítva, hogy sürgősen reformokat vezessen be. Ám más szempontból ez a helyzet és időzítés hasznos is lehet, mivel több időt enged a szükséges reformlépések kidolgozására. Az Európai Tanács számára tanácsos lenne a rendelkezésre álló időt és a felülvizsgálati tárgyalások lehetőségét arra kihasználni, hogy a korábbiaknál sokkal alaposabban és gondosabban előkészítsék a 2013-at követő időszakra a pénzügyi perspektíva alapjait. Ennek révén mindenképpen arra kell törekedni, hogy megszüntethetők legyenek azok a szorító keretelemek, amelyek a kényszerű kompromisszumok révén születtek.

## 5. A költségvetés bevételi oldala

Az EU költségvetésének egyik fő problémája, hogy miközben a tagországok igen ambiciózus célokat tűztek ki közösségi szinten, az ehhez rendelt pénzügyi eszközök sok szempontból a bevételi oldal miatt szűkösek. A tagországok sokkal kevésbé haj-

landók saját forrásokat növekvő mértékben a közösség rendelkezésére bocsátani, mint amilyen mértékben voltak képesek ambíciózus terveket elfogadni. A rendelkezésre álló szűk források természetesen felvetik a bevételi oldal problémáit is.

A mai szabályozás értelmében az EU bevételei négy fő forrásból származnak (vám-bevételek, illetékek, nemzeti áfa-bevételek egy része, GDP-arányos kiegészítés), amelyek különböző okok miatt a jelenlegi formájukban egyrészt nem jelentenek elegendő bevételt, másrészt a tagországok nem is igen hajlandók az utóbbi két forrásból származó hozzájárulás növelésére, mivel ez a saját költségvetési bevételeikre csökkentő hatással lenne. Mivel az adóügyekről közösségi szinten csak a tagországok egyhangú véleménye alapján lehet dönteni, a változtatásokat mindig nagyon komplikált folyamatok eredményeként lehet elérni. Továbbá az is fontos szempont, hogy minden tagországnak korlátlan szabadsága van a saját adórendszerének alakításában. Ez a szabadság ugyanakkor a globalizáció és az EU belső piacának integrálódása miatt egyre sérülékenyebb, ugyanis

- az adóalapok az egyes tagországokban erodálnak;
- növekszik a szuverenitás illúziója több kapcsolódó területen is;
- a kereskedelem és a beruházások révén az egyes tagországok adóalapjai a többi országtól nagymértékben függővé válnak, ugyanis a mobil megadózható termelési tényezőknek egyre bővül a lehetősége arra, hogy minimalizálhassák az adózásnak való kitettséget;
- ilyen feltételek között az egyes tagországok által megtehető ellenintézkedések nagyon gyakran nem eléggé hatékonyak, és csak tovább bonyolítják az adórendszereket.

Az egyik megoldás az lehetne, ha az adózás területén erőteljesebb harmonizációs folyamat indulna meg. Ennek eredményeként növekedne az EU-tagországok gazdaságainak hatékonysága és nemzetközi versenyképessége, továbbá egyszerűsödne a mostanra nagyon tekervényessé vált nemzeti szabályozások is.

Az ilyen változtatások érdekében egyszerűsíteni kellene az adóügyekre vonatkozó döntési mechanizmust. Ennek legfőbb elemeként enyhíteni kellene az egyhangú véleményen alapuló döntési szabályt, és azt a minősített többségű szavazási rendszerrel kellene felváltani. Ennek érdekében a Bizottság már tett néhány javaslatot, amelyek értelmében egyes esetekben be kellene vezetni a minősített többség alapján való döntést. A javasolt területek: az adószabályok modernizálása és egyszerűsítése, az együttműködés javítása az adminisztráció területén, valamint az adócsalás és az adófizetés kikerülése üldözésében, továbbá a vállalati adóalapok meghatározásának egységesítése, illetve a környezetvédelem támogatása.

A szerződés hagyott egy kiskaput az egyhangú véleményen alapuló döntés szabályának kikerülésére. A tagországok egyhangú döntéssel lehetővé tehetik, hogy bizonyos adóügyek és eszközök esetén a minősített többségű szavazás elve alapján szülessen döntés. Természetesen már egyetlen ország ellenszavazata is megvétózhatja a nagyobb rugalmasságot tartalmazó szavazási rendet célzó változtatásokat. A másik lehetőség a megerősített együttműködés elvének alkalmazása ezen a területen.

A Bizottság álláspontja az, hogy jelenleg nem reális cél egy általános adóharmonizálás, sem pedig az uniós adóterhek fokozása. A lehetséges közösségi adók haté-

kony bevezetése nagymértékben attól is függ, hogy előzőleg mennyire sikerül harmonizálni vagy egymáshoz közelíteni a tagországok adórendszerei által meghatározott adóalapokat, ugyanis ellenkező esetben a tagországok hozzájárulása az EU költségvetéséhez indokolatlan mértékben eltorzulna. Az uniós adók bevezetése esetén a tagországok közötti igazságosság és az állampolgárok közötti egyenlőség elveit komolyan figyelembe kell venni.

## 6. Egy költségvetési reform szükséges és elengedhetetlen céljai

Az EU költségvetésének jövőjére vonatkozó reformok egyik legfontosabb, már előzőleg is felvetett kérdése az, hogy vajon a jelenlegi költségvetés túl nagy-e, vagy épenséggel túl kicsi-e. Azt elég nehéz meghatározni, hogy mi a költségvetés megfelelő szintje! Alapvetően azt kell tisztázni, hogy mely feladatokat kell a közös költségvetésnek támogatnia, s melyeket nem; valamint azt, hogy a közös költségvetési források jelenlegi felhasználása hatékony-e, vagy sem.

Ahogy az a fentiek alapján értékelhető, az EU költségvetésének struktúrája és céljai a 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozóan nem különböznek a korábbi időszakokétól. Sőt, a szövevényes kompromisszumok miatt az új költségvetés átláthatósága a korábbiaknál még valószínűleg rosszabb is lesz. A tagországok makacs ragaszkodása ahhoz, hogy elsősorban a nettó helyzetüket figyelik, most is megakadályozta az átfogó reformokat bevezetését a kiadási oldal prioritásait illetően. Ennek következtében továbbra is fennmaradt az a helyzet, hogy egyes országok az általuk vártnál jobb vagy éppen rosszabb helyzetbe kerülnek. Ennek elkerülésére születtek azok az egyedi megoldások, amelyek keretében kivételek beiktatásával a közösségi politikák szabályait módosították. Ez ahhoz is vezetett, hogy a politikák eredeti céljaival teljesen ellentétes helyzetek is kialakulnak, pl. a regionális politikában<sup>5</sup>.

Annak is a reform egyik legfontosabb céljának kell lennie, hogy megváltoztassa az EU költségvetésével kapcsolatos ma érvényesülő érdepreferenciát: a tagországok számára a fő szempont most az, hogy elfogadható nettó mérleghelyzetet alkudjanak ki, s nem pedig az, hogy az elfogadott közösségi célokat megvalósítsák. Lényegében el kell dönteni, hogy a költségvetés fő célja az-e, hogy pénzüsségeket újraozson, s a tagországok egyik csoportjától egy másik csoportjához juttasson összegeket, vagy pedig a költségvetés bizonyos EU-szintű célok megvalósítása érdekében mozgósítja a tagországok pénzügyi erőforrásait. Az így keletkező pénzügyi alaphoz a tagországok különböző mértékben járulnak ugyan hozzá, ám a közös alapba szervezett erőforrások sokkal hatékonyabban tudnak működni, és jobb eredményeket tudnak elérni mint a tagországoktól származó pénzüsségek külön-külön.

<sup>5</sup> Az EU strukturális alapjai összegének egy jelentős része továbbra is olyan országokba irányul majd, amelyekben az egy főre jutó GDP nagysága messze meghaladja az EU átlagát, pl. Olaszország vagy Írország, ahol számottevő és példaértékű gazdasági fejlődést értek el az elmúlt pár évtized során, valamint Németország, ahol Bajorország – az egyik leggazdagabb és legfejlettebb német tartomány – azért kap regionális támogatást, hogy ezzel a német nettó befizetések nagysága csökkenjen.

A két célkitűzés – elfogadható mérleg vagy közös uniós célok – ötvözése ahhoz vezethet, hogy az EU e két cél legrosszabb kombinációját alakítja ki. Amennyiben az EU-tagországok ragaszkodnak egyrészt ahhoz, hogy – az élelmiszerbiztonság garantálásának érdekében – fennmaradjon a jelenlegi formájában a közös agrárpolitika, másrészt ahhoz, hogy – a közösségi szintű kohézió és a versenyképesség javítása érdekében – a strukturális alapok a mostani formájukban működjenek, azaz a tagországok egy közösségi szintű redisztribúciós rendszer működését tartják fontosnak, akkor valószínűleg csak korlátozott nagyságú erőforrások juthatnak olyan közösségi célok megvalósítására, mint a tudományos és technikai fejlesztés, amelynek a globális versenyben már most is igen fontos szerepe van, a jövőben pedig még inkább az lesz. Az EU közös költségvetését az alapján kellene megítélni, hogy mennyire hatékony, milyen mértékben járul hozzá a tagországok és a közösség jólétéhez, stabilitásához és a globális versenyben való helytállásához. Ezek a kérdések nem igazán merültek fel a költségvetésről szóló tárgyalások során.

A reformkérdések egy másik csoportja a költségvetés átláthatósága. A 2007–2013-ra szóló pénzügyi perspektíva a korábbiaknál is kedvezőtlenebb ebből a szempontból. A sok egyedi elbírálás, kedvezmény és felmentés következtében a rendszer nagyon sok tekintetben átláthatatlanná vált. Ennek természetesen negatív hatása van a költségvetés hatékonysága és az előremutató politikák támogatása szempontjából.

Számos kritikus pontra megoldást jelenthetne az, ha az EU költségvetését növekvő arányban függetleníteni lehetne a tagországok kormányainak beleszólási lehetőségeitől, jogaitól, s mindenekeelőtt a tagországok nemzeti költségvetéseitől. A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy bizonyos döntési területeken növekedne a Bizottság és az Európai Parlament kompetenciája, valamint az EU-költségvetésbe való befizetések növekvő mértékben nem a nemzeti költségvetésekből származnának, hanem máshonnan, közvetlen adók formájában, egységes elvek alapján szedhetné be az EU minden tagországban.

A reformok egyik alapkérdése a jogi szabályozás megváltoztatásának lehetősége, s ezen belül mindenekeelőtt a pénzügyekben az egyhangú döntést előíró szabály eltörlése. Az ebben való megegyezés nagyon bizonytalan, ugyanis előbb az alkotmány-szerződés (I-55. cikk (2) bekezdés), majd a Lisszaboni Szerződés – a korábbi szerződésekben foglaltakat megismételve – tartalmazza az egyhangú döntéshozatalt a Tanácsban a többéves pénzügyi keretek elfogadásánál. Az Európai Parlamentnek ehhez aztán csak az egyetértését kell adnia. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy az egyhangú szavazási eredményt előíró döntésnél bármelyik tagország egyedül is képes blokkolni egy határozat elfogadását. Ez nagyon megnehezíti és megterheli a pénzügyi kérdésekben való döntést.

A mostani jogi helyzet az, hogy az egyhangú szavazási eredményt előíró szabályokat egyrészt 2013 előtt nem lehet megváltoztatni, másrészt ehhez a Lisszaboni Szerződés módosítása vagy egy újabb szerződés szükségeltetik. Az új szavazási rendnek felül kellene vizsgálnia a rugalmatlan szabályokat és enyhítenie kellene azokon, valamint a minősített többségi elven kellene nyugodnia.

A magyar politikának figyelembe kellene vennie az EU egészére vonatkozó szükséges reformlépéseket, és egyrészt az érdekeinek megfelelően támogatnia azokat,



másrészt a magyar reformlépéseket éppen ezeknek a feltételeknek megfelelően kellene alakítania azért, hogy a két folyamat ne ütközzön egymással.

A költségvetés bevételi oldalát érintő reformoknak alapvetően a következő alternatívája van: a) teljesen a tagországok pénzügyi hozzájárulásából tevődik össze; vagy b) teljesen saját források adják a közös költségvetés bevételeit. Egy harmadik lehetőség az, hogy az előbbi kettő keverékét vezetik be, de ekkor a lényegi kérdés ezek aránya.

Ha az alternatívák közül az elsőt választják, azaz a tagországok befizetései jelentik a bevételi forrást, akkor a fő kérdés az, hogy milyen alapon számítják ki a tagországi befizetések összegeit. Egy GNI-alapú hozzájárulás megfelelően tükrözheti a tagországok lakosságának számát és az egy főre jutó jövedelem nagyságát. Ez fontos mérési lehetőség a tagországok adóztatásának összehasonlítására. Az EU kibővülése szempontjából ez fontos, mivel a kevésbé fejlett új tagországok a gazdasági erejüknek és a fejlettségüknek megfelelően járulnának hozzá a közös költségvetéshez. Ez pedig az igazságosság elve szempontjából lényeges. Ugyanakkor ez a rendszer nem biztosít fiskális autonómiát az EU-szintű kormányzó szerveknek, valamint nincs közvetlen fiskális kapcsolat az EU és a tagországok állampolgárai között.

Annak az alternatív lehetőségnek, hogy teljesen saját források jelentsék a közös költségvetés bevételeit, éppen az lenne az egyik fő érdeme, hogy közvetlen fiskális kapcsolat létesül az EU és a tagországok állampolgárai között, ami igen fontos szempont, és változást hozna a gazdasági kormányzás alapelveit tekintve. A mai viszonyok között számos politikai, gazdasági és rendszerbeli ok meggátolja, hogy az EU-költségvetés bevételei teljes mértékben ezen az elven alapuljanak.

A mindkét forrásra támaszkodó vegyes rendszer alkalmazása esetén a szakértői javaslatok fele-fele megosztást vázolnak. Ezt az indokolja, hogy így a célok között kompromisszumot lehet elérni, azaz egyrészt bevezethető lesz egy autonóm EU-adó, másrészt a tagországok hozzájárulása a GNI-n alapulna. Ezek révén mérsékelni lehet az integrációellenes politikai erők kritikáját. Az EU-adó fontos jellemzője lenne és kell is, hogy legyen az, hogy ez nem hozzáadódna a hasonló vagy azonos nemzeti adókhoz, hanem azokat felváltaná. Az viszont lényeges, hogy ne az EU-adó legyen az, ami alapvetően meghatározza az alkalmazott adók összesített gazdasági hatását. Fontos kérdés lehet még az is, hogy egy vagy több EU-adó legyen<sup>6</sup>. Mind a két lehetőségnek vannak előnyei és hátrányai. Mivel az uniós adóbevétel nagysága viszonylag kicsi lehet (kb. 60 milliárd euró), a célnak jobban megfelel, ha egy EU-adó van, mivel ezzel elkerülhető az adórendszerek szükségtelen komplikálása.

6 A szakértők eddig több adófajta bevezetésére tettek javaslatokat. Mindegyiknek vannak előnyei és hátrányai. Az EU jelenlegi gazdasági és politikai körülményei közepette több javaslat is szóba jöhetne. A szakértők között a legnagyobb támogatottsága az elsőnek van:

- motorüzemanyag közúti szállításához;
- áfa;
- vállalati nyereség;
- dohány és alkohol jövedéki adó;
- személyi jövedelemadó;
- kerozinadó (légi jármű);
- Tobin-adó stb.

Egy EU-adó értékelésénél alapvetően három szempontot kell figyelembe venni:

- Milyen hatása van a tagországok közötti igazságosságnak?
- Mennyire veszi figyelembe a különböző tagországok állampolgárainak az egyenlőségét?
- Mennyire kielégítő a hatása?

Egy EU-adó bevezetése esetén közvetlen kapcsolat jön létre az EU mint fiskális hatóság, valamint a tagországok adófizető állampolgárai között. Ilyen helyzetben elméletileg nem kell vizsgálni a tagországok közötti adóteher-megoszlást érintő igazságosságot, mivel minden adófizető érintett és egyben egyenlő módon kezelt. Ennek révén teljesül a személyek egyenlőségének kritériuma is.

Egy EU-adó bevezetésénél a gyakorlatban alapvetően a következő kritériumokat kell figyelembe venni, mivel ezek lényeges közösségi elveket érinthetnek:

- Azonos elbánásban kell részesülnie minden egyének, illetve vállalkozásnak, amelyek a javasolt adónem alanyai. Ha ez nem történik meg, akkor a személyek közötti egyenlőség elve sérül.
- Gyakorlati szempontból igen fontos, hogy a tagországokban az adóalapok megfelelő mértékű harmonizációja megtörténjen (pl. áfa-területek, 0 százalékos adókulcs stb.)<sup>7</sup>.
- Az adózók körének minél szélesebbnek kell lennie, azaz minden tagországban el kell érni, hogy az EU-adó által érintettek köre minél szélesebb legyen.
- Célszerű azt is biztosítani, hogy a fejlettebb tagországok nagyobb adóterhet viseljenek, mint a kevésbé fejlett tagországok. Ennek révén teljesülhet a tagországok közötti igazságosság elve.

Mindehhez kapcsolódik még, hogy a reformoknak érinteniük kell olyan kérdéseket is, amelyek révén az EU szintjén bevezethetők a szükséges közös adószabályok és -előírások annak érdekében, hogy szűkíteni lehessen, vagy éppenséggel meg lehessen előzni a tagországok diszkrecionális lehetőségeit a preferenciális adóeljárások bevezetésére vonatkozóan, különösen azokon a területeken, ahol az adóalap különösen mobil. Egyes tagországok ugyanis a preferenciális adóeljárások révén próbálnák meg elérni azt, hogy a mobil termelési tényezők ne hagyják el a saját országuk területét. Ha egyre több ország törekszik ilyen preferenciális lehetőségek biztosítására, akkor az EU adórendszerének hatékonysága romlik számottevően. Az ilyen helyzetben aztán egy tisztességtelen adóverseny bontakozhat ki a tagországok között.

Kétségtelen tény, hogy úgy a magyar, mint a többi tagország rövid távú érdekei nem teljesen esnek egybe azokkal, amelyek egyértelműen elvezetnének az EU költségvetési rendszerének olyan reformjához, amelyet hosszabb távon az integráció továbbbi mélyülése és bővülése, valamint az európai országok globális versenyképességének szükségszerű javítása igényel. A magyar politikai törekvéseknek célszerű lenne a hosszabb távú érdekeket is figyelembe venniük, és koalíciókötések révén olyan döntéseket elérni az EU különböző fórumain, amelyek aztán fokozatosan elvezetnének

7 Erről részletesebben lásd Dezséri: A csökkentett áfa-kulcsok és egyes áfa-szabályok felülvizsgálata az EU-ban in: Európai Tükör 2007. október

nek az ilyen célokat támogató reformlépésekhez. A rövid távú érdekeknek és az ezek alapján való politizálásnak nem lenne szabad elnyomnia a hosszabb távon jelentkező érdekek érvényesülését.

## 7. Összegzés

Az EU-költségvetéssel kapcsolatos érdekek és ellenérdekek összességében ma már egyértelműen látszik: a KAP reformjának és a brit visszatérítés ügyének kizárása esetén nagyon kicsi annak a lehetősége, hogy olyan átfogó megállapodás születhesse a következő pénzügyi keretről (2014–2021), amelynek a jelenleginél konzisztensebb a belső logikája és nagyobb az átláthatósága. A meghatározó feltételek alapvetően a 2002-ben kötött német-francia megállapodáson nyugszanak, amely szerint a 2004. évi bővítésre csak úgy kerülhetett sor, hogy az Európai Tanács elfogadta: 2013-ig nem lehet megreformálni a közös agrárpolitikát, s ezt Nagy-Britannia csak annak fejében fogadta el, hogy akkor a visszatérítés ügye sem kerül napirendre. Ezzel a KAP reformja és a brit visszatérítés ügye össze lett kötve. Mindennek az eredménye az lett, hogy a jelenlegi pénzügyi keretben a kompenzációs mechanizmusok multiplifikálódtak. Mindenkinek alapvető érdeke, hogy hasonló folyamatra a következő pénzügyi keret esetén ne kerüljön sor. Ezt szolgálja a Bizottságnak az a javaslata és törekvése – amit az Európai Tanács is támogat –, hogy a 2008–2009-es költségvetési revízió keretében az EU költségvetésének teljes és mélyreható felülvizsgálatára kerüljön sor, amely magában foglalja a kiadási oldal minden aspektusát, beleértve a KAP-ot és a bevételi forrásokat, valamint a brit visszatérítést is. A most domináló politikai szándék és terv szerint a KAP reformja és a brit visszatérítés ügye szorosan összekapcsolódik majd a költségvetés felülvizsgálata során és ennek alapján a következő pénzügyi keretről való tárgyalásokban.

## Irodalom

- Cipriani, G. (2006): The responsibility for implementing the Community Budget, CEPS Working Document No.247
- Figueira, F. (2006): How to reform the EU budget. Going beyond fiscal federalism (kézirat)
- Gross, Daniel–Micossi, S. (2005): A better budget for the European Union – More value for money, more money for value CEPS Policy Brief No.66
- Sapir, André et. at.(2003): An agenda for a growing Europe, Making the EU economic system deliver. Report of an independent high-level study group established on the initiative of the President of the European Commission
- Widgren, Mika (2006): Budget allocation in an expanding EU – A power politics view, in: Swedish Institute for European Policy Studies

GYULAI-SCHMIDT ANDREA

## Cartesio ante portas – avagy a társaságok Európai Unión belüli szabad költözési joga II.

*Az európai társasági jog az elmúlt évtizedben jelentős átalakuláson ment keresztül. Az Európai Bíróság 1999-es Centros-ítélete következtében a társaságok mozgásszabadságát korlátozó székhely elmélet a támadások keresztútjába került. Az Európai Bíróság későbbi döntései egyértelművé teszik, hogy a letelepedés szabadsága és a társaságok szabad székhelyáthelyezése közvetlenül összefügg, valamint, hogy az alapítás szerinti állam joga irányadó a társaságok alapítása és működése szempontjából. A tanulmány a magyar társasági joggyakorlatot közvetlenül érintő ún. Cartesio-döntés küszöbén arra keresi a választ, hogy a letelepedés szabadsága kitégítható-e oly módon, hogy egy tagállamban honos gazdasági társaság székhelyáthelyezése elé sem a fogadó, sem az elbocsátó tagállam nem gördíthet alapvető elvi akadályokat.*

Egy gazdasági társaság jogszerű megalapításának feltételeit nem a közösségi jog, hanem a nemzeti társasági jogi normák határozzák meg. A közösségi jog továbbá nem tartalmaz olyan kollíziós jogi szabályokat sem, amelyekből a társaságokra irányadó jog levezethető volna. Ezért a társaságok, illetve gazdasági vállalkozások státútumát a belső jog által szabályozott nemzetközi magánjogi kapcsolóelvek jelölik ki, mint ahogy a magánszemélyek állampolgársága tekintetében is a nemzeti jog irányadó.

A társaságok kölcsönös elismerésére vonatkozó egységes közösségi jogi szabályozás hiányában az Európai Unió tagállamai szabadon dönthetnek a székhely vagy a bejegyzés elvének alkalmazásáról. Ezt az álláspontot erősítette meg 1988-ban az Európai Bíróság Daily Mail ítélete<sup>1</sup>. A nemzetközi magánjogi szabályok primátusának elve először a Centros-ítélet nyomán szenvedett csorbát<sup>2</sup>. Mivel azonban a Centros-ügy alapjául szolgáló tényállás sokban különbözik a Daily Mail esettől<sup>3</sup>, a korábbi ítélet téziseit a Centros-döntés nem írta és nem is írhatta felül. Az Überseering-ügy kapcsán az Európai Bíróság „lehetőséget kapott” arra, hogy a társaságok elsődleges letelepedésének európai jogi összefüggéseit a korábban kifejtett álláspontjától eltérően értelmezze.

1 81/87. sz. *Daily Mail and General Trust plc* ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélet 23. pontját (EBHT 1988., 5483. o.). Válogatott ítéletek, II. kötet, 343–350.o. Lásd részletesen a tanulmány első részének 3.1. pontjában.

2 C-212/97. sz. *Centros Ltd kontra Erhvervs-og Selsabssyrelsen* ügyben 1999. március 9-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-1459. o.). Lásd részletesen a tanulmány első részének 3.3.3. pontjában.

3 Lásd részletesen a tanulmány első részének 3.3.4. pontjában.



### 3.4. Az Überseering-ügy<sup>4</sup>

#### 3.4.1. Tényállás

Az Überseering BV<sup>5</sup> (a továbbiakban: Überseering) holland jog alapján alapított, Amszterdamban bejegyzett társaság. A társaság összes üzletrészét két német állampolgár szerezte meg, akik 1994-től Németországból irányították a céget. Az Überseering megbízta a német székhelyű Nordic Construction Company Baumanagement GmbH-t (a továbbiakban: NCC) a düsseldorfi telephelyén található ingatlanok felújításával. Az építési munkálatok befejeztével 1996-ban Überseering a festés hiányosságai miatt szavatossági igényt kívánt érvényesíteni az NCC-vel szemben. Az Überseering keresetét a düsseldorfi Landgericht a felperes jog- és perképességének hiánya miatt elutasította. A düsseldorfi Oberlandesgericht (táblabíróság) a határozatot helybenhagyta<sup>6</sup>. Végül a Német Legfelsőbb Bíróság (BGH) előzetes döntéshozatalra terjesztette fel az ügyet az Európai Bírósághoz. A német bíróság előtt azért vált kérdésessé a holland társaság jog- és perképessége, mert a cég központi ügyvezetésének a helye a német tulajdonosok révén Németországba helyeződött át (6–10. pont).

Az ügy elbírálásakor a német joggyakorlat egy társaság jogképességét annak az államnak a joga alapján határozta meg, amelyikben a tényleges ügyvezetés helye működött. Miután az Überseering tulajdonosai a cég ügyeit Németországból irányították, ezért a tényleges székhely áthelyeződött Hollandiából Németországba. A német bíróság álláspontja szerint az Überseering már nem tekinthető holland illetőségű társaságnak, de német társaságnak sem, hiszen anélkül tevékenykedett az országban, hogy német jog szerint létrejött volna. A társaság akkor járt volna el helyesen, ha a német székhely elv alapján Hollandiából „hivatalosan”, új alapítással *átköltözött* volna Németországba. Ennek hiányában a társaság német jog szerint nem létezik, tehát nincs sem jog- sem perképessége (4–5. pont).

A BGH a Centros-ítélet<sup>7</sup> messzemenő, mégis többféle értelmezést megengedő eredményeire tekintettel két kérdést intézett az Európai Bírósághoz. Elsőként arra kért választ, hogy összeegyeztethető-e az EKSz. 43. és 48. cikkeivel a székhely elvének azon szabálya, miszerint a társaságokra irányadó jog, illetve a társaságok jog- és perképessége a tényleges székhelyhez kötődik, ha a szóban forgó társaságot egy másik tagállam joga alapján érvényesen megalapították, de tényleges székhelyének áthelyezése miatt az új székhelyország bírósága előtt jogos igényét jogképesség hiányában nem tudja érvényesíteni. A BGH második kérdése arra irányult, hogy ameny-

4 C-208/00. sz. *Überseering BV kontra Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)* ügyben 2002. november 5-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-9919. o.); IPRax 23 (2003) 65-74. o.

5 BV: Besloten Vennootschap, holland jog szerinti tőkeegyesítő társaság.

6 Nem világos a döntés annak fényében, hogy a német HGB 124. § (1) bekezdésének értelmében a holland cég mindenképpen rendelkezett volna jogképességgel, legalább közkereseti társaságként (OHG) vagy a bírói gyakorlat szerint (BGHZ 146, 341) polgári jogi társaságként (GbR). Vö. *Brandt, Tim Oliver/Morshäuser, Ralf*, Generalanwalt: Keine Bedenken gegen „Sitztheorie”, FAZ 2001.12.12. 25. o.; *Vékás*, Unió alapvető szabadságok és közösségi nemzetközi kollíziós jog, Európai Jog 2005/1. 15. o. 52. lábjegyzet.

7 Lásd a 2. lábjegyzetet.

nyiben az Európai Bíróság kimondja a fenti problémakörben a székhely elv letelepedés szabadságával való összeegyeztethetlenségét, egyben mondja ki azt is, hogy a társaságok jog- és perképességét az alapítás államának joga határozza meg (21. pont).

#### 3.4.2. Az eljárásban részt vevők álláspontja

Az Überseering az EKSz. 43. és 48. cikkeiben biztosított letelepedési szabadságra hivatkozott, amely neki mint egy tagállamban alapított és érvényesen bejegyzett társaságnak megadja a jogot, hogy a központi ügyvezetési helyét úgy helyezze át egy másik tagállamba, hogy közben eredeti jog- és perképességét megőrizze. Az Überseering szerint ebben az ügyben a Centros-ítélet iránymutatásai alkalmazandók (41–43 pont). Hasonlóképpen vélekedett Hollandia, az Egyesült Királyság kormánya, valamint az Európai Bizottság (36–51. pont).

Az NCC ezzel szemben a Daily Mail ítéletre<sup>8</sup> hivatkozott, és azt hangsúlyozta, hogy a felperesi holland társaság a központi ügyvezetés helyének Németországba történő áthelyezésével a német társasági jog hatálya alá került. Ezáltal elvesztette eredeti jogképességét, ám Németországban megfelelő alapítási cselekmények és bejegyzés hiányában nem szerzett jogalanyiságot. Az Überseering tehát peres félként nem vehető figyelembe a német bíróságok előtt. Ezt az érvrendszert támasztotta alá a német, a spanyol és az olasz kormány álláspontja is (23–35. pont).

A Centros-ítélet után gyenge érvnek tűnik, ezért részleteiben nem térünk ki az NCC és a támogató kormányok azon hivatkozására, hogy a társaságok kölcsönös elismerését célzó EKSz. 48. cikke azért nem alkalmazható ebben a körben, mert az EKSz. 293. cikke értelmében a tagállamok a jogalanyiságot megtartó székhelyáthelyezés kérdését még mindig nem rendezték nemzetközi egyezmény megkötése útján vagy más jogharmonizációs eszközökkel (25–28. pont).

#### 3.4.3. Az Európai Bíróság ítélete<sup>9</sup>

Az Európai Bíróság Überseering-ítéletében mindenekelőtt leszögezte, hogy az EKSz. 48. cikke közvetlenül alkalmazandó a jogesetre. Ebből az következik, hogy minden tagállamban alapított társaságnak jogában áll tevékenységét egy másik tagállamban kifejteni, miközben az okirati vagy a tényleges székhely, illetve a tényleges ügyvezetés helye – éppúgy, mint a magánszemélyeknél az állampolgárság – egy adott tagállam jogrendjéhez való tartozást is kifejez. (52., 56–57 pont) A fogadó tagállamoknak tehát a társaságok kölcsönös elismeréséről szóló tagállami egyezmény nélkül is el kell ismerniük azokat a kereskedelmi társaságokat, amelyek az EKSz. 43. és 48. cikkei értelmében letelepedési jogokkal kívánnak élni. (58–60. pont)

Ezzel összefüggésben az Überseering-ítélet 72. pontja visszautal a Daily Mail ítélet 23. pontjára, amely szerint a tagállamok kollíziós szabályainak különbségéből

<sup>8</sup> Lásd az 1. lábjegyzetet.

<sup>9</sup> Lásd a 4. lábjegyzetet.



adódó problémákat nem a letelepedés szabadságának segítségével, hanem jogharmonizáció vagy nemzetközi szerződés útján lehet csak kezelni. Az Európai Bíróság *Überseering*-ítéletében a fenti tételt „általánosítónak” nevezi, és kimondja, hogy ezáltal az Európai Bíróság nem ismerte el a tagállamok jogát arra, hogy egy másik tagállam joga alapján érvényesen létrejött társaságtól – amely tényleges székhelyét az ő területükre helyezi át – nemzeti jogukra hivatkozva megtagadják a szabad letelepedés jogát. A *Daily Mail* ítéletből továbbá az sem vezethető le, hogy a tényleges székhelyét az Európai Unión belül áthelyező társaság jog- és perképességét ne az EK-Szerződés, hanem a székhely szerinti állam joga alapján ítéljék meg (73. pont).

Az *Überseering*-jogesetet a fennálló németországi gyakorlat védelmezői a *Daily Mail* ügygel kívánták kapcsolatba hozni, hiszen mindkét esetben székhelyáthelyezésről volt szó. Az Európai Bíróság ezzel szemben arra az álláspontra helyezkedett, hogy a *Daily Mail* ítélet alapjául szolgáló tényállás sok szempontból különbözik az *Überseering*-ügy tényállásától. A *Daily Mail* olyan társaság, amely angol jog szerint jött létre, okirati, valamint tényleges székhelye is az Egyesült Királyságban volt. Ezzel szemben az *Überseering* okirati székhelye Hollandiában maradt, miközben a tényleges székhelyét Németországban lokalizálták. A *Daily Mail* tényleges székhelyét át kívánta helyezni egy másik tagállamba, és eközben – az elbocsátó állam adójogszabályai miatt – akadályba ütközött, míg az *Überseering* soha nem nyilvánította ki a székhelyáthelyezés szándékát, de tényleges székhelyét de facto áthelyezte Németországba. A holland jog sem társasági jogi, sem adó-, sem egyéb szabályaival nem állta útját a tényleges székhely áthelyezésének. Az *Überseering*et tehát – a *Daily Mail*lel ellentétben – nem az elbocsátó állam, hanem a fogadó állam akadályozta meg a letelepedés szabadságának gyakorlásában. A két tényállás abban is különbözik egymástól, hogy míg a *Daily Mail* székhelyáthelyezést követő jogalanyisága egyáltalán nem képezte vita tárgyát, addig az *Überseering*-ügy központi kérdése éppen az volt, hogy valamely tagállamban érvényesen létrejött társaság megtartja vagy elveszíti-e a jogképességét, ha központi ügyvezetési helyét egy másik tagállamba áthelyezi. (61–73. pont)

Az Európai Bíróság az *Überseering* jogképességének elismerése tárgyában inkább a *Centros*-ügygel vont párhuzamot. Mindkét esetben a fogadó államok górdítottak akadályt a társaságok letelepedési szabadsága elé, és mindkét esetben *quasi* székhelyáthelyezésről volt szó. A *Centros* ugyan fióktelepet kívánt létrehozni Dániában, és hivatalosan nem a székhelyét akarta áthelyezni oda, mégis megtagadta a fogadó állam a fióktelep bejegyzését, mert a *Centros* az alapítás államában – az Egyesült Királyságban – gazdasági tevékenységet nem folytatott, és a fióktelep-alapítással csak a dán tőkeminimum szabályait kívánta kijátszani. Az angliai társaságalapítást a dán hatóságok ürügyként kezelték, pedig a *Centros* az angol és walesi jog szerint jogszerűen létrejött (41–43. pont). Annak ellenére, hogy a dán kollíziós jog szerint a bejegyzés elve irányadó, mégis hasonló érvekkel próbálta Dánia a *Centros* fióktelepének bejegyzési kérelmét elutasítani, mint amikor Németország az *Überseering*-ügyben a székhely elvét védelmezte.

Az Európai Bíróság a *Centros*-ügyhöz hasonlóan megállapította, hogy az EK-Sz. 48. cikke szerint *Überseering* – mint a holland jog alapján érvényesen létrejött tár-

saság – Németországban a tagállamok állampolgáraival megegyező mértékben gyakorolhatja a letelepedés szabadságát. Az a körülmény, hogy a társaság alapítását követően minden üzletrész Németországban letelepedett német állampolgárok kezébe került, nem okozhatja a társaság jogképességének elvesztését, ami a holland jog szerint a társaságot alapításától fogva megilleti (75. és 80. pont).

Ehhez kapcsolódva az Európai Bíróság felidézi a Daily Mail ítélet 19. pontjában tett megállapítását, amely szerint a jogi személyek – a természetes személyekkel ellentétben – az alapításukat és a jogképességüket szabályozó jogrendszeren kívül nem léteznek. Ebből az Európai Bíróság azt a következtetést vonja le, hogy az Überseering léte elválaszthatatlanul összefügg az annak honosságát meghatározó holland jogrendszerrel. A német joggyakorlat azon követelménye, hogy egy ilyen társaság a németországi működéshez alakuljon meg újra, egyet jelent a letelepedés szabadságának tagadásával (81. pont).

A Centros-ügyhöz hasonlóan az Európai Bíróság megvizsgálta, hogy van-e olyan közérdeket érintő ok, amely a szabadságjog korlátozását igazolja. A német kormány azzal érvelt a székhely elv alkalmazása mellett, hogy az egyfelől nem diszkriminatív, hiszen a külföldiekre éppúgy alkalmazást nyer, mint belföldiekre, másfelől pedig – a jogharmonizációs deficitek kiegyenlítése végett – elengedhetetlenül fontos a német jogbiztonság, a hitelező- és a kisebbségvédelem, a munkavállalók védelme és az állam fiskális érdekeinek érvényesítése céljából (82–90. pont). Az Európai Bíróság nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a német kormány által megnevezett okok alkalmanként igazolhatják a letelepedés szabadságát korlátozó intézkedéseket. A konkrét ügyben azonban a Bíróság elutasította, hogy ezekkel az érvekkel egy másik tagállamban jogszerűen létrejött társaság jog- és per képességét megtagadják (92–93. pont).

A fenti indokokat figyelembe véve, az Európai Bíróság úgy válaszolta meg a BGH első kérdését, hogy nem egyeztethető össze az EKSz. 43. és 48. cikkeivel a székhely elvének azon szabálya, amely más tagállamból származó társaságok elismerését (jog- és per képességét) a fogadó állam kollíziós jogi szabályai szerint a tényleges székhely bejegyzéséhez, és újbóli alapításhoz köti (94. pont). Az Európai Bíróság továbbá azt is kimondta, hogy a mindenkor fogadó állam köteles a hozzá más tagállamból áttelepülő társaságok jogalanyiségát és egyben per képességét az alapítás államának jogrendje alapján elismerni (95. pont).

#### 3.4.4. A jogválasztás szabadsága az Überseering-ítélet után

Az Európai Bíróság Überseering-ítélete lényegében megismételte a Centros-ügyben kifejtett álláspontot.<sup>10</sup> Közvetetten már a Centros-ügyben eldőlt, hogy egy tagállamban érvényesen megalapított társaság számára az EK-Szerződés garantálja annak le-

<sup>10</sup> Vö. Behrens, Peter, Das internationale Gesellschaftsrecht nach dem Centros-Urteil des EuGH, IPRax 1999/5, 329. o.; Behrens, Peter, Das Internationale Gesellschaftsrecht nach dem Überseering-Urteil des EuGH und den Schlussanträgen zu Inspire Art, IPRax 23 (2003), 193-207. o.; Vékás, Európai Jog 2005/1, 10. o.



hetőségét, hogy központi ügyvezetési helyét egy másik tagállamba áthelyezze, és közben az eredeti alapítás szerinti jogállását megőrizze.<sup>11</sup> A befogadó állam jogszabályai csak rendkívül nyomós közérdek védelme érdekében és az arányosság követelményére figyelemmel akadályozhatnak meg egy tagállamban honos társaságot a letelepedés szabadságának gyakorlásában. Lényegtelennek ítéli meg a Bíróság azt a mozzanatot, hogy egy társaság az elsődleges letelepedés szerinti államban postafiókként működik-e vagy valóságos gazdasági tevékenységet folytat. Mindez azt jelenti, hogy a székhely elvét követő tagállamoknak a jövőben nem csak azt kell „eltűrniük”, hogy Ltd-k és BV-k költöznek át a területükre, amelyek frankfurti, római vagy miskolci székhellyel működnek tovább, de mindennek a tetejébe az Überseering után ezt státúmváltás nélkül is megtehetik.

Az Überseering-ítélet nyitva hagyja, hogy az Európai Bíróság általános jelleggel zárta-e ki a fogadó állam jogának egy másik tagállamban érvényesen létrejött társaság életére való alkalmazását, vagy az ítélet csak a jog- és perképesség elismerésére korlátozódik. Az utóbbi szűkebb értelmezés ellen szól, hogy ha elegendő volna csak a külföldi társaságok jog- és perképességét elismerni, akkor a német BGH megtarthatta volna korábbi gyakorlatát, miszerint más tagállamokban létrejött kereskedelmi társaságokat személyegyesítő társaságként (oHG, GbR) ismert el<sup>12</sup>. Ez az eredmény azonban csak részben egyeztethető össze a közösségi joggal, hiszen az Európai Bíróság azt is kimondta, hogy a jogalanyiságot az alapítás állama szerinti jog alapján kell megítélni (95. pont). Ebből az következik, hogy a német jogrend nem kényszerítheti a *jövevény* társaságokat személyegyesítő formákba, vagy arra, hogy egyéb német társasági formákba alakuljanak át. Az ítélet szűkebb értelmezéséből – miszerint az csak a jog- és perképesség elismerésére korlátozódik – az a probléma is adódik, hogy ha egy külföldi társaságra részben a fogadó állam státútuma érvényesülne, az megbontaná a jogi személyek státútumának egységét. További dilemmákhoz vezet több státútum alkalmazása esetén, hogy a székhely elv helyén keletkezett új milyen új kombinációs elméletekkel próbálják majd kitölteni a tagállamok<sup>13</sup>.

Az Überseering-ítélet nem mondta ki, hogy a székhely elv általában összeegyeztethetetlen a közösségi joggal. Mégis egyértelművé tette, hogy az uniós tagállamokban honos jogi személyek, vállalkozások minden tagállamban az alapítás, illetve bejegyzés szerinti állam joga alapján ismerendők el (95. pont). Ez azt jelenti, hogy – a Centros-ítélettel összhangban – a tagállami kollíziós jogoktól függetlenül a társaságok más tagállamokba való áttelepülésére a bejegyzés elve érvényesül.

Ezzel együtt a székhely elve szűk körben tovább él. Az Überseering-ítélet ugyanis nem cáfolta meg a Daily Mail ügyben kialakított álláspontot. Továbbra is vita tárgya marad, hogy ha az alapítás állama – anyagi vagy kollíziós jogi szabályok alkal-

11 Lásd a Centros-ítélet 20–22. és 30. pontját.

12 Vö. BGH, NZG 2002, 1009. o.

13 Vö. Kersting, Kristian, Rechtswahlfreiheit im Europäischen Gesellschaftsrecht nach Überseering, NZG 2003/1, 9, 10. o.; Höfling, Barbara, Die Centros-Entscheidung des EuGH – auf dem Weg zu einer Überlagerungstheorie für Europa, DB 1999/23, 1206 skk. o.

mazása miatt – a társaságok „kivándorlását” megakadályozná, akkor közvetlenül érvényesül-e a letelepedés szabadsága, vagy az elbocsátó állam ezekben az esetekben megszűnést, illetve státúmváltást írhat elő<sup>14</sup>. A székhely elv tehát a tényleges székhelyüket más tagállamba vagy a tagállamokon kívülre áthelyezni kívánó társaságok és a székhely elvet követő, elbocsátó tagállamok viszonyában tovább él. Az Európai Unió kívüli országok viszonylatában természetesen mind a székhelyáthelyezés, mind a másodlagos letelepedési jog feltételeinek meghatározása a tagállamok kompetenciája marad.

Az Überseering-ítéletet követően a székhely elvét alkalmazó tagállamok – így Németország is – az Ltd. alapítások *virágkorát* élték. A külföldi postafiókcképeket a német és más székhely elvet követő országok joggyakorlata futószalagon ismerte el bejegyzés útján<sup>15</sup>. Hogy a veszélyek vagy az esélyek kerekednek-e felül az európai „Delaware-effektus” hatására, még nehezen megjósolható<sup>16</sup>. Mindenesetre az Überseering-döntés után a német törvényhozás ellentámadásba lendült<sup>17</sup>. A MoMiG néven emlegetett törvényjavaslat számos reformlépés mellett célul tűzte ki, hogy a német korlátolt felelősségű társaságok (GmbH) és részvénytársaságok (AG) a németországi postafiók létesítését követően státúmváltás nélkül helyezhessék át a központi ügyintézésük székhelyét egy másik tagállamba<sup>18</sup>. Ez a jogi megoldás precedenst teremthet Európa többi tagállama számára, ami az európai társasági jogban szinte példa nélkül *alulról* bontaná le a székhely elvet védő utolsó bástyát.

14 Részletes elemzés arról, hogy mely területeket nem érinti az Überseering-döntés *Sonnenberger, Hans Jürgen*, Internationales Gesellschaftsrecht – Einleitender Bericht, 351, 356 k. o. In: *Sonnenberger, Hans Jürgen* (Szerk.), Vorschläge und Berichte zur Reform des europäischen und deutschen internationalen Gesellschaftsrechts 2007, Mohr Siebeck Tübingen; *Leible, Stefan – Hoffmann, Jochen*, Az „Überseering”-ügy és a székhely elvének (állítólagos) megszűnése, Magyar Jog 2004/6, 355 k. o.

15 Vö. *Hirte, Heribert*, Die Entwicklung des Kapitalgesellschaftsrechts in Deutschland in den Jahren 2003 bis 2004, NJW 2005/8, 478 sk. o.; *Veit, Martin–Wichert, Joachim*, Unternehmerische Mitbestimmung bei europäischen Kapitalgesellschaften mit Verwaltungssitz in Deutschland nach „Überseering” und „Inspire Art”, AG 2004/1, 15. o.; *Vékás*, Európai Jog 2005/1, 12. 80 és 81. l. ábrájáig további utalásokkal a BGH Überseering ügyet követő döntéseire.

16 A jogalkotók versenyéről vö. *Gyulai-Schmidt Andrea*, Harmonisierung des ungarischen Gesellschaftsrechts mit dem Recht der Europäischen Union, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 2004, 114 skk. o. (A továbbiakban: *Gyulai-Schmidt*, Harmonisierung des ungarischen Gesellschaftsrechts); *Kersting*, NZG 2003/1, 9, 10. o.

17 Lásd Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen (MoMiG) 2006. 05. 29., német nyelven: <http://www.bmj.bund.de/files/-/2109/RegE%20MoMiG.pdf>, 65. o. A tanulmány lezárásakor (2007. december 20.) a javaslatot még nem fogadták el, a hatálybalépése 2008 közepén várható.

18 A MoMiG tervezet szerint hatályon kívül kell helyezni a GmbH-Gesetz (Kft-törvény) 4a. § 2. bekezdését (Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung vom 1. 1. 1896, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. April 2007, németül: BGBl. I 542. skk. o.) és a párhuzamos szabályozást tartalmazó Aktiengesetz (a részvénytársaságokról szóló törvény) 5. § 2. bekezdését (Aktiengesetz vom 6. September 1965, zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 16. Juli 2007, németül: BGBl. I 1330. skk. o.) Bár a letelepedés szabadsága szempontjából nem aggálytalan az a megoldás, hogy a német jogalkotó csak a tőkeegyesítő társaságok (Kapitalgesellschaften) számára kívánja megengedni a státúmváltás nélküli székhelyáthelyezést, de ezen a helyen a probléma elemzésétől eltekintünk.

### 3.5. Az Inspire Art ügy<sup>19</sup>

Az Inspire Art ügyben az Európai Bíróság tovább árnyalta a Centros- és az Überseering-ítéletekből levezethető következtetéseket. A döntéssel az Európai Bíróság egyértelművé tette, hogy korábbi ítéleteinek restriktív értelmezése tévút volt.

#### 3.5.1. Tényállás

Az Inspire Art Ltd-t (a továbbiakban: Inspire Art) 2000 júliusában az angol jog szerint alapították<sup>20</sup>. Okirati székhelye az egyesült királyságbeli Folkestone-ban volt, de műkereskedői tevékenységét kizárólag amszterdami telephelyén fejtette ki. Az alapítás államát a társaság kizárólag az angol jog által nyújtott előnyök miatt választotta<sup>21</sup>. Tekintettel arra, hogy az Inspire Art az Egyesült Királyságban nem végzett érdemi gazdasági tevékenységet, az Amszterdami Kereskedelmi Kamara (Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam) egy 1997-es holland törvényre hivatkozva (a továbbiakban: WFBV)<sup>22</sup> a társaság hollandiai bejegyzését a „formálisan külföldi társaság” toldattal kívánta kiegészíttetni. Ezen kívül a WFBV 2–5. cikke a külföldön alapított, de ténylegesen Hollandiában tevékenykedő társaságok számára néhány kérdésben a holland jogszabályok alkalmazását tette kötelezővé. Előírta, hogy ezek a társaságok a „formálisan külföldi” jellegüket jegyeztessék be a holland cégnyilvántartásba, és egészítsék ki jegyzett tőkéjüket legalább a holland jogszabályok szerinti mértékre (27. pont). Ennek hiányában az ügyvezető az ez idő alatt kötött ügyletekért egyetemlegesen felel a társasággal (25. és 28. pont). Az ügyvezető felelősségére vonatkozó szabályok ezáltal szigorúbb követelményeket teremtettek a külföldön bejegyzett társaságokra, mint a belföldiekre. A formálisan külföldi társaságok továbbá hivatalos levelezésükben kötelesek voltak a „formálisan külföldi” minőségük feltüntetése mellett számos egyéb adatot közölni (22–33. pont).

A kamara és az Inspire Art jogvitájában az Amszterdami Kantongerecht (Amszterdami Körzeti Bíróság) az EKSz. 43. és 48. cikke, valamint az EKSz. 46. cikke értelmezése céljából előzetes döntéshozatalra hívta fel az Európai Bíróságot. A Kantongerecht azt kérdezte az Európai Bíróságtól, hogy összeegyeztethetők-e az Európai Unión belüli letelepedés szabadságával azok a nemzeti szabályok, amelyek szerint az Egyesült Királyságban alapított Inspire Art hollandiai fióktelepének mint „formálisan külföldi társaságnak” számos olyan feltételnek kell megfelelnie, amelyet választott külföldi joga szerint nem kellene teljesítenie, pl. tőkeminimum rendelkezésre bocsátása vagy a vezető tisztségviselők közvetlen, egyetemleges felelőssége (WFBV 2-5. cikk). Ezzel a kérdéssel összefüggésben vizsgálni kell, hogy más megítélés alá esik-e az Inspire Art, ha az alapítás államával semmiféle gazdasági kapcsó-

19 C-167/01. sz. *Inspire Art Ltd* kontra *Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam* ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-9919. o.).

20 Private company limited by shares: a magyar jog szerint kft.

21 Vö. *Siegbert Alber* főtanácsnok *Inspire Art* ügyben ismertetett indítványa, 2003. január 30., 4. pont.

22 Lásd *Wet op de formeel buitenlandse vennootschappen*, magyarul: a formálisan külföldi társaságokról szóló törvény 1997. december 17. Nyomtatásban: *Staatsblad* 1997, Nr. 697.

latot nem ápol. A holland bíróság kérte még annak megválaszolását, hogy amennyiben a WFBV idézett szabályai nem volnának összeegyeztethetők a letelepedés szabadságával, akkor az EKSz. 46. cikke értelmében igazolható-e a WFBV korlátozó hatása (39. pont).

### 3.5.2. Az eljárásban részt vevők álláspontja

A holland kamara arra hivatkozott, hogy a WFBV szabályai adminisztratív jellegűek, és nem állnak ellentétben a letelepedés szabadságával, hiszen az Inspire Art fióktelepét fenntartások nélkül bejegyezték. Mivel a fióktelep-alapítás, illetve a társaság elismerése nem volt vita tárgya, ezért a jogeset nem tartozik a letelepedés szabadságának hatálya alá, és a Centros-üggyel sem hozható párhuzamba (74–76. pont). A holland kormány ehhez hozzátette, hogy tömeges visszaélésekre adna okot, ha a WFBV kiegészítő szabályait nem alkalmaznák. Az Inspire Art-hoz hasonló társaságok az alapítás államával való effektív kapcsolat nélkül kihasználnák más jogrendszerek előnyeit, de tevékenységüket kizárólag Hollandiában gyakorolnák. Ezzel könnyen kivonhatnák magukat a holland jog hatálya alól. A WFBV alkalmazhatósága mellett érvelők a Daily Mail ítéletre hivatkoztak, valamint arra, hogy az Európai Bíróság a Centros-ítélet kapcsán is elismerte a tagállamok jogát, hogy a letelepedés szabadságával való visszaélést belső jogi szabályokkal megakadályozzák (74–89. pont).

Az Inspire Art, az Egyesült Királyság és az Európai Bizottság a Segers- és a Centros-ítéletek alapján kifejtették, hogy a formálisan külföldi társaságokra vonatkozó holland szabályok ellentétesek az EKSz. 43. és 48. cikkeivel, mivel olyan kötelezettségeket állapítanak meg, amelyek a társaságok letelepedését fióktelepeik számára megnehezítik. Arra hivatkoztak, hogy a letelepedési jog visszaszorításának Közösség-ellenes célját a holland jogalkotó nyíltan vállalta. Ennek érdekében – a hitelezővédelem ürügyén – nem alkalmazza az úgynevezett formálisan külföldi társaságokra azt az általánosan elfogadott belső jogi szabályt, miszerint a társaságokra irányadó statútumot az alapítás államának joga szerint kell meghatározni (90–94. pont).

### 3.5.3. Az Európai Bíróság ítélete<sup>23</sup>

Az Európai Bíróság – a Segers- és a Centros-ügyekben kifejtett álláspontjához kapcsolódva – megállapította, hogy egy tagállamban honos társaság tényleges székhelyére tekintet nélkül bármely más tagállamban fióktelepet hozhat létre. Az alapítás motivációja – a csalástól, illetve a joggal való visszaéléstől eltekintve – a letelepedés szabadságának gyakorlása szempontjából irreleváns. A tagállamok nemzeti jogának különbségeiből származó előnyök kihasználása pedig a belső piac működésének velejárója. Ezért a letelepedés szabadságának joga ez esetben is közvetlenül érvényesül, akárcsak a tagállamok állampolgáira. A fióktelep társaságának honossága tehát az állampolgársághoz hasonlóan, az okirati székhelyhez, a központi ügyintézés helyéhez vagy a fő telephelyhez kapcsolva határozható meg (95–97. pont).

<sup>23</sup> Lásd a 19. lábjegyzetet.



Az Európai Bíróság megállapította, hogy a WFBV alkalmazásával Hollandia az Inspire Artra „kényszerített” a holland kft.-re vonatkozó néhány részletszabályt, amely korlátozza a letelepedés szabadságát (101. pont). A társaságra előírt publicitási kötelezettségek a 11. társasági jogi irányelv<sup>24</sup> szűrőjén elbuktak, mivel olyan adatokat tartalmaznak, amelyeket az irányelv maximumszabályként nem követel meg (65., 70–72. pont). Ebből következik, hogy valamely tagállamban érvényesen létrehozott társaságot nem szabad „formálisan külföldi társaság”-ként kezelni, hanem az alapítás tagállamának joga szerint létrejött külföldi társaságnak kell tekinteni. Erre a társaságra a fióktelep szerinti és egyúttal a tényleges székhely szerinti jogi előírások (törzstőkeminimum, ügyvezetők felelőssége a törzstőkeminimumért) kimaszolázott formában sem alkalmazhatók. A letelepedés szabadságának sérelmét valószínűsíti meg ugyanis az a tagállam, amely egy másik tagállamban alapított társaságtól a belső társasági jogi szabályait kéri számon (104–105. pont).

A Centros-ítélethez hasonlóan azt is vizsgálta a Bíróság, hogy a holland fél által a közérdek védelmében előadott indokok – a hitelezővédelem, a letelepedés szabadságával való visszaélés, az adókontroll hatékonysága és a kereskedelmi forgalom tisztasága<sup>25</sup> – igazolják-e a letelepedés szabadságának korlátozását (132. pont). A hitelezővédelem vizsgálata tekintetében az Európai Bíróság abból indult ki, hogy az Inspire Art angol társaságként lép fel Hollandiában. A hitelezők és a szerződő partnerek kellőképpen tájékozódhatnak arról, hogy nem egy holland társaság telephelyéről van szó, ebből következően a rá vonatkozó szabályok, például a tőkeminimum vagy az ügyvezetők felelőssége természetesen a külföldi jog alapján alakulnak. A letelepedés szabadságával való visszaélés mint a szabadságjog korlátozásának indoka szintén nem fogadható el, hiszen a tagállamok jogrendszerének különbségeiből adódó előnyök kihasználása a belső piac működésének velejárója. Önmagában az a tény, hogy egy társaság fióktelepe egyben a tényleges székhely is, a Centros-ítélettel ellentétben, nem alapot meg semmiféle visszaélést. Az Európai Bíróság megállapította, hogy a WFBV kifogásolt rendelkezései ellentétesek a közösségi joggal, mert indokolatlan mértékben korlátozzák az Inspire Art letelepedési szabadságát (143. pont).

### 3.5.4. Értékelés

Az Inspire Art ítéletben az Európai Bíróság számos kérdésben megismételte a Centros-ügy kapcsán kifejtett véleményét. Ebben az ítéletben is következetesen fióktelepnek minősít egy olyan telephelyet, ahol *de facto* a társaság tényleges székhelye található. Mindkét ügyben az Egyesült Királyság volt az alapítás állama. A társaságok azonban egyik esetben sem kezdték meg üzleti tevékenységüket az alapítás helyén. Mind a Centros, mind pedig az Inspire Art kizárólag névleges fióktelep-

24 Az Európai Bizottság és a Tanács 89/666/EGK irányelve (11. társasági jogi irányelv) a fióktelepek nyilvánosságáról.

25 Az utóbbi két közérdeket érintő indok tekintetében a holland fél nem adta elő konkrét érveit, ezért az Európai Bíróság ezekkel az indokokkal nem foglalkozott. (140. pont)

péről – Dániából, illetve Hollandiából – intézte az üzleti tevékenységét<sup>26</sup>. Az Európai Bíróság tehát átértelmezte a fióktelep definícióját, miszerint minden telephely, amely nem az alapítás államában létesül, fióktelepnek minősül, függetlenül attól, hogy a társaság az alapítás helyén kifejti-e valamilyen gazdasági tevékenységet vagy nem.

Ezzel az értelmezéssel az Európai Bíróság utat tört az alapítóknak arra, hogy a társaságaikra-fióktelepeikre irányadó jogot szabadon megválaszthassák. Ezt a célt erősíti – az Überseering-döntést pontosítva – az Inspire Art ítélet azon megállapítása, hogy nemcsak az alapítást, de a társaságok jogi státusát, működését általában is az alapítás szerinti jogrendszer határozza meg. A társaságok státúumát tehát egységként kell kezelni (101–105. pont). Ezáltal érvényre jut az EKSz. 48. cikkének azon törekvése, hogy valamely tagállam jogszabályai alapján létrehozott társaságok a tagállamok állampolgáraival azonos elbánásban részesüljenek.

A Centros-ítéletben tett megállapítások megismétlődnek az EKSz. 46. cikke és a közérdek imperatív szabályainak vonatkozásában is. A hitelezők védelme, a tisztességtelen verseny tilalma, az adóellenőrzési és más indokok mint a közérdek védelmére való hivatkozás nem lehet diszkriminatív, és csak a szükségszerűség, valamint az arányosság követelményének megtartása mellett érvényesíthető. Az Európai Bíróság szigorú feltételei leszűkítik a tagállamok jogalkotási szabadságát. Az európai jogrendszereket homogenizáló hatások – így a közös gyökerek és az évtizedek óta előrehaladó társasági jogi harmonizáció is – abba az irányba hatnak, hogy a székhely jogrendszerének védelmi célú bevonására egyre ritkábban kerüljön sor. Általában az alapítás szerinti jog lesz irányadó. Egyedileg és kiegészítő jelleggel képzelhető csak el – a kollíziós jogi „külön kapcsolat” technikájával – a tényleges székhely szerinti jog alkalmazása<sup>27</sup>.

### 3.6. A letelepedés szabadságának keretei magyar szemmel

Az eddigiekben ismertetett európai bírósági ítéletek a magyar joggyakorlat számára azt üzenik, hogy nem akadályozható meg azon gazdasági vállalkozások belföldön való megjelenése, amelyek egy bejegyzés elvét követő tagállamból<sup>28</sup> helyezik át székhelyüket hazánkba, vagy itt másodlagos letelepedési jogukkal kívánnak élni. Az a probléma, hogy ezek a társaságok a hazai jog számára ismeretlen formában jelennek meg és idegen jog alapján működnek, nem áll ellentétben a közösségi joggal. Következésképpen Magyarország nem követelheti meg ezektől a társaságoktól, hogy alakuljanak újra, illetve, hogy működjenek a magyar jog szerint. Cégformaváltás előírása vagy egyéb diszkrimináló intézkedés meghozatala csak az *ordre public* szabály szigorú keretei között lehetséges. Ezáltal a Magyarországon letelepedett társaságok cégformáinak a száma meg fog növekedni.

26 Vö. Vékás, Európai Jog 2005/1, 11.

27 Vö. Vékás, Európai Jog 2005/1, 12.

28 Lásd részletesen a bejegyzés elvének lényegét és működési mechanizmusait a tanulmány első részének 2.1.1. pontjában.

Tekintettel arra, hogy az Európai Bíróság a Centros-, az Überseering- és az Inspire Art döntéseiben kerülte a Daily Mail ítélet téziseivel való nyílt konfrontációt, ezért Magyarország számára (még) nyitva áll a lehetőség, hogy az itt alapított társaságoktól megkövetelje az okirati és a tényleges székhely egybeesését<sup>29</sup>. Következésképpen a magyar jog a tényleges székhely külföldre helyezését előírhatná a társaságok megszűnését. Ezáltal azonban a magyar jogalkotó azt is megakadályozná, hogy a külföldre áttelepült vállalkozások a magyar jog szerint működjenek tovább. Ez a gondolatmenet a székhely elvet juttatja érvényre, ami azonban – csonka formájában – a megváltozott körülmények miatt logikusan nem tartható. A tagállamok a székhely elvéhez annak védelmi funkciója miatt ragaszkodnak<sup>30</sup>. A vesztélyt a nemzeti jogok a külföldi szabályok esetleges elégtelenségében tételezik fel, továbbá az idegen jog importja miatt felmerülő jogbizonytalanságban. A székhely elv védelmi funkciója azonban sokkal inkább abból az irányból működhetne, amit már az Európai Bíróság a Centros-ítélet kapcsán elvetett. Ha a magyar jogalkotó megakadályozná a hazai alapítású társaságok külföldre irányuló identitásmegőrző székhelyáthelyezését, illetve azt, hogy az így letelepedett vállalkozások a magyar jog szerint tovább működjenek, az nem bennünket óv meg az idegen, ismeretlen jogrendszerektől, hanem a külföldet a saját jogunktól. Nem nehéz belátni, hogy a székhely elv megmaradt darabkáihoz való ragaszkodás az Európai Unión belül értelmetlenné vált.

#### 4. A Cartesio-ügy<sup>31</sup>

Jelenleg nem áll rendelkezésre olyan európai közösségi irányelv vagy nemzetközi szerződés, amely a társaságok Európai Unión belüli tényleges székhelyáthelyezését az elbocsátó állam oldaláról szabályozná. Az európai társasági formákra vonatkozó EK-rendeleteket kivéve, nincs olyan európai közösségi jogforrás sem, amely európai joggal ellentétesnek minősítené, ha az elbocsátó tagállam székhelyáthelyezést korlátozó nemzeti jogszabályt alkalmaz. Legutóbb a Daily Mail ügy<sup>32</sup> szolgáltatott lehetőséget arra, hogy az Európai Bíróság egy tagállamot elhagyó társaság székhelyáthelyezéséről állást foglaljon. Az azóta eltelt két évtizedben nem történt ezen a téren új fejlemény.

Nem kérdéses, hogy az Európai Bíróság előtt döntésre váró Cartesio-ügy évtizedek óta az első, amelyben a hajdani Daily Mail ügy tényállási elemei fellelhetők. Ezért egész Európa feszülten várja, hogy az ügyben előreláthatólag 2008 közepén döntő Európai Bíróság helybenhagyja-e a régi döntését vagy új precedenst teremti.

29 Lásd a cégnyilvántartásról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvényt (Ctv.) módosító 2007. évi LXI. törvény szeptember 1-jei hatálybalépése előtt hatályos Ctv. 7. § (1) bekezdését.

30 Lásd a tanulmány első részének 2.1.2. pontját a székhely elvéről.

31 C-210/06. sz. Cartesio Oktató és Szolgáltató Bt. változásbejegyzési ügye, a Szegedi Ítélet tábla által 2006. május 5-én benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem (HL C 165., 17 o.).

32 Lásd a tanulmány első részében a 3.1. pontot.

#### 4.1. Tényállás

A Cartesio Oktató és Szolgáltató Bt.-t (a továbbiakban: Cartesio) a Bács-Kiskun Megyei Bíróság mint cégbíróság 2004. június 11. napján bejegyezte a cégnyilvántartásba<sup>33</sup>. A társaság tagjai magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok. A Cartesio 2005. november 11-én változásbejegyzési kérelmet terjesztett a cégnyilvántartást vezető cégbíróság elé, amelyben bejelentette, hogy székhelyét Bajáról egy olaszországi városba, Gallaratéba helyezte át, és egyúttal kérte a székhelyát helyezés cégjegyzékbe való bejegyzését. A cégbíróság 2006. január 24-i végzésével a Cartesio változásbejegyzési kérelmét elutasította. Álláspontja szerint a hatályos magyar jogi szabályozás nem teszi lehetővé, hogy egy Magyarországon alapított társaság székhelyét (központi ügyintézés helyét) személyes jogának megtartása mellett külföldre helyezze át. A társaságnak a magyar cégjog szerint előbb meg kell szűnnie, és az olasz társasági jog szerint újra kell alakulnia.<sup>34</sup>

Az elutasító végzéssel szemben a Cartesio fellebbezést nyújtott be a Szegedi Ítéltáblához. A fellebbezésben előadta, hogy álláspontja szerint egy tagállamban érvényesen megalapított társaság számára a közösségi jogi szabályok biztosítják a jogot, hogy székhelyét úgy helyezze át egyik tagállamból a másikba, hogy egyidejűleg megőrizze az eredeti honosságát. A másodfokú bíróság szerint a fellebbezés elbírálása az előzetes döntéshozatal kezdeményezésére vonatkozó közösségi jogi szabályok és az EKSz. 43. és 48. cikke tekintetében is értelmezési kérdéseket vet fel. Ezért az Ítéltábla a változásbejegyzési eljárást felfüggesztette, és végzésében előzetes kérdéseket intézett az Európai Bírósághoz.

#### 4.2. Az Európai Bíróság elé terjesztett kérdések

A Szegedi Ítéltábla négy kérdése közül három az EKSz. 234. cikkében szabályozott előzetes döntéshozatali eljárás értelmezésére irányul, ezen belül a kezdeményezésre jogosult és kötelezett fórumra, valamint az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzés elleni fellebbezés megengedhetőségére. Tekintettel arra, hogy ezek a kérdések a tanulmány tárgyát illetően nem lényegesek, a továbbiakban a negyedik kérdéscsoport elemzésére szorítkozom, mert ez érinti a Cartesio-eset európai társasági jogi aspektusait.

A Szegedi Ítéltábla negyedik kérdése három részkérdést tartalmaz. Az első részkérdés arra irányul, hogy ha egy Magyarországon, a magyar társasági jog alapján létrejött és a cégjegyzékbe bejegyzett társaság székhelyét az Európai Unión belül egy másik tagállamba kívánja áthelyezni, akkor a kérdés rendezése a közösségi jog hatálya alá tartozik-e, vagy jogharmonizáció hiányában a magyar jog szabályai irányadók. A második részkérdés már konkrétan azt puhatolja, hogy egy magyar honosságú társaság közvetlenül az EKSz. 43. és 48. cikkére hivatkozással kérheti-e szék-

33 Cg.03-06-113168.

34 Lásd az alapügy tényállásáról, jogi háttéréről és a felek írásbeli észrevételeinek összefoglalásáról: <http://www.jogiforum.hu/hirek/16272> (2007.07.11. Jogi Fórum), valamint az előzményekről: <http://www.jogiforum.hu/hirek/15930> (2007.05.14.).



helyének az Európai Unió más tagállamába történő áthelyezését. Ha az Európai Bíróság erre a kérdésre igenlő választ adna, akkor felvetődik a közérdek imperatív szabályain alapuló korlátozás lehetősége, azaz, hogy köthető-e – akár az elbocsátó, akár a befogadó tagállam részéről – bármilyen feltételhez, engedélyhez a székhelyáthelyezés. A harmadik részkérdés arra irányul, hogy összeegyeztethető-e az EKSz. 43. és 48. cikkével az a belső jogi szabályozás vagy gyakorlat, amely a gazdasági társaságokra vonatkozó jog gyakorlását különbözőképpen ítéli meg aszerint, hogy a gazdasági társaság székhelye mely tagállamban van. Ehhez kapcsolódóan kérdéses, hogy összeegyeztethető-e az EKSz. 43. és 48. cikkével az a belső jogi szabályozás vagy gyakorlat, amely megakadályozza, hogy egy magyar honosságú társaság az Európai Unió más tagállamába áthelyezze a székhelyét.

A negyedik kérdéscsoport lényegében arra keresi a választ, hogy levezethető-e az EK-Szerződésben szabályozott letelepedés szabadságából Magyarország mint uniós tagállam azon kötelezettsége, hogy a területén bejegyzett, magyar honosságú gazdasági társaságok számára biztosítsa az identitásmegtartó székhelyáthelyezés jogát. Igenlő válasz esetén összeegyeztethetetlen a letelepedés szabadságával az a nemzeti szabályozás, amely az ország területének elhagyását a költözni vágyó társaság likvidálásával bünteti.

#### 4.3. Az eljárásban részt vevők álláspontja

Az Európai Bíróság 2007. július 10-én tárgyalást tartott a Cartesio-ügyben, ahol a felek kifejtették álláspontjukat a Szegedi Ítéltábla előzetes döntéshozatali eljárás keretében feltett kérdéseire. Az alábbiakban a felterjesztő bíróság negyedik kérdéscsoportjára tett észrevételek ismertetése következik.<sup>35</sup>

Az első részkérdés tekintetében a Cartesio mellett érvelt, hogy – figyelemmel a SEVIC-ügyben hozott Európai Bírósági ítéletre<sup>36</sup> és annak az EKSz. 43. és 48. cikkeire vonatkozó értelmezésére – a közösségi jog hatálya kiterjed arra az esetre, ha egy Magyarországon alapított társaság székhelyét az Európai Unión belül egy másik tagállamba kívánja áthelyezni. Ehhez az állásponthoz csatlakozott még a cseh és a holland kormány. A magyar kormány ezzel szemben azt javasolta, hogy az EKSz. 293. cikke értelmében megkötött tagállamok közötti egyezmény vagy az EKSz. 44. cikke alapján elfogadott irányelv hiányában a székhely áthelyezésének feltételeit és jogkövetkezményeit a nemzeti jog hatálya alá tartozó kérdésként értelmezze az Európai Bíróság. Ehhez az állásponthoz csatlakozott még az ír, a szlovén és részben a lengyel kormány.

A második részkérdés tekintetében a Cartesio kifejtette, hogy a székhelyáthelyezés elutasítása a jogi személyek közötti székhely szerinti diszkriminációhoz vezet, hiszen a magyar jog végső soron megtagadja a magyar honosságú, de tényleges

<sup>35</sup> Lásd a felek írásbeli észrevételeinek összefoglalásáról: <http://www.jogiforum.hu/hirek/16272> (2007. 07.11. Jogi Fórum).

<sup>36</sup> C-411/03. sz. SEVIC Systems Aktiengesellschaft kontra Amtsgericht Neuwied ügyben 2005. december 3-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-10805. o.).

székhelyüket nem Magyarországon berendező társaságoktól a magyar cégnyilvántartásba való bejegyzést. Ezért a Cartesio szerint egy magyar honosságú társaság közvetlenül az EKSz. 43. és 48. cikkére hivatkozással kérheti székhelyének az Európai Unió más tagállamába történő áthelyezését. A cseh és a holland kormány támogatja, a magyar és a szlovén kormány pedig elveti ezt az álláspontot.

A Cartesio megítélése szerint tehát nem egyeztethető össze az EKSz. 43. és 48. cikkeivel az a belső jogi szabályozás, amely a gazdasági társaságokat érintő jog gyakorlását különbözőképpen ítéli meg aszerint, hogy a társaság székhelye mely tagállamban van, és ezáltal nem teszi lehetővé, hogy egy magyar honosságú társaság jogalanyisága megtartásával áthelyezze a székhelyét az Európai Unió másik tagállamba. A holland kormány a harmadik rész kérdésben is támogatta, a magyar és szlovén kormány pedig elvetette a Cartesio álláspontját.

Az Európai Bizottság megállapította, hogy a jogharmonizáció nem feltétele az elsődleges közösségi jog alkalmazhatóságának. Továbbá az a tagállami gyakorlat, amely az Európai Unión belül megakadályozza a nemzeti jog alapján létrejött társaságok jogalanyiságot megtartó székhelyáthelyezését, összeegyeztethetetlen az EKSz. 43. és 48. cikkeivel. A Bizottság úgy véli, hogy a székhelyáthelyezés cégbírósági bejegyzése feltételhez köthető, ha ez megfelel az EK-Szerződéssel összeegyeztethető céloknak és az arányosság szigorú követelményeinek.

A főtanácsnok indítványát a Cartesio-ügyben előreláthatóan 2008. március 13-án hozza nyilvánosságra.

#### **4.4. Daily Mail vagy SEVIC?**

Az Európai Bíróság előtt fellépő felek két egymással összeegyeztethetetlen érvrendszer mentén fejtették ki a véleményüket a magyar jog által akkor még nem szabályozott külföldre irányuló székhelyáthelyezés tárgyában.

##### **4.4.1. Újabb Daily Mail várható?**

A magyar kormány arra alapította az érvelését, hogy a húsz évvel ezelőtt született Daily Mail ítélet óta a letelepedés szabadságának értelmezése körében csak olyan európai bírósági ítéletek születtek – beleértve ebbe a SEVIC-ügyet is –, amelyek a társaságok székhelyáthelyezését, egyesülését, illetve fióktelep-alapítását a fogadó állam szempontjából vizsgálták. A Daily Mail döntés azonban – éppúgy, mint a Cartesio-ügyben folytatott eljárás – az elbocsátó állam szemszögéből vizsgálja a székhelyáthelyezés európai jogi megalapozottságát. Ebből levonható az a következtetés, hogy a Daily Mail ügy precedenst jelent a hasonló ügyekben. Természetesen az sem zárható ki, hogy az Európai Bíróság feladja a korábbi álláspontját (overruling).

A Daily Mail ítélet sokat idézett megállapítását felelevenítve, az Európai Bíróság a társaságok székhelyáthelyezését olyan problémaként határozta meg, amelyet az elsődleges közösségi jog alapján nem lehet megoldani. Az Európai Bíróság nem kerülheti meg a Cartesio-döntésben az arra vonatkozó állásfoglalást, hogy fenntartja-e még ezt a nézetét. Annyi azonban bizonyos, hogy a Daily Mail ítélet 23. pontjára

ban felállított tézis, miszerint a tagállamok kollíziós szabályainak különbségéből adódó problémákat nem a letelepedés szabadságának segítségével, hanem jogharmonizáció vagy egyezmény útján lehet csak kezelni, már részben megdőlt. Az Überseering-ítélet 72. pontja ugyanis kimondja, hogy a Daily Mail ítélet 23. pontjának általános megfogalmazása nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy egy másik tagállam joga alapján érvényesen létrejött társaságtól – amely tényleges székhelyét az ő területükre helyezi át – nemzeti jogukra hivatkozva megtagadják a szabad letelepedés jogát. A Daily Mail ítéletből továbbá az Európai Bíróság szerint az sem következik, hogy a tényleges székhelyét az Európai Unión belül áthelyező társaság jog- és képességét ne az EK-Szerződés értelmében, hanem az új székhely szerinti állam joga alapján ítélik meg (73. pont). A fogadó tagállamoknak tehát a társaságok kölcsönös elismeréséről szóló tagállami egyezmény nélkül is el kell ismerniük azokat a kereskedelmi társaságokat, amelyek az EKSz. 43. és 48. cikkei értelmében letelepedési jogokkal kívánának élni (Überseering-ítélet 60. pontja). Miután az EKSz. 43. cikk első bekezdése az EKSz. 48. cikkével összhangban a letelepedés szabadságára vonatkozó korlátozás tilalmát általában fogalmazza meg, nem zárható ki, hogy az Európai Bíróság fogadó államokra kimondott megállapításait a jövőben az elbocsátó államra is kiterjessze.

Ezt az álláspontot erősíti az Überseering-ítélet 81. pontja, amely úgy árnyalja a Daily Mail ítélet 19. pontjában tett megállapítást – miszerint a társaságok léte elválaszthatatlanul összefügg a honosságunkat meghatározó jogrendszerrel<sup>37</sup> –, hogy a fogadó állam azon követelménye, amely egy társaság belföldi működéséhez előírja a helyi jog szerinti újraalapítást, egyet jelent a letelepedés szabadságának tagadásával. Amiről a bíróság nem tesz említést, de mégis hozzátartozik a teljességhez, hogy egy társaság csak akkor élhet a székhelyáthelyezés jogával, ha az alapítás állama nem górdít alapvető elvi akadályt a székhelyáthelyezés elé. A fogadó állam tehát hiába engedi meg a társaságok területére való beköltözését, ha azok el sem érhetik az országhatárt. Következésképpen az identitás megtartó székhelyáthelyezés a letelepedés szabadságával összhangban csak akkor valósulhat meg, ha a fogadó államot érintő korlátozási tilalmat egyúttal az elbocsátó államra is kiterjesztjük. Ha tehát a fogadó állam újraalapítási követelménye a letelepedési szabadság tagadása, akkor az elbocsátó állam kötelező megszűnést előíró szabálya is hasonló megítélést követel, feltéve, hogy az identitás megtartó székhelyáthelyezés az EKSz. 43. és 48. cikkeinek hatálya alá tartozik.

A Daily Mail ítéletben az Európai Bíróság arra a végkövetkeztetésre jutott, hogy az EGK-Szerződés 52. és 58. cikkei (jelenleg az EKSz. 43. és 48. cikke) nem biztosítanak jogosultságot a nemzeti jogrendszerek szerint alapított és ott okirati székhellyel rendelkező társaságok számára, hogy azok az eredeti tagállamban elnyert jogi személyiségük megtartásával áthelyezhessék a központi ügyintézésük helyét egy másik tagállamba.

Némi reményt adhat az ellentétes álláspont képviselőinek, hogy a Daily Mail ítélet 16. pontja szerint a letelepedés szabadsága az alapítás államának is megtiltja,

<sup>37</sup> Lásd részletesen a tanulmány második részének 3.4.3. pontját.

hogy az EK Sz. 48. cikke szerinti társaságok letelepedését egy másik tagállamban lehetetlenné tegye vagy korlátozza. Ezzel összefüggésben az Európai Bíróság – a Bizottság álláspontját megismételve – rámutatott arra, hogy az EK Sz. 43. cikke értelmét veszítené, ha az elbocsátó állam a gazdasági vállalkozásoknak megtilthatná, hogy más tagállamban való letelepedés céljából az országot elhagyják. Ebből a Daily Mail ítélet kései értelmezői két következtetést vonhatnak le. Mivel a Daily Mail ügyben az Európai Bíróság nem általánosan a társaságok elköltözésének tilalmáról döntött, hanem a székhelyáthelyezés adójogi feltételek szerinti korlátozásáról, ezért az elbocsátó államnak kétségkívül jogában áll egyedi esetben székhelyáthelyezést korlátozó szabályokat alkotni<sup>38</sup>. Másfelől viszont az ítéletet 16. pontja nem mond el lent annak, hogy az elbocsátó állam székhelyáthelyezést korlátozó anyagi jogi szabályait általában a letelepedés szabadságának mércéjén keresztül vizsgáljuk.<sup>39</sup>

Az Európai Bíróság későbbi döntéseiben tartalmilag nem minősíti a Daily Mail ítéletet, és csak annyiban érinti azt, amennyiben megállapítja, hogy az adott ügyben miért nem alkalmazható a döntés. Ezért az Überseering- vagy az Inspire Art ügyből nem vonható le közvetlen következtetés a Daily Mail ítélet vonatkozásában.

#### 4.4.2. SEVIC, mint példa a Cartesio-ügyben?

A Cartesio az Európai Bíróság előtti eljárásban arra hivatkozott, hogy a jogalanyiságot megtartó székhelyáthelyezése közösségi jogi alapja a SEVIC-ítéletből<sup>40</sup> levezetendő. Noha a SEVIC-ügyben első látásra nem is a társaságok székhelyáthelyezéséről, hanem azok egyesüléséről volt szó, mégis elmondható, hogy az Európai Bíróság ítélete, Tizzano főtanácsnok indítványával összhangban, túlterjeszkedett az alapügy tényállásán, és a tagállamot elhagyó társaságok székhelyáthelyezése ügyében is állást foglalt.

A SEVIC-ügy alapkérdése az volt, hogy a német átalakulási törvény (Umwandlungsgesetz, rövidítve: UmwG) 1. § 1. bekezdése összeegyeztethető-e a közösségi joggal. A SEVIC Systems német Aktiengesellschaft<sup>41</sup> egyesüléssel magába kívánta olvasztani a Security Vision SA luxemburgi részvénytársaságot. A fúziós szerződés megkötése után azonban a német cégbíróság (Handelsgericht) megtagadta az egyesülés bejegyzését, mivel az UmwG értelmében csak német székhelyű kereskedelmi társaságok egyesülése volt megengedett<sup>42</sup>. A Koblenzi Landgericht kezdeményezésére az ügy az Európai Bírósághoz került, amely kimondta, hogy az UmwG 1. § 1. bekezdése sérti a letelepedés szabadságát, ezért nem alkalmazható (31. pont).

38 Vö. *Knobbe-Keuk, Brigitte*, Umzug von Gesellschaften in Europa, ZHR 154 (1990), 355. o. az adójogi szabályok speciális jellegéről.

39 Vö. *Schmidtbleicher, Roland*, Verwaltungssitzverlegung deutscher Kapitalgesellschaften in Europa: „Sevic“ als Leitlinie für „Cartesio“? BB 2007/12, 615. o.

40 Lásd a 36. lábjegyzetet.

41 Az Aktiengesellschaft (AG) a magyar részvénytársasági formának felel meg.

42 Lásd a tényállás német jogi alapjaihoz *Spahlinger, Andreas–Wegen, Gerhard*, Deutsche Gesellschaften in grenzüberschreitenden Umwandlungen nach „SEVIC“ und der Verschmelzungsrichtlinie in der Praxis, NZG 2006/19, 721–728. o.

Tizzano főtanácsnok indítványának 44. és azt követő pontjaiban figyelemre méltó megállapításokat tesz a szóban forgó nemzeti szabályozás szabadságjogot korlátozó jellegéről. A főtanácsnok szerint a letelepedés szabadságának tág értelmezése alapján minden olyan tagállami intézkedés korlátozó jellegű, amely a szabadság gyakorlását tiltja, korlátozza vagy kevésbé vonzóvá teszi<sup>43</sup>. A 45. pontban továbbá megállapítja, hogy az EKSz. 43. cikke nemcsak a külföldi gazdasági szereplők letelepedésének korlátozását tiltja valamely tagállam területén, hanem azt is, ha egy tagállam a hazai jogalanyok letelepedését egy másik tagállamban megakadályozza. „Más szavakkal, a nemzeti területre történő »belépés« és az onnan való »kilépés« korlátozásai egyaránt tilosak.” (45. pont második mondata). A főtanácsnok ezzel kapcsolatban az Európai Bíróság Hughes de Lasteyrie du Saillant ítéletére<sup>44</sup> utalt, amely kimondja, hogy az a francia adójogi szabály, amely a természetes személyek külföldre való áttelepülése esetében adófizetést ír elő a jogalanyok tulajdonában lévő értékpapírok növekménye (rejtett tőketartalék) után, függetlenül attól, hogy azok értékpapír-átruházás útján realizáltak-e a többletet, vagy sem, ellentétes a letelepedés szabadságával. A szóban forgó esetben a francia adójogszabályok – diszkriminatív módon – csak a lakóhelyüket külföldre áthelyezni kívánó jogalanyokat érintették, miközben a belföldön maradókat nem sújtották ilyen adóteherrel.

A Hughes de Lasteyrie du Saillant döntés azért jelentős, mert ebben az Európai Bíróság az állampolgárok vonatkozásában kimondta, hogy a fogadó állam korlátozó intézkedései egy tekintet alá esnek az elbocsátó állam hasonló szabályaival (42–43. pont<sup>45</sup>). A döntés tehát elutasítja az elbocsátó állam részéről alkalmazott általános érvényű korlátozásokat. Így a konkrét ügyben a letelepedés szabadságának elvébe ütközik az az általánosító feltételezés, hogy a magánszemély azért kíván külföldre áttelepülni, hogy ezzel adócsalást kövessen el (48–51. pont). Ahogyan az Európai Bíróság immáron állandó gyakorlata is kimondja, nem lehet arányos egy általános tilalom, amely korlátozza a letelepedés szabadságát<sup>46</sup>.

A Cartesio-ügy vizsgálata szempontjából a Hughes de Lasteyrie du Saillant döntés azért is lényeges, mert az alapügy tényállása, ami az elbocsátó állam adójogi korlátozásaira vonatkozik, összehasonlítható a Daily Mail esettel. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy míg a Hughes de Lasteyrie du Saillant esetben a peres fél egy állampolgár volt, addig a Daily Mail ügy felperese az EKSz. 48. cikke értelmében vett társaság. A két eset analóg értelmezéséhez a SEVIC-ítélet 23. pontja teremti meg a kapcsolatot, amely visszautal a Hughes de Lasteyrie du Saillant ügy 49.

43 A főtanácsnok itt a C-442/02. sz. Caixa Bank France ügyben 2004. október 5-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-8961. o.) 26. pontjára utal vissza.

44 C-9/02 sz. *Hughes de Lasteyrie du Saillant kontra Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie* ügyben 2004. március 11-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-2409 o.)

45 E helyen megismétli az ítélet a Baars-döntés 28. pontját (2000. április 13-án hozott ítélet, EBHT 2000., I-2787. o.), amely többek között visszautal a Daily Mail ítélet 16. pontjára.

46 Lásd az általános korlátozások tilalmáról és a székhely szerinti diszkrimináció megengedhetlenségéről a SEVIC-ítélet 30. és 31. pontját. Még egyértelműbb Tizzano főtanácsnok megfogalmazása a SEVIC-ügyhöz fűzött indítványa 64–66. pontjában.

pontjára, és megállapítja, hogy minden olyan korlátozás ellentétes a letelepedés szabadságával, amely nem egyeztethető össze az EK-Szerződés céljával és nem igazolja közérdeken alapuló kényszerítő indok. Konkrét esetben vizsgálni kell továbbá, hogy a korlátozás megfelel-e az arányossági kritériumoknak.

A SEVIC-ítélet hivatkozása a Hughes de Lasteyrie du Saillant ügyre arra engedhet következtetni, hogy az Európai Bíróság nem idegenkedik annak kimondásától, hogy a tág értelemben vett letelepedés szabadságának magánszemélyekre vonatkozó szabályait a jövőben az EKSz. 48. cikke szerinti társaságokra is kiterjessze. Ezt a gondolatmenetet erősíti meg Tizzano főtanácsnok indítványának 44., 45. és a 49. pontja.

#### 4.4.3. A Cartesio-ítélet küszöbén

A fenti megállapítások tükrében a Cartesio-esetet illetően az alábbi következtetések vonhatók le.

a) Az Európai Unión belül az elsődleges letelepedés szabadsága az EK-Szerződés hatálya alá tartozik. Az elsődleges letelepedési jog magában foglalja a főtevékenység más tagállamban kifejtett tartós gyakorlását. Mivel egy tagállamba való beköltözés, valamint egy másik tagállam elhagyásának a joga összekapcsolódnak, ezért nemcsak a fogadó, hanem az elbocsátó állam lak- és székhelyváltást érintő intézkedéseit is a letelepedés szabadságának mércéjén keresztül kell vizsgálni.

A Cartesio az alapügy tényállása szerint áthelyezte székhelyét Magyarországról Olaszországba. Ezáltal élt a letelepedés szabadságával, és joggal hivatkozhat a közösségi jogra, hogy a tényleges székhelye megváltozását a magyar cégiróság jegyezze be a cégnyilvántartásba.

b) Az EKSz. 48. cikke kiterjeszti az EKSz. 43. cikkének tagállambeli állampolgárokra vonatkozó hatályát azokra a társaságokra, amelyeket egyrészt valamely tagállam joga szerint alapítottak, másrészt pedig, amelyeknek okirat szerinti székhelye vagy központi ügyvezetésének a helye a Közösség területén van. Amennyiben egy jogalany az EKSz. 48. cikke szerint társaságnak minősül, akkor megilleti azt a szabad letelepedés joga, ezen belül a székhelyáthelyezés, mégpedig a tagállamok állampolgáraival egyező módon.

Ha a Cartesio-t mint gazdasági társaságot Magyarországon alapították, és az okirati székhelye is ott van, valamint a központi ügyvezetésének a helye Olaszországban található, akkor vonatkozik rá az EKSz. 48. cikke és ezzel összefüggésben az EKSz. 43. cikke. Ez a konkrét esetre nézve annyit jelent, hogy a Cartesio, egy magyar állampolgárhoz hasonlóan letelepedhet Olaszországban. Senki nem gondol arra, hogy egy külföldre áttelepülő természetes személyt a hazájának tartós elhagyása esetén megfosson az állampolgárságától. Mégis, a Magyarországon 2007. augusztus 31-ig hatályban lévő, a cégnyilvántartásról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) 7. § (1) bekezdése a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 1. §-ával összhangban úgy rendelkezett, hogy a székhelyet a központi ügyintézés helyeként határozta meg, amely magyar honosságú társaságok esetén belföldön kellett, hogy legyen. Ha tehát

egy Magyarországon alapított cég a tényleges székhelyét külföldre helyezte át, ez a szigorú törvényi logika szerint egyet jelentett a magyar honosság elvesztésével<sup>47</sup>. Sokan várják, hogy a Cartesio-ügy kapcsán kimondja az Európai Bíróság ennek az általános érvennyel alkalmazott jogkövetkezménynek a közösségi joggal való összeegyeztethetlenségét.

c) Az Európai Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatából levezethető, hogy a társaságok identitás megtartó székhelyáthelyezése közösségi jogi szempontból mind a fogadó, mind az elbocsátó állam oldaláról nézve releváns. Ezért a székhelyáthelyezés korlátozása egyaránt tilos mind a célország, mind az elbocsátó tagállam részéről, feltéve, hogy a jogalanyok letelepedési jogukat az EK-Szerződés céljainak megfelelően gyakorolják.

A székhelyáthelyezés terén máig hiányzó nemzetközi egyezmény, illetve jogharmonizációs irányelv az Európai Bíróság gyakorlata szerint már nem nyújt hivatkozási alapot a tagállamoknak, hogy a székhelyáthelyezést korlátozó intézkedésüket igazolják.

A letelepedés szabadságának korlátozása csak kivételes esetben, az ordre public szabályainak figyelembevételével, illetve nem diszkriminatív tagállami intézkedések esetén a közérdek imperatív szabályaira hivatkozva, és ezzel összefüggésben az arányosság követelményeit figyelembe véve lehetséges. Olyan tagállami intézkedés, amely feltétlen, automatikus tilalmat tartalmaz, nem tekinthető arányosnak.

d) A társaságok székhelyáthelyezése esetén a közérdek imperatív szabályaként figyelembe vehető például a régi hitelezők védelme az eredeti székhely államában, az állam fiskális érdekei vagy a munkavállalók védelme. Még ezen érdekekre való hivatkozással is igen szűk körben képzeltető el azon igazolható okok köre, amelyek lehetővé teszik a székhelyáthelyezés korlátozását. Még az adójogi szabályok is a letelepedés szabadságának hatálya alá esnek, ha ezek alkalmasak arra, hogy a székhely áthelyezését kevésbé vonzóvá tegyék a társaságok számára.

e) Ha a Cartesio-döntéssel a székhely elv utolsó bástyája is leomlik, akkor ennek a kapcsolódó alkalmazása az Európai Unión belül pusztán teoretikussá válik. Gyakorlati fennmaradása lényegében csak harmadik országok irányában valószínű.

f) A magyar jogalkotó – talán néhány előbb említett érvet is megfontolva – elébe ment az Európai Bíróság Cartesio-döntésének, és egy 2007 nyarán elfogadott Ctv. módosítással<sup>48</sup> feladta azt a közel két évtizede alkalmazott elvet, hogy a gazdasági társaságok székhelye egyben a központi ügyintézés helye (Ctv. régi 7. § 1. bek), ami a gazdasági társaságokról szóló törvény 1. §-a értelmében Magyarországon van. 2007. szeptember 1-jétől a cég székhelye a cég bejegyzett irodája, ami különbözhet a központi ügyintézés helyétől. A Ctv. új 7/B. §-a lehetőséget teremt to-

47 Vö. a gyakorlat által kialakított árnyaltabb megoldásokat, *Metzinger Péter*, A de facto külföldi irányítású magyar társaságok székhelye és honossága az európai jog tükrében (de lege lata és de lege ferenda), *Európai Jog*, 2006/3, 23. skk. o.

48 Lásd a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény és egyéb törvények módosításáról szóló 2007. évi LXI. törvény 3–4. §-át.

vább arra, hogy a cégnyilvántartásba bejegyzett cég az Európai Unió más tagállamában is jogosult legyen a tevékenysége elsődleges folytatására, illetőleg tevékenysége gyakorlása elsődleges helyét az Európai Unió más tagállamába is áthelyezhesse. A cég ez irányú döntése a székhelyére vonatkozó cégbejegyzés módosítását sem igényli.

Ezzel a változással a magyar jogalkotó megteremtette a magyarországi gazdasági társaságok magánszemélyekkel egyenrangú szabad költözési jogának és a magyar társasági jog exportjának alapját az Európai Unióban.

---

KENDERNAY JÁNOS

## Az Európai Unió terrorizmusellenes politikája

*Bár a terrorizmus nem új keletű jelenség Európában, 2001. szeptember 11. után az „öreg kontinensen” is új időszámítás kezdődött. Az iszlamista terrorizmus számos elemében azonosságot, párhuzamosságot mutat a 2001 előtti terrorizmussal, de nagyon sok tekintetben el is tér attól. Sem az Európai Unió, sem a nemzetközi közösség nem lesz képes arra – jelentős erőfeszítések, több évtizedes tapasztalat és együttműködés ellenére sem –, hogy rövid időn belül megküzdjön ezzel az új terrorista kihívással. Az elkövetkező évtizedekben az európai államoknak, akárcsak az euroatlanti közösségnek, de más kontinensek országainak is fel kell készülniük arra, hogy a terrorfenyegetettség felderítésére, megelőzésére, a hatékony válságmenedzselésre és a következmények kezelésére, valamint a terroristák és szervezeteik jogi eszközökkel történő szankcionálására még több energiát és erőforrást kell áldozniuk. Az új erőszak-hullám kiváltó okai a korábbiaktól eltérnek, egyszerűen más társadalmi, szociális, politikai és kulturális okai vannak. Nem lehet ugyanakkor szem elől téveszteni azt sem, hogy a terrorizmusellenes küzdelem új egyensúlyt hoz létre az emberi jogok, az emberi szabadságjogok és a biztonság védelme érdekében bevezetett vagy bevezetendő intézkedések között. A biztonság és szabadság közötti korábbi egyensúly újradefiniálása önmagában komoly következményként jelentkezik majd, ami egyaránt kihát a társadalmi és a politikai folyamatok egészére.*

Az Európai Unió, az európai államok közösségének terrorizmusellenes politikája nem tekinthető új politikának, a tagállamok közötti együttműködés új területének. Ugyan az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés (1957) nem tesz említést a „belső biztonság”-ról, és semmilyen tekintetben sem foglalkozik bel- és igazságügyi kérdésekkel, a hetvenes évektől kezdődően azonban az európai politikai együttműködés keretében, az általános biztonságpolitikai kérdések megvitatása során a külpolitikai kérdéseken kívül már megjelennek a belső biztonságot érintő kérdések is.

### A terrorizmusellenes közös érdekek és a bel- és igazságügyi együttműködés kialakulása

A terrorizmusellenes, egyben a bel- és igazságügyi együttműködés életre hívása az Európai Tanács 1975. december 1–2-i római ajánlásához köthető. Az állam- és kormányfők felszólították az Európai Közösség tagállamait a terrorizmussal szembeni hatékonyabb kooperációra. Az ajánlás következményeként az EK bel- és igazságügy-miniszterei 1976. június 29-én elfogadtak egy munkaprogramot, amelyik elsősorban a belső biztonság területén folytatott közös munkát tűzte ki céljául. A TREVI-együttműködés (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale –

nemzetközi terrorizmus, radikalizmus, extrémizmus, erőszak) a terrorcselekményekre és a terrorszervezetekre vonatkozó információcserére, az összekötő tisztek cseréjére, a rendőri képzési programok javítására, a tagállamok kölcsönös támogatására, a polgári légi forgalom védelmét szolgáló együttműködés javítására terjedt ki. A program elindításakor a tagállamok háromszintű (miniszterek, vezető tisztségviselők, szakértők) együttműködési rendszert dolgoztak ki. A terrorizmus Európában ezekben az években, évtizedekben elsősorban a radikális, szélsőséges politikai csoportok, szervezetek akcióit jelentette. A terroristák céljai között a nyugati típusú társadalom belső megfélemlítése, gyengítése szerepelt kiemelt helyen, miközben ehhez akár fontos külső ideológiai és pénzügyi támogatást is kaptak. Ugyanígy jellemzője volt ennek a kornak a szeparatista mozgalmak erőszaktól sem mentes „küzdeme”.

A bel- és igazságügyi együttműködés jogi alapját az 1992. évi Maastrichti Szerződés teremtette meg. A VI. cím K cikkcsoportja azonban nem határozta meg ennek sem annak tartalmát, sem a definícióját, csak felsorolta a közös érdekkörbe eső kérdéseket.<sup>1</sup> Ezek között explicit nem jelent meg utalás a terrorizmusellenes kooperációra, mivel azt a rendőrségi együttműködés részeként értelmezték. Az együttműködés keretként a TREVI-csoporthoz képest sokkal szerteágazóbb, kibővített intézményi struktúrát hoztak létre a tagállamok, amelyben világosan elváltak egymástól a migrációs, a rendőrségi/rendészeti, illetve az igazságügyi együttműködés területei. A terrorizmussal önálló szakértői munkacsoport kezdett foglalkozni, amelyik a II. irányító (vezető szakértői szintű) csoport alatt folytatta tevékenységét. Ugyancsak a Maastrichti Szerződés hozta létre a tagállamok közötti együttműködés úgynevezett második pillérét, azaz a közös kül- és biztonságpolitikát is. Ennek a pillérnek a keretében a nemzetközi együttműködés általános kérdésein kívül már megjelennek a biztonsági aspektusok is, így a terrorizmusellenes küzdelem újabb dimenzióval gazdagodott az Európai Unión belül.

Az Amszterdami Szerződés (1997) nagy lépést tett a bel- és igazságügyi együttműködés közösségiesítése felé. Legnyilvánvalóbb bizonyítéka ennek az, hogy a tagállamok immáron meg tudták közösen határozni az együttműködés célkitűzését. Az unió a szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtésével és erősítésével deklarálja politikai és egyben jogi elkötelezettségét, hogy milyen irányban szükséges az integrációt bővíteni és egyben mélyíteni. Az Amszterdami Szerződés leglátványosabb új hozzáadott értéke elsősorban abban volt kimutatható, hogy az addig uniós intézményi kereteken kívül létező schengeni együttműködés általa szervesen és ténylegesen beépülhetett az európai integráció jogi és intézményrendszerébe. Elemzők az Amszterdami Szerződés elfogadását követően kétségbe vonták annak előremutató voltát, mivel értékelésük szerint lényegében csak a schengeni együttműködés integrálásával hozott újat a tagállamoknak. A schengeni együttműködést pedig kizárólag a személyek szabad mozgásának megvalósításával tudták azonosítani, miközben a bel- és igazságügyi kooperáció ennél sokkal szélesebb területet fed le, ahol

1 Masika Edit–Harmati Gergely: Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában. MEH ISM, Budapest 1999. 177.o.

mélyreható változások e közben nem történtek.<sup>2</sup> Távlabbi perspektívából nézve ez a megállapítás nem tekinthető helytállónak. Ha megvizsgáljuk az Európai Unió terrorizmusellenes erőfeszítéseit, megállapítható, hogy a schengeni együttműködés olyan új, annak közösségiesítése idején esetleg nem feltételezett eszköz- és intézményrendszert hozott lére az unión belül, amelynek hatására számos rendkívül hatékony terrorizmusellenes jogszabály és intézkedés jöhetett létre, illetve vált/válik alkalmazhatóvá. Természetesen ennek alapján azt nem lehet kijelenteni, hogy a jogalkotók az Amszterdami Szerződés kidolgozásakor előre látták volna, hogy öt-tíz évvel később milyen eszközrendszert adhat az uniónak a schengeni együttműködés beemelése az uniós keretek közé, például a terrorizmusellenes intézkedések tekintetében, de azt igen, hogy a schengeni együttműködés közösségiesítése teljesen új kaput nyitott meg a tagállamok közötti kooperációban. És ez – mai értékelés szerint – újra kell, hogy definiálja az Amszterdami Szerződés jelentőségét az európai integrációs folyamatokat illetően. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a szempontot sem, hogy a schengeni együttműködés keretébe tartozó területeken zajló jogalkotás során éppen ebben a kérdésben komoly politikai, jogi és intézményközi vita zajlik az unióban. A terrorizmusellenes intézkedések, jogszabályok előkészítése során (és itt leginkább a biometrikus adatok felhasználását, tárolását érdemes külön megemlíteni) ütközik ki a nézeteltérés, hogy helyesek-e, arányosak-e a tervezett vagy éppen alkalmazott intézkedések. Schengennel kapcsolatban a tagállamok vonatkozásában az érem másik oldala azonban mást is mutat. Vita bontakozott ki arról, hogy a 2001 szeptemberét követő egyes döntések meghozatala idején, a jogszabályok előkészítése során mely kérdéseket ítélték Schengennel összefüggőnek, vagy éppen azzal nem összefüggőnek. Ennek jelentősége abban rejlik, hogy a társult Schengen-tagok érdekeikkel ellentétesnek tartották, hogy az EU-tagállamok egyes intézkedéseket nem a „schengeni keretek” között tárgyalták meg és fogadtak el, ezáltal ők teljesen kimaradtak a döntéshozatali mechanizmusból. Ezzel szemben a nem Schengen-tag EU-tagállamoknak érdekében állt, hogy az egyes kidolgozandó (és elfogadott) terrorizmusellenes intézkedések éppen ne Schengennel összefüggő jogalkotási aktusnak minősüljenek, mert aktív közreműködésüket csak így tudták biztosítani a döntéshozatali folyamat során. Feltehetőleg évek múlva arra is ki lehet majd térni elemzésekben, hogy milyen mértékben olvadt fel, épült be az integrációs keretek közé és valamennyi tagállam gondolkodásába „Schengen szelleme”, hogyan értelmezték újra ezt az együttműködést azok a tagállamok, amelyek korábban elutasították a kooperációt Schengennel összefüggő kérdésekben.

## Új fejezet a terrorizmusellenes küzdelemben

A 2001. szeptember 11-én Európán kívül végrehajtott, katasztrofális kimenetelű terrortámadások az Európai Uniót és tagállamait is a terrorizmusellenes politika új-

<sup>2</sup> Monar, Jörg: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit and des Rechts. Die Innen und Justizpolitik nach Amsterdam; Die Europäische Union nach Amsterdam. Europa Union Verlag, Bonn 1998. 130. o.

ragondolására ösztönözték. Az Amerikai Egyesült Államok területén véghezvitt terrortámadások dimenziója (többek között politikai háttere; előkészítése, logisztikája, kivitelezése; következményeinek mértéke; média- és kommunikációs következményei tekintetében) megkérdőjelezte, hogy az euroatlanti közösség ténylegesen rendelkezik-e hatékony eszköztárral a terrorizmussal szemben. Felvetette azt a kérdést is, hogy az euroatlanti közösség „tradicionális” védekezési rendszere képes-e felvenni a küzdelmet a biztonságot veszélyeztető új kihívásokkal. De még várat(ott) magára annak kiértékelése is, hogy kit tekint terroristának, illetve terrorszervezetnek az euroatlanti és a tágabb értelemben vett nemzetközi közösség. Ezekre a kérdésekre részben választ adott a NATO 2001. szeptember 12-én azzal, hogy történetében először a Washingtoni Szerződés 5. cikkelyének alapján a tagállamok kinyilvánították a kollektív védelmi kötelezettség alkalmazását. A 13 nemzetközi egyezményen kívül, valamint számos biztonsági tanácsi határozaton túl az ENSZ BT döntést hozott, majd azt követően az Európai Unió is elfogadta saját, személyeket és szervezeteket egyaránt felsoroló terrorlistáit.

A tagállamok tapasztalatlanságuk következtében, illetve az együttműködés, sőt sok tekintetben a jogalap hiánya miatt, valamint a konfliktus kiterjedésének nyomán maguk is célpontjává váltak az iszlamista terrorista szervezetek akcióinak. Az Európában is működő, létező terrorista szervezetek vagy azok sejtjei műveleti előkészületek céljából – azaz toborzási, pénzügyi, technikai és ideológiai értelemben – az Európai Unió államainak területét „háttérországgként” használták/használják, egyben célpontként is definiálják. A madridi, a londoni terrorista cselekmények, akárcsak a párizsi utcai zavargások, valamint a hollandiában ideológiai alapon megvalósított utcai merénylet, továbbá a dániai Mohamed-karikatúrák közlése kapcsán kirobbant válság indokoltta tették, hogy az Európai Unió nagyító alá helyezze saját terrorizmusellenes politikáját, átvizsgálja annak hatékonyságát, átértékelje saját eszköz- és jogtárát, az intézményes együttműködési kereteket és nem utolsósorban az integráció, a további együttműködés jövőjét, további fejlődésének szempontrendszerét.

Az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködését megalapozó jog- és intézményrendszer volt tekinthető a legbiztosabb pillérnek a terrorizmusellenes intézkedések kidolgozása, alkalmazása és felülvizsgálata, valamint koordinációja szempontjából. A terrorizmusellenes intézkedések az Európai Unóban 2001 szeptembere előtt szinte kizárólagosan a belügyi és igazságügyi miniszterek, illetve szakértőik kompetenciájába tartozott. A 2001. szeptember 21-én elfogadott terrorizmusellenes akciótervet az unió a madridi (2004. március 11.) robbantásokat követően felülvizsgálta és új elemekkel egészítette ki. Az új akcióterv a következő hét fő célkitűzést tartalmazza:

- meg kell erősíteni a nemzetközi együttműködést;
- el kell apasztani a terroristák pénzügyi és gazdasági forrásait;
- erősíteni kell a tagállamokban az eljáró igazságügyi szervek hatékonyságát;
- növelni kell a nemzetközi közlekedés biztonságát, hatékony ellenőrzési rendszereket szükséges létrehozni;
- javítani kell a koordinációt a tagállamok között a terrortámadások megelőzése, illetve azok következményeinek a kezelése érdekében;

- fel kell tárni a terroristatoborzást tápláló és támogató tényezőket;
- bátorítani szükséges más országokat abban, hogy fokozzák terroristaellenes erőfeszítéseiket.

2005 decemberében az uniós bel- és igazságügyi miniszterek elfogadták az Európai Unió terrorizmusellenes stratégiáját. Az új dokumentum világossá tette mind az unió, mind a külvilág számára egyrészt azt, hogy az addig meghozott európai intézkedések alátámasztása érdekében stratégiai megközelítésre is szükség van ahhoz, hogy az EU képes legyen megbirkózni ezzel az összetett természetű kihívással. Másrészt arra világított rá, hogy az Európai Unió átfogó jellegű választ kíván adni az új fenyegetettségre. Vallási és ideológiai alapokra épülő erőszakkal és terrorizmussal szemben nem lehet hatékonyan felvenni a küzdelmet akkor, ha az csak az erőszak jelenségét próbálja meg kezelni; ennél sokkal átfogóbb rendezésre, szellemi vita folytatására van szükség.<sup>3</sup> Az akciótervvel és a terrorellenes stratégiájával az Európai Unió ezzel kilépett a belügyi és igazságügyi együttműködés addigi keretei közül. Ezek az intézkedések az EU elkötelezettségét támasztják alá a tekintetben, hogy globálisan kíván fellépni a terrorizmussal szemben, miközben a korábbi vívmányok megőrzése, az emberi jogok tiszteletben tartása mellett lép fel az európai szabadság, biztonság és jog térségének védelme és erősítése érdekében. A stratégia világosan kifejezi, hogy a terrorizmus minden állam és ember számára veszélyt jelent, minden tekintetben bünténynek és védhetetlen cselekedetnek számít. A négy pillérré (megelőzés, védelem, üldözés, válaszintézkedések) épülő stratégia kimondja, hogy az ez alapján megvalósuló erőfeszítéseket nemzeti, európai és globális-nemzetközi szinten egyaránt folytatni kell annak érdekében, hogy sikeresen lehessen csökkenteni az Európai Unió veszélyeztetettségét. Sem az EU terrorellenes akcióterve, sem pedig terrorellenes stratégiája nem érinti a nemzeti kompetenciákat abban a tekintetben, hogy politikai, erkölcsi és jogi értelemben ki tekinthető elsőrendű felelősnek a terrorizmusellenes intézkedések meghozataláért és végrehajtásáért. Az unió semmilyen kompetenciát nem vesz át a tagállamoktól, azonban az új kiegészítő intézkedések révén jelentősen hozzájárulhat ahhoz, hogy a tagállamok erősíteni tudják saját nemzeti képességeiket, képesek legyenek fokozni az európai együttműködést, közös képességeket tudjanak kifejleszteni, és javítani a nemzetközi együttműködést harmadik országokkal.

A terrorizmus kérdéskörével foglalkozó számos tudományos megközelítés, valamint az európai államok közösségének jogi és politikai eszköztára sem tudja teljes mértékben és bizonyossággal megadni a választ a korunk biztonságát veszélyeztető új kihívásra. Az unió terrorizmusellenes politikájának változása, az új kihívás nyomán kialakult rendkívül széles cselekvési és mozgástere révén arra mutat rá, hogy a globális biztonság megőrzése érdekében a korábbiaktól eltérő, újszerű megközelítésekre és válaszokra van szükség az Európai Unió és tagállamai részéről is. A „terrorizmusellenes front” ugyan kiszélesedett, de a fenyegetettséget kiváltó, irányító és idegközpontnak tekinthető al-Kaida csak meggyengült, tevékenységét nem sikerült felszámolni. A szélsőséges ideológia által táplált iszlamista terrorista aktivitás

3 Mey, H. Holger: Deutsche Sicherheitspolitik 2030. Report Verlag, Bonn 2001. 71. o.

mind a muszlim országokon belül, mind azokon kívül tovább folytatódott az elmúlt években is, és semmilyen jel nem fedezhető fel arra vonatkozóan, hogy alábbhagyna, netán megszűnne.

Az euroatlanti közösség terrorizmusellenes erőfeszítései között jelenleg még nem mutatható ki, hogy az Európai Unió proaktív módon próbálna megküzdeni az iszlamista terrorizmus fenyegetettségével, választ próbálna adni arra, milyen gyökerekkel rendelkezik az iszlamista terrorizmus, milyen célok vezérik, milyen a szervezetsége és a támogatottsága. E kérdések megválaszolása nélkül nem lehet fenntartani a nyugati társadalmak és államok nemzetbiztonságát, a nemzetközi kapcsolatokat és a globális biztonságot.<sup>4</sup> Fontos ez irányú elmozdulásként lehet értékelni ellenben az EU intézményeinek és tagállamainak azon erőfeszítéseit, amelyeket a terrorista toborzás és az erőszakos radikalizálódáshoz vezető okok feltárása érdekében tesznek.

### Kísérő problémák

Talán ez a kérdéskör a legvitatottabb a szakértők és a kutatók körében. Léteznek-e egyáltalán kísérő problémák? Ezek a problémák tényleg kísérő jelenségek-e, vagy csak éppen térben, időben találkoznak? Lehet-e bármilyen összefüggést felfedezni a terrorizmus mai létezése és a külpolitikai kapcsolatok, a bevándorlás szabályozása között, akár a bevándorlók és a menekültek társadalmi integrációjából levezetve, a szociálisan kirekesztett társadalmi rétegek szemszögéből, az oktatáspolitikai kudarcából kiindulva, a média és az internet-alapon berobbant, új kommunikációs kultúra dimenziójában, vagy akár általában a multikulturális társadalom kritikájaként? Természetesen nem tekinthető véglegesnek ez a lista, a kérdések és a dilemmák listája.

Az Európai Unió akkor tud a leghatékonyabban fellépni a terrorizmussal, annak jelenlegi formájával szemben, ha jogszabályi és intézményi keretek közé nem beszorítható eszközökkel és kezdeményezésekkel meghaladja saját korábbi koncepcióját és gondolkodásmódját. Hagyományos eszközökkel nem lehet megbízható, de még kielégítő eredményt sem elérni ezen a területen. Miközben Európának szüksége van bevándorlókra, képes-e integrálni őket a mai keretek között? Miközben Európa keresi saját helyét, szerepét a nagyvilágban, képes-e magát ebben a közegben, határain kívül meghatározni? Miközben Európának szüksége van a szabadság, a biztonság és a jog térségére, képes-e azt elfogadtatni és megértetni, sőt netán megosztani közeli és távoli szomszédaival? Ezekre a kérdésekre részben választ adhat akár a „Kultúrák közötti párbeszéd európai éve – 2008” kezdeményezés is. Az Európai Unió határainak a kitágulása, az európai gazdasági térségben egyre fokozódó belső mobilitás, a régi és új népességvándorlás, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok dinamizmusa, az oktatás, a szabadidő eltöltésének módja és általában a globalizáció fel-

4 Phares, Walid: Future Jihad: Terrorists strategies against America. Palgrave Macmillan, New York 2005. 14. o.

erősítette a kultúrák, a vallások, az etnikumok, a régiók és a nyelvek közötti kapcsolatteremtést. A kultúrák közötti készségek fejlesztése és a kultúrák közötti párbeszéd előmozdítása alapvető fontosságú vált az Európai Unió számára ebben az új közegben. Ez az új dialógus az EU számos stratégiai célkitűzéséhez is hozzájárulhat. Ezek közül érdemes megemlíteni – a teljesség igénye nélkül – a kulturális sokszínűség tiszteletben tartását és népszerűsítését, az unió elkötelezettségét a szolidaritás, a társadalmi igazságosság és az összetartás mellett, azon törekvését, hogy határozottabb szerepet kapjon a világpolitikai porondon, és új, hatékony partnerséget építsen ki a szomszédos országokkal és régiókkal.

Az európai uniós tagállamok, a Közösség tevékenységének fontos részévé vált a kultúrák közötti dialógus. A kultúrák közötti párbeszéd az Európai Unión belül és azon kívül egyaránt mélyebb és strukturáltabb párbeszédet kíván meg. Megkerülhetlenné válik, hogy a kultúrák közötti dialógus Európa számára tartós és hangsúlyos prioritássá váljon, és az is maradjon.

## Összegzés

Az európai integráció ötvenéves története során a terrorizmus elleni fellépések, intézkedések, a biztonsági fenyegetettség kezelése egyre inkább központi helyet foglal el. A terrorizmussal szembeni fellépés érdekében jött létre alapvetően a belügyi és igazságügyi együttműködés, ugyanis a tagállamok felismerték, hogy közös, összehangolt lépések nélkül egyedül nem lesznek képesek felvenni a küzdelmet saját határaikon belül a terrorizmussal. A terrorizmus arculata, lélektana, megnyilvánulása, eszköztára az elmúlt években módosulni látszik. Az Európai Unió ennek a felismerésnek a hatására újradefiniálta saját politikáját, cselekvési tervet és stratégiát dolgozott ki, kibővült az eszköz- és szótára. Mindezek ellenére paradigmának lehet tekinteni, hogy se az Európai Unió határain kívül, se azokon belül nincs teljes biztonság a terrorizmussal szemben. Ugyanúgy tényként lehet kezelni, hogy a Közösség tagjai és állampolgárai sem érezhetik magukat biztonságban. A veszélyt ezentúl nem lehet pusztán az egyik vagy a másik tagállam fenyegetettségéként értelmezni, hiszen ugyanúgy válhatnak és válhatnak célpontjává, illetve áldozataivá bármelyik tagállam intézményei, képviselői, érdekeltségei és polgárai terrorista akcióknak.

## Irodalom

- The European Union Counter-Terrorism Strategy. Council of the European Union 14469/4/05 Rev 4 Public (2005)
- Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism. Council of the European Union 9589/06, 9589/06 ADD 1 Public (2006)
- Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Concerning Terrorist Recruitment: Addressing the Factors Contributing to Violent Radicalisation. COM(2005) 313 final

- A terrorizmus anatómiája (2006)
- Deák Péter: A félelem ellen (2005)
- Deák Péter: A biztonságpolitika kihívásai (2005)
- Walid Phares: Future Jihad – Terrorist Strategies Against America (2005)
- Claire Berlinski: Menace in Europe – Why the Continent's crisis is America's, too (2006)
- Rostoványi Zsolt: Az iszlám világ és a Nyugat (2004)
- Charles Townshend: A terrorizmus (2003)
- Gilles Keppel: The war for Muslim minds (Islam and the West) (2004)
- Noam Chomsky: Hatalom és terror (2005)
- Masika Edit–Harmati Gergely: Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában (1999)
- Francois Géré: Pourquoi le terrorisme? (2006)
- Jörg Monar: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit and des Rechts. Die Innen und Justizpolitik nach Amsterdam; Die Europäische Union nach Amsterdam. (1998)
- Holger H. Mey: Deutsche Sicherheitspolitik 2030. (2001)

## Felemás eredmények az EU és Afrika kapcsolatépítésében

*A kereskedelmi megállapodásról nem sikerült egyezsége jutni, és az emberjogi kérdések is megosztották a résztvevőket – íme a második EU–Afrika csúcs borúlátó gyorsmérlege. A derűlátó változat a második szóra helyezi a hangsúlyt: hét év után végre ismét tárgyalóasztalhoz ültek Európa és a fekete kontinens vezetői. Korántsem a véletlen műve, hogy a tanácskozást Lisszabonban rendezték. A „legafrikaibb” EU-tagállam, az unió soros elnökségét 2007 második felében betöltő Portugália határozott úgy, hogy a találkozót nem lehet tovább halogatni.*

Mihelyst Lisszabon előállt az ötlettel, mindenki csak azt találgatta: vajon eljön-e Robert Mugabe is? Éveken át éppen a diktátorként számon tartott zimbabwei elnök miatt mondtak le az EU–Afrika csúcsról az európai vezetők, akik hivatalosan is kitiltották az unió területéről Mugabét. Ám a 83 éves diktátor most visszatért Európába, és – miután a beutazási tilalmát feloldották – a lisszaboni repülőtér egy rejtett kijáratán megérkezett a decemberi csúcstalálkozóra. Válaszul Gordon Brown brit kormányfő bojkottálta a rendezvényt, José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke pedig úgy mentegetőzött: megszokta a nemzetközi politikában, hogy olyanokkal is találkozik, akikkel az anyja nem szívesen látja együtt, és különben sem sok világfórumon lehetne részt venni, ha előfeltétel lenne az emberjogi feddhetetlenség. Ebben van igazság, hiszen Lisszabonba meghívták a líbiai és a szudáni vezetőt is; utóbbi országában, Darfúrban éppen vérengzés folyik.

Kevésbé volt megbocsátó a német kancellár, aki – Mugabe jelenlétében – közölte: a világ nem nézheti tétlenül, hogy „lábbal tiporják” az emberi jogokat. Angela Merkel a felszólalásában úgy fogalmazott: „Nagyra értékelem, hogy néhány afrikai állam próbálta megoldani a zimbabwei válságot, de kezdünk kifutni az időből. A zimbabwei helyzet tönkreteszi az új Afrika megítélését.” Anders Fogh Rasmussen dán kormányfő sem fogta vissza magát, és a lisszaboni tanácskozásra tudósító újságírók előtt banditának nevezte Robert Mugabét.

Így aztán hiába mondta Louis Michel fejlesztéspolitikai EU-biztos: „Nem hagyhatjuk, hogy a csúcs a Mugabe-kérdés foglyává váljon” – végül éppen ez történt. És nemcsak a portugál fővárosban: Londonban az anglikán egyház első fekete bőrére seke például miszlikbe vágta papi gallérját egy brit televízió kamerája előtt, tiltakozásul a Mugabe-rezim által gyakorolt elnyomás ellen. York érseke, az ugandai származású John Sentamu azt nyilatkozta, hogy az afrikai diktátor lerombolta a zimbabwei emberek méltóságát, éhínségbe taszítva őket. Másként látta a dolgot Armando Guebuza mozambiki elnök, aki szerint jó, hogy Robert Mugabe elment Lisszabonba: „Ez bizonyítja, hogy csak azért, mert nem értenek egyet, az embereknek még nem kell elzárkózniuk a párbeszédétől.”

## Ki állítja meg a kínai buldózeret?

Persze nem teljesen önzetlenül teszi túl magát Európa az emberjogi aggályokon. Nemcsak történelmi gyökerei szorosak a fekete kontinenssel, hanem továbbra is Afrika első számú kereskedelmi partnere (2006-ban a forgalom meghaladta a 215 milliárd eurót). Csakhogy e téren megjelentek a vetélytársak: India és elsősorban az Afrikába „buldózerként benyomuló” Kína, amely – az európaiaktól eltérően – nem kér emberjogi garanciákat a befektetésekért, a kölcsönökért és a fejlesztési pénzekért cserébe. Egyes felmérések szerint Afrika és Kína kereskedelme már az 1990-es években 700 százalékkal nőtt.

Márpedig az EU–Afrika csúcs eredményei éppen a kereskedelem terén a legsoványabbak. A két kontinens képviselői aláírtak ugyan egy három évre szóló akciós tervet, de a kereskedelmi megállapodáshoz – ismerte el José Manuel Barroso – „még további tárgyalások szükségesegek”.

Határozottan elutasította az afrikai vezetők többsége az EU által javasolt (Európai Partnerségi Megállapodásnak elkeresztelt) szabadkereskedelmi szerződést. Thabo Mbeki dél-afrikai és Abdoulaye Wade szenegáli elnökök tiltakoztak a leghangosabban az egyezmény ellen, amelynek elfogadása – érveltek a politikusok – egyáltalán nem áll Afrikai érdekében. Brüsszel így hiába igyekezett betartani a 2007. december 31-i határidőt, amelyet a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) szabott az európai országok számára, hogy új szerződésekkel váltsák fel a volt gyarmatokhoz fűződő kedvezményes megállapodásokat. Ezek ugyanis a WTO szerint sértik a kereskedelem többi résztvevőjét és a nemzetközi szabályokat.

„Újra megvizsgáljuk majd, lehet-e Európa rugalmasabb” – mondta Merkel német kancellár, aki sietett hozzátenni, hogy a december 31-i határidő nincs kőbe vésve. Emberjogi és a szegénység ellen harcoló szervezetek viszont az EU hozzáállását kritizálták. „Ha az ember hét évig vár, utána pedig megpróbál az év végéig keresztülerőltetni egy megállapodást, garantáltan nem ér el haladást” – vélte Martin Kirk, a Save the Children brit jótékonyági szervezet munkatársa. Az Európai Partnerségi Megállapodás bírálói szerint az új egyezmény szinte semmilyen védelmet nem nyújtana Afrika elszegényedett termelői és elmaradott ipara számára. Több afrikai politikus is jelezte, hogy országa gazdasága nincs felkészülve az erős konkurenciára.

Jól érzékelteti Kína versenyelőnyét a szenegáli elnök megjegyzése: „A kínaiak mindenütt ott vannak, nem tartanak beszédeket, gyorsan dolgoznak. Az igazság az, hogy a kínai és az indiai termékek sokkal olcsóbbak, mint az európaiak.” Wade hozzáfűzte, hogy az európai beruházók és segélyszervezetek túlságosan lassúak és bürokratikusak. A számok is magukért beszélnek: 2006-ig nyolcszáz kínai vállalat egymilliárd dollárt ruházott be Afrikában, ahol jelenleg közel nyolcvanezer kínai dolgozik. Az ázsiai ország olajszükségletének egyharmadát a fekete földrésről szerzi be, és évi 52 milliárd dolláros forgalommal máris Afrika harmadik legfontosabb kereskedelmi partnere.

## Álom marad a darfúri béke is

„Európának olyan mértékben van szüksége Afrikára, amennyire Afrikának Európára” – hangsúlyozta John Kufuor ghánai államfő, az Afrikai Unió (AU) soros elnöke, aki egyenlő partnerek közötti viszonyt sürgetett. Bár egyenlő partnerekről szó sincs, legalább a párbeszéd folytatódik. A következő (harmadik) csúcstalálkozó megrendezését Líbia már fel is ajánlotta, a helyszínről hivatalosan az AU-nak kell majd döntenie. Közben Javier Solana, az Európai Unió külpolitikai főképviselője bejelentette, hogy Koen Vervaeke belga diplomatát nevezték ki az EU-t az Afrikai Uniónál képviselő különmegbízottnak.

További kudarc, hogy Lisszabonban azokat az akadályokat sem sikerült elhárítani, amelyek a nyugat-szudáni Darfúr tartomány békéjének megteremtését hátráltatják. Omar el-Besir szudáni elnök megerősítette, nem járul hozzá, hogy Afrikán kívüli országok is részt vegyenek az ENSZ 26 ezer fős darfúri békefenntartó erejében. Semmilyen jó hírrel nem tudtak szolgálni az EU-tagállamok sem, amelyek mindmáig nem biztosították a világszervezet akciójához szükséges katonai eszközöket.

Úgy tűnik, az emberjogi üzenetek sem értek célba a csúcstalálkozón. A tanácskozás után néhány nappal Zimbabwe heves kirohanást intézett a Mugabét bíráló német kancellár ellen. Sikhanyiso Ndlovu tájékoztatásügyi miniszter „rasszistának és fasisztának” nevezte Angela Merkelt, aki szerinte „a náció maradványát” testesíti meg. Merkel „jobban tenné, ha befogná a száját, vagy eltűnne. Zimbabwe nem német gyarmat” – szögezte le a miniszter.

Ami a konkrét eredményeket illeti, hangzatos, de kevés gyakorlati hasznot hozó dokumentummal, a „lisszaboni nyilatkozattal” zárult a második EU–Afrika csúcs. Ez olyan témákra terjeszti ki a stratégiai együttműködést, mint a béke és biztonság, a demokratikus kormányzás, az emberi jogok tiszteletben tartása, az energiapolitika, az éghajlatváltozás vagy a migráció. A biztonság megteremtése nem véletlenül szerepel első helyen: stabilitás nélkül nem indulhat meg a tartós fejlődés, nem oldható meg a szociális problémák, nem lehet hatékonyan fellépni a gyilkos betegségek (például az AIDS) ellen, és nem tartható helyben a lakosság.

A migráció a legtöbb európai országot aggasztja, az EU ezért célul tűzte, hogy már a kiindulópontjánál megakadályozza, sőt megelőzi a törvénytelen kivándorlást. A lisszaboni csúcson is szó esett arról, miként segíthetne hatékonyabban az unió az elvándorlás megállításában (oktatás fejlesztése, munkahelyteremtés, infrastruktúra-fejlesztés). És mivel Európa éppen most tervezi a szakképzett munkaerő befogadásának megkönnyítését, a tekintetben is igyekeztek megnyugtani az afrikai politikusokat, hogy szó sincs agyelszívásról, a legjobban képzett szakemberek elcsábításáról.

Csak a Spanyolországhoz tartozó Kanári-szigetekre 31 ezer illegális bevándorló érkezett csónakokon 2006-ban, s hasonló gondokkal küszködik Málta és Olaszország is. Sok ezren már a veszélyes utazás közben életüket veszítik. Jose Luiz Zapatero spanyol kormányfő arra figyelmeztette az uniós partnereket: „Az illegális migráció közös kudarcunk drámai következménye.”

## Magyarország az átalakulás tapasztalatait adja át

Noha a liszaboni tanácskozáson több mint hetven ország vezetői vettek részt, nem minden állam képviseltette magát a legmagasabb szinten. Csehországból, Szlovákiából és Magyarországról is a külügyminiszter „helyettesítette” a kormányfőt, Lengyelország miniszterelnök-helyetttest, Litvánia pedig államtitkár-helyetttest delegált. A magyar diplomácia vezetője, Göncz Kinga emlékeztetett arra, hogy az Európai Unió adja az afrikai segélyek több mint hatvan százalékát. A miniszter kiemelte, hogy a csúcserőkezleten az afrikai vezetők kétfajta hozzáállást tanúsítottak. Míg Kadhafi líbiai vezér szerint az európaiak nem tudnak eleget fizetni azért, hogy törlesszenek Afrika évszázados kirablásával okozott bűneikért, mások a technikai, az egészségügyi és a gazdasági együttműködést sürgették, és az oktatás fejlesztéséhez kérték az európaiak támogatását.

Magyarország célja – fejtette ki Göncz Kinga Liszabonban – új típusú üzleti kapcsolatok kiépítése az afrikai kontinens országaival. Jó alapot kínál ehhez, hogy a kétoldalú viszonyt nem terhelik rossz történelmi élmények, ugyanakkor elismert a magyar technológia és szaktudás. Összekötő kapcsot jelent a sok ezer egykori afrikai diák is, aki Magyarországon tanult. Az Afrikával lebonyolított árucserében a magyar kivitel összértéke 2006-ban már meghaladta az egymilliárd dollárt. Hazánk friss demokratikus átalakulásának tapasztalatait is kész megosztani az afrikai államokkal.

„Ideje meghaladni a paternalista gondolkodást, ideje túllépni a leegyszerűsített donor–kedvezményezett felfogáson. Ennek megfelelően le kell bontani az Afrikáról Európában, illetve Európáról Afrikában kialakult sztereotípiákat” – jelentette ki Barroso, az Európai Bizottság elnöke. Hasonló szemléletváltást sürgetett Louis Michel fejlesztéspolitikáért felelős EU-biztos: „A csúcstalálkozóznak pontot kell tennie a konzervatívizmusból és a két fél előítéleteiből táplálkozó viszony végére, és kiindulási alapot kell biztosítani a valós, mindkét fél számára kézzelfogható lehetőségek megteremtéséhez.”

A lehetőségek Afrikában sem hiányoznak, akár a politikai, akár a gazdasági változásokat tekintjük. Nézzük a politikát: 1973-ban mindössze három olyan afrikai állam létezett, ahol egynél több párt vehetett részt a választásokon – 2005-ben már negyven ilyen országot tartottak számon. A földrész kilenc országában 2006-ban legalább hét százalékkal nőtt a bruttó hazai össztermék (GDP), ami előfeltétele a szegénység tartós mérséklésének. Az afrikai gyermekeknek ma már 93 százaléka jár általános iskolába, jóval többen, mint 1991-ben (akkor 72 százalék volt ugyanez az arány). A Szaharától délre fekvő országokban most 110 millió embernek van mobiltelefonja, ez az összlakosság 17 százaléka; 1990-ben az arányuk az egy százalékot sem érte el.

De hiába a sok lehetőség, Afrikával kereskedni továbbra sem gyerekjáték. Honlapján maga az Európai Bizottság említi példaként, hogy míg az európai kikötőkben egy napig tart egy konténerhajó rakományának kipakolása, ugyanez az afrikai kikötőkben egy hetet is igénybe vesz. További elrettentő példa: egy kereskedőnek többbe kerül (a tengeri úton nem megközelíthető) Zambiából egy tonna gabonát elszállítani a szomszédos Tanzániába, mint ugyanezt a mennyiséget Európába vagy az

Egyesült Államokba eljuttatni. Bissau Guineában 233 napot emészt fel egy cég megalapítása.

Arról nem is szólva, hogy a gazdasági növekedés többé-kevésbé kedvező adatai mögött aggasztó társadalmi jelenségek húzódnak. Afrikának a Szaharától délre eső része a Föld egyetlen olyan térsége, ahol az elmúlt húsz évben nem enyhült, hanem fokozódott a szegénység. A Világbank 2007-es globális jelentése azt jósolja, hogy a Szahara alatti országok továbbra is a világ legszegényebb régióját alkotják majd, mivel az itt élők kétötöde kevesebb mint napi egy dollárból kénytelen megélni. Félmilliárd afrikai otthonában még mindig nincs áram. Évente négyszázezren halnak meg légzőszervi betegségekben, amelyeket a lakóhely szennyezett levegője okoz. A világ AIDS-beteg, illetve HIV-fertőzött pácienseinek hatvan százaléka Afrikában él.

### **Bírálatok keresztüzében a lisszaboni nyilatkozat**

Nem csoda, hogy az EU–Afrika csúcs értékelése is igen vegyes. Miközben az unió soros elnökségét a csúcs idején betöltő Portugália kormányfője, José Sócrates szerint a találkozó „új lapot nyitott a történelemben”, az ellentábor úgy véli, hogy csak az újjáarmatosítás történetében kezdődött új fejezet. A lisszaboni zárónyilatkozat „egyenlő partnerek közötti viszonyról” beszél – míg a bírálók szerint az EU és az afrikai országok közötti kapcsolatok Afrika ásványi kincseinek (fémek, olaj, foszfát stb.) további kivonására, iparfejlődésének befagyasztására, mezőgazdaságának tönkretételére épül, az afrikai államokat tartósan bebetonozva a kiszolgáltatott fél pozíciójába.

Bár több uniós vezető azzal érvelt, hogy az első európai–afrikai csúcstalálkozó óta komoly fejlődés ment végbe sok afrikai országban, a lisszaboni alternatív ellencsúcson részt vevő százötven fő (köztük afrikai szakszervezetek, kistermelők, farmerek és civil szervezetek képviselői) ennek éppen az ellenkezőjéről számoltak be. Egyes országokban a nyomor elképzelhetetlen mélységű, sok helyütt az éhezés és az elvándorlás a jellemző. Az ellencsúcson élesen bírálták az Európai Partnerségi Megállapodást is, amelyben az EU piacaik megnyitását követeli az afrikai országoktól, miközben az unió számos területen protekcionista politikát folytat. Az alternatív EU–Afrika tanácskozáson azt hangoztatták, hogy a hivatalos csúcs elárulta Afrikát, és nem a valós problémák megoldását kereste.

Nem egyértelmű az afrikai gazdaság megítélése sem. Noha a fekete kontinens gazdasága 2007-ben már az egymást követő negyedik évben nőtt öt százalék fölötti mértékben, az elvándorlás, az infrastruktúra hiánya és a betegségek ingataggyá tesszik a helyzetet. A gyorsuló növekedés ellenére is reformokra lenne szükség, amelyek alátámasztják a „nagyon törekeny gazdasági alapokat” – figyelmeztet egy nemrég közzétett ENSZ-jelentés. A világszervezet Afrikáért felelős gazdasági bizottsága szerint a növekedést főként a gazdasági vezetés javulása és az árucikkek kereslete erősíti. A jelentés ugyanakkor hozzát teszi, hogy az afrikai növekedést jó néhány tényező veszélyezteti, így például a HIV-vírus terjedése, amely azzal fenyeget, hogy drasztikusan csökkenti a munkaképes lakosságot.

Az afrikai nemzeteknek meg kellene nyitniuk a határokat a kereskedelem előtt, és változatosabbá tenni a termelést, hogy védettebbek legyenek egy esetleges külső sokkhatással vagy piaci visszaeséssel szemben. Az egyes országoknak többet kellene fektetniük infrastrukturális projektekbe is, a jobb helyi energia- és közlekedési hálózatok érdekében – véli az ENSZ.

Afrika legjobban teljesítő országa 2006-ban Mauritánia volt, 19,8 százalékos GDP-növekedéssel, elsősorban az olajból származó bevételeknek köszönhetően. A második helyezett Angola, 17,6 százalékos növekedéssel – a képzeletbeli dobogó harmadik fokára pedig Mozambik került, 7,9 százalékos gazdasági növekedéssel. A sor végén Zimbabwé kullog, ott a gazdaság 2006-ban 4,4 százalékkal esett vissza; Zimbabwét épphogy megelőzi a Seychelle-szigetek, Szváziföld és Elefántcsontpart.

A legtehetségesebb afrikai fiatalok külföldre csábítása, az agyelszívás évente több mint négy milliárd dolláros kárt okoz a kontinensnek az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP) szerint. 1990 óta Afrika minden évben körülbelül húsz ezer szakembert veszített el, az utóbbi másfél évtizedben háromszázezer szakképzett afrikai hagyta el a kontinensét. Az afrikai intézmények így egyre növekvő mértékben függenek a külföldi szakértelemtől. A kontinens fejlődése szempontjából óriási kihívás a munkanélküliség is.

Gondot okoz az is, hogy Afrika – a különféle programok és megállapodások révén – egyre inkább bekapcsolódik ugyan a világgazdaság vérkeringésébe, de a világkereskedelemben betöltött súlya csökken. Szakértők ezt azzal magyarázzák, hogy más fejlődő országokkal ellentétben iparosodás helyett még mindig a mezőgazdaság dominál, a gazdaság pedig minimális kínálatra, alapvetően egy termékre épül. Ráadásul az afrikai államok még azelőtt nyitottak a világgazdaság felé, hogy versenyképessé tették volna a gazdaságukat.

Sőt, hiába növekszik a legtöbb afrikai ország gazdasága, ha összevetjük az egy főre jutó GDP-t és a népességnövekedés ütemét, kiderül, hogy a szegények száma robbanásszerűen nő. S bár az utóbbi években javult Afrika pénzügyi helyzete, és nőttek a tartalékai is (elsősorban az olaj és egyéb nyersanyagok áremelkedése által), a kontinens még ma is küszködik az 1970-es, 1980-as években felhalmozott adósságállomány kezelésével.

A világ leggazdagabb országai még 2005-ben ígéretet tettek arra, hogy a fejlődő országoknak juttatandó segélyek összegét ötven milliárd dollárral megemelik, és hogy elengedik Afrika tizennyolc legszegényebb államának tartozásait. Ám míg az adósságkönnyítési célok nagyrészt megvalósultak, a kitűzött segélyezési számok eddig nem teljesültek. Az adósság-elengedés mindenestre már kedvező példát is hozott: Ghánában például infrastruktúra-fejlesztésekre költötték a törlesztőrészek eltűnésének köszönhetően megmaradt pénzeket.

PAPP ZSÓFIA

## Tagállami tapasztalatok IV.: Erősebb unió egy jobb viláért

*Az elnökséggel kapcsolatos tagállami tapasztalatokat bemutató sorozatunk negyedik részében a 2007. december 31-én véget ért portugál elnökségi időszakról olvashatnak. Az írást színesíti, hogy a szerző „testközelből” gyűjthetett tapasztalatokat e témáról, hiszen a hat hónapot a lisszaboni magyar nagykövetségen töltötte.*

Portugália 1986-ban csatlakozott az Európai Unióhoz. Első alkalommal 1992 első félévében, majd ezt követően 2000 első félévében töltötte be az unió soros elnöki tisztét. A két sikeres elnökségi félévet követően már tapasztalt csapattal készültek a harmadik, és a portugálok számára minden bizonnyal legemlékezetesebb elnökségi időszakra, 2007. július 1-jétől 2007. december 31-ig.

Ezt az időszakot a magyar nagykövetség EU-attaséjaként Lisszabonban töltöttem. A félév során végzett munkám két fő részből állt. Egyrészt segítettem a kis létszámú nagykövetség munkáját, mivel az elnökség alatt a nagykövetségen dolgozóakra fokozott munkateher nehezedett. Másrészt fontos volt, hogy olyan tapasztalatokat gyűjtsék, amelyekkel a 2011-es magyar elnökségi felkészülést érdemben tudom majd segíteni.

A német-portugál-szlovén csoport volt az első elnökségi trió, amely tevékenysé-

gét közös, a Tanács által jóváhagyott, tizenhét hónapos munkaprogram alapján végezte<sup>1</sup>. Már e munkaprogram meghatározásakor látszott, hogy feszített tempójú és ambiciózus hat hónap vár Portugáliára, de – a 2000-es év elnökségi munkájában részt vevők tapasztalataira támaszkodva – ezúttal sokkal nagyobb önbizalommal vette át az elnöki tisztelet Németországtól, mint előző elnökségei alkalmával.

Amint a cikkem címével választott elnökségi mottó – „Erősebb unió egy jobb viláért” – is mutatja, a portugál célja az volt, hogy az elnökségi időszak végeire az uniót ismét közel érezzék magukhoz a polgárok, megismerjék működését és tudatosuljon bennük a közös, összehangolt tagállami fellépés szükségessége. Ezt a célkitűzést a Szerződéseknél az elnökségi program fő tengelyét adó reformja, az európai gazdaság modernizációja, valamint az EU világban játszott szerepének megerősítése is megfelelően tükrözte.

Már az elnökségi időszak előtt is tudni lehetett, hogy a sikeres portugál elnökség záloga a Szerződések reformjának napirendre tűzése, a kormányközi konferencia összehívása és a tárgyalások sikeres lezárása lehet. A portugál kormányfő egészen az elnökség kezdetéig

1 Ezt az újítást a Tanács 2006-ban módosított új eljárási szabályzata vezette be (2006/683/EK tanácsi határozat). A csoportos elnökség intézményét eredetileg az alkotmány szerződés tartalmazta, majd a Lisszaboni Szerződés is átvette. A témáról részletesen I. Ábel Csaba írását a rovat 2007. szeptemberi számában.

elzárkózott attól, hogy ezzel kapcsolatos találgatásokba bocsátkozzék, és a német elnökség által elért és örökölt hagyott mandátum birtokában is visszafogottan nyilatkozott a várható fejleményekről; csupán annyit ígért, hogy keményen fognak dolgozni a reformok lezárásán. A Lisszabonban akkreditált tagállami nagykövetségek is hiába füleltek: a mandátum kézhezvételét követően csak egy hangos ajtócsapódást lehetett hallani a portugál külügyminisztériumból, amint a szakértők magukra zárták az irodákat, és visszavonultak a szövegezési munkába mélyedni.

Az elnökség célja az volt, hogy a Brüsszelben elért megállapodás dinamikáját megőrizze, és ezt a lendületet kihasználva a lehető legkorábban létrejöjjen az EU új szerződése. Tudták, hogy bonyolult és nehéz időszak előtt állnak, de az elnökségi teendőikkel már tisztában lévő portugálok nagy önbizalommal néztek a nehézségek elé, és határozottan kezelte ragadták meg a kormányközi konferencia munkájának irányítását. Ez a nagy önbizalom végül nem bizonyult elbizakodottságnak: az ősz elején először még csak halkán, később annál tisztábban lehetett hallani, hogy a portugál külügyi tárca folyosóján kávézó, kimerült, de annál lelkesebb kollégák Lisszaboni Szerződésről álmodnak.

Hiába beszélt mindenki a titokzatos új szerződésről, a portugálok nem hagyták, hogy az ezzel kapcsolatos munka elterelje a közvélemény figyelmét az elnökség további prioritásairól. Nem is lehetett volna szó nélkül elmenni a július elején megrendezett EU-brazil csúcstalálkozó, a számtalan euro-mediterrán konferencia és a legnagyobb szabású kezdeményezésként emlegetett EU-Afrika csúcstalálkozó mellett. Miközben a jogi szakértők csoport-

ja küzdött a szövegezési munka során felmerült problémákkal, a portugál elnökség a szakpolitikák terén is jelentős sikereket könyvelhetett el.

A prioritások között szerepeltek a gazdasági és társadalmi reformok, valamint a modernizáció, melyeket minden szakpolitika területén érvényesíteni próbáltak a félév alatt. Számottevő haladást értek el a lisszaboni stratégia új szakaszának előkészítésében is. Kiemelt figyelmet – és több miniszteri szintű tanácskozást – szenteltek a stratégia szociális dimenziója megerősítésének, a munkaerőpiac rugalmas biztonságával (flexicurity) kapcsolatos kérdéseknek, aminek köszönhetően a decemberi tanácsülésen sikerült megállapodni a *flexicurity* nyolc alapelveiről.

Kompromisszumot értek el a borreform ügyében. Megoldódott a Galileo-projekt finanszírozási válsága, valamint – a félév alatt megrendezett csúcstalálkozóknak és euro-mediterrán konferenciáknak köszönhetően – az unió megerősítette kapcsolatait déli szomszédságával és Latin-Amerikával, továbbá a többéves tétlenség után sikernek számító EU-Afrika csúcstalálkozó nyomán új szakaszba léphet az Afrikával folytatott együttműködés.

A szakpolitikai eredmények közül Magyarország szempontjából mégis leginkább a schengeni térség bővítése emelkedik ki. Karácsonyi ajándékként kilenc, 2004-ben csatlakozott tagállam belső szárazföldi és vízi határain szűnt meg az ellenőrzés, aminek óriási közvetlen hatása van az uniós polgárok életére. Ezt a sikert Portugália még jóval elnöksége előtt alapozta meg. Amikor 2006 második félévében nyilvánvalóvá vált, hogy nem készül el a schengeni bővítés addig alapfeltételének tartott új schengeni információrendszer (SIS II.), akkor tette

meg emlékezetes javaslatát a *SISone4All*-ről: így a schengeni térség bővítése a régi információs rendszer, a SIS I. ideiglenes adaptációjával valósulhatott meg. A 2007. december 21-i határnyitást Sócrates miniszterelnök joggal nevezhet-e az elnökség méltó befejezésének.

Lisszabonban sokáig mégis mindenki azt latolgatta, vajon elég lesz-e a portugálok kezdeti lendülete a szerződéssel kapcsolatban felmerült, sokszor elsimíthatatlannak tűnő ellentétek feloldására, és nem süllyednek-e vissza a munka befejezése előtt a rájuk olyannyira jellemző melankóliába, dolguk végezetlen. Bizonytalankodásra adott okot az is, hogy túl sokszor hallottuk az informális tanácsülések előtt tartott *briefing*-eken feltett türelmetlen kérdéseinkre válaszul az *amanha* szót – azaz majd holnap elintézzük, ne nyugtalankodjon senki. Természetesen nyugtalankodtunk, de néhány hónap után már tudtuk: az utolsó utáni pillanatban tényleg mindent elintéznek, minden rendben lesz, hihetünk az ígéreteknek.

Azt ugyan nem tudhatom, hány álmatlan éjszakát okozott az utolsó pillanatban megoldott ügyek kezelése a külső szemlélő számára nyugodtnak tűnő kollégáknak, de egy biztos: sikeresen vitték előre a dossziékat, és jelentős eredményeket tudhatnak a magukénak a lezárt elnökségi félévet követően. Ezt többek között a jól működő portugál diplomáciának, az elnökség munkájában részt vevő szakemberek professzionális és felelősségteljes hozzáállásának, az előző elnökségek alatt összegyűjtött tapasztalt csapatnak köszönhetik. Ezenkívül tagadhatatlanul nagy segítséget jelentett a Bizottság portugál elnökével való szoros együttműködés, melynek során a hazai pályán riválisoknak számító Sócrates és

Barroso az összefogás kivételesen szép és követendő példáját mutatta meg. A közvélemény támogatása is fontos eleme a sikeres elnökségnek, valamint az, hogy a belpolitikai viszályokat és a problémás kérdéseket egy időre háttérbe kell és lehet szorítani az európai érdekek megfelelő képviselője érdekében.

A korábbi tapasztalatok figyelembevételével a külügyminisztérium és a különböző tárcák már két évvel korábban megkezdték a felkészülést az elnökségre, számos személyi és szervezeti döntést hoztak a minél jobb lebonyolítás érdekében. A közigazgatásban az elnökségi időszak alatt is megőrizték a csatlakozás óta működő kétszintű struktúrát az uniós ügyek koordinációjában: az európai ügyekben összehívott tárcaközi koordinációt, valamint az egyes minisztériumok európai ügyekkel foglalkozó szervezeti egységei közötti koordinációs rendet.

Az elnökségi felkészülést az európai ügyek főfelelőse, a külügyminisztérium felügyelte két koordinációs munkacsoport segítségével. (Az egyik vezetői szintű, a másik az egyes szervezeti egységek, illetve a tárcák kapcsolattartóiból áll.) Az elnökség kezdete előtt 18 hónappal kijelölték a kapcsolattartókat és a munkacsoportok vezetőit, így a kétszintű struktúrában mind vezetői, mind beosztotti szinten jól működő kapcsolati háló építettek ki. A munkacsoportokban kijelölt kapcsolattartók feladata volt a tárcaközi információáramlás biztosítása és a több tárcát érintő álláspontok kialakítása.

A Portugáliában sorra kerülő események logisztikai feladataira felállították az ún. „missziót”, amely a külügyminisztérium keretein belül működött 16, kifejezetten erre a feladatra, határozott időre felvett munkatárssal. A misszió elsőd-

leges feladata volt a portugál helyszíni informális tanácsülések, informális Európai Tanács és egyéb csúcstalálkozók lebonyolítása, valamint az egyéb elnökséggel kapcsolatos rendezvények megszervezésének támogatása. Ennek megfelelően külön koordinátor felelt a delegációk szállásáért, a biztonságért, a kommunikációért, a regisztrációs ügyekért, a delegációk mozgásáért.

Az elnökség minden tagállami nagykövetség részére biztosított egy *liaison officer*-t. A mi összekötőnk kizárólag azért volt felelős, hogy a félév során kiutazó magyar delegációk logisztikai ügyeit zökkenőmentesen intézze és közreműködésével megkönnyítse a misszió munkatársával való napi kapcsolattartást.

Az elnökségi félév során Portugáliában rendezett eseményeken tapasztaltuk, hogy a misszió munkatársai végig betartották az előre lefektetett, szigorú és kivételt nem ismerő főbb szervezési szabályokat, és a tagállamok tekintetében azokat különbségtétel nélkül alkalmazták. Az informális tanácsülésekre és csúcstalálkozókra biztosított *badge* kereket túllépni nem lehetett; ebből a szigorú szabályból csak egészen kivételes helyzetekben engedtek, de a delegációk mozgásával kapcsolatos egyéb kéréseinket mindig megpróbálták teljesíteni.

Bár az operatív feladatok elvégzésében nagy segítséget jelentett az összekötő, ám szakmai megbeszélésekre a portugál minisztériumok munkatársai a rájuk nehezedő munkateherre hivatkozva nem mutattak hajlandóságot, sőt sok esetben még a telefonon történő megkeresés is nehézségekbe ütközött. Ezt negatívumként könyvelhetjük el, hiszen az

elnökség a tagállamok szolgálatában áll, aminek része a folyamatos és igény szerinti tájékoztatás is. A magyar elnökségre készülve ennek kezelésére is megoldást kell találni.

A portugál kormány is felismerte, hogy a közvélemény megfelelő bevonása azért is fontos feladat, mert a hat hónap alatt Portugáliában rendezett több mint 300 rendezvény, ülés által okozott „felfordulás” tolerálásához szükség van az állampolgárok támogatására és rokonszenvére. Tagadhatatlan, hogy a programok megrendezésével, a delegációk mozgásával elkerülhetetlenül együtt járó, közlekedést korlátozó intézkedések nem váltottak ki nagy lelkesedést, de megfelelő kommunikációval az elnöki tisztt betöltésével járó előnyök – országpromóció, kulturális élet fellendülése, turisztikai célpontok megismertetése stb. – hangsúlyozásával meg lehetett szerezni a közvélemény támogatását. Ehhez a legváltozatosabb kommunikációs eszközöket használták.

A Lisszaboni Szerződés aláírásának ünnepélyes ceremóniája napján minden tömegközlekedési eszközön, középületen, a fontosabb útvonalak mentén egymás mellett lobogott a portugál és az uniós zászló; a buszokon, a villamosokon, a metrón az utazás ingyenes volt; az újságokban pedig tájékoztató füzeteket helyeztek el. Az útlezárások és forgalmi dugók ellenére a városban ünnepi hangulat uralkodott, és biztos vagyok benne, hogy aznap reggel a kávézóknál ücsörgő férfiak a labdarúgáson kívül szót ejtettek a Lisszaboni Szerződésről és a portugál kormány elvitathatatlan sikeréről is.

NÓGRÁDI GYÖRGY

## Gondolatok a koszovói helyzetről

*A szerző számos izgalmas kérdést vet fel tanulmányában az 1999 óta ENSZ-igazgatás alatt álló Koszovó jövőjét illetően. Ezek megválaszolása vélhetően még várta magára egy ideig, hiszen a lap nyomdába adásának időpontjában (január közepén) az ENSZ Biztonsági Tanácsa is megosztottnak mutatkozott Koszovó ügyében.*

(I.) A hidegháború után a nemzetközi politikában új „játékszabályok” jöttek. A Szovjetunió és a szocialista világrendszer szétesésével egyetlen szuperhatalom maradt a színen: az Amerikai Egyesült Államok. Bár kihívója több is akadt, bizonyosodott, hogy történelmi rövid és középtávon pozíciói megkérdőjelezhetetlenek.

Az Európai Unió belső problémáival, lassuló gazdasági növekedésével, de főleg a megerősödött nemzeti érdekek térnyerésével „elérte”, hogy a fennálló USA-előny nem csupán megmaradt, de tovább is nőtt. A biztonságpolitikán belül az elmúlt években fontosabbá vált a katonai komponens szerepe, és ez részint változást jelentett a kilencvenes évekhez képest, részint újra csak bebizonyította: Európa, az EU gyengeségét.

Az 1999-es koszovói háború megmutatta, hogy az EU még Európában is csak korlátozottan képes a rendezési folyamat végrehajtására az USA nélkül. Hiányoznak a megfelelő katonai feltételek: a műholdas hírszerzés, a légi szállítás stb. Az

igazságnak az is része, hogy az USA hosszú ideje követeli az unió képességeinek minőségi javítását, és ezt mindaddig teszi, amíg az EU erre képtelen. Amikor az EU a megvalósítás jeleit mutatja, az USA – Albright három alapelve alapján – megakadályozza. (Lényege: semmi duplázódás a NATO-val, semmi konkurencia az USA-val.) Mindezen folyamatok együttes hatásaként az unió közös kül- és biztonságpolitikája, ha lassan is, de folyamatosan fejlődik, és ennek számos jelet tapasztalhatjuk az EU-n kívül is.

A XX. század vége, a XXI. század kezdete a globalizáció kora. A világ jelentős része e folyamat vesztese.

A PR szinte mindennél fontosabb. Egyszer érdemes lesz feldolgozni, hogy miként volt lehetséges, hogy a durván kétmilliónyi koszovói albán a PR-ban néhány hónap alatt el tudta érni, amit a palesztinok és a minőségileg többen lévő kurdok évtizedek alatt nem: a világ figyelmét és gyakorlatilag az önálló államiságot.

(II.) Koszovó Jugoszlávia „szegényháza” volt. Az albán lakosság aránya az 1921-es 65,7 százalékról 1991-re 84 százalékra, napjainkban, pedig jóval 90 százalék fölé nőtt. Koszovó fejlettségi szintje a jugoszláv föderációban az 1955-ös 40 százalékról 1988-ra 24 százalékra zuhant.<sup>1</sup>

A volt Jugoszlávia hat tagköztársaságából öt kivált: Szlovénia, Horvátország, Bosznia-Hercegovina, Macedónia és Mon-

<sup>1</sup> História 2007/2, 18. oldal

tenegró. Koszovó 1991 szeptemberében újra csak deklarálta függetlenségét, de ezt (hasonlóan a ciprusi törökökhöz) csak egy állam ismerte el. (Ott Törökország, itt Albánia.)

Az 1992-es koszovói választásokat Rugova és pártja, a Koszovói Demokratikus Liga nyerte meg, és stratégiai célként meghirdették az egyesülést valamennyi albán területtel. 1993-ban a térség albán pártjai (Koszovóból, Macedóniából és Montenegróból) meghirdették Koszovó függetlenségét, a montenegrói és dél-szerbiai albánok autonómiáját és a macedóniai albánok új, államalkotó státuszát. A szerb „erőpolitika” válaszlépései még a kompromisszum elvi lehetőségét is elvetették, a szerb menekültek a volt Jugoszlávia területéről pedig nagy ívben elkerülték Koszovót. Ennek két fő oka az albán abszolút többség és a térség reménytelen gazdasági helyzete volt. A szerb „válaszra” több százezer albán emigrált Koszovóból, és Rugova vezetésével kiépültek az úgynevezett párhuzamos struktúrák az oktatásra, az egészségügyre stb. A kialakult pathhelyzet mindkét félnek időlegesen megfelelt. A szerbeknek Horvátország és Bosznia-Hercegovina mellett nem kellett újabb háborúba eszkalálódniuk, míg az albánok várták a megfelelő időpontot, és nyelvi-leg, gazdaságilag gyakorlatilag teljesen elhatárolódtak Belgrádtól.<sup>2</sup>

Az 1998-as választásokat ismét csak Rugova és pártja nyerte meg, de az UCK nem indult, és részint Albániából, részint Nyugatról nagy mennyiségű, részben modern fegyverekhez jutva megkezdte a fegyveres ellenállást, és meghirdette valamennyi albán terület egyesítését. A fegyveres harc 1998 ősziéig tartott, a Hol-

brooke-Milosevics egyezményig. Megoldást már az objektív okok miatt nem eredményezhetett. Az 1999. márciusi rambouillet-i konferencia megint csak a kompromisszumokat kereste. Kezdetben mind a szerbek, mind az albánok elvetették az átmeneti, kompromisszumos lépéseket, de végül is – rendkívül bölcsen, nyilván külső hatásra – az albánok aláírták. Az ezt követő provokatív szerb támadások elvezettek a NATO – ENSZ-felhatalmazás nélküli – légi csapásaihoz, az újabb tömeges albán exodushoz, majd a jugoszláv katonai vereséghez.

Jelenleg a gazdaság Koszovóban gyakorlatilag nem működik. Az országot át-szövi a maffiastruktúra, a munkanélküliek aránya 50 százalék, a korrupció, a bűnözés, a bürokrácia túlburjánzása még a szomszéd államokban tapasztaltnál is minőségileg nagyobb. (Figyelembe véve Macedóniát és Bosznia-Hercegovinát, ez elképesztően negatív teljesítmény.) A koszovói politikusok zöme eurómilliomos, és ez az összeg a nyílt csalásból, lopásból, korrupcióból származik. A GDP 34 százaléka külföldi segély, a GDP 13 százaléka pedig a külföldön dolgozó koszovói albánok hazautalása! Koszovó mai gazdasági életképessége erősen függ Szerbiától, hiszen az energia, a vízszolgáltatás és az áruk jelentős része Szerbiából vagy Szerbián keresztül érkezik. Az USA mai elképzelése a folyamatokhoz kapcsolódik: Koszovó legyen független, az ENSZ Biztonsági Tanácsának döntésével, vagy egyidejű sokállami elismeréssel, a szükséges pénzeszközöket adja az EU, és éadjük el Oroszország „kivonulását” a létrejövő államból.

E cikk szerzőjének volt szerencséje 1999-ben találkoznia Naumann tábor-

nokkal, a NATO európai erőinek akkori főparancsnokával, aki kifejtette, hogy egy katona átlagos napi költsége Koszovóban 485 dollár/nap, és legalább tíz évig ott kell maradni. Az európai politika felhőrdült a számok hallatán.

Koszovóban a nemzetközi katonai erők kilenc éve tartózkodnak, a béke kilátásai igen távoliak, a csapatok létszáma 17 000 fő, az USA számára a Balkán és ezen belül Koszovó már nem jelent külpolitikai prioritást, és a költségeket, ki tudja még mennyi ideig, Európának kell fedeznie.

Jugoszlávia, Szerbia négy háborút vesztett el a hidegháború vége óta, és lett az I. és II. világháború győztes hatalmából mára a térség „beteg embere”. A korábbi horvát-szerb ellentéteket felváltotta a szerb-albán ellentét. Az ENSZ Biztonsági Tanács 1244-es határozata ugyan Szerbia részeként kezeli Koszovót, de e határozattól – rendkívül bölcsen – Montenegró elhatárolódott. Nem szokás a BT-határozatot végigolvasni, de ha valaki veszi a fáradságot, az is kiderül, hogy a nemzetközi erők kivonása után dönteni kell a térség jövőjéről. Most ez következik. Az EU-ország-USA trojka tárgyalásai és közvetítése eleve reménytelen és lehetetlen volt. Nincs az a demokratikus Szerbia és nincs az az autonómia, ami az USA támogatta albánok számára elfogadható lenne, és nincs az a függetlenség, amelyet egy – bármilyen – szerb vezetés *ma* elfogadna. Koszovó a szerb elkövetésben az államiság és a kultúra bölcsője volt, és az elszakadás érzelmi elfogadása nem hasonlítható össze az eddigi összes terület, beleértve Montenegró elvesztésével.

Koszovó függetlensége nem lehet precedens, hirdeti mindenki (EU, USA). Vajon miért nem? Nem véletlen, hogy pon-

tosan e precedensérték miatt nem hajlandó (ma még) az elismerésre vagy legalábbis hezitál: Ciprus, Görögország, Spanyolország, Románia, Szlovákia és többek között a nem EU-tag Grúzia. A fő probléma egyik állam számára sem Koszovó függetlenségének elismerése, vagy el nem ismerése, hanem a *saját* féltelmeik az ottani kisebbségekkel kapcsolatban. Vajon az 1999-es jugoszláviai háború után célszerű volt-e az addigi – és jogilag máig is érvényes – nemzetközi joggal szembenemenni? Célszerű volt-e felrúgni – akár kimondjuk, akár nem – az 1975-ös helsinki alapelveket a határok sérthetlenségéről? Valóban fontosabbak-e ezen elveknél a tényleg rendkívül fontos emberi jogok? De ha igen, akkor miért „csak” Koszovóban?

Az elmúlt, durván kilenc év sok mindent láthatóvá tett: az Európai Unió újra nem egységes, résztvevője igen, de motorja nem tudott lenni a rendezésnek.

Az USA számára stratégiai cél volt és maradt, hogy a létrejövő Bosznia-Hercegovina legyen olyan muzulmán állam, amely az USA hű szövetségese (nem érte el), az albániai és koszovói bázisok megszerzése (minden valószínűség szerint sikerül elérni) és a térség stratégiai nyersanyagkészleteinek megszerzése (elérhető). Az majd a történelmi holnap és holnapután kérdése lesz, hogy a ma az USA-t ünneplő koszovói albán tömeg hogyan fog arra reagálni, hogy a megszerzett függetlenség után a gazdasági helyzet nem javul.

Az orosz politika számára Koszovó rendkívüli fontossággal bír. Részint kimutathatja megnövekedett erejét, részint jogilag korrektül hirdetheti, hogy hozzon megoldást az ENSZ BT vagy a kétoldalú tárgyalások. (Miközben mindenki, így az oroszok is tudják, hogy ez mára már le-

hetetlen.) Nagyon nehéz Szerbia helyezte. Egyszer a szerb politikának fel kell vállalnia, hogy elismeri és elfogadja: Koszovó elvesztésének fő oka (de nem egyetlen oka) a milosevicsi szélsőségesen sovinszta politika volt.

Szerbiának szembe kell néznie múltjával, de ezt mindmáig a volt Jugoszlávia egyetlen népe sem tette meg. Szerbia fordulhat Hágához – a Nemzetközi Bírósághoz –, de ez érdemben nem befolyásolja a politikai folyamatokat. A rendelkezésre álló kilenc év alatt nem csupán az albán politikusok, de a szerbek sem hajlottak a kompromisszumra. Valószínűleg el lehetett volna érni az egy tömbben élő koszovói szerbek visszacsatolását.

Mi következhet be a jövőben?

- Nagy háború – valószínűleg – gyorsan nem fog bekövetkezni, de helyi atrocitások sorozata igen.
- Kérdés, meddig kell a nemzetközi erőknél Koszovóban maradniuk, és mi lesz ennek a költségvonzata, ki vállalja ezt fel.
- A térségben az indulatok magasra csaptak, így a szerbek és az albánok békés együttélése valószínűtlen, egy területen pedig szinte elképzelhetetlen. A multikulturális együttélés nem működik.
- Az Ahtisaari-tervet vajon betartják-e? Létrejön-e a szerbek lakta északi területeken saját rendőrség stb., vagy ez is csak egy utópia és/vagy az albánok ezt nem tűrik el, vagy a szerbek egyszerűen csatlakozni akarnak – és fognak – Szerbiához?
- Koszovó után az autonómia nem radikális kisebbségi követelés többé. Milyen hatásai lesznek ennek a világra és ezen belül térségünkre?

- Egy gyorsan felkínált és megszerzett EU-tagság – amelyben egyébként újra csak a politikai és nem a szakmai kritériumok fognak dominálni – képes lesz-e ellensúlyozni a nagy Albánia elképzelését?
- Ugyanezen folyamat biztonságpolitikai oldalaként Macedónia és Albánia gyors NATO-felvétele csökkenti-e az érintett államok szembenállását?
- Mit jelent a térség biztonságára egy újabb muzulmán állam megjelenése?

E kérdéseket előbb-utóbb elemezni *kell* (vagy kellett volna), mert a gyorsan zajló események úgyis választ fognak adni rájuk.

(III.) Szerbiának Koszovó megtartása fontosabb, mint egy lehetséges EU-csatlakozás. 1999-től az EU is időt veszített, akkor ez az ajánlat elfogadható lett volna, mára már túl késő és túl kevés.

Mi a világ (NATO, EU, trojka) álláspontja arról a szerb igényről, hogy ők is egyesülni akarnak a montenegrói, boszniai, koszovói, macedóniai szerbekkel? Mi a világ álláspontja ugyanezen – jövőbeni – albán igényről? Montenegróban 7 százalék, Macedóniában 25 százalék az albánok aránya.

Újra felmerül a régi dilemma: egy állam, ha választani kell, legyen-e demokratikusan választott, de Nyugat-ellenes vezetésű, vagy kevésbé demokratikus, netán diktatórikus, de Nyugat-barát. Minek tulajdonítható, hogy a legutóbbi koszovói választásokon a szavazásra jogosultak mintegy 40 százaléka ment csak el szavazni? Mi a depresszió valódi oka? Miközben a világ – úgy-ahogy – segíti a Balkánt, az agyelszívás itt a legnagyobb Európában. A brain drain első három helyén

Macedónia, Bosznia-Hercegovina és Horvátország áll. Hogyan egyeztethető ez össze a hosszú távú stratégiai célokkal?

A Koszovótól elvárt függetlenségi standardokról a svéd delegáció vezetője azt mondta, hogy ezek eléréséhez hazájának is mintegy ötven évre lenne szüksége. Miközben mindenki tudja, hogy a függetlenségi folyamat feltartóztathatatlán, és a térségben a jövőbeni problémák, katasztrófák előre prognosztizálhatók. Ezek közül csak néhányat említve:

- A vahabita térnyerés Bosznia-Hercegovinában.
- A koszovói függetlenség jövője összefügg, akár kimondjuk, akár nem, Macedónia és Bosznia-Hercegovina jövőjével.
- Elgondolkodtató, és legalább a jövőben számolni kellene vele, hogy Koszovóban éveken át semmiféle megoldás nem született, de amikor az albánok a fegyveres nyomásgyakorlás eszközével éltek, a világ felfigyelt rájuk és elérték céljukat.
- Az államok keletkezése és megszűnése természetes folyamat, de ahogy Koszovó megszületik, ahhoz hasonló nem volt a történelemben. És így ez a folyamat, újra csak kihangsúlyozom, precedens lesz. Ez azt is jelenti, hogy nincs olyan megoldás, amely mindkét félnek elfogadható lenne, így marad a kényszer.

IV. A NATO 2007-re meghirdetett két fő feladata: Afganisztán és Koszovó. Az e két területen elért sikerek vagy sikertelenségek befolyásolni fogják a NATO jövőjét, a NATO-EU és a NATO-orosz kapcsolatokat is. Nyilvánvaló, hogy a lehetséges sikerért mindenki mindent meg fog tenni: így az EU megpróbálja hezitáló tagjait az elismerés szükségességéről meggyőzni, a koszovói vezetés pedig – és ez ritkán fordult elő az elmúlt években – a függetlenség bejelentésével kivár a szerb választások utániig.

*Összefoglalva:* Koszovó független lesz, a szerb exodus folytatódni fog, a Vajdaság etnikai összetétele pedig újra csak változik majd. Az EU 80 000 volt jugoszláv állampolgár visszatoloncolását tervezi, ezek számottevő része roma származású. Letelepíteni jelentős részük a Vajdaságban akar.

A három elv, amiben a trojka egyetértett:

- Koszovó nem felosztható;
- nem egyesülhet más államokkal;
- nem egyesülhet Szerbiával.

Érdemes lenne ezen elvek középtávú lehetőségein elgondolkodni. Nem tudom megválaszolni, hogy Koszovóból az egy tömbben élő szerbek kiszakadnak-e, csak idő kérdésének tekintem a nagy Albánia kérdés napi aktualitását, de Koszovó valóban nem akar egyesülni Szerbiával.

HEGEDŰS DÁNIEL

## Komplementer vagy redundáns struktúrák a területi együttműködés európai szabályozásában? I.

### Az Európa Tanács készül Euroregionális Együttműködési Csoportosulásának előzetes elemzése

*A két részből álló tanulmány első fele a területi együttműködések hatékonyságának növelésére az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott Euroregionális Együttműködési Csoportosulás jellemzőit elemzi az EGTC-rendszerével összehasonlítva, komparatív megközelítésben. A második rész bemutatja e nemzetközi jogalkotás történeti hátterét, az EGTC-rendelet végrehajtásával kapcsolatban az elmúlt időszakban Magyarországon tett lépéseket, valamint elemzi az Euroregionális Együttműködési Csoportosulás által a Magyar Köztársaság számára biztosított érdekérvényesítési lehetőségeket, az EGTC-vel szemben hordozott esetleges hozzáadott értéket.*

A határokon átnyúló együttműködést érintő európai gondolkodást az elmúlt évben dominánsan meghatározta a 2006. július 31-én napvilágot látott 1082/2006/EK rendelet által életre hívott Európai Területi Együttműködési Csoportosulás (*European Grouping of Territorial Cooperation*, a továbbiakban: EGTC) rendszerének 2007. augusztus 1-jétől történő alkalmazására való felkészülés. Bár itt nálunk, Kelet-Közép-Európában egyértelműen nagyobb hangsúly került a kohéziós politikából az Európai Területi Együttműködés cél-

kitűzés alatt lehívható források megszerzésére, fontos leszögezni, hogy az EGTC megalkotása keretében egy ennél politikai és jogi szinten nagyobb jelentőségű stratégiai lépésre, a területi (határokon átnyúló, transznacionális és interregionális) együttműködések egységes európai struktúrájának a megteremtésére került sor.<sup>1</sup> Kevésé ismert tény azonban, hogy az Európa Tanács égisze alatt ugyancsak 2004 óta folynak egy párhuzamos együttműködési keretrendszer, az Euroregionális Együttműködési Csoportosulás (*Euroregional Cooperation Grouping*, a továbbiakban: ECG) előkészítő munkálatai. E tanulmány az ECG kialakulásának folyamatát, jellemzőit, valamint az EGTC-vel történő párhuzamos fennállásuk, működésük lehetőségeit és következményeit kívánja görcső alá vonni.

#### A. Az ECG jellemzői komparatív megközelítésben

Mi is az az ECG? Egy olyan – EGTC-hez hasonló –, az Európa Tanács által kidolgozott együttműködési platform, amely, az EU párhuzamos struktúrájával megegyező módon, a határokon átívelő együttműkö-

A tanulmány az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány támogatásával készült.

1 Az EGTC jellemzőit, létrejöttének körülményeit egy korábbi munkámban már részletesen bemutattam. Lásd: Hegedűs Dániel: Új elemek, új lehetőségek a határokon átnyúló együttműködés európai szabályozásában In. Európai Tükör 2007/3

dések számára egyértelmű jogi keretek biztosítására törekszik. Mivel az ECG létrehozását is motiválta, alkalmazását és jövőjét is meghatározza – az Európa Tanács által az ECG-nek tulajdonított többlet- vagy hozzáadott érték okán – az Európai Unió EGTC-rendszere, jellemzőit ez utóbbival komparatív módon összehasonlítva, elemezve kívánom bemutatni.<sup>2</sup>

### 1. Jogi személyiség, jogképesség, alkalmazandó jog

Az ECG egyértelműen jogi személy.<sup>3</sup> Az alkalmazott belső jognak megfelelően lehet közjogi vagy magánjogi jogalany, ám bármilyen jogalanyiságra tesz szert ebben a dimenzióban, a belső jog által biztosított legszélesebb jogképességgel kell rendelkeznie.<sup>4</sup>

A jogképesség minimális mértékét a tervezet az alábbi formában összegzi. Az ECG-nek perképesnek kell lennie, rendelkeznie kell saját költségvetéssel és hatáskörökkel annak végrehajtására, rendelkeznie kell – adott esetben bizonyos korlátok között – szerződésalkötési képességgel, birtokolhat ingó és ingatlan vagyont, továbbá foglalkoztathat alkalmazottakat.<sup>5</sup>

Az alkalmazandó jog tekintetében a zavart, illetve az együttműködés során a nemzeti jogok kollízióját a tervezet az Európa Tanács keretében már bevált – az EGTC esetében az Európai Unió által is átvett – módszerrel, a székhely szerinti állam jogának kizárólagos alkalmazásával kívánja megoldani.<sup>6</sup>

Nyilvánvaló, hogy – azon államokban, melyek ratifikálják azt – az ECG jogi személyiségének meghatározása a Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve<sup>7</sup> keretében foglalt kötelezettségvállalások mentén fog majd megtörténni. Megfordítva a kérdést pedig: azon államok számára, amelyek vagy az ECG-struktúrát életre hívó harmadik kiegészítő jegyzőkönyvet fogják elsőként ratifikálni a kiegészítő jegyzőkönyvek közül, vagy az Európai Unió tagállamaiként már eleve alkalmazniuk kell az EGTC-rendeletet, semmifajta új kötelezettségvállalást nem fog majd teremteni a létezőkhöz képest az első kiegészítő jegyzőkönyv ratifikálása – hiszen már amúgy is vállalták egy jogi személyiséggel bíró struktúra belső jogrendbe ültetését vagy működtetését –, így azt tisztán demonstratív külpolitikai lépésként nyugodtan megtehetik.

2 Az elemzés alapjául a tanulmány írásának pillanatában hozzáférhető legújabb LR-CT(2007)13-as számot viselő szövegváltozatot szolgált. [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/local\\_and\\_regional\\_democracy/main\\_bodies/sub-committees/lr-ct/LR-CT\(2007\)13\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/main_bodies/sub-committees/lr-ct/LR-CT(2007)13_EN.pdf)

3 LR-CT(2007)13 Art. 5. (1) „The ECG shall be a legal person, ...”

4 LR-CT(2007)13 Art. 5. (2) „An ECG shall have the widest legal capacity granted in the domestic legal order under which it is established to similar groupings made of territorial authorities or communities, whether of private or public law.”

5 LR-CT(2007)13 Art. 5. (3) „It shall have the right to have its own budget and the power to implement it. It may in particular enter into contracts, hire staff, acquire movable and immovable property and bring legal proceedings.”

6 LR-CT(2007)13 Art. 5. (1) „The ECG shall be a legal person, governed by the law of the State in which it has its headquarters, without prejudice to the provisions of this protocol.”

7 Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 159), a Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyve, amely biztosította a jogi személyiség meglétét a határokon átnyúló együttműködések célját szolgáló intézményesített szervezetek („transfrontier co-operation body”), pl. az eurorégiók számára.

A jogi személyiség és a jogképesség tekintetében nincs jelentősebb különbség az ECG- és az EGTC-rendszerek között. Az EGTC ugyancsak egyértelműen jogi személy,<sup>8</sup> a jogképessége tekintetében az 1082/2006/EK rendelet szintén a belső jog által lehetővé tett legszélesebb jogképesség biztosításának az álláspontján van.<sup>9</sup> A legszélesebb jogképesség minimális feltételei tekintetében az ECG-tervezet ugyan egy kicsit részletesebb, azonban e tekintetben fontos leszögezni, hogy egyik felsorolás sem kimerítő jellegű, hanem mind a kettő exemplikatív taxáció.<sup>10</sup> És végül – mint fentebb említettem – az alkalmazandó jog tekintetében az EGTC is a Madridi Keretegyezmény első kiegészítő jegyzőkönyvében lefektetett modellt követi,<sup>11</sup> és a székhely szerint állam nemzeti jogát tekinti egyértelműen alkalmazandónak.<sup>12</sup> Mindezek alapján leszögezhetjük, hogy a jogi személyiség és a jogképesség dimenziójában – legalábbis az Európai Unió tagállamai számára – nem bír hozzáadott értékkel az ECG-struktúra.

## 2. Földrajzi meghatározottság és intézményi tagság

Mivel két, jelentősen eltérő számú tagállammal rendelkező európai nemzetközi szervezet által életre hívott kezdeményezésről van szó, nyilvánvaló, hogy az ECG- és az EGTC-struktúrák között a földrajzi kiterjedés, a földrajzi meghatározottság tekintetében számottevő különbségek lesznek. Az EGTC esetében a szabályozás úgy néz ki, hogy legalább két uniós tagállam és a területükön lévő entitások hozhatnak létre Európai Területi Együttműködési Csoportosulást.<sup>13</sup> Nem uniós tagállam nem lehet tag EGTC-ben, de nem uniós tagállam területi entitásai igen.<sup>14</sup> Ennek a szabályozásnak elsődleges – bár nem feltétlenül nagy jelentőségű – következménye számunkra, hogy kizárólag magyar-ukrán, magyar-szerb vagy rövid távon magyar-horvát EGTC nem hozható létre, legalább egy másik uniós tagállamban lévő partner szükséges még a felállításához.

Az ECG-tervezet korai változatai ezzel szemben nem tartalmaztak e dimen-

8 1082/2006/EK rendelet 1. cikk (3) bekezdés: „A csoportosulás jogi személyiséggel rendelkezik.”

9 1082/2006/EK rendelet 1. cikk (4) bekezdés: „A csoportosulás minden tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik. Így különösen ingó és ingatlan vagyont szerezhet vagy azzal rendelkezhet és személyzetet foglalkoztathat, valamint bíróság előtt eljárhat.”

10 LR-CT(2007)13, kommentár a 5. cikkhez.

11 Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 159) Art. 4. (1) „Where the transfrontier co-operation body has legal personality, such personality shall be as defined in the law of the Contracting Party in which its headquarters are located [...]”

12 1082/2006/EK rendelet 8. cikk (2) bekezdés e) pont: „az egyezmény értelmezésére és végrehajtására alkalmazandó jog, amely annak a tagállamnak a joga, amelyben a csoportosulás létesítő okirat szerinti székhelye található;”

13 1082/2006/EK rendelet 3. cikk (2) bekezdés: „A csoportosulás olyan tagokból áll, amelyek legalább két tagállam területén helyezkednek el.”

14 1082/2006/EK rendelet, preambulum (16) bekezdése: „A Szerződés 159. cikkének harmadik bekezdése nem teszi lehetővé harmadik országok jogalanyainak bevonását az említett rendelkezésen alapuló jogi aktusba. A csoportosulás létrehozását lehetővé tevő közösségi intézkedés elfogadása azonban nem zárja ki annak lehetőségét, hogy harmadik országok jogalanyai részt vegyenek az e rendeletnek megfelelően létrehozott csoportosulásban, amennyiben a harmadik ország jogszabályai vagy a tagállamok és harmadik országok közötti megállapodások azt lehetővé teszik.”

zióban jelentős korlátozásokat. Annak ellenére, hogy az Európa Tanács tagállami köre jóval szélesebb az EU-nál, nem tagállam és területi entitásai is teljes jogú partnerek lehettek volna az Euroregionális Együttműködési Csoportosulásban, az egyetlen kitétel az volt, hogy az ECG székhelyének ET-tagállamban kellett lennie.<sup>15</sup> A legutolsó – a határokon átívelő együttműködésért felelős szakértői bizottság (*Committee of Experts on Transfrontier Co-operation*, a továbbiakban: LR-CT) 2007. október 8–9-i, strasbourgi ülésén kialakított – szövegváltozat azonban teljességgel szakított ezzel a megközelítéssel, és gyakorlatilag – mutatis mutandis – majdnem egy az egyben az EGTC szabályozási modelljét tette magáévá. Vagyis nem Európa tanácsi tagállamok területi önkormányzatai és hatóságai tagok lehetnek az ECG-ben, amennyiben annak székhelye Európa tanácsi tagállamban található, az államok maguk azonban nem.<sup>16</sup> Mivel a tanulmány írásának idején a 2007. októberi LR-CT ülésének jegyzőkönyve még nem volt hozzáférhető, a változás oka a szerző előtt egyelőre ismeretlen.

Az ECG-szabályozás területi hatálya azonban így is impozáns. Mivel a 47 Európa tanácsi tagállam között találjuk a

nyugat-balkáni és a kaukázusi országokat, valamint Oroszországot is – Belorusszia kivételével tulajdonképpen valamennyi európai államot –, nyilvánvaló, hogy az ECG-nek ez az alkalmazási területe összehasonlíthatatlanul nagyobb földrajzi kiterjedést biztosít. Az EGTC esetében nem uniós partnerként csak a nyugat-balkáni országok, Ukrajna, esetleg Törökország és Oroszország jöhettek szóba, az ECG tekintetében azonban a közvetlen cross-border kapcsolatokat illetően Kazahsztán, Mongólia és Kína (!) is, az interterritoriális dimenzióban pedig tulajdonképpen az egész közép-ázsiai térség érintetté válhat. Talán nem véletlen, hogy a Madridi Keretegyezmény tervezett harmadik kiegészítő jegyzőkönyvének egyik legnagyobb támogatója Oroszország, amely valószínűleg a „közelkülföldi” kapcsolatainak elmélyítésére és formálására kívánja az ECG rendszerét felhasználni.<sup>17</sup>

Az intézményi tagság tekintetében szintén találunk különbségeket. Úgy az EGTC-nek, mint az ECG-nek elsődleges alkotóelemei a települési, valamint a regionális hatóságok és önkormányzatok<sup>18</sup> (az egyszerűség kedvéért: „területi entitások”), továbbá a tagállamok. A különbségek az NGO-k részvételét illetően jelentkeznek. Míg az EU többé-kevésbé a

15 LR-CT(2007)8 Art. 4. (3) „*Non member states of the Council of Europe and their territorial communities or authorities may be members of an ECG provided that the ECG is established in a member state of the Council of Europe.*”

16 LR-CT(2007)13 Art. 4. (2) „*Territorial communities or authorities of non-member states of the Council of Europe may be members of an ECG provided that the ECG is established in a member state of the Council of Europe.*”

17 A határokon átívelő együttműködések európai mintái iránti megnövekedett orosz érdeklődést jól mutatja, hogy az Európa Tanács interregionális és határokon átnyúló kapcsolatokkal foglalkozó új, tervezett központjának (*Centre of the Council of Europe for inter-regional and cross-border cooperation*) székhelye várhatóan Oroszországban lesz, és az 1 000 000 eurós induló költségvetésből 350 000 eurót az orosz fél egyedülállóan magára vállalt. Lásd: LR-CT(2007)6. *Committee of Experts on trans-frontier co-operation (LR\_CT)*, 9th meeting, Strasbourg, 5–6 February 2007

18 Az EU-s terminológia alapján „*regional and local authorities*”, míg az Európa tanácsi terminológia alapján „*territorial communities or authorities*”.

saját terminológiája szerinti közjogi entitások részvételére helyezi a hangsúlyt<sup>19</sup>, addig az Európa Tanács esetében még a profitorientált jelleg is csak korlátozott mértékben kizáró tényező, egyébként bármilyen magánjogi jogalanyisággal rendelkező NGO vagy egyesület részt vehet az együttműködési platform munkájában.<sup>20</sup> Igen öröndetes az ECG-egyezménytervezetnek egyrészt az a pontja, hogy a területi önkormányzatoknak és hatóságoknak kell rendelkezniük az ECG keretén belül a szavazatok többségével,<sup>21</sup> másrészt a civil szervezetek széles körű részvételének biztosítá-

sa, ezzel ugyanis valóban elérhetőbbé, teljesebbé válik a funkcionális együttműködés kialakítása. Kiemelendő a szövegtervezet kommentárjának az a pontja is, hogy e rendelkezés okán az ECG-szabályozás közelebb áll az uniós jogalkotók eredeti szándékához, mint az EGTC-rendelet végleges szövege. Ez a megjegyzés arra utal, hogy mind a kohéziós politika pénzügyi alapjairól szóló 1083/2006/EK<sup>22</sup> rendelet, mind pedig az EGTC-rendelet előkészítésének szakaszában számos dokumentum, mint pl. az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság állásfoglalása<sup>23</sup> nagy hangsúlyt helyez a

19 1082/2006/EK rendelet 3. cikk (1) bekezdés: „A csoportosulás a következő kategóriák közül egyhez vagy többhöz tartozó tagokból áll, azok nemzeti jogszabályok alapján fennálló hatáskörének korlátain belül:

a) tagállamok;

b) regionális hatóságok;

c) helyi hatóságok;

d) építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (1) 1. cikke (9) bekezdésének második albekezdése értelmében vett közjogi intézmények.

*E kategóriák egyikébe vagy közülük többé tartozó szervezetekből álló társulások szintén tagok lehetnek.*”

A d) pontban hivatkozott 2004/18/EK rendelet 1. cikk (9) bekezdése az alábbi módon határozza meg a közjogi intézmény fogalmát: „Közjogi intézmény” minden olyan intézmény,

a) amely kifejezetten közérdekű célra jött létre, és nem ipari vagy kereskedelmi jellegű,

b) amely jogi személyiséggel rendelkezik, valamint

c) amelyet többségi részben az állam, vagy a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény finanszíroz; vagy amelynek irányítása ezen intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét az állam, a területi vagy a települési önkormányzat, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki.”

20 LR-CT(2007)13 Art. 4. (1) “Members of an ECG shall be territorial communities or authorities and may include also the member states of the Council of Europe concerned. Other public or non-profit oriented private law entities, as well as profit-oriented entities entrusted with public interest goals, established in a member state and associations of bodies belonging to one or more of the above-mentioned categories may also be members of an ECG. Natural persons may not be members of an ECG.”

21 LR-CT(2007)13 Art. 4. (3) „Territorial communities or authorities shall have the majority of voting rights in an ECG.”

22 1083/2006/EK rendelet 11. cikk

23 2005/C 255/15 Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC) COM(2004) 496 final – 2004/0168 COD „2.4. The EESC supports the Commission initiative for a new legal instrument to facilitate cooperation. These additional regulations are intended to facilitate effective cooperation; but in one respect they are deficient, in that there is no explicit provision for social partner involvement or that of other interested civil society organisations in monitoring arrangements.”



szociális és társadalmi partnerek intenzívebb bevonására, amire az EGTC-rendelet hatályos szövege nem tartalmaz maradéktalanul alkalmazható megoldást. Mivel a belső jog alapján ezek a szervezetek – akár szakszervezetek is – sokszor magánjogi keretek között léteznek, az uniós rendelet „közjogi” kategóriája akár ki is rekesztheti őket az együttműködés köréből. Az ECG ellenben a résztvevő szervezetek körét illetően sokkal rugalmasabb. Azt mondhatjuk, hogy nyilvánvalóan más prioritások kerültek előtérbe a két dokumentum szövegezésekor, az Európa Tanács a rugalmasabb funkcionális együttműködés keretfeltételeire, míg az EU a közösségi források felhasználásával összefüggésben a szigorúbb elszámoltathatóságra helyezte a hangsúlyt. Ami az egyik dimenzióban előnyként jelentkezik, a másikban természetesen kockázatként vagy deficitként fog felmerülni.

Röviden összefoglalva a fentieket, a területi dimenzió tekintetében az ECG nem igazán biztosít hozzáadott értéket hazánk számára a jelenlegi együttműködési struktúrákhoz képest. Az egyetlen többlet, hogy ukrán vagy szerb székhellyel, ukrán vagy szerb jog alapján működő ECG alakítható, amire EGTC esetében nincs lehetőség.<sup>24</sup> Ukrajna és Szerbia mint állam ugyancsak nem lehet tagja EGTC-nek (csak területi entitásaik), ECG-esetében – lévén teljes jogú Európa tanácsi tagállamok – ez szintén nem jelent problémát. Ezek az esetek azonban – attól az egytől eltekintve, hogy Ukrajna esetleg állami részvétellel kívánja biztosítani a kontrollt a határokon átívelő

együttműködés felett – nem bírnak túl nagy gyakorlati jelentőséggel, önmagában ezért a jövődől harmadik kiegészítő jegyzőkönyv aláírása nem biztos, hogy indokolt lenne. Ugyanez a helyzet abban a tekintetben, hogy kizárólag ukrán-magyar vagy szerb-magyar EGTC nem hozható létre. Az ukrán-magyar határszakaszon ez semmilyen tényleges gyakorlati problémát nem okoz, hiszen maga a történelmi régió jelenleg négy állam területén fekszik, vagyis a többes együttműködés komoly hagyományokkal bír, és önmagában indokolt. A szerb-magyar határszakaszon ez rövid és középtávon bánáti román partnerek bevonásának szükségességét jelenti, aminek bár történelmi és regionális alapjai vannak, azok gyakorlati kiaknázására, a határokon átnyúló együttműködések közös gyakorlatának kialakítására jóval kisebb számú kísérlet történt a rendszerváltásokat követően. Politikai mérlegelés kérdése, hogy Szerbia 15–20 éves európai integrációs perspektívájára tekintettel a Magyar Köztársaság ratifikálja-e azért a Madridi Keretegyezmény jövőbeni harmadik kiegészítő jegyzőkönyvét, hogy kizárólagos szerb-magyar ECG működhesen a határokon átnyúló együttműködés előmozdítására.

Az intézményi tagság tekintetében meglévő különbség első látásra hangsúlyosabbnak tűnik. Ugyanakkor érdemes leszögezni, hogy az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény nem tartalmaz taxatív, zárt felsorolást az együttműködési csoportosulás tagjainak lehetséges köréről. Álláspontom szerint az EGTC-

<sup>24</sup> Természetesen ugyanez igaz horvát-magyar viszonylatban is, azonban mivel álláspontom szerint Horvátország európai uniós csatlakozására akár előbb is sor kerülhet, mint a Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvének hatálybalépésére, a kérdés gyakorlati súlya csekélyebb.

kbe bevont társadalmi, civil szervezetek köre a gyakorlati működés során nem lesz szűkebb, mint egy ECG esetében lenne. Ha azonban ragaszkodunk az itt elemzett alapl dokumentumok szövegéhez – vagy a későbbiekben prognózisommal ellentétben valóban konzekvens módon kiszorulnának a nagyobb fokú funkcionális működést elősegíteni képes társadalmi szervezetek –, akkor érdemes lehet elgondolkodni azon, hogy a két együttműködési rendszer párhuzamos elérhetővé tételével választási lehetőséget kínálunk az együttműködési csoportosulást létrehozni kívánó szervezetek számára: ha dominánsan önkormányzatok közötti együttműködést kívánnak megvalósítani, akkor EGTC, ha szélesebb alapút, akkor alapvetően ECG formában próbálkozhatnak a kooperációval.

A magyar nemzetspolitika nézőpontjából pedig igen nagy jelentőségű önmagában az a tény, hogy a 16. cikk ún. „föderális klauzulája” lehetővé teszi autonóm területi egységek részvételét a határokon átnyúló együttműködésben.<sup>25</sup> Ha ennek hatása a konkrét fejlesztési cél-

kitűzések elérése szempontjából nem is feltétlenül nagy, szimbolikus súlya miatt, valamint azon oknál fogva, hogy a kelet-közép-európai autonómiák kialakulása számára egy nemzetközi jogi hivatkozási pontot biztosíthat, maga a tény feltétlenül megemlítenő, és talán egy további érveként szolgálhat a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv ratifikációja körüli vitában.

### 3. Cél- és feladatkör, lefedett együttműködési dimenziók

Mind a két együttműködési platformrendszer esetében közel azonos lefektetett célokkal találkozunk. Ez a határokon átívelő – illetve egyéb területi – együttműködési kapcsolatok fejlesztése, előmozdítása, valamint az e területen jelentkező akadályok – mint elsősorban a nemzeti jogok különbözőségeiből, az alkalmazandó jog nem egyértelmű voltából fakadó problémák – leküzdése.<sup>26</sup> A hatáskör tekintetében azonban találkozunk bizonyos eltérésekkel is. Az ECG esetében alapvetően meghatározó, hogy a nemze-

25 LR-CT(2007)13 Art. 16 (2) „For the purpose of applying this Protocol, autonomous public communities or authorities vested with own legislative power under the domestic law of the Party in whose jurisdiction they are situated shall be considered as „territorial communities or authorities”, without prejudice to the provisions of the first paragraph.”

26 LR-CT(2007)13. Preamble, paragraph 1. „wishing to facilitate co-operation between territorial communities or authorities belonging to different States in keeping with States’ political and administrative structures and international commitments,”

Preamble, paragraph 5. „wishing to forestall the difficulties that could arise from the diversity of legislation in the field of transfrontier or interterritorial co-operation,”

1082/2006/EK rendelet, preambulum (2) szakasz „A tagállamok, különösen a régiók és a helyi hatóságok által a területi együttműködésben, az eltérő nemzeti jogok és eljárások keretében megvalósuló fellépések végrehajtása és irányítása során megtapasztalt komoly nehézségek enyhítése érdekében intézkedések szükségesek.”

Preambulum (8) szakasz „A területi együttműködés akadályainak legyőzése érdekében szükségszerű egy közösségi szintű együttműködésre vonatkozó eszköz létrehozása, amely lehetővé teszi a Közösség területén jogi személyiséggel felruházott együttműködési csoportosulások, név szerint európai területi együttműködési csoportosulások (a továbbiakban: csoportosulás) létrehozását. A csoportosulás-hoz történő csatlakozás önkéntes.”

ti jog belső szabályozásához képest a csoportosulás nem teremt további hatásköröket, vagyis együttműködésre a különböző országok önkormányzatai és hatóságai között csak a közös, minden tagnál meglévő hatáskörök esetében van lehetőség.<sup>27</sup> Ez – szemben az LR-CT meggyőződésével<sup>28</sup> – nem feltétlenül vezet pozitív eredményekhez. Ha olyan államok együttműködését feltételezzük – mint az ECG-egyezmény tervezetének 6. bekezdése –, amelyek harmonizálni kívánják egymással belső jogrendszerük szabályozásait<sup>29</sup>, és a szubszidiaritás alapján széles hatásköröket biztosítanak a helyi, valamint a regionális önkormányzati és hatósági szereplőknek, akkor természetesen nem merülhet fel semmilyen probléma. Kelet-Közép-Európában azonban a határokon átvélt együttműködések kérdésköréhez ennyire fenntartások nélkül és pozitívum közelítő országot nem találunk. Álláspontom szerint a harmadik kiegészítő jegyzőkönyvnek, ha hatékony együttműködési csoportosulást kíván te-

remteni, az EGTC-rendelethez hasonlóan tartalmaznia kellene a területi önkormányzatok és hatóságok, rajtuk keresztül pedig az ECG számára mindenkor kötelező jelleggel minimálisan jelenlévő hatásköröket, ha másként nem, hát a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára történő hivatkozással.

Az EGTC feladatköre nem ennyire általános, és más a hatáskörök megoszlása is. Elsődleges cél a közösségi finanszírozású, társadalmi és gazdasági kohézió előmozdítását célzó programokban való részvétel, bár ettől függetlenül természetesen közösségi finanszírozás nélküli együttműködési programok menedzselésére is sor kerülhet az EGTC keretein belül.<sup>30</sup> Bár a tagállamok elvileg korlátozhatják a közösség pénzügyi hozzájárulása nélkül folytatott területi együttműködést, egyfajta minimális, érinthetetlen hatásköri keretként mindig az EGTC-k rendelkezésére állnak az 1080/2006/EK rendelet 6. cikkében felsorolt együttműködési területek, amelyek nagy

27 LR-CT(2007)13. Art. 3. „A body for transfrontier or interterritorial co-operation between territorial communities or authorities of two or more states and other members referred to under Article 4, paragraph 1 may be set up in the form of a „Euroregional Co-operation Grouping” (ECG) with the aim of promoting, supporting and developing, for the benefit of populations, co-operation between its members in their common areas of competence and in keeping with the competences established under the domestic law of the states concerned.”

28 LR-CT(2007)13., General Comment

29 LR-CT(2007)13., Preamble, paragraph 6. „wishing to meet the needs of those member States that are resolved to harmonise further their national legislations;”

30 1082/2006/EK rendelet, preambulum (11) szakasz „A csoportosulások számára lehetővé kell tenni, hogy tevékenységüket egyrészt a Közösség által társfinanszírozott, területi együttműködésben megvalósuló programok vagy projektek végrehajtása során, különösen az 1083/2006/EK rendelettel és az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló, 2006. július 5-i 1080/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelettel (5) összhangban működő strukturális alapok keretében, másrészt a kizárólag a tagállamok, valamint azok regionális vagy helyi hatóságai által kezdeményezett, területi együttműködésben megvalósuló fellépések végrehajtása során a Közösség pénzügyi hozzájárulásával vagy anélkül végezzék.”

1082/2006/EK rendelet 1. cikk (2) bekezdés „A csoportosulás célja, hogy a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítésének kizárólagos céljából a 3. cikk (1) bekezdésében meghatározottak szerint tagjai között lehetővé tegye és előmozdítsa a határokon átnyúló, transznacionális és/vagy interregionális együttműködést (a továbbiakban: területi együttműködés).”

vonalakban lefedik az európai kohéziós politika teljes működési spektrumát.<sup>31</sup> Ez a szabályozás mindenféleképp nagy eredmény, ugyanis egyfajta védő jellegű lex specialis, mely azt az általános szabályt egészíti ki, hogy a csoportosulás által végrehajtandó feladatoknak szintén a tagok belső jog által meghatározott hatáskörei között kell maradniuk.

Az ECG és az EGTC esetében is közös hatásköri korlátozás, hogy az együttműködési platform nem láthatja el a tagok – regionális és helyi önkormányzatok, hatóságok – hatósági jogköreit.<sup>32</sup> E tekintetben az EGTC-rendelet szabályozása a határozottabb, míg az ECG-tervezet szövege sokkal rugalmasabb. Megengedi – kifejezett felhatalmazás esetén – a területi önkormányzatok és hatóságok hatósági jogköreinek delegálását, sőt, abban az esetben, ha az állam maga is tagja az ECG-nek, állami jogkörök átruházását is.<sup>33</sup> Ez álláspontom szerint egy na-

gyon jelentős pont az ECG-szabályozásban, ami a résztvevők számára előnyös határokon átvelő együttműködési platformmá teheti a rendszert. A szabályozói hatáskörök delegálása pl. az önkormányzatok részéről (pl. befektetési, infrastruktúrafejlesztési, korlátozott mértékben oktatási-szakképzési kérdésekben) hozzájárulhat ahhoz, hogy valódi hatáskörökkel és politikai súllyal bíró regionális térségek alakuljanak ki.

Az együttműködési dimenziók tekintetében a két rendszer formailag csak részben, gyakorlatilag többé-kevésbé maradéktalanul kompatibilis. A tervezett ECG-szabályozás természetesen az Európa Tanács több évtizede bejáratott fogalomrendszerét használja a határokon átvelő együttműködések tekintetében, ami megkülönbözteti a „*transfrontier*” és az „*interterritorial*” dimenziókat. A Madridi Keretegyezményben és második kiegészítő jegyzőkönyvében a fenti fogalmak

31 1082/2006/EK rendelet 7. cikk „(2) A csoportosulás a rábízott feladatok határain belül köteles eljárni, amelyek a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítését célzó területi együttműködés lehetővé tételére és elősegítésére korlátozódnak, és amelyeket a csoportosulás tagjai határoznak meg úgy, hogy valamennyi feladatnak minden egyes tag nemzeti joga szerinti hatáskörén belül kell lennie.

(3) A csoportosulások feladatai elsődlegesen a Közösség – az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és/vagy a Kohéziós Alap révén nyújtott – társfinanszírozásában, területi együttműködésben megvalósuló programok végrehajtására korlátozódnak.

A csoportosulások a tagjaik közötti területi együttműködés keretén belüli egyéb egyedi fellépéseket hajthatnak végre az 1. cikk (2) bekezdésében említett célkitűzésen belül, a Közösség pénzügyi hozzájárulásával vagy anélkül.

A tagállamok korlátozhatják azon feladatok körét, amelyeket a csoportosulások a Közösség pénzügyi hozzájárulása nélkül végezhetnek. E feladatoknak azonban legalább az 1080/2006/EK rendelet 6. cikkében felsorolt együttműködési fellépésekre kell kiterjedniük.”

32 1082/2006/EK rendelet 7. cikk (4) bekezdés „A csoportosulásra a tagjai által bízott feladatok nem érintik a közjog által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlását, és az állam vagy egyéb közigazgatási hatóságok általános érdekeinek védelmét célzó feladatok – például a rendőrségi és szabályozói hatáskörök, igazságügyi és külpolitikai feladatok – ellátását.”

LR-CT(2007)13. Art. 8 (3) „Except where an international treaty makes express provision to the contrary, an ECG shall not be empowered to take measures that apply generally or which might affect the rights and freedoms of individuals, nor to impose levies of a fiscal nature.”

33 LR-CT(2007)13. Art. 8 (4) „An ECG may not exercise competences that territorial authorities or communities exercise as agent of the state to which they belong or by virtue of the competence delegated to them by that state, except where duly authorised by it. It may exercise competences that states members of an ECG confer upon it.”

– amennyiben ezt a terület soft jellege lehetővé teszi – jogi pontossággal definiáltak,<sup>34</sup> a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv tervezete pedig úgy fogalmaz, hogy a benne használt valamennyi fogalom és meghatározás azzal a jelentéssel bír, és ugyanolyan formában értelmezendő, ahogy az a Madridi Keretegyezményben és két korábbi kiegészítő jegyzőkönyvében lefektetésre került.<sup>35</sup> Ez az oka annak, hogy nem találunk definíciókat, meghatározásokat magában a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv tervezetében. Vagyis egy több mint 25 éves jogi és fogalomhasználati hagyománnyal van dolgunk, ami ugyan praktikus szempontok szerint néha nem a legjobban alkalmazható – lásd: interterritoriális együttműködés minden, ami nem határ menti/transfrontier kooperáció –, azonban az Európa Tanács által következetesen alkalmazott, és a Madridi Keretegyezmény jelentősége okán egyszerűen megkerülhetetlen.

Az ECG per definitionem létrehozható kooperációs platformként mindkét – határ menti és interterritoriális – együtt-

működési dimenzióban is.<sup>36</sup> Ez azonban egy érdekes kérdést vet fel a Madridi Keretegyezmény második és jövőbeli harmadik jegyzőkönyveinek egymáshoz való viszonyáról. Az interterritoriális kooperáció lehetősége korábban ugyanis a második kiegészítő jegyzőkönyv ratifikációjához volt kötött. Ha a tagállam mind a két kiegészítő jegyzőkönyvet ratifikálja, akkor természetesen nem jelentkezik semmifajta probléma, az ECG-k megkérdőjelezhetetlenül működhetnek interterritoriális dimenzióban is. A kérdés, mi a helyzet, ha a tagállam csak a harmadik kiegészítő jegyzőkönyvet (az ECG-szabályozást) ratifikálja, de a másodikat (az interterritoriális együttműködésről) nem. Ez a helyzet akár a Magyar Köztársaság vonatkozásában is előállhat a jövőben, tekintettel arra, hogy hazánk nem részes fél a Madridi Keretegyezmény egyik kiegészítő jegyzőkönyvében sem. Mi történik ilyenkor? Ha úgy tekintünk a jegyzőkönyvekre, mint amelyek egymásra épülnek, akkor a második kiegészítő jegyzőkönyv ratifikációja nélkül az ECG csak határokon átívelő együttműkö-

34 European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 106) Art. 2. (1) „For the purpose of this Convention, transfrontier co-operation shall mean any concerted action designed to reinforce and foster neighbourly relations between territorial communities or authorities within the jurisdiction of two or more Contracting Parties and the conclusion of any agreement and arrangement necessary for this purpose. Transfrontier co-operation shall take place in the framework of territorial communities' or authorities' powers as defined in domestic law. The scope and nature of such powers shall not be altered by this Convention.” Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Interterritorial Co-operation (ETS No. 169) Art. 1. “For the purpose of this Protocol, “interterritorial co-operation” shall mean any concerted action designed to establish relations between territorial communities or authorities of two or more Contracting Parties, other than relations of transfrontier co-operation of neighbouring authorities, including the conclusion of co-operation agreements with territorial communities or authorities of other States.”

35 LR-CT(2007)13. Art. 2. „The terms and definitions used in the Protocol have the same meaning and purpose as the same terms and definitions given in the European Outline Convention, its Additional Protocol and Protocol No. 2.”

36 LR-CT(2007)13. Art. 3. „A body for transfrontier or interterritorial co-operation between territorial communities and authorities of two or more states and other members referred to under Article 4, paragraph 1 may be set up in the form of a „Euroregional Co-operation Grouping” (ECG) ...”

dési dimenzióval rendelkezik. Ez azonban álláspontom szerint nem helytálló megközelítés. Az ECG ugyanis pl. minden esetben rendelkezik jogi személyiséggel, ez nem függ az első kiegészítő jegyzőkönyv ratifikációjától. Vagyis a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv független az első kettőtől, azok legfontosabb tartalmát inkorporálta, és hatálybalépése után egy konkrét ország viszonylatában úgy is fogalmazhatnánk, hogy jelentőségét veszti az első és a második kiegészítő jegyzőkönyv.

Az EGTC mint a területi együttműködés uniós közösségi platformja szintén ab ovo a területi együttműködés mindhárom dimenziójára kiterjedő szabályozás mellett jött létre.<sup>37</sup> A „cross-border”, „transnational” és „interregional” dimenziók az egykori Interreg A, B és C programok örökségei. Gyakorlatban sokkal jobban alkalmazható fogalmak, különösen, mert kézzelfogható közösségi finanszírozású programok csatlakoznak hozzájuk. Jogi körülhatároltságuk – különösen a „transnational” dimenzió esetében – kicsit kevésbé egyértelmű, mint az Európa tanácsi fogalmak esetében, ugyanakkor lényeges különbség nincs e téren.<sup>38</sup> Pl. a határ menti együttműködés

szempontjából érintett térségek mind a két esetben külsőleg meghatározottak, csak míg az Európa Tanács rendszerében az államok, addig az EU esetében a Bizottság jelöli ki e területeket. Ez abból a szempontból mindenképp pozitívum, hogy nem áll tagállami kontroll alatt az együttműködési területek kiválasztása, amire pl. a Madridi Keretegyezmény rendszerében korábban sajnos volt lehetőség.

Röviden összefoglalva a kérdést, a cél- és feladatkörök, valamint az együttműködési dimenziók tekintetében ismét nem lehet egyértelműen állást foglalni egyik vagy másik platformrendszer kizárólagos hasznossága mellett. Álláspontom szerint az Európai Unió kategóriái az együttműködési dimenziók esetében használhatóbbak, és bár némileg valóban korlátozottabb az EGTC-k elsődleges feladatrendszere, ez a korlátozás álláspontom szerint csak formális, és ténylegesen ennél sokkal nagyobb jelentőséggel bír a feltétlenül rendelkezésre álló, korlátozhatatlan minimális hatáskörök listája. Az állami beavatkozás lehetőségét mindenkor nagyobbban látom az Európa tanácsi rendszert illetően, ugyanakkor el kell ismerni, hogy a hatósági jog-

37 Regulation No. 1082/2006/EC Art. 1. (2) „The objective of an EGTC shall be to facilitate and promote cross-border, transnational and/or interregional cooperation, hereinafter referred to as ‘territorial cooperation’, between its members as set out in Article 3(1), with the exclusive aim of strengthening economic and social cohesion.”

38 Regulation No. 1083/2006/EC Art. 7. “1. For the purpose of cross-border cooperation, the NUTS level 3 regions of the Community along all internal and certain external land borders and all NUTS level 3 regions of the Community along maritime borders separated, as a general rule, by a maximum of 150 kilometres shall be eligible for financing taking into account potential adjustments needed to ensure the coherence and continuity of the cooperation action.

[...]

2. For the purpose of transnational cooperation, the Commission, in accordance with the procedure referred to in Article 103(2), shall adopt the list of the eligible transnational areas broken down by programme. This list shall be valid from 1 January 2007 to 31 December 2013.

3. For the purpose of interregional cooperation, cooperation networks and exchange of experience, the entire territory of the Community shall be eligible.”

körök delegálhatósága egy fontos, jelentős hozzáadott értékkel bíró elem az ECG esetében.

#### 4. Jogi jelleg, struktúra, állami korlátozási lehetőségek

A jogi jelleg komplex kérdésének vizsgálatakor érdemes először a két együttműködési platformrendszer hátterét, magukat a jogforrásokat áttekinteni.

Az ECG jogforrása – az Európa Tanács nemzetközi jogi rendszerének megfelelően – multilaterális nemzetközi egyezmény. Hivatalosan a Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyve lesz, formáját tekintve azonban teljesen önálló egyezmény, melyet az államok saját politikai szándékuknak megfelelően írnak alá, ratifikálnak, erősítenek meg, vagy éppen tartózkodnak a fenti lépésektől. Jogi kötőerővel csak azon országok viszonylatában bír, amelyek ratifikálták, vagyis – szemben az EGTC-rendelettel – nincs általánosan kötelező jellege. A tervezet 19. cikke alapján a negyedik ratifikációt követően lépne hatályba.

Az ECG-tervezethez fűzött általános megjegyzések hangsúlyosan kiemelik az EGTC szabályozás gyengeségei között az EGTC szabályozásának nem kellően kötelező jellegét, nemzeti joghoz kötöttségét és az állami korlátozási lehetőségek széles körét.<sup>39</sup> Véleményem szerint az Európa tanácsi jogalkotónak ez az álláspontja vagy súlyos félreértéseken, vagy

szándékos ferdítéseken alapszik. Ugyanakkor mielőtt – most az Európa Tanács által megfogalmazott kritikák fényében – ismét megvizsgálnánk<sup>40</sup> az állami korlátozási lehetőségeket az EGTC-k esetében, szembesítsük az ECG-modellt is az LR-CT által neki tulajdonított jellemzőkkel.<sup>41</sup>

Az LR-CT álláspontjával szemben az EGTC az EU-tagállamok számára általánosan kötelező közösségi jogi norma. Az Európa tanácsi dokumentum az EGTC létrehozásának nem kötelező, opcionális voltát az 1082/2006/EK rendelet preambulumának 8. szakaszával, valamint a rendelet 1. cikkével indokolja.<sup>42</sup> Az idézett szöveg helyek egyetlen idevonatkozatható pontja a preambulum 8. szakaszának utolsó mondata: „*A csoportosuláshoz történő csatlakozás önkéntes.*”, eredetiben: „*Recourse to an EGTC should be optional.*” Ez a mondat azonban nem az EGTC-rendszer tagállami alkalmazásának fakultatív módjáról, hanem a konkrét csoportosulásokhoz való szabad csatlakozásról szól, ami elsősorban a területi önkormányzatokra és hatóságokra vonatkozik. Az Európa tanácsi szerveknek ez az EGTC-vel szembeni kifogása tehát alapvetően megalapozatlan. De legalább ilyen megalapozatlanok az ECG-nek általuk tulajdonított jellemzők. Az ECG ugyanis nem kevesebb, hanem több lehetőséget biztosít a tagállamok számára a regionális és helyi hatóságok együttműködésének korlátozására. Elsőként azért, mert – szemben az EGTC-vel – jo-

39 LR-CT(2007)13., General Comment

40 Általánosságban a kérdéshez lásd: Lásd: Hegedűs Dániel: Új elemek, új lehetőségek a határokon átnyúló együttműködés európai szabályozásában.

41 LR-CT(2007)13., General Comment

42 LR-CT(2007)13., General Comment 4. szakasz: „*a) the establishment of an EGTC is not an obligation for every member state, but rather an option (paragraph 8 Preamble; Article 1.)*”

gi formájából fakadóan az ECG valóban nem általánosan kötelező, hanem csak választható rendszer az államok számára. Mint fentebb említettem, csak azokat az államokat köti, melyek ratifikálták. Az első korlátozó lehetőség itt jelentkezik. Ha egy állam nem kíván jogi személyiséget és stabil együttműködési rendszert biztosítani a regionális és helyi hatóságai számára a területi együttműködésekhez, akkor egyszerűen nem írja alá és nem ratifikálja a Madridi Keretegyezmény harmadik kiegészítő jegyzőkönyvét.

A kiegészítő jegyzőkönyvhöz fenntartás nem fűzhető. Ez fontos pozitívum, ugyanis legalább tartalmi tekintetben nem adatik meg a részes tagállamok számára a jegyzőkönyv rendelkezéseinek szűrése.<sup>43</sup> Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy közvetett eszközökkel az együttműködés tartalmi jellege nem befolyásolható. A 16. cikk alapján a meg erősítéssel egy időben a részes feleknek egy nyilatkozatot kell benyújtaniuk az Európa Tanács főtítkárnak, hogy a területi önkormányzatok és hatóságok, köz- és magánjogi testületek, entitások mely csoportjai számára kívánják lehetővé tenni az ECG-k keretében történő együttműködést, és melyeket kívánnak kizárni a jegyzőkönyv hatálya alól.<sup>44</sup> Ez nagyon komoly politikai lehetőség az államok számára a jövőbeli együttműködések jellegének alakítására, és ráadásul

semmiféle jogorvoslati eljárás nincs ellene biztosítva. Az állami diszkrecionális döntés elé állított egyetlen korlát a fentebb már említett „föderális klauzula”, vagyis hogy a föderális egységek és autonóm entitások területi önkormányzatként vagy hatóságként ismerendők el.

Az EGTC esetében ilyen általános jellegű előzetes szűrésre nincs lehetősége az államoknak.<sup>45</sup> Ugyan minden konkrét EGTC-együttműködés esetében állami jóváhagyáshoz van kötve a tagok számára a csoportosulásban való részvétel, ezt azonban az állam csak a rendeletben meghatározott esetekben tagadhatja meg, és mindig rendelkezésre áll a bírói jogorvoslat lehetősége. Vagyis az ECG-t illetően politikai alapú előzetes állami szűrésre van lehetőség jogorvoslat nélkül, míg az EGTC tekintetében konkrét esetekben avatkozhatnak csak be az államok, de a bírói jogorvoslat lehetőségének biztosítása mellett.

Az Európa Tanács által visszatérően hangoztatott másik vitapont az EGTC- és az ECG-szabályozás „self executive”, vagyis önmagában végrehajtható jellege. Az LR-CT álláspontja szerint az EGTC-szabályozás nagy gyengesége, hogy a közösségi jog primátusának tétele ellenére az 1082/2006/EK rendelet nem self executing rendszerű, és így túl nagy különbségeket, továbbá függőséget teremt a nemzeti jogi szabályozásoktól, illetve

43 LR-CT(2007)13. Art. 17. „No reservation in respect of this Protocol shall be permitted.”

44 LR-CT(2007)13. Art. 16. (1) „Each State shall, in a declaration deposited with the Secretary General of the Council of Europe at the time of ratification, acceptance, approval or accession, designate the categories of territorial authorities or communities, public or private law entities or bodies which it wishes to allow to participate in an ECG or which it excludes from the scope of this Protocol.”

45 Az EGTC-rendelet végrehajtása céljából megalkotott 2007. évi XCIX. törvény az európai területi együttműködési csoportosulásról maga sem tartalmaz ilyen listát. A tagokra vonatkozó általános szabályt az 1082/2006/EK rendelet 3. cikke tartalmazza. Az e szabályozással nem teljesen kompatibilis, vagy kérdőjeleket felvető entitások részvétele az együttműködésben egyedi elbírálás alá esik, a bírói jogorvoslat lehetőségének minden esetben történő biztosítása mellett.

azok túlzott alkalmazása nyomán. Ezzel szemben az LR-CT az ECG-szabályozást döntően self executing rendszerűnek tartja, ami nagymértékben orvosolja a fent említett problémákat.

Álláspontom szerint tartalmi oldalról nincs jelentősebb különbség a két szabályrendszer között, jogi-formai szempontból az EGTC tekinthető inkább self executing rendszerűnek, míg az ECG tekintetében ez sok esetben fogalmilag kizárt. Végezetül pedig érdemes megjegyezni, hogy az LR-CT álláspontja az ECG-szabályozás önvégrehajító jellegéről több ponton magával a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv szövegével áll ellentmondásban.

Az EGTC-szabályozás jogforrása az 1082/2006/EK rendelet. A rendelet (*regulation*) mint másodlagos közösségi jogforrás – közismert módon – általános hatású, minden elemében kötelező, minden tagállamban közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályosul.<sup>46</sup> A közvetlen alkalmazandóság természetesen nem azt jelenti, hogy adott esetben nem kíván meg semmilyen intézkedést a tagállamok részéről, hanem azt, hogy jogi ereje saját magában van, végrehajthatósága nem függ tagállami jogi normáktól, végrehajtási rendeletektől.<sup>47</sup> Erre jó példa a magyar 2007. évi XCIX. törvény is. A magyar jogszabály nem kihirdeti a közösségi rendeletet, hiszen az szükségtelen is lenne, a rendelet jogi ereje és alkalmazandósága nem függ a magyar törvénytől. A törvény kizárólag annyit tesz, hogy szabályozza azokat az eljárásokat – alapítás, nyilvántartásba vétel, megszűnés, gazdálkodás ellenőrzése –, melyek tekintetében

magyar bírósági és közigazgatási (pl. az Állami Számvevőszék) szervek az illetékesek. Vagyis az EGTC-szabályozás a közösségi rendelet jogforrás jellege miatt formailag inkább self executing rendszerű, tartalmilag pedig – mivel azért teljes egészében nem nélkülözheti a tagállami intézkedést, hiszen alapvetően közigazgatási jogi rendelkezésekről van szó, a tagállamok közigazgatási rendszere pedig nagymértékben eltérő – részben önvégrehajító rendszerű.

Ha elfogadjuk elméleti kiindulási pontként, hogy az európai földrész országai tekintetében – angolszász és római jogon alapuló jogrendszerek esetében egyként – a nemzetközi egyezmények belső jogi alkalmazásának területén – természetesen kivételekkel, mint pl. Hollandia – dominánsan a transzformáció doktrínája az uralkodó, akkor be kell látnunk, hogy az ECG-szabályozás a maga multilaterális nemzetközi egyezmény jogforrasi hátterével alapesetben csak problémásan lehet self executive jellegű. A nemzetközi egyezmények a transzformáció doktrínájának megfelelően az európai gyakorlat szerint általában ratifikációt és belső jogszabályban történő kihirdetést igényelnek. A kihirdető belső jogszabály, törvény pedig – ellentétben pl. a magyar EGTC-törvénnyel – nem pusztán egyértelmű részletszabályokat megállapító végrehajtási jogszabály, hanem a belső jogrendszer nézőpontjából a jogi erő forrása, „a jogforrás” lesz. Az állami intézkedés a végrehajthatósághoz nem esetleg szükséges, hanem elhagyhatatlan.

E tekintetben az ECG-szabályozás egy belső ellentmondástól terhelte. A tervezet

46 Treaty establishing the European Community Art. 249. „[...]A regulation shall have general application. It shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States.”

47 Kende Tamás–Szűcs Tamás szerk.: Európai közjog és politika, 615.p.

rendelkező része ugyanis a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv két eltérő jogi jellegű fejezetében került összefoglalásra. Az eddig általunk is elemzett szöveg az ún. II. rész elemét képezi, amit az LR-CT önvégrehajtó jellegűnek feltételez, míg egy ma még többségében ismeretlen tartalmú, a II. rész rendelkezéseit kifejtő opcionális normaegyüttes – a Madridi Keretegyezmény mintaszerződés gyűjteményéhez hasonlóan – a dokumentum függelékében lenne összefoglalva. A függelékben szereplő elemek közül a tagállamok szabadon választhatnak, és e rendelkezések érvényesítése belső jogszabályokat igényel.<sup>48</sup>

A dokumentum rendelkező részének strukturálisan két elemre bontását és a II. rész önvégrehajtó jellegét azonban cáfolja a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv tervezetének 14. cikke, valamint az ahhoz fűzött megjegyzés. Ez ugyanis felszólítja a tagállamokat a jegyzőkönyv II. részében foglalt szabályozás végrehajtásához szükséges minden jogalkotói, adminiszt-

ratív és egyéb intézkedés megtételére. A megjegyzés pedig egyértelműen megfogalmazza a szükséges belső jogi szabályozás biztosításának igényét is.<sup>49</sup>

Vagyis az ECG-szabályozás – dacára annak, hogy tartalmi tekintetben nem különbözik nagyon jelentősen az EGTC-rendelettől – a nemzetközi egyezmény jogforrási forma miatt a legtöbb európai országban nem önvégrehajtó jellegű, és ezt bizonyos pontokon a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv tervezetének a szövege még tartalmi vonatkozásokban is belátja. Ez önmagában nem akkora probléma, bár nagyobb politikai manőverezési lehetőséget biztosít az államok számára, mint az EGTC esetében a közösségi jog és a rendelet közvetlen hatálya. A probléma nézetem szerint ott jelentkezik, hogy az LR-CT ezeket a tényeket nem látja be, vagy tudatosan másként kommunikálja. Nyilvánvaló, hogy nem kívánják több évnyi munkájuk eredményét, szellemi termékük jövőjét kockáztatni. Az EGTC- és ECG-struktúrák egymás mellett

48 LR-CT(2007)13. Art. 1. „1. Each party undertakes to implement the provisions of Part II of this Protocol. 2. Parties so wishing may accept and incorporate into their domestic legal order all or part of the provisions of the Appendix to this Protocol.”

Comment to Article 1.

„An important distinction is made between Paragraphs 1 and 2. Since most of the provisions under Part II of this Protocol referred to in Paragraph 1 are considered to be “self-executing”, there would be no need to provide for rules for special transposition of these provisions through “additional” national legislation. Paragraph 2, in contrast, refers to the body of provisions which flesh out the substantial rules under Part II. The aim is to provide optional legal mechanisms in case there is a need to supplement the national legal systems for the overall aim of promoting territorial co-operation. Each contracting state may, if this is seen necessary, pick and choose from this Appendix the specific rules it would like to transpose into its domestic law to provide the legal basis for the statutes of ECGs, and meet in this way the challenges from the constitutional imperative of the legality principle enshrined in all national democratic constitutional systems.”

49 LR-CT(2007)13. Art. 14. „1. The Parties shall take such legislative, administrative or other measures as are appropriate to ensure that the provisions of Part II of this Protocol are implemented. They shall inform their territorial authorities or communities and notify the Secretary General of the Council of Europe on those measures within twelve months from the entry into force of this protocol in their respect.”

Comment to Article 14, Paragraph 1.

“The purpose of this paragraph is to oblige Parties either to scrutinise existing legislation to ensure the requisite legal provisions for the ECG to function or to adopt new legal provisions, with recourse, if they so wish, to the Appendix. Any further specification for measure would limit the flexibility sought.”

létezése kényes helyzet. Nyilvánvalóan nem kívánják maguk is megkérdőjelezni a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv létjogosultságát, és ehelyett az EGTC szabályozásával szembeni előnyeit hangsúlyozzák. Olykor megalapozottan, és néha – mint látjuk – megalapozatlanul. Ahhoz, hogy a Magyar Köztársaság optimálisan tudja kihasználni a két struktúrában megújuló lehetőségeket, e területen mindenféleképpen tisztán kell látnunk.

Mielőtt megvizsgálnánk a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv tervezete által az államok számára biztosított utolsó korlátozási lehetőséget, röviden áttekinteném az ECG-k létrejöttének folyamatát, jogi és intézményi strukturális jellemzőiket. Az ECG alapítása az alapító tagok által az erről szóló megállapodás (*agreement*) egyöntetű elfogadásával történik.<sup>50</sup> A megállapodásnak tartalmaznia kell az ECG nevét, székhelyét – ez meghatározza az alkalmazandó nemzeti jogot is –, valamint azt, hogy magánjogi vagy közjogi jogi személyiséggel rendelkezik-e. Az ECG státúsa a megállapodás részét képezi. Az ECG-t az alkalmazandó belső jognak megfelelően nyilvántartásba kell venni, a megállapodást pedig ki kell hirdetni. Az 1082/2006/EK rendelet rendelkezései az alapító egyezményre (*convention*) vonat-

kozóan sokkal részletesebbek, mint a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv tervezetéé. Ezt az Európa tanácsi dokumentumok a nagyobb fokú rugalmasságra törekvéssel indokolják. Véleményem szerint az Európai Unió által adott részletesebb szabályozás pedig nyilvánvalóan a nagyobb jogbiztonságot szolgálja, ami szintúgy az együttműködési csoportosulások és azok tagjai előnyére válik, különösen az önkényes állami fellépésekkel szemben.

Az ECG megalapításáról, vagy a csoportosulásban történő részvételtől a tagoknak értesíteniük kell a nemzeti jogok alapján illetékes felügyeleti szervet, hatóságot. Ezen „értesítés” tényleges mibenlété nem egyértelmű az LR-CT dokumentumokban. Van olyan megfogalmazás, hogy mivel az értesítés a nemzeti joggal összhangban történik, ezért csak olyan mértékig kötelező, ahogy azt a nemzeti jog megkívánja.<sup>51</sup> Az azonban ebből is kitűnik, hogy az állam, ha kívánja, ellenőrző funkciót gyakorolhat az értesítést követően a területi önkormányzat vagy hatóság ECG-ben történő részvétele felett. Így semmiképp nem helytálló az a megállapítás, hogy az értesítés egy pusztán információs aktus.<sup>52</sup> Különösen nem annak fényében, hogy ugyanez az – LR-CT (2007)9 számú – dokumentum fogalmazza meg néhány

50 LR-CT(2007)13. Art. 6. „1. An ECG shall be established by the unanimous written agreement of its founding members. The agreement shall specify the name, the headquarters of the ECG and whether the ECG shall have the status of a public-law or private-law entity. The statutes shall be part of the agreement. Before concluding an agreement to found an ECG or before joining an ECG, the territorial communities or authorities shall notify their national authorities, according to the domestic law applicable. 2. The agreement shall be registered with the competent authority or court of the State where the ECG has its headquarters and published in all States to which its members belong, in accordance with their domestic legislation.”

51 LR-CT(2007)13., Comment to Article 6. „Moreover, the territorial communities or authorities shall notify their national authorities that they wish to become a founding member of an ECG or to accede to an ECG before the conclusion of an agreement so that the states may have recourse to their national supervisory legal instruments. Notification is carried out in accordance with domestic legislation and therefore mandatory only insofar as the domestic law requires.”

52 LR-CT (2007)9., 7.p.

sorral lejjebb, hogy az állam e területen ugyanolyan felülvizsgálati jogkörrel bír, mint az – általunk később tárgyalandó, törvényességi felügyeletről szóló – 12. cikk esetében, és megtilthatja a folyamatban lévő eljárás folytatását.<sup>53</sup>

Míg az alapító dokumentum a megálapodás, az ECG működésének részletes feltételeit az ennek részét képező statútum szabályozza. Meghatározza a csoportosulás nyelvi rezsimjét – ezt a kérdést részletesebben lásd később –, a tagságra vonatkozó szabályokat, az ECG szervezeti felépítését és az egyes szervezetek feladatait, az ECG tevékenységét és céljait, költségvetési, pénzügyi, elszámolási és könyvviteli szabályait, valamint a munkaerő foglalkoztatásának lehetőségét a harmadik kiegészítő jegyzőkönyvvel, valamint az alkalmazott nemzeti joggal összhangban.<sup>54</sup> A kiegészítő jegyzőkönyv által tartalmazott lista csak exemplikatív jellegű, a szabályozás részletessége – a rugalmasságra való törekvés jegyében – ismét elmarad az EGTC-rendelet mögött. Ezzel összefüggésben

sajnálatosnak tartom, hogy a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv tervezete nem fogalmazott meg az intézményi felépítés tekintetében olyan minimális standardokat, mint az EGTC-rendelet 10. cikkének megfelelően a közgyűlés kötelező megléte, ami a csoportosulás demokratikus működésének minimális intézményi alapkövetelményét biztosítja.

ECG – a tervezet 9. cikke alapján – határozott és határozatlan időre is létrehozható.<sup>55</sup> A határozott időre, ideiglenes jelleggel életre hívott csoportosulások álláspontom szerint sikeresen szolgálhatnak konkrét projektmenedzsment-célokat.

Az ECG lefektetett felelősségi szabályai töredéknyiek az EGTC-éhez képest. Gyakorlatilag csak a csoportosulás harmadik féllel szembeni, illetve ennek elhárítására vonatkozó esetén a tagok harmadik féllel szembeni egyetemleges felelősségét, a csoportosulás tagjaival szembeni felelősségét, valamint a csoportosulás szervezeteinek a csoportosulás tevékenységéért viselt egyetemleges felelősségét rögzíti a tervezet.<sup>56</sup> Nyilvánvaló, hogy az

53 LR-CT (2007)9., 7.p. „This information however might trigger the supervisory power of central authorities according to Art 12 with the effect that the central authorities can also prohibit in advance any action which might violate the constitution or laws of the state, in particular if the respective communities or authorities do not have the competence or treaty-making power to participate.”

54 LR-CT(2007)13. Art. 7. „1. *The statutes of the ECG shall be an integral part of the agreement establishing it.*

2. *The statutes shall be written in the language(s) of the state where the Grouping has its headquarters and in the language(s) of the other states to which its members belong. They may specify which language or languages is (are) to be considered as working language(s).*

3. *The statutes shall specify the duties of the ECG. They shall also contain rules on membership, operations, governing bodies and their tasks, staffing, budgets and financing, liability, accountability and transparency of the Grouping, without prejudice to the provisions of this Protocol and in conformity with the applicable law.”*

55 LR-CT(2007)13. Art. 9. „1. *An ECG shall be established for a limited or unlimited period of time, to be specified in the agreement and the statutes. [...]*”

56 LR-CT(2007)13. Art. 10. „1. *An ECG – or, if this is no longer possible, its members jointly – shall be liable vis-à-vis third parties for the acts of its bodies, even if those acts are not within its competences.*

2. *An ECG shall be liable to its members for any breaches of the law to which it may be subject.*

3. *The bodies of an ECG shall be liable vis-à-vis the Grouping jointly or severally, as the case may be, in respect of any breach of the law they have committed in the exercise of their functions.”*

EGTC esetében a részletes felelősségi szabályok kidolgozását a közösségi források széles körű alkalmazása, és az ezekkel kapcsolatos visszaélések elhárításának a szándéka motiválta. Az ECG zanzásított felelősségi szabályai nemcsak azért hátrányosak magának a tervezetnek a szempontjából, mert Kelet-Közép-Európában kontraproduktívnak bizonyulhatnak, hanem azért is, mert még hangsúlyosabban aláhúzzák a self executive jelleg tényleges hiányát, hiszen a felelősségi viszonyok teljes egészében az alkalmazandó nemzeti jog szabályainak megfelelően fognak alakulni.

És végezetül vizsgáljuk meg részletesen az állami felülvizsgálat lehetőségét a csoportosulás esetében. A harmadik kiegészítő jegyzőkönyv tervezetének 12. cikke alapján az ECG működése, döntései és cselekményei tekintetében ugyanolyan állami törvényességi ellenőrzés érvényesül az alkalmazott nemzeti jog alapján, mint ugyanezen jog szerinti a területi önkormányzatok és hatóságok tekintetében. Ugyanezen ellenőrzés érvényesül – a fenntebb elmondottakkal összefüggésben – a területi önkormányzatok és hatóságok

ECG-vel kapcsolatos döntései és aktusait illetően is, mint pl. a csoportosulás megalapítása és megszüntetése, csoportosuláshoz történő csatlakozás, vagy a működéssel összefüggésben a csoportosulás döntésének végrehajtása.<sup>57</sup> Az LR-CT dokumentumai általában e cikkekre hivatkozva hangsúlyozzák, hogy az állami beavatkozás és ellenőrzés lehetőségei kisebbek az ECG, mint az EGTC esetében. Összehasonlítva az 1082/2006/EK rendelet hasonló tartalmú 13. cikkével, a fő különbséget sommásan úgy fogalmazzák meg, hogy az ECG tekintetében csak jogi felülvizsgálatra, jogsértés esetén történő beavatkozásra van lehetőség, míg az EGTC-rendelet a közrend (*public policy*), a közbiztonság (*public security*), a közegészség (*public health*), a közérkölc ( *public moral*) és a közérdek (*public interest*) kategóriái mentén<sup>58</sup> is lehetővé teszi az állami korlátozást, beavatkozást.<sup>59</sup> Ez önmagában tény, azonban nem szabad lefordítani magunk számára olyan sommás formában, hogy az ECG esetében kizárólag törvényességi felügyelet létezik, míg az EGTC-t illetően lehetőség van politikai korlátozásra. Mint korábbi tanulmányom-

57 LR-CT(2007)13. Art. 12. „1. Decisions and acts of an ECG shall be subject to the same administrative review of legality of acts of territorial communities or authorities as is required in the state in which the ECG has its headquarters.

2. Decisions and acts of territorial communities or authorities and other public law entities taken in respect of founding, joining, implementing decisions and withdrawing from an ECG shall be subject to the administrative review of the legality of acts of territorial communities or authorities and of other public law entities in the forms required in the states under whose jurisdiction the said authorities fall.”

58 1082/2006/EK rendelet 13. cikk „Amennyiben a csoportosulás egy tagállam közrendre, közbiztonságra, közegészségügyre vagy közérkölcse vonatkozó rendelkezéseit, vagy egy tagállam közérdekét sértő tevékenységet folytat, a tagállam valamely illetékes szerve megtilthatja a területén folyó ilyen tevékenységet, vagy előírhatja a joga alapján létrehozott tagok kilépését a csoportosulásból, kivéve, ha a csoportosulás felhagy a kérdéses tevékenységgel.

E tilalmak nem képezhetik az önkényes megkülönböztetés eszközt vagy a csoportosulás tagjai közötti területi együttműködés rejtett korlátozását. Lehetővé kell tenni ezen illetékes szerv döntésének igazságügyi hatóság általi felülvizsgálatát.”

59 LR-CT(2007)9., 17.p. „The main difference is the fact that the Draft Protocol limits prohibition to prospective and actual violations of legal rules, but not to public interest or public policy.”

ban kimutattam, a fenti kategóriák jogi tartalmát az Európai Bíróság esetjoga már precízen kialakította, a korlátozási lehetőségeket elsősorban ez határozza meg, és nem az alacsonyabb szintű nemzeti jogszabályok vagy politikai törekvések. A bírói jogorvoslat – adott esetben európai szintű – biztosítása mellett álláspontom szerint az EGTC-k tevékenysége önkényes korlátozásának esélye minimális.<sup>60</sup> Úgy vélem, hogy a tisztán jogi korlátozhatóság megfogalmazása az ECG esetében örvendetes, ugyanakkor – mivel nem támaszkodhat az európai esetjog biztosította keretekre – az ECG rendszere az, ami az ellenőrzés, törvényességi felügyelet tekintetében jobban függ az alkalmazott nemzeti jog rendelkezéseitől. A két ellenőrzési mechanizmusnak az éles szembeállítás azonban, amit az LR-CT fent idézett dokumentumában találunk, mesterkéltné, kevéssé megalapozott, és teljességgel figyelmen kívül hagyja az európai esetjog biztosította kereteket, ami az EGTC esetében álláspontom szerint meghatározó.

### 5. A nyelvi rezsिम szabályozása

Érdekes módon – szemben a szervezeti, pénzügyi és elszámolási kérdésekkel, amelyek tekintetében az LR-CT, a rugalmasság elvét tartva szem előtt, csak minimális keretszabályozás megalkotására törekedett – a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv tervezetében a nyelvi kérdés szabályozása igencsak részletes, sőt aprólékosabb és pontosabb, bár nem min-

dig racionálisabb, mint az EGTC-rendelet esetében.<sup>61</sup>

A nyelvhasználatra vonatkozó szabályozás a harmadik kiegészítő jegyzőkönyv tervezetében a megállapodásra, illetve a statútumra vonatkozó 6. és 7. cikkeken található. Számomra nehezen értelmezhető módon, a megállapodásra és a statútumra vonatkozó nyelvi szabályok – lényegében azonos tartalom mellett – eltérően vannak megfogalmazva. Remélhetőleg ez csak a folyamatban lévő szövegezés miatt kialakult átmeneti helyzet, és e visszásságot a legiszlációs folyamat lezárásakor meg fogják szüntetni.

A megállapodás a tagok hivatalos nyelvein készül, minden nyelvi verzió egyformán hiteles.<sup>62</sup> A 6. cikkhez fűzött megjegyzés szerint ez azonban nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a megállapodás egynyelvű legyen. Ez egyértelmű helyzet abban az esetben, ha a felek hivatalos nyelve megegyezik, pl. egy német és az osztrák területi önkormányzatok és hatóságok által alapított együttműködés esetében. Mivel azonban a tervezet úgy fogalmaz, hogy a felek megegyezhetnek egy nyelv használatában, ha az a tagok egyikének hivatalos nyelve, ezzel egy remek lehetőséget teremt olyan együttműködések számára nyelvi téren, amelyek anyaországi, valamint határ menti kisebbségi területi önkormányzatok és hatóságok között jönnek létre, abban az esetben, ha a terület szerinti állam felügyeleti jogára hivatkozva ezt nem akadályozza meg. Ugyanakkor nyilvánvaló,

60 Hegedűs Dániel: Új elemek, új lehetőségek a határokon átnyúló együttműködés európai szabályozásában, 89–94.p.

61 Az 1082/2006/EK rendelet e tekintetben kizárólag annyit tartalmaz a 9. cikkében, hogy a statútumnak meg kell határoznia az EGTC munkanyelvét vagy munkanyelveit. Ezen a területen az uniós szabályozást jellemzi nagyobb rugalmasság.

62 LR-CT(2007)13. Art. 6. (3) „The agreement shall be written in the language(s) of the members, all versions being equally authentic.”

hogy a kisebbségi nyelvhasználatnak a munkanyelv, és nem a szerződés tekintetében van nagyobb jelentősége.

Közvetítő nyelvekre vonatkozó utalást a megállapodást illetően a tervezet nem tartalmaz, sőt, az idézett megjegyzés éppen ennek elkerülését tekinti célnak, és ezzel magyarázza, hogy a megállapodás minden nyelvű verziója egyformán hiteles.<sup>63</sup>

A statútum esetében a tervezet 7. cikke úgy rendelkezik, hogy a statútumot azon ország nyelvén, ahol a székhely található, valamint a többi tag nyelvén kell megfogalmazni.<sup>64</sup> Ez lényegében ugyanazt jelenti, mint ami a 6. cikk (3) bekezdésében van lefektetve, vagyis a statútum épp úgy, mint a szerződés, valamennyi tag hivatalos nyelvén elkészül. A szabályozás azonos tartalom melletti konfúzzá tétele az eltérő megfogalmazásokkal nehezen indokolható. Lényegesebb kérdés, hogy a statútumnak kell meghatároznia az ECG munkanyelvét vagy munkanyelveit is. A megállapodásnál tapasztalható konfúzz nyelvű helyzettel szemben sokkal előremutatóbb lépés, hogy a munkanyelvnek nem kell a tagok egyike nyelvének lennie, vagyis a tagok hivatalos nyelvével függetlenül kijelölhető egy közvetítő nyelv munkanyelvnek (pl. természet-

szerűleg az angol), ami nagymértékben leegyszerűsítheti az ECG adminisztrációját, valamint a nyelvi rezsim költségeit.<sup>65</sup>

Állásponthoz az, hogy egy kisebbség- vagy nemzetpolitikai dimenziótól mentes, tiszta fejlesztéspolitikai logika alapján működő csoportosulás esetében érdemes egy közvetítő nyelven mint munkanyelven nyugvó nyelvi rezsimet kialakítani. Ha az együttműködés bír kisebbségpolitikai dimenzióval is, akkor fenntartom korábbi állásponthoz, hogy az ideális nyelvhasználati minta az, ha valamennyi résztvevő fél nyelve – így a kisebbség nyelve is –, valamint egy közvetítő nyelv is munkanyelvi státussal bír, vita esetén azonban a közvetítő nyelvű dokumentumok a hitelesek.<sup>66</sup> Ez a konstrukció biztosítja a kisebbségi nyelvhasználat, valamint a közvetítő nyelven folyó racionális menedzsment és vitarendezés lehetőségét is, azonban nyilvánvalóan magasabb adminisztrációs költségek mellett.

Szeretném azonban hangsúlyozni, hogy nyilvánvalóan nem a nyelvi rezsim a területi együttműködések legfajlisúlyosabb dimenziója. Nem szabad túlértékelni a kérdés jelentőségét sem a kooperáció működésében betöltött jelentősége, sem a kisebbségi nyelvhasználat számára biztosított lehetőség szempontjából.

---

63 LR-CT(2007)13. Comment to Article 6. „*The agreement shall be written in the languages of the members and all versions shall have the same legal validity. This would avoid problems as to the “authentic” language in case of interpretation and disputes. This does not exclude, however, if it is agreed, a unilingual agreement provided this is one of the languages of members.*”

64 LR-CT(2007)13. Art. 7. (2) „*The statutes shall be written in the language(s) of the state where the Grouping has its headquarters and in the language(s) of the other states to which the members belong. They may specify which language or languages is (are) to be considered as working language(s).*”

65 LR-CT(2007)13. Comment to Article 7. “[...] *The working language need not to be one of the languages of the statutes and agreement.*”

66 Hegedűs Dániel: Új elemek, új lehetőségek a határokon átnyúló együttműködés európai szabályozásában, 94.p.

ANGYAL ZOLTÁN

## Az Európai Központi Bank a félreértések viharában Gondolatok a jegybanki függetlenségről és az azt fenyegető vélt és valódi veszélyekről

*A világ jegybankjai közül bizonyos szempontok szerint az immár közel egy évtizede működő Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) rendelkezik a legnagyobb fokú autonómiával. A jegybanki függetlenség közösségi jogi garanciáit az Európai Közösséget létrehozó szerződés tartalmazza. A szerző tanulmányában vitába száll azokkal a nézetekkel, amelyek – egyebek mellett – a közös európai jegybankrendszer belső működésében, az EKB közösségi intézményrendszerben elfoglalt helyében, a közösségi jogi szabályozásban, illetve az EKB Kormányzótanácsának új szavazási és döntéshozatali rendjében vélik felfedezni a függetlenségre leselkedő legnagyobb veszélyeket. A szerző szerint a vitatott tényezők félreértéseken alapulnak. A tanulmány végkövetkeztése szerint az EKB függetlenségét illetően valójában inkább az egyes tagállamok kormányai részéről néha érzékelhető nyomásgyakorlás jelent kihívást, azonban a közösségi jogi garanciák biztos alapokat adnak ezek kivédésére.*

### Bevezető gondolatok

E folyóirat hasábjain nemrég olvashattunk egy tanulmányt Vigh László tollából az EKB-val kapcsolatban.<sup>1</sup> A gazdasági és

monetáris unió<sup>2</sup> (a továbbiakban: GMU) intézményi világa sok tekintetben sajnos máig érintetlen terület a magyar jogtudomány által, emiatt mindig örömmel veszem, ha ilyen témájú írást olvashatok. Vigh László elemzésének tárgyául az EKB függetlenségével összefüggő jogi, illetve gyakorlati kérdéseket választotta. A szerző tagadhatatlanul aktuális kérdéseket vetett fel tanulmányában, azonban megállapításainak, következtetéseinek és javaslatainak egy részével magam vitába szállnék az alábbiakban.

A jegybanki függetlenség kérdése Európa-szerte a GMU-val foglalkozó gazdasági és jogi szakirodalom egyik legtöbbször elemzett területe. Túlzás nélkül állíthatjuk, hogy az elmúlt két évtizedben kifejezetten divatosá is vált a jegybanki függetlenségről beszélni, írni, azt kutatni. A mai értelemben vett jegybanki függetlenség gyökereit a XX. század második felében kell keresnünk. Mint arra Grauwe felhívja a figyelmet, a XX. század második felében két nagy központi banki modell létrejött volt megfigyelhető, az angol-francia és a német modell, amelyek között a jegybanki függetlenség tekintetében is jelentős különbségek mutat-

1 Vigh László: Az Európai Központi Bank szervezeti rendjének átalakulása és a függetlenség viszonya, Európai Tükör, 2007/11, 35–45.o.

2 A sok helyen tapasztalható elírások miatt hangsúlyoznám, hogy a magyar helyesírás szabályai szerint a „gazdasági és monetáris unió” kifejezés végig kis kezdőbetűvel írandó.

koztak.<sup>3</sup> Míg az angol-francia modellben a központi bank a monetáris politikai döntéshozatalt tekintve egyértelmű kormányzati függőségben tevékenykedett, addig a német megoldás – az 1957-es Bundesbank-törvénynek köszönhetően – a politikai függetlenséget tekintette a legfőbb működési elvnek. A GMU alkotmányos kereteinek kidolgozásával megbízott kormányközi konferencia számára tehát elméletileg több modell is rendelkezésre állt, amikor a leendő európai jegybankrendszerben alkalmazandó megoldásról kellett döntenie. Vigh szerint „*az autonómia kérdése azért merült fel az egységes európai monetáris politika kialakításának kezdetekor, mert néhány tagállam ebben a megoldásban – néhány évtized távlatában – elsőprő eredményt tudott felmutatni az inflációmentes gazdaság megteremtésében.*” Véleményem szerint azonban pusztán egyetlen tagállam miatt a döntés gazdaságilag és politikailag is erősen determinált volt. Gazdaságilag azért, mert empirikus vizsgálatok igazolták, hogy a függetlenség és az alacsony infláció között szoros összefüggés áll fenn, vagyis a tapasztalatok azt mutatták, hogy azokban az államokban, ahol a központi bank nem alárendeltje a kormánynak, ott nagyobb fokú árstabilitás figyelhető meg.<sup>4</sup> Politikailag pedig azért volt meghatáro-

zott a döntés, mert Németország számára csak úgy volt elfogadható a GMU, amennyiben annak intézményi letéteményese a lehető legnagyobb mértékben hasonlítani fog a német Bundesbankra, különösen, ami a monetáris politika célkitűzését és a jegybanki függetlenség mértékét illeti.<sup>5</sup> Ezek a megfontolások már a – valamennyi akkori tagállami jegybanki kormányzó aláírásával ellátott – Delors-jelentésben is megmutatkoztak, mivel már abban rögzítésre került, hogy a „KBER Tanácsnak” mind a nemzeti kormányok, mind a közösségi szervek utasításaitól függetlennek kell lennie, valamint tagjainak is megfelelő személyi garanciákkal kell rendelkezniük.<sup>6</sup>

Egyetértek Vigh Lászlóval abban, hogy az EKB függetlensége a GMU egyik axiómája, azonban vitatom azt a megállapítást, hogy a fogalom tartalma máig nem lenne teljesen tisztázott. A közösségi jog szabályai, valamint az EKB által adott konvergenciajelentések alapján rendkívüli pontosan meghatározható a jelentéstartalom. Így bár nem létezik általánosan elfogadott definíció a jegybanki függetlenségre, azonban vannak olyan objektívnek tekinthető mutatók, amelyek által mérhetővé és adott esetben összehasonlíthatóvá válik az autonómia mértéke. Ezek a tényezők egyben meghatározzák a jegybanki függetlenség egyes

3 Grauwe, Paul De, *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, New York, 2000, 150. o.

4 Ehhez lásd többek között: Grauwe, i.m., 154–157. o.; Swinburne, Mark–Castello-Branco, Marta, *Central Bank Independence: Issues and Experience*, IMF Working Paper No. 91/58, Washington, D.C., 1991; Haan, Jacob de–Sturm, Jan Egbert, *The Case for Central Bank Independence*, Banco Nazionale del Lavoro Quarterly Review, No.182, September 1992, 305–327. o.

5 Ehhez lásd még: Dyson, Kenneth and Featherstone, Kevin, *The Road to Maastricht, Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford University Press, Oxford, 1999, 256–451. o.; valamint Kaltenhaler, Karl, *German Interests in European Monetary Integration*, Journal of Common Market Studies, 41, 2002, 69–87. o.

6 *Report on economic and monetary union in the European Community (The Delors Report)*, Committee for the Study of Economic and Monetary Union, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1989. Lásd a jelentés 32. pontját.

részelemeit is, amelyek a szakirodalomban széles körben elfogadott módon a következők:

*Intézményi függetlenség.* Ez mindekelőtt a kormányzati szervek utasításaitól és befolyásától való függetlenséget jelenti, de tágabb értelemben mindenféle külső behatástól való mentességet is.

*Személyi függetlenség.* Ide tartoznak az adott központi bank elnökének, valamint a vezető testülete tagjainak kinevezésére, hivatali idejére, újraválaszthatóságára, felmentési lehetőségére, szavazati jogának gyakorlására, valamint javadalmazására vonatkozó szabályok.

*Funkcionális függetlenség.* Nem beszélhetünk teljes körű jegybanki autonómiáról abban az esetben, amennyiben az adott központi banknak több, esetleg egymásnak ellentmondó célt kell követnie. A funkcionális függetlenség tehát a monetáris politikai célmeghatározásával kapcsolatos, és annak egyértelműségét, illetve világos megfogalmazását igényli.

*Pénzügyi függetlenség.* Egy központi bank számára elengedhetetlen, hogy rendelkezzen azokkal a forrásokkal, amelyek feladatai végrehajtásához szükségesek, ami feltételezi, hogy költségvetéséről maga dönthessen, továbbá ne legyen kötelezhető olyan nem prudens pénzügyi műveletekre, amelyek veszélyeztethetnék a céljai elérését.

Végül beszélhetünk a jegybanki függetlenség egy speciális *jogi tényezőjéről* is, amely nem más, mint az adott jegybankra vonatkozó jogi szabályozás formája, valamint az annak módosítására vonatkozó szabályok. Nem mellékes ugyanis, hogy milyen jogi norma tartalmazza a központi bankra vonatkozó szabályokat, és ezeket milyen eljárással lehet módosítani.

Vigh szerint az EK-Szerződés (a továbbiakban: EKSz.) előírásai nem segítenek hozzá a függetlenség valódi értelmezéséhez, ráadásul ezek a szabályok többféleképpen is értelmezhetők. Ezt a magam részéről vitatom, és nem világos számomra, hogy mire gondol pontosan a szerző ennek kapcsán. A továbbiakban sorra veszem azokat a megállapításokat, amelyekkel a szerző alátámasztani igyekszik azt az állítását, miszerint az EKB függetlensége veszélyben van.

### **A függetlenséget veszélyeztető állítólagos tényezőkről**

#### **a) Kormányzótanács kontra Igazgatóság**

Vigh szerint az EKB intézményrendszerre lehetőséget ad arra, hogy szükség esetén a nemzeti érdekek érvényre jussanak. Ennek alátámasztására többek között azt hozza fel, hogy az EKB szervezetei rendszerében a Kormányzótanács, és nem az Igazgatóság a fő döntéshozó szerv. Vizsgáljuk meg alaposabban ezt a felvetést. Mint ismeretes, a Szerződés és az alapokmány vonatkozó rendelkezése értelmében az EKB Kormányzótanácsa az EKB Igazgatóságának tagjaiból és a nemzeti központi bankok elnökeiből áll.<sup>7</sup> A „nemzeti központi bankok” alatt azonban – az alapokmány 43.4. cikke alapján – ez esetben csupán az eltéréssel nem rendelkező tagállamok jegybankjait kell érteni. Ebből az következik, hogy a Kormányzótanács teljes jogú tagjai közé – az Igazgatóság hat tagján kívül – csak a GMU harmadik szakaszában részt vevő tagállamok jegybank-

7 EKSz. 112. cikk (1) bekezdés, alapokmány 10.1. cikk.

elnökei tartoznak.<sup>8</sup> Az EKB másik döntéshozó szerve az Igazgatóság, amely összetételét tekintve egyedülálló formáció a közösségi struktúrában. Az Igazgatóságnak ugyanis csupán hat tagja van: az EKB elnöke, az alelnöke és négy további tag.<sup>9</sup> Ezzel – mint arra többen is utalnak<sup>10</sup> – az Igazgatóság az első olyan közösségi döntéshozó testület, amely nem a tagállami képviselőten alapul, hanem teljes mértékben nemzetek feletti elven szerveződik. Az alapokmány 43.3. cikke értelmében csak az eurót bevezető tagállamok állampolgárai lehetnek tagjai az Igazgatótanácsnak, akiknek a megbízatása – a jegybanki függetlenség későbbiekben részletezett elvével összhangban – a közösségi tisztviselők között a leghosszabb időre, nyolc évre szól, és nem újítható meg.

Vigh úgy látja, hogy azért lett a Kormányzótanács a döntéshozatal centruma, mert a tagállamok a nemzeti érdekek megtartását ma is elsődlegesnek tartják. Ez a felvetés azért meghökkentő, mert bár senki nem vitatja, hogy a tagállamok a nemzeti érdekeikre mindig is érzékenyek voltak az integráció története során, azonban a GMU éppen arról szól, hogy a tagállamok belátták: az a nemzeti érdekük, hogy lemondjanak a monetáris politikájuk elméletben szuverén gyakorlásáról és azt közösségi szintre helyezték át. A Kormányzótanács-Igazgatóság kettőse valamilyen formában szinte minden európai jegybanknál létezett korábban, és létezik ma is, ezért az

EKB esetében egyszerűen átvették azt a jól bevált modellt, amely szerint a jegybanki belső döntéshozatalban elkülönül egymástól a folyó ügyek intézése és a monetáris politika alakításával összefüggő alapvető döntéshozatal. Amennyiben az EKB Igazgatósága lenne a fő döntéshozó, az éppen a partikuláris nemzeti érdekek könnyebb megjelenítését tenné lehetővé, amelyet a szerző amúgy maga is ostoroz. A Kormányzótanács összetétele éppen amiatt egyedülálló a közösségi intézmények és szervek között, mivel eltér még a vele leginkább egybevethető Európai Beruházási Bank Kormányzótanácsától is. Utóbbi esetében a tagok a tagállamok egy-egy miniszteri szintű képviselőjéből kerülnek ki. Az EKB esetében viszont a közös pénzt használó tagállamok központi bankjainak kormányzói mellett megtaláljuk a teljesen szupranacionális jellegű Igazgatóság tagjait is. Ez a megoldás jelentősen erősíti a Kormányzótanács egészének nemzetek feletti jellegét. Ebből a szempontból nincs különösebb jelentősége annak, hogy az igazgatósági tagok jelentős kisebbségben vannak a jegybankelnökökhöz képest. Ez – mint arra Eijffinger is utal – egy meglehetősen decentralizált szavazási rendszert eredményezett, különös tekintettel az egy tag-egy szavazat elvének érvényesülésére.<sup>11</sup> A Kormányzótanács összetétele elvileg magában hordozza a nemzeti érdekek előtérbe kerülésének veszélyét, mégis több tényező ez ellen hat. Wellink szerint elsősorban az, hogy

8 A Kormányzótanácsnak így 2008-tól 21 tagja van.

9 EKSz. 112. cikk (2) bekezdés a) pont.

10 Lásd: Zilioli, Chiara–Selmayr, Martin, *The European Central Bank, its System and its Law*, Yearbook of European Law, 19, 1999/2000, 382. o. és Ferkelt Balázs, *Az Európai Központi Bank és a szupranacionális monetáris politika aktuális problémáiról*, *Külgazdaság*, 2001. áprilisi, 62. o.

11 Eijffinger, Sylvester C.W., *The Federal Design of a Central Bank in a Monetary Union: The Case of the European System of Central Banks*, 2002, [www.univie.ac.at/MULA/EIJFFIN.PDF](http://www.univie.ac.at/MULA/EIJFFIN.PDF) (2007. 11. 27.), 3. o.

a tagállami jegybankok kormányzói – az eddigi tapasztalatok alapján – nem tekintik magukat országuk képviselőjének, továbbá „túl sokan” is vannak a Kormányzótanácson belüli hatékony érdekérvényesítéshez.<sup>12</sup> Ezt az álláspontot támasztja alá a Kormányzótanács Magatartási Kódexe is, amely kimondja: „A Kormányzótanács tagjainak az euroövezet általános érdekében kell tevékenykedniük.”<sup>13</sup> Összefoglalva tehát, amennyiben a tagállamok csak a nemzeti érdekeket tartották volna szem előtt – mint az Vigh állítja –, akkor bizonyára nem engedik be a Kormányzótanácsba szavazati jogú tagokként az Igazgatóság tagjait.<sup>14</sup> Én tehát ezt a megoldást nem tekintem az EKB függetlenségét gyengítő tényezőnek, épp ellenkezőleg.

#### **b) A KBER decentralizáltságának mértéke**

A szerző a függetlenséget gyengítő intézményi okok között említi azt a tényt, hogy a hagyományos föderális bankok és az EKB decentralizáltsága között jelentős különbség van. Természetesen decentralizációról önmagában az EKB esetén nincs értelme beszélni, hanem csak a Közpon-

ti Bankok Európai Rendszere (a továbbiakban: KBER) kapcsán, amelynek része az EKB, valamint valamennyi tagállami jegybank. Felmerül a kérdés: vajon ez miért van így, és befolyásolja-e érdemben a jegybanki autonómiát? Az 1989-es Delors-jelentés nem tartalmazott javaslatokat a felállítandó új közösségi szintű monetáris intézmény szervezeti felépítésére és belső struktúrájára vonatkozóan.<sup>15</sup> A GMU létrehozásához szükséges közösségi jogi háttérrel kidolgozó kormányközi konferencia így alapvetően két modell közül választhatott. Az egyik alapján egy teljesen centralizált rendszert kellett volna létrehozni, amelyben a létező nemzeti központi bankok gyakorlatilag megszűntek volna, és feladataikat teljes mértékben az új európai jegybank vette volna át. Ez a megoldás első látásra inkább az unitárius államok esetén tűnik kézenfekvőnek, azonban a gyakorlat azt mutatja, hogy számos föderális berendezkedésű tagállamban is tisztán egységes jegybankrendszer működik.<sup>16</sup> Ez utóbbi jelenséget Zilioli és Selmayr azzal magyarázza, hogy a jegybanki feladatok ellátása – mindezekelőtt a monetáris politika alakítása – egységes döntéshozatalt és végrehajtást követel meg.<sup>17</sup> A fenti érvelés elméletileg

12 Wellink, Nout, *The role of national central banks within the European System of Central Banks: The example of De Nederlandsche Bank*, 2002, [http://www2.oenb.at/tagung/vowi\\_2002/kf\\_lf/rede\\_wellink\\_conference\\_version.pdf](http://www2.oenb.at/tagung/vowi_2002/kf_lf/rede_wellink_conference_version.pdf) (2007. 11. 27.), 5–6. o.

13 Lásd a Kormányzótanács tagjaira vonatkozó Magatartási Kódex 3.2. cikkét. (HL C 123., 2002.05.24., 9. o.), a szerző fordítása.

14 Annak, hogy az Igazgatóság tagjai között szinte csak a „nagy tagállamok” állampolgárait találjuk, nincs jelentősége, hiszen nekik a közösség érdekeit kell képviselniük, és nem tagállamuk esetleg partikuláris érdekét. Ilyen alapon megkérdőjelezhető lenne például az EK Bíróságán dolgozó főtanácsnokok közül annak az ötnek a függetlensége is, akik hagyományosan mindig a legnagyobb tagállamok közül kerülnek ki, mégsem teszi ezt senki.

15 Leszámítva azt, hogy a jelentés végig KBER-ről beszél, vagyis nem egy egyedüli európai jegybankról, amely végül is megadta az alaphangot a későbbi vitákhoz.

16 Pl. Ausztriában vagy Belgiumban.

17 Zilioli, Chiara–Selmayr, Martin, *The European Central Bank, its System and its Law*, Yearbook of European Law, 19, 1999/2000, 347–426. o.

megállta volna a helyét a létrehozandó KBER esetében is. Nem lehetett azonban figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy az EU még szövetségi államnak sem tekinthető, ezért a tagállami jegybankok felszámolása és egy teljesen egységes közösségi központi bank létrehozása nem lett volna elfogadható a tagállamok számára. A Maastrichti Szerződés kidolgozói a KBER szervezetének létrehozásánál jórészt az amerikai mintát követték, amely egy olyan decentralizált központi bankrendszert eredményezett, amelyben a tagállami központi bankok továbbra is megmaradtak, azonban integrálták őket a KBER-be. Az EKSz. 107. cikk (1) bekezdése, valamint az alapokmány 1. cikke alapján a KBER az EKB-ból és a tagállamok nemzeti központi bankjaiból áll.<sup>18</sup> Ezzel a megoldással a KBER egy kétszintű szervezetként jött létre, amelyben van egy nemzeti központi banki szint és az EKB által megtestesített szint.

Vigh a cikkében arra hivatkozik, hogy az EKB alkalmazottainak aránya a KBER teljes személyi állományához képest jelentősen alacsonyabb, mint az amerikai és a német példában. Véleményem szerint azonban nem is indokolt ennek az arálynak a jelentős emelése, tekintettel arra, hogy míg a döntéshozatalra kizárólag az EKB döntéshozó szervei vannak felhatalmazva, addig a végrehajtás-

sal összefüggő feladatok már megoszlanak az EKB és a nemzeti központi bankok között. Az alapokmány 9.2. cikke értelmében a végrehajtásnak két alternatív módja van, arra sor kerülhet egyrészt az EKB saját tevékenysége által, másrészt a nemzeti központi bankokon keresztül.<sup>19</sup> A szakirodalomban az előbbit a végrehajtás közvetlen, míg az utóbbit annak közvetett eseteként tartják számon.<sup>20</sup> Amennyiben megvizsgáljuk általános értelemben a közösségi jog végrehajtását, akkor megállapíthatjuk, hogy az elsősorban nem a közösségi intézmények és testületek, hanem a tagállamok feladata. Ez az elv részben igaz az EKB esetén is, azonban némi megszorítással. A fő eltérés az általános közösségi jog végrehajtásához képest, hogy a KBER esetén a Szerződés és az alapokmány a legtöbb esetben az EKB diszkrecionális döntésétől teszi függővé a végrehajtás módjának meghatározását. Gondoljunk pl. a bankjegy kibocsátás<sup>21</sup>, a számlavezetési tevékenység<sup>22</sup>, a nyíltpiaci és hitelműveletek<sup>23</sup> vagy a külső műveletek szabályozására.<sup>24</sup> Ennek ellenére – az eddigi gyakorlat alapján – az EKB által alkotott jog végrehajtása jellemző módon a nemzeti központi bankokon keresztül történik, amit az alapokmány azon szabálya is alátámaszt, miszerint: „E cikk rendel-

18 Luxemburg esetében központi banknak ismerték el a Luxemburgi Monetáris Intézetet, amely a harmadik szakasz kezdetére formálisan is átalakult központi bankká.

19 Az alapokmány 9.2. cikke szerint: „Az EKB biztosítja, hogy az e szerződés 105. cikkének (2), (3) és (5) bekezdése alapján a KBER-re ruházott feladatokat vagy ezen alapokmány értelmében végzett saját tevékenysége keretében, vagy a 12.1. és a 14. cikk értelmében a nemzeti központi bankokon keresztül hajtsák végre.”

20 Zilioli–Selmayr, i.m., 407. o.

21 Alapokmány 16. cikk, valamint lásd még ehhez a VIII. fejezet 3.1. alpontját.

22 Alapokmány 17. cikk.

23 Alapokmány 18. cikk.

24 Alapokmány 23. cikk.

kezéseinek sérelme nélkül az EKB a lehetségesnek és megfelelőnek ítélt mértékben a nemzeti központi bankokhoz folyamodik a KBER feladatkörébe tartozó műveletek elvégzése végett.”<sup>25</sup> A megfogalmazás azonban itt is nagyfokú mozgásteret biztosít az EKB számára, hisz maga dönthet arról, hogy mit tart lehetséges és megfelelő mértéknek. A KBER működésének eddigi tapasztalatai alapján semmilyen problémát nem okoz az, hogy a végrehajtás elsősorban közvetett módon történik, hiszen az euroövezeti tagállami központi bankok jogilag alárendeltek az EKB-nak.<sup>26</sup>

### **c) A tagállami központi bankok vezetőire vonatkozó közösségi előírások**

Vigh szerint az EKB függetlensége azért is korlátozott politikailag, mert a nemzeti központi bankok vezetőit a legtöbb esetben politikusok választják, és a tényleges hivatali idejük hosszabb lehet a minimálisan előírt öt évnél. A közösségi jog valóban érdemi különbséget tesz a szabályozás során az EKB igazgatósági tagjai és a tagállami jegybankelnökök között. A közösségi jog az EKB igazgatósági tagjaira nézve előírja, hogy megbízatásuk nyolc évre szól és nem újítható meg; a nemzeti központi bank elnökei kapcsán viszont már megelégszik legalább öt év hivatali idővel, továbbá ese-

tükben nem írja elő az újraválaszthatóság tilalmát.<sup>27</sup> Erre a meglehetősen furcsa helyzetre Várnay és Selmayr is felhívják a figyelmet, utalva arra, hogy így előfordulhat, hogy egyes tagállami jegybankelnökök tovább lehetnek a Kormányzótanács tagjai, mint az igazgatósági tagok.<sup>28</sup> Felmerül itt a kérdés, hogy vajon mi az oka az eltérő szabályozásnak. Az egyik kézenfekvőnek tűnő válasz, hogy a tagállami jegybankok kormányzóira a közösségi jog azért nem írhat elő részletes szabályokat, mert azok a tagállami alkotmányos rendszer részét képezik. Ennek azonban ellentmond az, hogy a hivatali idő megállapítása esetében mégsem kap teljesen szabad kezét a nemzeti jogalkotó, sőt a felmentési eljárás során a közösségi jog még erőteljesebben beavatkozik<sup>29</sup>, vagyis nem érvényesül következetesen ez az elv, ami következik a tagállami jegybankok speciális helyzetéből is. Mindenesetre nem szerencsés megkérdőjelezni azt, hogy egy tagállami alkotmányos intézmény vezetőjét, illetve vezetőit politikusok nevezik ki. Ha kizárnánk ebből a személyi döntésből a mindenkori kormányokat, nemzeti parlamenteket, államfőket stb., felmerül a kérdés, hogy vajon akkor mégis kinek kellene kineveznie vagy megválasztania egy központibank-elnököt. Az a megközelítés, amely a törvényhozó és a végrehajtó hatalmi ágat ki akarja zárni ebből a döntésből, teljesen

<sup>25</sup> Alapokmány 12.1. cikk, ötödik mondat.

<sup>26</sup> Az Alapokmány 14.3. cikke szerint: „A nemzeti központi bankok a KBER szerves részét képezik és az EKB iránymutatásainak és utasításainak megfelelően tevékenykednek. A Kormányzótanács megteszi az EKB iránymutatásai és utasításai betartásának biztosításához szükséges lépéseket, és ehhez megköveteli a szükséges információk rendelkezésre bocsátását.”

<sup>27</sup> EKSz. 112. cikk (2) bekezdés és alapokmány 14.2. cikk.

<sup>28</sup> Várnay Ernő, *Az euró pénzrendszer, Az európai monetáris unió intézményi-jogi dimenziójáról*, ELTE Jogi Továbbképző Intézet, Budapest, 2000, 39. o. és Selmayr, i.m., 302–303. o.

<sup>29</sup> EKSz. 112. cikk (2) bekezdés és alapokmány 14.2. cikk.

ellentmond az alkotmányos elméleteknek és az uniós tagállamok gyakorlatainak. Hiszen ilyen alapon joggal kérdőjelezhetnénk meg azt is, hogy például Magyarországon a legfőbb ügyészt, a Legfelsőbb Bíróság elnökét vagy az alkotmánybíróság tagjait ugyan miért politikusok választják? Összefoglalva, a kinevezési eljárást a közösségi jog csupán az EKB Igazgatóságának tagjai esetében szabályozza, a tagállami jegybankok vezetőire és döntéshozó testületeinek más tagjaira nincs kötelező előírás. Ez utóbbi megoldást magam is erősen kritizálom, hiszen bármennyire is fontosak legyenek a hivatali idővel, valamint az elmozdíthatósággal kapcsolatos szabályok, nem pótolhatják a kinevezési eljárás pluralizmusát és demokratizmusát a nemzeti központi bankok esetében is biztosító garanciák – eddig a közösségi jog által emulasztott – kötelezővé tételét. A megoldás azonban nem a politika kizárása lenne a döntéshozatalból, hanem pl. az, ha hazánkban a jegybankelnököket az Országgyűlés választaná kétharmados többséggel, ami nagyobb legitimitást biztosíthatna számára.

Ehhez kapcsolódik még, hogy téves a szerzőnek az a megállapítása, miszerint az EKB Kormányzótanácsa dönt az Igazgatóság tagjairól, mivel az Igazgatóság tagjait – beleértve az EKB elnökét és al-elnökét is – az euroövezeti tagállamok állam-, illetve kormányfői szinten közös megegyezéssel nevezik ki a Tanács ajánlására, amelynek során az Európai Par-

lamentnek és az EKB Kormányzótanácsának csupán konzultatív joga van.<sup>30</sup>

#### d) Az Európai Parlament szerepe

Az EKB és az Európai Parlament viszonyát illetően két vonatkozásban is vitatkoznom kell Vigh véleményével. Elsősorban is azzal a megállapításával, miszerint az EKB függetlenségét korlátozza az Európai Parlament felé fennálló beszámolási kötelezettsége. Sajnos a szerző ezen a ponton összemossa a jegybanki autonómia és az ún. demokratikus elszámoltathatóság kategóriáit. Bármilyen magas szintű és sokrétű is legyen egy központi bank függetlensége, annak egy jogállamban ki kell egészülnie olyan eljárásokkal és szabályokkal, amelyek biztosítják az alapvető demokratikus elvek érvényesülését. Az EKB és általában a jegybankok esetén ez az elv az ún. demokratikus elszámoltathatóság. Az elszámoltathatóság általános értelemben a meghozott döntésekért való felelősségvállalást, illetve a döntések megfelelő indokolásának és magyarázatának a kötelezettségét tartalmazja. A jegybankok kapcsán felmerülő elszámoltathatóság kérdése elválaszthatatlan azok függetlenségétől, amely szituációt Lastra találóan úgy írja le, hogy a függetlenség és az elszámoltathatóság ugyanannak az érmének a két oldala.<sup>31</sup> Smits és Padoa-Schioppa ehhez hasonlóan – mások mellett – az elszámoltathatóságot elsősorban a függetlenség ellen-súlyának tekintik.<sup>32</sup> A függetlenséggel

30 EKSz. 112. cikk (2) bekezdés b) pont.

31 Lastra, Rosa Maria, *The Independence of the European System of Central Banks*, Harvard International Law Journal, Vol. 33, No 2, Spring 1992, 496.o.

32 Smits, i.m., 169. o.; Padoa-Schioppa, Tomaso, *An Institutional Glossary of the Eurosystem*, In: Randzio-Plath, Christa–Padoa-Schioppa, Tommaso, *The European Central Bank: independence and accountability*, Policy Paper B 16, Centre for European Integration Studies, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, 2000, www.zei.de, 29. o.

való szoros kapcsolatot támasztja alá az is, ha megvizsgáljuk a demokratikus elszámoltathatóság egyes részelemeit is, amelyek több ponton is egybevágnek a jegybanki autonómia bizonyos összetevőivel. Az EKB esetében a demokratikus elszámoltathatóságnak különösen jelentős formája az Európai Parlamenttel történő ún. monetáris párbeszéde. Ennek magyarázata, hogy az EU szervezeti struktúrájában a Parlament az egyetlen olyan intézmény, amely – tagjainak közvetlen választása révén – legitimitását közvetlenül az EU állampolgáraitól nyeri, így jogosan tart igényt arra, hogy az európai polgárok demokratikus módon választott testületeként részt vegyen a közös monetáris politika alakítójának elszámoltatási folyamatában. A Szerződés két formában teremti meg ennek lehetőségét. Egyrészt az EKB beszámolási kötelezettségének részeként az EKB elnöke a Parlament számára is benyújtja az EKB éves jelentését, amely ez alapján általános vitát tarthat. Másrészt a monetáris párbeszéd klasszikus formájának is megtalálhatók az alapvető szabályai: „Az EKB elnökét és az Igazgatóság többi tagját az Európai Parlament kérésére vagy saját kezdeményezésükre az Európai Parlament hatáskörrel rendelkező bizottságai meghallgatják.”<sup>33</sup> Maguk a kéthárom órát igénybe vevő meghallgatások úgy történnek, hogy elsőként az EKB elnöke ad egy általános helyzetértékelést a

monetáris politika aktuális kérdéseiről, majd a bizottság tagjai kérdéseket tesznek fel, amelyekre az elnök válaszol. Az Európai Parlament felé fennálló fenti beszámolási kötelezettség semmiben nem korlátozza az EKB függetlenségét, hiszen a döntések indokolásának és magyarázatának a kötelezettsége egyik függetlenségi területet sem csorbítja, különösen nem az intézményi függetlenséget. Félreértés tehát azt gondolni, hogy az Európai Parlamentnek ez a jogköre a lehető legkisebb mértékben is veszélyeztetné az EKB autonómiáját.

Másodsorban jogásként vegyes érzésekkel olvastam az alábbi mondatot: „Az Európai Parlament jelenleg korlátozottan érintett az EKB-ra vonatkozó másodlagos jogszabályok elfogadásában, ami nem megfelelő a demokrácia szempontjából.” Én úgy vélem, hogy az állítás egyik része sem igazolható. Egyrészt az Európai Parlament korlátozottan sem tekinthető jogalkotónak az EKB tekintetében, mivel az EKB-ra vonatkozó közösségi jog túlnyomórészt az alapszerződésekben, valamint az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben van lefektetve. Néhány területen van csupán a Tanácsnak joga, hogy az EKB-t érintő másodlagos jogot alkosson.<sup>34</sup> Erősen megkérdőjelezhető az a vélemény is, miszerint ez a helyzet nem megfelelő a demokrácia szempontjából. Anélkül, hogy államelméleti és jogbölcseleti érveket hoznék fel ez-

33 EKSz. 113. cikk (3) bekezdés.

34 Ehhez lásd többek között: a Tanács 98/415/EK határozata (1998. június 29.) a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetekről történő konzultációjáról (HL L 189., 1998.07.03., 42. o.); a Tanács 2531/98/EK rendelete (1998. november 23.) a kötelező tartalékok Európai Központi Bank által történő alkalmazásáról (HL L 318., 1998.11.27., 1. o.); a Tanács 2532/98/EK rendelete (1998. november 23.) az Európai Központi Bank szankciók kiadására vonatkozó hatásköréről (HL L 318., 1998.11.27., 4. o.); a Tanács 2533/98/EK rendelete (1998. november 23.) az Európai Központi Bank által végzett statisztikai adatgyűjtésről (HL L 318., 1998.11.27., 8. o.).

zel szemben, elegendő arra utalnom, hogy az EKB-ra vonatkozó szabályrendszer szinte teljes egészében elsődleges jogforrási szinten került szabályozásra, ami annyit tesz, hogy azt valamennyi tagállam közzé teszi, parlamentje és nem egy helyen<sup>35</sup> még népszavazás is megerősítette. Nem tudom, hogy ezért miért mondana ellent a demokrácia elvének.

#### e) Az intézményi függetlenség feje tetejére állítása

Meglehetősen eredeti módon, a szerző a jegybanki autonómia intézményi oldalának mára klasszikussá vált közösségi szabályaiban véli felfedezni az EKB függetlenségének további korlátait. Állítása szerint az EKSz. alább idézett 108. cikke<sup>36</sup> úm. „*kívánnivalókat hagy maga után*”. Ez a cikk a külső szervek általi utasítás kérésének és elfogadásának általános tilalmát állítja a középpontba.<sup>37</sup> Az EKB konvergenciajelentései részletesen meghatározzák, hogy a harmadik szervek részére milyen további tilalmak szükségesek az intézményi autonómia teljes körű érvényesülése érdekében. Ezek a következők:

- utasításadási tilalom;
- döntések jóváhagyására, felfüggesztésére, semmisnek nyilvánítására vagy késleltetésére vonatkozó tilalom;
- döntések jogi alapon történő cenzúrázásának tilalma;

- a nemzeti központi bankok döntéshozó szerveiben szavazati joggal való részvétel tilalma;
- a nemzeti központi bankok döntése előtti konzultáció tilalma.

Amennyiben bárki utasíthatná vagy érdemben befolyásolhatná a fenti módokon az EKB-t vagy bármely jegybankot, akkor onnantól kezdve nincs értelme autonómiáról beszélni. Ehhez képest Vigh szerint ez túlzóan szoros szabályozás, ami miatt az Európai Parlamentnek és a Bizottságnak is beleszólási jogot kellene kapnia a döntésekbe. Paradox módon tehát ez a javaslat nemhogy erősítené, hanem egyenesen megsemmisítené az EKB függetlenségét.

#### f) Az EKB konzultatív és véleményező funkciója

Vigh tanulmányában az egyik legnagyobb félreértés annak kapcsán mutatkozik, hogy miben is áll az EKB konzultatív funkciója. Nem felel meg a valóságnak azon állítása, miszerint „*[e]gyértelmű az EKB 'felsőbbrendűsége' még a tagállami parlamentek felett is, azaz bármilyen nemzeti törvényt is megvételzhet.*” Természetesen az EKB-nak még csak véletlenül sincs ilyen hatásköre, sőt hozzáteszem, egyetlen közösségi intézmény sem rendelkezik ilyen jogosítvánnyal. Mi is tehát a valós helyzet? Az EKB jogalkotásban játszott konzultatív funkciója kétirányú. Egyrészt fennáll a közösségi jogalkotási folyamatban, amely

35 Pl. Franciaországban népszavazás hagyta jóvá a Maastrichti Szerződést.

36 A cikkben tévesen szerepel, hogy ez a rendelkezés az EUSz. 107. cikkében található.

37 „Az e szerződés és a KBER alapokmánya által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása, valamint az ilyen feladatok és kötelezettségek végrehajtása során sem az EKB, sem a nemzeti központi bankok, sem döntéshozó szerveik valamely tagja nem kérhet vagy fogadhat el utasítást a közösségi intézményektől vagy szervektől, a tagállamok kormányaitól vagy bármely egyéb szervtől. A közösségi intézmények és szervek, valamint a tagállamok kormányai kötelezettséget vállalnak arra, hogy tiszteletben tartják ezt az elvet, és nem kísérik meg az EKB vagy a nemzeti központi bankok döntéshozó szervei tagjainak befolyásolását feladataik ellátása során.”

alapján az EKB-val konzultálni kell a hatáskörébe tartozó valamennyi közösségi jogi aktusra irányuló javaslattal kapcsolatban.<sup>38</sup> Ez az előírás teljes mértékben érvényesül a gyakorlatban, mivel a közösségi jogalkotó szervek minden releváns esetben kikérik és többnyire figyelembe is veszik az EKB véleményét.<sup>39</sup> A konzultatív funkció másik iránya a nemzeti jogalkotó szervek felé hoz létre kötelezettséget, amelynek részletes szabályairól a Tanács 1998 júniusában hozott határozatot.<sup>40</sup> A határozat 2. cikke – a Szerződéssel összhangban – kimondja, hogy a tagállamok hatóságainak minden olyan jogszabálytervezetről konzultálniuk kell az EKB-val, amely annak hatáskörébe tartozik. A határozat – amely az Egyesült Királyságot leszámítva az EK valamennyi tagállamában alkalmazandó – lehetővé teszi a tagállami hatóságok számára, hogy főszabályként egy hónapnál nem rövidebb határidőt szabjanak az EKB-nak véleménye közlésére. A tagállamoknak pedig biztosítaniuk kell, hogy a jogalkotási folyamat azon szakaszában konzultáljanak az EKB-val, amely lehetővé teszi véleményének figyelembevételét. A véleményezési jog azonban nem téveszthető össze a vétőjoggal. Az elmúlt években ennek a konzultációs formának is kialakult a maga gyakorlata.<sup>41</sup> A Szerződés 105. cikkének (4) bekezdése biztosítja az EKB számára

a fentiek mellett a saját kezdeményezésre történő véleményezési, illetve tanácsadási jogot is: „[a]z EKB a hatáskörébe tartozó területeken véleményt terjeszthet a megfelelő közösségi intézmények és szervek, illetve a nemzeti hatóságok felé.”

#### **g) Az EKB Kormányzótanácsán belüli döntéshozatali és szavazási rendszer reformja**

Némileg másképp látjuk a Kormányzótanács jövőbeni összetételére vonatkozó döntés indokait és következményeit is. Vigh szerint ezt a régi tagállamok még a bővítés előtt úgy változtatták meg, hogy a jövőben mindig a nagyobb gazdasági háttérrel képviselő államok érdekei kerüljenek előtérbe, továbbá a súlyozott szavazási rendszer egyértelműen az új tagállamokat sújtja. Ahhoz, hogy értékelni lehessen az új szisztémát, érdemes röviden felidézni az ahhoz vezető utat és a végül elfogadásra került módosításokat.

A Nizzai Szerződéshez vezető tárgyalások során nyilvánvaló vált, hogy a Kormányzótanácsban belüli az egy tag egy szavazat elve – a Közösség közelgő keleti bővítése miatt – nem tartható fenn sokáig. A Kormányzótanács eredményes működése érdekében ki kellett dolgozni egy olyan döntéshozatali eljárást, amely biztosítja annak hatékonyságát, függetle-

38 EKSz. 105. cikk (4) bekezdés.

39 Lásd például: az EKB 2003. szeptember 19-i, az Európai Unió Tanácsának kérésére adott véleményét az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződés tervezetéhez (HL C 229., 2003.09.25., 7. o.).

40 A Tanács 98/415/EK határozata (1998. június 29.) a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetekről történő konzultációjáról (HL L 189., 1998.07.03., 42. o.).

41 Ilyen véleményre lásd például: Az Európai Központi Bank véleménye (2004. november 4.) a magyar Pénzügyminisztérium kérésére a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény módosításáról szóló törvényjavaslathoz (CON/2004/35) és az Európai Központi Bank véleménye (2006. december 6.) a Magyar Köztársaság Pénzügyminisztériumának kérésére a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény és ehhez kapcsolódóan a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény módosításáról szóló törvényjavaslathoz (CON/2006/55).

nül attól, hogy a későbbiekben hány tagállam csatlakozik az euroövezetbe. Szükségessé vált ezért egy új döntéshozatali rendszer kialakítása, amelynek részleteiben azonban a tagállamok a Nizzai Szerződés elfogadásáig nem tudtak megállapodni. Annak érdekében, hogy ez a későbbiekben kormányközi konferencia összehívása nélkül megtörténhessen, beiktattak az alapokmányba egy olyan rendelkezést, amely meghatározta a későbbi módosítás speciális eljárási rendjét.<sup>42</sup>

Az alapokmány 41. cikke már eredetileg is lehetővé tette az ún. egyszerűsített módosítási eljárást, amely azonban csak kisebb jelentőségű kérdésekre terjedhet ki, ezért nem is igényel tagállami ratifikációt, csupán az Európai Parlament hozzájárulását. A szavazási rend viszont már a rendszer egyik alappillére, így ennek kormányközi konferencia keretein kívül történő módosítása egyedülálló eljárást igényelt, amely abban is megnyilvánul, hogy az EKB e tárgyban tett ajánlásához a Kormányzótanács tagjainak egyhangú szavazata szükséges, amely kivételként jelent az egyszerű és minősített többségi döntéshozatal dualizmusára épülő szavazási rendszerben.<sup>43</sup> Várnay is utal rá, hogy itt tulajdonképpen egy speciális szerződés-

dosítási eljárással állunk szembe, amely „rendelkezik a nemzetközi közjogi szerződéskötés szükséges attribútumaival.”<sup>44</sup> A Nizzai Szerződéshez csatolt egyik nyilatkozat sürgette, hogy a lehető legrövidebb időn belül kezdődjön meg ez az eljárás.<sup>45</sup> A 10.6. cikk ugyan elvben lehetővé tette, hogy Bizottságé legyen a kezdeményezési jog, mégsem merült fel, hogy ne az EKB tegye meg az ajánlásban megnyilvánuló első lépést. Ennek megtörténtehez azonban meg kellett várni a Nizzai Szerződés hatálybalépését, amelyre 2003. február 1-jén került sor. Két nappal ezt követően született meg az EKB vonatkozó ajánlása, amely tartalmazta a javasolt tanácsi határozat komplett normaszövegét is.<sup>46</sup> A Kormányzótanács tagjai által egyhangúlag támogatott határozattervezet minden részében elfogadhatónak tűnt az állam- és kormányfők számára is, akik ennek alapján 2003 márciusában hozták meg a szavazási rendszer gyökeres reformját eredményező határozatukat.<sup>47</sup>

Ez a szavazási szisztéma egy meglehetősen bonyolult rotációs rendszert vezet be. Az alapokmány új 10.2. cikke háromféle megoldást tartalmaz, attól függően, hogy a Kormányzótanácsnak éppen hány tagja van. Mivel az igazgatóság-

42 „A 10.2. cikket az EKB ajánlása alapján és az Európai Parlamenttel, valamint a Bizottsággal folytatott konzultációt követően[...] az állam- illetve kormányfői összetételben ülésező Tanács egyhangú határozattal módosíthatja. A Tanács ezeket a módosításokat elfogadásra ajánlja a tagállamoknak. Ezek a módosítások azt követően lépnek hatályba, hogy azokat alkotmányos követelményeiknek megfelelően valamennyi tagállam megerősítette.” (Alapokmány 10.6. cikk).

43 Az egyhangúság előírása valóban kivételes az EKB esetében, ugyanakkor nem példa nélküli. Az említett egyszerűsített módosítási eljárás – az alapokmány 41.2. cikkében – ugyancsak vétőjogot biztosít a Kormányzótanács tagjainak.

44 Várnay, i.m., 135. o.

45 Lásd: a Nizzai Szerződéshez csatolt nyilatkozatot a KBER és az EKB alapokmányának 10.6. cikkéről.

46 Recommendation, under Article 10.6 of the Statute of the ESCB and of the ECB, for a Council Decision on an amendment to Article 10.2 of the Statute of the ESCB and of the ECB (EKB/2003/1) (HL C 29., 2003.02.07., 6. o.).

47 Az állam- illetve kormányfői összetételben ülésező Tanács 2003/223/EK határozata (2003. március 21.) a KBER és az EKB alapokmánya 10.2. cikkének módosításáról (HL L 83., 2003.04.01., 66. o.).

gi tagok létszáma állandó, ezért csak akkor növekedhet a testület, ha bővül a közös pénzt használó tagállamok köre.

- Addig az időpontig, amíg a Kormányzótanács tagjainak száma nem haladja meg a 21-et – vagyis az eurót bevezető államok legfeljebb 15-en vannak –, marad a jelenlegi szabályozás, ami alapján továbbra is érvényesül az egy tag-egy szavazat elve. 2008-ban Málta és Ciprus csatlakozásával az euroövezet eléri ezt a méretet.
- Az új rendszer első üteme főszabályként akkor lép hatályba, amikor a tagok száma túllépi a 21 főt.<sup>48</sup> Az igazgatósági tagok ezután továbbra is megőrzik a szavazati jogukat, azonban a szavazati joggal rendelkező jegybankelnökök száma 15 főben maximálásra kerül. A szavazati jog gyakorlására pedig egy rotációs megoldást vezetnek be. Ennek lényege, hogy a jegybankelnököket két csoportba osztják a tagállamaik – bizonyos gazdasági mutatók által meghatározott<sup>49</sup> – Közösségen belüli sorrendjének függvényében. Az első csoportba 5 kormányzó kerül, akiknek összesen 4 szavazati joguk lesz; míg a többi jegybankelnök alkotja a második csoportot, összesen 11 szavazati joggal.
- A rotációs mechanizmus harmadik és egyben végső fázisa akkor lép

majd működésbe, ha a Kormányzótanács tagjainak száma eléri a 28 főt, ami azt jelenti, hogy 22-re nő a GMU harmadik szakaszában részt vevő tagállamok száma. Ekkortól kezdve a nemzeti banki kormányzók már három csoportra oszlanak az előző pontban tárgyalt sorrend alapján. Az első csoport továbbra is 5 főből áll majd, összesen 4 szavazati joggal. A második csoportba az összes jegybankelnök felének megfelelő számú kormányzó kerül, 8 szavazattal. Végül a harmadik csoportot a többi nemzeti bankelnök alkotja, 3 szavazati joggal.

A rotációs elv érvényesülését hivatott biztosítani az a szabály, amely szerint minden csoporton belül a jegybankelnököknek azonos ideig kell szavazati joggal rendelkezniük.<sup>50</sup> Megállapíthatjuk, hogy ennek a rotációs szisztémának két vitathatatlan előnye van. Egyrészt elvileg „végső” megoldást jelent, vagyis függetlenül az eurózóna jövőbeli kibővülésétől, megnyugtatóan szabályozza a döntéshozatali és szavazási rendszert. Másrészt gazdaságilag is racionálisnak tűnik, hogy figyelembe veszi az egyes tagok gazdasági súlyát, elkerülve, hogy – például az egyenlő rotáció alkalmazásával – olyan helyzet alakuljon ki, amelyben az egész eurózóna gazdaságának csak egy kis részét képviselők hoznák meg a mindenkire kiterjedő monetáris politikai döntéseket. Felvetődtek persze kri-

48 A rendelkezések lehetővé teszik ugyanakkor, hogy a Kormányzótanács tagjainak kétharmados többségével elhalassza a rotációs rendszer első ütemének bevezetését, erre azonban csak addig van lehetősége, amíg a testület létszáma nem haladja meg a 24 főt.

49 Egyrészt figyelembe veszik a tagállam összesített GDP-jének, másrészt a monetáris pénzügyi intézmények összesített mérlegének a Közösségen belüli arányát. A két mutató súlyát 5/6-od és 1/6-od arányban határozták meg egymáshoz képest. A GDP-számításra vonatkozóan pedig az alapokmányban az EKB tőkejegyzése kapcsán megismert szabályai alkalmazandók.

50 Az új szavazási rendszer áttekintő táblázatokkal történő bemutatását lásd az EKB 2003. májusi hírlevelének 78–79. oldalain.

tikai észrevételek is – mindenekelőtt az Európai Parlament részéről –, amelyeket magam azonban nem tartok megalapozottnak. A bírálók legfőbb érve, hogy így az új tagállamok többsége a harmadik csoportba fog kerülni, amivel reális veszély lehet a GMU kettészakadása, az átláthatóság csökkenése, anélkül, hogy javulna a hatékonyság. Ezzel nem értek egyet, mivel az új rendszer előnyei messze meghaladják az esetleges hátrányokat. Továbbá felmerül, hogy ha a kis tagállamokra ennyire hátrányos lenne az új szavazási rend, akkor vajon a régi „kis tagállamok” közül miért nem vétőzta meg senki az új szabályozás hatálybalépését, hogy sikerült konszenzust elérni az állam, illetve kormányfői összetételben üléselő Tanácsban? Azt hiszem, a kérdés magában hordozza a választ is. Összefoglalva megállapítható, hogy a Kormányzótanács belüli döntéshozatal jövőbeni szabályozásáról olyan példamutató döntés született, amely modelként szolgálhatna más közösségi intézmények tervezett reformjai számára is. Ezzel ez a terület a közösségi, illetve uniós döntéshozatali rendszerben megtartotta azt a kivételes helyzetét, hogy sikerült megőrizni, sőt erősíteni a közösségi érdekek elsődlegességét, ami hatalmas eredménynek számít napjainkban.

#### **h) A jogi konvergenciakritérium időbeni hatályáról**

A szerző számára nem egyértelmű, hogy a közösségi jog milyen időben teszi kötelezővé az eltéréssel rendelkező tagál-

lamok<sup>51</sup> számára a jogi alkalmazkodást. Magam egy korábbi tanulmányomban részletesen foglalkoztam ezzel a témával.<sup>52</sup> A jogi konvergenciakritériumról a Szerződés mindössze annyit mond, hogy ennek vizsgálata kiterjed arra, hogy a tagállamok nemzeti jogszabályai – nemzeti központi bankjaik statútumait is beleértve – összeegyeztethetők-e az EK Sz. 108. és 109. cikkével és a KBER alapokmányával. A 108. cikk a jegybanki függetlenség intézményi oldalát fogalmazza meg, míg a 109. cikk magának a jogi konvergenciának a kötelezettségét rögzíti, miszerint „[v]alamennyi tagállam biztosítja, hogy legkésőbb a KBER létrehozásának időpontjáig nemzeti jogszabályai – nemzeti központi bankjának statútumát is beleértve – összeegyeztethetők legyenek e szerződéssel és a KBER alapokmányával.” A Szerződés tehát egyértelműen fogalmaz. A régi tagállamok esetében a határidő az EKB létrehozása volt,<sup>53</sup> míg az új tagállamok tekintetében a csatlakozásuk napja. Megjegyzem, hogy a csatlakozásuk egyetlen új tagállam sem felelt meg maradéktalanul a jogi konvergenciakritériumnak, így hazánk sem, de ennek gyakorlati jelentőség csekély, hiszen a teljes megfelelést akkorra kell elérnie egy tagállamnak, amikor kezdeményezi, hogy csatlakozni szeretne a közös pénz övezetéhez. Megállapítható, hogy magyar szabályozás az elmúlt években szinte teljesen összeegyeztethetővé vált a közösségi joggal, és addig, amíg nem csatlakozunk az euroövezethez, gyakorlatilag nincs további jog-

51 Vigh a „derogációval rendelkező tagállamok” kifejezést használja, ami helytelen, hiszen ebbe a körbe csak az Egyesült Királyság és Dánia tartozik. Minden más az euroövezethez még nem csatlakozott tagállam megnevezése a közösségi jog szerint: *eltéréssel rendelkező tagállam*.

52 „A jogi konvergenciakritérium és a magyar jegybanktörvény”, Európai Tükör 2007. június, 48–67.o. 53 1998. június 1.

harmonizációs teendő. A közös pénz bevezetésekor azonban még több lényeges területen módosítani kell majd a magyar jegybanktörvényt.<sup>54</sup>

### Következtetések

Vigh egész tanulmányában nyomon követhető az a gondolatmenet, miszerint az EKB függetlenségét folyamatosan támadások érik és veszélynek van kitéve. Ezzel a megállapítással részben azonosulni tudok. Az általa veszélyeztető tényezőként megjelöltekről azonban a fentiekben bebizonyítottam, hogy azok nem valóságok, és gyakran egyszerű félreértésekből származnak. Ilyen félreértés az a következtetése is, amely szerint „széles arzenált bevételve az integráció gazdasági ügyekben illetékes minden szerve valamilyen formában felügyeletet kapott az EKB működése felett.” Nos, a helyzet az, hogy egyetlen közösségi intézménynek sincs klasszikus értelemben vett felügyeleti joga az EKB felett. Mint arra utaltam az Európai Parlament kapcsán, a beszámolósi kötelezettség nem azonos a felügyelettel, az elszámoltathatóság pedig a függetlenség elensúlyja. Ha bármilyen intézménynek felügyeleti joga lenne az EKB felett, akkor nem beszélhetnénk jegybanki autonómiáról sem. Az egyetlen közösségi intézmény, amely azonban csupán az EKB működésének jogi kontrollját látja el, az Európai Közösségek Bírósága. Az EKB-nak

a Közösség intézményi és jogi kereteibe történő bekapcsolásában kiemelt szerepe van annak, hogy a Bíróság – a többi közösségi jogalkotó szerv által alkotott jogszabályokhoz hasonlóan – felülvizsgálhatja, értelmezheti és adott esetben meg is semmisítheti az EKB kötelező jogi aktusait.<sup>55</sup> Erre az ún. OLAF-ügyben már volt is precedens.<sup>56</sup> Ezen túlmenően az EKB mulasztásával szemben a tagállamok és a Közösség intézményei – valamint a nekik címzendő jogi aktus esetén akár természetes és jogi személyek is – élhetnek keresetindítási joggal.<sup>57</sup> Végül ide kapcsolódik még, hogy az EKSz. 233. cikke is – amely szerint az az intézmény, amelynek aktusait a Bíróság semmisnek, vagy amelynek mulasztását a Szerződéssel ellentétesnek nyilvánította, köteles megtenni az ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket – korlátozás nélkül alkalmazandó az EKB-ra is. Az EKB által alkotott jogi normák bírósági kontrolljának végül még egy lehetséges útja van. A Bíróság a közösségi jog fejlődése szempontjából legjelentősebb eljárásában, az ún. előzetes döntéshozatal során ugyanis hatáskörrel rendelkezik a közösségi intézmények mellett az EKB jogi aktusai érvényességének és értelmezésének megítélésére is.<sup>58</sup> Ezek a jogi felülvizsgálati lehetőségek – mint arra Leino is felhívja figyelmet – felfoghatók a jog uralmának egyfajta garanciájaként is, ami miatt az EKB értelemszerűen nem élvezhet abszolút jogi függetlenséget.<sup>59</sup>

54 Erről lásd bővebben az idézett tanulmányt.

55 EKSz. 230. cikk.

56 A C-11/00. sz. Bizottsága kontra EKB ügyben 2003. július 10-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-7147. o.).

57 EKSz. 232. cikk.

58 EKSz. 234. cikk b) pont.

59 Leino, Paivi, *The European Central Bank and Legitimacy, Is the ECB a Modification of or an Exception to the Principle of Democracy?*, Harvard Jean Monnet Working Paper, 1/2001, [www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/001101.rtf](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/001101.rtf) (2007.11.27.), 14. o.

Magam a függetlenség legfőbb veszélyét egyrészt az egyes tagállami kormányok által követett politikában látom. Azokban a törekvésekben, amelyek az utóbbi időben egyre gyakrabban megpróbálnak az EKB felé olyan elvárásokat megfogalmazni, amelyek nem egy esetben megsérteni látszanak azt a közösségi jogi előírást, miszerint a tagállamok kormányai meg sem kísérik az EKB és a nemzeti központi bankok döntéshozó szervei tagjainak befolyásolását feladataik ellátása során. A közösségi jog azonban kellő védelmet biztosít az EKB-nak

az ilyen törekvésekkel szemben. Másrészt az EKB függetlenségét éppen az olyan felvetések veszélyeztetik leginkább, amelyek megkérdőjelezzik annak tartópilléreit, és a külső szerveknek a c) pontban hivatkozott módon befolyásolási, illetve beleszólási jogot követelnek az EKB döntéshozatalába. A reformszerződés elfogadott szövege a várakozásoknak megfelelően nem változtatott a jelenlegi szabályozás alapjain a GMU és azon belül az EKB függetlensége tekintetében, de ez már egy következő tanulmány tárgyát képezi majd.



HARGITA ÁRPÁD

## **A schengeni határnyitás „EU-karácsony” határtalan örömmel és némi ürossmel**

*2007. december 20., a schengeni határnyitás napja, fontos dátum az Európai Unió szerves fejlődése és jövője szempontjából, mivel ezzel kibővült az a térség, amelyben immár az unió több mint 400 millió polgára közlekedhet szabadon, határvizsgálat nélkül. A határnyítást a Schengeni Megállapodáshoz újonnan csatlakozó EU-tagállamok polgárainak többsége, a régi tagállamok és az unió vezetői kedvezően fogadták, és örömlüknek a határnyító ünnepnap rendezvényein hangot is adtak. Több aggódo nyilatkozat és néhány esemény viszont utal arra, hogy az örömben helyenként ürömvégült. A sajtó is nagy terjedelemben foglalkozott a témával.*

### **A határnyitás előzményei**

Az Európai Unió a „schengeni felkészülés” keretében jelentős anyagi ráfordítással, közel egymilliárd euróval segítette elő az unió új keleti és déli határainak kialakítását, a hatékony, integrált határ-ellenőrzés technikai és személyi feltételeinek megteremtését. Ez lehetővé teszi, hogy a kibővült schengeni övezet külső határán – ide értve a külképviseleteket is – az új tagállamok az ún. régi tagállamokkal azonos hatékonysággal ellenőrizzék a harmadik országbeli állampolgárok adatait a Schengeni Információs Rendszerben (SIS). A schengeni csatlakozás költségei Magyarország esetében 51 milliárd forintot tettek ki, melyből 41 milliárdot az unió biztosított. Az anyagi támogatás mellett az EU illetékei rendszeresen ellenőrizték az új tag-

államok felkészülését, a határőrizet, a vízumkiadás, a rendőri együttműködés, az adatvédelem és a SIS működtetését. Abban, hogy a határnyításra szinte napra pontosan az újonnan csatlakozó tagállamok által korábban eltervezett időpontban, csak minimális késedelemmel sor kerülhetett, nagy szerepet játszott Portugália: az általa kidolgozott számítástechnikai megoldás tette lehetővé, hogy a határnyítással ne kelljen megvárni a SIS újabb generációjának elkészülését. A Bizottságnak és személyesen Frattini alelnöknek pedig abban volt kiemelkedő szerepe, hogy a határok már karácsonykor megnyíltak az eredetileg tervezett újévi időpont helyett.

### **A határnyításhoz közvetlenül kapcsolódó magyarországi feladatok**

A schengeni övezetbe való csatlakozáshoz több konkrét feladat kapcsolódott, részben annak következtében, hogy a Magyar Köztársaság horvátországi, szerbiai, romániai és ukránjai határszakaszai immár az unió külső hatáiraivá váltak, részben a mélységi ellenőrzés, részben pedig a rendvédelmi szervek átszervezése miatt.

Az egyik feladat a Schengeni Információs Rendszer adatbázisának feltöltése volt a magyarországi adatokkal. A SIS adatbázisa tartalmazza a bűnügyi (körüzési) nyilvántartásban szereplő körözött

és eltűnt személyek, valamint tárgyak (fegyverek, okmányok, járművek) adatait. A schengeni körözési ügyekben a részes államok között a nemzeti Sireneirodák tartják a kapcsolatot. A világ minden állampolgárának joga van tudnia, hogy szerepel-e a SIS adatbázisában, amelynek így sajátos bűnmegelőző funkciója is van. A magyar állampolgárok is lekérhetik adataikat bármelyik rendőrkapitányságon.

A másik feladat – a határállomásokon megszűnő ellenőrzés helyett – az ún. mélységi ellenőrzés, amelyet a szomszédos schengeni államok illetékes szerveivel közösen kell elvégezni. Ez azt jelenti, hogy az érintett tagállamok az illegális migráció megakadályozása végett az ellenőrzést a belső határokról áthelyezik az ország belsejébe, ahol a határ irányába tartó fő- és mellékutakon és vasútvonalakon szűrőpróbaszerűen ellenőriznek. Ausztriában és Magyarországon a határtól tíz kilométeres mélységben magyar és osztrák járőrök közös járőrszolgálatot teljesítenek. A határátkelőhelyeken csak járőrök lesznek, akik a határátkelők, az autópálya-parkolók, a pénzváltók biztonságát garantálják. A megerősített mélységi ellenőrzésről Magyarország Ausztriával külön megállapodást is aláírt, mely rögzíti a fokozott közrendvédelmi, bűnügyi és igazgatásrendészeti ellenőrzés közös végrehajtásának szabályait is. Ez a szabályozás a bűnüldözés terén új lehetőséget teremt azzal, hogy az uniós belső határ egyik oldalán dolgozó rendőrség a határon átlépve is üldözheti a bűnelkövetőket. Így magyar rendőrautó a tettes után hajthat Ausztriába, és fordítva.

Sajátos hazai feladatcsoportot képeztek a rendőrség és a határőrség összehangolásával és az utóbbi megszűnésével kapcsolatos teendők.

## A határnyitás

2007. december 20-án éjfélről kilenc új tagállam: Magyarország, továbbá Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Málta, Szlovákia és Szlovénia csatlakozott a schengeni térség 15 országához, s ennek következtében polgáraik útlevél-ellenőrzés nélkül lépnek át a szárazföldi és a tengeri belső határokat. A légi határokat a nyári menetrend életbelépésével egyidejűleg, 2008. március 30-án nyitják majd meg. Az Európai Unió tagjai közül jelenleg már csak a feltételeket még nem teljesítő Románia, Bulgária és Ciprus, valamint a csatlakozni nem kívánó Írország és Nagy-Britannia nem részesei a Schengeni Megállapodásnak.

Az Európai Unió vezetői a határnyitást ünnepségeken nem csupán jelenlétükkel adták nyomatékot az eseménynek, hanem nyilatkozataikban, ünnepi beszédekben egybehangzóan és nyomatékosan méltatták a schengeni övezet kibővülésének történelmi jelentőségét. A határnyitás előtt *José Manuel Barroso*, az Európai Bizottság elnöke gratulált a kilenc új schengeni tagnak, a portugál elnökségnek és valamennyi uniós tagállamnak erőfeszítéseikért. „Együtt sikerült megszűntetnünk az európai béke, szabadság és egység útjába ember alkotta akadályokat állító határellenőrzéseket a fokozott biztonság feltételeinek megteremtése mellett” – állapította meg. *Franco Frattini*, a Bizottság igazságügyi és biztonságügyi kérdésekben illetékes alelnöke egyedülálló és történelmi jelentőségű eredménynek nevezte a 24 országból álló, belső határok nélküli térség létrejöttét. „A schengeni bővítés valójában mutatja az EU elkötelezettségét, hogy megkönnyítse az unión belüli jogszerű uta-

zást, illetve az unióba történő jogszerű beutazást, ugyanakkor megerősítse külső határainknak és ezáltal valamennyi uniós polgárnak a biztonságát” – mondta.

## A határnyitó központi ünnepek

Az Európai Unió és az Európai Parlament (EP) vezetőinek és az érintett országok állam- és/vagy kormányfőinek részvételével rendezett ünnepsorozat 2007. december 20-án kezdődött kontinensünk északi részén, Tallinnban, folytatódott a cseh-lengyel-német határon, majd Hegyeshalomban, s délen, a szlovén-olasz határon, Skofijében ért véget december 22-én. Tallinnban Barroso kijelentette: „A schengeni szerződés hatályának kiterjesztése életem legszebb napja. A személyek szabad mozgása az egyik alapvető emberi jog”. A *lengyel-litván* határon, Budzis-Kalwaria határállomáson a lengyel és a litván elnök emelte fel szimbolikusan a két ország közötti határsorompót. „Ez közös sikerünk. Schengen valósággá vált” – jelentette ki a lengyel elnök.

A *cseh-lengyel-német hármashatáron* – a százszországi Zittauban, a lengyel Porajówban és a cseh Hrádek nad Nisouban – Mirek Topolánek cseh és Donald Tusk lengyel kormányfő, Angela Merkel német kancellár, José Barroso, valamint José Socrates, a Tanács soros elnöki tisztségét betöltő portugál miniszterelnök együtt távolították el jelképesen a határsorompókat. Míg a cseh-szlovák, a cseh-osztrák, illetve a cseh-német határon mindenütt egy piros-fehér sorompót fűrészeltek darabokra, addig a cseh-lengyel határon a sorompók tiszta pirosak voltak. Ennek okát *Topolánek* magyarázta: „Nem várhatjuk el a lengyel politiku-

soktól, hogy saját nemzeti színeikbe vágjanak, ezért közös megegyezéssel átfestettük a klasszikus határsorompókat”. A cseh kormányfő kiemelte: „A schengeni övezet új tagállamainak nemcsak az Európai Unió alapértékeit kell tiszteletben tartaniuk, de felelősséggel tartoznak azokért a kelet-európaiakért is, akik ma még kívül vannak a schengeni övezeten. Tudjuk, hogy sokan vannak, s nehéz a soruk. Kívánom azonban, hogy ők is éljenek meg egy ilyen napot, mint mi.” *Angela Merkel* kijelentette: „Itt, a határvidéken, mindenütt látjuk, hogy az itteni emberek nagyon várták a határnyitást.” *Donald Tusk* véleménye: „Most a határsorompókat romboljuk, de a jövőben elsősorban új utakat kell építenünk”. Barroso szerint korábban vasfüggönnyel voltunk egymástól elválasztva, de ma egész Európa egyesítve van a demokrácia és a béke értékei körül. Schengen az emberekért van, akik a térségen belül korlátok nélkül, szabadon utazhatnak, mozoghatnak.

*Hegyeshalomban*, az EU központi ünnepségén – mely egyúttal a magyarországi események záróaktusa is volt – José Barroso olyan jelképes eseménynek nevezte a schengeni nyitást, amelynek ropant fontos következményei lesznek az európai lakosság számára. Ebben a népek egymás iránti bizalma fejeződik ki. Igazán most kezd majd el működni az egységes Európa, méghozzá a béke, a demokrácia és a szabadság értékei mentén – mondta, és gratulált Magyarországnak és Szlovákiának schengeni csatlakozásukhoz. José Socrates kijelentette: országa számára megtiszteltetés, hogy hozzájárulhatott e történelmi esemény megvalósulásához. „Az európai állampolgárságot ünnepeljük ma” – szögezte le. *Gyurcsány Ferenc* miniszterelnök jelen-

tette, hogy szabadnak lenni felelősség is: osztozni kell a szabadság, a demokrácia és az emberi méltóság értékeinek őrzésében. Mostantól az országokat, népeket elválasztó senki földje a demokrácia, a közös európai szabadság földje lesz, amely nem elválaszt, hanem összeköt. A politikai után most a fizikai határok is leomlottak. Köszönet illeti mindazoknak, akik ezt lehetővé tették, és nem adták fel a demokrácia és a szabadság álmát. *Robert Fico* szlovák kormányfő különleges karácsonyi ajándéknak minősítette a határörzés megszűnését, a schengeni övezet kibővítését. *Günther Platter* osztrák belügyminiszter arra hívta fel a figyelmet, hogy immár vége van Európa megosztottságának. „Nagy nap ez a mai, nem csupán a schengeni övezetbe csatlakozó országok, hanem a többi uniós tagállam, köztük Ausztria számára is.” Köszönetet mondott az új tagállamoknak a felkészülésükért, azért, hogy – mint mondotta – „megnyugodhassunk: megbízható külső határaink lesznek”. A magyar és a szlovák kormányfő, az osztrák belügyminiszter, az EU soros elnöki tisztét betöltő portugál kormányfő és az Európai Bizottság elnöke közösen útjelző emlékoszlopot avattak. Az ünnepségre az Európai Parlament elnöksége *Hans-Gert Pötering* EP-elnök képviselőjében *Fazakas Szabolcs* EP-képviselőt delegálta.

*Skofjéjében* Barroso azt emelte ki, hogy a határok megszüntetése „erőteljes jelzés Európa egysége szempontjából. A húsz évvel ezelőtti Európa megosztott volt, és az állampolgárainak nagy részét megfosztották a szabadságtól (...) de ha látom, honnan indultunk és hová jutottunk el, nem lehetek borúlátó Európa jövőjét illetően”. *Janez Jansa* szlovén kormányfő emlékeztetett: „Húsz évvel ezelőtt ezen a határon, amely akkor még Jugoszlávia

határa volt, rálóttek az illegális átjutással próbálkozó emberekre”. *Giuliano Amato* olasz belügyminiszter azt hangsúlyozta, hogy a szlovén kollégájával kifejtett erőfeszítéseknek köszönhetően „a határok megszüntetése nem kevesebb biztonságot, hanem több szabadságot jelent”. José Socrates portugál miniszterelnök az EU soros elnökeként hangsúlyozta: „A portugál elnökség ezzel az ünnepséggel véget ér, és nem tudnám jobban befejezni a mandátumomat”, majd jelképesen átadta az Európai Unió soros elnöki tisztét Szlovéniának, amely 2008. január 1-jétől június végéig lesz az EU soros elnöke.

### **Határtalan örömnép a magyar határok mentén**

Hazánkban is az esemény jelentőségének megfelelően és változatos formákban ünnepeltek a megnyíló határok teljes hosszában. *Sólyom László* köztársasági elnök nyilatkozata és az ünnepségek magyar szónokai – a kormányfő, a miniszterek, a Magyar Országgyűlés elnöke és más tisztségviselői, az EP magyar képviselői, a parlamenti pártok, a megyei és a helyi önkormányzatok vezetői – egybehangzóan kiemelték a határnyitás történelmi jelentőségét Európa és a Trianon által megosztott magyar nemzet, valamint a kis helyi közösségek és a mesterségesen kettészakított régiók valamennyi lakosa számára. A szónokok emlékeztettek azokra az eseményekre – a magyar-osztrák határon a vasfüggöny lebontására –, amelyek hozzájárultak Európa egyesüléséhez, az EU-tagsághoz és a határok lebontásához. Köszönetet mondtak mindazoknak, akik ezt lehetővé tették. Megállapították, a határnyitás elősegíti, hogy hazánk állampolgárai még inkább az Eu-

rópai Unió egyenrangú polgárának érezhessék magukat. Megerősítették, hogy tudatában vannak annak a felelősségnek, amit a schengeni határok őrzése és az e határokon kívül rekedt magyarok helyzete jelent. Többen utaltak arra, hogy a határokat önmagunkon belül is le kell bontanunk a határok mindkét oldalán.

A *magyar-szlovák határon, Aggteleken* „Helló szomszéd!” emlékpadot avattak, amely jelképezi, hogy Aggtelek és a szlovákiai Kecő (Kečovo) lakói ismét bármikor találkozhatnak. *Balassagyarmaton* Harrach Péter, az Országgyűlés alelnöke és Dusan Caplovic, Szlovákia miniszterelnök-helyettese köszöntötte a határnyitást. *Sátoraljaújhely és a szlovákiai Kisújhely* (Slovenské Nove Mesto) a trianoni döntéssel kettészakított város két része közötti Ronyva-hídnál tartottak ünnepséget. *Tornyosnémetiben* népünnepély köszöntötte a történelmi Abaúj egyesülését. *Hidvégardónál* eltüntették a határsorompót, így – amint Köteles László, a szlovák parlament képviselője mondta – jelképesen ismét eggyé vált a történelmi Torna vármegye. Gúr Nándor, a térségi országgyűlési képviselője szerint a schengeni csatlakozással megkezdődhet egy teljes körű integrációs folyamat, amely akkor teljesezhet, amikor Románia, Horvátország és Ukrajna is teljes jogú tagja lesz az övezetnek, „akkor újra határok nélkül, egy otthonban élhet a magyarság, és megvalósulhat a határok feletti nemzeti újraegyesítés”. *Komáromban és Révkomáromban* 3800, *Esztergomban és Párkányban* közel 1000 magyar és szlovák diák kötötte össze a két szomszéd várost a Rákóczi Szövetség szervezésében. *Esztergomban* az ünnepségen Orbán Viktor, a Fidesz-MPP elnöke kijelentette: az elválasztottság és a megosztottság, a határokkal szétszab-

altság korszaka után megnyitjuk az összenövés korszakát. „Míg 1989-ben a nyugati határ fejezte ki a történelmi pillanatot lényegét, ma nem Hegyeshalomban, hanem itt történik a lényeg, megszűnik mintegy 700 kilométer, magyart magyartól elválasztó határ, (...) azonban a Délvidéken és Kárpátalján holnaptól a magyar közösség tagjai között a tegrápinál magasabb határok emelkednek”. Csáky Pál, a Magyar Koalíció Pártjának (MKP) elnöke családi példákon mutatta be a schengeni határnyitás történelmi jelentőségét. Az ünnepély után utcabál kezdődött. *Letkésen* Tabajdi Csaba, az MSZP EP-delegáció vezetője, az Európai Parlament Nemzeti és Kisebbségügyi Intergroupjának elnöke, Surján László a KDNP EP-képviselője, Duka Zólyomi Árpád, az MKP európai parlamenti képviselője és Csáky Pál, az MKP elnöke vettek részt a határnyitáson. Tabajdi Csaba kifejtette: „A schengeni rendszernek mi, magyarok, duplán örülünk, mert nemcsak a 400 milliós 'tágabb belföld' részévé váltunk, hanem megkezdődött a trianoni szétszakítottság felszámolása is. A néhány méteres határ eltűnése a legnagyobb lépés a nemzeti újraegyesítésben. Sosem történt ennél fontosabb Trianon óta. A schengeni csatlakozás, a történelmi határok légiesedése az elmúlt 87 év legszebb karácsonyi ajándéka a magyarságnak. A határ mindössze néhány méter volt, mégis, mintha földrészek választottak volna el minket. Különösen itt, Közép-Európában, a történelmi szembenállások miatt volt a legutóbbi időig a határrendszer egy elválasztó, sorompós világ. Abszurd és kegyetlen, egyaránt rossz magyarnak és szlováknak, magyaroknak és szlovénoknak, magyarnak és osztráknak. Magyarország hátrányos helyzetű térségeinek 80%-a határ menti tér-



ség. Idő kell még ahhoz, hogy ne csak földrajzilag szűnjenek meg a sorompók, de az utakban, az infrastruktúrában és a gazdaságban is megtörténjen a Kárpát-medence reintegrációja. Idő kell még ahhoz is, hogy kiteljesedjen a kárpát-medencei magyarság újraegyesítése, de néhány év múlva ugyanezt az eseményt ünnepelhetjük majd a magyar-román határon is. Bízom abban, hogy nem lesz újabb elválasztó vasfüggöny Magyarország és Ukrajna között, és hogy szlovák szomszédaink végre megnyugszanak és belátják: egy közösségben vagyunk velük, az Európai Unióban, a közös schengeni határok között. Ezért végre meg kell békelnünk”.

*A magyar-osztrák határon, Sopronban* szlovák, szlovén, magyar, osztrák rendőrzenekek és a magyar határőrzenekar adott „Határtalan koncertet”. Kovács László EU-biztos emlékeztetett: Magyarország számára ez a nap nem csak lehetőségeket, de feladatokat is hoz. Igyekezett eloszlatni más schengeni országok polgárainak aggodalmát amiatt, hogy ezentúl nem osztrák, hanem magyar határőrök vigyázzák biztonságukat. Az Európai Bizottság azért járult hozzá a schengeni térség kibővítéséhez, mert bebizonyosodott, hogy jó kezekben lesz a határ őrzése. Benita Ferreo-Waldner EU-biztos történelmi jelentőségűnek nevezte Magyarország schengeni csatlakozásának napját. Benjamin Franklint idézte, aki szerint sem biztonsága, sem szabadsága nem lesz annak, aki a biztonságot a szabadság korlátozásával akarja megteremteni. *Hegyeshalomban* Gyurcsány Ferenc kormányfő, Göncz Kinga külügyminiszter, Takács Albert igazságügyi és rendészeti miniszter leemelte az utolsó határőr sorompót a tartóoszlop-ról. Az ünnepi tűzijáték után felhang-

zott Beethoven Örömdója és a Himnusz. Göncz Kinga külügyminiszter rámutatott arra, hogy a schengeni csatlakozás nagy szabadságfokot ad, de új kötelezettséget is jelent: „Biztonságot kell nyújtani a schengeni zónán belül élőknek, mégpedig úgy, hogy közben a kapcsolattartás lehetőségét is megteremtsük azoknak, akik a magyar közösséghez tartoznak ugyan, de a schengeni térségen kívül”. A kormány emlékkövet állított a határtérségbe annak tiszteletére, hogy a schengeni övezet kibővítésével a történelmi országhatárok már nem elválasztják, hanem összekötik Európa népeit. A határátkelőnél és a magyar miniszterelnök az osztrák kancellár közös nyilatkozatot írt alá, mely megállapítja: Az európai integráció egyik legfontosabb célja és egyben legnagyobb vívmánya a tagországok közötti szabad, határellenőrzések nélküli kapcsolattartás megteremtése; a schengeni övezethez most csatlakozó országok belépésével az európai egység e téren is minden korábbinál szélesebbé és érzékelhetőbbé válik. *Fertőrákos-Szentmargitbányán* (Sankt Margarethen im Burgenland) Takács Albert, Günther Platter osztrák belügyminiszter és Kovács László eltávolította az osztrák és a magyar határsorompót. Felidéztek azt a történelmi pillanatot, amikor Alois Mock osztrák és Horn Gyula magyar külügyminiszter Kelénpatakánál (Klingensbachnál) átvágta a vasfüggönnyel jelképező szögesdrótakadályt. Váratlanul megjelent Burgenland tartomány elöljárója, Hans Niessl, aki a belügyminiszterrel támadt vitája miatt korábban lemondta részvételét a schengeni ünnepségeken. Beszédében leszögezte, hogy Burgenland nagyon sokat profitált az Európai Unió kiterjesztéséből. Meggyőződése, hogy a schengeni nyitás hasonló hatással fog jár-

ni, és új lendületet kap a nyugat-magyarországi megyékkel megvalósuló regionális kooperáció. A *Fertőrákos és Mörbisch* (Fertőmeggyes) közötti, majd a *soproni határátkelőnél* tartott ünnepségen Szili Katalin, az Országgyűlés elnöke méltatta a határnyitást és Sopron szerepét a magyar történelemben. *Szentpéterfán* két részből álló „gondolkodó padot” helyeztek el a határvonalnak számító Moschendorfba (Sárfalva) vezető földút mentén, amely 1948 óta el volt zárva a forgalom elől.

A *magyar-szlovén határon, Kercasomoron* is emlékpados adtak át, és felállították azt az emlékfát is, amelynek belsejében a résztvevők jókívánságokat tartalmazó üzeneteket helyeztek el. A *Rédics-hosszúfalui* (Dolga Vas) határátkelőnél egy kettéhasított fa egyesítésével, majd a magyar és a szlovén nemzeti színű szalagok összekötésével ünnepeltek több százan, szlovének és magyarok.

A *magyar-szerb határnál, Rőszkén* a schengeni csatlakozás utáni első belépőt emléklappal fogadták, s erre ütötték rá az első schengeni bélyegzőt is.

A *magyar-ukrán határnál, Nyírbátorban* tartott ünnepségen Veres János pénzügyminiszter azt a felelősséget említette, amely a keleti határ védelme miatt hárul az itt tevékenykedő rendőri és vámszervekre. A külföldi vendégek, köztük Anne Holmlund finn belügyminiszter a beregsurányi magyar-ukrán határátkelőnél megismerkedtek a felújított létesítménnyel, a vám- és útlevélvizsgálat folyamatával.

## A „hungarikum”

Az ünnepségek magyarországi és magyar származású szónokai egybehangzóan ki-

fejezték afeletti örömeiket, hogy a határnyitás lehetővé teszi a kapcsolattartást a határon kívülre került magyarok többségével, egyúttal említették azt is, hogy megnehezíti az Ukrajnában és Szerbiában élőkkel. Esztergomban a délvidéki magyarokkal való szolidaritás jegyében mécseseket helyeztek a Dunára a Mária-Valéria híd lábánál.

Az Ukrajnában és Szerbiában élő magyarok beutazási lehetőségeinek könnyítése érdekében számos lépés történt, ide sorolható az *Ukrajnával* kötött kishatárforgalmi egyezmény is. A megállapodás alapján a határ két oldalán ötven-ötven kilométeres övezetben élő ukrán és magyar lakosok számára akár öt évig érvényes, ismételt belépést és hat hónapon belül három hónapos tartózkodást lehetővé tevő kishatárforgalmi engedélyek állíthatók ki. A kijelölt határövezetben élők a vízumhoz képest könnyített feltételekkel igényelhetik a határövezetben való tartózkodásra feljogosító engedélyt, melynek díja hús euró. Az egyezmény a határ ukrán oldalán mintegy 400–500 ezer embert érint, köztük a közel 170 ezer fős kárpátaljai magyarság mintegy 90%-át. A magyar állampolgárok vízum nélkül utazhatnak Ukrajnába. Az ukrán állampolgárok számára a schengeni vízum – az EK-ukrán vízumkönnyítési megállapodás értelmében – 60 helyett 35 euróba kerül. A magyar nyelv és identitás, valamint a családi kapcsolatok ápolásának céljára szolgáló ingyenes nemzeti vízum kiadásának rendje megmaradt. Jelképes értékű és a szolidaritás kifejezése volt, hogy – Konsztantyin Jeliszejev ukrán külügyminiszter-helyettes jelenlétében – Göncz Kinga nyújtotta át Ungváron a kárpátaljai magyar igénylőknek az új egyezmény alapján kiadott első kishatárforgalmi engedélyeket.

A Szerbiában élő magyarok az Ukrajnában élőkkel azonos feltételekkel utazhatnak Magyarországra, illetve a schengeni térségbe. Ők elutasítják a kishatárforgalmi megállapodás kötésének gondolatát, s helyette a kettős állampolgárságot szorgalmazzák, mert a kishatárforgalmi szerződés csak a magyar lakosság kis része számára kedvező. Ennek adott hangot Pásztor István, a VMSZ elnök a Fidesz-MPP által e témának szentelt szemináriumon.

## A többi határon

A német-lengyel, és a német-cseh határon összesen 86 határátkelőnél szűnt meg az ellenőrzés a schengeni övezet kibővítésével. A német kancellár, a külügyminiszter és a belügyminiszter üdvözölték a schengeni övezet kibővítését, és cáfolták a bírálók állításait, rámutatva: a lengyel és a cseh rendőri, illetve határőrszervekkel a korábbinál korszerűbb és hatékonyabb együttműködés jött létre, a német szövetségi rendőrség pedig a határ mentén mintegy 30 kilométeres körzetben fokozottabb ellenőrzéseket hajt végre a jövőben. Az *Odera menti Frankfurtnál* a német és a lengyel belügyminiszter közösen avatott fel egy német-lengyel rendőrségi központot, ahol a két ország hatóságai együttesen koordinálják majd a határtérségben szükségessé váló feladatokat. A *cseh-szlovák határon*, Sary Hrozenkovban Ivan Langer cseh és Robert Kalinák szlovák belügyminiszter együtt eltávolította, majd feldarabolta az utat eltorlaszoló sorompót, amelynek egy-egy darabkáját az ünnepség hivatalos résztvevői emlékként megkapták. „Ez a határállomás volt az utolsó, amelyet a cseh-szlovák határon másfél évtizede fel-

állítottunk. Most ez lesz az első, amelyet megnyitunk. Csehország és Szlovákia így jelképesen újra egyesültek” – mondta Langer. A *cseh-osztrák határon*, Mikulovban a cseh és az osztrák belügyminiszter jelképesen bekapcsolta az új szemafort, amelynek minden lámpája zöldet mutat. A *cseh-lengyel határon*, az 1920 óta kettéosztott Tesínben, a cseh Cesky Tesín és a lengyel Cieszyn közötti Olse folyó hídján tartottak határnyitó ünnepet, ahol a két város önkormányzata aláírta az eddiginél szorosabb együttműködést rögzítő megállapodásokat. A *szlovák-osztrák határon*, Berg-Petrzalka határátkelőnél Alfred Gusenbauer osztrák kancellár és Robert Fico szlovák kormányfő jelképesen lebontott egy vámSOROMPÓT. Ivan Gasparovic államfő üdvözölte Európa polgárait, és köszönetet mondott mindazoknak, akik lehetővé tették a nagy eseményt.

## A határnyitás és a régiók Európája

A határnyitás esetenként a szó szoros értelmében megnyitja az utat ahhoz, hogy a „régiók Európája” még inkább kitejesejjen. Így például Szentpéterfa és az osztrák Moschendorf (Sárfalva) közötti földutat jövőre aszfaltburkolattal látják el. Ebbe az irányba mutat több, az ünnep óráiban született esemény és nyilatkozat is: a cseh Cesky Tesín és a lengyel Cieszyn önkormányzata megállapodott, hogy a jövőben közösen működtetik a városi rendőrséget, a tűzoltóságot és a mentőket. A párkányi városházán Esztergom és Párkány önkormányzata a két város képviselőtestületének első együttes ülésén egyhangú szavazással memorandumot fogadott el a szorosabb együttmű-

ködésről. E szerint a két város rendszeresíti a képviselőtestületek együttes üléseit, a szakbizottságok együttműködését és bizottságot hoz létre a közösen működtethető városi feladatok meghatározására. Támogatja a két városban működő intézmények, vállalkozások, szervezetek és egyesületek közötti intézményes kapcsolatok kialakulását. Esztergom polgármestere elképzelhetőnek tartja, hogy a városból hiányzó sportcsarnok Párkányban épüljön meg a két város egyesített erejével, és közös üzemeltetéssel szolgálja a két város lakosságát. Az uniós belső határok melletti magyar megyékben is a gazdasági együttműködés erősödésére számítanak. Nem számolnak sem több külföldi munkavállalóval, sem a külföldi bűnözés robbanásszerű növekedésével. Nógrád megye és Besztercebánya megye önkormányzata közösen pályázik uniós forrásokra. Elfogadták a 2013-ig szóló akciótervet, amelynek közös projektjei között kiemelt szerepe van az infrastruktúra fejlesztésének. Közösen készítik elő az Ipoly-hidak újjáépítését és felújítását, valamint az észak-déli transzeurópai folyósóhoz való csatlakozást. Együttműködnek a turizmus, valamint az autó- és a szilikátipar területén is, megkönnyítve a szomszédos településekre való eljutást.

### **Az első napok tapasztalatai a külső határokon**

Az érintett határállomásokról származó hírek a Schengeni Információs Rendszer hatékony működését jelezték: az év végéig eltelt időszakban a Magyarországra beutazók közül több utast fordított vissza a rájuk vonatkozó beutazási és tartózkodási tilalom miatt. Néhány esetben

a SIS „egyéb kiegészítő információt” kért – nem bűncselekmény, hanem adat tisztázása miatt –, és ezt követően beléphettek Magyarországra. A magyar-horvát határ legnagyobb átkelőhelyén, *Letenyénél* senkit nem kellett visszafordítani, mert a horvát szervek kiterjedt információs kampányának köszönhetően mindenkihez eljutott a hír, hogy a horvát állampolgároknak – akik egy közel egy évig tartó, a többi schengeni tagállammal és a Bizottsággal folytatott egyeztetés eredményeként továbbra is személyi igazolvánnyal utazhatnak be Magyarországra – immár egy külön betétlappal is rendelkezniük kell a schengeni övezetbe való beutazást igazoló, kötelező pecsételéstől. A magyar-szerb határon, *Röszkénél* huszonnégy óra alatt négyszer jelzett találatot a SIS: kettőt a német, egyet a cseh, egyet pedig a magyar hatóságok által kiadott körözések alapján. Átmeneti gond csak a magyar-ukrán határon jelentkezett: Záhonynál ez alkalommal nem a Tisza, hanem a kamionok több kilométer hosszú áradatával kellett megküzdeni. Ebben szerepet játszott a határnyitás, amelynek következtében Ausztria, Szlovákia és Szlovénia irányából a járművek ellenőrzés nélkül léphettek be, így az Ukrajnába tartó kamionforgalom egyszerre zúdult a határátkelőre, és emiatt problémák voltak az ukrán fogadókészséggel. December 23-ára közel négyszáz kamion sorakozott, és a várakozási idő meghaladta a húsz órát. Nagy János altábornagy, a VPOP országos parancsnoka megbeszélést folytatott Ukrajna budapesti nagykövetével, aki megígérte, mindent megtesznek a sorban állás megszüntetése érdekében. Az ukrán oldalon felgyorsították a beléptetést, és így december 25-én délutánra megszűnt a kamionok várakozása.

## Az aggodalmak az EU-n belül

Aggodalmakat elsősorban a határnyitás által érintett „régí” tagállamokban – Ausztriában, Németországban –, elsősorban a határrégiók vezetői, de néhány tekintélyes német kormánypárti politikus is (Wolfgang Bosbach, a CDU/CSU parlamenti frakciójának helyettes vezetője, Sebastian Edathy, a Bundestag belügyi bizottságának szociáldemokrata elnöke, az SPD belügyi szakértője) megfogalmazott: a határnyitás csökkenti országuk biztonságát, lehetővé teszi a bűnözők szabad mozgását, és a kormányuk nem tették meg a szükséges biztonsági intézkedéseket. A Kelet-Európa és Németország közötti jóléti különbségek magukban hordozzák annak kockázatát, hogy „nem csupán jóakarátú személyek érkeznek majd az országba”. A német rendőrség szakszervezete felelőtlennek nevezte a határnyitást, mondván, sem német részről, sem a partnerországok részéről nem tették meg a szükséges biztonsági óvintézkedéseket, s emiatt a határ menti térségekben várható a bűncselekmények számának jelentős növekedése. Igaz, a szakszervezet elnöke elismerte, hogy az újonnan csatlakozó országok hatóságai olyan intézkedéseket hoztak, amelyek nyomán mégsem kell számolni „rablóbandák beáramlásával”. Ezek a vélemények kifejezték az érintett határ menti települések lakóinak aggodalmait is.

*Ausztriában* felmérések szerint az osztrákok többsége inkább félelmet, mint örömet érzett a bővítés miatt: háromnegyedük attól tart, hogy az ellenőrzés megszűnése a bűnözés növekedéséhez vezethet. Emiatt a szlovák-osztrák határnyitó ünnepségen az aggódó tartományi vezetők nem vettek részt. A bur-

genlandi Deutschkreutz önkormányzata biztonsági céget fogadott fel járőrözés céljára. Alfred *Gusenbauer osztrák kancellár* a számos bírálatra válaszolva megállapította: a külső határok kitolódásával Ausztria még inkább Európa szívébe kerül, és politikai jelentősége is növekszik. A schengeni térség kiterjesztésével, a külső határokig húzódó, egyfajta biztonsági ütközőzóna létrejöttével erősödik a biztonsága. Schengen nem csupán a belső határőrzés megszűnését jelenti, hanem a biztonság és a stabilitás térségének kiszélesedését is. Ennek biztosítékát egyrészt abban látja, hogy a csatlakozó országok jól felkészültek a határőrzés feladatára, másrészt pedig erősödni fog a határokon átnyúló rendőrségi-szűrési együttműködés. Üdvözölte a schengeni nyitást az *Osztrák Gazdasági Kamara elnöke*, aki szerint – az előzetes félelmekkel ellentétben – a külső határok keletre történő eltolása a csatlakozó országok felkészülésének köszönhetően nem kevesebb, hanem több biztonságot eredményez majd. Utalt a belső határok nélküli térség kibővítéséből származó gazdasági-kereskedelmi előnyökre, az áruszállítás és a turizmus terén megnyíló lehetőségekre.

Az aggodalmak kisebb részét a helyiek kényelme, nyugalma diktálta, az eddigi gyalogos és kerékpáros forgalom helyett az autóforgalom megindulásától való félelem, aminek következtében az eddigi határ okozta tilalmat felváltották az autóközlekedést tiltó táblával. Ez történt a magyar-szlovák határon Sátoraljaújhely és Kisújhely között. A határátkelő ügyében Herczog Edit európai parlamenti (MSZP) képviselő sürgősségi szóbeli kérdést intézett az Európai Bizottsághoz: „Hogyan ítéli meg a Bizottság a szlovák hatóságok hozzáállását, különösen

a Schengeni Egyezmény szellemének és betűjének fényében?”. Hasonló a helyzet a magyar-osztrák határon Zsira és Lockenhaus (Locsmánd), Fertőrákos és Mörbisch (Fertőmeggyes) között.

A határnyitással kapcsolatos aggodalmának adott hangot az Európai Parlament egyik angol konzervatív képviselője, aki a Kelet felől várható illegális migráció növekedésének veszélyére hívta fel a figyelmet és ezzel – kimondatlanul – megkérdőjelezte az új tagállamok felkészültségét, határvédő képességeit. A felvetését alátámasztani látszott az angol Sunday Times helyszíni tudósítása a magyar-ukrán határról, ahol a lap állítása szerint ukrán oldalon az EU-ba igyekvők tízezrei várokoznak, és nem megfelelő magyar oldalon az ellenőrzés. Ezt a magyar illetékesek cáfolták és helyreigazítást kértek.

Az EU „vonzerejét” támasztja alá az a tény, hogy a schengeni bővítés előtt Lengyelországban jelentősen emelkedett a menedékkérelmet kérő orosz állampolgárok száma – jelentette az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága. 2007 első félévében havonta átlagosan 250 menedékkérelmet nyújtottak be, júliusban már 350-et és novemberben 1148-at, elsősorban cseccsen és ingus menedékkérők. A növekedés oka valószínűleg az, hogy tartottak a schengeni, szigorúbb határellenőrzéstől és attól, hogy a menedékkérők is nehezebben léphetnek lengyel területre. A schengeni övezetbe újonnan csatlakozott többi nyolc országban nem tapasztaltak hasonló jelenséget.

### Tények és aggodalmak

A legfrissebb bűnözési adatok nem igazolják azokat a lakossági aggodalmakat, hogy a határsorompók lebontása a „ke-

leti bűnözők” nagyarányú beáramlásához és a bűncselekmények számának megugrásához vezethet. *Burgenlandban* a tartományi rendőrség tájékoztatója szerint a schengeni nyitás óta kevesebb volt a betörés, mint az előző év hasonló időszakában. 2007. december 21. és 2008. január 8. között 42 betörés történt, míg a 2006–2007-es hasonló időszakban 68 betörést követtek el. A visszaesés okát a főbb útvonalakon megszorodott rendőrségi ellenőrzésekben, és a határ menti térségben kiegészítő feladatokat ellátó katonai egységek jelenlétében, továbbá a szomszéd országokkal megvalósuló, a határokon átnyúló rendőrségi együttműködésben – a hegyeshalmi (Nickelsdorf) és a köpcsenyi (Kittsee) kooperációs központok működésében – látják. A burgenlandi rendőrök több mint 38 ezer személyt igazoltattak, s közülük 86-ot a SIS-ben azonosítottak, 44-ről pedig kiderült, hogy illegálisan tartózkodik az országban. A menedékkérelmet kérők száma nem nőtt: a burgenlandi határon 2006-ban 634-en kértek menedékkérelmet, tavaly már csak 292-en.

Figyelemre méltó az is, hogy az osztrákok az új schengeni szomszédok közül – a Profil hírmagazinban közölt közvélemény-kutatás szerint – a magyarokat kedvelik a legjobban. A megkérdezettek 71%-a mondta rokonszenvesnek a magyarokat, és csupán egytizedüknek akadt kifogásuk velük szemben. A második helyre a szlovénok kerültek, 63%-kal. A cseheket minden második megkérdezett minősítette szimpatikusnak, egyharmaduk viszont ellenszenvesnek találja őket. A legkevésbé kedveltek a szlovákok, akikkel a megkérdezettek 49%-a rokonszenvesnek csupán, míg egynegyedük ellenszenvenvel viseltetik irántuk. Burgenlandban – az SPÖ frakcióvezetője szerint

– hat új közúti átkelő megnyitását tervezik Magyarország felé, és ha a tárgyalások sikeresen befejeződnek, azokat 3,5 tonna önsúlyúnál kisebb járművek vehetik majd igénybe.

Kedvezőek a SIS működésének tapasztalatai: a tavaly december 21. óta betáplált több mint kétmillió pótlólagos nyomozati és körözési adat alapján az új schengeni tagországokban 51 gyanúsítottat, Ausztriában 17 keresett bűnözőt vettek őrizetbe.

Gondot okoz azoknak a menedékkérőknek a kezelése, akik korábban már valamelyik új tagországban is folyamodtak menedékjogért, mert a közelmúltban Ausztriában menedéket kérők mintegy fele ilyen személy, ugyanis ujjlenyomatuk szerepel az EUODAC-rendszerben. Őket vissza fogják küldeni azokba az országokba, ahol előzőleg nyilvántartásba kerültek.

*Németországban* a schengeni bővítés óta többszörösére nőtt a keleti határszakaszon elfogott illegális határátlépők száma. 2007. december 21. és 2008. január 7. között 614 illegális határátlépő akadt fent a szűrőpróbaszerű ellenőrzéseken, míg 2007 első felében 484 határsértőt fogtak el az 1253 kilométer hosszú keleti határszakaszon.

## **A határnyitás hatása néhány országban**

*Szlovákiában* Robert Fico kormányfő egy héttel a határnyitás után felkérte a médiát, hogy ne beszéljen a határok megszűnéséről, „mert Schengen mindössze arról szól, megszüntettük a határátlépések ellenőrzését. Ne keltsünk olyan benyomást, hogy a schengeni rendszer életbelépésével megszűntek volna a határok, s hogy a schengeni térség kiterjesztésé-

vel létrejött egy egységes terület, amelyen belül majd minden egybevegyül. A határok megmaradtak és a jövőben is megmaradnak. A határ az állam szerves tartozéka, jelképe, amely körbeveszi azt a területet, amelyen belül a konkrét állam a saját állami szerveinek eszközeivel érvényesíti a hatalmát és a befolyását”. (Az elhangzottak kapcsán egyes elemzők emlékeztettek arra, hogy október első napjaiban Robert Fico tulajdonképpen kiutasítással fenyegetette meg a magánlátogatáson Révkomáromban járt magyar államfőt.) Fico bejelentett azt is, hogy a rendszerváltás előtti évtizedek bűneit feltáró Nemzeti Emlékezet Intézete vádat fog emelni azok ellen, akik felelőssé tehetők a kommunizmus évtizedeiben tiltott határátlépés közben agyonlőtt több mint félezer ember haláláért.

*Csehországban* a csatlakozással egyidejűleg, a bevándorlási és menekülttörvény módosításával megszigorították a külföldi állampolgárok letelepedési feltételeit. Ennek egyik legfőbb célja, hogy nehezítse, illetve korlátozza az Európai Unión kívüli állampolgárok színlelt házasságkötését a cseh állampolgárokkal. Míg eddig a cseh állampolgárral házasságot kötő külföldi állampolgárok automatikusan tartós letelepedési engedélyt kaptak, a jövőben ez csak két év után lesz lehetséges. Ilyen esetekben a külföldiek csak átmeneti letelepedési engedélyt kapnak, ami nem jogosít az automatikus egészségügyi biztosításra, a szociális támogatásokra és a bekapcsolódásra az előnyös lakástakarékosági rendszerbe. Az első évben semmiféle szociális támogatást nem kaphatnak. A cseh nyelvből is vizgáznuk kell, ami eddig nem volt kötelező. A szigorítások az unió állampolgárait nem vonatkoznak. A módosítás újraszabályozza a nemzetközi védelmet

kérő és a menekülttáborokban lévő személyekkel kapcsolatos eljárást is. A törvény szigorítását a cseh humanitárius szervezetek élesen bírálták. A kormány a bírálatokat elutasította, arra hivatkozva, hogy „2005 és 2006 között a színlelt házasságok száma mintegy 80%-kal nőtt”, s a külföldi házastárs többnyire ukrán, orosz, vietnami és nigériai volt.

A *Belarusz Köztársaság* megemelte beutazó vízumainak konzuli díját a Schengen-övezethez csatlakozott új országok állampolgárai számára, válaszlépésként arra, hogy a schengeni határok kiterjesztése következtében a Belarusz Köztársaság polgárainak magasabb díjat kell fizetniük az ezen országokba történő beutazáskor. A magyar állampolgároknak 20 eurót kell fizetniük az egyszeri átutazásra jogosító vízumért, 35 eurót a kétszeriért, míg a többszöri átutazó vízum 75 euróba kerül. A 90 napig érvényes, rövid tartózkodásra jogosító vízum díja 60, a többszöri, hosszabb tartózkodást biztosító vízum 150 euró. A csoportosan, rövid kirándulásra érkezőknek fejenként 10 eurót kell fizetniük az egyszeri belépésért. A vízumok ügyintézése öt munkanapot vesz igénybe; sürgősséggel – 48 órán belül – történő vízumkiadás esetén a díjtétel dupláját kell megfizetni. Tizenhat éven aluli gyermekek számára a vízumkiadás díjmentes. A magyar állampolgárságú kamionsofőrök részére az eddigi egyszerűsített vízumkiadási eljárás fennmarad.

## Következtetések

A schengeni határnyitás igazi polgárbárát intézkedés, egyike azon döntéseknek, amely nem csupán az államférfiak, a politikusok vagy a szakértők meghatározott köre, hanem az EU-polgárok számára is könnyen érthető és elfogadható. Jelentős esemény az EU-polgári öntudat fejlesztése szempontjából, erre utal a számos nyilatkozat, amely az egymás iránti és a kívül maradók iránti felelősséget hangsúlyozza. A jövő szempontjából fontos következménye a határnyitásnak, hogy megnyitja az utat a „régiónak Európájának” még maradéktalanabb kiterjedése felé. A néhány kellemetlen kísérőjelenség mértéke nem haladja meg a hasonló jellegű, nagyszabású EU-intézkedések során tapasztalt mértéket. Az aggodalmakat pedig véglegesen a kedvező tapasztalatok szüntethetik meg. Magyarország számára különösen jelentős esemény, mert a megnyíló határok lehetővé teszik a szorosabb gazdasági és kulturális együttműködést a szomszédos államokkal, megkönnyítik az állampolgárok utazásait, egyúttal elősegítik a magyar nemzet újraegyesülését békés, demokratikus keretek között.

Mindent egybevéve, a határnyitás és ennek tapasztalatai biztatóak: az Európai Unió fejlődik, egységesül – a tagállamok és állampolgárai akaratából és javára.

## Az Európai Unió szolgáltatás- külkereskedelmi forgalma

*Az Európai Tükör 2007. decemberi számának hasábjain az Európai Unió termék-külkereskedelmi folyamatait mutattuk be. A jelen tanulmány a reálgazdasági folyamatok másik, értékében kisebb, de az unió külfölddel szembeni egyenlege szempontjából mégis lényeges, jelentős aktívumot termelő szelétét, a szolgáltatások külkereskedelmét kívánja feltérképezni. Az elemzés a 2006. évi, nem végleges fizetésimérleg-adatokon alapul, s a számok a huszonöt tagállamból álló Európai Unióra vonatkoznak, azaz Románia és Bulgária szolgáltatás-külkereskedelmi forgalmát nem tartalmazzák.*

A világ más fejlett gazdaságaihoz hasonlóan az Európai Unióban megtermelt hozzáadott érték több mint héttizedét a szolgáltatás-szektor állítja elő, az árutermeleő ágazatok pedig a termelés fennmaradó, nem egész háromtizednyi részét képviselik. A külgazdasági folyamatok alakulását mégis ez utóbbi csoport, azaz a fizikailag létező áruk determinálják: a Világkereskedelmi Szervezet 2006. évre vonatkozó, novemberben megjelent adatai szerint a világ termékexportjának értéke 12,1 billió dollárt tett ki, amely érték 4,4-szeresét jelenti a szolgáltatások<sup>1</sup> kivitelének. Azt, hogy a termelésből a szolgáltatások, a nemzetközi kereskedelemről viszont az áruk részesednek nagyobb arányban, meghatározóan a két csoport eltérő jellemzői determinálják, magától értődik ugyanis, hogy a szállítható és raktározható árukból nagyobb forgalom bonyolítható

tó le távoli országok között, mint az esetek többségében az előállításuk pillanatában elfogyasztási kényszerrel jellemezhető szolgáltatásokból. A szolgáltatások nemzetközi kereskedelemben elért, a lehetségesnél alacsonyabb részarányát emellett még olyan tényezők is befolyásolják, mint a nem tarifális szabályozások, a szolgáltatási piacok liberalizáltságának hiánya, valamint a különböző engedélyek beszerzésének szükségessége. A szolgáltatónak és a szolgáltatást igénybe vevőnek jellemzően közel kell lenniük egymáshoz fizikailag, amit a vállalatok sok esetben az adott országba történő betelepüléssel, és ott történő szolgáltatásnyújtással oldanak meg. Az ilyen, azaz adott országban letelepedett, külföldi többségi tulajdonú vállalatok és hozzájuk hasonlóan szintén rezidens partnerek között végménő ügyletek értékét a nemzetközi szervezetek legalább akkorára becsülik, mint a határokon átnyúló szolgáltatás-kereskedelmét. Ennek ellenére ez a terület (FATS – Foreign Affiliated Trade in Services) a jelen tanulmányban mégsem képezi tárgyát, ami a szakstatisztika jelenlegi, nemzetközi szinten nézve viszonylagos kiforratlanságával magyarázható.

Az első és jelenleg egyetlen jogilag kikényszeríthető multilaterális szabályrendszer, amely a szolgáltatások nemzetközi kereskedelmét szabályozza a GATS (General Agreement on Trade in Services). A GATT uruguayi fordulójának (1986–1

<sup>1</sup> A globális termékexport fenti értéke 300 milliárd dollárnyi re-export forgalmat tartalmaz, a szolgáltatások külkereskedelme pedig nem tartalmazza a kormányzati szolgáltatások értékét.

994) keretében elfogadott, 1995. január elsején hatályba lépett szabályrendszer négy módozatot különböztet meg a szolgáltatások külkereskedelmében: a határon átnyúló kereskedelmet, a külföldön történő fogyasztást, a kereskedelmi jelenlétet, ami a korábban említett FATS-nak felel meg, és a természetes személyek külföldi fogyasztását. A következő oldalakon alapvetően az első két módozat folyamatainak bemutatására szorítkozunk. A nemzetközi szervezetek kulcsfontosságúnak tekintik a szolgáltatások külkereskedelmének liberalizálását, a nemzeti piacokhoz való hozzáférés lehetőségének biztosítását. A Világkereskedelmi Szervezet Titkársága által összeállított, 2007. októberre vonatkozó információk alapján a világ négy gazdasági hatalma közül az Európai Unió vállalta a legtöbb kötelezettséget a szolgáltatászektorának liberalizálására: a mintegy 160 ágazatból 115-öt jellemez jogi kötelezettségvállalás, míg Japán 112, az Egyesült Államok 110, Kína pedig 93 ágazatra tett vállalást az egyenlő elbánás, azaz a hazai és a külföldi szolgáltatóval szembeni azonos szabályrendszer alkalmazására.

A termékkivitel értéke – a Világkereskedelmi Szervezet adatai szerint – nemcsak világviszonylatban, hanem az Európai Unió esetében is többszöröse a szolgáltatásokénak (4,5 billió dollár, illetve 1,3 billió dollár). Az integráció a szolgáltatások globális külkereskedelméből – a tagállamok egymás közötti kereskedelmét is számítva – 46%-kal, a termékekénél 8 százalékponttal nagyobb arányban részesedett 2006-ban. Az Eurostat adatai szerint a Közösség szolgáltatásexportjából származó bevételek 2006-ban

1032 milliárd eurót, a kiadások pedig 931 milliárd eurót tettek ki<sup>2</sup>, amely számok a tagállamok egymás közötti kereskedelmének értékét is tartalmazzák. A szolgáltatásexport értéke 2003-hoz képest – az első olyan évhez viszonyítva, amelyre rendelkezésre állnak a huszonöt tagú unióra vonatkozó adatok – 28, az importé pedig 23%-kal nőtt folyó áras euróadatokból számítva. A bevételek 57, míg a kiadások 60%-a a tagállamok egymás közötti kereskedelmében keletkezett, azaz a termékforgalomhoz hasonlóan a szolgáltatások esetében is jelentősebb volt a belső piac szerepe, mint a harmadik országoké.

A szolgáltatások külkereskedelmében három nagy csoportot különböztetünk meg: a szállítási szolgáltatásokat, az idegenforgalmat és a nyolcféle további alcsoportot tartalmazó üzleti szolgáltatásokat. A szállítási szolgáltatások az Európai Unió 2006. évi teljes szolgáltatási forgalmából több mint egyötöd, az idegenforgalom mintegy egynegyed arányt képviselt, míg az üzleti szolgáltatások részesedése a forgalom mindkét irányának több mint felét jelentette. Az utóbbi években tapasztalt kommunikációs forradalom révén több ide tartozó szolgáltatásfajta esetében is lehetővé vált, hogy azokat egymástól távoli piacok között nyújtsák, ami az üzleti szolgáltatások részesedésének határozottabb emelkedését idézte elő.

### **Az idegenforgalmi szolgáltatások külkereskedelme**

Az ENSZ szakosított intézményének, a Turisztikai Világszervezetnek az adatai

2 A fenti adatok a jelen tanulmány keretei között nem részletezett kormányzati szolgáltatások forgalmát is tartalmazzák, amelyek 2006. évi bevétele 17, kiadása pedig 19 milliárd eurót tett ki.

szerint 2006-ban a világon 846 millió külföldi turistalátogatás becsülhető, 5,4%-kal több, mint a megelőző évben. A 43 milliós látogatásnövekedésből 22 millió Európára, 12 millió Ázsiára jutott, a fennmaradó 9 millió pedig nagyjából egyenlő arányban osztozott Afrika, a Közel-Kelet és az amerikai kontinens. A világ idegenforgalmi szempontból legdinamikusabban fejlődő régiójának Afrika, azon belül is a Szaharától délre eső régió tekinthető. Európa esetében a látogatásszám 2006. évi emelkedése (5,0%) ugyanakkor valamelyest elmaradt a világ egészére tapasztalttól, így az öreg kontinens világturizmusban elért részesedése (54,5%) némileg mérséklődött 2005-höz képest.

2006-ban a nemzetközi turizmus mintegy négyötöde azonos földrészen valósult meg. 2001 és 2003 között a világrészek között megvalósuló idegenforgalom kisebb mértékben bővült, mint az azonos földrészen belüli, amelyekre többek között olyan tényezők is hatottak, mint az atipikus tüdőgyulladás megjelenése, a terrorizmus és az iraki háború. 2004 óta ugyanakkor megfordult a helyzet, és az interkontinentális idegenforgalom növekedési üteme felülmúlja az azonos kontinensen belülit, 2006-ban például 7,9, illetve 4,9% volt a megelőző évhez képest bekövetkezett változás mértéke.

A Világkereskedelmi Szervezet adatai szerint az idegenforgalmi szolgáltatások 2006. évi, az uniós tagállamok egymás közötti bevételeit is tartalmazó forgalma 745 milliárd dollárt tett ki, amelyből az Európai Unió 42%-kal részesedett.

Az unió idegenforgalmi ágazatára elsősorban a kis- és középvállalkozások túlsúlya jellemző. A legszűkebb értelemben vett európai idegenforgalmi ágazat a

Közösség GDP-jének több mint 4%-át állítja elő, és körülbelül 2 millió vállalkozást érint, melyek a teljes munkaerő körülbelül 4%-át, megközelítőleg 8 millió főt alkalmaznak. Amennyiben figyelembe vesszük az egyéb kapcsolódó ágazatokat is, az idegenforgalom körülbelül 11%-kal járul hozzá a GDP-hez, és a munkaerő több mint 12%-át, 24 millió főt foglalkoztat. Az Európai Bizottság szándéka, hogy olyan új idegenforgalmi politikát folytasson, amely fenntartható növekedés elérésén keresztül javítja az európai idegenforgalmi ágazat versenyképességét, valamint több és jobb minőségű munkahelyet teremt.

Az új idegenforgalmi politika létjogosultságát a számok is alátámasztják: az Eurostat adatai szerint a három fő szolgáltatáskategória közül a legalacsonyabb forgalomnövekedés ugyanis az idegenforgalom esetében következett be, az export 250 milliárd eurós értéke 18, az importé (241 milliárd euró) pedig 11%-kal haladja meg a három évvel korábbi szintet. A forgalom túlnyomó részét, mintegy négyötödét a magáncélú turizmus adta, a nagyobb ütemű növekedés viszont az üzleti célú idegenforgalomban következett be.

A megelőző évhez hasonlóan 2006-ban is Spanyolországnak származott a legnagyobb bevétele idegenforgalmi szolgáltatások nyújtásából a tagállamok közül, s a Turisztikai Világszervezet adatai szerint világszinten is csupán az Egyesült Államok rendelkezett nagyobb bevétellel. Az uniós országok közül Franciaország 2006-ban is második maradt, pedig a 2000-es évek korábbi páros éveiben rendre sikerült még megelőznie Spanyolországot. A látogatások számát tekintve azonban továbbra is Franciaország az első, ráadásul nemcsak az uniós

1. táblázat. Az Európai Unió idegenforgalmi szolgáltatásokból lebonyolított külkereskedelme, 2006

	Export			Import		
	érték (Mrd euró)	ebből az unión belüli kereskedelem aránya (%)	a forgalom éves átlagos növekedési üteme, 2004–2006 (%)	érték (Mrd euró)	ebből az unión belüli kereskedelem aránya (%)	a forgalom éves átlagos növekedési üteme, 2004–2006 (%)
Üzleti célú idegenforgalom*	44,4	64,9	9,1	50,8	62,6	4,6
Magáncélú idegenforgalom*	205,5	72,5	4,4	190,1	64,2	3,3
<b>Idegenforgalom összesen</b>	<b>249,9</b>	<b>71,1</b>	<b>5,7</b>	<b>241,0</b>	<b>63,9</b>	<b>3,6</b>

\* A 2005. és 2006. évek átlagos növekedési üteme.

rangsorban, hanem világviszonylatban is. Németország 2006. évi bevételei 11%-kal növekedtek a megelőző évhez képest. A bővülés üteme magasabb volt, mint a korábbi években, amiben jelentős szerep jutott a labdarúgó világbajnokság megrendezésének. A nagy tagállamok közül a legkisebb növekedést a harmadik helyezett Olaszország érte el, a turizmus-

ból származó 2006. évi bevételei mindössze 1,4%-kal haladják meg a hat évvel korábbit.

A legnagyobb, 2000-hez képest még valamelyest emelkedő összegű kiadás Németországot jellemezte, amely ország nemcsak az unió, de a világ összes országa közül is a legjelentősebb értéket fordítja külföldi utazásokra. Mindezek hatá-

2. táblázat. Az Európai Unió legnagyobb idegenforgalmi bevételekkel és kiadásokkal rendelkező tagállamai, 2006

Export				Import			
helyezés	ország	érték (Mrd euró)	ebből az unión belüli forgalom aránya (%)	helyezés	ország	érték (Mrd euró)	ebből az unión belüli forgalom aránya (%)
1.	Spanyolország	40,7	82,9	1.	Németország	58,9	65,3
2.	Franciaország	36,9	74,5	2.	Nagy-Britannia	50,3	58,5
3.	Olaszország	30,3	62,1	3.	Franciaország	24,8	51,4
4.	Nagy-Britannia	26,9	45,4	4.	Olaszország	18,4	50,7
5.	Németország	26,1	67,8	5.	Hollandia	13,6	74,5
6.	Ausztria	13,3	84,2	6.	Spanyolország	13,3	65,3
7.	Görögország	11,4	75,7*	7.	Belgium	12,3	78,8
:				:			
16.	Magyarország	3,4	63,3	18.	Magyarország	1,7	69,4

\* 2005. évre vonatkozó arány.

sára az ország idegenforgalmi egyenlege 33 milliárd eurós passzívumot mutat, ami a legmagasabb összegű hiány a tagállamok közül. Említést érdemel ugyanakkor, hogy az exportbevételek jelentősebb mértékű növekedésének hatására az ország idegenforgalmi egyenlege közel 5 milliárd euróval, a tagállamok közül a legjelentősebb mértékben javult 2000-hez képest. Németországhoz hasonlóan jelentős hiánnyal rendelkezik Nagy-Britannia is (23 milliárd euró), s ezen ország esetében a deficit még tovább is nőtt, értéke több mint 5 milliárd euróval magasabb a hat évvel korábinál. Érdekesség, hogy a tagállamok közül Nagy-Britannia bonyolítja a legnagyobb forgalmat – exportot és importot egyaránt – az unión kívüli országok csoportjával, de az is figyelemre méltó, hogy az üzleti célú idegenforgalomban (annak nyújtásában és igénybevételében egyaránt) is a szigetország vezet a rangsort. A tagországok közül a legnagyobb, 27

milliárd eurónyi idegenforgalmi aktívum Spanyolországot jellemzi, amelyet Franciaország követ a sorban.

### A szállítási szolgáltatások külkereskedelme

A Világkereskedelmi Szervezet 2006. évi adatai szerint a szállítási szolgáltatások unión belüli kereskedelmet is tartalmazó világexportja 630 milliárd dollár volt, amelyből az Európai Unió tagországai 44%-kal részesedtek.

Európai uniós adatok szerint az export 219 milliárd euró volt, míg az import 212 milliárd eurót tett ki. 2003 és 2006 között a szállítási szolgáltatásokra fordított kiadások évente átlagosan 10, a bevételek pedig 11%-kal nőttek. A növekedés üteme a forgalom mindkét irányában az unión kívüli országok csoportjával volt valamelyest erőteljesebb, amely reláció 2006-ban az exportból 50, az im-

3. táblázat. Az Európai Unió szállítási szolgáltatásokból lebonyolított külkereskedelme, 2006

	Export			Import		
	érték (Mrd euró)	ebből az unión belüli kereskedelem aránya (%)	a forgalom éves átlagos növekedési üteme, 2004–2006 (%)	érték (Mrd euró)	ebből az unión belüli kereskedelem aránya (%)	a forgalom éves átlagos növekedési üteme, 2004–2006 (%)
Tengeri szállítás	95,3	39,2	12,3	85,9	42,4	10,7
Légi szállítás	72,8	46,2	8,7	65,8	51,5	7,3
Vasúti szállítás	5,7	69,0	0,7	5,7	72,5	2,1
Közúti szállítás	38,1	79,2	12,7	42,6	80,5	13,1
Belvízi szállítás	0,7	82,2	40,1	1,1	80,9	18,3
Csővezetékes szállítás	3,0	51,0	4,4	2,6	52,6	18,3
Egyéb kiegészítő szállítási szolgáltatások	3,2	57,4	14,8	7,9	52,0	13,7
<b>Szállítási szolgáltatások összesen*</b>	<b>219,2</b>	<b>49,8</b>	<b>10,7</b>	<b>211,7</b>	<b>54,4</b>	<b>10,0</b>

\* Az egyes szállítási fajtákra vonatkozó adatok összege a kerekítések, valamint a nem részletezett úrszállítási forgalom miatt kissé eltér a teljes szállítási forgalom értékétől.

portból pedig 46%-os aránnyal részese-  
dett. Említést érdemel, hogy 2003-hoz  
képest egyik szállítási mód külkereske-  
delmében sem következett be visszaesés.

2006-ban a tengeri, a légi és a köz-  
úti szállítási módozat együttes forgalma  
az exportból 94, az importból pedig  
92%-kal részesedett, így az alábbiakban  
ezen három fuvarozási fajtát fejtjük ki  
részletesen.

2006-ban a szállítási szolgáltatások  
legnagyobb részét, a kivitel 43, a beho-  
zatalnak pedig 41%-át a *tengeri szállítá-  
sok* tették ki. A szállított mennyiséget te-  
kintve az Európai Unió teljes külkereske-  
delmének 90%-a, míg a tagállamok egy-  
más közötti kereskedelmének 40%-a  
tengeren bonyolódik le, ami évi 3,5 mil-  
liárd tonnányi áru továbbítását jelenti. A  
tengeri szállításokból befolyó exportbe-  
vételek 2003 és 2006 között évről évre  
egyre szerényebb mértékben bővültek,  
amelyben az uniós, illetve azon kívüli re-  
láció forgalmának alakulása egyaránt  
szerepet játszott. A tagállamok közül  
a legnagyobb exportőr Dánia és Németor-  
szág volt (21, illetve 15 milliárd euró), s  
az ellentétes irányban is ezt a két orszá-  
got találhatjuk a rangsor élén (15, ille-  
tve 14 milliárd euró). A legnagyobb, 8  
milliárd eurót kitevő exporttöbblet  
ugyanakkor Görögország forgalmában  
volt tapasztalható. Az Európai Unió  
2006 októberében Oroszországgal, Uk-  
rajnával és Dél-Koreával olyan egyezmé-  
nyek megkötését szorgalmazta, amelyek  
értelmében egymás piacain kölcsönös le-  
hetőség nyílna tengeri szállítások nyújtá-  
sára, valamint hajózási társaságok alapí-  
tására.

A *légi szállítási* szolgáltatások 33%-  
kal részesedtek az exportbevételekből,  
míg a kiadások 31%-át adták, második  
legfontosabb szállítási módot jelentve így

a szállítások szolgáltatás-külkereskedel-  
mi forgalmában. A kivitel 2006. évi ér-  
téke 29, a behozatalé pedig 23%-kal ha-  
ladta meg a 2003. évi szintet, s – a ten-  
geri szállításhoz hasonlóan – az unión kí-  
vüli kereskedelem értéke három év alatt  
nagyobb mértékben bővült, mint a tag-  
államok közötti forgalom. 2006-ban a  
legtöbb bevétele Németországnak szár-  
mazott ebből a fajta tevékenységből (12  
milliárd euró), amelyet Nagy-Britannia és  
Franciaország követett a sorban (11, il-  
letve 10 milliárd euró). Érdekes fejle-  
mény, hogy amíg Nagy-Britannia és  
Franciaország exportjában az unión kívü-  
li partnerektől befolyó bevételek  
2,4–2,7-szeresét jelentették az uniósoké-  
nék, addig Németországnál nem egész  
1,3-szeres volt ez az arány. Importban  
is ez a három ország állt a rangsor ele-  
jén, csak más sorrendben: az elsőnek  
Nagy-Britannia bizonyult (16 milliárd  
euró), amelyet Franciaország és Német-  
ország követett a sorban (11, illetve 10  
milliárd euró). A tagállamok közül a le-  
gnagyobb, közel 5 milliárd eurós hiány  
Nagy-Britannia vonatkozásában keletke-  
zett. A Nemzetközi Légi Szállítási Szövet-  
ség (IATA) szerint az iparág világszintű  
fejlődését hátráltatják a mintegy hatvan  
évvél ezelőtt megkötött kétoldalú meg-  
állapodások. Jelenleg a légi közlekedés  
mindössze hatoda zajlik liberalizált kör-  
nyezetben, s a szervezet szerint a továb-  
bi liberalizáció révén a globális forgalom  
63%-kal növekedne, 24 millióval több  
munkahely teremtődne, és a világ gazda-  
sági teljesítménye mintegy 450 milliárd  
dollárral lenne nagyobb.

A *közúti szállítások* a szállítási szolgál-  
tatások exportbevételeiből 17, míg a ki-  
adásokból 20%-kal részesedtek. A 38  
milliárd eurónyi export, és 43 milliárd  
eurós import 43, illetve 45%-kal maga-

sabb a három évvel korábbi értékeknél, s ezek a növekedési ütemek a legjelentősebbek a három kiemelt szállítási mód közül. A közúti szállítási szolgáltatások külkereskedelmének mintegy négyötöde az unión belül viszonylatban bonyolódott le, s – a két fenti szállítási móddal ellentétben – a növekedés mértéke lényegesen gyorsabb volt ebben a relációban, mint az unión kívüli országok csoportjával. A tagállamok közül a legnagyobb exportőrök – csökkenő sorrendbe állítva – Spanyolország, Ausztria és Belgium voltak, mindhárom ország 4 milliárd euró értékben értékesített közúti szállításokat nem rezidensek számára. Importban Németország található az élen 10 milliárd euróval, s miután az ellentétes irányban nem található a legnagyobbak között, így tetemes, a tagállamok közül a legnagyobb passzívuma (7 milliárd euró) keletkezett. Az importtranszor további helyein Spanyolország és Olaszország található, 7, illetve 4 milliárd eurós forgalmakkal.

### **Az üzleti szolgáltatások külkereskedelme**

A Világkereskedelmi Szervezet 2006. évi adatai szerint az üzleti szolgáltatások globális, az európai uniós tagállamok közötti külkereskedelmet is magában foglaló exportja 1380 milliárd dollár volt, amely forgalom felét az európai integráció tagállamai bonyolították le.

A következőkben a 4. táblázat azon szolgáltatáskategóriái kerülnek jellemzően részletesebb vizsgálat alá, amelyek 2006. évi forgalma iránnyonként meghaladta a 30 milliárd eurót.

Az Európai Unió tagországainak 2006-ban *pénzügyi szolgáltatások* nyújtásából 95 milliárd euró exportbevétele,

és 46 milliárd eurós importkiadása keletkezett. A tagállamok közül Nagy-Britanniára sajnos több év óta nem tehető közzé az ilyen jellegű adatok, a legfrissebb rendelkezésre álló, 2003. évi adat 25 milliárd eurónyi bevételt mutat, ami 47%-át képezi az akkori teljes uniós forgalomnak. Pénzügyi szolgáltatások külföldiek számára történő értékesítéséből Luxemburnak is igen jelentős bevételei származnak, 2006-ban 27 milliárd euró volt ez az összeg, amely államot Németország és Írország követett a sorban 7, illetve 6 milliárd eurós forgalmukkal. Az importkiadásai Luxemburnak a legnagyobbak, melyek értéke 2006-ban 14 milliárd eurót tett ki.

A *számítástechnikai szolgáltatások* nyújtásából 55 milliárd eurónyi bevételük származott az uniós országoknak 2006-ban, s a forgalom növekedési üteme – csakúgy, mint a pénzügyi szolgáltatások mindkét irányában – az unión belüli kereskedelembe volt az erőteljesebb 2003-hoz viszonyítva. A tagállamok közül a legnagyobb, 17 milliárd eurós bevétele Írországnak keletkezett, amely érték több mint héttizede uniós partnereitől származott.

2006-ban *jogdíjak és licenccdíjak* használati jogának átengedéséből 39 milliárd eurós bevétele, míg megvásárlásukból 53 milliárdnyi kiadása keletkezett a huszonöt tagállamnak. A Nagy-Britanniára vonatkozó adat ezen csoport esetében is védelemmel élve, de sokat elárul, hogy a 2003. évi exportjuk értéke (9 milliárd euró) közel háromtizedét tette ki a huszonöt tagállaménak. Importban Írország kiadásai kiemelkedők: a szigetország 2006-ban 17 milliárd eurót fordított jog- és licenccdíjakra, amely összeg több mint kétharmada az unión kívüli partnerek bevételeit növelte.

4. táblázat. Az Európai Unió üzleti szolgáltatásokból lebonyolított külkereskedelme, 2006

	Export			Import		
	érték (Mrd euró)	ebből az unión belüli kereske- delem ará- nya (%)	a forgalom éves átlagos növekedési üteme, 2004–2006 (%)	érték (Mrd euró)	ebből az unión belüli kereske- delem ará- nya (%)	a forgalom éves átlagos növekedési üteme, 2004–2006 (%)
Kommunikációs szolgáltatások	28,4	69,8	+13,0	29,4	65,6	+11,9
Építési-szerelési szolgáltatások	22,4	46,1	+5,7	15,7	57,5	+3,8
Biztosítási szolgáltatások	24,2	41,0	-7,1	21,7	67,0	+2,7
Pénzügyi szolgáltatások	95,2	56,0	+20,6	46,1	62,3	+19,7
Számítástechnikai és információs szolgáltatások	54,9	61,5	+11,5	28,7	66,0	+11,1
Jog- és licencdíjak	39,3	40,3	+9,1	52,8	38,3	+5,1
Egyéb üzleti szolgáltatások	269,9	52,6	+10,0	251,6	61,8	+8,0
Ebből: Re-export	32,6	38,0	+30,1	0,1	41,0	..*
Egyéb, kereskede- lemhez kapcsolódó szolgáltatások	22,8	66,5	-0,9	37,9	62,8	+1,4
Operatív lízing	13,3	53,8	+25,9	16,2	61,3	+19,8
Hirdetés, piackutatás, köz- vélemény-kutatás	18,3	60,2	+12,1	24,6	61,3	+15,0
Kutatás-fejlesztési szolgáltatások	27,9	46,6	+11,8	28,0	54,3	+8,3
Mérnöki, műszaki (építészeti, tervezési és egyéb) szolgáltatások	30,6	43,2	+7,8	20,2	62,0	+7,4
Vállalatcsoporton belüli, máshová nem sorolt szolgáltatások	36,5	60,3	+6,3	40,4	65,4	+8,3
Személyes, kulturális, szórakoztatási szolgáltatás	11,1	58,2	+3,7	13,4	57,0	+4,1
Üzleti szolgáltatások összesen	562,6	53,5	+7,4	478,2	59,8	+6,2

\* Az adat nem értelmezhető.

*Re-export tevékenységből* 33 milliárd euró bevétel származott 2006-ban a huszonöt országnak. A legtöbb bevételhez Németország jutott (6 milliárd euró), de jelentős eredménnyel adták-vették a termékeket a nemzetközi piacon a finnek és a svédek is.

### **Az egyes tagállamok szolgáltatás-külkereskedelmi forgalmának alakulása**

Az Európai Unió tagállamai közül a két legnagyobb szolgáltatás-külkereskedő nemzet Nagy-Britannia és Németország, előbbi ország az export-, utóbbi pedig az importrangsorot vezette 2006-ban. A tagállamok közül a legnagyobb mértékű növekedést exportban Luxemburg érte el, s a nagyhercegség az ellentétes irányban is az előkelő harmadik, a régi tagállamok közül pedig az első helyezést tudhatta magáénak. Luxemburgtól eltekintve ezen rangsorok első részében az új tagországok többsége található, a termékforgalomhoz hasonlóan tehát itt is érvényesül az a tendencia, amely szerint az alacsonyabb fejlettségi szintről induló újonnan csatlakozott tagállamok – magasabb fejlődési ütemük révén – konvergálnak a nyugat-európai gazdaságokhoz. A régebben csatlakozott, nagy népességszámú országok közül csak Nagy-Britannia forgalma bővült az uniós átlagnál gyorsabban, míg Olaszország, Franciaország és Németország esetében attól elmaradó mértékű növekedés volt tapasztalható. A tagállamok közül kizárólag Ausztria forgalma mérséklődött három év távlatában, a két irány közül az import csökkenése igen markánsnak bizonyult.

Említést érdemel, hogy néhány tagállam szolgáltatásokból nagyobb külkeres-

kedelmi forgalmat bonyolít le, mint termékekből: 2006-ban ez a jelenség Luxemburg esetében a forgalom mindkét irányára, Görögország és Ciprus vonatkozásában az exportra, Írországra pedig az importra volt megfigyelhető.

Az egyes tagállamok 2006. évi egyenlegét vizsgálva megállapítható, hogy a legjelentősebb, 43 milliárd eurónyi exporttöbblettel Nagy-Britannia rendelkezett, s 2003-hoz képest a legnagyobb mértékű, 15 milliárd eurós egyenlegjavulás is ezen ország vonatkozásában következett be. Jelentős aktívum jellemezte Spanyolországot is (22 milliárd euró), valamint – csökkenő sorrendben – Luxemburgot, Görögországot, Ausztriát és Svédországot. Hiány mindössze három tagállam, Olaszország, Írország és Németország szolgáltatás-külkereskedelmi forgalmában keletkezett, közülük is a német hiány mutatkozik tetemesnek (36 milliárd euró). Három év alatt az egyenlege mindössze Finnországnak, Spanyolországnak és Franciaországnak romlott, közülük a legnagyobb mértékben, 6 milliárd euróval a legutóbbi államnak.

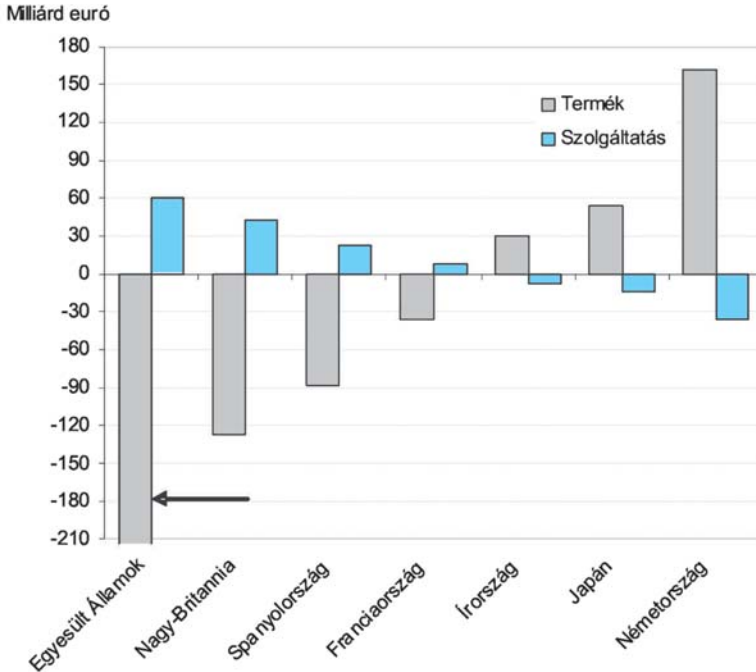
A nemzetközi munkamegosztásban történő szakosodást jelezheti, hogy a szolgáltatások külkereskedelmében jelentős aktívumot elérő államok termék-külkereskedelmi mérlege rendre magas deficitet mutat, amely jelenség ellentétes irányban is megfigyelhető. A megfigyelés túlmutat az uniós határokon, különböző mértékben ugyan, de érvényes az Egyesült Államokra, Kínára és Japánra is. Az egyes nemzetgazdaságok reálgazdasági tranzakcióira számított külgazdasági mérleget ugyanakkor alapvetően a termékforgalom egyenlege határozza meg, a szolgáltatások mérlege ugyanis csak mérsékli a termékkereskedelem hiányát vagy többletét.

5. táblázat. Az Európai Unió tagállamainak teljes szolgáltatás-külkereskedelmi forgalma, 2006

Export					Import				
Rang-sor	Ország	érték (Mrd euró)	ebből az unión belüli kereskedelem aránya (euró)	a forgalomváltás éves átlagos mértéke, 2004–2006 (%)	Rang-sor	Ország	érték (Mrd euró)	ebből az unión belüli kereskedelem aránya (euró)	a forgalomváltás éves átlagos mértéke, 2004–2006 (%)
1.	Nagy-Britannia	182,8	40,9	+9,2	1.	Németország	175,0	58,6	+4,6
2.	Németország	139,1	53,6	+8,4	2.	Nagy-Britannia	139,9	53,2	+7,5
3.	Franciaország	94,2	51,8	+2,6	3.	Franciaország	86,0	50,4	+5,4
4.	Spanyolország	84,5	74,4	+8,7	4.	Olaszország	79,9	61,1	+6,7
5.	Olaszország	78,4	60,7	+7,3	5.	Hollandia	72,4	59,5	+5,0
6.	Hollandia	75,0	55,9	+6,1	6.	Írország	62,5	48,0	+9,0
7.	Írország	55,1	55,0	+14,0	7.	Spanyolország	62,3	65,8	+13,7
8.	Belgium	47,4	74,8	+6,2	8.	Belgium	42,2	74,3	+3,7
9.	Dánia	41,8	48,8	+14,6	9.	Dánia	36,6	53,3	+14,1
10.	Luxemburg	40,6	74,2	+21,8	10.	Svédország	29,0	63,4	+4,6
11.	Svédország	39,4	51,0	+13,1	11.	Ausztria	25,9	70,9	-10,7
12.	Ausztria	37,0	74,0	-0,9	12.	Luxemburg	24,0	75,3	+21,0
13.	Görögország	28,4	51,6	+9,8	13.	Lengyelország	14,6	73,9	+15,7
14.	Lengyelország	16,3	74,3	+18,3	14.	Görögország	13,0	51,8	+9,6
15.	Portugália	14,1	77,9	+9,0	15.	Finnország	12,4	61,9	+11,9
16.	Finnország	12,8	44,7	+8,1	16.	Csehország	9,4	67,2	+13,2
17.	Csehország	10,6	68,6	+15,5	17.	Magyarország	9,3	65,1	+4,7
18.	Magyarország	10,6	63,8	+9,1	18.	Portugália	9,2	72,9	+8,0
19.	Ciprus	5,8	67,3	+6,9	19.	Szlovákia	3,8	82,4	+11,9
20.	Szlovákia	4,3	74,4	+14,0	20.	Szlovénia	2,6	60,8	+10,3
21.	Szlovénia	3,5	72,8	+11,9	21.	Ciprus	2,4	64,9	+6,4
22.	Litvánia	2,9	53,3	+20,1	22.	Litvánia	2,0	58,4	+21,9
23.	Észtország	2,8	72,0	+12,3	23.	Észtország	2,0	74,1	+16,9
24.	Lettország	2,1	51,9	+16,5	24.	Lettország	1,6	58,1	+24,2
25.	Málta	2,1	73,6	+19,3	25.	Málta	1,3	68,0	+19,8
<b>X</b>	<b>EU-25 összesen</b>	<b>1 031,8</b>	<b>57,0</b>	<b>+8,6</b>	<b>X</b>	<b>EU-25 összesen</b>	<b>931,0</b>	<b>59,6</b>	<b>+6,8</b>

Az egyes országok teljesítménye talán jobban értékelhető, ha szolgáltatás-külkereskedelmi forgalmukat nem abszolút számokkal, hanem bizonyos viszonyszámok alapján értékeljük. Az egyik ilyen lehetséges relatív mutató a szolgáltatás-export értékét a lakosságszámhoz

viszonyítja. 2006-ban minden egyes uniós állampolgárra átlagosan 2220 eurónyi forgalom jutott. Kiugróan magas volt az egy főre jutó szolgáltatás-export értéke Luxemburgban (85 910 euró), amelyben nagy szerepe volt az ott bejegyzett off-shore cégek, kereskedel-



1. ábra. Néhány nagy kereskedőnemzet termék- és szolgáltatás-külkereskedelmi forgalmának egyenlege, 2006

mi bankok és uniós intézmények tevékenységének, de annak is, hogy magas a Luxemburgban dolgozó, de határon túlról ingázók száma, akiknek a termelése luxemburginak számít, az adott ország népességszámát viszont nem gyarapítják. A második helyezett Írországban 12 920, a harmadik Dániában pedig 7700 eurónyi export jutott minden egyes lakosra. Érdekeség, hogy az újonnan csatlakozott országok közül kizárólag Ciprus és Málta egy főre jutó szolgáltatásexportja haladta meg az uniós átlagot (az idegenforgalmon kívül ehhez a szerencsejátékokból származó bevételek is hozzájárultak), a nyolc kelet-közép-európai országé viszont elmaradt attól. A nagy tagállamok közül Németország, Franciaország és Olaszország forgalma elmaradt az átlagtól, azt – a

növekedési ütemhez hasonlóan – csak Nagy-Britanniáé haladta meg.

A másik mutatószám a szolgáltatás-export értékét a bruttó hazai termékhez viszonyítja. Eszerint 2006-ban az unió egészét tekintve a GDP 9,0%-ának felelt meg a szolgáltatások exportja. A legmagasabb arány ismét csak Luxemburgra adódott, ahol a szolgáltatás-export értéke 20%-kal meghaladta a GDP-ét. A második helyezett Málta és a harmadik Ciprus esetében a szolgáltatások kivitele a GDP mintegy 40%-át adta. A rangsort három, nagy népességszámmal, és következésképpen jelentős belső piaccal rendelkező tagállam, Németország, Olaszország és Franciaország zárja, esetükben a szolgáltatás-export értéke mindössze 5-6%-át tette ki a GDP-nek.

## A szolgáltatás-külkereskedelmi forgalom alakulása az unió kívüli országok csoportjával

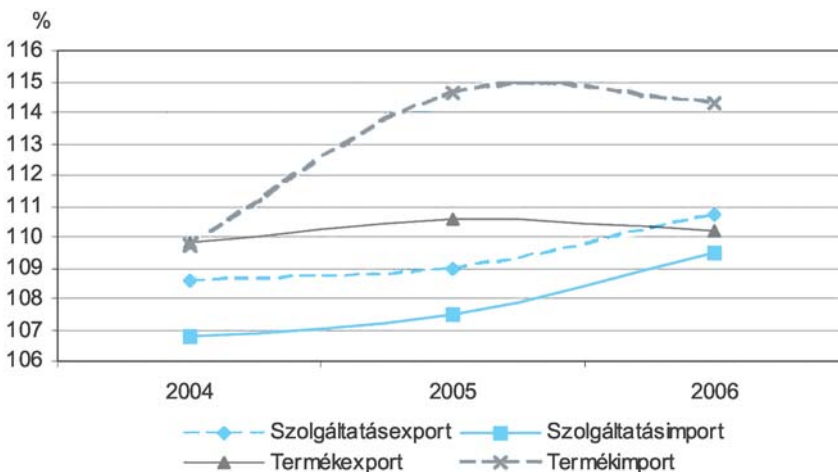
Az Európai Uniónak 2006-ban az unió kívüli országok csoportjával szemben 450 milliárd eurónyi bevétele, és 383 milliárd eurónyi kiadása keletkezett. 2003-hoz képest a szolgáltatásexport folyó áron, euróban számított értéke 31%-kal, az importé ettől elmaradóan, 26%-kal növekedett, amelynek eredményeképpen a 67 milliárd eurós aktívum 29 milliárddal több a három évvel korábinál.

Az Európai Unió harmadik országokkal lebonyolított szolgáltatás-külkereskedelmi forgalma az időszakon belül egyre nagyobb mértékben növekedett, s az export növekedési üteme – egyre kisebb mértékben ugyan, de – rendre meghaladta az importét, így az aktívum évről évre nőtt. A termékforgalomban ezzel szemben a behozatal bővülési üteme 2006-ban is felülmúlta a kivitelét, s ebben az évben a szolgáltatások értéke már gyorsabban nőtt, mint az áruké.

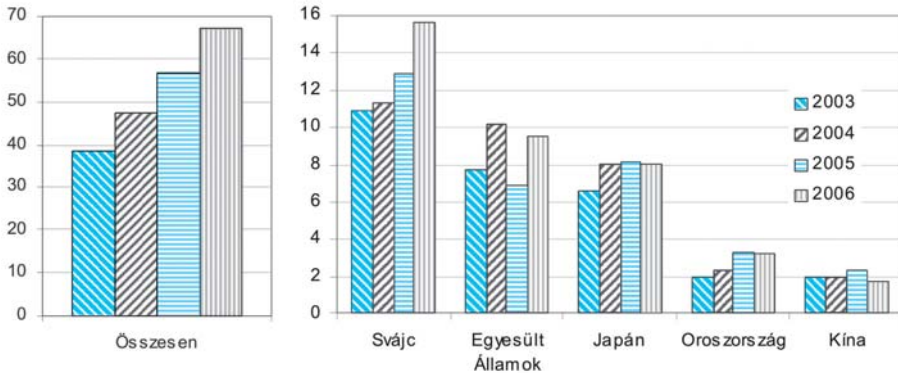
A szolgáltatáskategóriák közül a legnagyobb mértékű, 69 milliárd eurónyi aktívum az üzleti szolgáltatások csoportjában keletkezett, és 2003-hoz viszonyítva a legjelentősebb, 24 milliárd eurós javulás is itt volt tapasztalható. Az ide tartozó szolgáltatásfajták közül a pénzügyi szolgáltatások vonatkozásában 25 milliárd eurós aktívum alakult ki, 10 milliárddal több, mint három évvel korábban. Re-export tevékenységből 20 milliárd eurónyi többlet keletkezett az unió kívüli országokkal szemben, ez az érték 9 milliárd euróval haladja meg a 2003. évit.

A szállítási szolgáltatások esetében is aktív az egyenleg, az export értéke 13 milliárd euróval múlta felül az importét, ami 6 milliárdos javulást jelent a három évvel korábbihoz képest. A szállítási módok közül a tengeren történő szállításból 8, a légből pedig 7 milliárd eurós aktívum származott. A közúti szállítás esetében viszont a kiadások valamelyest magasabban alakultak, mint a bevételek.

A szállítási, illetve az üzleti szolgáltatások külkereskedelmével ellentétben, az



2. ábra. Az EU termék- és szolgáltatás-külkereskedelmi forgalmának alakulása (előző év = 100)



3. ábra. Az Európai Unió szolgáltatás-külkereskedelmi egyenlegének alakulása, milliárd euró

idegenforgalomban hiány keletkezett az unión kívüli országok csoportjával szemben, s a 15 milliárd eurós kiadási többlet ráadásul mintegy másfél milliárddal még meg is haladja a három évvel korábbit.

Azon országok közül, amelyeket illetően jelenleg rendelkezésre állnak az unió szolgáltatás-külkereskedelmi adatai, a legnagyobb aktívum Svájc vonatkozásában keletkezett, s ráadásul az export többlete évről évre növekszik. 2006-ban az alpesi országgal szemben az idegen-

forgalom, valamint a pénzügyi szolgáltatások egyenlegében mutatkozott számottevő, 3–4 milliárd eurónyi többlet az uniónak. Ingadozó értékű, de a vizsgált időszakban mindvégig pozitív szaldó jellemezte az Egyesült Államokkal folytatott kereskedelmet is. Ebben a relációban a legnagyobb exporttöbblettel a tengeri szállítások rendelkeztek (9 milliárd euró), de jelentős volt a pénzügyi, illetve a biztosítási szolgáltatások bevételi többlete is (6, illetve 5 milliárd euró). A jogés licencdíjak 2006. évi kereskedelme ez-

6. táblázat. Néhány kereskedelmi partner részesedése az Európai Unió harmadik országos külkereskedelmi forgalmából, 2006 (százalék)

Ország	Kivitel		Behozatal	
	szolgáltatás	termék	szolgáltatás	termék
Egyesült Államok	29,6	22,7	32,4	13,0
Svájc	11,9	7,4	9,9	5,2
Japán	4,6	3,8	3,3	5,6
Oroszország	2,9	6,1	2,6	10,1
Norvégia*	2,9	3,2	2,9	5,8
Kína	2,7	5,4	2,8	14,2
Kanada	2,1	2,2	2,2	1,4
Hongkong	1,6	1,8	1,7	0,9
India	1,5	2,0	1,3	1,6
Brazília	1,1	1,5	1,2	1,9

\* A Norvégiára vonatkozó szolgáltatás-külkereskedelmi adatok becslésen alapulnak.

zel szemben 11 milliárd eurós deficitet mutat az unió szemszögéből. Japánnal már harmadik éve változatlan, 8 milliárd eurós aktívum keletkezik, amelyben a legmeghatározóbb tényezőt a 2006-ban több mint 2 milliárdos többlettel rendelkező pénzügyi szolgáltatások jelentették.

Az Egyesült Államok részaránya a szolgáltatások külkereskedelmében meghatározóbb, mint a termékekében. Ez különösen az importban szembeötlő, ahol a szolgáltatásokban elért 32%-os arány 19 százalékponttal több az árufor-

galom 2006-ban már csak a második helyezés eléréséhez elegendő részesedéséhez képest. Az észak-amerikai ország és Svájc szolgáltatás-külkereskedelmi forgalomban elért részesedése egyébként folyamatosan csökkent az elmúlt néhány évben, miután a BRIC-országok (Brazília, Oroszország, India és Kína) közülük nagyobb ütemű forgalomnövekedést tudtak elérni, ami a súlyarányuk növekedését idézte elő.

**HERZOG TAMÁS**

### **Források**

Az Eurostat internetes oldalán (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>) található New Cronos adatbázisból történő lekérdezések 2007. november 26-a és december 19-e között.

Az Eurostat „External and intra-European Union trade, Monthly statistics, 2007/9” című kiadványa.

A Világkereskedelmi Szervezet internetes oldala, [www.wto.org](http://www.wto.org)

A Turisztikai Világszervezet „Tourism Highlights 2007 Edition” című kiadványa, [www.unwto.org](http://www.unwto.org)

Világkereskedelmi Szervezet: Measuring Trade in Services, 2006. március

Az Európai Bizottság „Maritime Transport Policy, Improving the competitiveness, safety and security of European shipping” című kiadványa, [http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm)

Az Európai Bizottság közleménye az EU új idegenforgalmi politikájáról, Brüsszel, 2006. március 17.

A Nemzetközi Légi Szállítási Szövetség (IATA) internetes oldala, [www.iata.org](http://www.iata.org)

## Ian Banche – Stephen George: Politics in the European Union (Politikák az Európai Unióban)

Oxford University Press, 2006., 624 oldal

Vajon hogyan jellemezhető az európai integráció folyamata, milyen elméletekkel támasztható alá és milyen sajátosságokkal bír maga az Európai Unió? Vajon fejlődése egy nemzetek feletti állam irányába tart? Az egyes nemzetek önkéntesen adták-e fel szuverenitásuk egy részét az integráció érdekében, avagy erőszak nyomására? Vajon van-e legitimitása az egységesülési folyamatnak az egyes uniós polgárok szemében, akiket ténylegesen is érint? Hol húzható meg a határ az unió tekintetében a közgazdaságtan és politika, valamint a jogi és politikai tudományok között? Ilyen és ehhez hasonló, valamint ehhez kapcsolódó kérdésekkel foglalkozik Ian Banche és Stephen George, a Sheffield-i Egyetem oktatóinak *Politics in the European Union* című könyve, amely immár második, bővített kiadásban látott napvilágot.

Ez a nagy tiszteletnek örvendő könyv, amelynek szakmai megalapozottságát hatalmas irodalomjegyzéke is bizonyítja, jól érthető és széles körű útmutatót nyújt az Európai Unió, annak természete, valamint az integráció folyamatának minél világosabb megértése érdekében. Lefedi a graduális képzés valamennyi fontos elemét, így négy jól elkülöníthető részének tárgyát képezik az EU elméleti alapjai, története, szervezeti felépítése, valamint egyes politikái. Bemutatja az unió elméleti hátterét érintő jelenlegi tudományos

vitát, amely egyben specialitását is jelenti a többi hasonló tárgykörű tankönyv jellegű munka mellett.

A könyv szerkezeti felépítését tekintve logikus, arányos felosztású, megfigyelhető az egyes részek közötti összhang. Jól strukturált, érthető és értelmezhető anyagot biztosít mind az oktatók, mind pedig a tanulni vágyók számára, amelyet összefoglalókkal, a kulcsfontosságú részletek kiemelésével, diagramokkal és példákkal könnyítenek meg a szerzők. Külön említendő – ami egyben az anyag értékét és hasznosságát ugyancsak növeli –, hogy a könyvhöz kapcsolódóan az interneten elérhető Online Resource Centre-ben<sup>1</sup> a tanulók részére interaktív térkép, feleletválasztós tesztek találhatóak, az oktatók számára pedig szemináriumi kérdések és gyakorlatok, ezzel is segítve mindkét oldal munkáját.

Amennyiben pedig valaki a könyv elolvasását követően mégsem elégedett a megszerzett információ mennyiségével, minden alfejezet végén további hasznos olvasmányokat felsoroló ajánlót találhat, amellyel a szerzők korábban talán ismeretlen tanulmányokra hívják fel a figyelmet.

A könyv az „Elméletek” című fejezettel veszi kezdetét, mintegy utalva arra, hogy a szerzők kiemelkedő jelentőséget tulajdonítanak ennek a témakörnek az integráció vizsgálata kapcsán. Mindezek

<sup>1</sup> <http://www.oup.com/uk/orc/bin/9780199276585/>

mellet azonban mégis szemet szúrhat, és némi ellentmondásra utalhat, hogy ez a szerkezeti egység a további háromhoz képest jóval kisebb lélegzetvételű. Gondot fordítanak a fejezet során olyan naprakész kérdések megtárgyalására, mint az integráció teoretikus megközelítései, a legitimitás, a többszintű kormányzat vagy a globalizáció hatásai. Úgy vélik, hogy az európai uniós tanulmányoknak részét kell képezniük az elméleti alapoknak, nem csupán lehetőségként kell számításba venni azokat, hiszen tudományos sikerek csakis úgy érhetők el, ha a szakértők megosztják és megvitatják véleményüket, esetlegesen különböző elképzeléseket, elméleteket ütköztetnek egymással. Számos tankönyv foglalkozik politikával és nemzetközi vonatkozásokkal anélkül, hogy elméleti kérdéseket érintene, ami a szerzők véleménye szerint elfogadhatatlan.

A könyvben olvashatunk az integráció elméleti gyökereiről, az európai egységesülési folyamat teoretikus értelmezéséről. A szerzők amellet foglalnak állást, hogy az európai integráció kezdetének és elméletének vizsgálata során a nemzetközi kapcsolatok bírnak kiemelkedő szereppel, amelyeket az 1950-es években a realizmus dominanciája jellemzett. Ennek az elméletnek a kulcsszereplői az egyes államok, a nemzetközi kapcsolatok alapegységei. Két fő megközelítési módot és azok érveit ütköztetik a szerzők a fejezetben: az olvasók a neofunkcionalizmus, valamint az intergovernalizmus, azaz a kormányközi elmélet állásfoglalásait ismerhetik meg.

Az európai integráció folyamatát érintő tudományos vita mintegy négy évtizede tart. A neofunkcionalizmus volt az egyik első kísérlet az egységesülési folyamat elméleti vizsgálatára. Elfogadhatat-

lannak tartotta, hogy az egyes államok lennének csupán a nemzetközi tér egyedi szereplői. Ennek ellentétéként született az intergovernalizmus, amely szerint az európai integráció egy olyan folyamat, amelynek keretében az egyes nemzetek akaratát képviselő kormányok szerződéses kapcsolatba lépnek egymással annak érdekében, hogy a közös problémák megoldása céljából együttműködjenek. A neofunkcionalizmus felé irányuló kritikáját azzal támasztja alá, hogy az elmélet elhibázott, hiszen csakis az államok rendelkeznek szuverenitással és legitimitációval, ami páratlan erőt kölcsönöz nekik, és ezzel a nemzetközi kapcsolatok szereplőivé válnak, amely során saját érdekeik képviselése az elsődleges.

Az olvasók elméleti vizsgálódásukat ezt követően az Európai Unió mint politikai rendszer megértésének irányába fordíthatják. A könyvnek ez a része is – hasonlóan az előbbihez – a kapcsolódó álláspontok felvázolására terjed ki. Bemutatásra kerül a „új institucionalizmusnak nevezett intézményi megközelítés és a „Governance and Network” elnevezésű, „kormányzat és hálózat” elmélet, illetve a többszintű kormányzat teóriája. Hiszen amint az EU egyre kiépítettebb és szervezettebb lett, az elméleti vizsgálódás tárgyköre is megváltozott: immár magának az uniónak az elméleti kérdései hatották át az általános érdeklődési szférát.

A tradicionálisnak minősíthető elméletek, illetve az egyes teóriák fő irányvonalainak felvázolása után a fejezet további részét kritikai szemléletmódok feltérképezése alkotja, amelyek nem pusztán a korábbi irányzatok és „iskolák” bírálataira szolgálnak, hanem egymás állásfoglalásaira is reagálnak. Végül pedig az európai integráció egyes következményeivel ismerkedhet meg az olvasó.

A történeti részt tekintve, bemutatásra kerül valamennyi lényeges momentum a II. világháború befejezésétől kezdődően. Habár a szerzők kifejezetten megemlítik, hogy némi vita fedezhető fel a történészek körében a tekintetben, hogy vajon 1945 minősíthető-e a legalkalmasabb kezdőpontnak az integráció irányába ható események megvitatásával összefüggésben, ám ők mégis emellett döntöttek, ezt találták – számos szakirodalomhoz hasonlóan – helyesnek. Így a fejezet fő részét a XX. század második felének eseményei alkotják. Felépítését tekintve hagyományos megoldást követ, szóba kerülnek mindazok az események és döntések, amelyek később az Európai Unió kialakulásához, majd fejlődéséhez vezettek. A szerzők a könyv végén, a munka tanulmányi célú felhasználásában bízva jól kidolgozott, pontos kronológiai táblázatot helyeztek el a könnyebb megértés és memorizálás érdekében.

Az „Intézmények” című fejezet alkotja a könyv következő nagy szerkezeti egységét, melynek hat részlete egyrészt általános ismertetőt nyújt az Európai Unió intézményi felépítéséről, majd egyes szervek részletes bemutatására kerül sor, ám nem teljeskörűen, hiszen az Európai Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament és a Bíróság érdemelt ki a szerzőktől külön alfejezeti pozíciót, majd pedig „Szervezett érdekek” címmel azokat a szervezetet, érdekcsoportokat jelölik

meg, amelyek hatással vannak az Európai Unió döntéshozatalára.

„Közösségi politikák” címet viseli a terjedelmes könyv utolsó egysége. Taxatív felsorolás és rövid összefoglalás keretében minden, európai dimenzióval bíró politika említésre kerül, azonban részletes ismertetés és elemzés mindössze néhány kapcsolattal olvasható. Így például a közös agrárpolitikáról, hiszen a szerzők véleménye szerint a korai integrációs elméletek is ezt a politikát vették alapul, amelynek kialakítása később mintául szolgálhat a további közösségi politikák számára is. Mindezek mellett az olvasók az egységes piac, a gazdasági és monetáris unió, a regionális és strukturális politikák, az Európai Unió külgazdasági kapcsolatai, a közös kül- és biztonságpolitika, valamint az új tagállamok csatlakozásának kérdéskörével ismerkedhetnek meg.

Összegzésül elmondható, hogy Ian Banche és Stephen George „Politics in the European Union” című könyve szerkezeti és tartalmilag áttekinthető, jól értelmezhető, alapos munka. Úgy vélem, bátran ajánlhatom mindazon olvasók figyelmébe, akik egy igényes, jól felépített könyv segítségével szeretnék megismerkedni az európai integráció és az Európai Unió elméleti hátterével, történeti gyökereivel, intézményi alapjaival és politikáival.

**JÁNOSI ANDREA**

## Szemelvények a nemzetközi sajtóból

### NEUE ZÜRCHER ZEITUNG

#### A kelet-közép-európai térség diktálja a tempót

*2008-ban is változatlan, kedvező gazdasági növekedéssel lehet számolni az új EU-tagok körében – véli a svájci világlap gazdasági rovatában megjelent cikk szerzője.*

Thomas Fuster bécsi tudósító a Nemzetközi Összehasonlító Gazdasági Tanulmányok Intézete (WIIW) tanulmányát vette alapul, mely szerint idén a 2004-ben csatlakozott tíz új EU-tagország gazdasági növekedési üteme változatlanul magas marad, de valamennyire gyengül az előző évek üteméhez képest. Az előrejelzések szerint a tizenöt „régí európai” tagország átlagos gazdasági növekedése 2007-ben a 2,7 százalékos, 2008-ban viszont várhatóan a 2,2 százalékos ütemet éri el, és így feleakkora sem lesz, mint az új tagországok gazdaságának bővülési üteme.

Magyarország az újonnan csatlakozott EU-tagországok gazdasági „beteg gyereke” – szögezi le ezután a szerző.

Magyarország 2006 közepe óta az államháztartás konszolidációjának érdekében bevezetett pénzügyi megszorító programok gazdasági növekedést visszafogó hatásával küzd. Gazdasága a harmadik negyedévben kimutatott 1 százalékos, az elmúlt tizenegy év legalacsonyabb növekedési ütemével elérte a mélypontot. 2008-ban az ipari termelés növekedése és az export kedvező alakulása 3 százalékos közüli bővülést eredményezhet.

A 2007-ben csatlakozott két új tagország, Románia és Bulgária esetében a túlfűtöttség jelei mutatkoznak. A bécsi kutatóintézet elemzése szerint 2008-ban várhatóan Szlovákia lesz a régió legmagasabb növekedési ütemét felmutató országa, amelynek alapját mind a belföldi, mind a külföldi kereslet kedvező hatása képezi.

A tíz új EU-tagország munkaerőpiacain bekövetkezett kedvező változás a munkanélküliség csökkenéséhez vezetett. Ez a kedvező változás azonban a vállalatok számára kedvezőtlen hatással is járt, egyre többen panaszkodnak a szakemberhiányra.

A WIIW szerint a régiót érintő legnagyobb kihívás a megfelelő képzettségű szakemberek hiánya. Ezt tetézik a subprime-válság (másodlagos jelzálogpiaci válság) következményei, valamint a konjunkturális túlfűtöttség és a túlzott felértékelések hatása.

A cikk megállapítása szerint az sem körvonalazódik, hogy sok ország hogyan kívánja végrehajtani az eurózónához történő csatlakozáshoz elengedhetetlen nyugdíj-, oktatási, valamint egészségügyi rendszer reformját.

[www.nzz.ch](http://www.nzz.ch)

### IL SOLE 24 ORE

#### Kelet-Európa egyre gazdagabb

*Nő a családok eladósodása, de nincs hitelválság kockázata – írja a neves olasz gazdasági napilapban megjelent féloldalas cikkében Micaela Cappellini, az Uni-*

*credit Új Európa elemzését véve alapul. A szerző felsorolja annak okait, hogy a hitelválság, amely végigsöpört az Egyesült Államokon, és a mediterrán partokhoz közelít, pillanatnyilag nem fenyegeti a kelet-közép-európai országokat.*

Az év első hat hónapjában Kelet-Európa – Magyarországtól Oroszorszáig – családjainak eladósodása 40 százalékkal megugrott. Ám az UniCredit Új Európa Kutatási Hálózata (Unicredit New Europe Research Network) optimista: a különféle jelzáloghiteleknek az Egyesült Államokban mutatkozó válsága a Földközi-tenger partjait is ostromolja, ám egyelőre hatásának semmi jelét nem mutatja az egykori vasfüggöny mögötti országokban.

Miből adódik a Kelet ereje? Teljesen leegyszerűsítve, három pillért lehet említeni. Az első a makrogazdaság szilárdsága, amely továbbra is biztosítja a GDP 6,5 százalékos feletti növekedési ütemét. A második a családok képessége a növekvő eladósodás kezelésére a bérek állandó emelkedésének és a munkanélküliség csökkenésének köszönhetően. A harmadik, hogy arrafelé még mindig tart az ingatlan-boom, nem látszik még a közeljövőben sem a megtorpanása.

A jelzáloghitelek amerikai válságának hatása csak rendkívül rövid ideig volt érezhető a tőzsdéken és az árfolyamokon – magyarázza Debora Revoltella, az UniCredit Új Európa kutatási hálózatának vezetője, aki Bécsben ismertette a középkelet-európai családok gazdagságát és adósságát összegző 2007-es tanulmányt. Ez az a terület, amelyben az UniCredit vezet a rangsort a nyugati bankok közül.

„A jelzáloghitelek problémája – folytatja Revoltella – inkább csak közép-hosszú távon jelentkezik majd, amikor is tanúi lehetünk a kockázat átértékelődésének és az ebből következő vetélkedés-

nek a nemzetközileg rendelkezésre álló likviditásért. Ez okozhat némi lelassulást mindenekelőtt azokban az országokban, amelyek nagyobb mértéken vannak kitéve a nemzetközi hiteleknek.

Ennek a dinamikának lesz hatása a pénz költségére, de nem fogja érdemben befolyásolni a családok képességét, hogy teljesítsék adósi kötelezettségeiket. „Korai az ingatlanár-buborék kipukkanásáról beszélni ezekben az országokban – teszi hozzá Debora Revoltella. Mert ugyan igaz, hogy a házak Keleten tovább drágulnak, ám az is igaz, hogy a lakások iránti kereslet egyelőre valós.” Építőipari spekulációról mostanáig csak Horvátország és Bulgária tengerparti körzeteiben lehet beszélni, ami pedig a többit illeti: a rendelkezésre álló házak száma még nem elégíti ki a családok szükségletét.

A buborék kipukkanása azért is távoli, mert az ingatlanok árának fennegő növekedése csak a belvárosokra, a városközpontokra összpontosul, a családok csak mostanában kezdenek kacérkodni a gondolattal, hogy a perifériára vagy vidékre költözzenek, ennek következtében ezekben a körzetekben az áremelésre még széles sávban van mód.

A balti köztársaságok azok, amelyek az amerikai jelzálogválság okán, a likviditás csökkenése miatt a nemzetközi piacokon nagyobb mértékben kockáztatják a növekedésük lassulását. Ám fontos, hogy Észtország, Lettország és Litvánia helyzetének alakulása sem ad okot vészharangok kongtatására. „Kis gazdaságokról van szó – mondja Revoltella –, amelyek erősen kötődnek az orosz beruházásokhoz, s ez utóbbiak esetében nem ritka az ingadozás, a sajátos dinamika érvényesülése.”

A családok gazdagodását az UniCredit immár néhány éve figyelemmel kíséri, s a növekedés trendje továbbra is megerősí-

tést nyer: a keleti fogyasztók anyagi javai 2007-ben 20 százalékkal növekedtek, jelenleg 718 milliárd eurót elérve. Ugyancsak várhatóan 23 százalékkal nő az elkövetkező két évben a jelzáloghitelek iránti igény, miként a fogyasztási célú hitelek iránt 2009-ig várhatóan 25–40 százalékkal nő a kereslet. Szintén nőnek a nyugdíjalapok, amelyek a családi összes megtakarítások egynegyedét teszik majd ki 2009-re. És fokozódik az érdeklődés más alapok iránt is, még ha valamelyest mérsekülődés tapasztalható is, nyilvánvalóan a kritikus nemzetközi scenáriók miatt.

Az Új Európa jó fejlődése csak akkor kérdőjeleződik meg, ha Magyarországra tekintünk. „Ott a gazdasági helyzet változatlanul nehéz, a családok mindinkább rákényszerülnek az eladósodásra ahhoz, hogy megőrizhessék elért életszínvonalukat”.

[www.ilsolo24ore.com](http://www.ilsolo24ore.com)

## SME

### Nemzetiségi dallamra

*Robert Fico miniszterelnök pártjának, a Smernek sikerült a saját problémáiba és a pártbeli balhéba belerántani az egész országot – írta Juraj Hrabko a liberális pozsonyi napilapban, rámutatva, hogy az a küldöttség ugyanis, amely a nemzeti kisebbségek jogai helyzetének ellenőrzésére Szlovákiába érkezett, tisztán pártküldöttség volt – az európai szocialistáké.*

Mint ismeretes, az európai szocialisták egy éve a Smer tagságát ideiglenesen függesztették. Kiközösítésüket már meg akarják szüntetni, ezért létrehoztak egy bizottságot, amely a saját szeme, füle és más érzékszervei alapján próbált meggyőződni arról, hogy Fico miniszterelnök

pártja ismételten méltó-e a tagságra.

A látogatás eredménye előre látható volt, és a küldöttség nem is okozott csalódást. Az euroszocialisták szerint többet kell tenni a romák, valamint a magyar kisebbség érdekében, emellett azt kéri, hogy a szélsőséges politikusokat zárják ki a kisebbségi jogokra vonatkozó döntésekből. Ezt a legáltalánosabb álláspontot ugyanis minden országra vonatkoztatni lehet, amelyben az egyik vagy a másik, vagy mindkét kisebbség él, hiszen mindig lehet a jelenlegi helyzetükön javítani. Vonakoztatható ez a szélsőséges politikusok kizárására is a kisebbségi jogokat érintő döntésekből – ez Szlovákiában a kisebbségért is felelős miniszterelnök-helyettes feladata, aki egyébként felelős vagy felelős lenne a tárcák és az eljárások összehangolásáért is ezen a területen.

A Smer sem okozott csalódást: megismételte azt, amit egy éve állított: a nemzeti kisebbségek helyzete az országban semmiképpen nem rosszabbodik, és megtartják a status quo-t. Ez azonban már nem érvényes. Elsősorban azért, mert az nem igaz, hogy a helyzet ezen a területen rosszabbodni fog. Ha például Mikolaj oktatási miniszter nem állítja le a nemzeti kisebbségek tankönyveinek átírását, akkor a helyzet reálisan rosszabb lesz. Ez vitathatatlan tény.

Másodsorban azért, mert a helyzet már magával a status quo megtartásával is rosszabbodik, mivel időközben minden más is változik, mégpedig a szociáldemokrata kormány szerint kizárólag javulni fog. Legalábbis az ő megközelítésük szerint. Tehát a Smernek ebből a megközelítésből is inkább fel kellene hagynia a status quo-val, mint megtartania azt.

Mégpedig még azelőtt, hogy ugyanazt kéri az euroszocialistáktól. Nekik ugyanis megvan a saját status quo-juk, és ép-

pen ez okoz Fico miniszterelnök pártjának problémákat, ami a táborukból való ideiglenes kiközösítésükben nyilvánult meg. Az euroszozialisták status quo-ját ebben az összefüggésben a 2001. évi Berliini Nyilatkozatuk jelenti. Eszerint ugyanis a tagpártjaik kötelesek „tartózkodni minden szinten bármiféle politikai csoportosulástól vagy együttműködéstől olyan politikai párttal, amely ösztönzi vagy szítja a faji vagy etnikai előítéleteket és a faji gyűlölködést”.

Az euroszozialisták kétségkívül szeretnék ismét maguk között üdvözölni a Smert, már csak azért is, mert annak folyamatosan nagy a támogatottsága a lakosság körében. Ebben az esetben azonban kénytelenek lennének az említett nyilatkozatot vagy felmondani, vagy megsérteni. Az is kétségtelen, hogy mindenkinek jogában áll bárhol és bármikor elmondania véleményét a kisebbségpolitikáról. Annak azonban a pártpolitikai célokra történő felhasználása mindenképpen elítélendő. A szlovákiai kisebbségek ugyanis valóban nem tehetnek arról, hogy Fico miniszterelnök pártja koalíciót kötött a Szlovák Nemzeti Párttal, és ezzel zavarba hozta az euroszozialistákat. És arról a dilemmáról sem tehetnek, amit (az euroszozialistáknak) most fel kell oldaniuk: ki tartsanak alapelveik mellett, vagy megtartva azokat, kivételt is tegyenek?

[www.sme.sk](http://www.sme.sk)

---

## AZ IGAZI KÁRPÁTI IGAZ SZÓ

---

### Unió születőben

*Az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetséghez közel álló, Ungváron szerkesztett lap a két jelentősebb kárpátaljai magyar*

*politikai csoportosulás közeledésének jeleiről számolt be olvasóinak.*

Unió Alapítvány néven új, közösen működtetett intézményt hoz létre az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség (UMDSZ) és a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ).

Az UMDSZ elnökségének kezdeményezésére újabb magas szintű találkozóra került sor a két mérvadó magyarságszervezet vezetői között. A megbeszélés középpontjában – több olyan aktuális kérdés mellett, mint a muzsalyi aranybánya ügye, a vereckei emlékmű kérdése, az Ukrajnai Magyar Egyeztető Tanács (UMET) sorsa – a magyar-magyar kapcsolattartás jövője szerepelt Magyarországon schengeni csatlakozását követően.

A két szervezet vezetői megállapodtak abban, hogy a magyar kormány által kezdeményezett magyar-magyar kapcsolattartási támogatásra vonatkozó program sikeres végrehajtását elősegítendő, egy új intézményt hoz létre, Unió Alapítvány néven. Az alapítványt a két szervezet közösen működteti, egyenlő arányban képviseltetik magukat mind a kuratóriumban – az előzetes elképzelések szerint három-három fővel –, mind az ellenőrző szervezetben. Az alapítvány által felügyelt hálózat feladata lesz a támogatást igénylők kérvényeinek begyűjtése, feldolgozása. A két szervezet jövő év elején közösen dolgozza ki a működési mechanizmust.

Magyarország, schengeni csatlakozását követően, annak elkerülése végett, hogy az övezeten kívül rekedt két magyar közösséget (Vajdaság, Kárpátalja) ne nyomassa újabb anyagi teher, ún. magyar-magyar kapcsolattartási programot dolgozott ki. Ennek keretében a magyarigazolvánnyal rendelkezők pályázat útján visszaigényelhetik a vízumdíjat és a

járulékos költségeket. E célra Budapest 720 millió forintot különített el, ebből Kárpátalja részére 270 milliót. Az Unió Alapítvány a helyi lebonyolító szerepét vállalja magára.

[www.hhrf.org/karpatiigazszo](http://www.hhrf.org/karpatiigazszo)

## AFTENPOSTEN

### Amikor visszaélnék a történelemmel

*Norvégia legnagyobb példányszámú országos napilapja (a reggeli fő kiadás 742 ezer példányban, a délutáni regionális kiadás 399 ezer példányban jelenik meg; szemléletét, stílusát leginkább a brit The Times-hoz lehet hasonlítani) a fenti címmel közölte a magyar-szlovák kapcsolatokról Jahn Otto Johansen Közép-Európa-szakértő kommentárját, amelyet kivonatossan ismertetünk.*

Annak ellenére, hogy mindkét ország tagja a NATO-nak és az Európai Uniónak is, kapcsolataik annyira rosszak, hogy az ember inkább ellenségeknek gondolná őket, mint szövetségeseknek. Amikor verbális háború zajlik két ország között, a történelem ugyanolyan fontos szerepet játszik, mint a napi események. Ezt számos korábbi példa bizonyítja, de ami most Szlovákia és Magyarország között folyik, az egészen egyedülálló.

A szerző szerint Andrej Hlinka nem volt demokrata, sem a különféle népcsoportok békés egymás mellett élésének harcosa. Ideológiája inkább szélsőjobb-oldali volt. Bár Hlinka meghalt azelőtt, hogy Szlovákia Hitler szövetségese lett, a fasiszta zsidógyűlölők Hlinka-csapatoknak hívták magukat. Ezért kapták fel a fejüket sokan Szlovákián belül és kívül is arra a hírre, hogy a szlovák parlament

határozatot hozott Hlinka dicsőítéséről, annak a kétes alkunak a részeként, amit Robert Fico kötött nacionalista koalíciós partnerével, a Szlovák Nemzeti Párttal. Fico ma Európa egyik legügyesebb politikusa. Egyesíti a populizmust (ami növeli népszerűségét) a pragmatizmussal, amivel pedig olyan gazdasági növekedést és politikai stabilitást biztosít az országnak, amit sok szomszédja megirigyelhet. Itt jön a képhe a magyar jobboldal. Orbán Vikornak, a magyar jobboldal vezetőjének nincs joga bírálni a Hlinka-kultuszt, mivel Magyarországon már korábban rehabilitáltak olyan politikusokat, akik történelmi szerepvállalása még kétségesebb volt. Orbánnak külső ellenségére van szüksége, amit ő és elvbarátai Szlovákiában találtak meg, ahol magyar kisebbség él. Mind a Magyarországon, mind pedig a Szlovákiában élő magyarok egyre erősebben követelik a Benes-dekrétumok érvénytelenné nyilvánítását. A második világháború után nemcsak hárommillió németet, hanem hatszázezer (!) magyart is elűztek Csehszlovákiából. Ez kétségtelenül túlkapás volt. De a történelmi tények felülvizsgálatának követelése semmi célt nem szolgál, csak rosszt szül. Ezzel még nagyobb nyomás nehezedik a magyar kormánypartra, amely egyébként is nehéz helyzetben van. Ebben a helyzetben Magyarország elnökének, Sólyom Lászlónak a határ menti, magyarok lakta szlovák területeken tett úgynevezett „magánlátogatásai” csak tovább komplikálták az amúgy sem egyszerű helyzetet. Legutóbbi útjára a szlovákok durva hangnemben reagáltak, s így állt elő mára az a helyzet, hogy két szövetséges ország úgy viselkedik egymással, mint két elszánt ellenség.

[www.aftenposten.no](http://www.aftenposten.no)

## SUMMARIES

### **EUROPEANISM AND HUNGARIANISM INTERVIEW WITH GYÖRGY POSZLER ON THE ONE HUNDRED- YEAR-OLD LITERARY REVIEW 'NYUGAT' (WEST)**

Without exaggeration it can be stated that from its very first issue the 'Nyugat' strove to harmonise the Hungarian literary culture with the European one. To reach it there are two ways: to create literature of European standard, and to relay the most relevant tendencies of European literature towards the Hungarian readers.

### **ATTILA TEPLÁN END OF FRENCH CULTURE? ANOTHER ROUND OF THE TRANSATLANTIC KULTURKAMPF**

Don Morrison has sounded the bugle for another round of the French-American cultural struggle. His article was published in the magazine *Time* of 21 November 2007 under the quite sarcastic title of *In the wake of lost time*. One of the best-known political magazines of the English-speaking world reports the death of the French culture on its cover page next to the mime artist, Marcel Marceau's photo who has recently died (*The death of French culture*). Although below with smaller letters it's been added that the help is on way, the statement has been considered challenge, and generated a flow of philippics.

### **ANDRÁS INOTAI SOME ASPECTS OF THE ECONOMIC SECURITY**

Provided that no global catastrophe will occur, in the first decades of the 21st century the issue of economic security will be obviously upgraded for all countries. This is particularly true for countries with open economies, deeply involved into the international flow of commodities, services, capital, technology and, increasingly also the circulation of labour. In all aspects, Hungary definitely belongs to this category of countries. Therefore, it is both urgent and unavoidable to develop a medium and longer term strategy focusing on the broad interpretation of economic security. Contrary to the conventional pattern, economic security cannot be limited to the security of supply in general, and energy security, in particular. Factors of economic security in the framework of sustainable development include, among others, the security of marketing products and services, strong attention given to the appropriate physical environment (including climatic change), but also a number of indirect elements, such as social, technological, as well as institutional and value-related security. The present study addresses three basic areas: marketing, supply and social security issues. All of them represent key fields of global security and the shaping of a convenient Hungarian strategy based on manifest economic interests.

## **KÁLMÁN DEZSÉRI** **SOME CRITICAL QUESTIONS AND UNSOLVED PROBLEMS** **OF THE EU FINANCIAL PERSPECTIVES – THE 2008-2009** **REVISION**

The European Parliament, the European Council and the Commission jointly decided in May 2006 that a profound revision of the EU budget should be started. The revision implies that all items of the whole expenditure side, including the CAP, and all sources of the revenue side and what is more the issue of the UK rabat will be discussed and renegotiated. The report to be prepared by the Commission is to be ready in the course of 2008-2009. The various sectors of the Hungarian economy have differing interests. The agriculture and the regional policy are interested in preserving the current system of the budget, meanwhile several other sectors of the economy prefer the improvement of the economic competitiveness and the speeding up of the process of modernisation. The latter interests require that Hungary should support the reform of the structure of the EU budget.

## **ANDREA GYULAI-SCHMIDT** **CARTESIO ANTE PORTAS – OR THE FREEDOM OF** **ESTABLISHMENT OF COMPANIES WITHIN THE EUROPEAN** **UNION – PART II**

During the past decade there has been a remarkable change in the European company law. Starting with Centros decision, the European Court of Justice (ECJ) has extensively construed the freedom of establishment of companies. This decision initiated an intensive discussion about the compatibility of the real seat theory with European law. By two further decisions (Überseering, Inspire Art) the ECJ confirmed that Member States are not allowed to restrict the moving in of those companies who have been legally incorporated under the law of another Member State. The expected Cartesio decision that may have an extensive impact to Hungarian company law, will give an answer to the further question if also the moving out of companies is free with the effect that European Member States cannot restrict the free movement of companies in the internal market.

## **JÁNOS KENDERNAY** **THE EU'S FIGHT AGAINST TERRORISM**

The security of the European Union and of the Member States' is challenged by the new threats of terrorism. Although terrorism is not an unknown phenomenon on the *Old Continent* after 9/11 2001 new era has started in Europe, as well. The Islamist terrorism can be considered as a new phenomenon, despite that in many respect parallelism could be drawn with the well known terrorism before 2001. New, wider interpretation is needed in order to understand the dimension of it in space and time and the consequences of it, and to define the possibilities and boundaries of the affects of the possible responses on it. The European Union, the international community will not be in the position in the near future, despite the struggles and experiences in the field during last decades, to provide adequate and definitive re-

sponses to terrorism. Taking this into consideration the EU Member States and the members of the Euro-Atlantic community will have to develop more resources and capabilities to combat terrorism, to detect, prevent, manage consequences of terrorist attacks, and in particular to disrupt and introduce legal sanctions against terrorists and their organisations. However, it has to be taken into account, too, that combating terrorism will contribute to a new balance between human rights, civil liberties and security, security related measures. The new interpretation of the balance between freedom and security on its own will have a significant role on the socio-political developments, which should not be underestimated.

### **BALÁZS PÓCS** **MEAGRE RESULTS IN EU-AFRICA RELATIONS**

The trade agreement could not be reached and human rights issues also divided the participants – here is the pessimist summary of the second EU-Africa summit. The optimist version, however, puts the emphasis on the word „second”: politicians from Europe and from the black continent returned to the negotiating table after a sever year pause. It's no accident that the meeting was organised in Lisbon: Portugal, the most „African” EU member state, assuming the EU's presidency in the second half of 2007, decided that the summit could not be delayed any more.

### **ZSÓFIA PAPP** **MEMBER STATES' EXPERIENCE IV: A STRONGER UNION FOR A BETTER WORLD**

On July 1, 2007 Portugal took over the EU's rotating presidency from Germany. The moment for action came, as after celebrating the 50th anniversary of the Treaty of Rome in March 2007, it was of utmost importance that the presidency would try to solve the institutional crisis during the second half of the year. The Portuguese presidency seized the opportunity, and thanks to their excellent work, the document was signed in December 2007, going down as the Treaty of Lisbon. Speaking of the results of the presidency, attention should not only be paid to the “priority of priorities”, the new Treaty but we also have to point out other achievements, such as the boosting of relations with Africa and Brazil, the enlargement of the Schengen area, the adoption of the wine reform and of the principles of flexicurity. The author is senior desk officer at the EU Coordination and Legal Affairs Department of the Ministry of Foreign Affairs. She was posted as attaché at the Hungarian embassy in Lisbon for the six months of the Portuguese presidency. The article thus also reflects her first hand experiences personal impressions of this period.

### **GYÖRGY NÓGRÁDI** **SOME VIEWS ON KOSOVO**

The author puts up some exciting questions about the future of Kosovo which has been under UN administration since 1999. The answers should be waited for a while, because in the time of the deadline – the middle of January – even the UN Security Council seemed to be divided in the issue of Kosovo.

**DÁNIEL HEGEDŰS  
COMPLEMENTER OR REDUNDANT STRUCTURES ON THE FIELD  
OF THE EUROPEAN REGULATION OF TERRITORIAL  
COOPERATION? I.**

The first part of this study is dealing with the analysis of the Euroregional Co-operation Grouping, which was elaborated to increase the efficiency of territorial co-operations under the Aegis of Council of Europe, in comparison with the existing EGTC-structure of the European Union. The second part will present the historical background of this international legislation process, the steps, which were made in the last time in Hungary to implement the EGTC regulation and it will consist the analysis, what added values and possibilities can this structure carry to provide the special Hungarian interests.

**ZOLTÁN ANGYAL  
THE EUROPEAN CENTRAL BANK IN THE STORM OF  
MISUNDERSTANDINGS. REFLECTIONS ABOUT CENTRAL BANK  
AUTONOMY AND UNREAL AND REAL DANGERS WHICH  
THREATEN IT**

In economic and legal-institutional writing the issue of central bank independence has been discussed extensively. It is argued that there is a positive correlation between the measures in which central banks are free from political influence and their success in stabilizing the internal value of the currency. The correlation between independence and low inflation has been empirically tested. The ECB will have to perform its tasks in full independence: no political influence on its decision-making bodies is permitted. The ECB enjoys one of the highest level of independence among the central banks operating all over the world. In the community law the legal guarantees of central bank independence can be founded in the Treaty establishing the European Community. This paper takes a closer look at an earlier study of László Vigh and its arguments. I do not agree that – among others – the following factor can endanger the independence of the ECB: the legal position of the ECB in the Community's institutional system, the role of the European Parliament in the ECB's democratic accountability and the new voting procedure in the ECB Governing Council. In my opinion the biggest danger for ECB's independence is the political influence attempts of some national governments.

## CONTENTS

Europeanism and Hungarianism – Interview with GYÖRGY POSZLER on the one hundred-year-old literary review 'Nyugat' (West) (László Hovanyecz) . . . . .	3
ATTILA TEPLÁN: End of French culture? Another round of the Transatlantic Kulturkampf . . . . .	13
ANDRÁS INOTAI: Some aspects of the economic security . . . . .	19
KÁLMÁN DEZSÉRI: Some critical questions and unsolved problems of the EU financial perspectives – the 2008–2009 revision . . . . .	35
ANDREA GYULAI-SCHMIDT: Cartesio Ante Portas – or the Freedom of Establishment of Companies within the European Union – Part II . . . . .	52
JÁNOS KENDERNAY: The EU's fight against terrorism . . . . .	73
BALÁZS PÓCS: Meagre results in EU-Africa relations . . . . .	81
<b>Hungarian EU Presidency, 2011</b>	
ZSÓFIA PAPP: Member States' Experience IV: A Stronger Union for a Better World. . . . .	87
<b>European Security and Defence Policy</b>	
GYÖRGY NÓGRÁDI: Some views on Kosovo . . . . .	91
<b>Review</b>	
DÁNIEL HEGEDŰS: Complementer or Redundant Structures on the Field of the European Regulation of Territorial Cooperation? I. . . . .	96
<b>Forum</b>	
ZOLTÁN ANGYAL: The European Central Bank in the storm of misunderstandings. Reflections about central bank autonomy and unreal and real dangers which threaten it . . . . .	116
<b>Current affairs in the EU</b>	
ÁRPÁD HARGITA: Lifting the controll on the internal Schengen borders EU-Christmas – boundless joy with some alloy . . . . .	132
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
TAMÁS HERZOG: The European Union's trade in services. . . . .	145
<b>Book review</b>	
Ian Banche–Stephen George: Politics in the European Union (Andrea Jánosi) . . . . .	159
<b>Monitor</b> . . . . .	162
<b>English summaries</b> . . . . .	167

**CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME**

GYÖRGY POSZLER	literary historian, aesthetician, member of the Hungarian Academy of Sciences
ATTILA TEPLÁN	publicist, jurist, Strasbourg
ANDRÁS INOTAI	director of the Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences
KÁLMÁN DEZSÉRI	Ph.D. CSC, senior research fellow, Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences
ANDREA GYULAI-SCHMIDT	Ph.D., Dr. jur. (Hamburg), Assistant Professor, Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law, Department of Commercial Law
JÁNOS KENDERNAY	PhD student, Zrínyi Miklós National Defense University
BALÁZS PÓCS	has been working at the foreign desk of Népszabadság since 1991, he covers EU affairs; between 1997 and 2000, he worked as the newspaper's Brussels correspondent; he has been the editor of the EU page of Népszabadság since 2002
ZSÓFIA PAPP	senior desk officer at the EU Coordination and Legal Affairs Department of the Ministry of Foreign Affairs
GYÖRGY NÓGRÁDI	security policy consultant, university professor
DÁNIEL HEGEDŰS	assistant lecturer at the Eötvös Loránd University, PhD student, research fellow by the Public Foundation for European Comparative Minority Research
ZOLTÁN ANGYAL	assistant professor, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of European Law and Private International Law
ÁRPÁD HARGITA	ambassador; he served in Helsinki and Oslo, afterwards was deputy head of the NATO-department of the Ministry of Foreign Affairs; since his retirement in 2004 he follows regularly the international issues
TAMÁS HERZOG	economist, staff member of the Hungarian Central Statistical Office, Dissemination Department
ANDREA JÁNOSI	PhD student, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of European and Private International Law

## SZÁMUNK SZERZŐI

POSZLER GYÖRGY	irodalomtörténész, esztéta, a Magyar Tudományos Akadémia tagja
TEPLÁN ATTILA	publicista, jogász, Strasbourg
INOTAI ANDRÁS	az MTA Világgazdasági Kutatóintézet igazgatója
DEZSÉRI KÁLMÁN	a közgazdaság-tudományok kandidátusa, az MTA Világgazdasági Kutatóintézet tudományos főmunkatársa
GYULAI-SCHMIDT ANDREA	Ph.D., Dr. jur. (Hamburg), egyetemi adjunktus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Kereskedelmi Jogi Tanszék
KENDERNAY JÁNOS	PhD-hallgató, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Doktori Iskola
PÓCS BALÁZS	1991 óta dolgozik a Népszabadság külpolitikai rovatánál, elsősorban EU-ügyekkel foglalkozik. 1997 és 2000 között a lap brüsszeli tudósítójaként dolgozott; 2002 óta szerkeszti a Népszabadság EU-oldalát
PAPP ZSÓFIA	a Külügyminisztérium EU Koordinációs és Jogi Főosztályának munkatársa
NÓGRÁDI GYÖRGY	egyetemi tanár, biztonságpolitikai szakértő
HEGEDŰS DÁNIEL	tanársegéd, PhD-hallgató, az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány kutatója
ANGYAL ZOLTÁN	egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európajogi és Nemzetközi Magánjogi tanszék
HARGITA ÁRPÁD	nagykövet, Helsinkiben és Oslóban teljesített külszolgálatot; dolgozott a Külügyminisztérium NATO Főosztályán, majd a Diplomáciai Információs Főosztályon; 2004 óta nyugdíjas; rendszeresen figyelemmel kíséri a nemzetközi élet eseményeit
HERZOG TAMÁS	közgazdász, a KSH Tájékoztatási főosztályának elemzője
JÁNOSI ANDREA	PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európajogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék