

# EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



**A TARTALOMBÓL** ■ Forgács Imre: Eljárásrendek harmonizációja és/vagy globális közigazgatás? ■ Margitay-Becht Beáta: Rugalmas integráció, a Prümi Egyezmény és az Unió jövője ■ Vigh László: Az Európai Központi Bank szervezeti rendjének átalakulása és a függetlenség ■ Csapó Zsuzsanna: Európai jogi védőháló a menekült gyermekek oltalmára ■ Kemény László: Oroszország és az Európai Unió: együtt vagy egymás nélkül?

XII. ÉVFOLYAM 11. SZÁM | 2007. NOVEMBER

# EURÓPAI TÜKÖR

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

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

2007/11.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

## Tartalom

FORGÁCS IMRE: Eljárásrendek harmonizációja és/vagy globális közigazgatás? Vázlatos gondolatok az Európa Tanács közigazgatási ajánlásaihoz . . . . .	3
MARGITAY-BECHT BEÁTA: Rugalmas integráció, a Prümi Egyezmény és az Unió jövője . . . . .	15
VIGH LÁSZLÓ: Az Európai Központi Bank szervezeti rendjének átalakulása és a függetlenség viszonya . . . . .	35
CSAPÓ ZSUZSANNA: Európajogi védőháló a menekült gyermekek oltalmára. . .	46
KEMÉNY LÁSZLÓ: Oroszország és az Európai Unió: együtt vagy egymás nélkül? . . . . .	66
<b>Magyar EU-elnökség, 2011</b>	
SZÓKE PÉTER: Tagállami tapasztalatok I.: Elnökségi koordinációs struktúra. . . . .	74
<b>Európai biztonság- és védelmi politika</b>	
VÖRÖS TIBOR-NÓGRÁDI GYÖRGY: Az európai biztonság kérdése török szempontból . . . . .	85
<b>Szemle</b>	
SEFCSICH GYÖRGY: Az észak-vajdasági régió gazdasága . . . . .	94
<b>Uniós aktualitások</b>	
<i>Országgyűlés Külügyi Hivatala</i>	
KOVÁCS KRISZTIÁN: Szigorúbb ellenőrzés a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben . . . . .	114
<i>Központi Statisztikai Hivatal</i>	
BAKOS NORBERT: Statisztikai Portré az Európai Unióról II. . . . .	119
<b>Olvasólámpa</b>	
Reiner Schulze–Manfred Zuleeg (szerk.): Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis (Európa-jog: Kézikönyv a német joggyakorlat számára). . . . .	131
<b>Monitor</b> . . . . .	133
<b>English summaries</b> . . . . .	140

## Eljárásrendek harmonizációja és/vagy globális közigazgatás?

### Vázlatos gondolatok az Európa Tanács közigazgatási ajánlásaihoz

*Bár az Európai Unióban maga az alkotmányozási folyamat is megtorpant, mégis hosszabb távon az tűnik valószínűbbnek, hogy a gazdasági folyamatok – a közjogi vitáktól jelentősen függetlenül – mindinkább kikényszerítik a közigazgatási eljárásrendek harmonizációját – véli a szerző. E tézis alátámasztására röviden ismerteti az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (Council of Europe, Committee of Ministers) által tagállamok számára készült, „jó közigazgatásról” szóló legújabb ajánlásokat.<sup>1</sup> Ezt megelőzően azonban néhány példán keresztül bemutatja, hogy valójában mit is ért az „eljárásrendek harmonizációján”, s hogy a folyamat a nemzetállamok jelenleg rendelkezésre álló jogalkotási, igazgatási eszközeivel miért nem, vagy alig befolyásolható.*

Ha összehasonlítjuk az *e-közigazgatásra* vonatkozó könyvtárnyi szakirodalmat más államtudományi témakörökkel, talán nem túlzás azt állítani, hogy a *globalizáció hatásaival* foglalkozó kutatók alig szólnak a *nemzetállami közigazgatás jövőjéről*. Ennek oka valószínűleg az lehet, hogy az elemzők többsége tudomásul veszi azt a – egyébként tapasztalati és jogi – tényt, hogy a közigazgatás nemzeti ügy, és várhatóan az is marad. Még a 2004 júniusában aláírt Európai Alkotmány szerződés alkotói is csak odáig jutottak az új, igazgatási együttműködésről szóló cikk megfogalmazásakor, hogy az uniós jog tagállamok általi végrehajtását *közös érdekű ügynek* kell tekinteni.<sup>2</sup> Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges igazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés azonban csak koordinációs jellegű eszközök alkalmazását teszi lehetővé. Így különösen az *információk és a köztisztviselők cseréjének* megkönnyítését, valamint a *képzési programok támogatását* foglalhatja magában. A támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az igazgatási együttműködés céljából szükséges intézkedéseket európai törvényben kell megállapítani, *kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját* (F. I. kiemelései).

Az alábbi cikkben mégis amellett szeretnénk érvelni, hogy a közjogi szabályozási és szervezeti autonómiához való nemzeti ragaszkodás világszerte, így Európában is egyre inkább anakronizmussá válik.

1 Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. 20 June 2007.

2 III.185. Cikk.

## 1. Miért látszik elkerülhetetlennek a közigazgatás – eljárásrendeken keresztül történő – globalizációja?

Az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozott tagállamok közös tapasztalata volt, hogy – jóllehet a csatlakozási felkészülésnek nem volt része a közigazgatási joganyag harmonizációja – a *közigazgatási megfelelés* kérdése egyre nagyobb szerepet kapott a csatlakozás közeledtével. Az Európai Bizottság által évente kibocsátott ún. országjelentésekben évről évre növekvő terjedelemben szerepelt a „közigazgatási kapacitások” (capacity building) kérdése. Vagyis az EU évente értékelte, hogy az egyes ágazatokban a tagjelöltek rendelkeznek-e azokkal a szervezeti és személyi kapacitásokkal, amelyek szükségesek a közösségi joganyag végrehajtásához. A Bizottság természetesen tiszteletben tartotta a nemzetállami szabályozási autonómiát, ezért például csak nem kötelező, informális munkadokumentumokban tette közzé elvárásait – igaz, azokat valamennyi tárgyalási fejezetre kiterjedő részletességgel.<sup>3</sup> Ugyanez volt elmondható az önkormányzati joganyag átvilágítása esetében is, amikor felül kellett vizsgálni például az önkormányzati támogatások teljes pénzügyi ellenőrzési intézményrendszerét, vagy fel kellett építeni az élelmiszerbiztonsággal foglalkozó HACCP-szervezetek hazai megfelelőjét.<sup>4</sup>

E sajátos jelenség magyarázatát kicsit szélesebb alapokon keresve, mindenekelőtt a gazdasági globalizáció azon vonását emelhetjük ki, melyet a szakirodalom a *hálózati társadalom* kialakulásával jellemez.<sup>5</sup> A fogalom arra az ismert jelenségre utal, hogy az új „digitális világ gazdaságban” egyrészt visszaszorulnak a hagyományos ipari tevékenységek, a feldolgozóipar pedig – amellett, hogy minden területen csökken a termelés munkaerő iránti igénye – egyre nagyobb mértékben települ át az alacsony bérköltséggel (többnyire társadalombiztosítási költségek nélkül) foglalkoztató régiókba. A korábban „ipari, szolgáltató stb. társadalomként” jellemzett fejlett gazdaságokat egyre inkább a „hálózati társadalom” váltja fel, ami egyre kevesebb teret enged a *nemzeti keretek között zajló igazgatási (például szabályozási) tevékenységeknek*: „Ahogy a XIX. században a vasút, a gőzhajózás és a telegráf sűrűbbé tette és felgyorsította az áru- és személyforgalmat, illetve az információcserét, úgy hoz létre ma a műholdtechnika, a repülés és a digitális kommunikáció ismét tágabb és sűrűbb hálózatokat. A hálózat kulcsszavá vált, függetlenül attól, hogy áru- vagy személyszállításról, tőke- vagy pénzforgalomról, információk elektronikus továbbításáról és feldolgozásáról... van-e szó.”<sup>6</sup>

A hálózati társadalomban ugyanis gyökeresen átalakul nemcsak a magángazdasági szereplők, hanem a *közszféra* mozgástere is. A nemzetállamok korábbi szabályo-

3 Main Administrative Structures Required for implementing the Acquis (Informal Working Document for Information Purposes Only) DG Enlargement, Coordination Unit. 2003.

4 Hazard Analysis, Critical Control Points (Veszélyelemzés, Kritikus Szabályozási Pontok). Ld. részletesen Az uniós csatlakozás önkormányzatokat érintő feladatai, a helyi önkormányzati rendeletek átvilágítása közösségi jogi szempontból (Módszertani segédanyag) BM. 2003.

5 R. Stubbs–G. Underhill (eds): Political Economy and the Changing Global Order, New York 1994. Jürgen Habermas: A poszt-nemzeti állapot In: L'Harmattan-Zsigmond Király Főiskola Bp. 2006.

6 J. Habermas: i. m. 62. o.



zási autonómiáját például egyre inkább a befektetőkért és a befektetésekért zajló világméretű verseny váltja fel. Ma már aligha vitatja bárki is, hogy a kormányok – politikai irányultságuktól függetlenül – többnyire *adócsökkentési versenyre* kényszerülnek a „kedvező befektetési klíma” érdekében. A fejlett gazdaságokban azonban – a kiadáscsökkentő retorika ellenére – mégsem tűnik úgy, hogy az állami közkiadások szintje jelentősen csökkenne, elsősorban az újabb, és egyre bonyolultabb közfeladatok számának növekedése miatt (ld. európai léptékű élelmiszerbiztonsági problémák, vagy a nemzetközi terrorizmus új dimenziói). A magas szintű közkiadások fenntartása viszont magas adócentralizációt feltételez. Ezért – jöllehet az EU tagállamai továbbra is ragaszkodnak például *vétőjogukhoz az adópolitika* kérdéseiben – Európa-szerte igyekeznek elkerülni az adóbevételek csökkenését. Az adóreformok célja gyakran nem több, mint a terhek átcsoportosítása, például úgy, hogy az összes adóbevételek belüli a nyereség- és jövedelemadók szintjéhez képest növelik a forgalmi, fogyasztási típusú adók részarányát. Ezen harmonizációs törekvések alapja azonban valójában nem a jogharmonizációs kényszer, hanem annak felismerése, hogy *adótechnikai értelemben* (főbb adónemek, eljárásrendek stb.) valójában egyre kevésbé léteznek alternatív „nemzeti megoldások”. Az általunk eljárásrendek harmonizációjának nevezett jelenséget látszik erősíteni az tény is, hogy a nemzetközi, regionális tőzsdék és hitelminősítők veszik át mindinkább – bizonyos értelemben az országok választópolgáraitól is – a nemzeti gazdaságpolitikai teljesítmények értékelését.

Ezen új tendenciák alól nem vonhatják ki magukat az olyan nagy tekintélyű szakmák, hivatások képviselői sem, mint például az orvosok, az ügyvédek vagy a könyvvizsgálók. E hagyományosan erős *szakmai kamarákba, hivatásrendi, köztestületi szervezetekbe* tömörült foglalkoztatottak szolgáltatásainak értékesítési lehetőségei is gyökeresen megváltoztak a globális piacokon. Előtérbe kerültek a *méretgazdaságossági szempontok* (a nagy nemzetközi szolgáltató cégek válnak meghatározóvá a magánirodák, rendelők helyett, és a hivatásukat korábban magánszemélyként, esetleg egyéni vállalkozóként gyakorlókat egyre nagyobb számban az alkalmazottak váltják fel). Ezáltal egyre kisebb az esélye annak is, hogy egyes szakmai csoportok, érdekképviseleti vagy köztestületi szervezetek pusztán *nemzeti alkuerejükénél* fogva a nemzetközi trendektől jelentősen eltérő, kedvezőbb pozíciókat vagy például önálló szabályozási autonómiát vívjanak ki saját államuk hatóságaival szemben.<sup>7</sup>

E rövid írás keretében nem vállalkozunk a jelzett folyamatok mélyebb elemzésére, netán értékelésére. Különösen azért nem, mert a vélemények gyakran igen szélsőségesen térnek el egymástól: vannak, akik a felgyorsult tőkeáramlást kizárólag a gazdasági költséghatékonyság szempontjából szemlélik, és nem foglalkoznak a folyamat által indukált pénzügyi stabilitási, foglalkoztatási, szociális és egyéb feszültségekkel; ez utóbbi problémák „megoldását” a leépülő állami szférára hagyják. Mások viszont magának a gazdasági globalizációnak a feltartóztatását, visszafordítását

7 A kamarai szervezetek és a hivatásrendek átalakulásáról ld. Fazekas Marianna: A köztestületek szabályozásának egyes kérdései című habilitációs disszertációját. Bp. 2007.

remélik, nem ritkán az egyedül üdvözítő nemzetállami megoldások populista népszerűsítése mellett.<sup>8</sup>

Véleményünk szerint a közigazgatással kapcsolatos közjogi útkeresésben sem az „államtalanítás” további erőltetése, sem a globális kormányzás (global governance) utópiája nem ígér megoldást. A közigazgatási reformfeladatok kitűzésekor inkább az Európai Unió gyakorlatában már ismert és követett – az „*eljárásrendek harmonizációjának*” nevezhető – gyakorlatot kellene elemeznünk. A *jó közigazgatási tapasztalatok* tagállamok közötti cseréje (good governance), a számos területen sikerrel működő *szabályozó ügynökségek*, vagy a nemzetközi *megfelelőség-értékelés és akkreditáció* tapasztalatai azt mutatják, hogy *hatékony közigazgatásra* éppen a legfejlettebb *magángazdaságok szereplőinek* van szüksége, ha sikeresek kívánnak maradni a globális versenyben: „A globalizált piaci érintkezésben is szükség van jobbiztonságra, vagyis a polgári magánjog nemzeti keretek közötti, a befektetők és kereskedelmi partnerek számára az állam által szavatolt, jól ismert garanciáinak nemzetek között ható megfelelőire... A dereguláció olyan alkufolyamatnak tekinthető, mely egyfelől a globalizáció lényegét érinti, másfelől e folyamatban megmutatkozik a szerződések és tulajdonjogok által biztosított garanciák iránti szükséglet, melyekért végső soron továbbra is az állam vállalja a kezességet”.<sup>9</sup>

## **2. A koordináció és az „eljárásrendek harmonizációja” a legkedveltebb szabályozási módszer az Európai Unióban**

Az európai integráció történetéből ismert, hogy az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés mindenekelőtt a kereskedelmi korlátozások lebontását tekintette feladatának, ezért a közös kereskedelempolitika, a vámunió és a közös agrárpolitika szabályait munkálta ki a legrészletesebben. Részben ezzel is összefügg, hogy az évtizedek során a közösségi jogalkotók által óriási mennyiségben kibocsátott ún. *másodlagos közösségi jogforrások* is elsősorban a *belső piac technikai normáinak, ágazati eljárásrendjeinek* összehangolását szolgálták. A tagállamok – mint azt az alkotmányozási folyamat jelenlegi kudarca is jelzi – csak igen nehezen szánják el magukat a több mint öt évtizedes *közösségi modell* akár csak mérsékelt átalakítására. Romano Prodi, volt bizottsági elnök gyakran idézett bon mot-ja szerint a tagállamoknak mindig is egyszerűbb volt megegyezniük a traktorülések szabványával kapcsolatos jogi előírásokról, mint az európai nagypolitika kérdéseiről.

Az *eljárásrendek harmonizációjának* jelentőségére utal az a tény is, hogy a másodlagos közösségi jogforrások között mindmáig meghatározónak tekinthető az

8 Megítélésünk szerint e körbe nemcsak a G8-ak idején aktivizálódó anarchista tüntetők tartoznak, hanem ide sorolhatók azok az európai uniós tagállami vezetők is, akik a „föderális Európa” rémével fenyegetik a közvéleményt, s ezzel – többek között – sikeresen akadályozták meg, hogy az új problémákra megoldást kereső, több éves előkészítő munkával kidolgozott, és a tagállamok kormányai által 2004-ben már elfogadott Európai Alkotmányszerződés hatályba lépjen.

9 S. Sassen: *Globalization and its Discontents*, New York, 1998. Idézi: J. Habermas: i. m. 95. o.



*irányelvi jogalkotás.* Az alapító szerződésnek a jogszabályok közelítéséről szóló 94. cikke deklaratív módon említi a közigazgatási szabályrendszert: „A Tanács – a Bizottság javaslatára, az Európai Parlamenttel és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal való konzultáció után – egyhangúsággal irányelveket bocsát ki a tagállamok azon törvényeinek, rendeleteinek és közigazgatási előírásainak közelítésére, amelyek közvetlen hatással vannak a közös piac létrehozására vagy működésére”.<sup>10</sup> Az irányelv közismerten tágabb mozgásteret biztosít a tagállamok nemzeti jogalkotói számára azáltal, hogy csak a szabályozási célokat rögzíti, a részletek kimunkálását a tagállamokra bízta. Ezáltal tulajdonképpen egy *sajátos átmeneti típusnak* tekinthetjük a *jogszabályok* és a *koordinációs eszközök* között. E sajátosság miatt azonban a harmonizáció sok nehézséggel jár a gyakorlatban. Erre utal például az a statisztikai adat, hogy – a jelenleginél jóval kisebb Unióban – a 2000-ben adaptálandó, belső piacra vonatkozó 83 irányelv közül mindössze 5 olyan akadt, amelyet az akkor még 15 tagállam az előírt határidőn belül képes volt beépíteni saját nemzeti jogrendszerébe.<sup>11</sup>

A hatályos alapító szerződés a *gazdaságpolitika területén* – ide nem értve a költségvetési politikát, illetve a valutauniós országok monetáris politikáját – csak korlátozott, jogi szankciókkal nem kikényszeríthető *koordinációs eszközöket* biztosít a Közösség számára. A koordináció elsődleges eszközeként elsősorban az ún. *átfogó iránymutatások* (broad guidelines) vehetők igénybe. A Tanács – a Bizottság ajánlására – minősített többséggel kidolgozza a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatások tervezetét, amelyről jelentést nyújt be az Európai Tanácsnak. Az Európai Tanács a Tanács jelentése alapján megvitátja az átfogó iránymutatásokat tartalmazó összefoglalást. Ezen összefoglalás alapján a Tanács minősített többséggel *ajánlást* fogad el, amely rögzíti a főbb irányvonalakat. A Tanács az ajánlásról tájékoztatja az Európai Parlamentet.<sup>12</sup>

A tagállamok gazdaságpolitikájának egymáshoz közelítését a hatályos közösségi jog nem teszi olyan jogi kötelezettséggé, ami – adott esetben – szankcióval lenne fenyegethető. A Tanács ugyanis a Bizottság jelentései alapján csak *figyelemmel kísérelheti* a gazdasági fejlődést, valamint azt, hogy a nemzeti gazdaságpolitikák megfeleljenek az átfogó iránymutatásoknak. E *többoldalú felügyelet* (multilateral surveillance) csak úgy lehetséges, ha a tagállamok rendszeresen tájékoztatják a Bizottságot a gazdaságpolitikájuk területén hozott fontos intézkedésekről.<sup>13</sup> Az átfogó iránymutatásoktól való eltérés esetén, vagy ha fennáll annak a kockázata, hogy a tagállam gazdaságpolitikája veszélyezteti a Gazdasági és Monetáris Unió megfelelő működését, a Tanács *újabb ajánlásokat* tehet – a Bizottság javaslatára, minősített többséggel – az érintett tagállamnak. A Bizottság azt is javasolhatja, hogy a Tanács határozzon a tagállamokhoz címzett ajánlás nyilvánosságra hozataláról.<sup>14</sup>

Mint utaltunk rá, a gazdasági globalizáció és a felgyorsult tőkeáramlás elsősorban a *foglalkoztatáspolitikai* területén állítja gyakran megoldhatatlan feladat elé a

10 Az Európai Közösség Nizzai Szerződéssel módosított Alapító Szerződése 94. cikk.

11 Az adat forrása: European Governance: A White Paper COM (2001).

12 A 99. cikk (2) bek.

13 A 99. cikk (3) bek.

14 A 99. cikk (4) bek.

nemzeti kormányokat. A hatályos alapszerződés szerint a foglalkoztatás – jóllehet önálló címben kapott helyet a közösségi politikák között – a gazdaságpolitikához hasonló „megosztott hatáskör” státusszal rendelkezik. A *tagállamok és a Közösség* együttesen töreksenek arra, hogy összehangolt foglalkoztatási stratégiát dolgozzanak ki, és különösen arra, hogy képesített, képzett és alkalmazkodásra képes munkaerőt képezzenek ki, valamint olyan munkaerőpiacot, amely képes arra, hogy gyorsan reagáljon a gazdasági változásokra.<sup>15</sup>

A Szerződés 129. cikke jól jelzi ugyanakkor, hogy a tagállamok 2000-ben, a Nizsai Szerződés elfogadásakor még e stratégiailag kiemelkedő jelentőségű területen sem látták elérkezettnek az időt „jogsabályi és rendeleti intézkedéseik harmonizálására”. Másrészt azonban szükségesnek tartották, hogy a Tanács – konzultálva a Gazdasági és Szociális Bizottsággal, valamint a Régiók Bizottságával – *ösztönző intézkedéseket* (incentive measures) fogadhasson el. Ha megvizsgáljuk ezen ösztönző intézkedések jogi formáját, akkor ismét a tág értelemben vett koordinációs eszköztárral, a már hivatkozott *„eljárásrendek harmonizációjával”* találkozunk: ezen intézkedések „célja a tagállamok közötti együttműködés előmozdítása, valamint a tagállamoknak a foglalkoztatás területére tartozó tevékenységének támogatása az *információcserére és a bevált gyakorlatok* (best practices) *kölcsönös átadására* irányuló kezdeményezések segítségével, *összehasonlító elemzések és tanácsok* szolgáltatásával, az *újító megközelítések* (innovative approaches) elősegítésével, különösen *miniprojektek* igénybevételével.”<sup>16</sup>(F. I. kiemelései)

A fenti néhány példával és az „eljárásrendek harmonizációja” fogalmával kíséreltük meg összefoglalni egy feltartóztathatatlanul látszó gazdasági folyamat *igen különböző jogi megnyilvánulásait*, melyek közös vonása, hogy valamennyi érinti a *közigazgatás ma még csak formálódó új feladatait* a globális világgazdaságban. Ez az átalakulás, amely része a *„közigazgatás európaizálódása”*<sup>17</sup> néven ismert folyamatnak, többek között a közjog és a magánjog – korábban stabilnak hitt – határait is egyre átjárhatóbbá teszi.<sup>18</sup> Új fogalmi apparátus kialakítására talán azért is szükség lesz, mert a globalizáció által előidézett konvergens mozgások nemcsak a *piaci, fogyasztói különbözőségeket*, hanem a *korábbi jogi sokféleséget* is (nemcsak nemzetállami, hanem jogági értelemben is) fokozatosan megszüntetni látszanak. G. Benacchio tömör megfogalmazásában: „Az európai magánjogok sokfélesége komoly akadályt jelent a közösség által kitűzött közvetlen célok, nemkülönben az európai idem sentire (ugyanúgy érteni) célkitűzésének megvalósítása szempontjából. Különösen az a tény, hogy a szerződési jog minden egyes tagállamban más tartalommal rendelkezik, akadályát képezi az áruk szabad mozgásának, ami pedig a Római Szerződésben lefektetett alapvető szabadságok egyi-

15 125. cikk

16 129. cikk

17 A „közigazgatás európaizálódásával” kapcsolatos terjedelmes szakirodalomból ld. elsősorban a maastrichti Európai Közigazgatási Intézet (European Institute of Public Administration) kutatásait.

18 Az Európai Közösségek Bíróságának esetjogi gyakorlata a Közös Piac, majd az Európai Unió tagállamai számára amúgy is viszonylagossá tette a „kontinentális” és az „angolszász” jogfejlődés közötti megkülönböztetést.



ke. Egy 'határok nélküli' piac nem viselheti el a jogi sokféleség által okozott hátrányokat."<sup>19</sup>

E folyamat egyik érdekes, legújabb megnyilvánulásának tekinthetjük az Európa Tanács jó közigazgatásról, elsősorban a *hatósági eljárások közelítéséről* szóló, az alábbiakban ismertetendő ajánlásait is.

### 3. Az Európa Tanács közigazgatási ajánlásai

A Miniszteri Tanács idézett dokumentumának mellékletébe foglalt *közigazgatási mintaszabályzat* (Code of good administration) a „közhatalmi szervek” (public authorities) magánszemélyekkel kapcsolatos *közszolgáltató* (public service), illetve a *közérdekű* (public interest) tevékenységének alapelveiről szól. A központi és helyi szinteken eljáró közhatalmi szervek fogalmába ilyenkor nemcsak a közjog, hanem a magánjog által szabályozott jogi személyeket is bele kell érteni azokban az esetekben, ha azok közszolgáltató tevékenységet folytatnak, vagy valamilyen közérdekű feladatot látnak el.

Az Európa Tanács tevékenységében a közigazgatással kapcsolatos „civil jogvédelem” tendenciája láthatóan a „hálózati társadalom” európai térhódításától, vagyis a nyolcvanas évektől erősödött fel igazán, és napjainkig tart. A Tanács nagyjából ekkortól bocsát ki egyre több igazgatási részterületen jogilag ugyan nem kötelező, de egyértelműen a *nemzeti közigazgatási intézmények és eljárások harmonizációjára* irányuló ajánlásokat. Ilyenek például: a magánszemélyek védelme a közigazgatási hatósági eljárásban; a közigazgatási szervek diszkrecionális jogköre; a közhatalmi szervek rendelkezésére álló információkhoz, dokumentumokhoz való hozzáférés; a személyek szélesebb körét érintő közigazgatási eljárások; az európai köztisztviselők magatartási kódexe; a közigazgatási jogi területeken született közigazgatási és bírói döntések végrehajtása és bírói felülvizsgálata és hasonló témakörök.<sup>20</sup>

A *2007-es, „jó közigazgatásról”* szóló *Európa tanácsi ajánlás* az általános indokolásban – egyebek mellett – arra hívja fel a figyelmet, hogy a közigazgatásnak gyakran *megfelelő egyensúlyt kell találnia* egyrészt azok között, akiknek jogait és érdekeit az adott állami aktus közvetlenül érinti, másrészt a szélesebb társadalmi közösség érdekei között, különösen, ha annak gyenge és ennélfogva sebezhetőbb tagjairól van szó. Ugyancsak elvi megfontolásra ajánlja az indokolás, hogy a jó kormányzás fontos elemét jelentő jó közigazgatás nem csupán *jogi eszközrendszer* kérdése; léte nagymértékben függ a *szervezet és irányítás* minőségétől, attól, hogy milyen hatékonysággal képes megfelelni a társadalom változó *szükségleteinek*.

19 G. Benacchio: Az Európai Közösség magánjoga. Polgári jog, kereskedelmi jog. Bp. 2003. Osiris Kiadó 130. o.

20 A részletes hivatkozások az említett dokumentumban olvashatók In. Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Council of Europe 20 June 2007.

Emellett feladata a *közvagyon* és más közösségi érdekek fenntartása és védelme, ezen túl pedig meg kell felelnie a *költségvetési elvárásoknak* és előre ki kell zárnia a *korruptió* minden formáját. Kívánatos az is, hogy a közigazgatás különböző szereplői jogainak tisztázásakor mértékadó példának tekintsék az *Unió Alapjogi Chartáját*, melyet – mint ismeretes – 2000-ben fogadtak el az Európai Unió tagállamai, és be is építettek az Európai Alkotmány szerződés szövegébe.

A Charta számos fontos jogi deklarációja közül témánk szempontjából külön kiemelés érdemel a Polgárok jogai között (V. Cím) szereplő „*megfelelő ügyintézéshez való jog*”.<sup>21</sup> Jóllehet az idézett cikk az Unió intézményeinek eljárásával kapcsolatos legfontosabb követelményeket rögzíti, az irányadónak tekinthető a nemzeti közigazgatási intézményekkel összefüggő eljárások esetében is. Eszerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei *részrehajlás nélkül*, tisztességes módon és *ésszerű határidőn* belül intézzék. Ez a jog magában foglalja egyrészt mindenkinek a jogát arra, hogy az *öt hátrányosan érintő egyedi intézkedések* előtt meghallgassák, másrészt, hogy a *személyére vonatkozó nyilvántartásba* a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen, harmadrészt, hogy az *igazgatási szervek döntéseiket* indokolják. A Charta tartalmazza a „*közigazgatási jogkörben okozott kár*” néven ismert jogintézményt is, amikor úgy fogalmaz, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.<sup>22</sup>

Az Európa Tanács ajánlása a jogállami és demokratikus elveket követő „jó közigazgatás” garanciáját abban látja, hogy a tagállamok kormányai támogatják a közhatalmi szervek szervezetének, működésének hatékonyságát, eredményességét és költségtudatos voltát. Mindez azt igényli, hogy a tagállamok;

- biztosítsák a *célok* megfogalmazását és olyan *teljesítménymutatók* (performance indicators) kialakítását, amelyek alkalmasak annak rendszeres mérésére, hogy a közhatalmi szervek és tisztségviselőik tevékenysége megfelel-e a kitűzött céloknak;
- a jogszabályok adta kereteken belül rákényszerítsék a közhatalmi szerveket arra, hogy azok rendszeresen felülvizsgálják közszolgáltatásaik *költségeit* és azt is vizsgálják, hogy mikor indokolt a szolgáltatások helyettesítése, esetleg megszüntetése;
- rákényszerítsék a közhatalmi szerveket a *legjobb eszközök* használatára az elérhető *legjobb eredmény* elérése érdekében;
- megfelelő *külső és belső ellenőrzési eszközökkel* vizsgálják az igazgatási szervek és azok tisztségviselőinek működését.

Az ajánlás – témánk szempontjából legfontosabb kulcsmondata – „*az eljárásrendek harmonizációját*” oly módon kívánja ösztönözni, hogy a tagállamokat egy *minta-*

21 Ld. Európai Alkotmány V. Cím II-41. cikk In. Európai Füzetek. Különszám 36. o.

22 II-41. cikk (3) bekezdés



szabályzat<sup>23</sup> (model code) követésére hívja fel, melynek alapelveit mellékletként csatolták az ajánlás szövegéhez. A dokumentum „rendelkező részében” rögzített felhívás arra irányul, hogy a tagállamok tisztségviselői biztosítsák a mintaszabályzatban foglaltak végrehajtását és tegyenek meg minden – az adott állam alkotmányos és jogi struktúrájába illeszthető – lépést annak érdekében, hogy a *regionális és helyi önkormányzati* szervek is ugyanazokat a normákat alkalmazzák. Az alább ismertetett alapelvek többsége megtalálható a tagállamok közigazgatási hatósági eljárási szabályrendszerében. Illusztrációként csak azokat az alapelveket idézzük, amelyek megtalálhatók a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) eljárási alapelvei között is.

### **3.1. A jogszabályoknak való alávetettség, illetve az ügy egyedi mérlegelésének elve**

*Mintaszabályzat:* A közhatalmi szerveknek a jogszabályokkal összhangban kell működniük, s akkor sem tehetnek önkényes intézkedéseket, ha mérlegelési jogkörüket gyakorolják. Tevékenységük során meg kell felelniük a szervezetükre, működésükre vonatkozó hazai és nemzetközi jogszabályoknak és szabályozási elveknek. A szerveknek eljárásukban követniük kell a szervezeti és működési szabályzataikban rögzített hatásköröket és eljárási jogosítványokat. Hatásköreiket csak akkor gyakorolhatják, ha a tényállás és az alkalmazandó jog őket erre feljogosítja és ekkor is kizárólag a felhatalmazásban rögzített célok érdekében. (Article 2 – Principle of lawfulness)

*Ket.:* A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és hatásköre keretei között másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A közigazgatási hatóság a hatáskörének a gyakorlásával nem élhet vissza...(1.§ (1) és (2) bekezdés);

### **3.2. Az egyenlő bánásmód elve**

*Mintaszabályzat:* A közhatalmi szerveknek az egyenlő elbánás elvét kell követniük. Az azonos helyzetben lévő magánszemélyeket azonos módon kell megítélni. Tilos akülönbségtétel nem, etnikai hovatartozás, vallási vagy egyéb meggyőződés alapján. Bármilyen megkülönböztetést objektív módon igazolni kell. Biztosítani kell, hogy a közhatalmi szervek tisztségviselői kötelezettségeiket elfogultság és részrehajlás nélkül, személyes véleményüktől vagy érdekeltségüktől függetlenül lássák el. (Article 3 – Principle of equality, illetve Article 4 – Principle of impartiality)

<sup>23</sup> Appendix to Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration

*Ket.:* Az ügyfeleket a hatósági eljárásban megilleti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés vagy részrehajlás nélkül kell intézni. A közigazgatási hatósági eljárásban tilos minden olyan különbségtétel, kizárás vagy korlátozás, amelynek célja vagy következménye a törvény előtti egyenlő bánásmód megsértése, az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője törvényben biztosított jogának csorbítása. Az eljárás során az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani. (2.§ (1) és (2) bekezdés)

### **3.3. A határidőben hozott döntéshez való jog elve**

*Mintaszabályzat:* A közhatalmi szervezetek kötelezettségeiket ésszerű határidőn belül kell teljesíteniük. A kérésre indult eljárásokban a közhatalmi szervezetek a jogszabályok által meghatározott ésszerű határidőben kell döntést hozniuk. (Article 7 – Principle of taking action within a reasonable time limit, illetve Article 13 – Requests from private persons)

*Ket.:* Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben való döntéshez való jog. (4.§ (1) bekezdés)

### **3.4. A közigazgatási döntések bírói felülvizsgálhatóságának elve**

*Mintaszabályzat:* A magánszemélyt megilleti az a jog, hogy – közvetlenül vagy kivételes módon – mindazon közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatát kérje, amelyek közvetlenül érintik jogait és érdekeit. (Article 22 – Appeals against administrative decisions)

*Ket.:* A törvényben meghatározott kivétellel, az ügyfél fellebbezést, újrafelvételi kérelmet, méltányossági kérelmet, jogszabálysértés esetén a bírósághoz keresetet nyújthat be. (4.§ (3) bekezdés).

### **3.5. A közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének elve**

*Mintaszabályzat:* A közhatalmi szervezetek gondoskodniuk kell a magánszemélyek minden olyan kárának a megtérítéséről, amelyek az igazgatási szervek vagy tisztviselőik jogsértésének vagy mulasztásának következménye. (Article 23 – Compensation)

*Ket.:* A közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással az ügyfélnek okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti. (4.§ (2) bekezdés)

### **3.6. Az eljárás átláthatósága és a személyes adatok védelmének elve**

*Mintaszabályzat:* A közhatalmi szervezetek eljárásuk során megfelelő tájékoztatást kell nyújtaniuk a magánszemélyeknek magáról az eljárásról, döntéseikről, ideértve a hivatalos iratok közzétételét is. Mindamellettt biztosítaniuk kell a személyiségi jogok védelmét, különösen azokban az esetekben, ha személyes adatok kezelésére ke-



rül sor. (Article 9 – Principle of respect for privacy, illetve Article 10 – Principle of transparency)

*Ket.:* A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott korlátozásokkal az ügyfeleknek és képviselőiknek, valamint más érdekelteknek biztosítja az iratbeteintési jogot, jogszabályban meghatározott esetben közmeghallgatást tart, és döntését az ügyfelekkel közli. A hatóság ugyanakkor gondoskodik a törvény által védett titkok megőrzéséről és a személyes adatok védelméről (5.§ (4) bekezdés)

### **3.7. A hatáskör hivatalból történő vizsgálata és a kötelező áttétel elve**

*Mintaszabályzat:* Ha a magánszemély kérelmére indult eljárásban a hatóság nem rendelkezik a megfelelő hatáskörrel, akkor a beadványt továbbítania kell a hatáskörrel rendelkező szervhez, és erről az ügyfelet értesíteni kell. (Article 13 – Requests from private persons)

*Ket.:* A hatóság...hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Hatáskör vagy illetékesség hiányában a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban lévő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított öt napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságához. (22.§ (1), illetve (2) bekezdés)

## **4. Néhány következtetés**

A fenti néhány példával – amit részletesebb, összehasonlító dokumentumelemzéssel hosszan folytathatnánk – csak arra igyekeztünk felhívni a figyelmet, hogy az eljárásrendek harmonizációja már ma is létező realitás, függetlenül attól, hogy az alkotmányozás és az európai közjogi reformfolyamat éppen hogy megrekedni látszik. Valószínű, hogy – a politikai egyetértés hiánya miatt – hosszabb távon sem fenyegető veszély egy föderális jellegű „Európai Egyesült Államok” létrejötte. A közigazgatási reformok tervezőinek azzal azonban számolniuk kell, hogy a sokat emlegetett „lakossági elégedettség” inkább csak az ügyfelek kezdeményezésére indult hatósági eljárásokban értelmezhető. A fentiekben kifejtettek alapján látható, hogy a közigazgatás megoldandó új feladatai a globalizáció korában jóval összetettebbek. A jelen cikk végkövetkeztetése az lehet, hogy egyfajta „*technikai, közigazgatási értelemben vett föderalizmus*” iránti lakossági igény hosszabb távon akkor is megfogalmazódhat, ha a közjogi alapok alapszerződés-szintű változtatására nem kerül sor. Mindezt a feltevést arra a paradox tényre alapozzuk, hogy a kilencvenes évek kezdete, lényegében a Maastrichti Szerződés megkötése óta Európa polgárai – a közvélemény-kutatási tapasztalatok szerint – nemzeti kormányaik mellett, igen elégedetlenek az uniós intézményrendszer teljesítményével is. A kétpólusú világrendszer összeomlása miatti eufória ugyanis felértékelte a *politikai pilléreket* (egységes európai kül- és biztonságpolitika, hatékony bel- és igazságügyi együttműködés), emiatt a közvélemény az „*európai kormányzástól*” ugyanolyan összetett fel-

adatok megoldását kéri számon, mint bármelyik nemzeti kormánytól. A probléma abból adódik, hogy a közösségi intézményeknek valójában csak a közösségi pillérbe tartozó ügyekben van igazán önálló mozgásterük, de láttuk, hogy itt is inkább a koordinációs, harmonizációs eszközök túlsúlya jellemző. A munkanélküliség elleni közös fellépés, a nemzetközi terrorizmus, a migrációs feszültségek, az élelmszerbiztonság és más sürgető problémák – reményeink szerint – *a közigazgatás alapjainak*, ezen belül az *eljárásrendek harmonizációja* révén is formálódó új körülményeknek az elemzésével és az erre épülő cselekvési programokkal kezelhetők lehetnek.

---

MARGITAY-BECHT BEÁTA

## Rugalmas integráció, a Prümi Egyezmény és az Unió jövője

*A rugalmas integráció eszközrendszerének megteremtése és fokozatos bővítése az 1990-es évektől kezdve egyre fontosabb szerepet játszik az Unió működésében. Már az egységes piac megteremtésével és a Maastrichti Szerződés aláírásával nyilvánvalóvá vált, hogy az Unió a rugalmasság eszközeinek megteremtése nélkül nem képes továbblépni a politikai integráció megvalósítása felé. A cikk egyrésztől áttekinti a rugalmas integráció egyes eszközeinek elméleti és gyakorlati megjelenési formáit; másrésztől elemzi az azok közül talán legfontosabb megerősített együttműködés intézményét, ahogy az megjelenik az alapító szerződésekben, illetve elhelyezi szerepét a gyakorlatban. A tanulmány arra is rámutat, hogy noha az elmúlt évek során folyamatosan fellazult a megerősített együttműködés elindításának feltételrendszere, a hét tagállam által 2005-ben elindított prümi együttműködés mégsem ezen intézményen keresztül valósult meg. A cikk ennek okát elemezve következtetéseket von le a rugalmas integráció várható jövőbeli alakulására vonatkozóan.*

Az Európai Unió ötödik bővítési hulláma minden korábbinál heterogénebb közösséget teremtett. A tizenkét ország belépésével a tagállamok gazdasági-társadalmi fejlettsége, illetve integrációs szintje közötti különbségek szükségessé tették a rugalmas integráció eszközrendszerének a megerősítését. A tagállamok célja olyan intézmények létrehozása volt, amelyek lehetővé teszik az országok egy csoportja számára a szerződéses keretek közötti együttműködést (vagyis a közösségi célkitűzések megvalósításának szem előtt tartásával, illetve a közösségi intézmények igénybevételével). A cél az, hogy ezek a kooperációk ne az Unión kívül valósuljanak meg, hanem a közösségi jog adta lehetőségek között oly módon, hogy a későbbiekben csatlakozhassanak a kívül maradó országok is az együttműködésekhez. Így biztosítható, hogy a tagok az Unió hosszú távú egységének biztosításával lépjenek tovább az integráció mélyítésének irányába.

A tagállamok ennek érdekében hozták létre az Amszterdami Szerződés kidolgozásakor a *megerősített együttműködés* intézményét. Azóta azonban, bár a tagállamok több ízben is indítottak bizonyos célok elérése érdekében, különböző formában kooperációt egymás között, ezek egy esetben sem a megerősített együttműködésen keresztül valósultak meg. Indokolt ezért megvizsgálni például azt, hogy a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, a határon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló Prümi Egyezményt 2005 májusában miért a közösségi kereteken kívül, hét tagállam nemzetközi szerződésével fogadták el. A válasz megtalálásához szükséges a rugalmas integráció eszközrendszereinek általános, illetve a megerősített együttműködés intézményének részletesebb bemutatása. Ezt követően a tanulmány kitér arra, hogyan illeszkedik ehhez az eszközrendszerhez a nevezett egyezmény, illetve milyen lehetséges következményekkel jár annak tervezett beemelése a közösségi jogba.

## 1. A rugalmas integráció elméleti háttere

A rugalmas integráció elméletével számos tudományos munka foglalkozik, melyek nagy része különböző szempontok alapján csoportosítja a flexibilitás egyes formáit. A jelen cikk ezek közül csak a legfontosabbak áttekintésére vállalkozik.

A témával foglalkozó legklasszikusabb műnek H. Wallace és W. Wallace tanulmánya tekinthető, amely a rugalmas integráció 13 formáját különbözteti meg. Ezek a következők:

- két- és többsebességes Európa;
- két- vagy többszintű Európa;
- változó geometriájú Európa;
- „a la carte” Európa;
- differenciált Európa;
- az ún. „Abgestüfte” integráció;
- a szubszidiaritás;
- a koncentrikus körök;
- a mágneses mezők („magnetic fields”);
- az ún. gyűjtő és elosztó Európa („hub and spoke Europe”);
- a rugalmas Európa;
- az együttműködni nem hajlandók kizárása;
- és végül a mag-Európa<sup>1</sup>.

Az egyes kategóriák között nem vonható éles határvonal, a 13 csoport a rugalmasság szempontjából vizsgált fejlődési tendenciákra, illetve a különböző tagállami megközelítések nyomán megjelenő integrációs formák kialakulására utal.

A két- és többsebességes Európa fogalma az 1970-es évek elején jelent meg először, amikor a tagállamok eltérő gazdasági teljesítménye miatt egyre heterogénebbé vált az Unió. Az 1990-es években a fogalmat a Gazdasági és Monetáris Unió kapcsán használták, az euróövezetbe csatlakozók és a kívül maradók közötti különbségtételként.

A két- és többszintű Európát tartósabb különbségek kialakulásának jellemzésére használják a szerzők. A többsebességes Európa fogalmával szemben, ahol elsősorban a gazdasági teljesítmények játszanak szerepet, itt már a tagállamok egyes politikákban való részvételi hajlandósága és érettsége alapján alakulnak ki különbségek az országok integrációs szintje között.

A változó geometriájú Európa fogalma az 1970-es évek végén elsőként francia tervezési dokumentumokban jelent meg, és abból indult ki, hogy a tagállamok ipari kapacitásának és specializációjának fényében az országok eltérő intenzitással vehetnek részt az egyes közösségi politikákban. A későbbi csatlakozás lehetőségét ez az elméleti megközelítés az adott politikában újtjára indított közös fejlesztésekhez való tagállami hozzájáruláshoz köti.

Az „a la carte” Európa fogalmát elsőként Rahr Dahrendorf használta annak megjelöléseként, hogy az Unió tevékenységének súlypontjai dinamikus megközelítésben

1 H. Wallace–W. Wallece: *Flying together in a larger and more diverse European Union*. Scientific Council for Government Policy. The Hague, June 1995. 54–68. o.



módosulhatnak, azaz egyfelől a meglévő közös politikák tartalma idővel megváltozhat, másfelől új politikák is megjelenhetnek az Európai Unióban az új kihívások fényében.<sup>2</sup> Wallace és Wallace megjegyzi, hogy később a fogalmat a tagállamok azon gyakorlatára használták, amely szerint egyes politikák végrehajtásában részt kívánnak venni, másokból ki kívánnak maradni („pick and choose”), azaz az Unió politikáinak változása arra készítheti az országokat, hogy válogassanak az Unió tevékenységei között, és ne vegyenek részt az összes együttműködésben.

A *differentiált Európa* kialakulásának okát a szerzők abban jelölik meg, hogy a közösségi jogszabályok átültetése során a jogalkotók meghagyták a tagállamok szabadságát, hogy a sajátosságaihoz (pl. földrajzi adottságok) igazítva eltérő módon hajtsák végre az irányelveket. Ennek a jelentősége az Egységes Európai Okmány alapján elfogadott közösségi jogszabályok átültetésekor nőtt meg, amikor elsősorban technikai jellegű intézkedéseket fogadtak el. Tovább bővült a differentiált Európa eszközrendszere az 1992. évi edinburghi Európai Tanács azon döntésével, hogy a tagállamok a közösségi szabályozásnál szigorúbb intézkedéseket is elfogadhatnak a környezetvédelem és a szociális politika terén.

Az Eberhard Grabitz által bevezetett „*Abgestüfte*” *integráció* fogalma a tagállamok mozgásterének következményére utal, amelyet egyes közösségi célkitűzések időbeli végrehajtása terén élveznek; egyesek gyorsabban, mások késleltetve hozzák meg azokat az intézkedéseket, amelyek a közösen meghatározott célok megvalósítását szolgálják.

Wallace és Wallace a közösségi jogszabályoknak a *szubsziditás* elvét és a helyi sajátosságokat figyelembe vevő tagállami átültetése nyomán kialakult különbségeket is a differenciálódás egyik okának tartja.

A Christopher Tugendat által első alkalommal használt *koncentrikus körök* fogalma alapján a politikák elkülönülnek egyrészt egy ún. mag-területre, amely azokat a politikákat foglalja magában, amelyben minden tagállam teljes mértékben alkalmazza a közösségi joganyagot (pl. Közös Agrárpolitika), másrészt a mag-politikák körül kialakuló körökre (ún. koncentrikus körökre), amelyekben az országok eltérő intenzitással vesznek részt (pl. Európai Gazdasági Térség)<sup>3</sup>.

A *mágneses mezők* fogalmát tulajdonképpen a koncentrikus körök egyik variációjaként írja le szerzőpáros. Az integráció ösztönzi az Unióval szomszédos országok gazdasági és politikai integrációját az EU-val, a központi maggal, amelynek ennek következtében megerősödik a vonzó (mágneses) ereje, mivel az Unión kívüli térségek is magukévá teszik az integrációs vívmányok egy részét.

A *gyűjtő-elosztó Európa* az Európai Unió meghatározó szerepét emeli ki az európai kontinens gazdaságában, amelyben a gyűjtő („hub”) szerepet a legfejlettebb uniós tagállamok gazdasága, elsősorban Németország játssza. A gyűjtő országok az európai gazdaságok legfontosabb gazdasági partnerei, és az elosztó („spoke”) sze-

2 Ralf Dahrendorf: *A Third Europe*. Jean Monnet Lecture, European University Institute. Florence, 1979. Idézi: H. Wallace és W. Wallace: i.m. 57. o.

3 Christopher Tugendat: *How to get Europe moving again*. *International Affairs*. 61:4, 1985. 421–429. Idézi: H. Wallace–W. Wallace: i.m. 62. o.

rebben az EU-n kívüli országok állnak. Az elmélet szerint a gazdasági integráció elsősorban a gyűjtő és az elosztó országok között mélyül; az Unió többi tagállama viszont ebből az integrációból nem profitál a gyűjtő országokhoz hasonló mértékben.

A *rugalmas Európa* fogalmát John Major brit miniszterelnök a Lamers-Schäuble jelentésben körvonalazott mag-Európa koncepciójával szemben használta első alkalommal,<sup>4</sup> amelyben felvázolta a politikai integráció alternatíváját, leszögezve, hogy minden politika területén meg kell húzni a határvonalat, amelyet nem lehet túllépnie az Uniónak. Ebben a beszédben jelent meg a kívülmaradás („opt-out”) intézménye iránti igény is, amelyet később az Egyesült Királyság a Gazdasági és Monetáris Unió és a közös szociális politika terén érvényesített is a Maastrichti Szerződés kidolgozásakor.

Az *együttműködni nem hajlandók kizárásának* elve a tagállamok közötti túlzott különbségek kialakulását kívánja elkerülni, főleg az egyes bővítések tekintetében. Ezen alapelv alkalmazásának tudható be, hogy a 2004-ben csatlakozott országok nem választhatták a kívülmaradást pl. az euróvezetethez való csatlakozásból, amelyet az Egyesült Királyság, Dánia és Írország még megtehetett.

Wallace és Wallace csoportosításának utolsó eleme a *mag-Európa* koncepciója. A fogalom elsőként a Lamers-Schäuble-jelentésben jelent meg; az elképzelés a német állami berendezkedés modelljét javasolta kiterjeszteni az Unióra<sup>5</sup>. Az elképzelés szerint a néhány ország alkotta ún. „kemény mag” külön intézményi háttér nélkül egyeztetni a fellépésüket azzal a céllal, hogy meghatározzák az EU kívánatos fejlődési irányát.

*Alexander Stubb* a rugalmas együttműködéseknek három elméleti és három gyakorlatban használt csoportját különbözteti meg<sup>6</sup>. Az elméleti kategóriába a többsebességű, a változó geometriájú és az „a la carte” integrációt sorolja. A nagyrészt az Amszterdami és a Nizzai Szerződésben található gyakorlati elemek három csoportját különbözteti meg: átmeneti rendelkezések, felhatalmazó rendelkezések, valamint eseti alapon megvalósuló és előre meghatározott rugalmasság<sup>7</sup>. Stubb a két csoportba sorolt fogalmakat összekapcsolja a következők szerint: míg az átmeneti rendelkezések alkalmazása teszi szerinte többsebességűvé az integrációt, addig a felhatalmazó rendelkezéssel elinduló együttműködések alakítják ki annak változó geometriájú formáját. A rugalmasság eseti alapon megvalósuló és előre meghatározott eszközeinek alkalmazása pedig „a la carte” Európát hoz létre.

Stubb meghatározása szerint a *többsebességű integráció* a rugalmas együttműködésnek az a változata, amelyben a közösségi célkitűzések elérése érdekében a tagállamok egy csoportja együttműködést indít el oly módon, hogy ahhoz a kívül ma-

4 John Major: Europe: a future that works. William and Mary Lecture, Leiden, September 1994. (London: FCO Department) Idézi: H. Wallace-W. Wallace: i.m. 65. o.

5 CDU-CSU Fraktion des Deutschen Bundestages: Überlegungen zur Europäischen Politik, 1994. szeptember 1.

6 A. Stubb: *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and beyond*. London: Palgrave, 2002. 153–174. o.

7 Stubb a következő fogalmakat használja: 1. transitional clauses 2. enabling clauses 3. case-by-case flexibility and pre-determined flexibility. Lásd: A. Stubb: i.m. 31. o.

radó tagállamok a későbbiekben csatlakozhassanak (vagyis a szerződések ezen rendelkezéseinek alkalmazása alól átmeneti mentességet kapnak)<sup>8</sup>. Az *átmeneti rendelkezések* alatt Stubb a csatlakozási szerződésekben található derogációkat érti. Ebben a két fogalmat párosító első csoportban az idő faktor játssza a legfontosabb szerepet. Példaként említhetők a Gazdasági és Monetáris Unió, illetve az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 15. cikke alapján a belső piacot érintő szabályozás alkalmazására vonatkozó ideiglenes jellegű eltérések. A többsebességes koncepció alapján megvalósuló együttműködésekhez bármelyik tagállam csatlakozhat, a résztvevő országok számának nincs küszöbértéke. A döntést egyhangúsággal hozzák meg kormányközi konferencia vagy csatlakozási tárgyalások keretében. Az így létrejött kooperációk a szerződésekben lefektetett célok megvalósítását szolgálják, és használhatják a közösségi költségvetés forrásait<sup>9</sup>.

A *változó geometria* a rugalmas integrációnak az a változata, amelyben a tagállamok politikáinként választanak, hogy mely területeken fűzik szorosabbra együttműködésüket a tagállamok egy csoportjával. Ellentétben a többsebességes integrációval, a koncepció szerint az integrációs struktúrán belül állandó vagy visszafordíthatatlan különbségek alakulhatnak ki a tagállamok között, amely létrehozhatja a mag-Európa-hoz tartozó államok csoportját és a lemaradó országok körét. A *felhatalmazó rendelkezéseken* keresztül olyan együttműködések jönnek létre, amelyekben a tagállamok egy csoportja az integráció továbbfejlesztése céljával a közösségi intézményrendszer keretei között vagy azon kívül alakít ki együttműködést. A változó geometria kialakulásában a tagállamok képessége és hajlandósága a két meghatározó tényező: vannak tagállamok, amelyek képesek és hajlandók részt venni egy együttműködési formában; vannak amelyek képtelenek, de nem hajlandók; amelyek hajlandók, de nem képesek; vagy legrosszabb esetben nem is hajlandók és nem is képesek.

Ebbe a fogalmi kategóriába tartozik többek között a Schengeni Egyezmény, az Eurocorps, illetve a megerősített együttműködés intézményén keresztül megvalósuló kooperációk. Az ilyen együttműködések nem a szerződésekben lefektetett célok elérését szolgálják, hanem új területekre kívánják kiterjeszteni az integrációt. A változó geometria nem intézményesített formájára található példa az alapítószerződésben még az amszterdami felülvizsgálat előtti időkből is: ilyen az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés 306. cikke, amely lehetővé teszi a Benelux országok számára, hogy meghatározott területeken a szerződéses kereteken kívül alakítsanak ki együttműködést. De az Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozási szerződéséhez csatolt 28. nyilatkozat is említhető, amely az északi dimenzió keretében megvalósított együttműködésekről szól.

Az „*a la carte*” koncepciója szerint a tagállamoknak csak néhány, minimális közös cél elérésére indokolt törekedni, az ezeken kívül eső politikák közül pedig tettségük szerint választhatnak, és dönthetnek az együttműködésben való részvételük-ről. Az eseti *alapon megvalósuló rugalmasság* intézménye lehetőséget ad a tagállam-

8 A. Stubb: *A Categorisation of Differentiated Integration*. Journal of Common Market Studies, 1996. 34. o.

9 A. Stubb: i.m. 45–46. o.

moknak, hogy a döntésektől távol maradjanak, és magukra nézve ne tartsák kötelezőnek az adott döntést, ugyanakkor elfogadják, hogy a döntés kötelezi az Uniót. Erre például az EUSZ 23. cikke alapján a közös kül- és biztonságpolitika területén alkalmazott konstruktív tartózkodás intézménye ad lehetőséget. Az *előre meghatározott rugalmasság* fogalma alatt Stubb a kivülmaradás lehetőségét érti („opt-out”), amely lehetővé teszi a tagállamoknak, hogy a specifikus politikákat érintő új szabályozást magukra nézve ne tartsák kötelezőnek. Az első ilyen példa az Egyesült Királyság kimaradása volt a Szociális Chartából, de említhető a Dánia számára a Maastrichti Szerződés elfogadásakor biztosított kivétel is a Schengeni Egyezmény egyes rendelkezéseinek alkalmazása alól, illetve az Egyesült Királyság és Írország kimaradása a bel- és igazságügyi együttműködést érintő egyes kérdésekből.<sup>10</sup> A koncepció alapján egyes tagállamok az „opt-out” megoldás keretében nem csatlakoznak valamely területen kialakított közösségi politika végrehajtásához. Az erről szóló egyhangúsággal elfogadott döntés általában kormányközi konferencián születik meg.

A fogalmi csoportosítások kapcsán feltétlenül meg kell említeni még Alkuin Köllikert is, aki egy rendkívül összetett és ennek megfelelően kissé nehezen is emészthető elméleti rendszert dolgozott ki a flexibilitás különböző formáinak magyarázatára. Kölliker szerint különbséget kell tenni az egyes rugalmas együttműködési formák között az általuk elérni kívánt cél természete szerint. Vannak ugyanis „centripetális” (vagyis összetartó) és „centrifugális” (vagyis taszító) hatású célok: olyanok tehát, amelyek magukhoz vonzzák és csatlakozásra bírják az együttműködés kezdetén kívül maradó országokat; illetve olyanok, amelyek még jobban eltávolítják őket az együttműködéstől.<sup>11</sup> Jellemzően két tényező határozza szerinte meg, hogy egy célnak centrifugális vagy centripetális hatása van-e: a) a kizárhatóság foka („*degree of excludability*”): mennyiben korlátozódik az együttműködés hatása a kooperációban részt vevőkre, vagyis milyen hatással van az együttműködés a bent levőkre és a kint levőkre; illetve b) a versengés a javakhoz való hozzáférésért („*rivalry of consumption*”): a résztvevők számának növekedése mennyiben csökkenti az együttműködés által elérhető javakat, vagyis milyen hatással van az együttműködés magukra a javakra.

Mindezen elvek alapján Kölliker hat típusát határozza meg a rugalmas együttműködések formáló, alakító javaknak:

- *Private goods* – magánjavak: azok, amelyekből csak a bent lévők részesülhetnek, és ahol a résztvevők száma csökkenti az elérhető javakat (pl. magánvadászterület, kohéziós politika);
- *Club goods* – klubjavak: amelyek fogyasztásából bizonyos szereplők kizárhatók, de ahol a résztvevők száma nem befolyásolja az elérhető javakat (pl. sportklubok, Gazdasági és Monetáris Unió);

10 Jegyzőkönyv az Európai Közösséget létrehozó szerződés 14. cikke egyes vonatkozásainak az Egyesült Királyságra és Írországra történő alkalmazásáról; Jegyzőkönyv az Egyesült Királyság és Írország helyzetéről; Jegyzőkönyv Dánia helyzetéről

11 A. Kölliker: *Bringing Together or Driving Apart the Union? Towards a Theory of Differentiated Integration*. West European Politics. Vol.24. No.4. October, 2001. 125–151 o.

- *Excludable network goods* – kizárható hálózati jószág: amelyekhez való hozzáféréstől szintén kizárhatók egyesek, de ahol a résztvevők száma növeli az elérhető javakat (pl. számítógépek operációs rendszere, schengeni információs rendszer);
- *Public goods* – közjószág: amelyek előnyeit nemcsak a bent lévők élvezik, és amit a résztvevők száma nem befolyásol (pl. közvilágítás, az európai kontinens stabilitása);
- *Non-excludable network goods* – nem kizárható hálózati javak: szintén előny a résztvevők számának növekedése, de ami nem ösztönöz a létrehozáshoz való hozzájárulásra (pl. kalózkodás, munkanyelvek az uniós intézményekben);
- *Common pool resources* – túlsúfolásra hajlamos javak: ahol a résztvevők száma csökkenti a javakat, amelyek előnyét nehéz egy belső körre korlátozni (pl. a tengeri halállomány, szociális politika).

		Kizárhatóság a fogyasztásból/a javakból	
		Igen	Nem
Versengés	<i>Pozitív</i>	Magánjavak (több szereplő rossz)	Túlsúfolásra hajlamos javak
	<i>Nincs</i>	Klubjavak	Közjavak
	<i>Negatív (több szereplő jó)</i>	Kizárható hálózati javak	Nem kizárható hálózati javak

(A cikk szerzője által készített táblázat)

A legfontosabb elméleti munkák rövid, inkább csak vázlatos ismertetésével arra kívántam rámutatni, hogy a rugalmas integrációs együttműködési formáknak nagyon komoly irodalmi anyaga gyűlt össze az elmúlt évtizedek külföldi kutatói munkája során. A hazai szakirodalom ez ideig csak felettébb érintőlegesen foglalkozott a témával, ezért talán nem is tudatosult kellő mértékben, hogy milyen óriási horderejű kérdésről van szó (amelynek jelentősége ráadásul az elkövetkező időkben várhatóan exponenciálisan fog növekedni).

Ez a fejezet ugyanakkor azt a célt is szolgálja, hogy bemutassa milyen sokszínű az integráció: mennyire eltérőek a tagállamok egyes politikákhoz fűződő érdekei, részvételi szándéka és lehetőségei. Az Unió hosszú távú egységét mindezek ellenére valamilyen formában biztosítani kell, különben működésképtelenné válik, és darabjaira hullik az egész. Ez természetesen nem jelentheti minden különbség aprólékos felszámolását, de legalább a fejlődés meghatározott keretek között tartását igen. (Persze ehhez az is szükséges lenne, hogy a tagállamok között egyetértés legyen az integráció által elérni kívánt célok tekintetében is...) A továbbiakban az erre a célra megalkotott megerősített együttműködés eszközéről lesz szó.

## 2. A megerősített együttműködés intézménye

A differenciált együttműködési formák nagy számban való megjelenése a Maastrichti Szerződéssel (gondolva itt a Gazdasági és Monetáris Unióra, a második pilléres kül-

és biztonságpolitika területén meglévő eltérési lehetőségekre, illetve a harmadik pilléres bel- és igazságügyi együttműködéshez tartozó Schengeni Megállapodásra) még a politikusok számára is egyértelművé tette, hogy meg kell teremteni az egységes együttműködés intézményi kereteit.

A tagállamok ezért az alapító szerződések 1997-es amszterdami felülvizsgálata során kidolgozták a szorosabb együttműködés (closer cooperation) intézményét. Az Amszterdami Szerződés ennek megfelelően egyrésztől megadja a fogalom általános meghatározását, másrésztől lefekteti alkalmazásának feltételeit. A szabályozás két területen engedte meg a tagállamok szorosabb integrációját: az első pilléres politikák vonatkozásában (EKSZ 11. cikkének megfelelően), illetve a büntetőügyekben való rendőrségi és igazságügyi együttműködésről szóló harmadik pillérben (EUSZ 43–45. cikkek előírásai szerint).<sup>12</sup> Alig léptek azonban életbe a hivatkozott cikkek, amikor a tagállamok újabb kormányközi konferencia keretében ismételt felülvizsgálták az alapító szerződések rendelkezéseit. Bár a fő célkitűzés ez alkalommal az Unió intézményrendszerének és döntéshozatali rendjének a keleti bővítésre való alkalmassá tétele volt, a nagy reform hevében a szorosabb együttműködés feltételrendszere is átalakításra került.<sup>13</sup> Ennek jelzéseként a 2001-ben elfogadott Nizzai Szerződés már megerősített együttműködésneként (enhanced cooperation) definiálja a fogalmat. Legfontosabb változtatása a harmadik pilléres együttműködés feltételeinek szigorítása, illetve alkalmazásának a második pillérre, vagyis a kül- és biztonságpolitikára való kiterjesztése volt.

A megerősített együttműködésre vonatkozó hatályos rendelkezéseket az EKSZ 11. cikke, az EU-Szerződés 27. a–e pontjai, 40. a–b, illetve 43–45. cikkei tartalmazzák. Az intézményre vonatkozó általános szabályokat az EUSZ 43–45. cikkei határozzák meg. Ez alapján a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamok bizonyos feltételek teljesülése esetén igénybe vehetik a közösségi intézményeket, eljárásokat és mechanizmusokat. Az EUSZ 43. cikke a megerősített együttműködés elindításának és működtetésének tíz általános feltételét határozza meg<sup>14</sup> (ezek mellett mindhárom pillér esetében előírnak az alapító szerződések az adott politikák területén megvalósítható együttműködésre vonatkozó sajátos szabályokat is).

A megerősített együttműködésnek 1. az Unió és a Közösség célkitűzéseinek előmozdítását, érdekeinek védelmét, illetve integrációjuk erősítését kell céloznia; 2. tiszteletben kell tartania az alapító szerződések, az Unió egységes intézményi keretét, valamint 3. a közösségi vívmányokat. 4. Nincs lehetőség megerősített együttműködést kezdeményezni a Közösség kizárólagos hatáskörébe tartozó területe-

12 Az Amszterdami Szerződés feltételeinek részletes elemzésére lásd Arató Krisztina: „Szorosabb együttműködés” az Európai Unióban. Acta Humana 14. évfolyam 2003. 1–2. szám. 36–53. o.

13 Arató szerint ennek az eredetileg napirenden nem levő kérdésnek a felülvizsgálatára a német külügyminiszter, Joschka Fischer berlini Humboldt Egyetemen tartott beszéde miatt került végül sor, ahol is a politikus az Unió jövőjét érintő elképzeléseinek felvázolása során az élcsapat és az „integráció húzó erejének” szerepéről beszélt (anélkül, hogy meghatározta volna, mely tagállamok tartoznak szerinte ide). Arató Krisztina: i.m. 45–46. o.

14 Bradley a tíz feltételt a megerősített együttműködés „tíz parancsolataként” határozza meg. K. Bradley: *Institutional Design of the Treaty of Nice* (2001). 38 C.M.L. Rev. 1095. 1114. o.

ken,<sup>15</sup> és az együttműködésnek az Unió, illetve a Közösség hatáskörének keretein belül kell maradnia. A megerősített együttműködés 5. nem befolyásolhatja hátrányosan sem a belső piac működését, sem a Közösség gazdasági és szociális kohézióját; illetve 6. nem jelenthet akadályt vagy megkülönböztetést a tagállamok közötti kereskedelemben, és nem torzíthatja a tagállamok közötti versenyt. 7. Az együttműködés elindításához legalább nyolc tagállam részvételére van szükség.<sup>16</sup> 8. A megerősített együttműködésnek tiszteletben kell tartania azoknak a tagállamoknak a hatásköreit, jogait és kötelezettségeit, amelyek nem vesznek részt a kooperációban. 9. Nem érintheti a schengeni vívmányok Európai Unió keretébe történő beillesztéséről szóló jegyzőkönyv rendelkezéseit; továbbá 10. nyitva kell állnia valamennyi tagország előtt mind az együttműködés létrehozásakor, mind a későbbi csatlakozás esetén.

További fontos követelményként írja elő az EUSZ, hogy a megerősített együttműködéshez csak végső esetben lehet folyamodni, akkor, ha a Tanács megállapítja, hogy az adott együttműködés célja ésszerű időn belül a Szerződések vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazásával nem érhető el. A megerősített együttműködést létrehozni kívánó országok igénybe vehetik az EU intézményeit, és amennyiben a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúsággal lehetővé teszi, a megerősített együttműködés által elérni kívánt célok megvalósítása finanszírozható a közösségi költségvetésből. A megerősített együttműködést érintő döntéshozatalban minden tagállam részt vehet, az elfogadott döntések és jogi aktusok (amelyek nem részei az uniós vívmányoknak) viszont csak a résztvevőket kötik.

A megerősített együttműködést a Tanácsnak engedélyeznie kell, de eltérő eljárást kell alkalmazni az első, a második és a harmadik pilléres területeken. A közösségi pillérben a kooperáció kezdeményező országoknak kérelem formájában jelezniük kell az együttműködés beindítására vonatkozó igényüket a Bizottságnál. A felhatalmazást a Tanács, a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, minősített többséggel adja meg. Ha a megerősített együttműködés olyan területre vonatkozik, amelyen az együttdöntési eljárást alkalmazzák, az Európai Parlament hozzájárulására is szükség van.<sup>17</sup>

15 Ezek azok a területek, ahol egyedül az Európai Közösség jogosult eljárni és döntést hozni. Kizárólagos közösségi hatáskörbe tartozik például a közös kereskedelempolitika vagy a közös agrárpolitika. A jelenleg hatályos alapító szerződéseknek egy jelentős hiányossága ugyanakkor, hogy nem tartalmazzák a kizárólagos és a megosztott hatáskörbe (vagyis ahol a Közösség és a tagállamok egyaránt eljárhatnak) tartozó politikák egyértelmű, taxatív listáját. Előrelépést hozhat ezen a téren a tervezett reformszerződés, amely tartalmazni fogja a kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó területek felsorolását. Ezek: a vámunió; a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása; a monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euró; a tengerek biológiai erőforrásainak megőrzése a közös halászati politika keretében; valamint közös kereskedelempolitika.

16 Az Amszterdami Szerződés a tagállamok többségének részvételéhez kötötte az együttműködés elindítását. A Nizzai Szerződés által elfogadott módosítás az együttműködés könnyítését szolgálta, mivel a korábbi többség helyett az ötödik bővítési hullám következményeként 27-re gyarapodott tagállamok sorából elegendővé vált nyolc megállapodása a megerősített együttműködés elindításához. Az Alkotmányszerződés már a tagállamok egyharmadának csatlakozásához kötötte volna a megerősített együttműködés engedélyezését, a tervezett reformszerződés pedig a Nizzai Szerződéshez hasonlóan szintén nyolc tagállam részvételét írja elő.

17 EKSZ 11. cikk

A kül- és biztonságpolitika területén csak közös álláspont és együttes fellépés esetén lehet kezdeményezni megerősített együttműködést, ami nem vonatkozhat katonai vagy védelmi vonatkozású ügyekre<sup>18</sup>. A második pillérben a felhatalmazást a Tanács az együttműködést elindítani szándékozó országok javaslatára adja meg<sup>19</sup>.

A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a felhatalmazásra irányuló kérelmet az érintett tagállamok a Bizottsághoz juttatják el, de amennyiben a Bizottság nem terjeszt javaslatot a Tanács elé, akkor az érintett tagállamok kérhetik a felhatalmazást a Tanácstól. A Tanács a felhatalmazást tehát a Bizottság vagy nyolc tagállam javaslatára, az Európai Parlamenttel történt konzultációt követően, minősített többséggel adja meg.<sup>20</sup>

A megerősített együttműködésre vonatkozó alapelveket a 2007 júliusában összeült kormányközi konferencia által tárgyalt reformszerződés tervezete ismét módosítaná, amely további könnyítést jelentene a megerősített együttműködés gyakorlati alkalmazhatósága tekintetében. A dokumentum egyfelől módosítaná a rugalmasság jelenlegi szabályait, másfelől új elemekkel bővítené eszközrendszerét. Ezek alapján a dokumentum a következő pontokon módosítaná a jelenleg hatályos rendelkezéseket.

A tervezett reformszerződés legalább kilenc tagállam részvételéhez kőné a megerősített együttműködés kezdeményezését. A megerősített együttműködésben részt vevő tagállamok egyhangúlag dönthetnek úgy, hogy az adott együttműködésükben áttérnek a többségi döntéshozatalra ott, ahol a tervezett reformszerződés egyhangú szavazást ír elő. A megerősített együttműködésben részt vevő tagállamok arról is dönthetnek egyhangúlag, hogy az adott együttműködésükben áttérnek a rendes törvényalkotási eljárásra (vagyis együttdöntési eljárásra) olyan esetekben, amelyekben a tervezett reformszerződés rendkívüli törvényalkotási eljárás (vagyis konzultációs eljárás) alkalmazását írja elő. Az átvezető záradéknak a fenti két típusa nem alkalmazható katonai vagy védelmi vonatkozású döntések esetén. Változna az engedélyezési és csatlakozási eljárások száma, valamint az Európai Parlament szerepe is. A pillérrendszer megszüntetésével ugyanis a jelenlegi, pillérenként eltérő eljárások helyett két különböző eljárást vezetne be a tervezett reformszerződés: egy általánosat, amelyben a Tanács minősített többséggel ad felhatalmazást az együttműködés beindítására; és egy, a közös kül- és biztonságpolitika területén alkalmazandó eljárást, ahol a Tanács hozzájárulásához az összes tagállam jóváhagyása szükséges. Nőne az Európai Parlament szerepe, mivel a Tanács a felhatalmazását csak annak egyetértése esetén adhatná meg. Szűkülne a megerősített együttműködés alól kivont területek köre, ugyanis lehetővé válna az együttműködés a védelempolitika, valamint a kül- és biztonságpolitika teljes területén is. A Bizottságnak és a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamoknak pedig gondoskodniuk kellene annak előmozdításáról, hogy az együttműködésben a lehető legtöbb tagállam részt vegyen.

A tervezett reformszerződés mindezeket túl bevezetett volna egy teljesen új rugalmas integrációs eszközt a büntetőügyi együttműködés területén: az ún. vészfékhá-

18 EUSZ 27b. cikk

19 EUSZ 27c. cikk

20 EUSZ 40a. cikk



radékot („emergency brake clause”). E szerint bármely tagállam kérheti, hogy egy adott kérdésben függesszék fel a döntéshozatalt, és a tervezetet terjesszék az Európai Tanács elé, ha úgy ítéli meg, hogy a javaslat érintené büntető igazságszolgáltatási rendszerének alapvető elveit. Ebben az esetben a felfüggesztést követő négy hónapon belül az Európai Tanács vagy visszaküldi a tervezetet a Tanácsnak, amely megszüntetheti az eljárás felfüggesztését; vagy új tervezet benyújtására kéri fel a Bizottságot, illetve a tagállamok azon csoportját, melyektől a kerettörvény-tervezet<sup>21</sup> származik. Amennyiben a négy hónapos időszak lejártával az Európai Tanács semmilyen lépést nem tett, vagy amennyiben a tervezet benyújtását követő tizenkét hónapon belül nem fogadtak el új javaslatot, és a tagállamok legalább egyharmada megerősített együttműködést kíván létrehozni az adott uniós tervezet alapján, a tagállamok automatikusan (a Tanács felhatalmazása nélkül) beindíthatják a megerősített együttműködést. Erről értesíteniük kell az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot.

Összegezve tehát, az elmúlt években könnyebbé vált a rugalmas integrációt szolgáló eszközrendszer alkalmazása. Jól látható, hogy a kezdetben szigorú és nehezen teljesíthető feltételek rugalmasabbá váltak abból a célból, hogy a tagállamok a szerződések keretei között törekedjenek együttműködést kialakítani egymással, és a nehezen teljesíthető feltételek ne ösztönözzék őket a szerződésen kívüli megoldások keresésére.

### 3. A Prümi Egyezmény: a rugalmas integráció legújabb állomása

A tagállamok elkötelezettsége az integráció megerősített együttműködésen keresztül elmélyítése iránt egyértelmű tehát. Legalábbis ami az elméletet illeti. A gyakorlatban azonban nem egészen ezt látjuk, hiszen eddig egyetlen szakpolitika területén sem került sor megerősített együttműködés megindítására vagy akár csak kezdeményezésére a tagok között. Sőt, egy tipikusan kiskörös együttműködési forma a harmadik pillér területén a legutóbb is, a Schengeni Egyezmény példájára, tagállamok közötti nemzetközi szerződéssel jött létre – mintha mit sem fejlődött volna az európai integráció az elmúlt húsz évben. A Prümi Egyezményről van szó.

Hét befolyásos uniós tagállam (Ausztria, Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Németország és Spanyolország) 2005. május 27-én, a németországi Prüm városában megállapodást kötött egymással a terrorizmus, a határokon átnyúló bűnözés, valamint az illegális migráció elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről.<sup>22</sup> A szerződést zárt ajtók mögött, belügyminisztériumi tisztségviselők tárgyalták le azzal az előzetesen deklarált céllal, hogy az így megszülető egyezményt az elfogadását követő legkevesebb három éven belül beemel-

<sup>21</sup> A kerettörvény a tervezett reformszerződés alapján az irányelv helyére lépő jogalkotási aktus lenne.

<sup>22</sup> Külön érdekességként említi Jacques Ziller, hogy az egyezmény elnevezését viselő város adott otthont 855-ben a Lothar fiai között Lotharingiát megosztó szerződésnek (I. Prümi Szerződés), amely ezért nem a legmegfelelőbb szimbolikus hely egy európai együttműködés mélyítését célul kitűző megállapodás megkötésének... J. Ziller: *Le traité de Prüm Une vraie-fausse coopération renforcée dans l'Espace de sécurité de liberté et de justice*. EUI Working Papers, No. 2006/32, 1. o.

jék az Unió joganyagába.<sup>23</sup> Érdekes ezért, hogy miért nem eleve az Unió keretei között született meg a megállapodás az összes tagállam részvételével, vagy ha erre nem volt hajlandóság minden ország részéről, miért nem folyamodtak a megerősített együttműködés eszközéhez.<sup>24</sup> Hogyan kerülhetett sor arra, hogy néhány tagállam önkényesen meghatározza a terrorizmus elleni küzdelemhez szükséges további lépések körét, majd nagylelkűen felajánlja a többiek csatlakozásának lehetőségét a már kész egyezményhez (amely ráadásul olyan tárgykört érint, melynek ignorálását felelős európai kormány nem engedheti meg magának)?<sup>25</sup>

A Prümi Egyezmény támogatói teljes természetességgel nyilatkoznak annak megszületéséről, mint egyfajta Schengen III megállapodásról, azt a megnyugtató érzést keltve a figyelmetlen szemlélődőben, hogy itt csupán egy egyszer már sikerrel alkalmazott módszer megismétléséről van szó. Hiszen 1985-ben is öt tagállam nemzetközi szerződésével jött létre a Schengeni Megállapodás, amit aztán idővel (az 1997-es Amszterdami Szerződéssel) beépítettek az uniós *acquis*-ba. Ezen a ponton azonban megfélekednek arról, hogy abban az időben még valóban nem voltak meg sem az intézményi, sem a politikai feltételei annak, hogy a tagállamok között teljes egyetértés szülessen egy ilyen súlyú bel- és igazságügyi kérdésben.<sup>26</sup> Emellett pedig az sem állítható, hogy minden probléma és nehézség nélkül került volna sor az akkor már rendkívül összetett és komplex schengeni szabályozás beültetésére az alapító-szerződések rendszerébe.<sup>27</sup> Éppen a negatív tapasztalatok vezették a tagállamokat

23 A Prümi Egyezmény ezt mindjárt az 1. cikkében felsorolt alapelvek között rögzíti: „(4) Legkésőbb három évvel az egyezmény hatálybalépését követően – a végrehajtás tapasztalatainak értékelése alapján, az Európai Bizottsággal folytatott konzultációt követően vagy az Európai Bizottság javaslata alapján, az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés rendelkezéseinek megfelelően – az egyezmény rendelkezéseinek az Európai Unió jogi keretébe történő beépítését célzó kezdeményezés benyújtására fog sor kerülni.”

24 Azóta Bulgária, Finnország, Olaszország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia és Svédország is jelezte, hogy csatlakozni kíván a Prümi Szerződéshez. Az együttműködésben részt venni kívánó országok ilyen nagy száma még kritikusabbá teszi az egyezmény kidolgozásának, elfogadásának és aláírásának módját.

25 Különösen élesen bírálták az angol parlament képviselői az egyezmény megszületésének körülményeit. Lord Avebury pl. az Európai Parlament nemzeti parlamenti képviselőkkel tartott, 2006. október 2–3-ai együttes ülésén erőteljesen kifogásolta a G6 és a prümi csoport uniós döntéshozatalt megkerülő eljárási technikáját: „What is peculiar about the G6 and the Prüm Group is that they seek to preempt EU decision-making process, by making arrangements of their own, and offering them to other Member States on a take-it-or-leave-it basis.” House of Lords (19/07/2006) *Behind Closed Doors: the meeting of the G6 Interior Ministers at Heiligendamm. Report with Evidence*. 40th Report of Session 2005–2006: 66; Idézi: Raphael Bossong: *The European Security Vanguard? Prüm, Heiligendamm and Flexible Integration Theory*, LSE Challenge Working Paper, January 2007, 28. o.

26 Akkor még nem volt Európai Unió és ennek megfelelően bel-és igazságügyi együttműködés a tagállamok között, mint ahogy a megerősített együttműködés intézménye sem állt még rendelkezésre. Lásd részletesebben: Elspeth Guild–Florian Geyer: *Getting Local: Schengen, Prüm and the dancing procession of Echternach, Three paces forward and two back for EU police and judicial cooperation in criminal matter.*, Journal of European Criminal Law, 3rd issue 2007 ([www.shop.ceps.be/download.php?item\\_id=1411](http://www.shop.ceps.be/download.php?item_id=1411))

27 A folyamat részleteiről lásd: E. Phillippart: *A new mechanism of enhanced co-operation for the enlarged European Union*. Notre Europe Research and European Issues No. 22, March 2003. 4. o.



arra, hogy megteremtsék a jövőbeni együttműködés kedvezőbb és hatékonyabb formájának, nevezetesen a megerősített együttműködésnek az intézményesített kereteit. Fontos ezért annak vizsgálata, hogy miért nem alkalmazták mégsem a szerződés aláírói a nevezett integrációs eszközt. Ezt megelőzően azonban szükséges röviden áttekinteni az egyezmény tényleges tartalmát.

A Prümi Konvenció fő célja a szerződő felek illetékes hatóságai közötti, határon átnyúló együttműködés erősítése, különösen az információcsere terén. Az egyezmény öt területet érint: DNS-profilok és ujjlenyomat-adatok nyilvántartása és cseréje; gépjármű-nyilvántartási adatok; nagyszabású eseményekkel kapcsolatos információcsere; terrorcselekmények megakadályozására irányuló intézkedések; illetve a határon átnyúló rendőrségi együttműködés más területei.

A 3. cikk a bűncselekményekben folytatott nyomozások során lehetővé teszi a szerződő feleknek egymás *DNS-elemzési állományaihoz való hozzáférést* egy e célra létrehozott informatikai rendszeren keresztül. A hozzáférés során a külföldi nemzeti hatóság megvizsgálhatja, hogy a többi szerződő ország DNS-állományában megtalálható-e az általa beazonosított minta. A kialakított automatizált összehasonlítás pozitív vagy negatív eredményről értesítik egymást, így amennyiben a keresett DNS-profilal megegyezőt talál a külföldi hatóság, arról értesíti az összehasonlítást kérő szervezet. Az egyezmény nem teszi lehetővé a folyamatos és minden adatra kiterjedő hozzáférést a külföldi hatóságok számára, hanem eseti alapon a DNS-profilok összehasonlításának lehetőségét teremti meg.

A 7. cikk szerint a nemzeti hatóságok sejtanyag gyűjtését kérhetik attól a külföldi hatóságtól, amelynek területén a gyanúsított tartózkodik, amennyiben valamely folyamatban lévő nyomozás során egy konkrét személy tekintetében nem áll rendelkezésükre DNS-profil.

A 8–11. cikkek alapján a nemzeti hatóságok egymás rendelkezésére bocsátják a bűncselekmények megelőzése és kivizsgálása céljából létrehozott *ujjlenyomat-azonosító rendszerük referenciaadatait*, melyek nem tartalmazhatnak olyan adatokat, amelyek alapján a személyek közvetlenül azonosíthatók lennének. A DNS-profilok összehasonlításához hasonlóan, az egyezmény az ujjlenyomat-adatok esetében is csupán a referenciaadatok átadására vonatkozik. Amennyiben a referenciaadatokkal kapcsolatos további személyes adat átadását kéri egy külföldi hatóság, arra már a nemzeti jog az irányadó.

A 12. cikk lehetővé teszi a nemzeti hatóságoknak az egymás *gépjármű-nyilvántartási adataihoz* való hozzáférést, mind a tulajdonosok vagy üzemeltetők, mind a gépjárművek tekintetében.

A 13–15. cikkek személyes adatok átadására vonatkoznak, amelyekre bűncselekmények megelőzése, vagy *határon átnyúló jelentőségű, nagyszabású események* (mint például sportesemények, vagy az Európai Tanács ülései) során a közrend és a biztonság fenntartása érdekében van szükség.

A 16. cikk a *terrorcselekmények megakadályozása érdekében történő információátadásra* vonatkozik. Ennek értelmében a szerződő felek meghatározott személyes adatokat (vezetéknév, keresztnév, születési hely és idő) adhatnak át egymásnak abban az esetben, ha fennáll a veszélye annak, hogy az adott személy a terrorizmus

elleni küzdelemről szóló, 2002/475/IB tanácsi kerethatározat 1–3. cikkében említett bűncselekményeket követ el.

A 17–19. cikkek alapján a szerződő felek maguk határoznak arról, hogy a nyilvántartásukban szereplő *repülőgépeiken alkalmaznak-e biztonsági tisztet* (air marshall). A felek engedélyezhetik a valamely másik szerződő fél által alkalmazott, járatokon szolgáló biztonsági tisztnek számára fegyver és lőszer felvitelét a többi szerződő ország repülőtereire érkező vagy onnan távozó repülőgépekre.

A 20–23. cikkek szerint az illegális migráció elleni küzdelem jegyében a szerződő országok *okmányügyi tanácsadókat* rendelnek ki az illegális migráció forrás- vagy tranzitországaiknak tekintett államaiba. A tanácsadók segítséget nyújtanak a szerződő országok külképviseletei részére a hamis útlevellel és vízumokkal kapcsolatos ügyekben, valamint a dokumentumokkal kapcsolatos visszaélések és az illegális migráció vonatkozásában.

A rendőrségi együttműködés egyéb lehetséges formáiról az egyezmény 24–27. cikkei rendelkeznek. A szerződő országok hatóságai *közös őrzőjáratokat és más műveleteket* hajthatnak végre a közrend és a biztonság fenntartása, valamint a bűncselekmények megelőzése érdekében. Az őrzőjáratokban részt vevő külföldi tisztviselőket minden állam önálló hatáskörrel ruházhatja fel. Ilyen önálló hatáskört ugyanakkor kizárólag főfelügyelet mellett, a fogadó ország tisztviselőinek jelenlétében lehet gyakorolni, és a külföldi tisztviselőknek követniük kell a fogadó állam hatóságai által adott utasításokat.

A szerződő felek tisztviselői sürgős esetben *előzetes engedély nélkül is átléphetnek* egymás határmenti területére abból a célból, hogy a fogadó ország nemzeti jogának megfelelően segítséget nyújtsanak a veszélybe került lakosságnak. A külföldi tisztviselők kizárólag addig tevékenykedhetnek a fogadó országban, amíg megteszik a szükséges védelmi intézkedéseket, és nem alkalmazhatnak kényszerítő intézkedéseket a lakossággal szemben, amit továbbra is csak a nemzeti hatóságok tehetnek meg.

A 28. cikk szerint a közös őrzőjáratokban részt vevő külföldi tisztviselők viselhetik saját egyenruhájukat, és maguknál tarthatják a számukra a nemzeti hatóságuk által engedélyezett fegyvereket. Ezeket a fegyvereket azonban kizárólag saját vagy mások jogos védelmére lehet használni.

Az egyezmény nyolc cikke foglalkozik *adatvédelemmel* (33–41. cikkek). A 34. cikk kimondja, hogy az adatokat kizárólag az egyezményen alapuló cél érdekében lehet feldolgozni, bármilyen más célból történő használatnál a nemzeti hatóságok külön engedélyt kell kérni. A hatóságoknak ügyelniük kell arra, hogy az átadott adatok pontosak és aktuálisak legyenek.

A 42–52. cikkek tartalmazzák a végrehajtási és záró rendelkezéseket. A 43. cikk létrehozza a Miniszteri Bizottságot, amely meghozza az egyezmény végrehajtására és alkalmazására vonatkozó döntéseket. A döntéshozatal egyhangúsággal történik. A bizottság mellett felállít egy munkacsoportot, amely javaslatot tehet az egyezmény kiegészítésére, illetve módosítására. A szerződő országok viselik az egyezmény végrehajtásából fakadó költségeket. Az 51. cikk rendelkezik az egyezményhez történő későbbi csatlakozásról, amely szerint bármely tagállam kérheti csatlakozását az egyezményhez.

Az egyezmény tartalmi újításai tekintetében különösen két olyan elemet indokolt kiemelni, amely az Európai Unión belüli rendőrségi együttműködés jövője szempontjából előremutató lehet. A gépjárműadatokhoz való hozzáférés komoly lépés a határokon átvívelő rendőrségi együttműködés erősítésében, mivel fontos és értékes információkhoz juttatja a külföldi hatóságokat. A közös őrzésközpontok ugyancsak fontos előrelépés a rendőrségi együttműködésben. A közös őrzésközpontok az EU-ban jelenleg csak határmenti együttműködési megállapodások alapján, és csak határmenti területeken lehetséges, ami nem teszi lehetővé a szervezett bűnözés, az illegális migráció és terrorizmus elleni hatékony küzdelmet.

#### **4. Miért nem megerősített együttműködés keretében fogadták el a Prümi Egyezményt?**

A megerősített együttműködés megindításának feltételei, valamint a Prümi Egyezmény tartalmi rendelkezéseinek ismertetése után már lehetséges annak vizsgálata, hogy lett volna-e akadálya a nevezett rugalmas integrációs eszköz alkalmazásának, illetve, hogy miben jelentett volna mást, ha ehhez folyamodnak a kezdeményező országok nemzetközi szerződés megkötése helyett.

Ami az első kérdést, vagyis a feltételeket illeti, az EUSZ 43. cikkének kitételei közül a következők bírnak relevanciával annak megválaszolásához: az együttműködés

- a) az Unió és a Közösség célkitűzéseinek előmozdítását kell célozza;
- b) az Unió és a Közösség hatáskörén belül kell maradjon, és nem érintheti a kizárólagos közösségi hatáskörbe tartozó területeket;
- c) legalább nyolc tagállamból kell álljon;
- d) tiszteletben kell tartsa azoknak a tagállamoknak a hatásköreit, jogait és kötelezettségeit, amelyek az együttműködésben nem vesznek részt;
- e) nem érintheti a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről szóló jegyzőkönyv rendelkezéseit.

Az első feltétel nem okoz gondot, hiszen az egyezmény alapvető célkitűzései megtalálhatók az alapító szerződésekben, az EUSZ 29. és az EKSZ 66. cikkében.<sup>28</sup> Harmadik pilléres együttműködésről lévén szó, nem érint kizárólagos közösségi politi-

<sup>28</sup> EUSZ 29. cikk: „Az Európai Közösség hatásköreinek sérelme nélkül, az Unió célja, hogy a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területein a tagállamok közös fellépésének kidolgozásával, valamint a rasszizmus és idegengyűlölet megelőzésével és az ezek elleni küzdelemmel biztosítsa a polgárok magas szintű biztonságát egy olyan térségben, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapul. Az Unió ezt a célkitűzést a szervezett vagy egyéb bűnözés, így különösen a terrorizmus, az emberkereskedelem és a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, a tiltott kábítószer-kereskedelem és a tiltott fegyverkereskedelem, a korrupció és a csalás megelőzésével és az ezek elleni küzdelemmel valósítja meg...”

EKSZ 66. cikk: „A Tanács a 67. cikkben megállapított eljárásnak megfelelően intézkedéseket tesz a tagállamok közigazgatásának megfelelő szervezeti egységei, valamint ezen egységek és a Bizottság között az e cím által szabályozott területeken történő együttműködés biztosítására.”

kákat, és nem is lépi át az Unió hatáskörének kereteit. Az egyezményt azonban csak hét tagállam írta alá, ami egyértelműen nem felel meg az EUSZ által a megerősített együttműködés megindításához szükségesként előírt részvételi kritériumnak. Tekintettel azonban arra, hogy a szerződés aláírása után milyen gyorsan és milyen nagy számban jelezték a tagállamok részvételi szándékukat az együttműködésben,<sup>29</sup> nehezen hihető, hogy tényleges nehézségbe ütközött volna még egy ország aláírásának megszerzése. (Jacques Ziller kifejezetten úgy vélekedik, hogy azért csak hét ország írta alá a Prümi Egyezményt, hogy a szerződésben részt vevő országok száma ne érje el a megerősített együttműködéshez szükséges minimális szintet, így ne is merülhessen fel a kérdés, hogy miért nem annak keretében fogadták el a megállapodást.<sup>30</sup>) Az egyezmény nem tartalmaz továbbá olyan rendelkezést, amellyel megsérténé az abban részt nem vevő országok hatásköreit, jogait és kötelezettségeit.

Problémát igazából csak az utolsóként említett feltétel jelent, vagyis a schengeni vívmányoknak az Európai Unió keretébe történő beillesztéséről szóló jegyzőkönyv rendelkezéseinek érintetlenül hagyása. A Prümi Egyezmény 20–23. cikkei ugyanis olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek lényegüket tekintve a Schengen-aquis körébe esnek. Márpedig a tagállamok nem kezdeményezhetnek megerősített együttműködést egy olyan területen, amely önmagában is egyfajta megerősített együttműködésnek minősül, és különösen nem a schengeni rendelkezések érintésével. Ugyanakkor, ha elfogadjuk, hogy az egyezmény célja a schengeni aquis alapján eddig létrejött együttműködési formák továbbvitele, akkor végeredményben összeegyeztethetőnek tekinthető ezzel az aquis-val.<sup>31</sup>

Ami azonban a másik kérdést illeti, nevezetesen, hogy milyen további kötelezettséget jelentett volna a tagállamok számára, ha kormányköziség helyett végigjárják a megerősített együttműködéshez vezető utat, itt már jelentős eltérések mutatkoznak. Megerősített együttműködéshez csak végső esetben lehet folyamodni: vagyis a Tanácsnak meg kellett volna állapítania, hogy az adott együttműködés célja ésszerű időn belül az alapító szerződések vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazásával nem érhető el. A megerősített együttműködésnek nyitva kell állnia valamennyi tagország előtt mind az együttműködés létrehozásakor, mind a későbbi csatlakozás esetén: vagyis a Prümi Szerződés aláírását megelőzően meg kellett volna keresni valamennyi tagállamot, és lehetővé tenni részvételüket a megállapodás tartalmának kidolgozásában.

Az egyezmény létrehozásának leginkább kifogásolható körülménye, hogy megkerülték az uniós intézményrendszert és az uniós jogi kereteket, aminek következtében sem az Európai Bizottság, sem a harmadik pillér területén egyre hangsúlyosabb szerephez jutó Európai Parlament nem vett részt a megállapodás kidolgozá-

29 Finnország már ratifikálta az egyezményt; Magyarország, Portugália, Olaszország, Szlovénia, Szlovákia, Románia, Bulgária és Svédország csatlakozási szándéknyilatkozatot tett. Magyarországon várhatóan 2007 decemberében lép hatályba a Prümi Szerződés.

30 J. Ziller: i.m. 3. o.

31 Thierry Balzacq: *From a Prüm of 7 to a Prüm of 8 +: What are the implications?* Briefing paper, Directorate-General Internal Policies, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs, IP/C/LIBE/FWC/2005-22

sában. Ezért több szerző is arra a következtetésre jut, hogy a Prümi Egyezmény összességében gyengíti az Unió hatékonyságát a bel- és igazságügyi területen, illetve aláássza az EU harmadik pilléres politikáinak átláthatóságát és koherenciáját. Kialakít egy nemkívánatos hierarchiát az Unióban, hiszen ha néhány tagállam olyan új struktúrákat hozhat létre, amelyek a későbbiekben minden tagállamra vonatkozni fognak, ez egyeseket előbbre helyez a többieknél. A döntési központ megsokszorozása ráadásul az Unió hitelességének megkérdőjelezéséhez vezethet.<sup>32</sup> Hasonló véleményen van az európai adatvédelmi biztos is: egy 2006-ban közzétett állásfoglalásában hangsúlyozza, nem helyesli az „egyezményhez vezető folyamatot, amely az Európai Unió intézményi keretrendszerén kívül esik és következképp a Bizottság érdemi bevonása nélkül zajlott. Továbbá ez azt jelenti, hogy sem az Európai Parlament által gyakorolt demokratikus ellenőrzés, sem pedig a Bíróság által gyakorolt igazságügyi ellenőrzés nem érvényesül, amelynek eredményeképp kevesebb garancia van arra, hogy valamennyi (köz)érdek egyenlő hangsúlyt kap. Ebbe beletartozik a személyes adatok védelmének szempontja is. Más szóval, az Európai Unió intézményeinek nincs alkalmuk arra, hogy értékeljék – a rendszer létrehozása előtt –, a választott koncepció milyen hatással van a személyes adatok védelmére.”<sup>33</sup>

Az elfogadás körülményein túl a tartalmi kérdéseket illetően is számos aggály merült fel a megállapodással kapcsolatban. Egyrésztől a Hágai Program egyik célkitűzésének megfelelően 2005-ben tanácsi kerethatározat-javaslat született a hozzáférhetőség elve<sup>34</sup> alapján történő információcseréről,<sup>35</sup> ezért a Prümi Egyezmény magában hordozza a vonatkozó szabályozás megkettőzésének veszélyét.<sup>36</sup> Másodsorban az egyezmény az európai adatvédelmi biztos véleménye szerint az érintett számúra egyértelműen tolokodóbb jellegű, mint a tanácsi kerethatározat-javaslat, mivel az szükségszerűen új adatbázisok létrehozásához vezet, ami önmagában véve kockázatot jelent a személyes adatok védelmére nézve.

Mindezek alapján tehát az látható, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés 43–45. cikkeiben a megerősített együttműködés alkalmazása feltételeként előírt

32 Thierry Balzacq–Didier Bigo–Sergio Carrera–Elspeth Guild: Security and the Two-Level Game: *The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats*. CEPS Working Document, No. 234/January 2006

33 Az Európai Adatvédelmi Biztos véleménye a hozzáférhetőség elve alapján történő információcseréről szóló tanácsi kerethatározati javaslatról (COM (2005) 490 végleges) 2006/C 116/04.

34 A hozzáférhetőség elvét a szabadság, biztonság és jog térségét 2010-ig megvalósítani hivatott, 2000-ben elfogadott Hágai Program vezette be. Az elv kimondja, hogy a bűnözés elleni küzdelemhez szükséges információk akadálymentesen kell átlépjenek az EU belső határait. A hivatkozott tanácsi kerethatározat célja ezen alapelv átültetése jogilag kötelező formában.

35 COM (2005) 490 végleges

36 Az európai adatvédelmi biztos szerint az egyezmény más megközelítést képvisel a hozzáférhetőség elvének megvalósítása szempontjából, mint a tanácsi kerethatározati javaslat. Míg ez utóbbi általános megközelítést alkalmaz (hiszen az egyes információtípusok cseréjéhez nem rendel különös szabályokat, hanem egyformán alkalmazandó minden információtípusra nézve), addig a Prümi Egyezmény fokozatos (ún. „adatmezőnkénti”) megközelítést tartalmaz. Ez utóbbi ugyanis kötelezően előírja az adott egyedi jellegének figyelembevételét, és külön rendelkezéseket alkalmaz a DNS-elemzési állományok, az üjlenyomatok és a jármű-nyilvántartási adatok vonatkozásában.

követelmények túl nagy terhet jelentenek a tagállamok számára, amikor eljön egy együttműködési forma kialakításának ideje. Az Európai Bizottságnak, a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a fáradságos, sok időt és energiát igénylő bevonása helyett (valamint a politikai nyomásgyakorlás lehetőségéről való lemondás nélkül), továbbra is inkább a nemzetközi szerződés eszközához nyúlnak a továbblépni kívánó országok.<sup>37</sup> A módszer hatékonysága nem kérdéses, demokratikussága és a többi tagállammal, valamint az Unió egészével szembeni lojalitása már annál inkább.

A Prümi Egyezmény uniós jogba való beemelése egyébként megkezdődött: az elnökség 2007. március 14-én tizenöt ország kezdeményezésére javaslatot nyújtott be egy tanácsi határozat elfogadására,<sup>38</sup> amely csak néhány változtatást tartalmaz a Prümi Egyezmény eredeti szövegéhez képest.<sup>39</sup>

## 5. Záró gondolatok

A jövőben számos meghatározó vagy kényes kérdés különböző informális egyeztetések eredményeként szülehet meg, vagyis a legbefolyásosabb és az adott kérdésben leghatározottabb állásponton levő tagállamok diktálhatják a feltételeket a többi „kevésbé szerencsésnek”. Jelenleg is több ilyen informális csoport létezik. Említendő például a hat legnagyobb tagállam (Egyesült Királyság, Franciaország, Lengyelország, Németország, Olaszország, Spanyolország) bel- és igazságügy-minisztereit tömörítő ún. G6 csoport, amely Franciaország kezdeményezésére jött létre, és 2003 márciusa óta<sup>40</sup> rendszeresen egyeztet a harmadik pillér alá eső kérdésekben. Szintén ehhez a területhez kapcsolódik az osztrák kezdeményezésre 2001-ben létrejött Salzburg-csoport, amely Ausztria, Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia belügyminisztereiből áll,<sup>41</sup> és amelynek fő célkitűzése az új tagok schengeni csatlakozásának előkészítése, illetve az illegális bevándorlás elleni összehangolt fellépés erősítése. Hiába jelenti azonban ez a tagállamoknak egy viszonylag nagy csoportját, a G6-okhoz képesti csekély politikai súlyuk miatt az együttműkö-

37 Bruno de Witte hosszasan értekezik a tagállamok közötti nemzetközi szerződésekről szóló tanulmányában arról a jelenségről, mely szerint az Unió alkotmányos alapelveiből származó eljárési és jogi kötelezettségek könnyen indítják a tagállamokat a klasszikus nemzetközi jogi alapokon történő csoportosulásra, megkerülve a nehezebb uniós utat. Bruno de Witte: 'Old flexibility': International Agreements Between Member States of the EU. In: Constitutional Change in the EU. G. de Búrca and J. Scott eds, Hart, 2000. 31–58. o.

38 A dokumentum intézményközi száma: 7273/07 LIMITE.

39 Néhány kérdésben azonban eltérően rendelkezik, mint a Prümi Szerződés, ami egy újabb igen érdekes helyzetet hoz létre: azok a tagállamok, amelyek részesei az egyezménynek, másképp kell viselkedjenek egymás irányába nemzetközi kötelezettségeik alapján, és megint másképp a többi EU-tag irányába uniós kötelezettségeik alapján. Kérdés, hogy a gyakorlatban ezt hogyan fogják kivitelezni a tagállamok.

40 Létrejöttekor a csoport természetesen csak öt tagállamot foglalt magában. Az akkor még G5-nek nevezett csoport 2006-ban bővült ki Lengyelországgal.

41 Azóta csatlakozott az együttműködéshez Bulgária, Horvátország és Románia is.

dés jelentéktelen hatással van az EU egészére nézve, sőt érdekérvényesítő képességük is meglehetősen korlátozott.<sup>42</sup>

A kül- és biztonságpolitika területén az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország („the big three”) igyekszik egyfajta vezető szerepet kiharcolni magának. Ennek a triumvirátusnak a megítélése ugyanakkor már nem olyan egységes. Az egyik oldalról sokan és sokat támadták az ilyen fajta törekvéseket, egészen addig, hogy 2001 novemberében diplomáciai skandalumhoz vezetett Tony Blair elhatározása, miszerint Jacques Chirac és Gerhard Schröder társaságában fogja megtárgyalni a „tizenötök” afganisztáni helyzettel kapcsolatos álláspontját, illetve a szeptember 11-ét követő uniós külpolitika általános irányait. (Végül Verhofstadt, Berlusconi, Solana, Aznar és Wim Kok is kikényszerítette részvételét a tanácskozáson.)<sup>43</sup> A másik oldalról viszont vannak, akik úgy vélekednek, hogy a második pillér egy egészen különleges terület, amit nem lehet a többi uniós politikával azonos módon megítélni. Szerintük ezekben a kérdésekben igenis szükséges a triumvirátus erőteljes fellépése ahhoz, hogy az Unió külpolitikája megteljen valódi tartalommal, és tényleges hatással tudjon lenni a világpolitika alakulására.<sup>44</sup>

Bátran kijelenthető tehát, hogy bár formálisan még nem jött létre a legbefolyásosabb tagállamok olyan mag-Európája, ami egyértelműen kézbe vette volna az Unió vezetését, de több szakpolitika területén már érzékelhető egyes tagállamok többiekhez képesti „nagyobb egyenlősége”. Kezd is elterjedni az uniós szakzsargonban az ún. lopakodó széttöredezés (creeping fragmentation) fogalma, ami jól érzékelteti ennek a veszélyes folyamatnak az erejét és kiszámíthatatlanságát.

Ami a megerősített együttműködés jövőjét illeti, az legvalószínűbben a harmadik pillér, vagyis a büntetőjogi együttműködés egyes területein fog leghamarabb létrejönni (már csak azért is, mert egyre élesebb az ellentét a kérdésben még szorosabb együttműködést szorgalmazók – lásd Franciaország – és a minél teljesebb szuverenitáskért harcolók – lásd az Egyesült Királyság – között), illetve előbb-utóbb esetleg az adópolitika, a szociális politika vagy a környezetvédelem területén. Ahhoz azonban, hogy ezekben a kérdésekben az együttműködést a tagállamok egy csoport-

42 Az új tagállamok például számos alkalommal próbálták az együttműködésen keresztül elérni a schengeni övezethez történő csatlakozásuk folyamatának felgyorsítását, de eredményt egyáltalán nem sikerült elérniük. Lásd bővebben: Raphael Bossong: i.m. 27. o. Ugyanakkor, bár mind a G6, mind a Salzburg-csoport az Unió keretein kívüli informális együttműködés, indítatásuk pedig, hogy haladást érjenek el bizonyos uniós politikák területén, lényeges különbség mutatkozik a létrehozatalukat meghatározó szervezőelv tekintetében. Míg ugyanis a Salzburg-csoport szomszédos tagállamokat tömörít egy olyan területen történő együttműködés céljából, mely a határok felszámolására és a határon átnyúló bűnözés, illegális migráció elleni küzdelemre irányul (vagyis technikai szükségszerűség határozza meg a résztvevők körét), addig a G6-ok a legnagyobb tagállamokból áll (vagyis az egyetlen cél a politikai befolyás és nyomásgyakorlás elérése azáltal, hogy előre megállapodnak az EU harmadik pilléres együttműködésének jövőbeli irányjaiban).

43 R. Bossong: i.m. 7–8. o.

44 Lásd például: A. Missiroli: *Flexibility and Enhanced Cooperation in European Security Matters: Assets or Liabilities?* Institute for Security Studies WEU 1999; vagy I. Pernice - D. Thym: *A New Institutional Balance for European Foreign Policy?* European Foreign Affairs Review 2002, 369–400. Idézi: R. Bossong: i.m. 8. o.

ja a jövőben ne az uniós kereteken kívül, nemzetközi szerződés megkötésével hozza létre, több dolog is szükséges.

Először is fontos lenne, hogy ha egy megállapodást a Prümi Egyezményhez hasonló módon hoznak tető alá, akkor az ellen minden második sorba szorult tagállam nagyon határozottan és élesen fellépjen. Ha ugyanis elfogadják, ami velük történik, azzal tulajdonképpen arra mondanak igent, hogy uniós tagságuk mindössze egy állandó alkalmazkodási kényszert jelentsen. Mire eljutnak egy adott integrációs fejlettségi szintre, már készülhetnek is egy kis létszámú csoport igényei szerint meghatározott következő lépcsőfok megmászására – anélkül azonban, hogy bármi beleszólásuk lehetne a lépcsőforduló kanyarodási irányának meghatározásába.

Másodszor pedig szükséges lenne, hogy a megrekedt alkotmányozási folyamatra még 2007-ben megtalálják a soros elnökségek a gyógyírt. Egy erős Európához nélkülözhetetlen az annak jogi alapjait hatékonyan, pontosan és a polgárok széles rétegei által támogatottan meghatározó alapidokumentum. Ha az Unió tagállamai egy ilyen horderejű kérdésben sem lesznek képesek együttműködni és eredményt elérni, akkor Európa hosszú távon történő széttöredezésének és így ereje elvesztésének semmi nem állhatja útját.

---

VIGH LÁSZLÓ

## Az Európai Központi Bank szervezeti rendjének átalakulása és a függetlenség viszonya

*Az Európai Központi Bank (EKB) már kilenc éve működik. A Bank feladatait széleskörűen biztosított függetlenségben látja el. A függetlenség elméleti koncepciója azonban az elmúlt években a gyakorlatban kezd megváltozni. Az EKB irányításában egyre nyíltabban jelentkeznek azok az erők, melyek az egyenlőség elve helyett a nagyobb tagállamok érdekeit kívánják szem előtt tartani. Az EKB függetlenségének megtartását a jövőben nehezíti a tagállamok gazdasági kohéziójának megszűnése és a korábban kialakított függetlenség nemzeti célú megkérdőjelezése. Mindezen elképzelhető tendenciák miatt az Európai Központi Banknak fel kell készülnie arra, hogy függetlenségét támadások érik. Éppen ezért a legfontosabb teendője, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) jövődő tagjaival megértesse a függetlenség hasznosságát.*

Az 1940–50-es években megkérdőjelezhetetlen ténynek számított, hogy a központi bank az adott állam pénzügyminisztériumának egyik „osztályaként” működik. Ekkoriban feladatuk nagyon szerteágazó volt, foglalkoztak az általános gazdasági növekedéssel, a munkanélküliség kezelésével, a kormányzat kiadásainak finanszírozásával, sőt sok esetben még fejlesztési bankként is működtek, amellett hogy ellátták az árstabilitásra való törekvés feladatát. Utóbbi azonban csak egy volt azok közül a feladatok közül, amelyekre a jegybank koncentrált.

Ebből a szituációból adódóan senki nem tulajdonított nagy jelentőséget annak, hogy van-e bármilyen függetlensége a központi bankoknak. Ugyanakkor már ebben az időben is működtek – kúrióként – olyan nemzeti bankok, melyek rendelkeztek a függetlenség bizonyos fokával. Azokban az államokban, melyek világgazdasági szerepe meghatározó maradt vagy meghatározóvá vált (Egyesült Királyság, Japán, Amerikai Egyesült Államok, Németország) vagy egy konzervatív kincstári politika, vagy egy de facto független jegybank volt képes fenntartani az árstabilitást.

Ebben az időben csak a Bundesbank számított olyan egyedi intézménynek, amely nemcsak a gyakorlatban, de törvényi szabályozással is rendelkezett függetlenséggel.

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. Ebből adódóan a rájuk vonatkozó szabályokat mint etalont kellett figyelembe venni a GMU-elgondolás kialakítóinak. Ez a Delors-bizottság munkája során is olyan sarokpont volt, ahonnan több tagállam kormányzója nem volt hajlandó elmozdulni. Tulajdonképpen a politikai feleknek kellett álláspontjukat feladniuk<sup>1</sup>, és elfogadniuk az autonóm koncepció mindenkifeleltetését. A független

1 Emlékezetes Francias Mitterand hosszan tartó ellenállása Karl-Otto Pöhl álláspontjával szemben.

központi banki koncepció ugyanakkor a Gazdasági és Monetáris Unióval foglalkozó kormányközi konferencia idejére már a szakmai vélemények döntő többsége szerint is az egyetlen jó megoldásnak tűnt a globalizálttá vált világgazdaságban. A politikáról leválasztott központi bank azt ígérte, hogy el tud távolodni a rövid távú igényektől, és képes lesz arra, hogy nagyon hosszú ideig árstabilitást biztosítson. Márpedig ennek megléte inkább előnyösnek tűnt az akkori politikai elit számára, mint az, hogy továbbra is fennmaradjon Európa töredezett gazdasága, amely egyre kisebb mértékben tud megfelelni a világgazdaság kihívásainak. Ezáltal saját politikai hatalmuk biztosítása valószínűbb, mint ha más módszert választanának.

Az Európai Központi Banknak és a Központi Bankok Európai Rendszerének (KBER) függetlensége a Gazdasági és Monetáris Unió egyik axiómája. A fogalom tartalma ma sem teljesen tisztázott, hiába vitatkoztak róla annak idején a Kormányzók Bizottságában, majd rövidebb idővel utána a kormányközi konferencia keretében.

Hogy mit jelent a függetlenség valójában, azt az EKB és a KBER működése során leginkább a politikai testületektől érkező hatások és azok korlátai alapján lehet meghatározni. Az alapító szerződés tartalmaz jó néhány konkrét tiltást, de ezek olyan, természetesen kizártnak tekinthető területekről szólnak, hogy nem segítenek hozzá a függetlenség valódi értelmezéséhez. Ráadásul, mivel sok esetben viszonylagosan értelmezhető, az évek múlásával másképp is interpretálhatók. Akár szigorúbb hagyományos autonómia is kialakulhat, de ahogy az élet mutatja, valamiféle átértelmezés sem lehetetlen.

Az Európai Központi Bank szervezeti rendszerében a tagállamok a fő funkciót nem az Igazgatóság tagjainak kezébe adták, hanem a Kormányzótanács által hozott döntések meghatározó szerepét erősítették. Tették ezt leginkább azért, mert az EKB több független állam jegybankjának feladatait vette át, és itt a nemzeti érdekek megtartását ma is elsődlegesnek értékeli az államok irányítói. Éppen ezért tagállami szempontból az EKB nem föderatív jellegű együttműködés, hanem a résztvevő államok közös érdekének megtestesítésére hivatott szervként kell, hogy működjön. A központi bank létrejötte óta eltelt időben nyilvánvalóvá vált, hogy ez a közösen képviselt, de tagállami érdekeket tükröző rendszer nem teljesen tud megvalósulni abban a szupranacionális jellegű szervezeti rendben és szavazási módszerben, amelyet az 1990-es évek elején – valószínűleg az akkor felerősödő európai eszme érzése alapján – elterveztek. A tagállamoknak tulajdonképpen „kapóra jön” a közép-európai államok viszonylag gyors csatlakozása a GMU-hoz, hiszen erre hivatkozva olyan módszerrel alakítható át az EKB legfontosabb egysége, mely lehetővé teszi a nagyobb gazdaságú tagállamok érdekérvényesítő képességének növekedését, egybekötve azzal, hogy az egyébként kevésbé világos gazdasági (monetáris) célokat megfogalmazó új tagállamok érdekeit a lehető legteljesebben a háttérbe lehet szorítani. Erre azért is szükség van, mert a gyakorlatban kialakított arányok átrendeződnének a Kormányzótanácson belül a növekvő létszám hatására. Az Igazgatóságban ugyanis „hagyományosan” meg kell jelennie a GMU négy legnagyobb tagállamát képviselőnek. Azaz mindig volt (van) egy német, (rövid időt leszámítva<sup>2</sup>) egy francia, egy olasz és egy spanyol tag.

2 Ez sem következtethetett volna be, ha Jean-Claude Trichet nem keveredett volna hazájában ügyészségi vizsgálatba.

A Központi Bankok Európai Rendszere létrejöttkor kialakított feltételek is erősítik a fenti célrendszert. Néhány elvárás – ami a közösségi jogon keresztül általánossá vált a tagállamok korábbi nemzeti bankjaira vonatkozóan – olyan példákon alapult, melyek a Bundesbankot jellemezték. Ezek a függetlenségre, az összeférhetlenségre és más tényezőkre meghatározott előírások az elmúlt években beváltak a hozzájuk fűzött reményeket. Mindez abból is látszik, hogy a KBER tagjainak a központtal, vagyis az EKB-val való viszonya nem igényel átalakítást, mivel az EU-Szerződésben lefektetett „rugalmas feltételrendszer” lehetővé teszi, hogy az Európai Központi Bank ne „érezhesse” azt, hogy minden monetáris tevékenység rajta múlik. Sokkal inkább minden pillanatban lebegjen szeme előtt, hogy a többi KBER-résztvevő nélkül nem tudja feladatait teljesíteni. Jól mutatja ezt a „hagyományos” föderális bankok és az EKB decentralizáltsága közötti különbség, valamint az, hogy a tagállamok nemzeti bankjaiban valójában radikálisnak tekinthető személyzeti átalakulás nem ment végbe. Még ott sem (például Franciaországban vagy Németországban), ahol egyébként a létszámcsökkenés nagyarányú volt.

#### A föderális központi bankrendszerek decentralizáltsága

	A föderális központi bankrendszert alkalmazó államok esetében a központban dolgozók aránya a bankrendszer összes (regionális tagállamit is beleértve) alkalmazottjához viszonyítva, %
Federal Reserve System	6,8
Deutsche Bundesbank	16
EKB	1,5

*Forrás: Sylvester C. W. Eijffinger: Working Paper 64. The federal design of a central bank in Monetary Union: The case of the European System of Central Banks, p. 10.*

Erősíti a decentralizált helyzetet, hogy a KBER-tagbankok belső szerkezete továbbra is teljesen eltérő maradt. Valószínűleg ez a GMU-tagállamok számának növekedésével tovább fokozódik.

Mindez azt bizonyítja, hogy az intézményrendszer, bár nagymértékben a függetlenség jegyében született, lehetőséget ad arra, hogy szükség esetén a nemzeti érdekek (még ha több állam közös érdekéről is van szó) érvényre jussanak. De olyan körülmények között, hogy a függetlenség politikai értelmében fennmaradjon, a befolyás pedig inkább szakmai alapon, gazdasági oldalról következzen be. Vagyis bármennyire is föderális intézményként működik az Európai Központi Bank, valójában egy funkcionalista érdekérvényesítő szerv.

A függetlenség és a számadási kötelezettség cikkei azt szolgálják a Szerződésben, hogy egyensúlyban tartsák a politikai hatóságoktól való távolságot, úgy, hogy egyben biztosítsák a konzultációk és jelentések egészségességét. Utóbbi lehetővé teszi az EKB-nak, hogy megjelenítse „ügyeit”, és fel lehessen kérni, számoljon be, miképp látja el hivatását.

A függetlenség olyan jellemző, amit akár a demokrácia szükségességével ellentétesen is szemlélhetünk. Mindazonáltal, „tisztelettel” kell kezelni a Közösség elsődle-

ges jogában a monetáris hatóság függetlenségét, ami azt biztosította, hogy Európa a legjobb kiindulópontonról kezdhesen bele az egységes valuta menedzselésébe és az árstabilitás folyamatos fenntartásába. Egy másfajta intézményi felállás nemcsak politikailag lenne elfogadhatatlan, de az nem szolgálhatna arra, hogy biztos alapon meggyőzze a pénzügyi piacokat és a közvéleményt az új és növekvő szerepű pénz biztonosságáról.

Ezeket a megfontolásokat figyelembe véve, nincs szükség az EKB demokratikus legitimitására vonatkozó cikkek módosítására<sup>3</sup>. Mégis, a függetlenség politikailag korlátozott. Egyrészt úgy, hogy a legtöbb esetben a nemzeti központi bankok vezetőit – nagyon hosszú ideig tartó terminus helyett, amit a jogszabályok nem írnak elő<sup>4</sup> – politikusok választják. Majd az így összeálló testület feladata, hogy a Kormányzótanács ülésén legalább egyszerű többséggel döntsön az Igazgatóság tagjairól. Mindezt olyan körülmények között, hogy a vita és a szavazás alatt két európai politikai testület képviselői is jelen vannak. Másrészt a korlátozás az Európai Parlament elszámoltatási lehetőségén keresztül valósul meg, ugyanúgy, ahogy a nemzeti kormányokkal fenntartott informális és hivatalos<sup>5</sup> kapcsolatokon keresztül.

A jelenlegi szabályokat még viszonylag hosszú ideig alkalmazni kell, és csak valódi tapasztalatok nyomán kerülhet sor pótlólagos finomításukra.

Bármilyen módosítás az EKB függetlenségében – eltekintve attól, hogy minden tagállam egyetértése szükséges az EU-Szerződés N cikke alapján – olyan javaslatokon és tapasztalatok értékelésén kell nyugodjon, amit Európa monetáris hatósága készít és nyújt be. Ez akár a Közösség aktuális érdekeivel szemben is állhat, ha ezzel az egységes valuta biztonságát és egészséges fejlődését hosszú távon elősegíti.

A leendő módosításokkor a monetáris unió demokratikus legitimitását kiemelten kell kezelni. Ez nem közvetlenül a központi bank működési területére vonatkozik, hanem a közvetett befolyás lehetőségére. Az Európai Parlament jelenleg korlátozottan érintett az EKB-ra vonatkozó másodlagos jogszabályok elfogadásában, ami nem megfelelő a demokrácia nézőpontjából.

Tény, az alapvető függetlenség megfogalmazása az EU-Szerződés 107. cikkében és a KBER Alapokmány 7. cikkében „kívánnivalókat” hagy maga után. Széles körű tiltás áll fenn azért, hogy a monetáris hatóság ne engedhessen bármely kormányzati vagy bármilyen piaci, társadalmi szereplő lobbierdeknek. Világos, hogy ez egy túlzóan szoros szabályozás. Az Európai Parlamentnek, az Európai Bizottságnak és

3 L. Gormley és J. de Haan azon a véleményen vannak, hogy demokratikus legitimitás és közgazdasági magyarázatok alapján is a Szerződésbe kellene illeszteni, hogy az Európai Parlament hatálytalaníthassa az EKB által létrehozott jogszabályokat. (p. 109–112.)

4 A valóságos hivatali idő az előírt minimális időszakkal ellentétben, hosszabb lehet öt évnél.

5 Eltekintve a nemzeti szinten megvalósuló konzultációktól, amelyek mindig a Szerződés 107. cikkének szigorú határvonalán belül maradnak, a tagállamok nemzeti államigazgatási szervei és a monetáris hatóság között a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság megfelelő csatornát biztosít a kapcsolatok kialakítására (amit a Szerződés 109.C. (2) cikke alapján hoztak létre). Bár a korábbi Monetáris Bizottság tagjait „személyes minőségükben nevezték ki”, és a Közösség érdekében teljesen függetlenül hajtották végre feladataikat, ahogy a Monetáris Tanács Alapokmányának 5. cikke ezt lefekteti (Tanácsi határozat 1958. március 18. és módosításai, Compendium 1994, p. 18.), a gyakorlat az volt, hogy az adott képviselő a saját tagállamának (vagy kormányának) véleményét hangoztatta.



az ECOFIN-nek szabadabban kellene bemutatnia nézeteit az intézkedések megfelelő irányáról, vagyis szükségszerűen befolyásolnia kell(ene) az EKB döntéshozását. Hasonlóan ehhez, a nemzeti hatóságoknak szabadon kell fenntartaniuk és folytatniuk a nemzeti bankjaikkal való konzultációkat, hogy a kölcsönös bizalom és a nyitott viták atmoszférája megmaradjon (vagy ott, ahol ennek nem volt hagyománya – például az ezredforduló után csatlakozott, új tagállamok egy részében – kialakuljon).

Bonyolultnak tűnik annak kiderítése, hogy pontosan hol kezdődik a konzultációk és a viták határa, és hol csap át a Szerződés 107. cikke szerint érzékelhető befolyásolásba.

A gazdaságpolitikán belül meghatározó szereplő a monetáris hatóság. Az európai integráción belül a legfontosabb feladata az árstabilitás fenntartása. Ennek ellátása nem egyszerű, hiszen az alapító szerződés szerint az EU intézményeinek kötelessége az általános gazdaságpolitika támogatása is. A legnagyobb kihívás, hogy utóbbi nem egységes „állami” jellegű cselekvés, hanem széttöredezett – bár magas szinten koordinált –, eltérő belső célokat megvalósító mechanizmusok összessége. Az Európai Központi Bank számára a jelenlegi jogi helyzet alapján – mivel a tagállamoknak nincs kötelezettsége egységes gazdaságpolitika kialakítására – nagyobb a függetlenségből adódó szabadság a monetáris politikai lépések véghezvitelében. Ez az igazodási kényszermentesség azonban csak jogilag előny. A gyakorlatban inkább bonyolultabb a helyzet, mint ha egy célrendszert kellene támogatni, mivel a tagállamokban végrehajtott intézkedések hatása eltérő lehet. Az ilyen hatások koordinálása viszont nehézségbe ütközik. A konstelláción csak az európai integráció további mélyítése tudna változtatni, aminek a realitása minimális. Ezért az EKB-nak arra kell „berendezkednie”, hogy hosszú távon kezelni tudja az ilyen helyzeteket, és képes legyen arra, hogy az eltérő célú nemzeti gazdaságpolitikák mellett egységes, az integráció egészére nézve pozitív hatású politikát valósítson meg. Ehhez továbbra is jelentősen növekvő számú, jól képzett szakértő gárdára van szükség. A folyamat jól nyomon követhető, mivel nagyfokú a munkaerő-mobilitás a nemzeti bankok és az EKB között. A központ érezhetően „elszívja” a legtehetségesebb jegybankárokat a nemzeti bankoktól.

Az Európai Központi Bank és a KBER kezébe adott feladatok mutatják: a szupranacionális intézmény feljogosított arra, hogy autonómiáját felhasználva képes legyen a megfelelő monetáris politika véghezvitelére. A tagállamok képviselői ezen a területen az elképzelhető legmagasabb függetlenséget biztosították az intézménynek. Sőt a KBER Alapokmányának viszonylag gyors és egyszerű módosítási lehetősége az újabb eszközök rendelkezésre bocsátását is lehetővé teszi a beavatkozási szabadság növelése érdekében. Azaz egy dinamikus rendszert hoztak létre az alapfeladat végrehajtására. Az árstabilitás fenntartása kapcsán befolyásoló körülményként jelentkező valutapiaci tevékenységbe való beleszólás magas foka erősíti ezt az autonómiát.

Kiemelkedően nagy szerepet kapott az EKB a működési területéhez tartozó bármiféle jogszabály megalkotása kapcsán mind a közösségi, mind a tagállami jogalkotásban. Ezen a területen egyértelmű az Európai Központi Bank „felsőbbrendűsége”

még a tagállami parlamentek felett is, azaz akármilyen nemzeti törvényt is megvétozhat. Ezzel a megoldással az EKB saját függetlenségét a jövőben is könnyen megtudja védeni – jogilag – a tagállami befolyástól.

A lehetségeshez képest korlátozottabb vizsont az autonómia a hivatalos tartalékok kezelése ügyében. A (sokak által csekélynek tekintett) alaptőke értékének megfelelő összeg felett az EKB ugyan maga rendelkezhet, de a többi tartalék felhasználása már nehezkesebb. Ráadásul a tartalékok hivatalosan a tagállamok tulajdonában maradtak. A globalizáció mai fokán, a pénzpiaci szereplők számának emelkedése és az általuk mozgatott tőke gyors növekedése mellett ez a megoldás távolról sem tökéletes. Szükség lenne egy „Európa-tulajdonban” levő tartalék képzésére, és arra, hogy az EKB valóban szabadon rendelkezzen ezek fölött.

Az elmúlt évek a statisztikai funkciók korlátozásának létjogosultságát sem bizonyították. A gyakorlatban nem következett be konfliktus sem az Eurostat, sem pedig a tagállami statisztikai intézmények és a központi bank között. Ennek oka minden bizonnyal nem az, hogy az EKB nagyon erősen ügyelt volna arra, hogy a számára létrehozott korlátokon ne lépjen át, sokkal inkább az, hogy az Európai Központi Banknak csak a saját tevékenységét érintő területeken van szüksége információkra. Úgy tűnik, hogy ebben a tartományban a függetlenség szerződéses korlátozása felesleges tagállami félelmeken alapult, ezért feloldása lehetséges.

Az Európai Központi Bank számára kijelölt feladatkörből érezhető, hogy a létrehozókban félelmek maradtak abban a vonatkozásban, ha túl sok feladatot bíznak a monetáris hatóságra, az esetlegesen visszaél lehetőségeivel, vagy számukra – az általános gazdaságpolitika végrehajtásában – olyan intézkedési korlátokat hoz létre, amelyek adott körülmények között negatívan befolyásolják céljaikat.

Az európai monetáris hatóságot úgy alakították úgy, hogy abban meghatározók legyenek a tagállamok nemzeti bankjainak vezető tisztségviselői. A legfőbb döntések meghozatalára a Kormányzótanácsot hatalmazták fel, melynek tagjait az eredeti GMU-koncepció létrehozásakor a tagállamok egyenlőségét jelképezve és hangsúlyozva jelölték ki. A Gazdasági és Monetáris Unió 2007-es bővítését követően azonban már olyan nagy többségbe kerülnének a kisebb méretű államok (gazdaságok) kormányzói a GMU-ban, hogy saját, nemzetinek tekinthető (hiszen tagállami jogszabályok alapján nevezik őket ki) elvárásait képviselve a náluknál sokkal jelentősebb szerepű tagok érdekeivel ellentétes (vagy legalábbis azokkal nem teljesen egyező) célokat valósíthatnának meg. Éppen ezért ennek a legfőbb döntéseket alkotó testületnek a belső szerkezetét úgy változtatták meg az EU-tagországok (a mechanizmust még a „keleti bővítés” előtt legalizálva), hogy a jövőben mindig a nagyobb gazdasági hátteret képviselő államok érdekei kerüljenek előtérbe. Sőt a számítási rendszer súlyarányait azt célozzák, hogy olyan mutatók legyenek meghatározók, amelyek egyértelműen az újabb tagállamokat sújtják. Így az új rendszerben Luxembourg nagyobb szavazási gyakorisággal képviselteti magát a Tanácsban, mint majd Lengyelország. Világosan látszik ebből, hogy a függetlenség, bár jogilag garantált és „körülbástyázott”, a gyakorlatban egyre kevésbé meglévő kategória. A Kormányzótanács inkább az „egyenlőbbek”, a (nagy)nemzetek érdekeinek felerősítésére alkalmas szervvé válik. Annak ellenére persze, hogy továbbra sem képeznek többséget a na-



gyobb tagállamok, sőt, az igazgatósági tagok jóvoltából akár (elméletileg) kisebbségi csoportot is alkothatnak.

Az Igazgatóság kapcsán viszont a fenti trendnek máris „hagyományossá válását” látjuk. Az Igazgatóság mindig hat főből áll, és mindegyik tag részese a Kormányzótanácsnak, a minősített többséget igénylő kérdéseket kivéve ugyanolyan joggal vesznek részt a döntéshozatalban, mint a tagállamok nemzeti bankjainak kormányzói (elnökei). Az elmúlt nyolc évben azt láttuk, hogy bár erre konkrét szabály nincs (és elképzelhetetlen is lenne), a hat tagból négy mindig a GMU négy legnagyobb tagállamából (a továbbiakban: G4) került ki. Éppen ezért, bár az Igazgatóság politikai függetlenségét senki nem vonja kétségbe, de gazdaságpolitikai tevékenységükben inkább a G4 céljait támogatják.

A politikától való függetlenség különösen problematikus az Általános Tanács kapcsán. Ebben a testületben minden, az Európai Unió területén működő jegybank vezetője részt vesz. Vagyis azokból az államokból is érkeznek szavazati joggal rendelkező személyek, amelyek nem szándékoznak, vagy nem voltak képesek bevezetni az egységes valutát. Több ilyen tagállamban a jegybankelnökhöz kötődő függetlenség sokkal kevésbé szigorúan értelmezik. Annak érdekében, hogy az ilyen helyzetek ne következzenek be (vagy szűnjenek meg), szabályoz úgy a közösségi jog, hogy a derogációval rendelkező KBER-tagoknak is meg kell felelniük a függetlenségi előírásoknak.

Az időzítés kérdésében ráadásul inkonzekvens az alapító szerződés. Nem derül ki ugyanis belőle, hogy a derogációval rendelkező tagállamok esetében mikor válnak kötelezővé a Szerződés 105. cikk (1) bekezdésben foglaltaknak (illetve hozzá kapcsolódóan a KBER Alapokmány 2. cikkének) való megfelelés. A helyzet leginkább Svédország esetében volt kiélezett. Nem lehetett meghatározni, hogy ez a kötelezettség már 1998. június 1-jén fennállt, vagy csak akkor fog bekövetkezni, ha Svédországban is az euró lesz a nemzeti valuta. (Az e kérdésre adott válasz alapján világos, hogy a 2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozott államok esetében az EU-csatlakozás dátuma volt ilyen szempontból is a határidő.)

A jogértelmezés kiindulása az, hogy bár a Szerződés 105. cikke nem vonatkozik a derogációval rendelkezőkre, a KBER Alapokmány 2. cikke viszont igen. Az EKB álláspontja pedig ezzel kapcsolatban határozottan az, hogy 1998. június 1-jétől az EU-tagállamok mindegyikében az árstabilitás az elsődleges cél a jegybankok számára. Vagyis ettől a naptól ennek kell megfelelnie a Sveriges Riksbanknak, illetve a 2004-ben az EU-hoz csatlakozott tíz államnak adott év május 1-jétől. (Hasonló a helyzet a 2007. január 1-jén az EU-ba lépett tagállamoknál.)

Ezt a fajta álláspontot erősíti az is, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés kötelezi az *opt out*-tal nem rendelkező tagállamokat arra, hogy teremtsék meg a makrogazdasági konvergenciát (a feltételek közül az egyik az árstabilitás), melyet az EKB és az Európai Bizottság legalább két évente megvizsgál. Márpedig ez hozzájárul a tagállami nemzeti bankok függetlenségéhez, hiszen az csak akkor valósulhat meg, ha az árstabilitás mint elsődleges cél minden más gazdaságpolitikai törekvés fölött áll.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a Gazdasági és Monetáris Unióban szorosan együttműködő államok számát viszonylag alacsonyra tervezték a GMU-t

mindeneknél fontosabbnak tartó állami vezetők, mindenekelőtt a németek és a franciák. A konvergenciakritériumok által létrehozott feltételrendszerrel azt remélték, hogy csak az integráció magjába tartozó államoknak kell monetáris politikájukat egységesen, a hozzá kapcsolódó valutapolitikát pedig közösen gyakorolniuk. A függetlenség kialakítása tehát lényegében a maghoz tartozó államok koncepcióinak csatáját jelentette. Egyértelmű volt, hogy a Németországban a második világháború után létrejött monetáris hatósági rendszerben meglévő autonómia nagymértékben szerepet játszott abban, hogy a német gazdaság a kontinens vezetőjévé vált. Ezért a tagállami szinten működő függetlenséget kellett európai szintre átültetni. A Németországban alkalmazottnak megfelelően nem általános, hanem többszintű függetlenséget kellett teremteni az Európai Központi Bank számára.

Abból adódóan azonban, hogy az EKB mégsem egy államhoz tartozó intézmény, a kialakított függetlenséget a lehető legszigorúbban csak arra korlátozva „szabadott” létrehozni, hogy az indokoltnak vélt feladatokat a központi bank ellássa. Így az EKB csakis az elsődleges célra koncentrálni kapott szabad kezdet. Sőt az ilyen intézkedésekkel kapcsolatban is elszámolási kötelezettsége van. Ennek a keretei azonban nem teljesen világosak, leginkább abból adódóan, hogy a tagállamok ilyen irányú tradíciói is jelentősen eltértek egymástól. S míg a függetlenség kapcsán kialakult egy szakmai általános álláspont, a számonkérés kérdésében sokkal szofisztikáltabb vélemények körvonalazódtak és vannak ma is szakmai körökben. Ezen a területen ráadásul olyan fajta egyensúlyra kell törekedni, hogy az EKB hatékonyságban és működési körülményeiben felvegye a versenyt a FED-del, vagy a Bank of Japan-nal. Vagyis nemzeti banknak lehessen tekinteni. Az ellenőrzésre pedig a legitimitás magas fokával rendelkező Európai Parlamentnek lenne lehetősége. Csak-hogy az európai integrációban ez az intézmény továbbra is a hatalomért küzdők közé tartozik. Minden bizonnyal ez eredményezte azt, hogy institutionálisan egy bonyolult mechanizmus alakult ki az EKB döntési folyamatainak figyelemmel kísérésére. Széles „arsenált” bevetve, az integráció gazdasági ügyekben illetékes minden szerve valamilyen formában felügyeletet kapott az Európai Központi Bank működése felett.

Az elmúlt évek gyakorlata viszont arra világított rá, hogy az így létrehozott lehetőségek ellenére a központi bank elszámoltatására „soft” módon kerül sor, a jelentéskészítési mechanizmuson keresztül. Az EKB ennek a megoldásnak az erősítésére példamutatóan és önként vállaltan részletesebb és gyakoribb nyilvánosságra hozattal honorálja a politika lehetőségeivel való „nem élés” módszerét.

Ennek a folyamatnak a hátterében az húzódnak meg, hogy az integrációs szervezeteken belül az EKB által vezényelt politikát támogatók „elnyomják” az ellenzők hangjait. Tehát a politika szintjén van egy konszenzus az autonómia tiszteletben tartására vonatkozóan, de a tekintetben még kételyek vannak, hogy a befolyásolás és a függetlenség kérdésében megfelelő egyensúly alakul(t)-e ki.

A központi bankoknak számtalan feladatuk van, kezdve a monetáris politika kialakításával és felügyeletével egészen a pénzügyi intézmények ellenőrzéséig. Az Európai Unió esetében ezek a feladatok részben leegyszerűsítettek, hiszen nem egy nemzetállami jegybankként működik az EKB, másrészt különlegesen összetettek, mi-



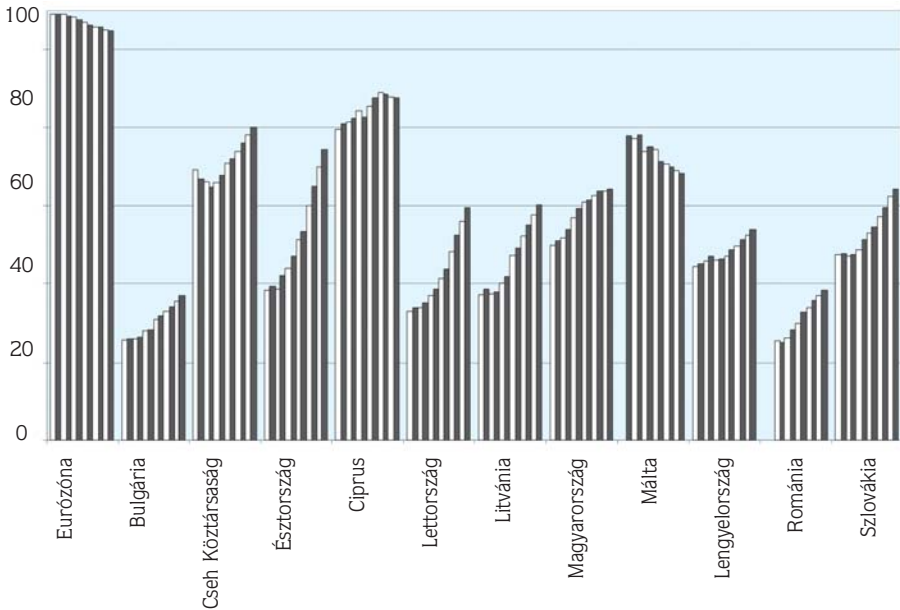
vel több független gazdaságpolitikán belül kell egységes monetáris politikát végrehajtania. Természetesen így is sok lehetősége van az Európai Központi Banknak összetett feladata ellátására, egy olyan környezetben, ahol a tagállami gazdaságpolitikák akár ellentétes irányokba is haladhatnak. A kihívás azért jelentős, mert valójában az uniós gazdaságpolitikában egyetlen elem egységes, és az a monetáris politika, amit éppen az Európai Központi Banknak, minden tagállami hatástól függetlenül, Európa érdekében kell megvalósítania.

A Gazdasági és Monetáris Unió létrejöttékor az EKB számára a tagállami politikák összehangolása – mai szemmel – egyszerűnek számított, két ok miatt is. Egyrészt történelmi adottság, hogy az alapító tizenegy tagállam kormányzata hajlandónak mutatkozott az Európai Központi Bank intézkedéseit nemzeti érdeküknek megfelelőnek tekinteni, így azok végrehajtását kritika nélkül támogatni. Másrészt az alapító tagállamok gazdasági konvergenciája nemcsak „maastrichti” szinten valósult meg, de a reálkonvergencia mértéke is viszonylag egységesnek volt tekinthető. A GMU 2001-es bővítésekor ebben a kérdésben nem következett be változás, hiszen Görögország gazdasági mutatói nem tértek el jelentős mértékben Portugáliától.

Az 1999 óta eltelt idő alatt mindkét kiindulás megváltozott. A monetáris unió megléte ellenére a tagállamok gazdasági irányítását ellátó kormányok belső problémáikkal küzdenek (például munkanélküliség, stagnálás), ezért sok esetben, ahelyett, hogy strukturális átalakításokat hajtanának végre, egyszerűbb számukra az EKB-t hibáztatni a kialakult helyzetért. A választási horizontot figyelembe véve, különösen a lakosság meggyőzése szempontjából megfelelő módszer az EKB kritizálása, a felelősség EU-ra „kenése”. Azaz nagyon rövid idő alatt elmúlt az a „pátosz”, amivel az Európai Központi Bankra mint meghatározó szereplőre tekintettek a politikusok. Ez a jellemző csak nagyon hosszú idő után jöhet újra létre (ha egyáltalán valaha bekövetkezik), ezért az EKB jövőbeli működtetésében ennek a tulajdonságnak nem adhatunk nagy szerepet.

A másik alapjellemző (a résztvevő tagállamok gazdaságának hasonlósága) viszont jelentős és az EKB számára meghatározó mértékű átalakuláson megy keresztül rövid távon. 2007-ben Szlovéniával bővült a GMU. Ennek az államnak a gazdasági szintje közel áll a kevésbé fejlett „régii” GMU-tagokéhoz. (Málta és Ciprus ebből a szempontból Szlovéniára hasonlító 2008-as belépő.) Viszont már 2006 folyamán felmerült Litvánia csatlakozása, ráadásul Észtországgal egyetemben, valószínűleg gyorsan követi őket Lettország is. Márpedig a balti államok 2010-re várt részvétele a monetáris unióban egy új helyzet kialakulása felé vezető út nyitánya. Világos, hogy ezen államok esetében a reálkonvergencia középtávon sem fog megvalósulni. Az 1. ábra mutatja, hogyan változott, és a tendenciák alapján hogyan változik a derogációval rendelkező tagállamok egy főre jutó GDP-je.

Nyilvánvaló, hogy a felzárkózási folyamatban levő államok esetében a monetáris politika célrendszere más kellene, hogy legyen, mint egy fejlett, lassú növekedéssel „biztosan haladó” állam számára. Az EKB szempontjából természetesen világos, hogy a cél az inflációmentes gazdaság fenntartása, ami viszont a kelet-európai államok esetében nem egyértelműen az elsődleges kérdés. Bármennyire köz-



Forrás: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad)

#### A Gazdasági és Monetáris Unió és a derogációval rendelkező tagállamok egy főre jutó GDP-jének változása az EU-átlaghoz viszonyítva, 1997–2008

gazdasági realitás, hogy csak felkészülten érdemes részt venni a GMU-ban, a (bel)politikai akarat ezt háttérbe szorítja. Így az Európai Központi Bank vezetősége előtt két lehetőség nyílik meg az elkövetkező években: vagy „sodródik az árral” és néha egy-egy intézkedéssel „besegít” a kelet-közép-európai GMU-tagoknak, ezzel lecsillapítva a régió igényeit, ugyanakkor akár hátrányos hatásokat is gerjeszt az EU magállamaiban – melyeket aztán csak (akár fájdalmas) intézkedéssorozattal tud helyrehozni; vagy határozottan fenntartja mai monetáris politikai elveit, ezzel fékezve a felzárkózási lehetőségeket, de az új GMU-tagok számára világossá téve, hogy a Gazdasági és Monetáris Unióban való részvételhez „fel kell nőni”. Csak a fejlettségben előrehaladott államok számára nyílik lehetőség mindazon előnyök kihasználására, amelyeket a GMU nyújt. (Tulajdonképpen erre a korai csatlakozásra világít rá Portugália egyre nehezebb helyzete.) Hozzá kell tenni azt is, hogy a kontinensen – a potenciális EU-tagokat is figyelembe véve – több a felzárkózó állam, mint a fejlett, azaz „darabszámra” többségbe kerülnek azok az államok, melyek a nyomásgyakorlás legkülönbözőbb módszereit fogják kifejteni azért, hogy a monetáris politika számukra megfelelően alakuljon. Ez a lehetőség azt is magában hordozza, hogy az alapító tagállamok által kialakított függetlenség koncepcióját megkérdőjelezhetik.

Mindezen elképzelhető tendenciák miatt az Európai Központi Banknak fel kell készülnie arra, hogy függetlenségét támadások érhetik. Egyrészt arra kell straté-

giát kialakítania, hogy a jelenlegi GMU-tagállamok ne vonják kétségbe autonómiáját és a kialakuló gyakorlat megkérdőjelezhetetlennek számítson. Másrészt a leendő GMU-tagokban kell tudatosítania a létrehozott függetlenség előnyeit és azt, hogy működésének befolyásolására nincs lehetőség.

### **Források**

Eijffinger, Sylvester C. W.: Working Paper 64. The federal design of a central bank in Monetary Union: The case of the European System of Central Banks, Österreichische Nationalbank, Wien 2002

Gormley, Laurence és Jakob de Haan: The democratic deficit of the European Central Bank, ELR 1996

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

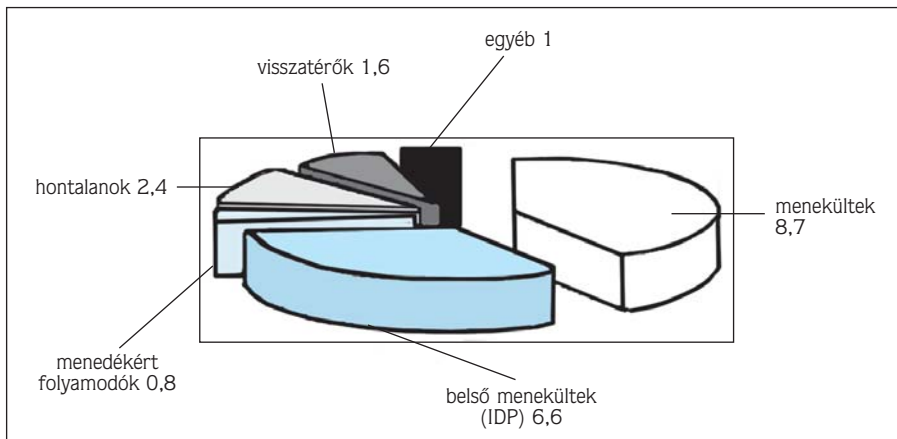
CSAPÓ ZSUZSANNA

## Európajogi védőháló a menekült gyermekek oltalmára

*Mind globálisan, mind európai szinten komoly kihívás a menekültek tömegének kezelése. Közöttük megkülönböztetett, sajátos figyelmet kell szentelni a 18 évesnél fiatalabbaknak, a menekült gyermekeknek. Jelen tanulmány célja az Európai Unió által e problémakörre adott válaszlépések bemutatása, azaz a menekült gyermekek oltalmára kiépített, és folyamatosan tovább épített, tovább szőtt európajogi védőháló, és e védőháló elemeinek ismertetése.*

### I. Bevezetés

Az ezredfordulót követő első évtized közepén az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) 8,7 millió menekültet tartott számon; 1980 óta ebben az évben, 2005-ben a legkevesebbet. A Főbiztosság védelmi hatálya alá ennek ellenére egyre több és több otthontalanná vált személy kerül, hiszen bár a nemzetközi határokat átlépő menekülteknél bizonyos csökkenés tapasztalható, a belső menekültek, illetve hontalanok számának hasonló apadása nem következett be párhuzamosan. A 2004-es 19,5 millió főről a következő évben 21 millióra ugrott a Menekültügyi Főbiztos Hivatala által védelemben részesített menekültek, belső menekültek, menedékesek, otthontalanok, menedéért folyamodók, hazatérők tömege.



1. ábra. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának hatálya alá tartozó védett személyek (2005, millió főben)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Forrás: Measuring Protection by Numbers, UNHCR, The UN Refugee Agency, 2005, November 2006 Release, <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/4579701b2.pdf> (2007. 07. 02.), 1. o.

Ami Európát illeti, és szűkebben a menekültkérdést, az „öreg kontinens” a menekültek számát tekintve a régiók összehasonlításában a középmezőnyhöz tartozik a 2 millió fős európai „menekülttársadalommal.” Az első helyen a közép-ázsiai, a délnyugat-ázsiai, az észak-afrikai és a közel-keleti területek régiója található (angol rövidítéssel: CASWANAME<sup>2</sup>) 2,7 millió menekülttel, a második helyen, alig „lemaradva”, az afrikai kontinens 2,6 millió fővel. Amerikában a legkevésbé súlyos a menekültprobléma, persze csak viszonylagosan, hiszen az Újvilágban is 600 ezres a menekültek tömege. Ázsiában valamivel több, 800 ezer menekültet tartanak számon.

A legtöbb menekültet befogadó országok rangsorában a harmadik helyen európai ország, Németország található. (Az első öt ország között egyedüli európaiként.) Az Európai Unió legnépesebb állama 2005-ben 700 ezer menekültet fogadott.

1. táblázat. A legtöbb menekültet befogadó államok (2005, millió fő)<sup>3</sup>

Pakisztán	1,1
Irán	1,0
<b>Németország</b>	0,7
Tanzánia	0,5
USA	0,4

2005-ben (és 2004-ben is) európai országban, Franciaországban nyújtották be a legtöbb, közel 50 ezer új menekültügyi kérelmet. Az Egyesült Államokat, Thaiföldet és Kenyát követően szintén európai, és uniós ország, az Egyesült Királyság és Németország fogadta a sorrendben legtöbb kérvényt a menekültstátuszért folyamodóktól, alig kevesebb, mint 31, illetve 29 ezer beadványt. (Az előző két évben, 2003-ban és 2004-ben e három európai ország az első négy potenciális célország között szerepelt globális szinten, az Egyesült Államok mellett.)

2. táblázat. A menekültstátuszért folyamodók új beadványai<sup>4</sup>

	2003	2004	2005
<b>Franciaország</b>	59 800	58 500	49 700
USA	73 800	56 100	48 900
Thaiföld	4 000	2 500	47 700
Kenya	4 200	9 300	39 000
<b>Egyesült Királyság</b>	60 000	40 600	30 800
<b>Németország</b>	50 600	35 600	28 900

2003-ban és 2004-ben a második, 2005-ben a harmadik legtöbb menekültet „adó” származási ország szintén európai állam, Szerbia és Montenegró volt (30–25 ezer menekülővel évente), osztozva az első helyeken olyan afrikai és ázsiai (illetve eurázsiai) országokkal, mint Szomália, Kongó, Kína, Mianmar és az Orosz Föderáció.

2 CASWANAME: Central Asia, South-West Asia, North Africa, Middle East

3 Forrás: ugyanott.

4 Forrás: ugyanott.

3. táblázat. A legtöbb menekültet adó származási ország (az új kérelmek)<sup>5</sup>

	2003	2004	2005
Mianmar	17 000	11 500	55 400
Szomália	23 200	22 700	36 200
<b>Szerbia és Montenegró</b>	30 600	24 400	24 800
Oroszország	36 200	31 500	23 900
Kongói DK	29 900	22 200	19 800
Kína	25 100	19 400	14 900

A nemzetközi határokat átlépő menekültek mellett a belső menekültek (Internally Displaced Person, IDP) problémája sem elhanyagolható, sem globális, sem európai szinten. A legtöbb belső menekültet felmutató régió Afrika (12,1 millió fő). A fekete kontinenst Amerika követi (4 millió fővel), valamint Ázsia (2,8 millió fővel). Európa – megelőzve a CASWANAME-területeket (2,1 millió fő) – 2,7 millió belső menekültet tartott számon 2005-ben.

A legjelentősebb számú belső menekültről – közel 2 millió főről – dél-amerikai országban, Kolumbiában kell gondoskodni. Az első 15 ország között viszont, melyeknek komoly gondot jelent az IDP-k problémájának kezelése, három európai ország is található, mégpedig három délszláv állam: Szerbia és Montenegró (2005-ös adatok és állapotok szerint), valamint Bosznia-Hercegovina, illetve Horvátország.

Ami pedig a harmadik országokba továbbtelepített menekültekre illeti, Európa mint származási régió szerepe elenyésző (a továbbtelepítetteknek mindössze 1%-a kerül ki valamely európai országból, míg Ázsiából a 30%-uk, illetve Afrikából több mint a felük), viszont mint befogadó célterület számottevő jelentőséggel bír (a továbbtelepítettek fogadó első tíz ország között hat európai állam szerepel, köztük öt uniós tagország; sorrendben: Svédország, a nem EU-tag Norvégia, Finnország, Hollandia, Dánia és az Egyesült Királyság).

4. táblázat. A továbbtelepítettek fogadó első tíz ország<sup>6</sup>

	2004	2005
USA	28 253	23 289
Kanada	5279	5811
Ausztrália	3933	5117
<b>Svédország</b>	1645	1190
Norvégia	859	636
<b>Finnország</b>	727	584
<b>Dánia</b>	252	479
<b>Hollandia</b>	379	454
Új-Zéland	107	307
<b>Egyesült Királyság</b>	272	242

<sup>5</sup> Forrás: ugyanott, 2. o.

<sup>6</sup> Forrás: ugyanott, 19. o.

Rátérve kifejezetten a menekült gyermekek témájára, kétségtelen, hogy e probléma távolról sem elhanyagolható, marginális kérdés. A menekülteknek ugyanis alig kevesebb, mint a fele, 44%-a 18 év alatti, és 12%-uk 5 év alatti gyermek.<sup>7</sup> Globálisan közel 9 millióra tehető a menekült gyermekek száma.<sup>8</sup> Közülük többen vagy európai országból, vagy európai országba menekülnek, és számosan az Unió területén keresnek menedéket. Európában az ezredfordulón becslések szerint 100 ezer kísérő nélküli kiskorú menekült próbált boldogulni.<sup>9</sup> Más források szerint számuk elérhette a 200 ezret is.<sup>10</sup> Az Európa Tanács adatai azt mutatják, hogy Európában a menekültstátuszért folyamodók 4%-a családjától elszakított gyermek. Bizonyos tagországokban ez az arány megközelíti a 10%-ot is, vagyis minden tizedik kérelmező kísérő nélküli menekült gyermek.<sup>11</sup>

Európának tehát, és közelebről az Európai Uniónak is komoly kihívást jelent a menekült gyermekek helyzetének kezelése. Lássuk, az Unió milyen jogi eszközökkel próbál megoldást találni erre a problémára.

## II. A releváns nemzetközi egyezmények uniós tagországok általi átvétele<sup>12</sup>

Mielőtt azonban rátérnénk a menekült gyermekek problémáját rendezni hivatott uniós normákra, érdemes kitérni arra a kérdésre, vajon az Európai Unió tagállamai a hasonló célzatú nemzetközi egyezmények közül magukra nézve melyeket ismerték el kötelezőnek.

Ebből a szempontból öt nemzetközi szerződés érdemel figyelmet. Mindenekelőtt a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi Genfi Egyezmény és annak 1967. évi jegyzőkönyve, valamint a gyermek jogairól szóló 1989. évi New York-i Egyezmény. Emellett – bár jelentőségük jóval elmarad az előzőektől – nem hagyható ki a vizsgálódásból a szülői felelősséggel és a gyermekek védelmét szolgáló intézkedésekkel kapcsolatos együttműködésről, valamint az ilyen ügyekre irányadó joghatóságról, al-

7 Forrás: ugyanott, 23. o.

8 E megdöbbentő adatra hívta fel a figyelmet 2007 januárjában António Guterres, az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa a Világgazdasági Fórumon ([http://nine-million.spaces.live.com/?\\_c11\\_BlogPart\\_FullView=1&\\_c11\\_BlogPart\\_BlogPart=blogview&\\_c=BlogPart&partqs=amonth%3D1%26year%3D2007](http://nine-million.spaces.live.com/?_c11_BlogPart_FullView=1&_c11_BlogPart_BlogPart=blogview&_c=BlogPart&partqs=amonth%3D1%26year%3D2007) [2007. 07. 03.]).

9 Wendy Ayotte: Separated children coming to Western Europe – Why they travel and how they arrive, Save the Children Fund, London, 2000.

10 Thomas Gittrich: Internationale Entwicklungen, In: Fronek, H. u. I. Messinger (Hrsg.): Handbuch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Recht, Politik, Praxis, Alltag, Projekte, Wien, 2002., 76–82. o.

11 Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1703 (2005) ajánlása: Protection and assistance for separated children seeking asylum, 2. pont. Elérhető: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1703.htm> (2007. 07. 03.)

12 Az európai jogi védőháló mellett nemzetközi jogi védőhálóról lásd bővebben: Csapó Zsuzsanna: Nemzetközi jogi védőháló a menekült gyermekek oltalmára. „Hard” és „soft law” megoldások. In: PhD Tanulmányok 6. Szerk.: Ádám Antal, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2007. (megjelenés alatt).

kalmazandó jogról, elismerésről és végrehajtásról szóló 1996. évi Hágai Egyezmény, továbbá a menekültekért viselt felelősség átszállásáról rendelkező 1980. évi Strasbourgi Európai Megállapodás, illetve a felsőoktatási képzéseknek az európai régióban történő elismeréséről rendelkező 1997. évi Lisszaboni Egyezmény sem, hiszen mindhárom szerződés érinti a menekült gyermekek kérdéskörét.

Az 1951. évi *Menekültügyi Egyezménynek* valamennyi EU-tagállam részesévé vált.<sup>13</sup> A Genfi Konvenció teljes elismertségnek örvend tehát Unió-szerte. Csakúgy, mint az 1989. évi *Gyermekjogi Egyezmény*, amelyet szintén mind a 27 uniós tagország ratifikált.<sup>14</sup>

Az európai országok – nem leszűkítve természetesen Európát az Unióra – túlnyomó többsége, százalékosan kifejezve 96%-a vált részesévé a Menekültügyi Egyezménynek. Afrikában még hasonlóan magas, 90% fölötti a Konvenció elfogadottsága, ezzel szemben az amerikai kontinens országainak mindössze 78%-a, az ázsiai országoknak pedig csupán 40%-a ratifikálta az Egyezményt.

A szülői felelősséggel és a gyermekek védelmét szolgáló intézkedésekkel kapcsolatos együttműködésről, valamint az ilyen ügyekre irányadó joghatóságról, alkalmazandó jogról, elismerésről és végrehajtásról szóló *1996. évi Hágai Egyezményt* – mely szintén tartalmaz a menekült gyermekekre vonatkozó rendelkezéseket – már jóval kevesebb uniós állam erősítette meg, illetve csatlakozott hozzá. Habár a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia 66 tagországot számlál (67. tagként az Európai Közösséget), köztük valamennyi uniós tagállamot<sup>15</sup>, a szervezet égisze alatt megszületett Hágai Konvenciónak mindössze nyolc uniós tagország vált részesévé<sup>16</sup>, a többi 19 ország mind ez ideig tartózkodott ettől. Érdekeség, hogy éppen a 2004-ben, majd 2007-ben újonnan csatlakozott országok, köztük is a kelet-európai, a kelet-közép-európai országok tartották fontosnak az egyezmény rendelkezéseit magukra nézve kötelezőnek elismerni. A kép teljességéhez hozzátartozik, hogy Málta kivételével valamennyi uniós ország – zömében 2003-ban<sup>17</sup> – aláírta az egyezményt, csak később nem ratifikálta, illetve nem csatlakozott hozzá.

A *menekültekért viselt felelősség átszállásáról szóló Európai Megállapodásnak* a 27 uniós tagország közül eddig 15 vált részesévé (egészen pontosan közülük négy tagállam csupán aláírta a szerződést, de részükről a szignálást nem követte ratifikáció). Az Európa Tanács égisze alatt megszületett egyezmény kötelező hatályát tehát 12 uniós állam, köztük Magyarország, nem ismerte el.<sup>18</sup>

13 Az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának honlapja: [www.unhcr.ch/html/menu3/b/treaty2ref.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/treaty2ref.htm)

14 Az Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezetének honlapja: [www.unesco.org/culture/worldreport/html\\_eng/table18.htm](http://www.unesco.org/culture/worldreport/html_eng/table18.htm)

15 A Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia honlapja: [www.hcch.net/index\\_en.php?act=states.listing](http://www.hcch.net/index_en.php?act=states.listing), 2007. 06. 18.

16 Bulgária (ratifikáció: 2006), Csehország (2000), Észtország (2002), Magyarország (2006), Lettország (2002), Litvánia (2003), Szlovákia (2001), Szlovénia (2004). Forrás: [www.hcch.net/index\\_en.php?act=conventions.status&cid=70](http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=70) (2007. 06. 18.).

17 Hollandia 1997-ben, Lengyelország 2000-ben, Románia 2006-ban.

18 Az Európa Tanács honlapja: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=107&CM=8&DF=6/18/2007&CL=ENG>, (2007. 06. 18.)

Az ötödik menekült gyermekekre – igaz, csak érintőlegesen – vonatkozó szerződés, a *felsőoktatási képzéseknek az európai régióban történő elismeréséről szóló 1997. évi Lisszaboni Egyezmény* ugyancsak nem tudhatja részes felei között valamennyi uniós országot, bár a többség 2007 júliusáig itt részesévé vált az egyezménynek. Csupán Görögország és Spanyolország nem írta alá és nem ratifikálta a konvenciót (Belgium, Németország, Olaszország és Hollandia aláírta, de nem erősítette meg).<sup>19</sup>

### III. A közös európai menekültpolitika alapjai

Látható tehát, hogy a menekültek, s köztük a kiskorú menekültek helyzetének kezelését az uniós tagországok ma már nem kizárólag saját nemzeti jogszabályaik keretei, korlátai között, előírásai szerint oldják meg. Azonban nemcsak számos nemzetközi egyezmény kötelezi őket; emellett a napjainkra létrejött, de még alakulóban, formálódóban lévő közös európai menekültügyi rendszer is immár számos irányadót tartalmaz a tagállamok menekülteket érintő magatartására nézve.

Primer jogforrási szinten az – egyelőre még kétséges jövőjű – Alkotmány szerződéshez csatolt Alapjogi Charta szabadságokról rendelkező II. címében alapjogként ismeri el a menedékjogot, melynek a 18. cikke szerint az az 1951. évi menekültügyi egyezményrel és az Alkotmánnyal összhangban biztosítandó.<sup>20</sup>

Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződésnek az Unió politikáiról és működéséről rendelkező III. része a menekültügyről mint az Unió egyik közös politikájáról szól, mely a tagállamok közti szolidaritás elve alapján a nem uniós államok polgáraival szemben „méltányos bánásmódot biztosít.”<sup>21</sup> A szabadság, biztonság és a jog érvényesülésének térsége címet viselő IV. fejezet fenti általános rendelkezéseket tartalmazó 1. szakaszát azzal egészíti ki a – határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikákról szóló – 2. szakasz, hogy nem csupán közös menekültpolitikáról, de közös kiegészítő védelem és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó uniós politikáról is említést tesz.<sup>22</sup>

Az Alkotmány szerződés közös európai menekültügyi rendszer felépítését irányozza elő, melynek keretében az Unió egész területén egységes menekülti jogállás, valamint egységes kiegészítő védelmet biztosító jogállás fog érvényesülni a közeljövőben, a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek azonos alapokon jutnak ideiglenes védelemhez, közös eljárás keretében zajlik a menekülti státuszról való döntés, meghatározott szabályok szerint jelölik ki a kérelmek elbírálására jogosult és köteles tagállamokat, azonos elvek mentén működnek együtt a tagországok harmadik

19 2007 júniusáig. Guidelines for National Action Plans for recognition. Approved by the Bologna Follow Up Group, Vienna April 7, 2006. [http://www.aic.lv/bologna/Bologna/Reports/%20countrep\\_07/National%20Action%20Plans%20for%20Recognition.pdf](http://www.aic.lv/bologna/Bologna/Reports/%20countrep_07/National%20Action%20Plans%20for%20Recognition.pdf) illetve <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=165&CM=8&DF=3/21/2007&CL=ENG> (2007. 06. 18.)

20 Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés II-78. cikke.

21 III-257. cikk (2) bekezdés.

22 Szerződés európai alkotmány létrehozásáról, III. Rész, IV. Fejezet, 2. Szakasz: A határok ellenőrzésével, a menekültügygel és a bevándorlással kapcsolatos politikák, III-266. cikk (1)

államokkal, és a menekültek befogadásának feltételrendszere is harmonizálásra kerül az uniós országok között.<sup>23</sup>

Az Alapjogi Charta és az Európai Alkotmány mellett – a jelenleg hatályos elsődleges jogforrások közül – az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz.) is szól az Unió céljait részletező 2. cikkében a közös menekültügyről<sup>24</sup>, csakúgy, mint az Európai Közösségek létrehozásáról rendelkező Szerződés (EKSz.), amely a közösségi politikák között tesz említést a menekültkérdésről – a vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikákról szóló – IV. címében.<sup>25</sup> A közös menekültpolitikát lépésről lépésre kiépítő másodlagos normákhoz – a menedéjogi kérelmet elbírálni köteles tagállamról, a menekültek befogadásának minimumszabályairól, a menekültként való elismerés alapvető feltételeiről, a menekültügyi eljárásról, az ideiglenes védelemről, a menekültekről történő gondoskodással együtt járó terhek tagállamok közti egyenlő megosztásáról – az EKSz. 63. cikke szolgált primer jogforrási alapot.<sup>26</sup>

Lássuk, hogy a felsorolt elsődleges források alapján született szekunder normák között melyek tartalmaznak kifejezetten a menekült gyermekekre vonatkozó rendelkezéseket, és legfőképpen, milyen védelmet intézményesít ezekben az Unió a 18 év alatti menekültek számára.

## **IV. A menekült gyermekekre vonatkozó uniós normák és releváns rendelkezéseik**

### **1. A Dublini Egyezmény (1990)**

A sort az EK keretében 1990-ben elfogadott, az Európai Közösségek tagállamainak egyikében benyújtott menedéjog iránti kérelem megvizsgálására illetékes állam meghatározásáról szóló Dublini Egyezmény<sup>27</sup> indítja, mely azonban érdemi, speciálisan a menekült gyermekek helyzetét számottevően javító rendelkezéseket nem tartalmaz. Csupán egy, akár technikainak is minősíthető, bár kétségtelen a menekült gyermekek számára (is) könnyebbséget jelentő szabályt rögzít.

Az egyezmény 4. cikke értelmében, ha a menedéket kérő valamely családtagja menekült státuszt nyert (a Genfi Konvenció értelmében) valamely tagállamban, és ott jogszerűen tartózkodik, ennek az államnak kell elbírálnia a kérelmet, feltéve, hogy az érintett így kívánja.

<sup>23</sup> III-266. cikk (2) bekezdésének a)–g) pontja.

<sup>24</sup> Szerződés az Európai Unióról, 2. cikk

<sup>25</sup> Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról, III. Rész: Közösségi Politikák, IV. cím: Vízumok, menekültügy, bevándorlás és a személyek szabad mozgására vonatkozó egyéb politikák, 61. cikk a)–b)

<sup>26</sup> Lásd még a primer jogforrások között az Európai Unió tagállamainak állampolgárai számára nyújtott menedéjogról szóló jegyzőkönyvet, mely biztonságos harmadik országnak tekinti valamennyi uniós államot, és csak kivételesen ismeri el annak lehetőségét, hogy az egyik tagállam elfogadhatónak, figyelembe vehetőnek nyilvánítson egy másik tagállam állampolgára által benyújtott menedéjog iránti kérelmet. Lásd a jegyzőkönyv „egyetlen” (sic!) cikkelyét.

<sup>27</sup> HL C 254., 1997.08.19., 1. o.

Márpedig ebből a szempontból családtagnak a menedékkérő (házastársa mellett) 18 év alatti kiskorú – házasságot nem kötött – gyermeke minősül, vagy a 18 év alatti, házasságot nem kötött kiskorú kérelmező esetén apja és anyja.

Láthatjuk tehát, hogy ez a pusztán technikai rendelkezés, mely közvetlenül csupán az egy családon belüli új menedékkérő beadványának megvizsgálására illetékes államot határozza meg, egyben – közvetett módon – segíti is a származási országból menekülő, kényszerűen szétvált családok lehetőség szerinti egyben tartását, megakadályozandó a gyermek szüleitől való elszakadását.

### 1.1. A „Dublin II.” (2003)

A '90-es évek elején megfogalmazott Dublini Egyezmény rendelkezései az ezredfordulóra megértek a felülvizsgálatra. 2003-ban az Európai Unió Tanácsa el is fogadta a megújult szabályokat tartalmazó, ún. „Dublin II.” rendeletét<sup>28</sup>, azaz az egy harmadik ország állampolgára által tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló tanácsi rendeletet. Ezzel a lépéssel mindazonáltal a Dublini Egyezmény nem került hatályon kívülre. Annál is inkább, mert a tagállamok közül Dánia nem vett részt az új rendelet megalkotásában, és őt így az nem is kötelezi. A Dublini Egyezmény tehát továbbra is alkalmazandó Dánia és a többi tagállam között.<sup>29</sup> Az uniós tagországokon kívül egyébiránt Norvégia és Izland is tagja lett a rendelet által felállított új rendszernek.<sup>30</sup>

Milyen új, már érdeminek tekinthető szabályokat hozott a Dublin II. a 18 év alatti menekültek vonatkozásában?

A rendelet 4. cikkének (3) bekezdése elsőként rögzíti azt az általános szabályt, hogy a menedékkérővel együtt érkező kiskorú családtag helyzete együtt kezelendő és együtt értékelendő szülőjével vagy gondviselőjével. Státuszuk vizsgálata így nem választható külön, egymásra tekintettel kell a kérelmeket elbírálni, ugyanabban a tagállamban. Természetesen ugyanez a szabály vonatkozik a menedékkérő azon gyermekeire is, akik azután születtek, hogy szülei megérkeztek az adott tagállamba.<sup>31</sup>

A rendelet következő, speciálisan a 18 év alatti menekültekre fókuszáló 6. cikke már a kísérelő nélküli kiskorúakra nézve fogalmaz meg előírásokat,<sup>32</sup> voltaképpen

28 2003. február 18-i 343/2003/EK rendelet., HL L 50., 2003.02.25., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 19. fejezet, 6. kötet, 109. o.

29 A rendelet 18. és 19. preambulumbekzdése

30 A Tanács határozata (2001. március 15.) az Európai Közösség és az Izlandi Köztársaság, valamint a Norvég Királyság között a tagállamok egyikében, illetve Izlandon vagy Norvégiában benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálására illetékes állam meghatározására vonatkozó kritériumokról és mechanizmusokról szóló megállapodás megkötéséről (HL L 93., 2001.04.03., 38. o.; magyar nyelvű kiadás 19. fejezet, 4. kötete, 76. o.).

31 A rendelet 4. cikkének (1) bekezdése.

32 A rendelet definiálja is a kísérelő nélküli kiskorúak kategóriáját. A 2. cikk h) pontjának értelmében kísérelő nélküli kiskorú az a tizennyolc év alatti, nem házas személy, aki a tagállamok területére felügyeletért jogszabály vagy szokás alapján felelős felnőtt nélkül érkezik, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül; ide tartoznak azok a kiskorúak is, akik azt követően maradnak felügyelet nélkül, hogy a tagállamok területére léptek.

megismételve a Dublini Egyezményben lefektetetteket. A 6. cikk ugyanis azt rögzíti, hogy ha a menedéket kérő kísérő nélküli kiskorú, annak a tagállamnak kell elbírálnia a kérelmét, melynek területén valamely családtagja jogszerűen tartózkodik (feltéve, hogy ez szolgálná a gyermek legfőbb érdekét). Ilyen családtag hiányában az a tagállam lesz az illetékes, ahol a kiskorú benyújtotta menekültkérelmét.<sup>33</sup>

A rendelet IV. fejezetében, az ún. humanitárius záradékban még visszatér a kísérő nélküli kiskorúak helyzetére. Humanitárius, emberbaráti okokból ugyanis a tagállamok fontosnak tartják, s ezért prioritásként rögzítették is a menekült családok egyesítésének feladatát.<sup>34</sup> A rendelet 15. cikkének (3) bekezdése szerint, ha a menedéket kérő olyan kísérő nélküli kiskorú, akinek valamely másik tagállamban – róla gondoskodni képes – rokona vagy rokonai vannak, a tagállamoknak, ha lehetséges, össze kell őket hozniuk, kivéve természetesen, ha nem ez állna a gyermek legfőbb érdekében. A (2) bekezdés szerint a terhes vagy újszülöttet ápoló, és ezért gondoskodásra szoruló édesanyát is együtt kell tartani vagy egyesíteni kell hozzátartozóival.

## 1.2. A Dublin II. tanácsi rendelet alkalmazásának részletes szabályairól szóló bizottsági rendelet (2003)

Az Európa Bizottság a rá ruházott végrehajtási hatáskör keretében még 2003-ban megalkotta a Dublin II. rendelet alkalmazásának részletszabályait<sup>35</sup>. A bizottsági rendelet 12. cikkében a kísérő nélküli menekült kiskorúakra vonatkozó szabályokon is pontosított.

A végrehajtási szabályok értelmében, ha egy kísérő nélküli kiskorú gondjainak rábízása egy rokonára (aki nem szülője vagy gyámja) különös nehézségekbe ütközik, főleg ha ez a felnőtt rokon nem tartózkodik annak a tagállamnak a területén, ahol a gyermek menedékkért folyamodott, elő kell segíteni a tagállami kompetens hatóságok együttműködését, különösen a gyermekek védelmére illetékes hatóságokét vagy bíróságokét. Valamennyi tény ismeretében, a gyermek legjobb érdekét szolgálva kell döntenie a kiskorú gondviselését vállaló rokon alkalmasságáról.<sup>36</sup>

Az Európai Unió menekültügyi szabályozása ma már természetesen nem korlátozódik kizárólag a Dublini Egyezményre és annak holdudvarára. A közös menekültpolitika további elemekkel bővült. Egyre újabb és újabb, a közös európai menekült-

33 A rendelet 6. cikkének első és második számozatlan bekezdése.

34 A rendelet 15. cikkének (1) bekezdése értelmében „[b]ármelyik tagállam, még akkor is, ha az e rendeletben megállapított feltételek szerint nem felelős, egyesítheti a családtagokat, valamint más eltartott hozzátartozókat különösen családi vagy kulturális megfontolásokon alapuló humanitárius okokból. Ebben az esetben egy másik tagállam kérésére az említett tagállam vizsgálja meg az érintett személy menedékjog iránti kérelmét. Az érintett személyeknek ehhez hozzá kell járulniuk.”

35 A Bizottság 1560/2003/EK rendelete (2003. szeptember 2.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó szempontok és eljárási szabályok megállapításáról szóló 343/2003/EK tanácsi rendelet részletes alkalmazási szabályainak megállapításáról (HL L 222., 2003.09.05., 3. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 200. o.).

36 A bizottsági rendelet 12. cikke.

ügyi rendszert építő rendelkezések születtek, így járulva hozzá az Unió egyik legfontosabb hármass célkitűzéséhez, a béke, a biztonság és a jog térségének megteremtéséhez.

Ilyen, a menekültpolitikát tovább formáló uniós jogforrás a Tanács egy 2001-ben született direktívája is, mely nem csupán általános, minden menekült vonatkozásában irányadó rendelkezéseket rögzít, de a 18 év alatti menekültekre, pontosabban menedékesekre is tartalmaz speciális előírásokat.

## **2. A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelemről szóló tanácsi irányelv (2001)**

Az Európai Unió Tanácsa 2001-ben irányelvet fogadott el a lakóhelyüket elhagyni kényszerülő, és hazájukba visszatérni nem képes személyek (*displaced person, DP*) azonnali és átmeneti védelméről<sup>37</sup>.

Az irányelv szerint lakóhelyüket elhagyni kényszerült, és ezért védelem alá eső személy harmadik állam olyan állampolgára vagy olyan hontalan személy, aki kénytelen volt származási országát, régióját elhagyni, illetve akit evakuáltak, és képtelen biztonságos feltételek mellett visszatérni származási országába az ott uralkodó állapotok miatt; akár mert hazájában nemzetközi fegyveres konfliktus vagy polgárháború dúl, illetve mert alapvető emberi jogai nem biztosítottak – különösen kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód fenyegeti.<sup>38</sup>

A másképp menedékeseknek nevezettek tömeges beáramlását kezelni hivatott irányelv némely ponton külön kitér a 18 év alatti harmadik országbeliek vagy hontalanok helyzetének kezelésére is, jogaik megfelelő biztosítására.

Az irányelv például III. – az átmeneti védelmet élvező személyeket illető tagállami kötelezettségeket taglalo – fejezetében különleges bánásmódot igénylő (és érdemlő) speciális kategóriának tekinti a kísérő nélküli kiskorú menedékeseket.<sup>39</sup> Az ő tekintetükben – e státuszuknál fogva – az irányelv a tagállamok egyik fontos kötelezettségévé teszi a megfelelő orvosi és egyéb segítség nyújtását.<sup>40</sup>

Másik prioritásnak tekintett, s a gyermekek helyzetét különösen érintő lényegi feladata az uniós tagállamoknak a szétszakadt családok újraegyesítése. Rendkívül fontos az irányelv azon rendelkezése, melyben rögzítésre került az alapelv, miszerint a családegyesítés során a tagállamoknak „a gyermek érdekeinek legszélesebb körű érvényesülését” kell garantálniuk.<sup>41</sup>

37 A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről (HL L 212., 2001.8.7., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 4. kötet, 162. o.).

38 Az irányelv 2. cikkének c) pontja.

39 A kísérő nélküli kiskorúak mellett az irányelv különleges bánásmódot igénylőnek tartja a kínzás, nemi erőszak vagy más súlyos lelki, fizikai vagy szexuális erőszak áldozatait is.

40 Az irányelv 13. cikkének (4) bekezdése.

41 15. cikk (4) bekezdés.

Valamennyi uniós ország<sup>42</sup> köteles továbbá a direktíva szerint gondoskodni arról, hogy a kísérő nélküli menedékes gyermekek megfelelő képvisellete – akár gyámsági vagy más formában – mihamarabb biztosítva legyen.<sup>43</sup>

A kísérő nélküli kiskorúak kellő elhelyezésére is kielégítő megoldást kell találni. Elhelyezhetők akár valamely felnőtt rokonnál, akár nevelőszülőknél, vagy nevelőotthonban, vagy a menekülés során a gyermeket gondozó személlyel együtt. Lényeges azonban, hogy a kiskorú véleményét is mindig meg kell hallgatni a döntések előtt, és azt kora és érettsége függvényében respektálniuk kell a nemzeti szerveknek.<sup>44</sup>

Végezetül az irányelv utolsó, gyermekeket érintő – a visszatérésről és az átmeneti védelem megszűnését követő intézkedésekről szóló V. fejezetének – rendelkezése felhívja a tagállamok figyelmét, hogy lehetőség szerint mindaddig biztosítani kell az átmeneti védelmet élvező, iskoláskorú gyermekkel rendelkező családok számára a tartózkodási engedélyt, ameddig a folyó tanév tart, s be nem fejeződik.<sup>45</sup> Egyértelműen a gyermek érdekét messzemenőkéig figyelembe vevő rendelkezést fektetett le ezzel a szabállyal is az irányelv, hisz a tagországok kötelezettségévé tette, hogy amennyire lehetséges, gondoskodjanak arról, hogy a menedékes gyermekek a lehető legkisebb hátrányt szenvedjék el az amúgy is áldatlan viszonyok között.

### **3. A menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló tanácsi irányelv (2003)**

2003-ban az Európai Unió Tanácsa továbblépett a közös európai menekültpolitika megteremtésének irányába, és elfogadta azt az irányelvet<sup>46</sup>, amelynek – 1. cikkében deklarált – elsődleges célja a tagállamok részére a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapítása. A direktíva a gyermek menedékkérőkre is tartalmaz speciális szabályokat.

A tanácsi irányelv a gyermekek vonatkozásában mindenekelőtt a menekült kiskorúak iskoláztatására és oktatására vonatkozó alapvető szabályokat tartotta fontosnak rögzíteni. A direktíva értelmében a tagállamok a menedékkérők gyermekei és a kiskorú menedékkérők számára – az esetleges kiutasításukig – hasonló feltételek mellett kötelesek az (állami) oktatásban való részvételt biztosítani, mint ahogy azt a saját állampolgár gyermekek számára teszik. A menedékjog iránti kérelem benyújtását követően maximum 3 hónappal halasztható el a gyermek oktatási rendszerbe való betagozódása, illetve egyedi felkészítése esetén 1 évvel. Ha a kiskorú időközben nagykorúvá válik, ezen az alapon nem fosztható meg a középfokú iskolai oktatás lehetőségétől.<sup>47</sup>

42 Írországot és Dániát kivéve. Utóbbiakat ugyanis nem kötelezi az irányelv, rájuk nézve az nem alkalmazandó. Lásd az irányelv 25. és 26. preambulumbekendését.

43 Az irányelv 16. cikkének (1) bekezdése.

44 16. cikk (2) bekezdés.

45 23. cikk (2) bekezdés.

46 2003. január 27-i 2003/9/EK irányelv, HL L 31., 2003.02.06., 18. o.; magyar nyelvű kiadása 19. fejezet, 6. kötet, 101. o.

47 Kiskorúak iskoláztatásáról és oktatásáról szóló 10. cikk.

A menekültek befogadásának minimális követelményeit lefektető direktíva szerint a menekült gyermekek elszállásolását szüleikkel (vagy más, értük felelős nagykorú családtagjukkal) együtt kell megoldani. A gyermekek tehát nem választhatók el családjuktól.<sup>48</sup>

Az irányelv más rendelkezéseiből is egyértelműen kitűnik, hogy a kiskorú menekülteknek mint különleges elbánást igénylő személyeknek külön figyelmet szenteltek az uniós norma megalkotói. Kiszolgáltatott helyzetükre, különös sebezhetőségeikre tekintettel a kiskorúak és a kísérő nélküli kiskorúak számára speciális szabályokat rögzítettek.<sup>49</sup>

Az egyik legfontosabb előírás, hogy az irányelv bármely, gyermeket érintő rendelkezésének alkalmazása és végrehajtása során a gyermek legfőbb érdekét kell szem előtt tartani.

Speciálisabb az az irányelvi rendelkezés, amely szerint gondoskodni kell minden olyan menekült gyermek rehabilitációjáról és mentális gondozásáról, aki bármilyen formájú visszaélés, elhanyagolás, kizsákmányolás, kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód, vagy fegyveres konfliktus áldozatává vált. Ha szükséges, megfelelő szaktanácsadásról kell gondoskodni.<sup>50</sup>

Ami pedig a kísérő nélküli kiskorúakat illeti, az irányelv több ponton is megpróbál helyzetükre adekvát válaszokat adni. Egyrészt előírja a tagállamoknak, hogy gondoskodjanak megfelelően és mihamarabb a gyermek képviselőtéről (pl. eseti gondnok útján) és az e képviselőt ellátó személy vagy szerv munkájának folyamatos értékeléséről. Másrészt rendelkezik a kiskorú szükséges elszállásolásáról, a lehetséges – életkorához, érettségéhez, kívánságához igazodó – megoldási lehetőségekről: a gyermek elhelyezhető akár egy felnőtt rokonánál, akár nevelőcsaládnál, akár valamely külön kiskorúak számára kialakított, vagy bármely más kiskorúaknak megfelelő szálláson, illetve a 16. életévét betöltött kiskorú akár a felnőtt menekültek számára kialakított szálláshelyen is. Törekedni kell mindenestre arra, hogy lehetőség szerint a gyermek szállásául szolgáló helyszín ne változzék sűrűn, legalább ez maradjon egy stabil pont a menekült gyermek életében. Az irányelv külön hangsúlyozza, hogy a testvéreket nem lehet egymástól elszakítani – hacsak nem ezt szolgálja érdekük. A gyermektől elszakadt családtagok felkutatása céljából a tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket, természetesen mindvégig ügyelve a gyermek és családtagjai biztonságára, a megfelelő körültekintéssel kezelve az adatokat, információkat, nehogy az érintettek élete vagy testi épsége bármilyen okból veszélybe kerüljön. Ami pedig továbbra is a biztonsági szempontokat illeti, a kiskorúval érintkezésbe lépő – megfelelően képzett – szakembereket munkájuk során mindvégig kötnie kell az irányelv értelmében a titoktartási kötelezettségnek.<sup>51</sup>

48 A befogadás anyagi feltételeinek módozatairól szóló 14. cikk (3) bekezdése.

49 A különleges elbánást igénylő személyekre vonatkozó rendelkezéseket meghatározó IV. fejezet 17. cikke.

50 18. cikk.

51 A felügyelet nélküli kiskorúakról szóló 19. cikk.

#### **4. A harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről szóló tanácsi irányelv (2004)**

2003 után 2004-ben újabb menekültügyi irányelv<sup>52</sup> született, a menekültként való elismerés feltételeiről és a menekültstátusz minimális tartalmi elemeiről. Hasonlóan az egy évvel korábbi irányelvhez, a 2004-es rendelkezései közé is szóttek kifejezetten a gyermekek érdekeit védő szabályokat.

Mindenekelőtt már a preambulumban rögzítésre került az az általános érvénnyel bíró tagállami kötelezettség, amely szerint az irányelv (csakúgy, mint a 2003-as direktíva) végrehajtása során a gyermek legfőbb érdekeit kell szem előtt tartani.<sup>53</sup>

Jelentősége okán szintén a bevezető gondolatok között kapott helyet az a tagállamok részére címzett iránymutatás, mely szerint a kiskorúaktól érkező menekültstátusz iránti kérelmeknek az elbírálása során az uniós országoknak külön figyelemmel kell lenniük a kifejezetten a gyermekeket érintő, veszélyeztető, speciális üldözéti formákra.<sup>54</sup>

A preambulumban – harmadikként (ezzel is jelezve a gyermekek szempontjának kiemelkedő fontosságát) – egy, a kiskorúakat első látásra csak közvetetten, de valójában igen közvetlenül érintő szabály is lefektetésre került, mely szerint, ha a tagállami nemzeti jogszabályok gyermeknevelési (és terheségi) támogatást biztosítanak állampolgárai számára, a kiegészítő védelemre jogosult menekülteket – a szociális védelem keretében – szintén megilleti ez az ellátási forma.<sup>55</sup>

A menekültként való elismerés feltételeit taglaló fejezet külön pontban kiemeli, hogy az országukat vagy régiójukat elhagyók „üldözése” (mely kritérium a Genfi Egyezmény menekült-definíciójának egyik sarokköve) olyan cselekmények formájában is tetesülhet, melyet kifejezetten, speciálisan gyerekekkel szemben követtek el.<sup>56</sup> A kiskorúakkal szembeni atrocitások bizonyítása tehát megalapozhatja a menekült státusz megítélését.

Az irányelv a nemzetközi védelem tartalmát elemző fejezetben tér még ki a kiskorúak helyzetére. Mindenekelőtt ismételtelen leszögezi, hogy mindig a gyermek legfőbb érdekére tekintettel kell eljárni a kiskorúakat érintő rendelkezések végrehajtásakor. Mindenkor figyelemmel kell lenni a kiskorúak és a kísérő nélküli kiskorúak – mint sérülékeny, sebezhető személyek<sup>57</sup> – érdekeire, sajátos helyzetükre.<sup>58</sup>

52 A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról (HL L 304., 2004.09.30., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 7. kötet, 96. o.).

53 12. preambulumbekkezdés.

54 20. preambulumbekkezdés.

55 34. preambulumbekkezdés.

56 9. cikk f) pont.

57 Az irányelv sérülékeny, rászoruló (vulnerable) személyeknek tekinti a kiskorúakon túl a fogyatékkal élőket, az időseket, a terhes nőket, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülőket, valamint a kínzás, nemi erőszak, vagy más komoly pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak áldozatait.

58 A 2004/83/EK irányelv 20. cikkének (3) és (5) bekezdése.

Az irányelv a menekült státusz minimális tartalmi elemeként ismeri el a menekült gyermekek állampolgárokkal megegyező jogát az oktatási rendszerben való részvételre.<sup>59</sup>

Szintén nem tehető megkülönböztetés az egészségügyi ellátás tekintetében az állampolgárok és a speciális igényekkel rendelkező menekültek, így az olyan gyermekek között, akik – kölcsönvéve a Tanács 2003-as irányelvének szóhasználatát – bármilyen formájú visszaélés, elhanyagolás, kizsákmányolás, kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód, vagy fegyveres konfliktus áldozatául estek.<sup>60</sup>

Végezetül a menekültstátusz tartalmát taglaló fejezetben az irányelv egy egész cikkelyt szentel a kísérő nélküli kiskorúak jogai kifejtésének.<sup>61</sup> Érdemileg azonban nem tér el a 2003-as irányelvben a kísérő nélküli gyermekek vonatkozásában már (a képviselőjükkel, az elszállásolásukkal, a családtagjaik felkutatásával stb. kapcsolatban) rögzítettektől. Nem vesz el, és nem is ad hozzá e jogosultságokhoz.

## 5. Az Európai Menekültügyi Alap létrehozása (2004)

Az Európai Menekültügyi Alapot (European Refugee Fund, ERF) életre hívó tanácsi határozat<sup>62</sup> – melynek alapvető rendeltetése egy olyan alap létrehozása volt 2004 végén, amelynek elsődleges célja a menekülteket és a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyeket befogadó uniós országok támogatása, a menekültek fogadása érdekében tett lépéseik és a befogadással járó feladataik, fellépéseik társfinanszírozása<sup>63</sup> –, igaz, csak érintőlegesen, de szintén említést tesz a gyermekek különleges igényeiről, speciális szükségleteik respektálásának követelményéről.

Az első két évben több mint 110 millió euróval gazdálkodó alapot létrehozó határozatban a Tanács fontosnak tartotta rögzíteni, hogy a tagállami fellépéseknek „figyelemmel kell lenniük a rászoruló személyek sajátos helyzetére”. Márpedig rászoruló személynek, illetve könnyen sebezhető és ezért különleges figyelmet és gondoskodást érdemlő személynek számítanak – a határozat értelmében – a kiskorúak, illetve a kísérő nélküli kiskorúak (valamint, a gyermek közvetett védelmét megteremtve, a terhes nők és a kisgyermekes egyedülálló szülők).<sup>64</sup>

Fentiek értelmében tehát mind a befogadási feltételek meghatározásánál, mind a menekültügyi eljárások folyamán, mind a menekültek beilleszkedését segítő, illetve a menekültek, menedékesek önkéntes visszatérését szorgalmazó intézkedések során, azaz a tagállami fellépéseknél a gyermekek érdekeinek védelmére, életkorukból adódó speciális helyzetük kezelésére külön hangsúlyt kell fektetni.<sup>65</sup>

59 27. cikk (1) bekezdés.

60 29. cikk (2) bekezdés.

61 30. cikk.

62 A Tanács 2004/904/EK határozata (2004. december 2.) a 2005 és 2010 közötti időszakra az Európai Menekültügyi Alap létrehozásáról (HL L 381., 2004. 12. 28., 52. o.)

63 A határozat 1. cikkének (2) bekezdése.

64 A határozat 4. cikkének (3) bekezdése.

65 A 4. cikk (1) bekezdésének a)–c) pontja.

## 6. A menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló tanácsi irányelv (2005)

A hatásköri szabályoknak (Dublin I-II.), a menedékeseket illető átmeneti védelem minimumkövetelményeinek és a menedékkérelmek elbírálása anyagi szabályainak rögzítése után 2005-ben az Európai Unió Tanácsa az eljárási kérdésekre fókuszálva alkotott új irányelvet<sup>66</sup> a közös menekültpolitika szabályait kiegészítendő.

Így megszületett a szabadságra, biztonságra és igazságosságra épülő Európai Unió közös menekültpolitikájának ötödik fő jogi pillére is. 1. pillér: „Átmeneti védelem irányelve” (2001), 2. pillér: „Fogadási feltételek irányelve” (2003), 3. pillér: „Dublin II. rendelet” (2003), 4. pillér: „Kvalifikációs vagy definíciós<sup>67</sup> irányelv” (2004), 5. pillér: „Eljárási irányelv” (2005).<sup>68</sup>

### 5. táblázat. Az Európai Unió menekültpolitikájának legfontosabb elemei<sup>69</sup>

	Az elfogadás időpontja	Az átvétel határideje
1. Átmeneti védelem irányelve	2001. július 1.	2002. december 31.
2. Fogadási feltételek irányelv	2003. január 27.	2005. február 6.
3. Dublin II. rendelet	2003. február 10.	közvetlenül alkalmazható
4. Kvalifikációs irányelv	2004. április 29.	2006. október 10.
5. Eljárási irányelv	2005. december 1.	2007. december 1.

Meglehetősen hosszan elhúzódott az irányelv életre hívásának folyamata, a bírálók szerint azonban e többéves vajúadás nem a színvonal növelését, épp ellenkezőleg, csak a megalkuvó kompromisszumok sorát hozta.<sup>70</sup>

A tagállamok által 2007. december 1-jéig átültetendő irányelv kétségtelen érdeimei közé sorolandó mindenesetre, hogy külön szabályokat rögzített a kiskorúak speciális igényeire, különleges helyzetére vonatkozóan.

Az irányelv már a preambulumban is fontosnak tartotta leszögezni, hogy kiszolgáltatottságukra tekintettel a kísérő nélküli kiskorúak számára az általános eljárási szabályok mellett külön eljárási garanciákat kell beiktatni és érvényre juttatni. A menekültstátusz megadására vagy visszavonására irányuló eljárás során az egyik legfontosabb irányadó, meghatározó szempont a gyermek mindenek felett álló érdeke kell, hogy legyen.<sup>71</sup> Az irányelv ennek jegyében külön cikket szentel a kísérő nélküli gyermekek részére biztosítandó eljárási garanciáknak.<sup>72</sup>

66 2005. december 1-jei 2005/85/EK irányelv (HL L 326., 13. o.).

67 Ismertető az EU menedékjogáról, kitékintés a Hágai Programra. Nagy Boldizsár előadása a „Menedékkérők hatékony jogvédelme” programban a Helsinki Bizottság által szervezett tréningben, Budapesten, 2005. május 7-én

68 Temporary Protection Directive, Reception Conditions Directive, Dublin Regulation, Qualification Directive, Asylum Procedure Directive

69 Forrás: ugyanott.

70 Új irányelv a menedékjogi eljárásról. In: Oltalomkeresők, a Menedék Egyesület hírlevele a nemzetközi migrációról, XI. évfolyam 12. szám, 2005. december, 1. o.

71 14. preambulumbekszedés.

72 17. cikk.



E garanciák között a direktíva elsőként a kiskorú érdekeinek védelmére hivatott képviselőről rendelkezik. Az irányelv értelmében a tagállamok haladéktalanul kötelesek gondoskodni arról, hogy a kíséző nélküli kiskorút az eljárás során képviselő reprezentálja és/vagy segítse.<sup>73</sup> Adott esetben ki kell jelölniük mellé egy segítőt vagy képviselőt. Csak akkor mentesülnek a tagországok e kötelezettségük alól, ha a) a gyermek az eljárás során előreláthatólag betölti a 18. életévét, b) vagy ha ő maga bíz meg szabadon egy képviselőt, c) illetve ha házasságban él, vagy korábban házasságban volt, d) vagy ha betöltötte 16. életévét.<sup>74</sup>

E képviselő számára lehetővé kell tenni, hogy a kiskorút megfelelően tájékoztathassa a rá váró személyes meghallgatás menetéről, az esetleges következményekről, és hogy felkészíthesse a gyermeket az interjúra. A képviselő jelen is lehet a meghallgatáson, kérdést, észrevételt is tehet. A tagállamok azonban nem kötelesek megelégedni pusztán e képviselő jelenlétével, megkövetelhetik, hogy a személyes meghallgatáson minden esetben maga a gyermek is megjelenjen.<sup>75</sup>

Fontos eljárási garanciának tekinti az irányelv, hogy a kiskorú személyes meghallgatását megfelelő képzettséggel és tudással, gyakorlattal rendelkező szakember folytassa le.<sup>76</sup> Látható e rendelkezés kapcsán is annak az e fejezetben is ismételt rögzített alapelv érvényesülésének irányelv általi hangsúlyozása, mely szerint a tagállamok az egész eljárás során a gyermekek érdekeit mindvégig szem előtt tartva kötelesek eljárni.

Szintén hangsúlyos a gyermek életkorának megállapítására irányuló orvosi vizsgálat garanciáinak rögzítése. A tagállamok jogosultak ugyan a menedékkérő életkorát meghatározó orvosi vizsgálat lefolytatására, de csakis szigorú feltételek mellett. Például minden esetben ki kell kérni a kiskorú és/vagy hozzátartozója hozzájárulását, miután megfelelő tájékoztatást adtak részükre a vizsgálat mikéntjéről és céljáról, következményeiről. Ha a beleegyezést megtagadják, kizárólag emiatt nem utasítható el a menekültstátuszért benyújtott kérelem, s ilyenkor is köteles döntést hozni az eljáró hatóság a beadvány tárgyában.<sup>77</sup>

Az irányelv – jellegeből adódóan – bizonyos technikai kérdéseket is tisztáz a gyermekek vonatkozásában. Például rögzíti, hogy az uniós tagállamok belátásuktól függően maguk határozhatják meg, mely esetekben nyújthat be egy 18 év alatti személy saját nevében menedékkérelmet, mikor kell a beadványt a képviselőnek benyújtania, illetve mikor minősülhet egy benyújtott kérelem egyben egy kiskorú által benyújtott kérelemnek is.<sup>78</sup>

Hasonlóképpen, a tagállamok maguk állapíthatják meg annak szabályait, hogy mikor kell egy kíséző nélküli kiskorúnak személyesen jelen lennie a menekültügyi kérelmét elbíráló eljárás folyamán tartott meghallgatásokon, és mikor elegendő pusztán a képviselő jelenléte.<sup>79</sup>

73 A 17. cikk (1) bekezdésének a) pontja és a 35. cikk (3) bekezdésének f) pontja.

74 A 17. cikk (2) és (3) bekezdése.

75 17. cikk (1) bekezdés b) pontja.

76 17. cikk (4) bekezdés a) és b) pontja.

77 17. cikk (5) bekezdés a)–c) pontja.

78 6. cikk (4) bekezdés.

79 12. cikk (1) bekezdés.

A tagállamok az irányelv értelmében dönthetnek úgy is, hogy gyorsított eljárásban folytatják le az olyan kérelmek elbírálását, melyet kiskorú és szülője együtt nyújtott be, és melyek esetén a szülők kérelmét már elutasították, a gyermek pedig nem tud felmutatni saját különleges körülményeire vonatkozó újabb, lényegi adatokat.<sup>80</sup> Azonban e gyorsított eljárás során is kötelesek a tagállamok betartani minden eljárási garanciát, és kötelesek tiszteletben tartani az irányelvben rögzített valamennyi alapelvet.

## 7. A kiskorú menekültek védelmére vonatkozó további uniós rendelkezések

Az egyezmény, a rendelet, a határozat és az irányelvek után tovább is folytatható a közös európai menekültpolitikát meghatározó szabályok sora. Ezen uniós normák között találhatunk olyanokat is, melyek – egészben vagy egyes rendelkezéseiket tekintve – speciálisan a menekült gyermekek igényeire próbálnak adekvát válaszokat adni. Utóbbira példa a Tanács 1995-ben megfogalmazott állásfoglalása (*resolution*), előbbire pedig egy, szintén a Tanács által, 1997-ben kibocsátott dokumentum.

Megjegyzendő azonban, hogy e két tanácsi állásfoglalás – a fent ismertetett dokumentumokkal szemben – nem rendelkezik jogforrási erővel. Csupán ajánlás jelleggel bírnak, politikai szándéknyilatkozatot tükröznek, jogi kötőerő nem társul hozzájuk, pusztán politikai kötelezettségeknek tekinthetők.<sup>81</sup> Ezért is indokolt a határozat (*decision*) és az állásfoglalás (*resolution*) világos magyar terminológiai elhatárolása.

Jelentőségük mégsem elhanyagolható, nem lebecsülendő. Érdemes ezért végül megvizsgálni, milyen speciális rendelkezéseket tartalmaz e két állásfoglalás a 18 év alatti menekült gyermekek külön védelmében.

### 7.1. A menedékjogi eljárás minimumgaranciáiról szóló tanácsi állásfoglalás (1995)

A Tanács 1995-ös állásfoglalásának<sup>82</sup> V. pontját – két passzust – kifejezetten a gyermekek (és nők) számára nyújtandó külön biztosítékoknak, többletvédelemnek szenteli, *J. B. Beattie* gondolatának szellemében, aki szerint a „gyermekek a jövő társadalma, és az anyák e jövő őrei”.<sup>83</sup>

Az állásfoglalás 26. cikke – mint ahogy azt tíz évvel később az eljárási irányelv is megtette – szintén fontosnak tartotta leszögezni, hogy a menedéket kérő kísérő nél-

82 3. cikk (4) bekezdésének o) pontja.

81 Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról, ötödik, átdolgozott, bővített kiadás, Magyar Országgyűlés, Budapest, 2002., 187. o.

82 Council Resolution of 20 June 1995 on minimum guarantees for asylum procedures (HL C 274., 1996.09.19., 13. o.) Az állásfoglalás idézett rendelkezései magyar fordításának forrása: Felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermekek Európában Program, Állásfoglalás a példaértékű gyakorlatról, 3. kiadás, Sík Kiadó, 2005., 45–46. o.

83 Jessica Bankes Beattie: Make Every Mother and Child Count, Key Findings of the World Health Report 2005. In: UN Chronicle Online Edition, [www.un.org/Pubs/chronicle/2005/issue3/0305p65.html](http://www.un.org/Pubs/chronicle/2005/issue3/0305p65.html) (2007. 07. 03.)

küli kiskorú érdekeinek védelmében gondoskodni kell a kérelmét elbíráló eljárás során – ha nem cselekvőképes (a nemzeti jogszabályok szerint) – kirendelt szakképzett felnőtt személy vagy intézmény általi képviseléről. Meghallgatására is csak ennek a képviselőnek a jelenlétében kerülhet sor.

Menedékkérelmének elbírálása során pedig kötelesek a tagállami hatóságok – a 27. cikk értelmében – a kiskorú mentális fejlettségét és érettségét figyelembe venni, és ennek fényében meghozni döntésüket.

7.2. Az Európai Unió Tanácsának állásfoglalása azokról a kísérő nélküli kiskorúakról, akik harmadik ország állampolgárai (1997)

A Tanács 1997-ben megfogalmazott állásfoglalása<sup>84</sup>, a két évvel korábbival szemben, már nem csupán egy-egy rendelkezését tekintve foglalkozik a menekült gyermekek helyzetével. Egészében a 18 év alatti menekültekre, ezen belül is a kísérő nélküli kiskorúakra fókuszál.

Az állásfoglalás rögzíti, hogy amíg nem születik döntés arról, bebocsátást nyere a kísérő nélküli kiskorú az adott ország területére, vagy visszafordítják, és ez okból őt a határon kell tartóztatni, ez idő alatt is minden szükséges anyagi támogatást és gondoskodást garantálni kell számára alapvető szükségletei kielégítése érdekében, legyen szó akár a megfelelő étkezés, szállás, tisztálkodási feltételek vagy akár az orvosi felügyelet biztosításáról.<sup>85</sup>

Amint megérkezik egy kísérő nélküli kiskorú valamelyik tagállam területére, nyomban gondoskodni kell személyazonossága megállapításáról. A megfelelő adatok, információk beszerzése történhet akár a kiskorú meghallgatása révén is. Erre a lehető leghamarább sort kell keríteni. Az interjú során figyelemmel kell lenni életkorára, valamint ügyelni kell az adatvédelmi szempontokra is. Az állásfoglalás szerint ez a korai, késedelem nélküli adatgyűjtés növelheti a családregyesítés, a kiskorú és családja újraegyesítésének esélyét.<sup>86</sup>

A Tanács e követelmények rögzítésén túl szükségesnek tartotta általános jelleggel leszögezni a kísérő nélküli kiskorú megfelelő védelemhez és alapvető ellátáshoz való jogát is, függetlenül attól, milyen jogi státus illeti meg.<sup>87</sup>

Az állásfoglalás egyik legfontosabb célkitűzésének tekintti továbbá a kísérő nélküli kiskorúak és családjaik mielőbbi újraegyesítését. E prioritást kapó feladat fényében mindent meg kell tenni a családtagok felkutatása, illetve tartózkodási helyük azonosítása érdekében. Az állásfoglalás ajánlása szerint ez ügyben igénybe vehető a Nemzetközi Vöröskereszt támogató segítsége is.<sup>88</sup>

84 Council Resolution of 26 June 1997 on unaccompanied minors who are nationals of third countries (HL C 221., 1997.07.19., 23. o.). Az állásfoglalás idézett rendelkezései magyar fordításának forrása: Felnőtt hozzátartozótól elszakított gyermekek Európában Program, i.m., 44–45. o.

85 1997. évi tanácsi állásfoglalás 2. cikkének (3) bekezdése.

86 3. cikk (1) bekezdés.

87 3. cikk (2) bekezdés.

88 3. cikk (3) bekezdés.

A tagállami hatóságok a Tanács szerint az előbbieken túl kötelesek a kíséző nélküli kiskorúak szükséges képviselőteréről is gondoskodni, például a jólétükért, jogi, szociális, orvosi, lelki szükségleteik kielégítéséért felelős gyám kinevezése formájában.<sup>89</sup>

Ha a kíséző nélküli gyermek iskoláskorú, s a tagállamban való tartózkodása hosszabb időre prognosztizálható, számára az uniós tagország köteles saját állampolgáraival azonos feltételek mellett az általános fokú oktatást biztosítani.<sup>90</sup>

Ugyanígy, a megfelelő orvosi ellátás igénybevételére is joga és lehetősége kell legyen valamennyi kíséző nélküli kiskorúnak. Az állásfoglalás külön figyelmet szentel a kizsákmányolás, elhanyagolás, kínzás, vagy bármely más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód, büntetés, illetve nemzeti vagy nemzetközi fegyveres konfliktusok szenvedő alanyaivá vált kiskorúaknak, akik számára a speciális orvosi segítség megadása alapkövetelmény.<sup>91</sup>

Az állásfoglalás értelmében minden kíséző nélküli kiskorúnak joga van menedékjogot kérni, s szintén megilleti a jogosultság, hogy kérelmét soron kívül, sürgősséggel bírálják el. A tagállamok számára azonban megmarad a lehetőség kikötni, hogy bizonyos korhatár alatt nem kérhet a kiskorú menedékjogot addig, amíg nem áll gyám felügyelete alatt.<sup>92</sup>

Mivel a kiskorúság kedvezőbb elbírálást von maga után, az állásfoglalás rendelkezik arról, mi a teendő, ha kétség merül fel a menedékjogot kérő korára vonatkozóan. Elsősorban és mindenekelőtt a kiskorúnak magának kell bizonyítania életkorát. Ha ilyen bizonyítékot nem tud rendelkezésre bocsátani, illetve komoly kétség merül fel az állított születési adatok valódiságára vonatkozóan, a tagállami hatóságok becslés útján – mégpedig objektív alapokon álló becslés útján – állapíthatják meg tényleges életkorát. E célból igénybe vehető orvosi vizsgálat is, de kizárólag a kiskorú beleegyezésével.<sup>93</sup>

Míg a menedékjogi eljárás tart, a kiskorú elhelyezhető 1. felnőtt rokonnál, 2. nevelő családnál, 3. olyan befogadó központokban, melyek a kiskorúak számára speciális feltételeket kínálnak, 4. vagy egyéb szálláson, ahol a megfelelő körülmények biztosítottak, 5. illetve felnőtt befogadó szállásokon, ha a kíséző nélküli kiskorú betöltötte a 16. életévét.<sup>94</sup>

A kíséző nélküli kiskorú menedékjogi kérelmét elbíráló eljárás folyamán, pontosabban a gyermek meghallgatása során – őt támogatandó, segitendő – jelen lehet a gyám, a kirendelt felnőtt képviselő, felnőtt rokon vagy jogi tanácsadó is.<sup>95</sup>

Fontos előírás továbbá, hogy a tagállamok kötelesek garantálni az eljárásban részt vevő tisztviselők megfelelő képzettségét, kellő tapasztalatát, gyakorlatát.<sup>96</sup>

A kíséző nélküli kiskorú menedékjogi kérelmének elbírálásakor az objektív tényeken és körülményeken túl figyelembe kell venni a kiskorú életkorát, érettségét, men-

89 3. cikk (4)–(5) bekezdés.

90 3. cikk (6) bekezdés.

91 3. cikk (7) bekezdés.

92 4. cikk (1)–(2) bekezdés.

93 4. cikk (3) bekezdés.

94 4. cikk (4) bekezdés.

95 4. cikk (5) bekezdés a) pontja.

96 4. cikk (5) bekezdés b) pontja.

tális fejlettségét, valamint hogy kevés ismerettel rendelkezik arról, mi zajlik származási országában.<sup>97</sup>

A kísérő nélküli kiskorú szállásáról a befogadó tagállamnak hosszú távon gondoskodnia kell, ha a kiskorú számára menekült státuszt vagy más állandó tartózkodási engedélyt ítél meg.<sup>98</sup>

Az állásfoglalás 5. cikke – lezárva végezetül a menekült gyermekekre vonatkozó uniós normák, az „európai védőháló” taglását – a kiskorú visszaküldésére állapít meg garanciális szabályokat. Ha nem lehetséges a kiskorú tartózkodásának meghosszabbítása, csak és kizárólag akkor küldhető vissza a származási országába (vagy egy harmadik országba, mely a befogadására készen áll), ha a kiskorú megfelelő fogadása és a róla való gondoskodás – akár szülők, akár más gondviselő felnőttek, akár civil vagy kormányzati szervezetek részéről – biztosított. Ha erre nincs mód, a kiskorúnak a tagállamban való további tartózkodását garantálni kell. Hogy meggyőző információk álljanak rendelkezésre a befogadási és gondoskodási feltételek fennálltáról, a tagállami hatóságoknak együtt kell működniük mind a nemzeti partnerintézményekkel, mind az illetékes nemzetközi szervezetekkel, kiemelten az ENSZ Menekültügyi Főbiztosának Hivatalával, valamint a szintén kompetens UNICEF-fel, illetve civil szervezetekkel, NGO-kkal.

Az 1951. évi Menekültügyi Egyezmény általános, ún. non-refoulement szabálya természetesen a gyermekek visszaküldésénél is irányadó, miszerint a részes államok nem küldik, nem küldhetik vissza a menekülteket oda, ahol életük vagy szabadságuk veszélyeztetve lenne faji vagy vallási okokból, nemzeti hovatartozásuk, politikai nézeteik illetve meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk miatt.<sup>99</sup>

## V. Konklúzió

Az Európai Unió a „gyermekek és a fegyveres konfliktusok” tágabb problémakomplexumának egy szűkebb elemére, a „menekült gyermekek” kérdéskörére mind ez ideig a vázolt – kötelező erővel és ajánlás jelleggel bíró – megoldásokat kínálta.<sup>100</sup>

Ahogy azonban a közös európai menekültpolitika és egységes menekültügyi rendszer átfogó, teljes körű, hézagmentes kiépítéséről sem beszélhetünk még napjainkban, csupán az alapok, a legfontosabb pillérek megteremtése, az alapelemek körvonalazása történt meg eddig, úgy szintén nem tekinthető lezártnak a gyermekmenekültekre vonatkozó uniós szabályok köre. Ha az Unió továbbra is feladatának tekinti a 18 év alatti menekültek helyzetének megfelelő rendezését, várhatóan bővülni, szaporodni és pontosodni fognak a gyermekmenekültek oltalmát megteremtő európai jogi védőháló alkotóelemei.

---

97 4. cikk (6) bekezdés.

98 4. cikk (7) bekezdés.

99 1951. évi Genfi Menekült Egyezmény, 33. cikk (1) bekezdés.

100 Lásd e tágabb kérdés tárgyalását az Európai Unió szempontjából: Csapó Zsuzsanna: Az Európai Unió válasza a „gyermekek és fegyveres konfliktusok” problémakörére, In: Acta Humana, Emberi Jogi Közlemények, 2005, 16. évf. 3. szám, 83-113. o.

KEMÉNY LÁSZLÓ

## Oroszország és az Európai Unió: együtt vagy egymás nélkül?

*Oroszország Európa szerves része, bár nem részese az Európai Uniónak. Az Európai Unió ugyan jelentősen – sőt lényegileg – különbözik-elkülönül Oroszországtól, de nem lehet meg Oroszország nélkül. Tipikus „se vele, se nélküle” helyzet. Folyamatosan tárgyalnak az együttműködésről, megállapodások is születnek, de jellemző a „viszolygás” is egymástól, most például az esedékes új megállapodás megkötésétől. Lehet, hogy mégis jó a kérdés: együtt vagy egymás nélkül? Az biztos, hogy semmi esetre sem egymás ellen. De mi okozza a bizonytalanságot, ha bizonyított az egymásrautaltság? Számos problémát célszerű lenne kibontani-feldolgozni ahhoz, hogy megtaláljuk a megoldást, amiről mély elemzések nélkül is tudjuk: nem lehet más, mint a kölcsönösen hasznos együttműködés. A helyzet azonban rendkívül bonyolult. Mindkét oldal jó szándékára lesz szükség a megegyezés felismeréséhez.*

Jelenleg Portugália tölti be az EU Tanácsának soros elnöki posztját. Számos megnyilvánulása bizonyítja, hogy ez a jó szándék vezeti, és mindent elkövet, hogy az Unió és Oroszország közötti, 10 éves, most lejárt megállapodás helyébe megszülessen a megváltozott körülményeknek megfelelő új dokumentum. Számos megnyilvánulás bizonyítja Moszkva törekvését is a kapcsolatok sokoldalú fejlesztésére. Remény van tehát arra, hogy a következő orosz-EU csúcstalálkozó (október 26-án, Lisszabonban) újabb lökést ad az együttműködésnek. (Cikkünk még a csúcstól készült – a szerk.)

A portugálok elnöki munkásságában megfigyelhető, hogy érzékelik a probléma sokrétűségét. Különös figyelmet fordítanak pl. az Unió kapcsolataira az USA-val, főként a közelgő választások előkészítése során érzékelhető demokrata párti russzofób nyomásgyakorlás kivédése miatt. Az elnöki feladatok között eddig kiemelten az EU identifikációs problémájának a megoldásával foglalkoztak, vagyis a kudarcba fulladt alkotmányozás helyébe lépő deklaráció elfogadtatásával. A globális verseny kihívásaira Oroszország és az Európai Unió közös válaszait három kérdés köré csoportosítva gondolják megfogalmazni.

Elsőként az általános kérdések kerülhetnek terítékre. Hogyan értelmezhető az EU és Oroszország kapcsolata: globális partnerek vagy globális „játsszóterek”? Azon állítások ellenére, hogy Oroszország és az EU tovább halad a stratégiai partnerség, a közös „terek”, a szabadkereskedelmi övezet és egy energetikai szövetség kialakítása felé, az is nyilvánvalóvá vált a közelmúltban, hogy a két fél számos gazdasági kérdésben konfrontálódott. Vajon komoly vetélytársakká válnak a világpiacon? Az alapos elemzések rávilágítanak a kialakult helyzet rendkívül ellentmondásos megítélésére és valóságos tartalmára.

A portugálok egész elnöki szereplését áthatja az a törekvés, hogy képesek legyenek korrigálni a német elnökség idején elmulasztottakat, és sikerüljön megkapniuk



a mandátumot ahhoz, hogy az októberi EU-Oroszország csúcstalálkozón aláírásra kerülhessen a megújított együttműködési megállapodás. Manuel Lobo Antunes, az EU-elnöki feladatokat koordináló portugál államtitkár a kitűzött cél teljesítéséhez – hogy „tisztázzuk közös dolgainkat” – egy tanácskozáson szükségesnek tartotta kiemelni a minden szinten zajló, folyamatos párbeszédet, vitákat. Erre azért van szükség szerinte, mert jelenleg nem folynak tárgyalások, sőt, a viszony éppen hogy kiéleződött. Holott meg kell válaszolni azt a kérdést, hogy „van-e az EU-nak világos képe Oroszországról, és van-e stratégiája az együttműködésre? És viszont: van-e Oroszországnak stratégiája az Unióval kapcsolatban?”

Kettejük viszonyának általános kérdéseit illetően sokan abból indulnak ki, hogy közöttük minden megváltozott. Megjelent az „orsz-szkepticizmus” az európaiakban. Ennek fő okát abban jelölik meg, hogy „mély és gyors változások mentek végbe Oroszországban, miközben a Nyugat nem vette észre, hogy a 2000 utáni Oroszország már nem az, ami volt”. A Nyugat elutasítja, hogy Oroszország a saját fel fogása alapján vallott értékek szerint kapcsolódjon az EU-hoz, és nem fogadja el az együttműködését Kínával, rossz néven veszi a „szovjet utódállamok impériumának az újjászervezését”; azt, hogy Kelet-Európára gazdasági nyomást gyakorol (lásd a Gazprom szereplését), másokkal pedig pl. „gázkartellt” alakítana ki. Az EU-nak át kell gondolnia a kapcsolatait azért is, mert új vezetők jönnek az USA-ban és Oroszországban is, és ez a körülmény nem hagyható figyelmen kívül. Összegezve a változásokat, azt emelik ki, hogy Oroszországot nem lehet „kis partnerként” kezelni.

Alexander Rahr – a Német Külpolitikai Társaság (DGAP) kutatóintézetének osztályvezetője, Angela Merkel főtanácsadója orosz ügyekben – a német elnökségnek az orosz-EU együttműködési megállapodás megújításának elhalasztását hozó kudarcával kapcsolatban azt hangsúlyozza, hogy „nem sikerült a civil társadalmat megszabadítani az Oroszországgal szembeni előítéletektől. A lengyelek szereplésével kapcsolatban pedig nem tudták túltenni magukat a németek a történelmi lelkiismereti korlátokon”. Mindemellett azt erősíti meg, hogy sikeres volt a német elnökség, mert „meg tudta őrizni az EU konszenzusát az Oroszországgal kapcsolatos viszonyt illetően”.

Az orosz nézeteket az orosz-EU viszony tekintetében leginkább Sz. V. Jasztrzemskij – Putyin elnök főtanácsadója európai uniós ügyekben – szerepléseiből ismerhetjük meg. A közelmúltban elhangzott budapesti előadásában pl. abból indult ki, hogy az „európai integrációs folyamatok Oroszország közvetlen közelében zajlanak, és ezért semmiképpen nem lehetnek közömbösek irántuk”. Ma az EU és Oroszország párhuzamosan fejlődik, egymás mellett létezik és együtt is működik. Viszonyokról megállapította, hogy azt napjainkban különös paradoxon jellemzi. A kapcsolatuk tartalmára vonatkozóan mérvadónak tartja Romano Prodi megjegyzését (amelyet az orosz államfő is használt a Római Szerződés megszületésének 50. évfordulójára írt cikkében): „Mindent, az intézményesítésen kívül”. A főtanácsadó hangsúlyozta, hogy sok perspektivikus projektet indítottak közösen útnak, közülük is kiemelkedik a „négy tér” kitöltésének folyamata. Az együttműködésben a vezető szerep a gazdaságé. Az orosz-EU gazdasági együttműködés rendkívül dinamiku-

san fejlődik, a tavalyi kereskedelmi forgalom elérte a 232 milliárd dollárt (ebben a magyar reláció 8 milliárddal szerepel). Az Uniónak – az USA és Kína után – Oroszország a harmadik legjelentősebb kereskedelmi partnere, Oroszország számára pedig az EU a legalapvetőbb. Az EU-ba irányuló orosz export 30%-kal több volt, mint 2002-ben. Az országba érkező európai befektetések 2006-ra az előző évhez képest 40%-kal növekedtek, és ma az EU-tagországozból származik az orosz gazdaságba fektetett tőke majdnem 70%-a. Az Unióba irányul az orosz nyersolaj exportjának 53%-a, a földgázénak pedig a 62%-a. Ezek mellett az eredmények mellett más területen is volt előrelépés. Például a szamarai csúcstalálkozón megállapodtak a vízumkönnyítésekről és a toloncegyezményről szóló határozatok szövegéről, amelyek július 1-jével már életbe is léptek. A jogi és belbiztonsági ügyekben az Oroszország és az Európai Unió közötti együttműködéshez kapcsolódott az Egyesült Államok is, így már háromoldalúvá vált ez a munka. A kulturális területen is tapasztalható fejlődés: az EU és Oroszország közös finanszírozásával beindult az „Eurocollege” program. Ugyanakkor a politikai viszonyrendszer alakulása kívánnivalókat hagy maga után, hiszen a tíz évre megkötött, és most lejáró orosz-uniós megállapodást friss tartalommal kellene megújítani (ugyan a régi szerződés így is automatikusan tovább él). Kétségtelen, hogy a stagnálásnak pillanatnyilag objektív okai is vannak: az Unió az új alkotmányos szerződéssel foglalkozik, az oroszok figyelmét pedig – legalábbis jövő májusig – a választások kötik le, ám a kétoldalú kapcsolatok hosszabb távra szólnak. Ezzel összefüggésben Jasztrzembszkij bírálta Varsót, amely – főleg történelmi és gazdasági sérelmeire hivatkozva – jelenleg blokkolja az új megállapodás létrehozását. Hozzátette: a nemzeti azonosságtudatot sem a történelem (benne a második világháború) átírásával, sem ellenségkép-kereséssel nem lehet megteremteni vagy megerősíteni. Idézte Chirac volt francia elnököt, aki szerint „ha folyamatosan csak a visszapillantó tükörbe nézünk, elkerülhetetlen a katasztrófa”.

Természetesen vannak valós problémák is. Főként a külpolitikában, ezek azonban nem megoldhatatlanok. Folynak a tárgyalások a Közel-Kelet, Észak-Korea, Irán, Palesztina és Koszovó ügyében is. Felmerülnek és ütköznek a különböző nemzeti, csoport- és üzleti jellegű érdekek. Ezeket az orosz fél „természetesnek tekinti, amelyek a partnerek együttlétéből és együttműködéséből fakadnak”. Ugyanakkor az egyes európai uniós tagországokban tapasztalni lehet véleményingadozást Oroszországgal kapcsolatban. „Folyamatosan kiegyensúlyozott a viszonyunk a tizenötökkel és az újak közül is Ciprussal, Bulgáriával, Szlovéniával, Szlovákiával és Magyarországgal. Ezekkel kétoldalúan és az EU-n keresztül is aktívan fejlődik az együttműködésünk” – sorolta Jasztrzembszkij, példaként megemlítve a Burgasz–Alekszandropulosz gázvezeték építését, vagy Magyarország érdekltségét a területén létrehozandó hatalmas gáztározót illetően, amelyből Európát látnák el orosz földgázzal. A „neofita országok” között azonban nincs mindenütt ilyen viszony Oroszországgal. Jelenleg Lengyelország, Észtország és még néhányan más megközelítést használnak. „Ez azonban bennünket nem zavar, a mi értékelésünk szerint az általános európai trend láthatóan pozitív irányba mutat Oroszországgal kapcsolatban. Mi azokkal fejlesztjük a kapcsolatainkat, akik velünk erre már készek. Mi arra készülünk, hogy



erőteljesebb alapokat hozzunk létre az EU és Oroszország közötti stratégiai partnerséghez” – hangsúlyozta Jasztrzsemszkij. Ebből a szempontból kiemelkedőnek ítélte meg azt a vacsorát, amelynek keretében a 25 (és 2, akkor még jelölt) EU-tagország vezetői találkoztak Putyin elnökkel (a főtanácsadó külön kiemelte Gyurcsány Ferenc pozitív felszólalását a tárgyalás során). Hasonlóképpen előremutatónak ítélte meg a Déli Áramlat gázvezeték ügyét, amelynek a kezdeményezése Rómából indult.

Mindezen pozitívumok mellett Jasztrzsemszkij érthetetlennek nevezte, hogy az Uniónak „nincs mandátuma” a tárgyalásra az új EU-Oroszország megállapodáshoz. Arra figyelmeztette az EU-t, hogy „csökkentse a helyzet dramatizálását” – főként a lengyelek részéről –, és egyelőre használják az „előregedett” megállapodást. Megoldásként azt ajánlotta, hogy „ne az együttműködés technikai, részkérdéseivel, hanem az általános kül- és gazdaságpolitikai kérdésekkel foglalkozzanak”. Nem kell minden „kétoldalú problémát – pl. a lengyel húsügyet, a litván olajfinomító kérdését stb. – az általános együttműködés rangjára emelni”. Megjegyezte, hogy a „rendkívül nemes európai szolidaritás elvét nem kellene a lengyelekre hivatkozva leértékelni”. Ugyan a legutóbbi csúcstalálkozón, Szamarában, Angela Merkel igyekezett „letisztítani a problémákat”, de érzékelhető volt a „szakadék az együttműködésben rejlő teljesítőképesség és a realitás között”. Sajnálatosnak ítélte az orosz államfő főtanácsadója, hogy a „leggyengébb vagon határozza meg az EU-vonat sebességét”. Ez az EU és Oroszország közötti kapcsolatok lelassulásához, stagnálásához vezet, ami a kétoldalú kapcsolatokat is visszafogja. Ugyancsak zavaró tényezőként vetette fel a „harmadik országokhoz való viszony beemelését a kapcsolatok kritériumaként”. Példaként említette az USA szerepét. „Az EU és Oroszország nem foglalkozik azzal, hogy miként működik a pluralizmus, a demokrácia az USA-ban; akkor miért kell az EU-nak Oroszországgal szemben követelményként szerepeltetnie az amerikaiak által felvetett értékek problémáit.” A pluszok és mínuszok számbavétele után Jasztrzsemszkij szerint „Oroszország érdekelt abban, hogy az EU önálló és nagy formátumú szereplője legyen a nemzetközi erőternek. S annak ellenére, hogy az EU-n belül létezik egy olyan klub, amelyik nem akarja az együttműködést az oroszokkal, az eddigi eredmények segítik a jó irányú megoldások megtalálását”.

Érdeemes idézni még néhány – az orosz elemzők körében – jellemző véleményt. Nagyvezda Arbatova, az Oroszország és az Európai Unió Kutatóintézet projektigazgatója írásaiban pl. világossá teszi, hogy Moszkva átértékelte azt a viszonyt, amelyet a Nyugattal az 1990-es években kialakított. Az EU és Oroszország között ezért vált szükségessé új együttműködési megállapodás megkötése. Az új dokumentumban „Oroszország azt akarja, hogy ismerjék el saját pozícióit; a nemzetközi politikai és gazdasági szintéren teljes jogú játékosként fogadják el; saját értékrendszere alapján ítélik meg a demokrácia megvalósítását (értve ezalatt, hogy az egyetemes emberi értékeket minden nyugati országhoz hasonlóan a vallásból vezeti le, de a politikai értékeket a saját történelmi tapasztalataiból meríti)”.

Szergej Karaganov, az orosz Kül- és Védelempolitikai Tanács (SzVOP) elnöke Arbatovánál is erőteljesebben fogalmazza meg Oroszország törekvéseit. A tavasszal

megjelent, „A világ Oroszország körül: 2017” című, a következő tíz év kontúrajait előrevetítő stratégiai tanulmánykötetben abból indult ki, hogy Oroszország és az EU fordított helyzetbe került, mint a 90-es években. Akkor a legfejlettebb 15 európai országot tömörítő EU erős volt és dinamikus, Oroszország pedig egyre gyengülő és szétesőfélben lévő. Szenvedélyes és szemléletes képpel mutatta be, hogy miként szorult „alamizsnára” az EU-tól a „taknyos” Oroszország. A 2000-es évekre azonban „transzformálódtak” a viszonyok: most már Oroszország az erős, és a minden szempontból legyengült EU-t „megveszi, ha úgy akarja”. Az Unió hibázott, amikor Schengenben saját külpolitikát hirdetett. Ez nem jött be. A közelmúltban lezajlott USA-EU csúcstalálkozón minden pontban az Unió vesztett. Az új helyzetet figyelembe véve, Oroszország az „erős jogán” kíván integrálódni a globális folyamatokba. Bár figyelnie kell arra is, hogy „ne szálljon a dicsőség a fejébe”! Tanulnia kell mások tapasztalataiból, pl. a kínai vagy az indiai új kapitalizmusmodell sikereiből.

Számos más véleményt is figyelembe véve, továbbá politikai dokumentumokat is elemezve, azt lehet megfigyelni, hogy az EU-val kapcsolatban Oroszországban két „iskola” létezik: tárgyalni kell, illetve nem kell tárgyalni. Hasonlóan két nézet érvényesül az új együttműködési megállapodás mibenlétéről is. Az egyik szerint széles alapokon álló, mindenre kiterjedő legyen a megállapodás; a másik szerint egy rövid, stratégiai kérdésekkel foglalkozó keretmegállapodás szükséges. Egyes nézetek szerint azonban jelenleg olyan élesek az ellentétek, hogy nem érett meg az idő új együttműködési megállapodás megkötésére. „Lengyelországgal például, ameddig a jelenlegi kormány van hatalmon – hangoztatják – nem is kívánnak szóba állni.”

Karaganov azt javasolja, hogy időt kell hagyni a jelenleg feloldhatatlan ellentétek eliminálására, vagyis „pauzára”, szünetre lenne szükség a kapcsolatok „strukturálisizálását” illetően. Legyenek addig szakmai tanácskozások, hogy „jobban megértsük egymást”. Nem tragédia, ha nincs „nagy megállapodás”. Azonban lehetőség nyílhat arra, hogy „szektorális” megállapodások szülessenek. Arra kell figyelni, hogy „Oroszország és az EU többre képes együtt, mint más országokkal vagy integrációkkal történő partneri viszonyban”. El kell érni, hogy az „erős Oroszország szövetségként, mintegy lokomotívként magával húzza és erőssé tegye az EU-t”. Esély van arra, hogy a „gyengék partnersége helyett, megbízható, erős szövetség jöjjön létre Európában”.

Az EU és Oroszország együttműködésének egyik stratégiai problémája az energiaellátás, és az erről szóló párbeszéd. Hiszen 2006 óta komoly törés (dilemma) merült fel a tekintetben, hogy miként alakuljon Oroszország és az EU energetikai kapcsolata. Az EU erőteljesen szorgalmazza a diverzifikációs stratégiát, hogy kevésbé legyen függő Oroszországtól. Hiányolja a határozottabb kiállást az egységes és komplex európai energetikai rendszerre vonatkozó stratégia megalkotása mellett. Miként lehet az energetikai „izgalmakat” lecsillapítani? Mit szeretne Oroszország elérni az EU-val folytatott párbeszédben?

Sok a konkrét kérdés is. Gazdasági és politikai hatásait illetően ellentmondásos a fogadtatása az Oroszországot Németországgal közvetlenül összekötő, a Balti-tenger mélyében megépítendő gázcsővezetéknek, az Északi Áramlatnak – a vezeték által érintett, illetve az az által elkerült EU-tagországok részéről. Az orosz indíttatású Déli vagy Kék Áramlatnak, és vele szemben az EU által (és az USA nyomására) meg-



hirdetett Nabucco vezetéknek a „harca” szinte már hitvitaként jelenik meg. A függőség pedig ennél sokkal bonyolultabb, és többféle lehet: az egy forrásból beszerezett túlzott mennyiség éppúgy problémát okoz, mint a tranzit léte vagy megszűnése. A következtetés pedig az, hogy az EU-nak Oroszországgal közösen megfogalmazott, konkrét ügyekre vonatkozó energetikai stratégiát kell kialakítania. Az a fontos, hogy a kölcsönös érdekek érvényesüljenek a termelők és a felhasználók között, és a hosszú távú bizalmi viszony határozza meg az együttműködést. A pragmatizmusnak kell érvényre jutnia a csővezetékviták kezelésében.

Ugyancsak konkrét választ igényel, hogy az energiabiztonság és a klímaváltozás problémái miként kapcsolódnak egymáshoz; valamint számszerűleg miként alakulnak az EU és Oroszország között az energetikai kapcsolatok. Oroszország pl. az energetikai szférából nyeri GDP-je 25%-át. Amint már említettük, nyersolaja és földgáza exportjából 63% az EU-ba irányul. Az EU-ban felhasznált import földgáz 50%-a, és a nyersolaj 30%-a érkezik Oroszországból. Ezek a számok a kölcsönös függőséget és az egymásrautaltságot bizonyítják. Egyúttal azonban a közös felelősséget is, ami pl. a kitermelés, a feldolgozás és a szállítás biztonságában is megjelenik. A biztonsághoz beruházások is kellenek, amelyek jelentős részben a külföldi befektetésekből jöhetnek létre Oroszországban. Egyes számítások szerint 2003 és 2020 között az orosz energetikai rendszerbe 735 milliárd USD befektetésre van szükség, amelyek legalább a 25%-át a külföldi befektetések teszik majd ki.

Az orosz elemzők és politikusok a főhangsúlyt egyre inkább az energetika jövőjével kapcsolatos kérdésekre, valamint ennek a jövőnek a formálásában való lehetséges együttműködésre helyezik. Ha vannak is az orosz-EU viszonyban most „megoldhatatlan” kérdések, a kapcsolatok állagának megóvásáért közös érdek megtalálni azokat az ügyeket, amelyekben folyamatosan képesek lehetünk az együttműködésre. Ilyen feladatokat adódhatnak az energetika jövőjét illetően. Három terület problémáit érdemes kijelölni gondolatébresztőként. Először is az energiaforrások megújulását: részben „alternatív”, részben – az olaj- és a földgázkorszakon túlmutató – új lelőhelyekkel és energiahordozókkal (pl. metanol; hélium-3 izotóp stb.). Másodszor, a jelenlegi energiaforrások feltárásának, kitermelésének, feldolgozásának, szállításának, tárolásának stb. teljes folyamatára vonatkozó új technikák, technológiák, módszerek bevezetését, a tudományos kutatások és eredmények innovációját, amelyekkel az egész energetikai rendszert hatékonyabbá lehet tenni. Harmadikként pedig a lényegileg megváltozó technika (pl. a robotok, főként az „intelligens” robotok) energiaforrásának a megtalálását, amely az energetikának már egy teljesen új generációját (pl. plazma) jelentheti. Mindezekben a területeken nagymértékű erőforráskonzentrációra, egyesített és koordinált – kitüntetetten tudományos kutató- és fejlesztő – munkára van szükség. Ha az EU és Oroszország együttesen most erre – és nem a politikai sértettségekből fakadó emóciókra – mozgósítja szellemi és anyagi erejét, akkor sikeres lehet a globálisan gyökeresen átalakuló világban.

Az EU fejlődésében alapvető kérdés a biztonság garantálása. Az új EU-Oroszország Együttműködési és Partnerségi Egyezmény (EPE) prioritásainak a kialakításakor ez a téma meghatározóvá válhat. Jelenleg azonban még számos kérdés nyitott ez ügyben is. Az előzőekben már megállapítást nyert, hogy a lengyel

„húsügy” megakadályozta az EPE kiterjesztését, elmélyítését Oroszország és az EU között. Eközben az Unió úgy érzi, hogy Oroszország vonakodik újabb kooperációs platformok kialakításától, sőt szüneteltetni akarja a munkálatokat az új egyezmény megfogalmazásával kapcsolatban. Ezért is vetődik fel, hogy megállja-e a helyét az 1997-ben aláírt egyezmény a kapcsolatok mostani állapotában? A régi dokumentum mely részeit lehet megtartani az új megállapodásban, melyeket kell abból elhagyni, illetve melyeket újratárgyalni? A történelmi tapasztalatokból az a következtetés vonható le, hogy „kontrollálható partnerségre” van szükség egész Európára vonatkozóan. A partnerség garanciája a biztonság, amelyet meg kell védeni. Ezért is az egyik prioritás a „biztonságvédelem”, amelyet az EU-Oroszország együttműködési egyezményben is meg kell fogalmazni. Ugyanakkor realistának kell lenni, hiszen Solana 2003-ban lefektetett prioritásai mindezt már tartalmazták, de egyelőre semmi nem lett abból, hogy az EU védelmi erőket hoz létre, garanciális védelmi intézkedéseket tesz stb.

Megfontolandó, hogy az Oroszországhoz fűződő viszonyt érdemes különválasztani a NATO, illetve az EU vonatkozásában. Az Oroszország-NATO összevetésben ugyanis több az ellentmondás, de megfelelő akarattal ezeket is fel lehet oldani. Adott a tér az együttműködésre: pl. Afganisztán, Irak esetében, a terrorizmus ellen stb. A rakétaelhárító rendszerrel kapcsolatos ellentétek már nehezebben hidalhatók át, mert ennek a problémának a feloldása megbeszéléseket feltételez az USA-val is. Pontosan és történelmien kell dönteni, amiben a kiindulópont, hogy a „biztonság oszt-hatatlan” és „bizalommal vagyunk egymás iránt”.

Az megerősíthető, hogy az Unió számára „kulcskérdés” az Oroszországhoz fűződő viszony. Az EU és Oroszország „kellenek egymásnak, és nem tudnak egymás nélkül létezni”. Minden áron meg kell egyezniük, ez a kölcsönös érdekük. Ehhez az új helyzetnek, a változásoknak megfelelően meg kell újítani a 90-es évek megállapodásait.

Az új egyezmény sokak véleménye szerint csak 2010-re készülhet el. Ehhez is sürgősen rendezni kell a fékező problémákat. Megoldásra vár a vita a lengyelek és az oroszok között. Addig meg kell és meg is lehet oldani olyan nagy horderejű kérdéseket, mint Oroszország WTO-tagsága, a szabadkereskedelmi övezet és a „négy tér” betöltése stb. Előtérbe kerül pl. Kalinyingrád összes ügye, a határátlépések, a vízum problémái stb., vagyis a „szomszédság” minden velejárója. Másrészt a stratégiai partnerség nem mentesíti az EU-t saját pozíciójának a képviselésétől. A lengyel kérdésben pl. jelenleg az Unió pozíciója az, hogy a lengyelekkel szemben „nem azonos súlyú az orosz válasz”, és ezt kell kiegyenlíteni. Ugyanakkor az „EU kész mindarra, amire kész Oroszország”. Miután azonban Oroszország nem tagja a WTO-nak, számos területen nem tud megvalósulni az együttműködés. Azért is szükség lenne a WTO-tagságra, mert ezen belül lehet csak összekapcsolni az Uniót, Oroszországot és az USA-t. Nagy átalakításokra nem kell sort keríteni az új egyezmény megfogalmazásában. Az utóbbi évtizedben szinte minden területre vonatkozóan megszületett már az a dokumentum, amelyet csupán be kell emelni a megállapodásba. Az EU-nak arra érdemes felhasználnia az új dokumentumot, hogy olyan területeket is beillesz-

szen az Unió-Oroszország viszonyba, amelyek korábban nem szerepeltek megfelelő hangsúllyal, pl. oktatás, tudomány stb.

Az orosz fél szintén megfogalmazza pozícióit. Szerintük érdemes lenne a közösen vállalt „értékekről” is erőteljesebben szót ejteni, de nemcsak Oroszországot illetően, hanem az EU-tagországokban tapasztaltak tekintetében is: pl. a lengyelek-nél a sajtószabadság megsértéséről; az észtek-nél a nemzeti kisebbségek jogainak korlátozásáról, számos országban a gyülekezési jogok semmibevételéről stb. A majdani egyezmény – a mai tapasztalatok szerinti viták elkerülése miatt – olyan jellegű lehet, amely univerzális, a jövőt érinti, az együttműködés széles körét felöleli, de nem terjed ki minden részkérdésre.

Ezek után nem lehet más a válasz a címben feltett kérdésre, mint hogy az Európai Unió és Oroszország együttműködése az egyetlen járható út, még ha megállók és akadályok is vannak rajta.



SZÓKE PÉTER

## Tagállami tapasztalatok I.: Elnökségi koordinációs struktúra

*Az EU-elnökségi rovat bevezető cikkében Iván Gábor vázolta, hogy a magyar elnökségi felkészülés kereteit és időrendjét meghatározó 2079/2007. (V. 11.) kormányhatározat értelmében mely területeken kell haladást elérnünk ahhoz, hogy 2010. január 1-jén, a spanyol elnökség kezdetén készen álljunk az elnökségi trió munkájában történő részvételre. Azt is előrebocsátotta, hogy a cikksorozatban kitérünk majd a régi, illetve az elnökségben a Magyarország előtt debütáló új tagállamok felkészülési tapasztalataira, az általuk alkalmazott megoldásokra. Ezek megismerése és összegzése alapvetően a tagállamokban működő nagykövetségeink feladata volt. Említést érdemel azonban a harmadik viszonylatokban, elsősorban a nagyobb nemzetközi szervezetek mellé akkreditált magyar képviseltek ez irányú feltáró munkája: jelenleg a sörös elnökségek koordinálják az Unió fellépését ezeken az állomáshelyeken, ami még a nagyobb tagállamoknak is komoly kihívást jelent. (Egyes – talán vitatható, de mindenképpen figyelemre méltó – értékelések szerint az állandó egyeztetések működtetése például New Yorkban a brüsszeli állandó képviselőhöz hasonló kapacitást és üzemmódot követel az elnökséget adó tagállamtól. Ám az elnökség külkapcsolati feladatai terveink szerint egy későbbi cikk tárgya lesz.)*

A saját felkészülésünk szerkezetéből kiindulva, három-négy olyan témakört azonosítottunk, amelyek szerint haladva

célszerűen összegezhetők ezek a tapasztalatok. Azaz a tagállamok összehasonlításának inkább tematikus vagy horizontális, mintsem vertikális, országot országgal mellé tévő módját választjuk. Az első annak vizsgálata, hogy jellemzően milyen szervezeti struktúrában, illetve koordinációs rendben folytatják le a tagállamok az elnökség előkészítését és lebonyolítását – ennek a témának szenteljük jelen cikkünket. A későbbiekben szó lesz majd az elnökségi humánerőforrás-gazdálkodásban és -képzésben választott utakról; a programalkotás bevált, de változó módszereiről és kihívásairól; az elnökségi félév logisztikai-szervezési, valamint kommunikációs tapasztalatairól.

Célszerű nyomban tisztáznunk egy terminológiai kérdést. Beszélhetnénk döntéshozatali rendről, struktúráról stb.; a „koordináció” mint szóválasztás kifejezi, hogy a kormány és a központi közigazgatás rendelkezik mindazzal a „mandátummal” és hatáskörökkel, amelyek birtokában minden elnökségi feladatot elláthat. Csupán a feladatok megnövekedett mennyisége és összetettsége, nem pedig más minősége igényel esetleg a megszo-kottól eltérő egyeztetést, munkamegosztást stb.

A vizsgált tagállamok – különösen a régebbiek<sup>1</sup> – jó része az elnökség előkészítése és lebonyolítása egyik alapelveként leszögezte, hogy nem, vagy csak mi-

1 A tapasztalatgyűjtést külképviseleteink a tizenötökön kívül az elnökségben Magyarország előtt debütáló két új tagállamra, Szlovéniára és Csehországra terjesztették ki.

nimális mértékű új, illetőleg párhuzamos struktúrát hoztak létre az elnökségi feladatokra<sup>2</sup>. A részletek megismerése nyomán mégis arra a következtetésre juthatunk, hogy az elegánsan csengő maxima még a könnyed és rugalmas államigazgatással rendelkező északi országok esetében sem teljesült vegytiszán. Az elnökséget a legtapasztaltabb tagállamban sem tekintik kormányzati rutin-feladatnak. Mindenütt történik valamilyen változás az elnökségi felkészülés során a korábbi, tagállami gyakorlathoz vagy szervezethez képest; kérdés csupán az intézkedés mélysége és formalizáltságának foka. Külön tanulmányt érdemelne annak vizsgálata, hogyan tükröződik egy-egy tagállam igazgatási kultúrája és hagyománya az elnökség megszervezésében és vitelében. A különbségek talán kisebbek, a közös megoldások számosabbak, mint első pillanatban gondolnánk. Ennek nyilvánvaló oka magában az integrációban rejlik: az Unió működése és működtetése mindenkit azonos követelmények elé állít, ami a hasonló megoldások irányában hat.

Vizsgáltuk, hol fogadtak el átfogó jogszabályt vagy hoztak más, egyedi, de az elnökségi felkészülés egészét bevezető, illetve átfogó, jogszabályi formát öltő kormányzati intézkedést. Ilyenre a tagállamok kisebbsége szolgált példával. A legérdekesebb e tekintetben az alapí-

tó tagállam és sokszoros elnök *Olaszország*: itt egyenesen egy 1984-ben elfogadott törvény<sup>3</sup> rendelkezik normatív erővel a soros elnökség ellátásának belső keretfeltételeiről, különösen a mindenkori koordinációs struktúráról, a szükséges tisztviselői többlett státuszok átcsoportosításáról, illetőleg létrehozásáról, az elnökségi költségvetés tervezésére és végrehajtására, valamint a túlmunkára és annak kompenzálására vonatkozó szabályokról is. A törvény az elnökségi időszakot huszonnégy hónaposnak tekinti, amely időszak egy évvel a tényleges elnökség kezdete előtt indul, és fél évvel annak befejezése után végződik. A konkrét elnökségi szemesztereket azután általában miniszterelnöki rendelettel „hirdetik meg”, amely az elnökséget „nagyszabású eseményé<sup>4</sup>” (*grande evento*) nyilvánítják. Ez az aktus automatikusan megnyit bizonyos forrásokat és aktívál igazgatási – elsősorban polgári védelmi – kapacitásokat, lehetővé téve az általánostól eltérő, rugalmasabb költségvetési, közbeszerzési, munkajogi stb. szabályok alkalmazását. Ugyancsak jogszabály – bár alacsonyabb rendű – rendelkezett a felkészülés megkezdésének a kereteiről a legutóbbi elnökségeket megelőzően Spanyolországban. Ausztriában az első osztrák elnökséget még normatív utasítás vezette be, második alkalommal már az akkor kije-

2 El lehet játszani az ellenkező vélet gondolatával is. A tagállami és a soros elnöki szerep között az állandó érdekütközés lehetőségét feltételezve az elnökségi koordinációt részben vagy egészben elvelve a szokásos koordinációs rendben kívül is létre lehetne hozni, és a kettő csak a legfelső szinten, akár csak a kormányfő személyében egyesülne újra. Ilyen megoldást azonban egyetlen tagállam sem alkalmaz, ami – a kapacitások végességén kívül – arra utal, hogy a soros elnök nemcsak a gyakorlatban, hanem intézményileg sem egészen áll *super partes*. Másképp kiüresedne a tagállamok egyenlőségét megtestesítő rotáció.

3 Legge n. 208 del 5 giugno (GU n. 156 del 07/06/1984) sull'organizzazione e finanziamento del semestre di presidenza italiana della CEE. Az olasz alkotmányos berendezkedés és jogrendszer sajátossága a törvények rendkívül magas száma és aránya a jogforrások között.

lölt kereteken belül folyt a felkészülés. Szlovéniában a kormány nem jogszabályt, hanem stratégiai dokumentumot fogadott el 2005 júliusában a 2008 első felében esedékes elnökségről. Magyarország tehát e kisebbséghez csatlakozott a 2079/2007. (V. 11.) kormányhatározat elfogadásával a 2011-es magyar EU-elnökséghez kapcsolódó feladatokról.

Az Európai Unió Tanácsának elnöklése a tagállami működésből kell, hogy kiadjon; annak egyfajta csúcsra járatásaként is felfogható. Ez indokolja az elnökség kedvéért végrehajtott szervezeti változtatások minimalizálására való – változó sikerű – törekvést. Az azonban elmondható, hogy az uniós ügyek központi kormányzati koordinációja rendjének alapelemeit sehol sem változtatták meg az elnökség kedvéért, sem azokban a – többséget alkotó – tagállamokban, amelyekben ez a koordináció a külügyminisztérium, sem ott, ahol a miniszterelnöki hivatal (Csehország, Finnország, Franciaország, Svédország, Szlovénia) fő felelőssége mellett zajlik. Jelentős kivétel *Németország*, ahol az egyeztetés és a politikaalakítás a szövetségi kancellári hivatal, a külügyminisztérium, valamint a gazdasági és technológiai minisztérium háromszögében zajlik<sup>4</sup>.

A folyamat politikai-stratégiai irányítására a tagállamok többségében a kormányon belül létrejön valamilyen, többé-kevésbé informális, kabinetszerű testület. Az esetek nagyobb részében ennek

élén a kormányfő áll – függetlenül attól, hogy az Európa-politikáért normál időszakban a külügyminiszter vagy Európaügyi miniszter, illetve az államminiszter felel-e. E grémiumok mögött általában nincs közjogi értelemben vett szükség-szerűség: az EU-elnökség alapvetően kormányzati feladat, és a miniszterelnöknek és kormányának minden felhatalmazása megvan a választóktól ennek végrehajtására. Külön e célra felállított testületnek abban lehet szerepe, hogy általa a kormány saját figyelmét is ébren tartsa a több éven át tartó folyamat ideje alatt az elnökség kérdései iránt, beépítve annak szempontjait napi munkájába. A szervezeti változással pedig a közvéleménynek is jelezni kívánja a projektum fontosságát.

Aligha lehet véletlen, hogy az új tagállamok közül a Tanács által 2020-ig megállapított sorrendben első Szlovénia (2008. I. félév) és Csehország (2009. I. félév) az elnökség kedvéért aránylag legnagyobb mértékű szervezeti és ügyrendi változtatásokat végrehajtó tagállamok között van: a tapasztalatlanabb tagországok így is kerülni akarják a kockázatot. *Csehországban* a legutóbbi koalíciós tárgyalások eredményeként 2007 januárjában európai ügyekért felelős miniszterelnök-helyettesi poszt jött létre, aki egyben az elnökségi felkészülés és végrehajtás felelőse. Az általa vezetett európai ügyek kormányhivatalában önálló, két szekcióból álló részleg hoztak létre, melyek élén egy-egy he-

4 Grande eventonak minősíthetnek egyes nagyobb sporteseményeket, mint pl. a futball vb-t.

5 E tárcához tartoznak a tágabb értelemben vett gazdaságpolitikai kérdések (belső piac, versenypolitika, iparpolitika, külgazdaság, kereskedelem, energiapolitika, telekommunikáció, információs technológia, lisszaboni folyamat). Keretein belül található a kormányzati európai jogi központ, amely a Németország ellen indított jogsértési eljárások, valamint az európai bíróságok előtt folyó ügyek kezelésével foglalkozik, összkormányzati jelleggel; ide utalták egyes horizontális kérdések (szubszidiaritás) vizsgálatát is.

lyettes államtitkár áll. Egyikük az Európa-politika általános, stratégiai kérdései között a cseh elnökség politikai prioritásainak kidolgozását irányítja. A másik az elnökség szervezeti és logisztikai előkészítéséért, költségvetéséért, valamint a kommunikációért felel. Az elnökségi stáb képzése ugyanakkor a közigazgatási intézethez, s ezzel közvetetten a belügyminisztérium irányítása alá került. Az átszervezések ugyanúgy a külügyminisztériumot is érintették. A külügyminisztériumnak mint szaktárának is megvannak azok az elnökségi feladatai, amelyekért továbbra is felel, ahol új szervezeti egységet, titkárságot állítottak fel az EU-elnökségi felkészülés, elsősorban szervezési és logisztika feladataira.

Az egyik legartikuláltabb elnökségi struktúrát *Szlovénia* mondhatja magáénak.<sup>6</sup> A felkészülés politikai irányító testülete a központi elnökségi munkacsoport (Core Working Group for the EU Presidency), amelynek elnöke a miniszterelnök; tagjai a pénzügyminiszter, a külügyminiszter, a közigazgatásért – és az elnökségi képzésért is! – felelős miniszter, valamint a miniszterelnöki hivatalban működő európai ügyek államtitkára. Ez a kéthavonta ülésező testület határozza meg a felkészüléssel kapcsolatos prioritásokat, hozza meg a stratégiai döntéseket. Alatta operatív csoport működik az európai ügyek államtitkárá-

nak vezetésével, amelyben valamennyi tárca és más, az elnökségben érintett országos hatáskörű szerv részt vesz. E testület munkáját a szintén az európai ügyek államtitkárának irányítása alatt álló projektcsoporthoz segíti, amely öt, más tárca által elnökölt alcsoportra oszlik: elnökségi program (külügyminisztérium); emberi erőforrás (a közigazgatásért felelős minisztérium), közkapcsolatok és országpromóció (a miniszterelnöki hivatal köz- és sajtókapcsolatokért felelős hivatala), amely a vizuális megjelenésért és a honlapért is felel; elnökségi titkárság vagy logisztikai központ (a kormányfőtitkársága), egyebek között megfelelő helyszínek keresése és biztosítása, csúcstalálkozók, tanácsulések és egyéb rendezvények szervezése stb.; költségvetési alcsoport (pénzügyminisztérium).

A szövetségi kormányon belül jött létre korábban a „magcsoport” (Kerngruppe) – a Szlovéniát a felkészülésben nem mellesleg sokban segítő – Ausztria legutóbbi EU-elnökségének (2006. I. félév) előkészítésére és levezénylésére is. A felelős tárca itt egyébként a szövetségi külügyminisztérium volt. A rendszer csúcán álló „magcsoport” az elnökséggel kapcsolatos stratégiai-politikai döntéseket hozta meg a szövetségi kancellár vezetésével, az alkancellár és a külügyminiszter állandó, más miniszterek napi-rendtől függő részvételével. A csoport szükség szerint, viszonylag ritkán ülése-

6 Az EU-elnökség nemcsak hatalmas politikai, hanem logisztikai kihívást elé is állítja különösen a kis- és közepes tagállamokat – egyúttal ezek számára az elnökség mint „országpromóció” jelent nagy lehetőséget. Esetükben ez a mozzanat legalább olyan súlyos lehet, mint az elnökségi program megalkotása és végrehajtása. A csoportos elnökség bevezetése után a triókban olyan munkamegosztás alakulhat ki, hogy a bennük szereplő nagy tagállamokra marad az integráció nagy és nehéz kérdéseinek megoldása – I. a német elnökség szerepét az „alkotmányválság” megoldásában. A kisebbek ehhez a folyamatosság biztosításán kívül egy-egy jól megválasztott sajátos színt, jelenlétet, hangsúlyt adhatnak hozzá. (Az első teljes, német-portugál-szlovén trió tapasztalatainak birtokában lehet majd ezt a tendenciát legkorábban igazolva látni – vagy cáfolni.)

zett. 2004 januárjában, tehát az n-2. évben<sup>7</sup> állt fel az irányító csoport (Lenkungsgruppe) a szövetségi kancellári hivatal és a külügyminisztérium társelnökségével, valamennyi tárca főtitkári szintű részvételével, de helyet kaptak benne a szövetségi elnöki hivatal, az alkancellári hivatal, a parlament, a tartományok, valamint a szociális partnerek képviselői is. Az irányító csoport feladata a folyamatban lévő ügyek koordinációja, a résztvevők tájékoztatása, a kevésbé érdemi döntések meghozatala volt. Az irányító csoport részeként végrehajtó titkárságot hoztak létre a külügyminisztériumon belül az egész elnökségi apparátus (szaktárca stb.) szolgálatában. A leglényegesebb, teljesen informális változtatás mégis az volt, hogy a szövetségi kormány az elnökség idején minden kormányülés előtt egy órát az elnökséghez kapcsolódó folyó ügyeknek szentelt.

Az első osztrák elnökséget (1998. II. félév) számos bírálat érte, amiért a parlamentet a kormány teljesen kihagyta az egyeztetésből. Ezt egyrészt abból a szerepfelfogásából kiindulva tehetta, amely az EU-elnökséget kizárólagos kormányzati feladatnak tekinti; másrészt az Ausztriában gyakori nagykoalíció a parlamenti ellenzék és ezzel a törvényhozás mellőzésének kísértését hozhatja magával e téren. A parlamentek szerepének, a kormányzaton kívüli szereplők és általában a közvélemény Unió iránti érdeklődésének növekedésével e gyakorlaton Ausztria is változtatott. Eleve ellenkező hagyományt képvisel e téren *Dánia*: itt az

európai ügyek és ennek nyomán az elnökség koordinációjába a parlamentet is bevonták egészen odáig, hogy esetenként az elnökség által képviselendő pozíciókat a kormány mellett a törvényhozó testületnek is jóvá kellett hagynia. Dániát a legkevesebb külön változtatást végrehajtó tagállamok között tartjuk számon. Minden „levegőssége” mellett azért itt is létrejött egy miniszteri szintű EU-elnökségi bizottság az általános iránymutatás és a politikai koordináció biztosítására. Az elnökségi koordináció Dániában annyiban volt különleges, hogy bár az európai ügyek fő felelőse általában a külügyminisztérium, a stratégiai-politikai tervezést mégis a miniszterelnöki hivatal, míg az elnökség operatív előkészítését és a mindennapi koordinációs feladatokat a külügyminisztérium látta el, a tárcákkal közösen. Ez gyakorlatilag vertikálisan kétlépcsős rendszert jelentett, ahol az egyes dossziékat alsóbb szinten a külügy, magasabb szinten a miniszterelnöki hivatal vezetésével készítették elő. Ennek megfelelően az operatív jellegű elnökségi titkárságot is a külügyminisztériumban állították föl.

Az eddigiekből talán leszűrhető volt, hogy az elnökségi koordináció jellemzően három szinten folyhat. A stratégiai-politikai döntéshozatalt, programalkotást a kormány, személy szerint a kormányfő nem adhatja ki a kezéből, és valamilyen ügyrendi változtatással saját minisztereiben is napról napra tudatosítania kell az elnökség szempontjait. Az elnökségi program és napirend mennyiségileg nagyobb részét képező dossziékban

7 Az „n-2 szabály” szerint egy tagállamnak az elnökség megkezdése előtt legalább két évvel meg kell kezdenie az előkészületeket, így konkrét dátumok helyett a cikk további részeiben ezt a képletet használom. A csoportos elnökség bevezetése óta a képlet bonyolultabb: Magyarország esetében pl. a felkészülés kezdeteként az n-(2+1). év adódik, mert utolsók leszünk a trióknban.

való napi egyeztetésre ugyanakkor megmaradhat a korábbi tárcaközi testület és módszer, államtitkárok vagy más vezető tisztviselők szintjén. Az elnökség operatív-logisztikai irányítására, a sajtóval való kapcsolattartásra pedig új, viszonylag kis létszámú, központosított egységet, titkárságot hoznak létre, leggyakrabban a külügyminisztériumon belül.

Az operatív feladatok nagy része az Európai Tanács és a Tanács Brüsszelben vagy Luxemburgban rendezett hivatalos, illetve az elnökséget adó tagállam fővárosában rendezett üléseinek előkészítése körül csoportosul. Többek között az előbbi helyszínek kapcsán merülhet fel a soros elnökség brüsszeli állandó képviselőtének operatív szerepe. Csaknem egyöntetű tagállami vélemény szerint, míg az elnökség előkészítése főváros-, addig lebonyolítása már Brüsszel-központú, azaz az állandó képviselőlet főszereplését igénylő feladat. Az egyes elnökségi dossziék kezelését, az elnökség álláspontjának képviselőletét illetően a tagállamok célszerűnek látják az állandó képviselőletnek minél nagyobb cselekvési önállóságot adni amellett, hogy formailag az utasítás joga minden esetben a központé. Ezt még a többszörös elnökségi tapasztalatot magukénak tudó írek is hangsúlyozták: a fővárosból érkező utasítást az állandó képviselőletnek végre kell hajtania – de ilyen utasítás nem nagyon érkezett... *Írország* (2004. I. félév) a rutin és a jól működő központi igazgatás ellenére – vagy talán éppen amiatt – legutóbbi alkalommal már az n-3. évben megkezdte az előkészítést. A felkészülésért és a lebonyolításért a külügyminisztérium felelt. Ugyanakkor valamennyi tárcaközi munkacsoportban a miniszterelnöki hivatal elnökölt, és a miniszterelnök személye-

sen döntött a kiemelt dossziék (pl. alkotmány szerződés) ügyében. A külügyminisztérium vezetésével két tárcaközi bizottságot hoztak létre a kormányzati koordinációs feladatokra: az egyik az elnökségi programmal, az általános politikai kérdésekkel, illetve az egyes események időzítésével foglalkozott, míg a másik a logisztikai, szervezési feladatok ellátásáról gondoskodott (pl. logó, elnökségi honlap, írországi találkozók stb.). Mindkét tárcaközi bizottság a kormány EU-s kabinetjének referált, amelyet a miniszterelnök elnököl. A kiemelt események (pl. informális miniszteri vagy csúcstalálkozók) időpontjairól a teljes kabinet döntött. A nagy körülményt igénylő ügyekre, amikor az elnökségi szerep és a nemzeti érdek nehezen látszott összeegyeztethetőnek, illetve az Európai Tanács napirendjén szereplő kérdésekre a miniszterelnök tanácsadó szerveként működő, szakmai ajánlásokat tevő fórumot állítottak föl a miniszterelnöki hivatal, valamint az uniós ügyekben leginkább érintett tárcák vezető tisztviselőiből. A fórum összetétele nem volt állandó, hanem a napirenden lévő kérdéstől függött. A testület annyira bevált, hogy ma is működik.

Ideiglenesnek szánt, bevált megoldás megtartása az elnökségi időszakon túl máshol is előfordul. A legutóbbi *svéd* elnökség (2001. I. félév) idejére életre hívott ún. pénteki csoport az alapstruktúrát egészítette ki: a miniszterelnöki hivatal, a külügy-, az igazságügy- és a pénzügyminisztérium, valamint az állandó képviselőlet vezető tisztviselőinek részvételével tartott informális találkozót minden péntek délben az aktuális kérdésekről. A külügyminisztérium vezetése alatt felállított tárcaközi munkacsoport, amelynek tevékenységében az összes

tárca részt vett, szokványosnak tekinthető. Érdekesebb, hogy az elnökségi struktúra csúcán egy kis létszámú, a miniszterelnöki hivatal keretében működő EU-főosztály állt, amely jórészt politikai természetű kérdéseket kezelt (pl. az elnökségi program összeállítása), és koordinációval egyáltalán nem foglalkozott. Ez utóbbit a külügyminisztérium mintegy 70 fős EU-főosztályára delegálták. Néhány prioritásnak szánt terület kezelésére különleges, tematikus, kis létszámú titkárságokat hoztak létre (Oroszország, foglalkoztatási kérdések, bővítés, fenntartható fejlődés). Egyedi megoldás volt a miniszterelnöki hivatal EU-főosztálya keretében működő „krízisszoba”: a miniszterelnöki hivatal és az állandó képviselő között minden reggel hét órákor videokapcsolaton keresztül folytattak megbeszélést a miniszterelnöki hivatal, a külügyminisztérium, valamint az állandó képviselő vezetői, szükség szerint kiegészítve az államtitkári értekezlet alárendeltségében működő munkacsoportok vezetőivel. Ennek keretében véglegesítették pl. az elnökségi dokumentumokat is.

Az „állandó” videokonferencia mint a központi koordináció eszköze a *holland* elnökségnél (2004. II. félév) is megjelenik. Az elnökség ideje alatt minden nap reggel nyolc órákor videokonferenciát tartottak, amelyen a miniszterelnök kül-, illetve EU-politikai tanácsadója, a külügyminisztérium politikai igazgatója, a külügyminisztérium európai igazgatója, a külügyminisztérium politikai főosztályának vezetője, a külügyminisztérium európai integrációs főosztályának vezetője, a külügyminisztérium szóvivője, valamint a brüsszeli állandó képviselő részéről annak vezetője, helyettese és az ANTICI diplomatája vett részt. Hetente kétszer

felsővezetői videokonferenciára is sor került, amelyen a miniszterelnök, a külügyminiszter és az állandó képviselő vezetője egyeztetett. A kormány uniós tevékenységének koordinálására – az elnökség idejére – miniszteri irányító munkacsoportot (ministerial steering group) is felállítottak a miniszterelnök, a két miniszterelnök-helyettes, a külügyminiszter, a külügyminisztérium európai ügyi államtitkára és esetenként az érintett szakminiszterek részvételével. A csoport minden kormányülés előtt tanácskozott (péntekenként).

A holland koordinációs struktúra az egyik legteljesebb. Teljes a miniszterelnök, a külügyminiszter és az Európa-ügyi miniszter hármasa; volt politikai és szakmai-tárcaközi koordináció, központi és szaktárcánál működő projektcsoport.

Az elnökség szervezése, kimondva vagy kimondatlanul, meglehetősen központosítással történik a legtöbb tagállamban. A centralizáció hívei voltak a *finnek* legutóbbi (2006. II. félév) elnökségük kapcsán. Ebben egészen odáig mentek, hogy még az egyes informális tanácsüléseket is a miniszterelnöki hivatal európai ügyekért felelős államtitkársága szervezte központilag, azaz nem engedték át a tanácsi formáció szerint illetékes szaktárcáknak – aminek előnyeit illetően az utóbbiak eleinte igen szkeptikusak voltak, hogy azután később belásák e megoldás pozitívumait. Ez ugyanis nem jelentett hatáskörrelvonást a tárcáktól, de a horizontális szervezési feladatokkal sokkal hatékonyabban tudott foglalkozni egy kimondottan erre létrehozott stáb. A tárcák így az informális ülések szakmai előkészítésére tudtak összpontosítani. Figyelmet érdemel, hogy az informális ülések logisztikai előkészítése a tartalmi előkészítéssel mégis

szoros együttműködésben történt: olyan tisztviselőkre és asszisztensekre bízta, akik az uniós folyamatokat, az elnökségi prioritásokat teljes mértékben ismerték, alakították.

A centralizált elnökségi koordinációs rend jellemzi *Spanyolországot* (2002. I. félév), jövendő közös elnökségi triónk első tagját. Az elnökség megszervezésére külön közigazgatási struktúra létrehozásáról döntöttek az n-2. évben, a szervezőbizottság létrehozásáról rendelkező 2000. augusztusi királyi rendelettel. A tartalmi előkészítést a szervező bizottság látta el. Elnöke az európai uniós ügyeket is felügyelő külügyminiszter, alelnökei a miniszterelnöki hivatal főtitkára és a külügyminisztérium európai ügyekért felelős főtitkára voltak. Harminchárom tagból állt, s tekintettel tárcaközi funkciójára, minden minisztérium képviseltette benne magát csakúgy, mint az elnökségi program kialakításában, lebonyolításában és kommunikálásában illetékes szervezeti egységek vezetői. A szervezési feladatok ellátására a miniszterelnöki főtitkárság alá tartozó támogató egységet állítottak fel. Ezúttal azonban külön vezetői helyek létrehozásáról is döntöttek, egy helyettes államtitkári besorolású igazgató és négy főigazgató-helyettes személyében. Feladatuk a szervezés, a logisztika, a gazdasági-pénzügyi tervezés, valamint az intézményi kapcsolattartás volt. A támogató egység foglalkozott a szervező bizottság által hozott döntések végrehajtásával, különösen a spanyol elnökség főbb találkozóinak megszervezésével, amihez a pénzügyminisztérium biztosította a megfelelő költségvetési keretet, a miniszterelnöki hivatal főtitkárságán keresztül.

A jelenleg soros elnök *Portugáliában* (2007. II. félév) az uniós csatlakozás óta

az európai ügyek koordinációja kétszintű struktúrában történik, az európai ügyekben működő tárcaközi koordináció, valamint az egyes minisztériumok európai ügyekkel foglalkozó szervezeti egységei által. A főfelelős külügyminisztériumon belül létrehozta két koordinációs munkacsoportot, az egyiket vezetői szinten, a másikat pedig az egyes szervezeti egységek kapcsolattartói között. A kapcsolattartókat az elnökség megkezdése előtt 18 hónappal más tárcánál is kijelölték; így ők hálózatot alkotnak a tárcaközi információáramlás biztosítása és a több tárcát is érintő álláspontok kialakításának feladatával. A Portugáliában sorra kerülő események operatív-logisztikai feladatainak elvégzésére ad hoc struktúrát, ún. „missziót” állítottak föl, kormányhatározattal, a külügyminisztérium keretein belül.

*Németország* (2007. I. félév) esetében az elnökség koordinációja is – mint említettük – alapvetően a külügyminisztérium és a gazdasági minisztérium feladatkörébe tartozik. Mégis, a szaktárcák többségében is kialakították az elnökségi ügyekkel foglalkozó szervezeti egységeket. Leggyakrabban különmegbízottat neveztek ki, vagy csoportot hoztak létre az elnökségi ügyek kezelésére. A szövetségi kancellári hivatalban egyébként is számottevő állománnyal rendelkező főcsoportfőnökségen túl nem jött létre további jelentősebb koordinációs központ. Az általános uniós kérdésekkel foglalkozó főosztályon (Referat) belül jelentek meg az elnökségi felkészüléssel összefüggő többletfeladatok.

A német elnökség koordinációját elnökségi munkacsoport látta el, amelyet a külügyminisztérium Európa-ügyi főosztályán belül hoztak létre, közvetlenül a főcsoportfőnök alá rendelve. Feladata a

külgyminisztériumban zajló valamennyi elnökségi ügyben a tartalmi és politikai koordináció, ideértve az elnökségi naptár és a harmadik országokkal való találkozók menetrendjének összeállítását, az informális tanácsuléseket és a tanácsi előkészítő fórumokat, valamint a megelőző és a következő elnökséggel, illetve a Tanács főtítkárságával való kapcsolattartást. A gazdasági minisztérium elsősorban saját politikaterületein (versenyképesség, belső piac és innováció, külkereskedelem és energia) felelős az elnökségi koordinációért. Hasonlóan a külgyminisztériumhoz, itt is az Európa-politikai főcsoporton belül, a főcsoportfőnöknek alárendelten működik külön EU-elnökségi programcsoport.

*Franciaország* kapcsán nemcsak a legutóbb, hanem a most előkészületbe lévő elnökségnek (2000. II. félév, illetve 2008. II. félév) is vannak értékelhető tapasztalatai. Az összehasonlítás Sarkozy Európa-politikai ambíciói miatt nem érdektelen. Franciaországban az uniós tagsághoz kapcsolódó koordináció modellértékű intézménye az európai ügyek főtítkársága (Secrétariat Général des Affaires Européennes), amely tárcaközi szervezetként működik a miniszterelnök felügyelete alatt. A biztonságpolitika kivételével, feladat- és hatáskörébe tartozik minden ágazati politika koordinációja. A 2007. májusi elnökválasztások után megszűnt a Külgyminisztériumon belül addig működött, külön Európa-ügyi miniszter hivatala, s a külgyminiszter titulusa kül- és Európa-ügyi miniszter lett, mellette jelenleg egy európai ügyekért felelős államtitkár tevékenykedik. Az elnökséget előkészítő politikai és szakmai tevékenység alapvetően a fenti, az uniós ügyeket koordináló állandó kormányzati és közigazgatási struktúrára épül. Az el-

nökség idejére szervezési és protokoll kérdésekre csupán külön főtítkárságot állítottak fel, melyet azonban az elnökválasztás után a külgyminisztériumból a miniszterelnök felügyelete alá helyeztek. Az elnökség előkészítési szakaszában összekötőket jelölnek ki az Európai Ügyek Főtítkárságán, a külgyminisztériumban és a szaktárcáknál, akik egyébként az alapstruktúrában is az uniós ügyekkel foglalkozó, általában középvezető köztisztviselők.

A legutóbbi *brit* elnökség (2005. II. félév) során a miniszterelnöki hivatal a külgyminisztériummal közösen látta el a központi koordináció feladatait. A miniszterelnöki hivatal döntött vitás szakmai kérdésekben, illetve egyes témák kapcsán érvényesítette a felsőbb politikai akaratot. A külgyminisztérium háttéranyagokat készített a tanácsulésekre, szükség esetén instrukciókkal látta el a munkacsoportokat. Minden szaktárcánál működött egy elnökségi feladatok koordinációjával foglalkozó kisebb egység. A felkészülés két fő vonala itt is a politikai tartalom, az elnökségi program megalkotása és elfogadtatása, valamint a logisztika. Sajátosság, hogy a logisztikai tervezésről részletes, szigorúan titkos dokumentum szól, információkkal a konkrét feladatokra, a finanszírozási kérdésekre, a személyi állományra, a biztonsági aspektusokra vonatkozóan. A logisztikai tervezésnél is nagyon fontos a váratlan eseményekre történő felkészülés, mivel a pénzügyi források és a személyi állomány tekintetében is tartalékok beépítése szükséges. Az elnökség politikai stratégiájának kidolgozása a miniszterelnöki hivatal feladata volt, szoros együttműködésben az állandó képviselettel. Az örökölt témákat az állandó képviselet érzékeli leginkább. A „nemzeti” el-

gondolások a fővárosban születtek, de azok „tesztelése” is Brüsszelben zajlott. A prioritásokat a miniszterelnök hagyta jóvá, bár formai értelemben nem készült a Tanácsnak bemutatott elnökségi program, csupán a brit parlamentnek szánták vitaanyagul. A külügyminisztériumban létrejött egy kis létszámú egység (Presidency Unit), amelynek kizárólagos feladata az elnökségi koordináció volt.

Luxemburg (2005. I. félév) az elnökséget valóban új, központi kormányzati koordináló egység nélkül bonyolította le, és struktúrája a kevésbé centralizáltak közé tartozik. A koordinációs feladatokat és azok összehangolását a külügy- és bevándorlási minisztérium végezte. A kis közigazgatású Luxemburg számára a Tanács működtetése nagy kihívás. A feladatok ellátására a minisztérium a köztisztviselők mellé mintegy 60 fő munkavállalót szerződötetett másfél évre. Egy részük a minisztérium protokoll főigazgatóján, illetve az egyes funkcionális főigazgatóságokon dolgozott, másik részüket az ún. „összekötő tisztek” tették ki. Elnökségi feladatait minden minisztérium maga látta el, egy kijelölt elnökségi koordinátor közreműködésével. Utóbbiak általában minisztériumi középszintű vezetők voltak. Ők készítették elő a részletes elnökségi programot, jelölték ki a végrehajtásban részt vevő tisztviselőket, illetve felügyelték a program végrehajtásának menetét. Jellegzetes szerep jutott a külügy- és bevándorlási minisztérium által felkért „összekötő tiszteknek”. Ők „host”-jellegű feladatokat láttak el; az adott uniós tagország nyelvét általában anyanyelvi szinten beszélő, fiatal köztisztviselők a külügyminisztérium és a külképviselet, valamint a kiérkező magas rangú delegációk közötti összekötő feladatokat látták el.

A spanyolhoz hasonló jelentőségű számkra a még gazdagabb *belga* (2001. II. félév) tapasztalat. A felkészüléssel kapcsolatos politikai és központi koordinációs felelősség itt egyértelműen a külügyminisztériumé. Ez utóbbi és az állandó képviselet közötti munkamegosztás tekintetében a fő cél az volt, hogy eleendő mozgásteret biztosítsanak az állandó képviseletnek, ugyanakkor a tárcáknak is arra, hogy szükség esetén közvetlen utasítást adhassanak az állandó képviseletnek a miniszteri tanácsokat megelőzően. A koordinációs rendszert nem egyetlen döntés alapján, hanem több szakaszban alakították ki (n-1, n-2 év alatt). A kabinetközi koordinációs testület a sajátos belga államszerkezet miatt alapvetően szükséges koordinációt és az impulzusok begyűjtését mozdította elő. Az elnökségi felkészüléssel kapcsolatos szabályokat (az elnökséget érintő alapvető kérdések, költségvetés, alapelvek) a külügyminisztérium készítette elő feljegyzés (note) formájában a miniszterekből álló vezetői testületnek. A kormány elnökségi főkoordinátort nevezett ki, akit a külügyminisztérium főtitkára mellé osztottak be. Fő feladatai az elnökség általános logisztikai koordinációjával és költségvetésének kezelésével kapcsolatos teendők voltak. Széles körű információs hálózat épült ki, amelynek tagjai voltak többek között minisztériumok, országos hatáskörű és helyi szervek. A hálózat részét képezték továbbá azok a magáncégek, amelyeket szállás biztosítására, sajtóközpontok felállítására, étkeztetésre, logóra stb. vonatkozó közbeszerzési eljárások alapján választottak ki.

A politikai szintű egyeztetés érdekében létrehoztak egy informális kabinetközi (intercabinet) koordinációs testületet.

tet, amelyet a miniszterelnök külpolitikai tanácsadója és a külügyminisztérium európai ügyekért felelős főosztályának vezetője közösen elnökölt. A testületnek tagja volt még az állandó és a helyettes állandó képviselő, a minisztériumok által kijelölt elnökségi koordinátorok, valamint a regionális hatóságok képviselői. A regionális hatóságok részvételét a bel-

ga államszervezet tette elengedhetlenné, hisz a három régió és a három nyelvi közösség államalkotó tényező, s egyes területeken jelentős vagy kizárólagos hatáskörrel bírnak, például a gazdasági, szociális és kulturális jellegű kérdésekben. Ez az informális testület külön munkaterv és ún. „eredménytábla” alapján dolgozott.



VÖRÖS TIBOR-NÓGRÁDI GYÖRGY

## Az európai biztonság kérdése török szempontból

*Törökország a világ három olyan viharzó-nájának fókuszában fekszik, ahol a három legreménytelenebbnek tűnő konfliktus, a balkáni, a közel-keleti, illetve a kaukázusi érintkezik egymással. Így Törökország biztonságának helyzetét nem csupán a közvetlen szomszédaival fennálló nézeteltérések terhelik, de folyamatosan figyelemmel kell lennie szomszédainak harmadik országokhoz fűződő kapcsolataira is. Itt az érdekek, ellenérdekek rendkívül bonyolult és esetenként gyorsan változó, s külső szemlélő számára nem is egykönnyen megérthető szövevénye alakult ki.*

### Törökország és Európa

Törökország évszázadok óta fontos eleme Európa történelmének. E kapcsolatokat nem azonosan ítélik meg az európaiak, illetve a törökök. Ez jellemző egész Európa viszonyulására Törökországhoz. NATO-tag, a Nyugat hű szövetségese, fontos kereskedelmi, gazdasági partner, de... Bár a törökök a Mercedes-buszoktól a Renault Thalián keresztül a Philips tévékig bezárólag mindent gyártanak és exportálnak, amit bármely nyugat-európai ország tud, úgy tűnik, a politikai, illetve termelési kultúrabeli azonosság nem elég a két világ közötti szakadék bezáródásához. Vajon ez faji vagy vallási előítélet kérdése? Talán az is, de valószínűleg nem ez a legfontosabb ok. Németországban, ahol a legtöbb török vendégmunkás él és dolgozik, s ahol már igen jelentős az ott született, tanult, s így né-

met állampolgárságú és németül anyanyelvi szinten beszélő törökök száma – szóval ott is, általában véve, nem a törökök „muzulmánosága” váltja ki a „Türken raus” akciókat.

A probléma összetettebb, és magyarázatát a mai török társadalomban kell keresnünk. Ekkor szembesülünk azzal, hogy a mai – úgymond modern – Törökországban milyen bonyolultan él együtt a modernség, s a múlt minden negatív eleme is. Ez önmagában nem szokatlan mai világunkban, illetve főleg a fejlődő országoknál. Egy-egy afrikai vagy arab ország esetében ma még gyakran látjuk, hogy míg a lakosság egy része vándorló nomád állattenyésztőként egyfajta ókori, sőt őskori életformát él, addig e népek közülük kiemelkedett, tanult tagjai a nyugati életforma legmodernebb eszközeivel dolgoznak. Ami Törökországgal és a törökökkel kapcsolatban ritkán megfogalmazott, vagy kimondott aggodalomként él a Nyugatban, az az, hogy az Európához kapcsolódni akaró, és ezért ahhoz bármiben illeszkedni hajlandó vezető (gazdasági és katonai) eliten, illetve felső-közép rétegen túl, a zömében az ázsiai részen élő hatalmas, szegény tömegeket csak kevésbé érintette meg a Nyugattal való azonosulás igénye vagy akarása. Ezért van, hogy az innen származó vendégmunkás, ha ledolgozza a nyolc óráját a modern német vagy más nyugati üzemben, azonnal visszahúzódik gettóvá szilárduló saját közösségébe.

Oda, ahol az otthonról hozott elvek, erkölcsök, szokások uralkodnak, s itt teremtik meg saját mikrokozmoszukat.

Hasonló gettókat alkottak korábban az olaszok, az írek, a kelet-európaiak vagy akár az ázsiaiak is. Ezek közül azonban az európai eredetű bevándorlók szokásvilága viszonylag közel állt a befogadó országokéhoz, így hamarosan feloldódtak az érezhető elkülönülések. Az ázsiaiak, elsősorban a kínaiak ugyanakkor kisebb csoportokban települnek be, s általában nagyon szűk foglalkozási körben (vendéglátás, ruhatisztítás, olcsó áruk kereskedelme) tevékenykednek, és annyira befelé zárt világot alkotnak, hogy ritkán kerülnek összeütközésbe a helyiekkel.

Vizont a törököknek az a törekvése, hogy egyszerre tegyenek eleget két egymástól igen eltérő életfelfogás elvárásainak, gyakran forrása e két világ közötti összeütközéseknek. Ez nem újdonság, hiszen magában Törökországban is óriási feszültségeket okoztak az olyan kemáli reformok, mint például az európai öltözködés kötelezővé tétele. Időnként csak a legkeményebb erőszak árán lehetett ezt elérni. S ki kell mondani, hogy a török állam világi jellegének és nyugati orientációjának mind a megteremtéséhez, mind a fenntartásához folyamatos állami erőszakra volt és van szükség az iszlám és a hagyományok folyamatos nyomásával szemben. Ez persze korántsem demokratikus formákban nyilvánult meg. Sőt, itt nem lehet megkerülni azt a tényt sem, hogy a turista utak Törökországa, illetve a török állami propaganda Törökországa mellett létezik egy igen sötét oldal is, melyet emberi jogok semmibevétele, az önkényes letartóztatások és fogságtartások, sőt a letartóztatottak vére és kínzása, esetenként sommás ki-

végzése jellemez vagy jellemzett egészen napjainkig, s csak az EU-csatlakozás reménye volt képes kikényszeríteni változást. A szólás-, illetve sajtószabadság is igen messze esik a nyugati elvárásoktól. Mindez és még sok egyéb demokratikus deficit roppant ellentmondásossá teszi Törökország EU-csatlakozási folyamatát.

Arról van szó ugyanis, hogy az EU nyilvánvalóan csak olyan országot kíván új tagként befogadni, amelyik magáévá teszi, elfogadja és betartja mindazokat a demokratikus szabályokat és normákat, melyek a többi tagot jellemzik. Ugyanakkor viszont Törökország (is) úgy véli: éppen e kíméletlen harcmódor tette lehetővé számára, hogy féken tartsa az állandóan támadásra kész iszlám fundamentalistákat, terroristákat, s minden egyéb olyan csoportot és személyt, akik az ország európai integrációját veszélyeztetik vagy ellenzik.

### **Egy ország a világ három fő veszélyzónájának ütközési pontjában; ahogyan Törökország önnön helyzetét látja**

Érdekes Törökország II. világháború alatti és utáni helye a nemzetközi geopolitikában. Míg a háború folyamán erőfeszítéseit – mindkét hadviselő oldal erőteljes rosszallása ellenére – arra koncentráta, hogy a konfliktusból kimaradjon, addig a háború lezárulása után a korábbi német vonallal szakítva, nagy igyekezettel vált az Egyesült Államok fekete-tengeri geostratégiájának meghatározó tényezőjévé. Ami pedig a Fekete-tengerrel illeti, jelentősége kulcsfontosságúvá válik, hiszen itt a Nyugat egyetlen szövetségese lesz a kialakuló új politikai, stratégiai helyzetben. Ezt a háborúból való

kimaradás miatt „duzzogó” amerikai vezetés gyorsan felismerte, s Törökországot felvették a NATO-ba, annak ellenére, hogy a Nyugattal való kapcsolatokat számos probléma terhelte és terheli. Hogy csak a legfontosabbakat említsük: ilyen a „hagyományos” görög-török ellentét, az ebből (is) származó ciprusi probléma, a kurd kérdés, az emberi jogok helyzetének jelene, illetve az annak múltját sötéten terhelő örmény kérdés.

A Szovjetunió felbomlása a szomszéd államok közül talán Törökországot érintette a legösszetettebb módon. A számos pozitív, illetőleg negatív hatásnak nehéz meghúzni az eredőjét.

A hidegháború korának lezárulásával, illetve az európai politikai és biztonsági rendszer átrendeződésével Törökországot igen kellemetlenül érintette, hogy miután a továbbiakban nem volt szükség a Dardanellák védelmére a szovjetek, illetve a Varsói Szerződés erőivel szemben, az ország NATO-n belüli, eddigi kiemelt szerepe, fontossága igen jelentős mértékben csökkent. Ráadásul ez éppen akkor történik, amikor Törökországnak minden olyan érvre szüksége van, amely az ország nélkülözhetetlenségét bizonyítaná Európa számára, alátámasztandó EU-tagsági kérelmét.

Ami a pozitív hatásokat illeti: csökkent az ország több évszázada fennálló veszélyeztetettségének mértéke és közvetlen valószínűsége. Sőt éppen Törökországban támadnak fel már elfeledettnek hitt geopolitikai ambíciók a posztsovjeterületek vonatkozásában. Az e területeket jellemző teljes gazdasági kaósszal szemben, Törökországban éppen gazdasági fellendülés volt, ami tovább könnyítette gazdasági behatolását a török nyelvcsaládhoz tartozó népek országaiba. Létrehozta a török nyelvű államok közössé-

gét, ezzel kivívva mind Oroszország, mind Irán gyanakvó rosszallását.

Ugyanakkor, hogy eloszlassa az Európai Uniónak a pán-török eszme – régen kimúltnak hitt – gondolatától való félelmet, ennek ügyes retorikával elébe menve, úgy igyekszik aspirációit bemutatni, hogy éppen Törökország lehet az az eszköz, „híd”, amelyen át a nyugati eszmék, nézetek és értékek elterjedhetnek ebben a török és iszlám világban – Koszovótól Közép-Ázsiáig. Az, hogy Oroszország és Irán nyilvánvaló és érthető rosszallása mellett a Nyugat sem fogadja kitörő lelkesedéssel a tervet, leginkább azzal magyarázható, hogy senki nem tudhatja: vajon ezen a „hídon” milyen irányú lesz a „forgalom”, s hogy a nyugati eszmék keletre való áramlása mellett/helyett vajon nem inkább az iszlám nyugati irányú behatolásának eszköze lesz-e?

Vizsgáljuk meg ugyanezt az érvelést most a másik végéről szemlélve. Ha Törökország az EU-csatlakozás érdekében mindenre hajlandó módon bevezet odahaza minden Európában szokásos demokratikus szabadságot, vajon nem nyitja-e meg ezzel a zsilipeket azok az egyáltalán nem kis erők előtt, amelyek már ma is visszafordítanak az ország nyugati irányultságát, azt teljesen az iszlám szabályoknak alárendelve?

E félelem motiválja immár évtizedek óta azokat a manővereket, amelyekkel az egyébként jó NATO-szövetséges Törökországot az EU-n kívül igyekeztek, igyekeznek tartani. A baj csak az, hogy a velük szemben támasztott szigorú feltételek és követelmények nem alkalmasak erre. Nyilvánvalóvá vált, hogy Törökország mindent elkövet a tagság érdekében. Ha pedig teljesíti a feltételeket, akkor nem lehet megtagadni a tagságot. E szigorú feltételek teljesítése, a fentiek

miatt, veszélyt is jelenthet mind magára Törökországra, mind a Közösségre. Helmut Kohl volt német kancellár nem alaptalanul vádolta meg politikustársait ez ügyben cinikus képmutatással: azaz, hogy minden Törökországgal kapcsolatos döntést leginkább az a törekvés jellemez, hogy az előirányzott változások már csak akkor valósuljanak meg, amikor már egy másik politikusi generációnak kell a következményekkel szembenéznie. Ezért a folyamatos halogató taktika az, ami egyre nagyobb frusztrációt okoz nem csupán a török politikusok, de a török értelmiségiek körében is.

Mint arról már korábban szoltunk, Törökország a Szovjetunió felbomlása nyomán megvalósuló korszakos változásokban egyrészt nagy lehetőségeket lát a régióban betöltött szerepének újrafogalmazására, de ugyanakkor tisztában van e változások nyomán létrejövő/megerősödött veszélyekkel. Sőt nem csupán számba veszi a veszélyeket, de adott összefüggésekben hajlamos ezeket túlhangsúlyozni, elsősorban azért, hogy önmagát mint a régió egyetlen olyan demokratikus és világi hatalmát állítsa a középpontba, amelyre a Nyugat támaszkodni tud, a többiek számára pedig például szolgálhat.

Törökország a világ három olyan viharzónájának fókuszában fekszik, ahol a három legreménytelenebbnek tűnő konfliktus, a balkáni, a közel-keleti, illetve a kaukázusi érintkezik egymással. Így Törökország biztonságának helyzetét nem csupán a közvetlen szomszédaival fennálló nézeteltérések terhelik, de folyamatosan figyelemmel kell lennie szomszédainak harmadik országokhoz fűződő kapcsolataira is. Itt az érdekek, ellenérdekek rendkívül bonyolult és esetenként gyorsan változó, s külső szemlélő számára

nem is egykönnyen megérthető szövevénye alakult ki.

Törökország esetében a hagyományos típusú problémák mellett többféle új típusú ellentét is jelentkezik, mind egyik más-más reagálást igényelve a török politika részéről. Tekintsük át a legfontosabb problémacsoportokat:

- a Görögországgal fennálló problémák;
- a Balkán egyéb országai által támasztott veszélyek;
- Ukrajna és Oroszország;
- a déli posztszovjet köztársaságok;
- a szomszédos közel-keleti államok: Irak és Irán;
- a közel-keleti konfliktus.

Ez utóbbival kapcsolatban Törökország helyzetét két összefüggés teszi sajátosá. Egyfelől az, hogy a területek, amelyeken és amelyekért ezek a konfliktusok zajlanak, négyszáz éven át (1517–1917) az ottomán birodalom fennhatósága alá tartoztak. Másfelől az, hogy Törökország annak ellenére, hogy iszlám állam, ha körültekintően is, de inkább Izrael oldalán áll a konfliktusban, s magával Izrael Állammal kifejezetten jó kapcsolatokat ápol.

Az izraeli-palesztin konfliktuson túl a török politika igyekezett közvetíteni az izraeli-szíriai, illetve az amerikai-szíriai kapcsolatokban is, amivel sikerült jelentős amerikai elismerést is elérnie. Természetesen a török külpolitika úgy igyekszik lavírozni ezen a politikai aknamezőn, hogy izraeli kapcsolatai ne rontsák számottevően a többi iszlám államhoz fűződő viszonyát. Megfigyelhető, hogy a közel-keleti „békefolyamattal” összefüggő megnyilatkozásaiban igyekszik egyenlően adagolni az elismerést, illetve a kritikát mindkét fél számára.

## Irak, Irán

A palesztin-izraeli küzdelmeknél sokkal konkrétabb és közvetlenebb Törökország érdekeltsége az Irak és Irán között és körül folyó konfliktusokban. Egyrészt mivel a két állam Törökország közvetlen szomszédja, az itt folyó háborúk, bel- és külpolitikai zavarok eleve nem lehetnek közömbösek számára. Még ennél is súlyosabb a félelem attól a forgatókönyvtől, hogy ez észak-iraki kurd lakosság, kihasználva a háborúk következtében kialakuló hatalmi vákuumot, kiharcolja saját autonómiáját, amely egyesülhetne a törökországi kurd területekkel, elszakítva azt Törökországtól. Túlzás nélkül állítható, hogy a *török külpolitikai célok preferencia-sorrendjében a kurd autonómia megakadályozása minden egyéb célt megelőzött az elmúlt húsz évben.*

*Míg Törökország egyrésztől – legálábbis hivatalosan – részt vett az Irak elleni szankciókban, addig a kurd kérdésben, hallgatólagos egyetértésben Irakkal, igyekezett a kurdokat pacifikálni.*

A sok irányba mutató érdekek közül a legfontosabb számára az volt, hogy bármi történik is, Irak északi területén ne alakuljon ki olyan hatalmi vákuum, ami egy autonóm kurd állam létrejöttéhez vezethetne. Az amerikaiak mellett teljes mellszélességgel való kiállással szemben viszont több tényező is óvatosságra intette a török vezetést. Ezek közé tartozik, hogy nem kívánta rontani az iszlám országokhoz fűződő kapcsolatait, s Irak Kuvait elleni akciójával ellentétben, a második iraki háborúnál az iszlám világ sokkal kevésbé támogatta az Irak elleni támadást. Másrészt az elmúlt tíz évben Törökország legfőbb külpolitikai célja az Európai Unióhoz való közeledés, s mint az ismert, az EU vezető országai-

nak egy része, Franciaország és a török szempontból különösen fontos Németország határozottan ellenezte az Irak-elleni amerikai kalandot.

Az EU-hoz fűződő viszony, illetve az ahhoz történő csatlakozás az egész török társadalmat átható cél, a török külpolitika erőfeszítéseinek központi mozgatója. Törökország arra hivatkozik, hogy a kemalizmus alapvetően európai állammá tette Törökországot, s hosszú évtizedekig Nyugat-Európa érdekeit védte hűséges szövetségesként e térségben. Ez vitathatatlan. De az ország európaisága, földrajzi értelemben, ezt csak kis mértékben támasztja alá, míg a 2000 óta eltelt évek valóban hatalmas erőfeszítései ellenére is kérdéses, hogy mennyire sikerült ezek segítségével a török társadalom és állami berendezkedés alapjait az EU által elfogadható módon és mértékben európaivá átalakítani. Mint az ilyenkor gyakran történik, az egyik fél – Törökország – úgy érzi, hogy erőfeszítései maximális mértékben kielégítik a közösségi követeléseket, az EU pedig nyilvánosan legalábbis szkeptikus e téren, miközben szakértői szinten a szükséges mélyreható politikai változások elmaradásáról beszélnek. A 2002-es koppenhágai európai tanácsi határozat, amely szerint 2004 decemberében át kell tekinteni, hogy Törökország milyen mértékben teljesítette a tagság politikai kritériumait – és ha ennek eredménye pozitív, akkor megkezdődhetnek a csatlakozási tárgyalások –, nagy csalódás volt a török fél részére. Az EU pedig úgy érezte, időt nyert. Törökországról viszont már azt is eredménynek lehetett értékelni, hogy legalább egy konkrét dátumról született megállapodás, ami nincs is távol. Ugyanakkor viszont Törökország NATO-tagsága, a hidegháború alatti határozott nyu-

gati elkötelezettsége – és nem utolsósorban a kemálizmus nyugatias jellege révén is – úgy érzi, hogy az EU-tagság „jár neki”, még akkor is, ha esetleg hosszú időbe telnek a szükséges felzárkóztatások, illetve változások.

A nyíltan meg nem fogalmazott, de az események hátterében egyre jobban körvonalazódó dilemma tehát úgy szól, hogy kész-e Törökország az EU-tagságért részben vagy egészben lemondani azokról a társadalom egésze által értéknek tekintett nemzeti sajátosságokról, elvekről, illetve társadalmi berendezkedésről, amit a kemálizmus mai interpretálása jelent.

Ha a két legfontosabbnak tekintett veszélyforrást, a kurd kérdést, illetve a politikai iszlám térnyerését tekintjük – amelyekkel szemben eddig a hadsereg megbízható védelmet nyújtott –, nos, ezek az ország európaizálódásával, a globalizációval csak növekedni fognak. Hiszen például a globalizálódásnak, ha paradox módon is, de világszerte velejárója a nemzeti identitások hangsúlyosabbá válása, az azok kifejezésére való törekvés. A kurd lakosság politikai aktivitásának növekedésében meghatározó szerepe van annak, hogy a modernizálódás felismertté és hangsúlyossá teszi mind az ország délkeleti részének súlyos elmaradottságát, mind a demokratikus deficitet.

Valószínűleg ezt ismerte fel a hadsereg 2000 decemberében, amikor arra igyekezett a kormányt rávenni, hogy indítson el tizenhét különböző fejlesztési programot délkeleten. Ez annak is betudható, hogy egyes török politikai körökben az utóbbi időben hangot kaptak olyan nézetek, miszerint a kurd problémából gazdasági fejlesztés révén ki lehetne fogni a vihar szelét. Ez azonban egy-

részt valószínűleg nem ilyen egyszerű, másrészt a beharangozott fejlesztési programok is sorban elakadtak.

Ami pedig a politikai iszlám előretörését illeti, e mögött is megtalálható az az ellentét, amely az ország szekularizációt hirdető privilegizált társadalmi rétegei – köztük a hadsereg –, illetve az igen szegény tömegek között feszül, akik már minden politikai pártban és politikusban csalódva, a vallás felé fordulnak megváltásért. E rétegek pedig egyre inkább a harcias politikai iszlám követőivé válnak. Az, hogy a most megválasztott államfő felesége tüntetően a hagyományos muzulmán viseletet hordja nyilvánosan, nemcsak Törökországban volt figyelemre méltó mindkét oldal számára, de egész Európa, s főleg az EU el kellett, hogy gondolkodjon e folyamatok jövőjét illetően.

Törökország politikai vezetése egyértelműen abban bízik, hogy az Unióhoz való csatlakozás folyamata, illetve a majdan tagország olyan demokratikus változásokat kényszerít ki, illetve olyan gazdasági fellendülést eredményez, amely e problémákat is képes lesz orvosolni. Túl azon, hogy e vélemények valószínűleg túlzottan optimisták, sokkal nagyobb probléma, hogy az EU-tagországok jelentős része láthatólag nem osztja ezt az optimizmust.

S itt az is lényeges, hogy tagországokról beszélünk, nem az EU-ról, hiszen a törökök frusztrációját külön is növeli az a tény, hogy a különböző EU-tagországokból gyakran igen eltérő jelzések érkeznek Törökország tagságát illetően. Az általában pozitív brit és olasz vélemények mellett, a török vendégmunkások fő célállomása, Németország már korántsem ennyire biztató, míg a törököket különösen felháborította Franciaországnak az állásfoglalása az 1915-ös ör-

mény népiertással kapcsolatban, aminek egyébként megtörténtét is nagy erőfeszítéssel próbálja Törökország kétségbe vonni. Ugyancsak rossz szemmel nézik a törökök azt a bizonyos mértékig megértő álláspontot, amellyel Európa a kurd kérdést szemléli.

A török EU-tagsággal kapcsolatos el-  
lentmondó vagy bizonytalan jelzésekből  
Törökország számára igen kedvezőtlen  
következtetés vonható le: az Európai  
Uniónak nincsen határozott képe, véle-  
ménye, állásfoglalása a tekintetben, hogy  
milyen lesz/legyen Törökország helye,  
szerepe a Közösségen belül. Az egyetlen  
világosan kivehető stratégia az, hogy Tö-  
rökország teljes csatlakozására lehetőleg  
minél távolabbi időpontban kerüljön  
majd sor. Az időpont pedig egyáltalán  
nem mellékes kérdés. A tapasztalat – a  
legutóbb csatlakozott kelet-európai or-  
szágok tapasztalata is – az, hogy minél  
később csatlakozik valamely ország, an-  
nál szerényebb az újonnan csatlakozó tá-  
mogatásának mértéke, az integrációból  
fakadó dinamizáló hatás.

Európa is nyerne, ha a csatlakozás fo-  
lyamata nem húzódná el a végtelenségig.  
A követelményeknek megfelelő demok-  
ratikus átalakításokat végrehajtó, s gaz-  
daságilag fejlődő Törökországban, ha  
teljesen nem is szűnnének meg, de való-  
színűleg csökkennének a mai fő veszély-  
források, mint a kurd terrorizmus, illet-  
ve a politikai iszlám előretörése. Ezért  
Európának határozottabban kellene bá-  
torítania a demokratikus átalakulást.

S ha hallgatólagosan is, de valóságos-  
san szakítani kell a kemáli rendszer ho-  
mogén nemzetállam felfogásával. S az  
sem lehet kétséges, hogy a demokratizá-  
lódási folyamat kiteljesedése, a fontos  
döntéseknek pártokhoz, illetve a parla-  
menthez kerülése pedig viszonylag rövid

idő alatt elvezet a hadsereg jelenlegi kü-  
lönleges, meghatározó szerepének az el-  
vesztéséhez is.

Nem kevesebről van tehát szó, mint  
hogy ha a hadsereg komolyan gondolja,  
hogy az ország jövőjét a Nyugathoz, Eu-  
rópához való csatlakozás jelenti, ennek  
ára az, hogy önként lemond az országot  
hol a háttérből, hol közvetlenül irányító  
szerepéről, s átadja azt a civil politiku-  
soknak. Azoknak a civil politikusoknak,  
akiket nemcsak a katonák, de a civil tár-  
sadalom nagy része is megvet korrup-  
tásuk, illetve nyilvánvaló alkalmatlansá-  
guk miatt. Azoknak a civil politikusok-  
nak, akiknek egy része a kemáli elvek  
szempontjából elfogadhatatlan, mert  
szélsőségesen iszlamista, vagy ami még  
rosszabb: hajlana, mondjuk, a kurd kér-  
dés kisebbségi alapon való rendezésére.  
Nyilvánvaló, hogy az országot nyolcvan  
éve irányító, és azért őszinte felelősséget  
érző hadsereg számára ezek úgyszólván  
elfogadhatatlan feltételek.

A kemáli tanítás hatása a hadseregben  
nemhogy nem gyengült az elmúlt fél év-  
század során, hanem – főleg az elmúlt  
két évtizedben – még erősödött is. En-  
nek fő oka a hadsereg, de az egész tár-  
sadalom által is elfogadott nézet, mely  
szerint a kemáli hagyományok jelentik a  
baloldali mozgalmak és a fel-fellobbanó  
iszlám szélsőség közötti arany közép-  
utat, melyen az országnak járnia kell. Az  
iszlám fundamentalizmus fel-felbukkaná-  
sával kapcsolatban is látható, hogy aho-  
gyan erősödik ennek hatása, úgy válik  
hangsúlyosabbá a hadsereg állásfoglalá-  
saiban a szekularizáció elvének és gya-  
korlatának fenntartására vonatkozó fel-  
hívás.

Ugyanakkor azonban maga Kemál  
végcélként azt tekintette, hogy Törökor-  
szágot teljes mértékben európai ország-

gá tegye. Így az EU-hoz való csatlakozással tulajdonképpen Kemál Atatürk évszázados álma valósulna meg, teljesebben be. Ebben egész Törökország egyetért az átlag töröktől a hadseregen át a politikai pártokig. „Csak” éppen a társadalmi berendezkedés eddigi alappilléreit, az alkotmányt és a hadsereg vezető szerepét kellene a rendszer alól úgy kivenni, hogy annak építménye ne omoljon össze, azaz a kíméletlen „rend” ne az ellentétébe, az anarchiába, vagy ami még rosszabb, az iszlám fundamentalizmusba csapjon át.

E roppant nehéz ellentmondások közepe tette halad jelenleg az ország demokratikus átalakítása az EU követelményrendszerének megfelelően. Csak remélni lehet, hogy a végcél: a kemáli álom beteljesítése elég erős ösztönzést fog jelenteni ahhoz, hogy a jelenben még elfogadhatatlannak látszó kompromisszumok végül működjenek.

### **Törökország és az európai biztonság- és védelmi politika**

Törökország, amely NATO-beli fontossága révén a Nyugat-európai Unió (WEU) fontos tagja is volt, eleinte nagy reményeket fűzött a leendő önálló európai biztonság- és védelmi politikához, sőt 4–5000 fős csapatkontingensre tett ígéretet a gyorsreagálású erő számára. Cserébe, úgy is, mint korábbi fontos WEU-tag, úgy gondolta, hogy beleszólást kap a döntési mechanizmusba is. Nagyon kellett csalódnia: arra való hivatkozással, hogy nem EU-tag, kizárták a döntéshozatalból. Törökország erre „első felindulásában” megvétózta az EU-nak a NATO-erőforrásokhoz való garantált hozzáférését. Némi lehiggadás, illetve az álláspontok tisztázása következett be a NA-

TO 2001-es budapesti külügyminiszteri értekezletén. Törökország ezután visszavonta vétóját. De miről is volt itt alapjában szó?

A WEU esetében nem jelentett túl nagy problémát azoknak az országoknak a helyzete, melyek a NATO-nak ugyan tagjai voltak, de nem voltak tagok az EU-ban. Ezek között találjuk Törökországot, amely nem tag, de a jövőt illetően tagságra aspirál az EU-ban, illetve olyan országokat, amelyek NATO-tagországok, de nem készülnek a közeljövőben EU-tagságra, mint például Norvégia vagy Izland. A WEU a problémát úgy oldotta meg, hogy a nem EU-, de NATO-tagokat társult, illetve megfigyelői tagsággal ruházta fel. Amennyiben pedig a társult tagok csapatokat ajánlottak fel katonai akciókhoz, akkor teljes joggal rendelkeztek az ilyen akciók tekintetében. Továbbá javaslattevési joguk is volt, illetve részt vehettek a WEU különféle bizottságaiban és szervezeteiben. Így lényegében nem volt érezhető különbség az eltérő státuszú tagok között.

Mindez egy csapásra megváltozott az 1999-es washingtoni értekezlet után, amikor Törökországnak csupán a döntés-előkészítésbe, illetve az operatív tervezésbe biztosítottak beleszólást, de a *döntéshozatalba* már nem. Lényegében véve tehát Törökországtól az eddigiekhez képest *megtagadták* a következő, a WEU-ban élvezett jogokat:

- hogy teljes jogú tagként vegyen részt olyan, EU-által vezetett katonai akciókban, amelyekhez csapatokkal járult hozzá;
- a tanácskozási és javaslattevési jogot;
- a teljes jogú részvételt a WEU különböző szervezeteiben és bizottságaiban.

Törökország ezt a kizsorításként értékelt helyzetet több szempontból is elfogadhatatlannak tartja a maga számára.

Először is úgy érzi, hogy ha 4–5000 fővel járul hozzá a gyorsreagálású erőkhez, akkor a döntéshozatalban való részvétel „jár” neki.

Másodszor, Törökország a világ jelenlegi három nagy veszélyzónájának a metszéspontjában fekszik. (Egy NATO-tanulmány, amely az európai gyorsreagálású erők lehetséges felhasználási helyeit vázolja fel, tizenhat ilyen helyszínt határoz meg. Ebből tizenhárom Törökország közvetlen közelében fekszik.) Így a törökök, nem alap nélkül, hivatkoznak arra, hogy a török hozzájárulás

meghatározó az európai biztonság szempontjából.

Van persze egy kevésbé hangoztatott mögöttes ok is. Ez pedig Ciprus kérdése. Ciprus kérdésében elég élesen eltér a török és az európai megítélés, s különösen most, hogy a sziget görög része tagja lett az EU-nak, míg a török rész további sorsa meglehetősen bizonytalan, Törökország semmiképpen sem akarja, hogy fontos biztonságpolitikai döntések nélküle szülessenek. Ez lényegében folyamánya a harmadik nagy problémakörnek: azáltal, hogy az EU nem veszi át a WEU-megoldásokat, lényegében *leértékelődik Törökország politikai szerepe és jelentősége az európai biztonsági folyamatokban* és struktúrában.



SEFCSICH GYÖRGY

## Az észak-vajdasági régió gazdasága

*A tanulmány a Regionális Tudományi Társaság szabadkai tagozata keretében, a vajdasági tömbmagyarság által lakott térséget képező nyolc észak-vajdasági település (a továbbiakban: régió) számára készült átfogó Regionális Fejlesztési Terv programfejezete. Forrásanyag a vajdasági magyar politikum számára egy egységes gazdasági program megfogalmazásához. Megállapítva, hogy a régió, és azon belül mindenképp a vajdasági magyar etnikum szenvedte el az elmúlt közel kilenc évtized folyamán (és szenvedti jelenleg is) a térség leg súlyosabb, már-már katasztrofális mértékű gazdasági és kulturális súlyvesztését, marginalizálódását, a szerző megkísérli megfogalmazni a régió és a vajdasági magyarság egésze számára egy reális gazdaságpolitikai túlélési, felemelkedési és viselkedési stratégia kereteit. Kényszerűen állapítja azonban meg, hogy a vajdasági magyarság – miután egyrészt nem rendelkezik egy konkrét gazdasági program hatékony és sikeres megvalósításához szükséges számossággal, politikai befolyással, sem gazdasági erőforrásokkal, másrészt pedig a többségi társadalomtól, az anyaországtól, de a világpolitikától sem várhat el áttörő jelentőségű pozitív diszkriminációt és támogatást – az elkövetkező időszakban is mindezekelőtt saját potenciáljaira és még meglévő tartalékaira kell, hogy támaszkodjon.*

### 1. Helyzetértékelés

A régió (akárcsak a Vajdaság Autonóm Tartomány egésze) alacsony energiaönellátottságú; két nagy vízhozamú folyója ellenére kifejezetten vízszegény térség, csekély és csupán lokális jelentősé-

gű kőolaj/földgáz-, alacsony fűtőértékű széntartalékain és a tercier (harmadkori) üledékaltalajból nyerhető alacsony hőmérsékletű termálvizein, valamint az agyagon és a homokon kívül szinte semmilyen szűkebb értelemben vett bányakincs-csel nem rendelkezik.

Előnyös földrajzi fekvése mellett csupán egyetlen – európai léptékben is tényleges – komparatív előnyt képező természeti adottsága: nagy termőerejű földjei.

Ennek ellenére a régió területén a ki egyezés után, a XIX. századvég és századforduló időszakában az akkori Délvidéken szinte példátlan ütemű városiasodás/polgárosodás és igen erős spontán iparosodás kezdődött, amelyet azonban sajnos derékba tört a világháborús megtorpanás és politikai átrendeződések időszaka.

A közvetlenül az első világháború előtt 95 ezer lakosú Szabadka már „városias” arculattal, jól kiépített infrastruktúrával rendelkezett, és igen gyorsan exportképes mezőgazdasági/ipari háttérre támaszkodó regionális központtá fejlődött. A két háború közötti időszakban (1910-ben Belgrádnak még csak alig 90, Zágrábnak 80, Újvidéknek mindössze 30 ezer lakosa volt!) az elcsatolt Vajdaság (akkor Dunai Bánság), és azon belül a régió is, az új Jugoszláv Királyság gazdaságilag és kulturálisan messze legfejlettebb vidéke volt, ezért viszonylag könnyen integrálódott annak gazdasági vérkeringésébe, sőt az 1930-as évekre javarészt ki is heverte a háború okozta megtorpanást.

A második világháborút közvetlenül megelőző, illetve az azt követő időszakban azonban a Vajdaságot és a régiót is teljesen kifosztották. A gyárak nagy részét leszerelték, és az ország belső területeire telepítették át. De a háború utáni újjáépítési lendület is elkerülte a régiót (a Vajdaság Autonóm Tartomány politikai, kulturális és gazdasági központjává Újvidéket fejlesztették fel, tudatosan leépítve, elsorvasztva az akkor még kifejezetten magyar többségű Szabadkát és a Szabadka-központú régiót). Csupán az 1960-as években pezsdült fel valamelyest a – központi költségvetési támogatásokat azonban még akkor sem élvező, túlnyomórészt saját erőforrásaira utalt – régió gazdasági élete.

Ez az újabb, erőltetett fejlődési ciklus azonban már magában hordozta a későbbi krízisidőszak csíráit is, hiszen a régió újra spontán módon feléledő, megújuló gazdaságának, iparának a múltból örökölt szerkezeti hiányosságait később csak tovább súlyosbította a 60-as, 70-es évek voluntarista iparfejlesztési és tőkeberuházási politikája.

### 1.1. A régió jelenlegi gazdasági helyzete

Az elmúlt közel tizenöt éves krízisidőszakban elszenvedett újabb súlyos káro-

sodásokat (háborús terhek, gazdasági szankciók, piacvesztés, felhalmozódó veszteségek, piacképtelen termékválaszték, elavult termelőeszközök és technológiák, megkövesedett szervezési-fellépési struktúrák, érdektelenség és motivációnélküliség, szakember-elvándorlás, elosztás-központúság stb.) a kíméletlen rablóprivatizáció még jobban elmélyítette, olyannyira, hogy azokat saját erőforrásaira szorítkozva ez a gazdasági struktúra többé már nem igazán tudja semlegesíteni, sem kiheverni.

A jelentős tartalmi különbségek, a megváltozott gazdaságpolitika és a változó intenzitású inflációs jelenségek miatt ugyan a két időszak statisztikai adatai csupán feltételeesen hasonlíthatók össze, a kimutatott nemzeti jövedelem (1991-ben még nem közöltek adatokat a GDP alakulásáról) belső strukturális változásai igen szemléletesen utalnak a régió egyre jobban elmélyülő abszolút és relatív gazdasági súlyvesztésére (1. táblázat).

Közvetve a régió gazdaságának további fokozatos leépülésére utal a lakosság foglalkoztatottsági mutatóinak romlása is. A folyamatot igen szemléletesen illusztrálja a tartományi és a szabadkai foglalkoztatottsági adatok 1992–2004. évi időszora (2. táblázat).

1. táblázat. A nemzeti jövedelem relatív strukturális változása, 1991–2002 (euró/fő/év)

Térség	1991		2002		Index 1991 = 100
	Nemzeti jövedelem	Index SzK = 100	Nemzeti jövedelem	Index SzK = 100	
Szabadka Község	3504,1	158,0	1522,0	120,3	43,4
Észak-Bácskai Körzet	3343,1	150,7	1470,1	116,2	44,0
Vajdaság AT	3182,6	143,5	1487,0	117,5	46,7
Szerb Köztársaság	2218,2	100,0	1265,1	100,0	57,0

Megjegyzés: Az 1991. évi kimutatást a Rigómezővel (Koszovó és Metóhia AT) kiegészítve a változás még szembevetőbbé válik (Szabadka-Szerbia 171,0 Vajdaság-Szerbia 155,0 stb.).

2. táblázat. Foglalkoztatottsági mutatók a Vajdaság Autonóm Tartomány és Szabadka Község területén, 1992–2004

Év	Foglalkoztatottak száma		Foglalkoztatottság %	
	Vajdaság	Szabadka	Vajdaság	Szabadka
2004	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
2003	482 241	40 581	52,83	59,59
2002	493 898	40 315	54,11	59,20
2001	505 221	40 285	57,96	60,41
2000	513 482	40 134	58,91	60,19
1999	521 854	40 634	59,87	60,94
1998	538 156	42 558	61,74	63,82
1997	548 412	48 252	62,91	72,36
1996	558 651	48 586	64,09	72,86
1995	565 457	48 044	64,87	72,05
1994	572 261	48 034	65,65	72,03
1993	583 682	49 675	66,96	74,50
1992	598 620	50 904	68,67	76,34

Az elszenvedett gazdasági nehézségek és súlyvesztés ellenére Szabadka (és feltehetően a régió) gazdasága az 1995 és 2004 közötti évtizedben reálisan kb. (az 1994. évi állandó ár/érték-viszonyokra átszámított) évi 6 százalékos, viszonylag stabil, átlagos GDP-növekedést produkált. Mindezt egy olyan tovább mélyülő gazdasági kríziskörnyezetben, amely 2004-ben még nem tudta elérni 1989 (a háborús időszak előtti utolsó „békeév”) gazdasági teljesítményének 50 százalékát sem!

A tudatosan folytatott, sok évtizedes restriktív gazdaságpolitika és az örökölt szerkezeti hiányosságok ellenére is, mindenekelőtt a lakosság magasabb képesítési szintje, munkakultúrája és mobilitása eredményeként, a Vajdaság, és azon belül a régió (bár az elmúlt időszakban igen sokat veszített viszonylagos magasabb gazdasági súlyából és hatékonyságából) jelenleg is az ország legfejlettebb részének számít. Sajnos a közelmúltban elfogadott szerbiai terület- és gazdaság-

fejlesztési koncepció e tekintetben mit sem változott, hiszen elismeri és számba veszi ugyan a Vajdaság és azon belül mindenekelőtt az Újvidék–Szabadka–Nagybecskerek háromszög elsőrendű iparfejlesztési potenciáljait, ám a régiót iparfejlesztési szempontból nem tekinti kiemelt („húzó”) területnek.

A társadalmi össztermék belső szerkezeti megoszlása a régió és a Vajdaság területén is viszonylag stabil, és ugyan statisztikailag csupán alig kimutatható, igen lassú, de egyértelmű pozitív elmozdulást mutat a szolgáltatási szféra növekedése és a mezőgazdaság részarányának csökkenése irányába, mindenekelőtt a feldolgozóipar súlyos krízishelyzete miatt elavultnak, sőt archaikusnak tekinthető (3. és 4. táblázat).

Miután az elmúlt kb. tizenöt év folyamán gyakorlatilag összeomlott az ország gazdaságában korábban uralkodó nagyvállalati struktúra, azok részegységeiből és/vagy teljesen új kezdeményezéssel a régió területén is egy alapjaiban megvál-

3. táblázat. A gazdaság szerkezeti változásai, 1991–2002  
(a három alapszektor teljesítményének %-os megoszlása)

Térség	Mezőgazdaság		Ipar		Szolgáltatások		Összesen 1991 és 2002
	1991	2002	1991	2002	1991	2002	
Szabadka Község	18,4	15,9	51,9	45,9	29,7	38,2	100,0
Vajdaság AT	27,2	25,5	37,3	46,1	35,5	28,4	100,0
Szerb Köztársaság	18,7	21,3	45,3	41,9	36,0	36,8	100,0

Megjegyzés: A foglalkoztatottak szektoronkénti megoszlása 2004-ben Magyarországon: 5,8/31,9/62,3%, az EU15-országokban 4,0/24,6/71,4%, az EU25-országokban pedig 5,2/25,5/69,3 % volt.

4. táblázat. A Szabadka Község területén működő vállalatípusok szerkezeti megoszlása

Vállalatípusok	Bejegyzett cégek		Foglalkoztatottak		Össztermék	
	száma	%	száma	%	millió euró/év	%
Kisvállalatok	2293	97,0	10 053	41,0	55,68	39,9
Középvállalatok	51	2,2	6 013	24,5	33,45	24,0
Nagyvállalatok	21	0,9	8 448	34,5	50,42	36,1
Összesen	2365	100,0	24 514	100,0	139,55	100,0

tozott, messze dinamikusabb és rugalmasabb, kis- és középvállalati dominanciájú gazdasági szerkezet épült ki, amely fokozatosan átvette a foglalkoztatottság és a jövedelemtermelés terheinek meghatározó részét (4. táblázat).

A korábban a régió gazdasági teljesítményének gerincét képező feldolgozóipar – a saját lokális nyersanyag- és energiaforrások hiánya/szűkössége ellenére – tradicionálisan erősen diverzifikált, több lábón álló volt és maradt. Ezért is tudta súlyosabb megrázkódtatások nélkül elviselni gép- és vegyipari nagyvállalatai sorozatos összeomlását – hiszen a kríziskörnyezetben is változatlanul fennálló lakossági igények kielégítése (élelmiszer- és könnyűipar, szolgáltatások, illetve az időszakosan igen jelentős teret nyerő árnyékgazdaság is), valamint a kis- és középvállalati struktúra viszonylag gyors kiépülése bizonyos mértékben amortizálta, sőt kompenzálta is annak terheit.

A gazdaság szerkezetének ilyen nagy mértékű átrendeződésének eredményeként (hiszen korábban épp a gépipari nagyvállalatok valósították meg az export közel 90 százalékát!) azonban, a korábban folyamatosan nettó exportőr észak-vajdasági régió gazdasága – a köztársasági kormány igen merev árfolyampolitikája miatt is egyre romló tendenciát mutatva – importterheit az utóbbi években mindössze 30–40 százalékig tudja saját exporttal lefedni.

Ugyanakkor a régió súlyos válságokkal küzdő gazdasága még az igen szűkös beruházási eszközök elosztásánál is hátrányos helyzetbe került, hiszen pl. a 2003. évben a Vajdaság Autonóm Tartomány területén megvalósított beruházások összege a kimutatott társadalmi össztermék alig 10,4 százalékát tette ki; ez Szabadka esetében (sajnos ilyen adatok a regionális szintű megosztásról nem állnak rendelkezésre) mindössze 6,6 százalék

volt. Meg kell ugyan jegyezni, hogy a közelmúltban a szerbiai kormány vezető tisztségviselői a 2006 tavaszán közzétett legújabb (a várható privatizációs bevételekre támaszkodó, kétéves, kb. 2 milliárd euró összegű, infrastruktúra-, egészségügyi és vállalkozásfejlesztéseket támogató) Nemzeti Beruházási Terv (NBT) keretében viszonylag jelentős (összesen 27,5 millió euró) beruházási támogatást helyeztek kilátásba az észak-vajdasági régió tíz községének erőteljesebb gazdasági fejlesztésére. Ez azonban csupán igen intenzív és tőkeerős külső támogatással együtt lehet eredményes, hiszen csak a legszükségesebb és már halaszthatatlanná vált regionális infrastrukturális fejlesztések tőkeigénye is messze meghaladja az NBT reálisan elérhető forrásait.

## **1.2. Privatizáció és vagyon-visszaszármaztatás**

Jelenleg a reálisan működő, működőképessé szerbiai gazdaság kb. 75 százalékát privatizálták, tehát az átalakítás most kerül végső, lezáró fázisába. A nagy közvállalatok (posta, távközlés, kőolajipar, villanygazdaság, vasút, légi közlekedés), valamint a kommunális/közfelügyeleti tevékenységek privatizációja azonban még csak most kezdődik. A közvállalati szektor küszöbönálló privatizációját a szakértők „időzített bombának” tekintik, óriási adósságállományuk és munkaerő-feleslegük ugyanis súlyos szociális terheket rónak majd a privatizációjukat felvállaló kormányzatra. Az államnak át kell majd vállalnia a felhalmozódott adósságállomány túlnyomó részét, a privatizációt pedig igen előnyös feltételekkel, sőt számos esetben csőd eljárás keretében kell majd lefolytatni. Így aztán tovább fog romlani az ország egyébként is igen ala-

acsony foglalkoztatottsági szintje is, ami közvetve újabb szociális feszültségekhez vezethet.

Nem megoldott kérdés az 1945 után elkobzott és államosított vagyonok visszaszármaztatása vagy méltányos kártalanítása sem, és teljességgel nyitott kérdés a természeti és ásványi kincsek kitermelésével, értékesítésével foglalkozó vállalatok privatizáció utáni koncessziós és bérletfizetési kötelezettségeinek szabályozásrendszere is. Az 1945. március 9-e után államosított (és a 2003-ban elfogadott törvény szerint két lépésben újra magánkézbe kerülő) vagyon értékét 60–150 milliárd dollárra becsülik, de emellett a szerbiai állami költségvetést terheli még a kb. 12 milliárd dollárnyi közadósság is! A fentiek mindenképpen arra utalnak, hogy a szerbiai tulajdonváltási folyamat korántsem tekinthető lezártnak, és abban az észak-vajdasági régió, de mindenekelőtt a hátrányos helyzetű vajdasági magyar közösség számára még jelentős kibontakozási lehetőségek, de igen riasztó veszélyek is rejlenek.

A Szerbiában folyamatban lévő (2003-ban még 1,4 milliárd dollár szintű, ugyan fokozatosan csökkenő tendenciát mutató, de átlagosan még mindig évi kb. 1,0 milliárd dollárra becsült összbevételű) privatizáció kedvezményezettje egyértelműen a szerbiai politikai/hatalmi elit klientúrája, és igen hatékony eszköze a régió kisebbségi közösségei – és azokon belül a vajdasági magyarság – továbbbi gazdasági súlyvesztésének és marginalizálódásának. Ezért mindent meg kell tenni a vajdasági és a régió magyar közössége és vállalkozói rétege megrendelkezésre álló erőforrásainak összefogása és mozgósítása, illetve a privatizációs folyamatba tőkeerős és motivált magyarországi és külföldi befektetők bevo-

nása, valamint anyaországi, uniós és nemzetközi kormányzati és alapítványi támogatások mozgósítása érdekében.

### 1.3. [Világ]gazdasági környezet

Nem lehet vitás, hogy Szerbia gazdasága számára az egyetlen túlélési esélyt az Európai Unióhoz való közeledés és csatlakozás jelenti. Annak ellenére azonban, hogy ez az alternatívánélküliség már évekkel ezelőtt tudatosodott az ország csúcsvezetésében, úgy tűnik, hogy a szerbiai általános politikai közhangulat ehhez szükséges átformálása még évekig is eltarthat. Emellett a csatlakozás merev gazdaságpolitikai és kisebbségi/emberjogi feltételei miatt sem várható, hogy Szerbia EU-tagsága 2012 előtt megvalósuljon.

Az ország teljes jogú EU-integrációjának megvalósulásáig (a belső autonómiák és regionalizáció mellett) a régió és azon belül a vajdasági magyar közösség számára elsőrendű politikai és gazdasági jelentőségű a határokon átvívelő, két vagy több szomszédos ország területrészeire kiterjedő nagyrégiók (pl. a Duna–Körös–Maros–Tisza és a Duna–Tisza–Dráva–Száva eurorégió), illetve a Kárpát-medence, vagy akár a Kelet-Közép-Európa valamennyi országára kiterjedő nagytér-ségi kooperációk kérdése. Hiszen ezek a nemzetközivé bővülő kapcsolatrendszer, regionális léptékű gazdasági előnyeken túl, igen jótékony szerepet játszhatnak az érintkező kistérségek társadalmi és gazdasági potenciáljainak mozgósításában és az ott élő népesség életkörülményeinek javításában, megkönnyítve, elősegítve ugyanakkor a kisebbségi közösségek és anyanemzeteik közötti folyamatos, intenzív kommunikációt is.

A vajdasági magyarság súlyponti részét mindenekelőtt a (relatív magyar többsé-

gű) Észak-Bácska, illetve az (abszolút magyar többségű) Tisza-mellék összefüggő magyar tömbje képezi. A legutóbbi (2002. évi) népszámlálás keretében kimutatott 290 ezer vajdasági magyar (a 7,5 milliós Szerbia legszámosabb kisebbsége, az összlakosságának mindössze 3,9 százaléka, de a 2 millió körüli vajdasági összlakoságnak is csupán 14,4 százaléka, nem sokkal több, mint a tartomány területén tartózkodó kb. 200 ezer menekült) közel fele (kb. 130 ezer fő) azonban szórvány- és szigetpopulációkban, gyakorlatilag a Vajdaság teljes területén szétszórva él. Az így tulajdonképpen két közel azonos lélekszámú részegységre (tömb-, illetve sziget- és szórvány-populációra) osztódó nemzettest identitástudati, közjogi, közoktatási és gazdaságpolitikai státusz/körülmények tekintetében is jelentős mértékben eltér egymástól. Emellett ez az élettér gazdasági erőforrások, ipari fejlettség, technikai és kulturális színvonal szempontjából is számottevő belső különbségeket mutat. Megállapítható ugyanakkor, hogy jelenleg a vajdasági magyarság életere és gazdasági tevékenysége mélyen integrálódott a szerbiai gazdaság szövetébe, és szinte még nyomai sem lelhetők fel e gazdasági tevékenység bármilyen szintű horizontális/vertikális típusú regionális vagy lokális önszerveződésének.

Miután ilyen eltérő körülmények között (még egy jól működő stabil gazdasági környezetet feltételezve is) szinte lehetetlen a teljes vajdasági magyarság számára egyetlen egységes gazdaságpolitikai nemzetstratégiát és viselkedési modellt megfogalmazni, ehelyett a jelen programkonceptió is mindössze a fent körülhatárolt térség (a magyarság által belakott földrajzi-politikai régió) általános komparatív előnyei és hátrányainak teljességigény nélküli számbavételére szorítkozik. Egy a vajdasági ma-

gyarság egészének érdekeit és elvárásait megfogalmazó, a mindenkori regionális/lokális erőforrásokra és komparatív előnyökre támaszkodó és a különböző populációtípusok specifikus körülményeit természetesen figyelembe vevő, de ugyanakkor a gazdasági környezet irányadó/korlátozó feltételrendszerét is érvényesítő, többváltozatú, propulzív, vagyis erőteljesen sikerre törő gazdaságfejlesztési stratégiai forgatókönyvrendszer kialakítása és megfogalmazása a jelen tanulmány kereteiben sajnos nem lehetséges.

#### 1.4. Tudásmenedzsment

Számos kutatás és elemzés egybehangzó eredménye, hogy az ásványi kincsekben, tőkében és technikában szegény régiók és közösségek számára egyedül a korszerű, tudásalapú gazdaságpolitika felvállalása jelent elfogadható, reális és ütőképese alternatívát. Ez a megállapítás egyaránt vonatkoztatható az észak-vajdasági régió területére és az ott élő vagy arra támaszkodó teljes vajdasági magyar közösség egészére is.

A vajdasági magyar közösség ma még mintegy 3700 főnyi, összlétszámát tekintve igen jelentős termelőerőt képviselő, a tudásalapú gazdasági tevékenység felvállalására alkalmas, felsőfokú képzettségű reálértelmiségi elittel rendelkezik, amely mellé egy további, nagyságrendjében talán közel tízezer főre tehető, közép- és főiskolai képesítésű szakmai értelmiségi réteg is felsorakoztatható. Ez a létszám egészében jelenleg még úgy-ahogy megfelel a szerbiai magyarság számosságából, a múltból örökölt/átmentett szellemi és kulturális pozíciójából és gazdasági-társadalmi szerepvállalásából eredő elvárásoknak.

A vajdasági magyarságot kiszolgáló hazai és anyaországi oktatási intézmé-

nyek szakember-kibocsátásáról sajnos nincsenek teljességigényű statisztikai összesítők. Szakértői becslések szerint jelenleg kb. 2200 magyar egyetemi hallgató (az összlétszám 6 százaléka) tanul a Vajdaságban, a főiskolások száma pedig 800 (az összlétszám 7 százaléka) körüli – ami jelentős visszaesést jelent az 1984. évi még 10 százalékot meghaladó részarányhoz viszonyítva. A magyarországi felsőoktatási intézményekben – az egyre szűkülő lehetőségek ellenére – még további 8–900 vajdasági hallgató tanul. A kényszerű leforgácsolódások és az oklevélszerzés elhúzódása miatt, a Vajdaság és az észak-vajdasági régió gazdaságába belépő szakember-kibocsátást – amely a következő évtizedben döntően meg fogja határozni gazdasági szerepét és súlyát – a magyar reálértelmiségi réteg pusztán újratermelődéséhez szükséges számú (évente kb. 350–400 fő egyetemi és közel ezer fő közép- és főiskolai végzettségű) frissdiplomás töredékére lehet csupán becsülni.

Ez pedig azt jelenti, hogy a szerbiai magyarság (de vele együtt az észak-vajdasági régió egésze is) fokozatosan elveszíti korábbi viszonylag előnyös társadalmi, gazdasági szerepét és súlyát, képesítési szintje mind jobban leépül, egészében erőteljesen tovább marginalizálódik.

A folyamatot tovább súlyosbítja az elmúlt két évtized folyamán elszenvedett vérveszteség (sok ezerre tehető az anyaországba és/vagy külföldre távozott, jó képességű, képzett szakemberek száma) és a hatalom részéről céltudatosan folytatott háttérbe szorítási politika is (már a tömbmagyarság életterében, a nagy ipari és közvállalatok, az államigazgatás, az egészségügy stb. vezetésében, döntési rendszerében is csak elvétve, mutatóban maradtak helyi, magyar szakemberek).

Ugyanakkor, a tudományos kutatással és fejlesztéssel foglalkozó (ahhoz megfelelő tudományos fokozattal rendelkező) szakemberek kb. 2–300 fős, és azon belül a reáltudományokat művelők kb. 120–150 fős tábora egészében ugyan még meggyőzőnek tűnik, szakmai bontásban és területi megoszlásban szemlélve azonban már elképzelhetetlen az eredményes (magyar vagy magyar túlsúlyú) intézményes tudományos munkához és a teljességigényű két/több- és anyanyelvű felsőoktatás működtetéséhez szükséges káderkoncentráció és szakterületi fedettség. Az egy-egy szűkebb szakterületre koncentráló „regionális/magyar tudományos műhelyek” megalapítása és működtetése is csupán a magyar nyelven (is) tanító kisszámú felsőoktatási intézmény keretein belül lenne elméletileg elképzelhető.

Megalapozott szakértői elemzések mutatnak rá, hogy (mind a magyar anyanyelvű, mind az egyetemes országos) közoktatási rendszer gyökeres átalakítására és a pedagógusképzés átfogó reformjára van sürgősen szükség, hiszen az jelenleg egy időszerűségét veszített értelmiségi középosztály-ideál normáinak megfelelő, általános műveltséganyag szöveg- és adatközpontú elsajátítására koncentrált, és nem készíti fel a jövő generációt a valódi élet kihívásaira és a gyakorlati problémák megoldására. Alapvető jelentőségűnek kell tekinteni azt a közoktatási reformtörekvést, hogy – fenntartva ugyan a legveszélyeztetettebb és leg sérülékenyebb csúcsertermelési réteg reprodukcióját és újraépítését célzó elitképzési rendszert – a megkívánt magasabb átlagos teljesítmények érdekében, jelentős mértékben csökkenjenek a jelenlegi indokolatlanul szélesre tárt oktatási egyenlőtlenségek.

A vajdasági magyarság fennmaradását alapjaiban veszélyeztető, súlyos, sőt már-már drámai mértékű leépülés, súlyvesztés és marginalizálódás jelenleg mindenképpen a szerbiai/vajdasági magyar közösség legsúlyosabb, legfenyegetőbb problémája, „tünetmentes rákfeneje”. Ennek kiváltó okait nem csupán a többségi közösségtől elszenvedett (még mindig meglévő) hátrányos megkülönböztetésben, hanem sokkal inkább talán – az elmúlt súlyos krízisidőszak folyamán – a kisebbségi magyar nemzettestben eluralkodott kilátástalanságban, identitásválságban és a többletteljesítmény-felvállalás készségének elsorvadásában kell keresni.

Ezért súlyos hiba lenne feladni a vajdasági magyar közösség, és azon belül a gazdasági, vállalkozói szerepet felvállalni tudó reálértelmiség és szakemberréteg oktatására és képzésére hivatott, anyanyelvi alapokon nyugvó, széles körű oktatási-képzési rendszer kiépítésére és működtetésére irányuló erőfeszítéseket.

A jelenlegi kríziskörülmények kényszerítő hatására azonban súlyponti kérdésnek kell tekinteni a vajdasági magyar közösségen belüli felvilágosító és identitásépítő munkát és annak a képzési-képesítési szint látványos általános feljavításához szükséges keretfeltételek biztosításának talajára történő áthelyezését. Rá kell ébreszteni a vajdasági magyarságot, hogy számára a folyamatos ismeret- és tudásszerzés és a tudásalapú gazdasági tevékenység felvállalása a még rendelkezésre álló egyetlen lehetséges kitörési pont; és meggyőzni arról, hogy a széles körű, hatékony képzési-képesítési elkötelezettség számára az egyedüli még megvalósítható, etnikailag szelektív gazdaságpolitikai viselkedésforma.

Minden rendelkezésre álló lehetséges eszközt be kell vetni egy új, megújított,

erőteljes értelmiségi elit és polgári középosztály, illetve azon belül a kisebbségi magyar reálértelmiségi és szakmai elit-réteg újratereztése és továbbépítése érdekében. A cél egy olyan átfogó, a vajdasági magyarság egészét megcélzó tudásmenedzsment-koncepció, újszerű megszólítású és hangvételű, innovatív politikai promóció, marketing és fellépés, illetve tájékoztatási és kommunikációs forma megteremtése és művelése, amely eredményesen tudja majd motiválni, elősegíteni és serkenteni a széles körű közösségi identitásépítést, többleteljesítmény-vállalási készséget és a tudásintenzív szellemi tőkefelhalmozást.

Támogatni kell minden, a fenti célok megvalósítását segítő szándékot és kezdeményezést. Ilyen például a hatékony elitképzési rendszer kiépítése, anyanyelvű és környezeti, idegen nyelvű, hazai, anyországi vagy külföldi képzési lehetőségek széles körű és szervezett igénybevétele, átütő és életképes ösztöndíjrendszer felállítására és működtetésére, folyamatos szakmai tovább- és átképzési rendszer kialakítása, idegen-, környezeti- és anyanyelvi, illetve számítástechnikai-informatikai (tovább)képzés, valamint privatizációs, tőkeberuházói, részvénytulajdonosi és vállalkozástechnikai kiegészítő képzési lehetőségek biztosítása stb. Ennek érdekében mindenképpen támogatni kell az országos (és azon belül a kisebbségi magyar anyanyelvű) közoktatási rendszer gyökeres reformját/korszerűsítését is.

## 2. Fejlesztési programkoncepció

### 2.1. Alapvető programcélok

A vizsgált – kifejezetten multietnikus, de potenciáljai és gazdasági szerkezete tekintetében mindenképpen egységesnek

tekinthető – észak-vajdasági régióra vonatkoztatott, működőképes és célravezető regionális gazdasági program megfogalmazásakor két alapvető elvi érdeket és/vagy korlátozó tényezőt is figyelembe kell venni:

- annak mindenképpen a hátrányos gazdasági és politikai megkülönböztetést szenvedő régió teljes többségi és (mind a tömbben, mind pedig a szigetben és szórványban élő) kisebbségi közösségének érdekvédelmét kell felvállalnia és szolgálnia; ugyanakkor azonban
- olyan megoldásokat kell benne felkutatni, megfogalmazni és alkalmazni, hogy az eredményes érdekvédelem ne korlátozza a piacgazdaság általánosan elfogadott (kötetlen/szabad) versenyszabályait, és ne képviseljen elfogadhatatlan, etnikailag (vagy egyéb módon) szelektív megkülönböztető elvárásokat vagy megkötéseket.

Ez a két, elvben egymással ellentétes alapszempont sajnos igen nehezen, sőt talán teljes egészében nem is békíthető össze. Csupán a következő alapvető gazdaságpolitikai elvek és célok szolgálhatják eredményesen mindkét elvárást:

- A régió alapvető politikai-gazdasági célja és érdeke a területi autonómiák és regionalizációk minden lehetséges formájának maximális támogatása kell, hogy legyen! A központi politikai-gazdasági hatalom gyors, hatékony lebontása és a tartományi, regionális autonómiák és a területi-lokális önkormányzatok építése és erősítése az egyetlen lehetőség és járható út a még tömbben élő, az autonóm önkormányzati területeken abszolút vagy relatív többséget képező, vagy akár csak

- megkerülhetetlen számosságú (szigetben, szórványban élő) kisebbségi közösségek eredményes és hatékony, szelektív gazdasági támogatására. Az autonóm önkormányzati területek és régiók kiemelt saját-erős és külső (állami fejlesztési alapok, anyaországi, uniós, alapítványi) forrásokra támaszkodó fejlesztése és támogatása kiváló lehetőség a tömbben élő kisebbségi közösségek gazdasági esélyeinek szelektív javítására, azonban a szigeten és szórványban élők esetében sajnos már nem igazán lehet ilyen eredményesen működtethető opciót megfogalmazni.
- A régióban élő kisebbségi közösségek hátrányos helyzetének általános enyhítésére/felszámolására csupán egyetlen célravezető, etnikailag szelektív támogatási lehetőség fogalmazható meg: a teljes (magyar és nem magyar) kisebbségi populációra kiterjedő intenzív, hatékony képesítési-szakképesítési rendszer felállítása és működtetése! Ez kell, hogy legyen a régió másik sarkalatos gazdasági-politikai célkitűzése, hiszen itt nem védekezési/önvédelmi vagy mások (a többségi közösség, más régiók) ellen irányuló, azokkal szemben álló konvencionális konfrontációs viselkedésformákat kell továbbéltetni, hanem a közösség rejtett saját erőforrásainak hatékony, sőt kifejezetten extenzív feltárását kell felvállalni.

## 2.2. Az optimális gazdasági és fejlesztési modell

Az észak-vajdasági régió számára – erőforrásai, földrajzi fekvése, gazdaságpo-

litikai helyzete és etnikai struktúrája közös nevezőjeként – csupán egyetlen valóban célravezető gazdaságfejlesztési elképzelés fogalmazható meg: a fenntartható gazdasági modell víziója. A fenntarthatóság lényegét elvben három alapfeltétel együttes és optimális kielégítése képezi, ezek: a gazdasági életképesség, a környezeti megfelelés és a társadalmi elfogadottság. A továbbiakban bemutatott – az észak-vajdasági régió szempontjából optimálisnak tekinthető – gazdasági-fejlesztési koncepció teljességgel a fenntartható gazdasági modell mentén került megfogalmazásra.

Erőforrásait, meglévő, örökölt gazdasági struktúráját, szűkebb és tágabb értelemben vett gazdaságpolitikai környezetét és a jövőben várható lokális és globális társadalmi fejlődésének lehetőségeit és korlátjait figyelembe véve, a régió közép- és hosszú távon fenntartható gazdasági fejlesztésének kulcsterületei a következők:

- a tradicionális, de alapjaiban újrafogalmazott mezőgazdaság és élelmiszeripari komplexum;
- a tradicionálisan diverzifikált, de mindenekelőtt a rugalmas kis- és középvállalati struktúrára támaszkodó feldolgozó-, gépgyártó-, vegyi- és könnyűipar;
- a régió makro- és mikrolokációját, közlekedési és szolgáltatói infrastruktúráját valorizáló makro- és interregionális áruforgalmi és logisztikai tevékenység;
- a régió specifikus erőforrásaira, sajátosságaira és tradíciójára építő regionális súlyú és jelentőségű, tartalmilag újrafogalmazott idegenforgalmi, turisztikai és vendéglátó-ipari szolgáltató szféra.

### 3. Gazdasági ágazatok

#### 3.1. Mezőgazdaság és élelmiszeripar

Gyakran hangoztatott megállapítás, hogy a Vajdaságban mindenekelőtt az élelmiszer-gazdaságban rendelkezünk olyan meghatározó erőforrásokkal – termőföld, termelési hagyomány és nagy munkakultúrájú népesség –, amelyek hosszú távon is biztosítani tudják a versenyképes termelést. A kelet-közép-európai térségben végbement mélyreható gazdaságpolitikai ártrendeződés eredményeként komolyan csökkent ugyan a mezőgazdasági termelés volumene, és jelenleg Magyarország és Bulgária mellett csupán (a jelentős mértékben a vajdasági mezőgazdaság teljesítményére támaszkodó) Szerbia maradt ön-ellátó és nettó élelmiszer-exportőr. A vajdasági mezőgazdaság és élelmiszeripar számára (a nem igazán attraktív szerbiai belső felvevőpiac mellett, és a hatalmas konkurencia ellenére is) a nyugat-európai térség lenne az ideális elérhető célpiac.

Az EU-országokban működő intenzív és hatékony belső mezőgazdasági támogatási rendszer mellett azonban igen erős importkorlátozó szerepe van a szabványok, minőségi követelmények és kvóták egyre szigorodó feltételrendszerének is. Hosszú távon ugyan az átalakuló és liberalizálódó versenyszabályozási rendszer a tömegtermelést fokozatosan azokba a térségekbe helyezi majd át, amelyekben legmegfelelőbbek a természeti adottságok, és ez a jövőben akár javíthatja is a vajdasági élelmiszerexport versenyhelyzetét, sajnálattal kell azonban megállapítani, hogy a most belátható középtávú időszakban a régió mezőgazdasága számára a tömegtermelés helyett csupán a munkaigényes kultúrák termesztése és a piacképes végtermék előállítására lehet eredményes

fejlesztési alternatíva. Szakmai körökben köztudott, hogy a mezőgazdasági termelés és vállalkozói szféra számára elérhető külső támogatások jelenleg is a fenti elvek és korlátok mentén működnek.

A vázolt körülmények és korlátozó tényezők mellett a régió szintjén a következő támogatásra alkalmas kijelölt fejlesztési célokat lehet megnevezni:

- Átfogó vidékfejlesztési program, a privatizációs folyamat továbbvitele, illetve a földpiac és a földbérleti rendszer kiépítése, fejlesztése útján támogatni kell a kis- és középbirtokok összevonását és összefogását (horizontális integrációját), a munkaigényes, de korszerű és termelékeny technológiák meghonosítását a régió mezőgazdaságában. A törpegazdaságok számára viszont az összefogás, a messzemenően támogatott termelői értékesítési szervezetek útján koordinált közös piaci fellépés hozhat csupán jelentős eredményeket.
- A másik igen fontos szempont a mezőgazdaság és az élelmiszeripar vertikális integrációja. Hiszen a mezőgazdasági termelés az agrárbiznisznek csupán kiinduló, kezdő lépése, arra kell fokozatosan ráépülnie a jóval piacképesebb és nyereségesebb feldolgozóiparnak és a logisztikai háttérnek (csomagolás, raktározás, szállítás, forgalmazás), sőt az azt kiegészítő közvetlen és közvetett beszállítói körnek is.
- Jövedelemkiegészítő tevékenységek folytatását, környezetkímélő gazdálkodási formák elterjesztését, élelmiszer-biztonságot javító fejlesztéseket, állatjóléti és higiéniai korszerűsítéseket, illetve más, a vidéki élet minőségét javítani hiva-

- tott termelési és megélhetési formákat támogató, átfogó vidékfejlesztési program kiépítése és működtetése.
- A mikro-gazdálkodók (főfoglalkozású őstermelők és egyéni vállalkozók) és olyan, a szerkezetátalakítást felvállaló vagy részben önelátó kisgazdaságok számára, amelyek elsősorban saját szükségletre termelnek, de termékeik egy részét a piacon értékesítik, és rendelkeznek az árutermelésre való átálláshoz szükséges adottságokkal és feltételekkel, gyorsan és kevés adminisztrációval igénybe vehető, hatékony támogatási rendszert és szabadon felhasználható forrásokat kell biztosítani.
  - Erőteljesen támogatni kell a mezőgazdaságban is a fenntartható gazdasági modellt – a gazdasági életképesség, a környezeti megbízhatóság és a társadalmi elfogadhatóság feltételeinek együttes és összehangolt megvalósítását. E tekintetben vidékünkön a biotermesztésnek és a mezőgazdasági eredetű megújuló energiaforrások valorizációjának vannak komoly piacnyerési esélyei. Ugyanakkor nyilvánvaló azonban az is, hogy a gazdasági megfelelés abszolútizálása sem lehet kizárólagos cél, hiszen az gyakran súlyos környezetterheléssel és -károsítással járhat, és esetenként a fogyasztó közvetlen érdekeit is veszélyeztetheti.

### 3.2. Ipari tevékenység

A mindinkább erősödő globalizációs folyamatok hatására, az előttünk álló időszakban mindenekelőtt éppen a régió gyáripa-

ra áll mélyreható struktúraváltás előtt. Kapacitásainak jelentős része (a múltból örökölt „szocialista nagyvállalati struktúra”) már jelenleg is működésképtelen, és többé nem is lesz talpra állítható, privatizációja is csupán részegységekre bontva lesz majd lehetséges. A helyébe lépő és már kiépülőben lévő, életképeesebb és rugalmasabb kis- és középvállalati rendszer az előttünk álló átmeneti időszakban meghatározó mértékben át is veszi az árutermelés és a foglalkoztatás terheit. A régió legnevesebb, patinás iparvállalatai eltűnnek a piacról, vagy külföldi nagyvállalatok beszállítóivá épülnek le, helyettük a nagy multinacionális cégek „zöldmezős” részegység- és alkatrészgyárai lesznek a meghatározó jelentőségű ipari kapacitások. Vélhető, hogy a Szerbiában várhatóan már a közeljövőben lezáruló globalizációs és privatizációs folyamatok és iparfejlesztési intézkedések összességükben pozitív hatással lesznek a régió – és azon belül a magyar kisebbségi közösség – gazdasági felemelkedésére is.

Megjegyzendő itt, hogy erre vonatkozó átfogó felmérések ugyan nem készültek, a rendelkezésre álló információk alapján egyértelműsíthető azonban, hogy a vajdasági magyarság (de a régió többi kisebbségi közössége is) talán legfájóbb súlyvesztését épp a gyáripari tevékenység területén szenvedte el. Hiszen korábbi, viszonylag előnyös pozíciója és szerepvállalása a különleges képességeket-képesítést igénylő munkakörökben, a kutatás-fejlesztés, pénzügyek és a marketing, de főleg a közép- és csúcsmenedzsment területén – szinte észrevétlenül – drámai mértékben beszűkült és elsorvadt az elmúlt két évtized során.

A régióknak – gazdaságfejlesztési politikáján keresztül és a privatizációs és többebefektetési folyamatok aktív részese-

ként is – biztosítani kell kisebbségi közösségei számára a számosságukkal és politikai-gazdasági súlyukkal arányos térnyerést ezen a területen is. Rá kell azonban mutatni arra is, hogy ennek elengedhetetlen előfeltétele a munkaerőpiacra belépő kisebbségi magyar munkavállalók mindenkor magasabb általános szakmai képzettségi szintje és folyamatos továbbképzési készsége.

Miután – csupán a lokális mezőgazdasági termelésre épülő élelmiszeripar kivételével – a régió feldolgozóipara mindvégig a rendelkezésre álló szegényes vagy akár szűkös természeti adottságoktól és erőforrásoktól függetlenül, spon-tán módon alakult ki és fejlődött, ezért sohasem a lokális felvevőpiacok keresletére támaszkodott. Elsőrendű célja és érdeke éppen a tágabb környezetében a korszerűsödő mezőgazdaságban és élelmiszeriparban már nem foglalkoztatható, egyre számosabb, képzetesebb, fegyvermezelettebb, rugalmasabb, de ugyanakkor viszonylag olcsó munkaerő ipari termékek és szolgáltatások formájában történő exportja volt az egykori Monarchia, majd a Nagy-Jugoszlávia távolabbi és nagyobb felvevőpiacai felé.

A régió nagyvállalati szintű feldolgozóiparának további fejlődését a jövőben is változatlanul ugyanezek a piaci érdekek és törvényszerűségek fogják meghatározni, hiszen azt jelenlegi súlyos helyzetében csupán igen jelentős volumenű külső működőtőke-beruházások árán lehet újra talpra állítani. A közel 70 milliós piacot jelentő Közép-Európa, illetve a majd 500 millióra növekvő Európai Unió a feldolgozóipar területén is kiváló kitörési lehetőség a fokozatosan integrálódó Szerbia és (azon belül) a régió számára, amely viszonylagos közelsége, kiváló infrastruktúrális és logisztikai adottságai

mellett olcsó, de képzett és elkötelezett, többnyelvű, az európai gazdasági környezetben már évtizedek óta otthonosan mozgó, dinamikus és rugalmas munkaerővel rendelkezik.

Egy ilyen kitörési opció alapfeltételei a régió területén már adóttak, annak megvalósíthatósága – ugyanúgy, mint az ország EU-csatlakozása is – a megfelelő szintű, tartós szerbiai politikai és gazdasági stabilitás (felvállalt és megvalósított konvergenciaprogram) kérdése csupán. A nagypolitika körülményeitől függetlenül azonban a régió belül is tovább kell építeni a felvázolt kitörési opció lokális gazdasági-politikai feltételeit:

- elfogadható, elviselhető szintre kell leépíteni a még meglévő és a gazdasági életet erősen zavaró politikai és etnikai feszültségeket;
- intenzíven kell továbbépíteni az extenzív gazdasági fejlődést meghatározó lokális és regionális infrastruktúra-rendszereket;
- tudatosan és hatékonyan kell működtetni a régió teljes lakosságát involváló képzési-képesítési tudásmenedzsment koncepciót;
- intenzíven tovább kell építeni a régió belső és határokon átnyúló kis- és nagyrégiós együttműködési kapcsolatrendszerét;
- hatékony marketingtevékenységet kell folytatni a régió erőforrásainak, specifikumainak, komparatív előnyeinek és fejlesztési céljainak a lehető legszélesebb körű ismertetése érdekében.

### 3.3. Közlekedés, áruforgalom és logisztika

Közismert tény, hogy az észak-vajdasági régió Szerbia kapuja Európa felé. A transzeurópai közlekedési hálózat tíz multimo-

dális, azaz kombinált szállítási páneurópai folyosója közül az Európát a Közel-Kelettel összekötő London–Bécs–Budapest–Zágráb–Belgrád–Isztambul szárazföldi, a (Rajna–)Duna folyami közlekedési, a Belgrád–Bar adriai transzverzális és az újra felértékelődő Temesvár–Zágráb–Rijeka útvonalak áthaladása és kereszteződése szinte megkerülhetetlen geopolitikai jelentőségű előnyt képez a régió számára. De ugyanakkor igen gyorsan és számottevő mértékben felértékelődhet a vasúti, a folyamhajózási és zombori/szegedi repülőterekre támaszkodó légi közlekedés jelentősége is, valamint az azokat kiszolgáló szállítmányozó, logisztikai és egyéb kiegészítő jellegű szolgáltatások tevékenységi köre.

Ez a túlnyomórészt kifejezetten tranzitjellegű személy- és áruforgalom önmagában ugyan nem hoz a régió gazdasága és lakossága számára kimutatható közvetlen előnyöket, hiszen az áthaladó tranzitfolyosók pozitív politikai, gazdasági és kulturális integratív hatása csupán akkor teljesebbé válhat, ha azokra egészséges és működőképes lokális-regionális gazdaság, valamint egységes belső közlekedési és logisztikai hálózat épül rá.

A közlekedési és áruforgalmi infrastruktúrárendszerek folyamatban lévő, európai léptékű átértékelése és átrendeződése, valamint a teljes járműpark ahhoz kapcsolódó kontinentális méretű átalakítása és felújítása hatalmas tőkeberuházásokat, nemzetközi összefogást, széles körű és mélyreható gazdasági struktúraváltást jelent, amely a régió szempontjából is óriási átállási és fejlesztési kiterjesztési lehetőségeket képvisel.

### 3.4. Idegenforgalom és turizmus

A régió talán legerőteljesebb kiterjesztési lehetősége az idegenforgalmi, turisztikai

és vendéglátó-ipari szolgáltatások területe, hiszen a koncentrált nagyvállalati struktúrák mellett számos, a régió gyakorlatilag egész területén elosztott kisvállalkozásnak és egyéni kezdeményezésnek is tág teret nyithat. A régió előnyös földrajzi fekvése, domborzati és éghajlati viszonyai, flórája és faunája, lokális specifikumai és jellegzetességei, piaci ismeretisége és kialakult imázsa alapján mindenekezlőtt a következő idegenforgalmi-turisztikai területeken számíthat eredményes fellépésre:

- *Átutazó turizmus.* A távoli desztinációkra, célállomásokra utazó vendégek (egyszerű átutazók, az évi szabadságukra utazó, Nyugat-Európában dolgozó vendégmunkások, vagy a dél-európai nyaralásra igyekvő nyugat- és közép-európai turisták) legfeljebb néhány napos, kiegészítő tartalmakkal kitöltött fogadása és ellátása.
- *Kiránduló turizmus.* A régió szűkebb és távolabbi vonzáskörzetéből néhány napra vagy hétvégére érkező üdülők kiegészítő tartalmakkal kitöltött fogadása és ellátása.
- *Egészségügyi és gyógyfürdő-turizmus.* A régió természetes élővizei, erdei területén és termálkútjai környékén kiépített egészségügyi és rekreációs létesítmények, gyógyfürdők vendégeinek több napos vagy akár egy-kéthetes, kiegészítő tartalommal kitöltő fogadása.
- *Kongresszusi turizmus.* Üzleti, tudományos, politikai és egyéb természetű specifikus tartalmakra épülő, hazai és külföldi résztvevők számára néhány napos (gyakran a főidényen kívüli), kiegészítő programokkal kitöltött fogadása és ellátása.

- *Kulturális és ismeretterjesztő turizmus.* A régió jellegzetes vidékeinek, történelmi és műemlékeinek, kulturális, művészeti és népművészeti rendezvényeinek látogatására érkezők cél- és kiegészítő programpontokkal kitöltött néhány napos fogadása és ellátása.
- *Falusi turizmus.* A régió jellegzetes életformái és multikulturális hagyományai iránt érdeklődő látogatók néhány napos fogadása és ellátása.
- *Sport- és rekreációs turizmus.* A régió településein és/vagy természetes élőhelyein kialakított sport- és rekreációs létesítmények (rekreációs pályák, uszodák, tenisz-, golfpályák, lovassport-létesítmények, játék- és kártyakaszinók stb.) látogatóinak néhány napos, kiegészítő tartalmakkal kitöltött fogadása és ellátása.
- *Vadász- és horgászturizmus.* A régió természetes vidékein, vadrezervátumaiban, felszíni élővizei környékén a vadász- és horgászturizmus kedvelőinek néhány napos, kiegészítő tartalmakkal kitöltött fogadása és ellátása.
- *Gasztronómiai turizmus.* A régió tradicionális multikulturális konyhája, italai/borai iránt érdeklődő látogatók néhány napos, kiegészítő tartalmakkal kitöltött fogadása és ellátása.

Ezek az idegenforgalmi és turisztikai potenciálok azonban csupán igen jelentős és magas komfortszintű infrastrukturális beruházások, kitartó és jól szervezett, részletekre kiterjedő, alapos előkészítő, fenntartási, edukációs és marketingmunkával válhatnak üzletileg is valóban valorizálható értékekké.

### 3.5. Energiaágazdaság – helyzetértékelés

A külkereskedelmi mérleg sok éve halmozódó hiánya mellett a korábbi jugoszláv gazdaságpolitika legsebezhetőbb pontja a mindenkori energiamérleg jelentős mértékű (közel 40 százalékos) importfüggősége volt, és ez (a belső szerkezeti különbségek ellenére) a megmaradt Szerbia tekintetében sem változott, sőt a nemrégiben elfogadott (akkor ugyan még a Szerbia-Montenegró Államközösségre vonatkoztatott), 2020-ig terjedő energetikai fejlesztési stratégia is egy kényszerűen tovább (57–62 százalékgig) emelkedő importfüggőséggel számol.

A végfelhasználói energiafogyasztás kialakult szerkezete (az 1990-es, utolsó statisztikai bázisévben 15,4 százalék szilárd, 47,2 folyékony és 17 százalék gáz-nemű fűtőanyag, továbbá 20 százalék elektromos energia) hazai forrásokból egyébként sem lenne biztosítható, hiszen a feltárt energiataralékok 84 százalékát a túlnyomórészt külszíni fejtésű (rossz vagy közepes minőségű) fiatal barnaszénnek (lignitek) képezik. Az elfogadott stratégiai elképzelések szerint a jövőben várhatóan tovább fog (egészen 11 százalékgig) csökkenni a (hazai kitermelésű) szilárd tüzelőanyagok fogyasztása, illetve arányosan (kb. 24 százalékgig) növekszik majd a (túlnyomórészt importeredetű) földgázfogyasztás.

Az ország energiaellátásának gerincét képező áramenergetikai rendszer, amely korábban (mind az erőművi, mind a távvezeték- és elosztóhálózat tekintetében) viszonylagos korszerűsége és magas kiépítettsége révén jól működött, a krízisévek során erősen leromlott. De igen szimptomatikus (és a gazdaság súlyos állapotára utaló) jelenség az is, hogy pl. a

2004. év folyamán Szerbia területén felhasználott, összesen kb. 24 terrawattóra villamos energia 57,6 százalékát a lakossági (tehát túlnyomórészt az igen alacsony energetikai hatékonyságú fűtési) energiafogyasztás képezte.

Rá kell mutatni itt arra a tényre is, hogy a (Vaskapu és a Drina/Lim-melléki) vízerőművek a szerbiai villanygazdaság energiatermelésének 30–32 százalékát adják, hőerőmű-kapacitásainak meghatározó részét pedig a kolubarai, a kosztolaci (Drmno) és a Koszovó-metóhiai szénmedencék tartalékaira támaszkodó „nagy” szénerőművek képviselik. Megalapozott szakértői vélemények szerint azonban a szűkebb Szerbia területén lévő széntartalékok kitermelésének ütemét nem lehet tovább növelni (azok változatlan kitermelési szint mellett is mindössze 30–50 évre elegendők). De közismert tény az is, hogy további, még gyorsan termelésbe vonható jelentős hidroenergetikai potenciálokkal sem rendelkezik az ország.

Ugyanakkor viszont a Koszovói-medence kb. 10 milliárd tonnányi feltárt tartalékaival és alig 2 százalékos kitermeltségével mindenképpen Európa utolsó nagy lignitlőhelye, de a Metóhiai-medence kb. 2,5 milliárd tonnás feltárt (és kitermelésbe még nem vont) tartalékai is igen jelentősek. Nem lehet vitás, hogy Koszovó körüli autonómiai/függetlenségi krízis feloldása után igen gyorsan érvényre jut majd a két térség kényszerű energetikai egymásrataltsága, és annak révén – legalábbis középtávon – megnyugtatóan megoldódhat Szerbia energiaellátásának súlyosan nyomasztó problémája is.

Még súlyosabb probléma talán Szerbia kőolaj- és földgázigényeinek kielégítése, hiszen annak biztosítása egyre sú-

lyosabb importterheket ró az országra, és teljes alternatívanélküli függőséget, sőt kiszolgáltatottságot jelent számára. Valamelyest javulhat ugyan ez az áldatlan helyzet az udvarnoki (Banatski Dvor) földgáztároló tervezett megépítésével és az Ukrajnát megkerülő déli vezeték üzembeállításával, de a probléma enyhítését csupán igen átfogó energiatakarékosági intézkedések bevezetésétől és a lokálisan rendelkezésre álló megújuló energiaforrások intenzív felhasználásának megkezdésétől lehet remélni.

A hivatalos statisztikai kimutatások szerint a Vajdaságnak – az országos átlaghoz viszonyított – energetikai önállósága rosszabb (mindössze kb. 30 százalékos), és energiafogyasztásának szerkezete is (miután a felhasznált primáris, azaz elsődleges megjelenési formájú energiának mindössze 5–6 százaléka szilárd tüzelőanyag, 44 kőolajszármazék, 28 földgáz és 22 villanyáram) előnytelenebb. Ha azonban figyelembe vesszük, hogy az ország nyersolajtermelésének oroszánrésze (évi kb. 1,2–1,3 millió tonna, ami az ország kőolajszármazék-fogyasztásának közel 30 százalékát adja) a Vajdaságból (mindezekelőtt az észak-vajdasági régióból) származik, a vaskapui vízerőmű (évi 7,5–8 milliárd kilowattórával) pedig az ország áramtermelésének több mint egyötödét biztosítja, a Vajdaság energetika helyzete nem is tekinthető annyira kilátástalannak. Annál is inkább, mert a tartomány piac képes mezőgazdasági feleslegei a saját energiaimportot mindig is könnyen fedezni tudták. Az észak-vajdasági régió energiamérlegére és energiafogyasztásának szerkezetére vonatkozó kimutatások sajnos nem állnak rendelkezésre, igen jó megközelítéssel alkalmaz-

hatók azonban a régióra a tartomány egészére vonatkozó, az előbbieken ismertetett összesítő adatok.

### 3.6. Megújuló energiaforrások

A Vajdaság energiagazdasága (és ezen belül arányosan az észak-vajdasági régióé is) igen jelentős volumenű és folyamatosan megújuló természeti erőforrással rendelkezik. A tartomány területén évente újratermelődő kb. 13 millió tonna biomassza tetemes része (évi kb. 8,1 millió tonna) mezőgazdasági melléktermék, és abból kb. 4,9 millió tonna káros következmények nélkül kivonható a mezőgazdasági termelési ciklusból, energetikai vagy egyéb ipari célú hasznosításra. E biomassza-mennyiség energiatartalma a tartomány teljes kőolaj-kitermelésével azonos nagyságrendű, energiamérlegének közel 40 százalékát tudná fedezni, és jelentős mértékben meghaladja a tartomány mezőgazdaságának teljes saját energiaigényét. Ezért a megújuló, „nem konvencionális” energiaforrások (a szél- és napenergia, geotermikus és környezeti energiák, hulladékégetés, biogáz stb.) közül a Vajdaságban – a rendkívül előnyös környezeti adottságok és gazdaság-szerkezeti körülmények révén – mindenképpen a biomasszák energetikai hasznosítása tekinthető valóban jelentős és (viszonylag elfogadható gazdaságossági mutatók mellett) közvetlenül is felhasználható lokális energiaforrásnak.

Lényeges körülmény az is, hogy a 70-es évek végén és a 80-as évek elején az akkori vajdasági kormány igen erőteljesen támogatta a nem konvencionális energiaforrások és technológiák kutatását, fejlesztését és széles körű elterjedését. Ennek eredményeként jelentős, a nemzetközi tudományos színtéren is

jegyzett és magasra értékelt kutatási eredmények születtek, illetve számos (nagyreszt még ma is) sikeresen működő referencialétesítmény épült. Miután gyorsan egyértelművé vált, hogy a megújuló energiaforrások kizárólag piaci alapon nem versenyképesek, a kialakított széles körű támogatási rendszer anyagi háttérének biztosítására a kormány akkoriiban (a kitermelt ásványi kincsek jövedékelvonása és az előnyös piaci pozíciókból eredő extraprofit megadóztatása révén) komoly eszközöket vont el az energiagazdaságtól. Sajnos a vajdasági autonómiatörekvések 1990 utáni megtörésével ez a támogatási rendszer is megszűnt, és vele együtt a program is gyorsan leépült.

A megújuló energiaforrások felhasználási aránya az Európai Unióban jelenleg mindössze 6 százalék körüli, de azt az elfogadott tervcélok szerint – számottevő beruházási és támogatási eszközök bevetésével – egy évtizeden belül a kétszeresére kívánják növelni. A Kiotói Klímaváltozási Keretegyezmény és az Európai Unió direktívái miatt is, a kelet-közép-európai régió országai számára ugyancsak elkerülhetetlen lesz a megújuló energiaforrások hasznosításának nagymértékű növelése.

Az energiaárak a világgazdaságot alapjaiban megrázó két olajválság (amikor a nyersolajexportőrök az árakat a korábbi, hordónkénti 1,8–2,1 dollárról drasztikusan, először 1974-ben 11–12, majd 1980-ban 34,5 dollárra emelték) után is tovább emelkednek, jelenleg már meghaladták a hordónkénti 70 dollárt, sőt egyes prognózisok már előrevetítetik a viszonylag közeli 100 dolláros árszintet is. Eközben nagyban javultak és felértékelődtek a megújuló energiaforrások gazdaságossági mutatói. Ezért –

ugyan még mindig tetemes állami támogatások, szubvenciók igénybevételével – a nyugat- és kelet-közép-európai térségben igen intenzív programok indultak be a megújuló energiaforrások tömeges rendszerbe állítására. Az utóbbi évek során számos ipari méretű biogáz-, bioetanol- és biodízel-termelő üzem, sőt a közüzemi hálózatra csatlakozó és azt energiaakkumulátorként használó szél-erőmű- és biogáz-generátor épült, de Európa-szerte számos szoláris és geotermikus energiahasznosító berendezés is működik már.

A Vajdaság Autonóm Tartomány és azon belül az észak-vajdasági régió számára mindenekelőtt a biomasszákra épülő megújuló energiaforrások hasznosítása jelent igen jelentős kitérés lehetőséget, hiszen az

- lehetőséget biztosít számára a nyomasztó energiaimport-függőség fokozatos enyhítésére;
- ugyanakkor lehetővé teszi a jelenleg még túlnyomórészt főtermékcentrikus mezőgazdaság számára a melléktermékek környezetkímélő hasznosítás nélküli, energiacélú valorizációját; sőt
- a piacon nem eléggé versenyképes konvencionális termények (pl. gabonaféleségek) tömeges termesztése helyett a termőföldek termőerejének egy fokozatosan növekvő részét kivonva az élelemtermelési ciklusból, a piacképesebb energiacélú termelés (bioetanol- és biodízel-alapanyagok, energianövények stb.) felé irányul.

Ez a lehetőség a régió számára azért is jelent rendkívül előnyös gazdaság- és térségfejlesztési lehetőséget, mert a megújuló energiák alkalmazása már definíció szerint is kifejezetten diszperz, vagyis

szétszórt jellegű, logisztikailag kiszolgálható nyersanyagátteret igényel, és ezért ideális a kis- és középvállalati, egyéni vállalkozói, sőt akár kiegészítő tevékenység keretében történő létesítésre és működtetésre is.

#### 4. Következtetések, záradékok

a) A vajdasági magyar politikum és civil szféra nem kormányzásképes vagy arra törő politikai erő, hanem (legalábbis gazdaságpolitikai szempontból) csupán érdekvédelmi szervezet és társadalomformáló struktúra. Ezért programjában mindenekelőtt gazdasági érdekeket és viselkedési stratégiákat kell megfogalmaznia, nem komplex országos gazdaságpolitikát, hiszen annak megvalósításához nem rendelkezik sem erőforrásokkal, sem politikai hatalommal!

b) Egy – a jelen tanulmány megállapításaira építkező – további kutatási program keretében mindenekelőtt a vajdasági magyarság egészének alapvető egzisztenciális és gazdaságpolitikai érdekeit kell megfogalmaznunk. Az érdekek érvényesítésének a hogyanja kell, hogy legyen maga a program, tehát abban következőképp mindenekelőtt (vagy csak?) olyan programcélokat kell és szabad megfogalmazni, amelyek a célközösség egészének (vagy meghatározó, túlnyomó részének?) az érdekeit szolgálják, és amelyek megvalósításához a vajdasági magyar politikum és maga a célközösség is (külső és belső támogatások számbavételével persze) akarattal és erőforrásokkal (is) rendelkezik.

c) A program alapvető elve kell, hogy legyen a 3T-elv („támogatott – túrt – tiltott”): a megfogalmazott és számba vett gazdaságpolitikai és napi politikai érde-

keket és célokat súlyuk és prioritásaik (alapvető-létkérdési, kívánatos-támogatott és/vagy eltérhető-érdektelen) szerint kell besorolni.

d) Fel kell adnunk az idejétmúlt, síránkozó viselkedési formákat, hiszen azoknak a gazdasági programban nincs (de már a politikai programban sem lehet) helye. Egyetlen helyes út van: a célközösség saját (még megmaradt) erőforrásait és komparatív előnyeit kell számba venni, és hatékonyan bevetni. Hiszen jól tudjuk már: mindenekelőtt saját erőnkre és képességeinkre kell támaszkodnunk, mert sem a többségi közösségtől, sem az anyaországtól, sem pedig a nemzetközi közösségtől nem várhatunk megváltást.

e) Mindennél fontosabb, alapvető gazdaságpolitikai érdeke a vajdasági magyarságnak a szerbiai demokratizálódási folyamatok és az EU-csatlakozás támogatása. A globalizációs folyamatokkal kapcsolatos – gyakran rossz – szájízünktől függetlenül, ennél fontosabb politikai, sem gazdaságpolitikai programcél nem lehet követni!

f) És nem lehet etnikailag szelektív gazdaságpolitikát vagy intézkedéscsomagot megfogalmazni! A magyar kisebbségi közösség számára csupán a központi hatalmi (és gazdaságpolitikai) struktúra autonómiákra, régiókra és önkormányzatokra történő lebontása és a határokon átnyúló nagyrégiók kialakítása lehet az alapvető érdek és cél. Így ugyanis lehetősége nyílik viszonylagos számossága (szórvány- és szigetmagyarság) vagy relatív/abszolút többsége (tömbmagyarság) révén valóban aktív részesévé válni a gazdaságpolitika alakításának. Ez kell, hogy a vajdasági magyar politikum politikai programjának is legfontosabb célkitűzése, „faltörő kosa” legyen!

g) Nem szabad a vajdasági magyarságot kiskorúsítani, és a katasztrofális politikai és (főleg) gazdaságpolitikai helyzetéről rajzolt képet eufemisztikus szépítgetésekkel javítani. Ki kell mondani az igazat, bármennyire fájó is az! Nem szabad hamis illúziókat kelteni, hiszen a valóságra ébredés sokkalta fájóbb és nagyobb csalódást okoz, mint a realitások talaja. Valamiféle szépítgetés, árnyalt „lakirovka” talán még eltérhető egy általános politikai programban, de a gazdasági programban annak nincs helye!

h) Alapvető és általános (tehát gazdaságpolitikai) túlélési, megmaradási viselkedésformája minden kisebbségi közösségnek, tehát a vajdasági magyarságnak is a mindenkori, általános és folyamatos kisebbségi többlételem felvállalása. Többet és jobban kell dolgoznunk, mint a mellettünk, velünk élő többségi nép tagjainak! Ezt az alapigazságot a politikai programnak is a zászlajára kell tűznie, hiszen a kisebbségi többlételem igénye (a pusztá jogegyenlőségben is hátrányos alaphelyzet miatt) még a legideálisabb körülmények között is fent kell, hogy maradjon!

i) Egyetlen elfogadható, etnikailag egyértelműen szelektív gazdaságpolitikai programcél fogalmazható meg csupán: a teljes célközösség képzési-képzetségi szintjének radikális feljavítása. A vajdasági magyarság nem rendelkezik tőkével, exkluzív technológiákkal, sem jelentős politikai befolyással – ezért a folyamatos többlételem termelése mellett csupán magasabb képzettsége és szaktudása révén tud úgy-ahogy kiegyenlített esélyekkel versenybe szállni. Ez a téma kör alaposabb és sokrétűbb (közoktatási intézmények, ösztöndíjrendszer, közösségi magatartásalakítás, szociológiai háttér stb.) kimunkálást igényel, hiszen

egyébként is gyakran felvetődő kérdés, hogy vajon a „gazdaság kell-e, hogy maga után húzza az oktatást, vagy az oktatás kell, hogy maga előtt tolja a gazdaságot?“, ezúttal azonban egyértelműen leszögezhető: az oktatási rendszert kell úgy átformálni, hogy megfeleljen a gazdasági magyarság jövőbeni gazdasági igényeinek.

j) Újra kell fogalmaznunk a mezőgazdaság „húzóágazati” szerepét a vajdasági magyarság gazdaságpolitikájában. Ez jelenleg megkerülhetetlen jelentőségű foglalkoztatási és jövedelemszerzési lehetőség a számára, nem lehet vitás azonban, hogy közép- és hosszú távon alapvető struktúraváltásra van és lesz itt szükség. A konvencionális primáris, el-

sődleges mezőgazdasági termelésről át kell térni az egyre magasabb technológiai (teljes élelmiszervertikum) szintű készterméktermelésre, a szántóföldi (gabona) tömegtermelésről a munka- és eszközigényesebb kultúrák (szőlészet/borászat, gyümölcsstermesztés, konyhakertészet és üvegház, biotermékek) elterjesztésére. És fel kell vetnünk azt a (ami világunkban még mindig) „szentségtörő” kérdést is, hogy vajon termőpotenciáljainkat az élelmiszertermelésből kivonva energiatermelésre szabad-e, kell-e átirányítanunk? És itt már nem (csak) a melléktermékek energetikai hasznosítására kell gondolnunk, hanem termőföldjeink termőerejének tömeges és teljes körű energiacélú átirányítására is.

ORSZÁGGYŰLÉS KÜLÜGYI HIVATALA

## Szigorúbb ellenőrzés a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemben

*Egyes adatok szerint a pénzmosásból származó pénzüsszegek a világ összes GDP-jének akár 2–5%-át, azaz 3–4 ezer milliárd dollárt is kitehetnek évente. Az olyan problémák, mint a pénzmosás, illetve a terrorizmus finanszírozása már évtizedek óta a jogalkotók figyelmének homlokterében áll, aminek köszönhetően a jogi környezet folyamatosan bővül és szigorodik. A gazdaság és a pénzügyi rendszer sérülékenysége éppen az információáramlás felgyorsulásával növekedett meg a '90-es évek óta, amire mind az európai közösségi jog, mind a hazai jogalkotás reagált. Az EU-ban a 2005-ben hatályba lépett pénzmosási irányelv módosítása van folyamatban<sup>1</sup>, míg Magyarországon október elején nyújtotta be a Pénzügyminisztérium a 2003-ban meghozott törvényt felváltó, a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló – egyebek mellett a bankok és az ügyvédek jelentési kötelezettségének szigorítását tartalmazó – javaslatot<sup>2</sup>. Az új rendelkezések a pénzügyi szféra szereplőire várhatóan újabb kötelezettségeket rónak, ám ezek segítségével több gyanús eredetű pénzmozgást lehet kiszűrni a gazdaságban.*

A pénzmosás definíció szerinti célja nem profit realizálása, hanem a pénz illegális eredetének elfedése; a részmozzanatait alkotó egyes műveletek szinte mindig legálisak, csak a művelet egésze illegális a

szándék miatt. A pénzmosás köre egyre bővül, hiszen a kezdetben a kábítószer-kereskedelemhez kötődő tevékenység mára a terrorizmushoz szorosan kapcsolódó folyamattá vált. Ezt jól mutatja az is, hogy mind az európai jogalkotás, mind a pénzmosási szabályozás egységesítésén őröködő Pénzügyi Akciócsoport (Financial Action Task Force, FATF)<sup>3</sup> a két kérdést együttesen kezeli. A pénzmosás elleni küzdelem értelemszerűen nemcsak a közösségi jogalkotásban jelenik meg, hanem éppen a tevékenység határokat nem ismerő jellege miatt nemzetközi, mondhatni az egész világra kiterjedő hálózat segíti. Az FATF-et a G7 országok alapították 1989-ben, azonban már az alapítást követően rögtön csatlakoztak más országok is, többek között Ausztrália, Japán, Kanada és Svájc. Jelenleg a szervezetnek 34 tagja van. Az Európai Unió tagállamai közül az összes 2004. május 1-je előtt csatlakozott ország a tagja, és az Európai Bizottság is képviselteti magát.

Az akciócsoport ajánlásokat fogalmaz meg, ma már 40 + 9 ajánlásban adja meg a nemzetközi szabályozási környezettel szembeni elvárásokat. Az ajánlások a nemzeti szabályozásokra vonatkoznak, és a hatékony pénzmosás elleni harchoz szükséges előírásokat igyekeznek felv-

1 Intézményközi azonosítója: COD/2006/0281.

2 T/4010. számú törvényjavaslat a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról.

3 Az FATF honlapja: <http://www.fatf-gafi.org>

zolni. Ugyan általánosságban az ajánlások jogilag nem kötelező erejűek, ám például az 1-es számú ajánlás azt írja elő, hogy a tagországok sújtsák büntetőjogi szankciókkal a pénzmosást. Magyarországon a Büntető Törvénykönyvben önálló tényállásként szerepel a pénzmosás: a törvény azt mondja ki, hogy minden szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekményből származó pénz tárgya a pénzmosás büntettének<sup>4</sup>, azonban nem csupán maga a pénzmosás számít bűncselekménynek, hanem az ezzel kapcsolatos bejelentési kötelezettség elmulasztása, még akkor is, ha valaki gondatlanságból nem tesz eleget ennek a kötelezettségnek.<sup>5</sup>

Az FATF ajánlásainak érdekessége, hogy azokat az Európai Unió irányelvekbe foglalta, így azok minden tagországban kötelezőek, és meg kell teremteni a nemzeti szabályozást az irányelv adta keretek között.

### Közösségi jogi keretek

Az EU jogában a legfontosabb pénzmosással kapcsolatos szabály a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló, 2005. október 26-i 2005/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (pénzmosás elleni irányelv). A 2005. december 15-én hatályba lépett irányelvben a Bizottság felhatalmazást kapott arra, hogy a rendelkezések egységes kezelése érdekében végrehajtott rendelkezéseket fogadjon el. Erre szolgál a 2006. augusztus 1-jei 2006/70/EK bizottsági irányelv,

amely megadja a „politikai közszereplők” fogalmát, valamint az egyszerűsített ügyfél-átvilágítási eljárások és az alkalmi vagy nagyon korlátozott alapon folytatott pénzügyi tevékenység alapján nyújtott mentesség technikai követelményeit írja elő.

A pénzmosás elleni 2005/60/EK irányelv hatálybaléptetésére a tagállamok 2007. december 15-ig kaptak haladékot, ameddig meg kell alkotniuk és hatályba is kell léptetniük azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek az irányelveknek való megfeleléshez.

A pénzmosás elleni irányelv célja, hogy megelőzze és megakadályozza a bűncselekmények elkövetéséből származó pénznek vagy pénzben kifejezhető értékkel bíró dolognak a pénzmosás szempontjából veszélyeztetett tevékenységeken keresztül történő tisztára mosását, valamint a terrorizmusnak pénzzel vagy pénzben kifejezhető értékkel bíró dologgal való támogatását. Az irányelv kiemelt célja egyrészt a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 91/308/EGK irányelv és annak 2001-es (2001/97/EK irányelv) módosításának kiváltása, másrészt az, hogy beemelje a közösségi jogba az FATF-nek a pénzmosás elleni küzdelem kapcsán megfogalmazott és időközben módosított negyven ajánlását. Harmadrészt pedig az irányelv hatálya a pénzmosás mellett a terrorizmus finanszírozására is kiterjed, így ugyancsak átülteti a közösségi jogba a pénzügyi akciócsoportnak a terrorizmus finanszírozása megakadályozásával kapcsolatos kilenc új ajánlását.

4 1978. évi IV. tv. A Büntető Törvénykönyvről, 303. § (1) bek.

5 Uo. 303/B § (1) és (2) bek.

Az irányelvnek nem csupán a tárgyi, hanem a személyi hatálya is bővebb, mint a korábbi szabályozásé. Kiterjed ugyanis bizonyos, eddig nem lefedett személyekre, intézményekre és tevékenységekre, különös figyelmet szentelve a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása szempontjából kockázatot hordozó, készpénzben történő fizetéseknek (bevon a hatálya alá a nagy értékű áruval kereskedő személyeken kívül minden olyan árukereskedőt, aki 15 ezer euró érték felett készpénzes fizetést fogad el). Az irányelv – többek között – pontosítja a tényleges tulajdonos meghatározását, az ügyfél-átvilágítási és a gyanús esetekre vonatkozó bejelentési kötelezettséget, kiterjeszti azt a pénzmosás gyanújának felmerülésén kívül a terroristák finanszírozásának gyanújára is. Rögzíti továbbá a harmadik fél által elvégzett ügyfél-azonosítás elfogadásának feltételeit, statisztikai célú adatgyűjtési előírással segíti a szabályok hatékonyságának ellenőrzését és – a közösségi szabályozás szintjén új elemként – bevezeti a felügyeleti-ellenőrzési kötelezettséget is a tagállamok számára.

Mindezekon kívül, a komitológia eljárásának tavalyi változásával összefüggésben<sup>6</sup>, az irányelv módosítása is folyamatban van. Az ellenőrzési típusú komitológiai eljárás bevezetésével az Európai Parlament hatásköre nőtt az eljárás során, ennek kapcsán számos irányelv módosítását célul tűzték. Ezek között kiemelt a pénzmosás elleni irányelv módosítása, ami a cikk megírásakor az Európai Parlament első olvasatára vár az együttdöntési eljárás keretében.<sup>7</sup> Az

irányelvtervezet szerint az Európai Bizottságnak 2009. december 15-ig jelentést kell készítenie az irányelv végrehajtásáról, amely jelentést legalább három évente kellene elkészítenie a brüsszeli kollégiumnak.

## Új magyar szabályozás

A változásokhoz igazodva, Veres János pénzügyminiszter 2007. október 5-én nyújtotta be a Parlamentnek a 2003. évi XV. törvény felváltását célzó törvényjavaslatot a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról. A tervek szerint már december közepén hatályba lépő új törvény egyik érdekessége, hogy a készpénzes fizetés felső határát 3,6 milliárd forintban határozná meg. Ez azt jelentené, hogy a kereskedők a jövő év március 15-e után csak akkor fogadhatnak majd el 3,6 milliárd forintnál több készpénzt, ha a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalnál mint kereskedelmi hatóságnál nyilvántartásba vetették magukat. A 2003. évi XV. törvényben nem volt ilyen kifejezett értékhatár, hiszen az csak azonosításról és bejelentési kötelezettségről rendelkezett.

Az irányelv és a 2006/70/EK irányelv hazai jogba történő átültetése egy új, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló jogszabály megalkotásával, illetve a kapcsolódó jogszabályok szükség szerinti módosításával történik. Az új törvényben való szabályozást indokolja, hogy az irányelv – a korábbi irányelvek

6 Lásd részletesen Kovács Krisztián: A komitológia eljárásának változása és az Európai Parlament hatáskörének növekedése, Európai Tükör 2006/11. szám

7 Jelentéstevő a brit néppárti Philip Bradbourn, a jelentés száma: A6-0225/2007.

rendszerére építve – kiterjesztette szabályozási tárgyát (a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem beemelése), személyi hatálya alá új szolgáltatói kört vont (azon árukereskedőt, aki 15 ezer euró érték felett készpénzes fizetést fogad el), illetve részletesebb eszközrendszert dolgozott ki a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni (büntetőjogon kívüli) küzdelem hatékonysága érdekében.

Az új törvényben változnának a pénzügyi felügyelet által gyakorolható intézkedések is. Ezek a következők:

- a szolgáltatót felhívhatja, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket e törvény rendelkezéseinek megtartására, a feltárt hiányosságok megszüntetésére;
- javaslatot tehet a szolgáltatónak az alkalmazottak, illetve a vezetők speciális képzési programban való részvételére vagy megfelelő szakmai ismeretekkel rendelkező alkalmazottak, illetve vezetők felvételére, továbbá a szabályzat meghatározott határidőn belüli, meghatározott szempontok szerinti átdolgozására;
- figyelmeztetheti a szolgáltatót;
- kötelezi a szolgáltatót a jogsértés abbahagyására.

A felügyeletet ellátó szerv bírságot is joga differenciált. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) kétszázezettől ötmillió forintig, az állami adóhatóság, a kereskedelmi hatóság és a pénzügyi információs egységként működő ha-

tóság százezertől egymillió forintig terjedő bírságot szabhat ki. A bírság kiszabásának differenciálását a PSZÁF prudenciális felügyelete során kiszabott bírság mértékével való összhang megteremtése igényelte. A bírság a törvénytervezetben meghatározott más intézkedés mellett vagy önállóan is kiszabható. Az Magyar Nemzeti Banknak nincs bírságot szabó jogköre, hanem a Hpt. szerint javaslatot tehet a PSZÁF-nak kétszázezettől ötmillió forintig terjedő bírság kiszabására.

A tervezet 2007. december 15-én lép hatályba. Azon kötelezettség, amely szerint a szolgáltató a bejelentést a pénzügyi információs egységként működő hatóságnak védelemmel ellátott elektronikus üzenet formájában kell továbbítani, s amelynek beérkezéséről a pénzügyi információs egységként működő hatóság elektronikus üzenet formájában haladéktalanul értesíti a bejelentést továbbító szolgáltatót, csak 2008. december 15-én lép hatályba. A tervezet a hatálybalépésétől 2008. december 14-ig a bejelentés teljesítésének módját a Pmt.-vel egyezően fenntartja – védelemmel ellátott elektronikus üzenet, telefax vagy tértivevény különszolgáltatással postai kézbesítés útján, 2008. december 15-i hatállyal pedig kizárólagossá teszi valamennyi szolgáltató vonatkozásában a bejelentés védelemmel ellátott elektronikus levél formájában való teljesítését.

**KOVÁCS KRISZTIÁN**

## Források

- Gál István László: A pénzmosás (KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2004.)  
Gál István László: A pénzmosás mint globális gazdasági és büntetőjogi kihívás, Belügyi Szemle 2005. 6. szám 89–108. oldal

Kovács Krisztián: A komitológia eljárásának változása és az Európai Parlament hatáskörének növekedése, Európai Tükör, 2006. novemberi szám

Tovább szűkül a terrorpénzek csatornája, Origo internetes hírportál, 2007. október 5., <http://www.origo.hu/uzletinegyed/hirek/20071005-penzmosas-elleni-torvenymodositas.html>

Az EU politikája és szabályozása a pénzmosás elleni küzdelemben, Háttérbeszélgetés újságíróknak a Miniszterelnöki Hivatal EU Kommunikációs Főosztálya szervezésében, 2005. április 13., forrás: <http://www.meh.hu>

Az FATF honlapja: <http://www.fatf-gafi.org>

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének honlapja: <http://www.pszaf.hu>

Az Európai Unió joganyaga magyarul: <http://www.eurlex.hu>

## Statisztikai portré az Európai Unióról II.

*Az előző számból olvasóink már megismertették az Európai Unió kialakulásának történetét, alapvető gazdasági, foglalkoztatottsági mutatóit, ebben az írásunkban pedig ezt a gondolatmenetet folytatva az Unió társadalmi és gazdasági helyzetét, ezen belül is főként a munkaerőpiacát jelentősen befolyásoló két tényezőt, a migrációt és az oktatást vesszük górcső alá, majd pedig az Unión belüli regionális különbségekre engedünk betekintést. Az Eurostat adatközlései az első kettő témakörben csak az Unió 25 tagállamának összehasonlítását teszik lehetővé.*

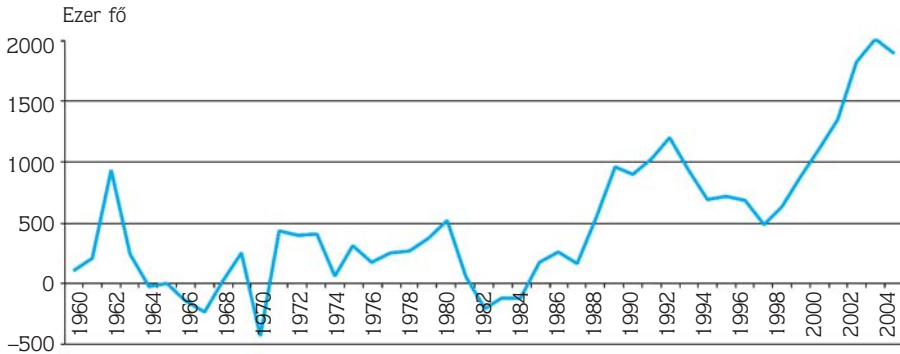
### Migrációs és menekültügyi helyzet az Európai Unióban

Az elmúlt négy évtizedben az európai munkaerőpiacra kedvezően hatott az a jelenség, hogy a korábbi évtizedekben megfigyelhető tömeges gyermekvállalási kedv következtében a munkaképes korú népesség jelentősen felduzzadt. Ez a demográfiai előny azonban az előrejelzések szerint 2010-re elveszhet, aminek oka a születések számának csökkenésében és az idősök számának ugrásszerű növekedésében keresendő. Az elemzők attól tartanak, hogy a babyboom ideje alatt született generáció tömeges nyugdíjba vonulása, a születések számának folyamatos csökkenésével párosulva, az eltartottsági ráta számottevő romlásához vezethet a következő évtizedekben. A probléma megoldásának egyik kulcsát a migrációban, ezen belül is a nemzetközi migrációban látják a szakemberek, akik a frissen az Unió területére költözőktől a születések és a gazdaságilag aktív népesség számának növekedését várják. Az Európai Unió statisztikai hivatala (Eurostat) ezen

okokból különös figyelmet fordít a migráció és a menekültüggyel kapcsolatos adatok vizsgálatára, melyhez az alapadatokat a tagországok bevándorlási és menekültügyi szervezetei adják.

A migráció társadalmi-gazdasági szerepének fontosságát jelzi az a tény is, hogy hiányában néhány tagországban már most csökkenne a népesség. A vándorlási különbözet (amely a természetes szaporodás mellett a népességváltozás másik összetevője) is a migrációnak a népességre gyakorolt egyre növekvő hatásáról tanúskodik. A mutató értéke a hatvanas, hetvenes évek ingadozását követően a nyolcvanas évek elejétől a kilencvenes évek elejéig lassan emelkedett, majd ezt követően újra csökkenésnek indult. Az 1997-es mélypont után a mutató értéke nagy ütemben emelkedni kezdett, így az Unióban mért vándorlási többlet értéke 2003-ban már meghaladta az Egyesült Államokét. A 2003-as csúcspontot követően a vándorlási többlet nagysága csökkent, de értéke még így is kiemelkedően magas maradt.

Az Eurostat legfrissebb becslései szerint az Unió területére költöző mintegy 800 ezer külföldinek köszönhetően a születési arányszám hosszú távon 1,4-ről 1,85-re nőhet, beleértve azt a néhány országot is, ahol jelenleg ez az arányszám rendkívül alacsony, alig haladja meg az 1,0-et. Az előrejelzések szerint a következő évtizedekben azonban sem a pozitív vándorlási egyenleg, sem a születések számának gyors emelkedése nem lesz elegendő ahhoz, hogy ellensúlyozza a 65 éves és idősebb népesség gyorsan növekvő arányát, mert bár a vándorlási külön-



\* Az adatok tartalmazzák a népszámlálási adatok és a regiszterek alapján végzett korrekciókat is.

1. ábra. A vándorlási különbözet alakulása az EU-25 országaiban\*

bözet és a születések száma mérsékelheti a népességfogyást, a születéskor várható élettartam növekedésével az elöregedés problémája továbbra sem megoldott.

A folyamatosan növekvő vándorlási többlet ugyan gyarapította az Európai Unió területén élő külföldi állampolgárok számát, össznépességen belüli arányuk azonban továbbra sem jelentős. A legfrissebb, 2005-ös adatok alapján az Európai Unió 25 tagországában az össznépség 94%-a volt belföldi állampolgár, mindössze 5,7%-uk volt olyan, aki más ország állampolgáraként élt ott. A tagállamok közül Luxemburgban volt a legmagasabb a külföldi állampolgárok aránya: itt az ország lakosságának közel négytizede érkezett külföldről. A külföldi állampolgárok aránya kiemelkedően magas volt még Észtországban és Lettországban (20%, illetve 21%), de Cipruson is meghaladta a 13%-ot. A legkevésbé külföldi Litvániában és Szlovákiában él: össznépségen belüli súlyuk még az egy százalékot sem érte el a vizsgált időpontban.

A migráció témakörének szerves részét képezik a menekültügyi kérdések is, melyek kisebb-nagyobb mértékben ugyan, de valamennyi tagállamot érintik.

Az Európai Unió területére évről évre nagyszámú menekült érkezik, akik egy része legálisan, más része illegálisan lépi át határt. Menekültkénti elismerést az a személy szerezhet, aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozás, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás, avagy politikai meggyőződése miatti üldöztetést szenvedett el hazájában vagy ilyen üldöztetéstől megalapozottan fél. 2005-ben 226 ezer menekültstátusz iránti kérelmet adtak be az Európai Unió területén, a menekültügyi határozatok száma az áthúzódó ügyek miatt 65 ezerrel több volt. A tagországok közül mind a beadott kérelmeket, mind a határozatokat tekintve Franciaország szerepel az első helyen, de a menekültstátuszt elnyerni kívánók száma Nagy-Britanniában és Németországban is jelentős. A menekültügyi problémaköre legkevésbé a balti államokat és Portugáliát érinti, ahol mind a menekültügyi kérelmek száma, mind a határozatok száma az uniós átlag töredéke. Portugália esetében azonban érdemes megemlíteni, hogy a hetvenes évek végén a népességének csaknem 10%-át kitevő menekültet fogadott be az akkor felszabadult gyarmatairól.

1. táblázat. Az EU-25 tagországok népességének állampolgárság szerinti összetétele, 2005

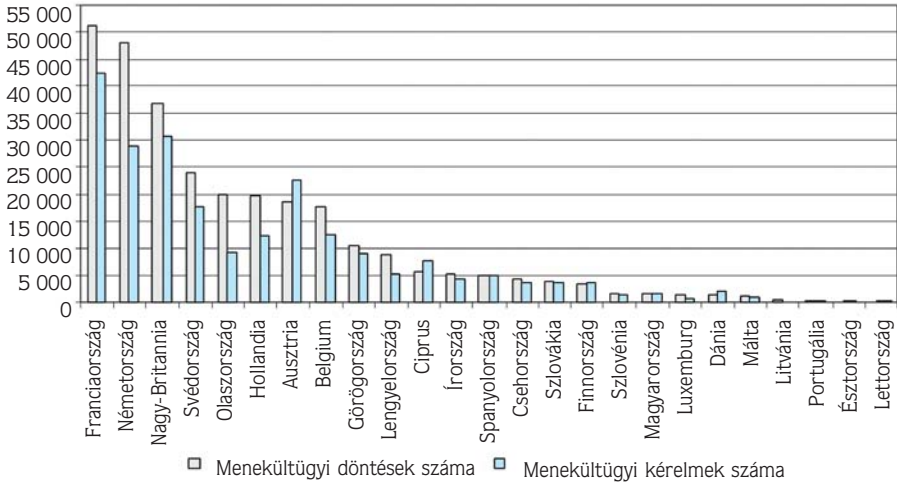
Ország	Belföldi állampolgárok	Külföldi állampolgárok
	aránya, %	
EU-25	94,3	5,7
Ausztria (a)	90,6	9,4
Belgium	91,7	8,3
Ciprus	86,9	13,1
Csehország	97,5	2,5
Dánia	95,1	4,9
Észtország (d)	80,0	20,0
Finnország	97,9	2,1
Franciaország (e)	94,4	5,6
Görögország (a)	91,9	8,1
Hollandia	95,7	4,3
Írország	93,8	6,2
Lengyelország (c)	98,8	1,8
Lettország	78,9	21,1
Litvánia	99,1	0,9
Luxemburg	61,0	39,0
Magyarország	98,6	1,4
Málta	97,0	3,0
Nagy-Britannia (a)	95,0	5,0
Németország	91,2	8,8
Olaszország	95,9	4,1
Portugália (b)	97,7	2,3
Spanyolország	92,2	7,8
Svédország	94,7	5,3
Szlovákia	99,6	0,4
Szlovénia	97,8	2,2

(a) 2004; (b) 2003; (c) 2002; (d) 2000; (e) 1999.

## Az oktatás helyzete az Európai Unióban

A szubszidiaritás elvét figyelembe véve, minden uniós tagállamnak biztosítania kell a megfelelő színvonalú oktatást állampolgárai számára, és ezzel együtt saját oktatási rendszerének működési feltételeit is. Mivel mindemellett az Amszterdami Szerződés már előrevetíti azt az igényt, hogy a diákok külföldön is tanulhassanak, ennek ösztönzésére az Unió területén belül számos nemzetközi együttműködési

programot hoztak létre. Az első ilyen jellegű program 1986-ban indult, mely az Erasmus nevet kapta. Emellett számos lehetőség közül választhatnak még az uniós fiatalok, hiszen például az időközben életre hívott Socrates-program keretében európai diákok ezrei kapják meg azt a lehetőséget, hogy egy másik tagország oktatási intézményében folytathassák tanulmányaikat, vagy különböző európai projektekben vehessenek részt. A Socrates-program keretében kiírt pályázatokon bárki – főként középiskolai diák, főisko-



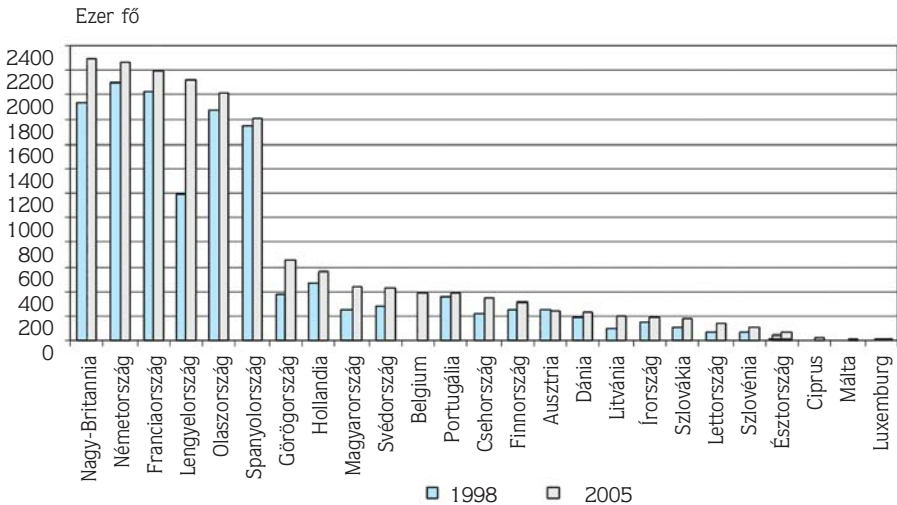
2. ábra. A menekültügyi kérelmek és döntések száma az EU-25 országokban, 2005

lai vagy egyetemi hallgató, esetleg tanár – részt vehet, és a sikeres pályázó elnyeri a szervezet támogatását az általa kitűzött cél megvalósításához.

A szakképzési programok fejlesztése a lisszaboni stratégia egyik alapvető és szerves részét képezi. Ennek támogatására hozták létre 1975-ben a Szakképzési Programok Fejlesztésének Európai

Központját (Cedefop), majd az 1980-as évek próbálkozásainak nyomán elindították a Leonardo da Vinci-programot is, melynek fő célja, hogy közreműködjön a szakképzési politika egész Európa területére történő kiterjesztésében.

Az oktatást támogató intézkedések hatása érezhető az Európai Unió területén, hiszen míg az Európai Unió 25 tagország



3. ábra. A felsőoktatási intézmények hallgatóinak száma az EU-25 országokban

2. táblázat. Az alap-, közép- és felsőoktatási intézményekben (ISCED 1–6 szint) tanulók száma az Európai Unióban, 1998, 2005

Ország	Tanulók száma, ezer fő		15–24 éves korú tanulók a megfelelő korú népesség %-ában	
	1998	2005	1998	2005
EU-25	88 861,6	93 245,2	–	61,0
Ausztria	1 426,1	1 461,9	49,9	52,5
Belgium	–	2 380,2	–	68,2
Ciprus	–	146,6	–	40,2
Csehország	1 913,9	1 911,9	44,7	60,8
Dánia	972,7	1 144,2	56,9	67,5
Észtország	289,9	288,6	54,4	63,7
Finnország	1 100,6	1 239,9	63,9	70,8
Franciaország	12 092,3	12 315,4	61,8	59,3
Görögország	1 904,3	2 052,6	51,3	65,2
Hollandia	3 136,0	3 289,2	61,4	63,7
Írország	1 000,0	1 037,2	54,6	58,3
Lengyelország	8 866,8	8 887,4	57,6	69,8
Lettország	470,6	491,0	50,0	64,8
Litvánia	713,0	805,2	50,9	70,4
Luxemburg	62,2	72,8	–	41,6
Magyarország	1 855,1	1 976,3	46,4	61,6
Málta	–	79,8	–	39,7
Nagy-Britannia	13 231,5	16 714,2	48,5	57,9
Németország	14 567,6	14 467,2	61,7	64,9
Olaszország	9 202,3	9 408,9	46,4	55,1
Portugália	2 076,3	1 913,1	50,7	51,6
Spanyolország	8 086,8	7 537,0	55,6	55,0
Svédország	1 961,9	2 113,8	61,5	68,0
Szlovákia	122,9	1 101,3	–	53,9
Szlovénia	385,5	409,5	53,6	68,8

gának oktatási intézményeiben (ISCED 1–6 szint) 1998-ban együttesen 89 millió belföldi és külföldi diák folytatta tanulmányait, 2005-re számuk meghaladta a 93 milliót. A tagországok közül 2005-ben a legtöbb diákkal (17 millióval) Nagy-Britannia büszkélkedhetett, de 10 milliónál többen folytatták tanulmányaikat a német és a francia oktatási intézményekben is.

A felsőoktatási intézményekben (ISCED 5–6 szint) jobban nőtt a hallgatók

száma, mint az oktatási intézményekben együttesen. 2005-ben az Unió 25 tagállamában összesen 18 millióan tanultak egyetemeken, főiskolákon, 22%-kal többen, mint 1998-ban. A tagállamok közül sorrendben Nagy-Britanniában, Németországban, Franciaországban, Lengyelországban és Olaszországban volt a legmagasabb a hallgatói létszám: 2005-ben mindegyikükben meghaladta a 2 milliót.

Az Európai Unió 25 tagállamában to-

vább nőtt a felsőoktatási intézményekben a női hallgatók száma és részaránya: már 1998-ban is a hallgatók 53%-a volt nő, 2005-re ez az arány 55%-ra növekedett. A tagországok közül a vizsgált időszakban a három balti köztársaságban a nők aránya a felsőoktatásban meghaladta a 60%-ot, míg Németországban az 50%-ot sem érte el. Ciprus és Portugália esetében a vizsgált időszakban csökkent a női hallgatók részaránya, Finnországban és Litvániában ez az arány szin-

te nem változott, a többi országban pedig az átlagos, növekedő tendencia érvényesült.

A hallgatók medián életkorának vizsgálata egyértelműen alátámasztja azt a társadalmi jelenséget, miszerint a hallgatók egyre hosszabb időt töltenek el ezen intézmények falai között. 1998-ban az Európai Unió 25 országában a felsőoktatásban részt vevő hallgatók medián életkora átlagosan 21,9 év volt, 2005-re ez az érték 22,1 évre növekedett. A tag-

**3. táblázat. A nők aránya és a hallgatók medián életkora a felsőoktatási intézményekben az Európai Unióban, 1998, 2005**

Ország	Nők aránya, %		Hallgatók medián életkora, év	
	1998	2005	1998	2005
EU-25	52,7	55,0	21,9	22,1
Ausztria	49,2	53,7	24,2	23,2
Belgium	52,1	54,4	20,3	20,7
Ciprus	56,0	52,0	19,6	20,7
Csehország	48,1	52,6	21,0	22,1
Dánia	55,5	57,4	24,6	25,6
Észtország	56,8	61,5	20,5	22,1
Finnország	53,5	53,4	24,0	24,3
Franciaország	54,7	55,2	20,7	20,7
Görögország	50,1	51,1	19,3	20,4
Hollandia	48,6	51,0	21,6	21,6
Írország	52,7	54,9	19,7	20,4
Lengyelország	56,8	57,5	21,5	21,5
Lettország	58,9	63,2	21,2	22,8
Litvánia	60,3	60,1	20,0	21,7
Luxemburg	51,7	–	–	–
Magyarország	54,0	58,4	21,1	22,6
Málta	51,5	56,3	20,3	20,9
Nagy-Britannia	52,7	57,2	22,6	22,9
Németország	46,5	49,6	24,8	23,6
Olaszország	54,7	56,6	22,1	22,2
Portugália	56,0	55,7	21,7	22,2
Spanyolország	53,0	53,7	21,5	22,2
Svédország	56,2	59,6	24,5	25,3
Szlovákia	51,0	54,1	–	21,7
Szlovénia	55,2	57,8	21,2	22,3

4. táblázat. A felsőoktatási intézmények hallgatóinak mobilitása, 1998, 2005

Ország	Az EU-25 országaiból, az EGT más tagországaiból érkező hallgatók			
	száma, ezer fő		aránya az összes hallgatón belül, %	
	1998	2005	1998	2005
EU-25	316,0	445,3	2,2	2,5
Ausztria	20,7	25,8	8,3	10,6
Belgium	–	28,1	–	7,2
Ciprus	–	0,6	–	3,0
Csehország	2,2	11,8	1,0	3,5
Dánia	4,4	8,7	2,4	3,7
Észtország (a)	0,6	0,6	1,4	0,9
Finnország	1,8	3,1	0,7	1,0
Franciaország	35,6	42,9	1,8	2,0
Görögország	–	13,1	–	2,0
Hollandia	–	18,5	–	3,3
Írország (a)	3,5	4,8	2,4	2,6
Lengyelország	1,7	2,6	0,1	0,1
Lettország	0,1	1,0	0,1	0,8
Litvánia	0,1	0,3	0,1	0,2
Luxemburg	0,5	–	25,0	–
Magyarország	3,8	8,7	1,5	2,0
Málta	–	0,2	–	2,1
Nagy-Britannia	106,3	106,5	5,5	4,7
Németország	93,6	121,6	4,5	5,4
Olaszország	15,7	16,3	0,8	0,8
Portugália	–	2,8	–	0,7
Spanyolország	17,4	12,3	1,0	0,7
Svédország	7,7	18,8	2,7	4,4
Szlovákia	–	0,8	–	0,4
Szlovénia	0,3	0,8	0,4	0,7

a) 2004

országok közül 2005-ben a dán és a svéd felsőoktatási intézményekben a legmagasabb a hallgatók medián életkora, amely mindkét északi ország esetében meghaladja a 25 évet, de Ausztriában, Németországban és Finnországban is jóval több az EU-25 átlagánál.

A nemzetközi diákprogramoknak köszönhetően a külföldön továbbtanulni vágyó főiskolások és egyetemisták egy-

re több lehetőség közül válogathattak. A programok jótékony hatása érződött az Unió oktatási statisztikájában is, hiszen a kimutatások szerint egyre több olyan diák iratkozott be felsőoktatási intézményeik különféle kurzusaira, aki a tagállamok valamelyikéből, az Európai Gazdasági Térség (EGT) más tagországaiból, illetve a tagjelölt országok egyikéből származik (a továbbiakban: külföldi

hallgatók). Az Európai Unió 25 tagországában 2005-ben együttesen 445 ezer külföldi hallgató folytatta tanulmányait, 129 ezerrel több, mint 1998-ban. A külföldi hallgatók több mint kilenczede az EU-15 országaiban összpontosult, azon belül is főként a németországi és a nagy-britanniai főiskolákon, egyetemeken, ahol a külföldiek száma 2005-ben meghaladta a százézetet. Az EU-15-ön kívüli országok közül a csehországi és a magyarországi egyetemeken tanul a legtöbb külföldi diák: az előbbieken 11,8 ezer, az utóbbiakban 8,7 ezer hallgatót tartottak nyilván, 9,6 ezerrel, illetve 4,9 ezerrel többet, mint 1998-ban.

A tagállamok egyetemlein – Észtor-szág, Nagy-Britannia és Spanyolország kivételével – nőtt a külföldi hallgatók aránya az összes hallgatói létszámon belül. 2005-ben Ausztriában volt a legmagasabb a külföldi hallgatók súlya, 10,6%, de arányuk Belgiumban, Cipruson, Csehországban, Dániában, Hollandiában, Írországban, Nagy-Britanniában, Németországban és Svédországban is meghaladta az EU-25 átlagát.

### **Területi különbségek az Európai Unióban**

A 2000 és 2006 közötti időszakban az európai regionális politika célja a hátrányos helyzetű régiók támogatása volt oly módon, hogy új munkalehetőségek teremtése mellett biztosítsa a gazdaság megfelelő ütemű fejlődését is. A régiós fejlesztési politika kiemelt célkitűzései közé tartozott többek között a régi ipari területek rehabilitációja és a hátrányosabb helyzetben lévő vidéki területek támogatása. Ezen célok megvalósítását azon pénzügyi alapok szolgálták, melyeket kü-

lön-külön egy-egy speciális népességcsoport támogatására hoztak létre. A strukturális pénzügyi alapok tőkéjének túlnyomó többsége (94%-a) az alábbi három fő célt és egyben régiótípus támogatását szolgálta:

- 1. célkitűzés: Azon régiók segítése, melyek gazdasági fejlettségi szintje rendkívül alacsony, azaz a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP nem éri el az EU-25 átlagának 75%-át, vagy a terület népsűrűsége rendkívül kicsi, azaz nem éri el a 8 fő/km<sup>2</sup>-t.
- 2. célkitűzés: A gazdaság és társadalom átalakítása olyan ipari, vidéki, városi és halásztattól függő területeken, ahol a kulcságazatokban bekövetkezett változások a termelő és szolgáltató ágak foglalkoztatottságának csökkenéséhez vezettek; melyeknek városi területei gazdasági és társadalmi válságban vannak; melyeknek vidéki területein a hagyományos tevékenységek háttérbe szorulása és fokozatos népességcsökkenés a jellemző, vagy amelyeknek társadalmi és gazdasága a halászati szektor csökkenő foglalkoztatottsága miatt került válságba.
- 3. célkitűzés: A munkaerő-képzési és támogatási rendszer működésének modernizálásával, valamint új munkahelyek teremtésével harcolni a munkanélküliség ellen.

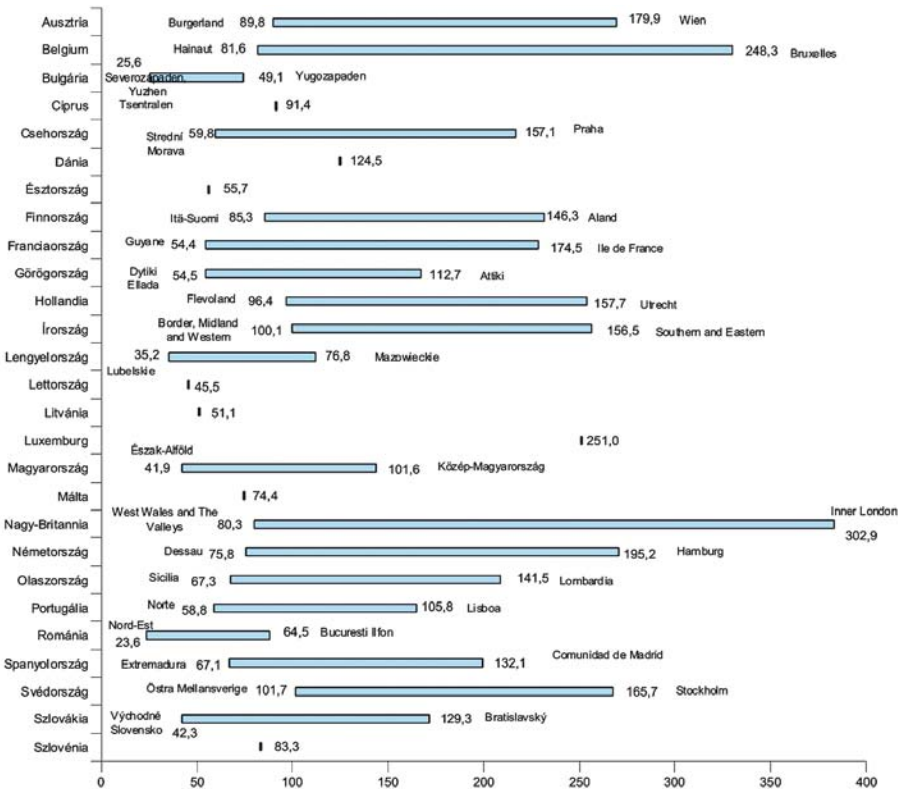
A strukturális alapok munkájába a Kohéziós Alap is bekapcsolódik, melynek fő feladata a közlekedési infrastruktúra és a fejlesztési projektek pénzügyi támogatása azokban a régiókban, ahol a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GNP kevesebb, mint az EU-25 átlagának 90%-a.

A javak elosztása a tagállamok között nem egységesen történik, hiszen ezek többségében jelentősek a területi különbségek. Általánosságban elmondható, hogy a városi területek, ezen belül is különösen a fővárosok a leggazdagabbak, a vidéki területek fejlettsége ennél alacsonyabb szintű.

Az egyes országok régiói között meg­lévő fejlettségbeli különbségeket jól érzékelteti az adott régióban előállított GDP népességhez viszonyított értéke. E különbségeket grafikonon ábrázolva szem­betűnik, hogy az egyes régiók között Nagy-Britanniában, Belgiumban, Franciaországban és Szlovákiában fedezhető fel

a legnagyobb különbség. Mind a négy esetben elmondható, hogy a legmagasabb egy főre jutó GDP-értéket a fővárost ma­gában foglaló régióban mérték. A dia­gramról leolvasható, hogy ez nem minden tagállam esetén van így: Németországban például Hamburg, Olaszországban pedig Lombardia régióban volt a legmagasabb az egy főre jutó GDP értéke. A 4. ábrán a NUTS 2 területi szint értékeit jelenítet­tük meg, így azon országok esetében, ahol ez a szint nem értelmezhető, vagy nem állt rendelkezésre adat, az országos átlagot ábrázoltuk.

A leggazdagabb régiók kivétel nélkül az EU-15 tagállamaiból kerültek ki, a leg-



4. ábra. Az egy főre jutó GDP nagysága a régiókban, vásárlóerő-paritáson számolva, 2004 (EU-27=100, NUTS 2 szint)

5. táblázat. A legmagasabb és a legalacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező régiók az EU-27-ben, 2004 (NUTS 2)

Helyezés	NUTS kód	Megnevezés	Egy főre jutó GDP az EU-27 átlagának %-ában
<b>A legfejlettebb régiók</b>			
1	UKI1	Inner London	302,9
2	LU	Luxembourg (Grand-Duché)	251,0
3	BE10	Région de Bruxelles-Capitale/Brussels Hoofdstedelijk Gewest	248,3
4	DE60	Hamburg	195,2
5	AT13	Wien	179,7
6	FR10	Ile de France	174,5
7	UKJ1	Berkshire, Bucks and Oxfordshire	173,8
8	DE21	Oberbayern	169,3
9	SE01	Stockholm	165,7
10	NL31	Utrecht	157,7
<b>A legfejletlenebb régiók</b>			
1	RO21	Nord-Est	23,6
2	BG31	Severozapaden	25,6
3	BG42	Yuzhen Tsentralen	25,6
4	BG32	Severen Tsentralen	26,4
5	RO31	Sud-Muntenia	28,4
6	RO41	Sud-Vest Oltenia	28,8
7	BG33	Severoiztochen	29,3
8	BG34	Yugoiztochen	29,9
9	RO22	Sud-Est	30,7
10	RO11	Nord-Vest	33,0

szegényebbek pedig azon tagországokban találhatóak, amelyek 2007-ben csatlakoztak az Unióhoz. A leggazdagabb régió Belső London (Inner London), melyben az egy főre jutó GDP értéke több mint kilencszerese a legszegényebb régióban mért értéknek. A második helyen Luxemburg (Luxembourg-Grand-Duché),

a harmadikon a brüsszeli fővárosi régió (Région de Bruxelles-Capitale/Brussels) szerepel, amit Hamburg (Hamburg), Bécs (Wien) és a Párizst magában foglaló (Île de France) követ. A legszegényebb tíz régió között öt bolgár és öt román régió található.

**BAKOS NORBERT**

### Források

Statistical portrait of the European Union, Eurostat, 2007

Eurostat adatbázis

The social situation in the European Union, 2005–2006, Eurostat 2007

Population Statistics – data 1960–2003, Eurostat, 2004

## TézEUsz 2011 – Tézisek az EU-elnökségi stratégiához

### Országos tanulmányi diákkonferenciát és versenyt rendez az EUvonal

*A magyar uniós elnökség kezdete előtt három évvel, a 2007–2008-as tanévben tanulmányi diákkonferenciára és versenyre kerül sor az EUvonal rendezésében, Göncz Kinga külügyminiszter védnökségével. A TézEUsz 2011, azaz a Tézisek az EU-elnökségi stratégiához verseny keretében a magyar felsőoktatásban részt vevő diákok összeurópai kérdésekben fejthetik ki véleményüket. A legkiválóbb pályázatot beadó diákok brüsszeli tanulmányúton vehetnek részt, és pénzjutalomban részesülnek.*

2011-ben Magyarország első alkalommal tölti be az EU Tanácsának soros elnöki tisztségét. Egy uniós ország akkor válik „beavatott” taggá, ha már átesett az elnökségi tűzkeresztségen. A Külügyminisztérium be kívánja vonni a fiatalokat a nagy jelentőségű, összeurópai ügyek megvitatásába. Ezért az EUvonal – Göncz Kinga külügyminiszter védnökségével, az Európai Tanulmányi Központokkal együttműködésben – háromfordulós tanulmányi diákkonferenciát és versenyt rendez a 2007–2008-as tanévben a magyarországi felsőfokú oktatásban részt vevő nappali tagozatos hallgatók számára.

A verseny során a pályázók tézisekben ismertethetik véleményüket azokkal a témákkal kapcsolatban, melyek elnökségünk során várhatóan aktuálisak lesznek. A versenyzőknek ki kell fejteniük, hogy adott területen milyen meghatározó tendenciákkal, kihívásokkal kell majd szembenéznie a magyar diplomáciának 2011-

ben, és ki kell térniük a szóba jöhető, javasolt megoldási alternatívákra is.

A pályázatban a következő témák szerepelnek:

*1. 2011: kihívások a lisszaboni stratégia első 10 éve után*

Milyen fejleményekre kell számítanunk a globalizáció, a „feljövő gazdaságok” kihívása, a versenyképesség, a növekedés, a stabilitás és a szociális vívmányok szempontjait figyelembe véve?

*2. Szomszédságpolitika, bővítés és az „EU határai”*

Az EU előtti kihívások, különös tekintettel a nyugat-balkáni bővítésre, az EU-török, illetve az EU-ukrán viszony kezelésének lehetséges módosaira, vagy a bővítés általános folyamatára.

*3. Az EU hétéves pénzügyi terve a 2013–2020 közötti időszakra*

Felkészülés a vitákra, figyelembe véve egyebek között az EU-költségvetés reformját, az esetleges agrárreform várható költségvetési kihatásait, illetve a tagállamok befizetési hajlandóságát.

*4. Hogyan tovább 2013, a Kiotói Egyezmény lejárta után?*

Mire kell felkészülni, különösen tekintettel a kérdés környezetvédelmi, klímaváltozási, illetve energiapolitikai vonatkozásaira?

*5. Előregedés és szociális biztonság: a ketyegő időzített bomba*

Várható trendek alakulása, lehetséges és szükséges megoldási irányok mérlegetése. Javasolt vizsgálódási területek egyebek között az európai szociális mo-

dell fenntarthatósága, az európai bevándorlás-politika esetleges módosulása.

A verseny regionális elődöntőit idén ősszel rendezik öt Európai Tanulmányi Központ – a Budapesti Corvinus Egyetem, a Szegedi Tudományegyetem, a Debreceni Egyetem, a Pécsi Tudományegyetem és a szombathelyi Berzsenyi Dániel Főiskola – közreműködésével. Az országos döntőre 2008 tavaszán kerül sor az Eötvös Loránd Tudományegyetem

rendezésében: itt a 25 legkiválóbb pályázó versenyez egymással.

A verseny első három helyezettje 200, 150, illetve 100 ezer forintos pénzjutalmat kap. Az országos döntőbe jutott első öt pályázó kétnapos brüsszeli szakmai utat nyer, amelynek során találkoznak a Magyar Köztársaság Állandó EU-képviselete és az Európai Bizottság munkatársaival, illetve európai parlamenti képviselőkkel.

### Az EUvonalról

*Az EUvonal a Külügyminisztérium Kommunikációs és Közkapcsolati Főosztálya által fenntartott lakossági tájékoztató szolgálat, melyet a Weber Shandwick Politikai és Kommunikációs Tanácsadó Kft. üzemeltet. A több mint négy éve működő EUvonal alapvető célja, hogy az Európai Unióval kapcsolatban felmerülő minden kérdésre választ adjon. A tájékoztató szolgálat gyakorlati információkat nyújt a mindennapi életünket közvetlenül befolyásoló változásokról.*

*Európai Unióval kapcsolatos kérdéseivel bárki fordulhat az EUvonal tanácsadóhoz az ingyenes 06 80 38 2004-es telefonszámon, vagy az interneten keresztül (<http://www.euval.hu>). Az EUvonal 2003. februári indulása óta közel 300 ezer telefonhívást fogadott, e-mailben mintegy 25 ezer kérdésre küldött választ, honlapját pedig majdnem hét és fél millióan látogatták meg.*

*Az EUvonal honlapja a PRince Award Nemzetközi Public Relations Film, Video és Multimédia Fesztiválon a legjobb internetes PR-eszköz díját nyerte el. Az EUvonal kommunikációs kampányával – Közép-Európából egyedülként – bekerült a világ egyik legrangosabb nemzetközi kommunikációs versenye, a SABRE Arany jelöltjei közé, ahol az „Állampolgári tájékoztató kampányok és kezdeményezések” kategóriában a világ öt legjobb projektje között rangsorolták.*

**Reiner Schulze – Manfred Zuleeg (szerk.):  
Europarecht.  
Handbuch für die deutsche Rechtspraxis  
(Európa-jog: Kézikönyv a német  
joggyakorlat számára)**

*1. kiadás, Nomos Verlag, 2006, 2000 oldal*

Annak ellenére, hogy a könyvesboltok polcain már e kézikönyv megjelenése előtt is számos, az Európai Unióval és annak jogával foglalkozó könyv sorakozott, a gyakorlat szempontjából kiemelkedő jelentőségre tett szert a két német professzor által egységbe szerkesztett munka.

Az európai unió jogának egyre növekvő jelentősége új kihívás elé állította a joggyakorlatot. Gyakorta a tapasztalt jogászok is elvesznek az uniós jogszabályok sűrű erdejében. A rendelkezések gyakran átláthatatlanok, és igen különböznek a nemzeti jogban megszokott formáktól. Bármily figyelmes is legyen valaki, segítőkész kéz nélkül könnyen elfeledkezhet az Európai Bíróság egy vonatkozó döntéséről, melynek hiányában máris helytelenül ítéli meg az adott helyzetet. Ez a kézikönyv iránytű ezen a zavaros vízen. Németország – és ugyanígy a többi tagállam – jogászainak is hozzá kellett szokniuk ahhoz, hogy immáron nem csak egy, hanem két jogalkotó szabályainak kell megfelelniük. Emellett a közösségi rendelkezések egy része közvetlenül végrehajtható, míg mások a tagállami jogalkotó szerv aktivitását kívánják meg. A monizmus helyére a tagállami és közösségi rendelkezések dualizmusa lépett, azonban egyik jogrendszer sem követel magának kizárólagos hatályt. Mindkettő tekinthető inkább egyszerre önállóan és

egymásba karolódnak. Kiegészítik egymást, és nem statikus, hanem sokkal inkább dinamikus kapcsolatban állnak egymással.

Az említett kézikönyvön a tudomány negyvenhat jeles képviselője hagyta rajta alkotó keze nyomát, úgymint Prof. Roland Bieber (Lausanne-i Egyetem), Prof. Dirk Ehlers (Münsteri Egyetem), Prof. Thomas Ciegerich (Kiel-i Egyetem), Prof. Karsten Otte (Mannheimi Egyetem), Prof. Peter Jung (Bázei Egyetem), Prof. Oliver Remien (Würtzburgi Egyetem), Prof. Doris König (Bucerius Law School, Hamburg), Dr. Christoph Werthmann (ügyvéd, Köln), JR Heinz Weil (ügyvéd, jogtanácsos, Párizs), Prof. Ansgar Staudinger (Bielefeldi Egyetem). A szerzők körének a teljesség igénye nélküli felsorolása azt is példázza, hogy az Európai Unió joga mára olyan széles körűvé vált, hogy egy ember által valószínűleg lehetetlen lenne egy gyakorlatközpontú munka megalkotása. Épp ezért a szerzőtársak mindegyike csak egy-egy terület bemutatására vállalkozott.

A 2000 oldal terjedelmű, igen konzervatív szerkezetű kézikönyvben az olvasót nemcsak témák és kulcsszavak segítik az eligazodásban, hanem az egyes fejezeteket számos lábjegyzet is tarkítja, s ezek széles körben tartalmaznak utalásokat és ajánlásokat az adott témában még inkább elmélyülni kívánók számára. Meg-

lepő ugyanakkor, hogy a könyvnek nem része egy olyan melléklet, amely kitérne a vonatkozó jogszabályok áttekintésére és azok lelőhelyére, vagy más olyan „segédeszközökre”, melyek hasznosak lehetnek a gyakorlatban tevékenykedők számára.

A művet alapvetően két nagy egységre oszthatjuk fel: általános és különös részre, ami a felhasználói célcsoport – gyakorló jogászok és joghallgatók – könyvön belüli orientációját is segíti. Az általános részben tárgyalt témák – mint például az intézmények, a törvényhozás, a közigazgatás kérdései, a jogállamiság, a demokrácia-elv, az alapszabadságok, a kollíziós jog, a közösségi jog végrehajtása – kevésbé a gyakorlati oldalról kapnak megvilágítást, és sokkal inkább segítik a közösségi jog egészben való megértését, anélkül azonban, hogy az embernek az a kellemetlen érzése támadna: ismét visszaült az iskolapadba. Fontosnak tartom kiemelni, hogy vannak azonban olyan témák, amelyek természetüknél fogva oly mértékben komplexek, hogy hiányos előismeretekkel csak igen nagy önbizalommal vághat neki az olvasó a fejezet tanulmányozásának. Ilyen téma többek között a jogalkotás metodikája vagy a demokrácia-elv bemutatása. A különös rész a számos, más könyvben már klasszikus módon tárgyalt jogterület – kartelljog, adójog, támogatások joga – mellett olyan területeket is magában foglal, amelyek a jogalkalmazók mindennapi életében jelentőséggel bírnak, mint például a mun-

kajog, a kereskedelmi és társasági jog, valamint a szellemi alkotások joga. Egy külön fejezet foglalkozik a nemzetközi magánjoggal és polgári eljárásjoggal, melyben a legjelentősebb hatályos rendeletekből gyúr a szerző egy kerek egészet. De természetesen nemcsak a magánjogi kérdések kaptak helyet ebben az átfogó munkában, hanem az energijog, a környezetvédelem, a szociális jog, vagy akár a telekommunikáció joga és végül, de nem utolsósorban az európai büntetőjog, illetve a fogyasztóvédelem.

A gyakorlati életben, a jogalkalmazás területén egy pillanatra sem szabad a közösségi jog jelentőségét alábecsülni. Éppen ez az, ami megnöveli az ilyen gyakorlatias munkák presztízsét, hiszen még maga az Európai Unió honlapja sem tartalmaz mindent, és nem tud hozzásegíteni az alapvető összefüggések felismeréséhez. A jövőbeni fejlődés iránya és változásai e könyv lapjain a jelen részévé válnak.

A kézikönyv kéznyújtás a jogászok felé, irányt mutatva a problémák közösségi jog alapján történő megoldásához. Ugyanakkor elengedhetetlen lehet azoknak is, akik épp tanulmányaikat folytatják vagy gyakorlati idejüket töltik egy ügyvédi irodában. Bár azt már csak terjedelménél fogva sem mondanám, hogy aki egyszer nekikezd a kézikönyv olvasásának, az le sem akarja majd tenni, de a használója biztosan örömet leli a könyv felfedezésében, és az íróasztala örök darabja marad.

**ZÁMBÓ KATALIN**

## Szemelvények a nemzetközi sajtóból

### LE MONDE DIPLOMATIQUE

#### Fegyveráradat a Közel-Keletre

*Maurice Lemoine főszerkesztő írását a francia világglap magyar kiadásának szeptemberi száma közölte.*

Amerikai fegyvereső zúdul a Közel-Keletre! A következő tíz évben a szállítmányok értéke el fogja érni a 46 milliárd eurót – jelentette be Condoleezza Rice amerikai külügyminiszter augusztus 2-án. Az üzlet haszonélvezői: Szaúd-Arábia, Egyiptom, Kuvait, Bahrein, Katar, Omán és az Egyesült Arab Emírátsok, mind-mind George W. Bush térségbeli szövetségesei.

De vajon mit szól a Szaúd-Arábiának szállított tetemes mennyiségű hadifelszereléshez Izrael? Augusztus 15-én Washington közel egynegyedével növelte a Tel-Avivnak nyújtott amerikai katonai segíly mértékét, amely a következő tíz évben mintegy 30 milliárd dollárra fog rúgni. Mindebből az „acélháromszög” – a Boeing, a Lockheed Martin és a Raytheon –, valamint minden kétséget kizáróan a következő választási kampány pénzügyi támogatói fognak profitálni.

Az ENSZ Közgyűlésének 153 tagállama által 2006. december 7-én elfogadott határozat felhatalmazta a világszervezetet az úgynevezett hagyományos fegyverzet kereskedelmének ellenőrzésére vonatkozó szerződés megalkotására, hiszen ez az üzletág eddig mentes volt mindenféle nemzetközileg elfogadott szabályrendszerrel. Ennél a szavazásnál huszonnégy ország nem volt jelen, köztük

Kína, Oroszország, India, Irán, Izrael és Pakisztán. Csak egyetlen ország szavazott ellene, az Egyesült Államok. Az Európai Unió Tanácsa nyilvánosan támogatásáról biztosította a határozatot.

Ezzel szinte egy időben Párizs fontos szerződéseket írt alá Tripolival: Líbia 168 millió euró értékben vásárol Milan típusú tankelhárító rakétákat (ilyen eszközökkel már negyvenegy ország szerelte fel hadseregét) az MBDA-tól, 128 millió euró értékben pedig Tetra rádiókommunikációs rendszert az EADS-tól. „Mit lehetne a szememre vetni? – méltatlankodik Nicolas Sarkozy köztársasági elnök. – Azt, hogy szerződéseket kötök? Azt, hogy munkát szerzek a francia cégek számára?” Ezzel természetesen nincs semmi gond, azokkal a homályos körülményekkel, amelyek között ez a halálos üzlet megkötött, s amelyekre a nemzeti parlamentnek semmilyen befolyása sem volt, már annál inkább. Továbbá az üzlet fenntartja a háborúk veszélyes dinamikáját... Franciaország 2007-ben több mint 6 milliárd euró értékben fog eladni fegyvert külföldön (2004-ben még csak 3,38 milliárd euró értékben) – jelentette be 2006. szeptember 18-án a Fegyverkezési Főbizottság szóvivője.

Az Európai Unió tagjainak elvileg tiszteletben kell tartaniuk azt a magatartáskódexet, mely különös szigorral tiltja számukra az éppen zajló konfliktusok fenntartását. Csakhogy a termelékenység növelésének okán manapság kevés fegyvertípus készül egyetlen helyszínen. Ennek megfelelően az amerikai és az európai cégek – mint például az EADS – al-

katrészt és technológiát szállítanak az új kínai Z-10 harci helikopter fejlesztéséhez anélkül, hogy tisztában lennének a pekin-i kormány exportpolitikájával, amelyről annyira azért tudható, hogy már adott el katonai eszközöket Szudánnak.

Az Egyesült Államok piromániás közel-keleti kereskedelme Szíria és Irán reakcióját váltja ki, amelyek bármikor a piacra erőteljesen belépő Kínához vagy Oroszországhoz fordulhatnak. Niger nyugtalan Franciaország Líbiának adott „ajándéka” miatt, hiszen utóbbi néhány hónap óta 30 ezer négyzetkilométer olajban és uránércben gazdag nigeri terület átadását követeli. A Fehér Ház által különösen elkényeztetett Izrael már nem elégszik meg az importálással: Kolumbia egyes számú fegyverszállítójává lépett elő. E fegyverzet nagysága és tűzereje – Washington ellenségességével párosulva – viszont Caracas nyugtalanítja, amely Moszkvához fordul hadereje modernizálása érdekében.

Más eladók is felbukkannak: India, Dél-Korea, Dél-Afrika... Ez a tevékenység sohasem virágzott ennyire. A fegyverüzlet kiadásai 2006 végén elérték az addig példátlan 1058,9 milliárd dollárt.

Van-e bármiféle „erkölcsi” tanulsága ennek a történetnek? Nyilvánvalóan nincsen. Azaz dehogy nincs! A Pentagon elvesztette a nyomát annak a 110 ezer Kalasnyikov géppisztolynak és 80 ezer pisztolynak (nem beszélve a 115 ezer saksakról és a 135 ezer golyóálló mellényről), amelyeket 2004-ben és 2005-ben az iraki kormánynak leszállított. Egyáltalán nincs kizárva, hogy ezek a fegyverek az iraki lázadók kezébe kerültek, és arra fognak szolgálni, hogy amerikai katonákat támadjanak meg velük...

## NEUE ZÜRCHER ZEITUNG

### Mélyponton a magyar gazdaság

*Az NZZ gazdasági rovatában megjelent cikk három kérdésre – az államháztartás konszolidációjára, a belföldi kereslet alakulására és a növekedés visszaesésére – összpontosítva mutatja be a magyar gazdaság helyzetét.*

#### **Az államháztartás konszolidációjának hatása**

Magyarország negatív kiugró példa a gyorsan fejlődő közép-kelet-európai térségben. Az elmúlt évtized legalacsonyabb GDP-növekedési értékét regisztrálták a II. negyedévben, amely egyrészt a hatalmas államháztartási hiány, illetve az ennek csökkentésére hozott intézkedések következménye. Holott eközben a kelet-közép-európai térség országai idén is jelentős gazdasági fellendüléssel számolhatnak. A II. negyedévben Lengyelországot, az összeomló kormánykoalíció által okozott bizonytalanság ellenére 6,7 százalékos, Csehországot 6 százalékos és Szlovákiát nem kevesebb, mint 9,8 százalékos gazdasági növekedés jellemezte.

Magyarország nem illik a virágzó kelet-közép-európai térség országairól kialakult képbe. Az újonnan csatlakozott EU-tagországok gazdasági „beteg gyerekének” számító Magyarország gazdasága 2007. április-június között mindössze 1,2 százalékos növekedést tudott felmutatni, amely több mint egy évtized legalacsonyabb GDP-növekedésének felel meg, és elmaradt az I. negyedév 2,7 százalékos növekedési ütemétől is. Ennek megfelelően az egész évre vonatkozó kormányzati előrejelzés is szerény, mind-

össze 2,2 százalékos gazdasági növekedési ütemmel számol.

De miért is „lóg ki” ilyen mértékben Magyarország a közép-kelet-európai térség országainak sorából? A legfőbb problémát a 2002 és 2006 közötti időszak túlságosan lazán kezelt fiskális politikájában jelölik meg, amely alkalmas volt a különböző választások során a szavazópolgárok megnyerésére, de ugyanakkor veszélyes mértékben megnövelte az államháztartási hiányt. A 2006. évi nyári választásokat követően a kormány véget vetett ennek a politikának, és programot indított az államháztartási hiány felszámolására, melynek célkitűzése az eurózónába történő belépés maastrichti kritériumainak négy éven belül való teljesítése.

A program súlypontja: az adóterhek emelésével pótlólagos adóbevételek elérése, valamint ezzel egy időben a kiadások visszafogása a szociális támogatások, valamint az állami munkahelyek számának csökkentésével.

### **Alacsony belföldi kereslet**

Az ilyen jellegű pénzügyi szigorítási programnak a belföldi keresletre gyakorolt visszafogó hatása senkit nem lepett meg. A magyarországi konjunktúrát ma kizárólag az export táplálja. A lakossági fogyasztás a II. negyedévben ennek megfelelően csökkent. A restriktív fiskális politika következtében a lakossági fogyasztás hiányát nem tudja tovább kompenzálni az adakozó állam. Ennek következtében a konjunktúra alakulását továbbra is a stabil világgazdasági helyzet és az ezzel összefüggő külföldi kereslet fogja befolyásolni. Ezt erősíti, hogy a belföldi vállalkozások beruházási tevékenysége visszafogott marad. Ennek egyik fő oka a

magas infláció, amely az augusztusi fogyasztóiár-index szerint elérte a 8,3 százalékos értéket. Ez szintén eltérő irányt mutat a kelet-közép-európai térség többi országának viszonylag stabil árváltozásához képest.

### **A magyar gazdaság elérte a mélypontot**

A gyenge konjunktúra, amely a Raiffeisen Bank (Budapest) elemzője szerint a II. negyedévben elérte a mélypontot, növekvő politikai nyomást gyakorolhat a kormányra a fiskális politika „gyeplőjének” lazítása és a hosszú távú növekedési potenciál szem előtt tartása tekintetében. Gyurcsány Ferenc kormányfő ... parlamenti beszédében kijelentette, hogy kitart a strukturális reformok mellett. Kijelentésének ellensúlyozására jelezte, hogy az államháztartás konszolidációjának terv szerinti alakulása nyomán nincs szükség további pénzügyi megszorító programok bevezetésére az állami bevételek növelése érdekében.

A kormány előrejelzése szerint ennek megfelelően az idei GDP-hez viszonyított államháztartási hiány 6,4 százalékos szinten fog stabilizálódni, a tavalyi 9,2 százalékkal szemben.

[www.nzz.ch](http://www.nzz.ch)

---

### **DIE WELT**

---

#### **Montág Vilmos hagyatékteremtőre most egy botlókő emlékeztet**

*Egy német művész Magyarországon a holokauszt áldozataira kíván emlékeztetni – írja a konzervatív német napilap szerzője. Aglaia Dane szerint a náci történelem ebben az EU-tagországban még mindig kényes kérdésnek számít.*

A kisváros Makó a legtöbb magyar számára a hagymájáról nevezetes. A várost valaha Kis-Jeruzsálemként ismerték. 1944 előtt itt élt Európa egyik legnagyobb ortodox zsidó közössége. Ma a városban már csak 15 zsidó él.

A zsinagógától nem messze, az utcán fémesen csillog valami. Egy sárga lakóház előtt egy rézzel bevont kő látható, amely néhány centire kiemelkedik a járdából. A járókelőknek ebben a kőben kellene megbotlaniuk. Ezt a követ – néhány héttel ezelőtt – Gunter Demnig kölni művész rakta le itt. Demnig Németországban eddig 9000 ilyen követ helyezett már el. Kelet-Európába ezen a nyáron jutott el az első ilyen kő. A rávésett szöveg Montág Vilmosra emlékeztet. Montág az egyik leghíresebb helyi hagymakereskedő volt, aki internálásáig ebben a sárga házban lakott.

Makó Magyarország déli végében fekszik, és városhatára mögött már Románia kezdődik. Messze vannak innen a pompás budapesti épületek és a turisták. A „Magyar Gárdának” a budai vár előtt augusztusban lezajlott – a szélsőjobb Jobbik párt által szervezett – eskütételről itt az emberek alig hallottak. Messze volt a több tízezer kormányellenes tüntető, illetve a jobboldali radikálisok és a rendőrség között napokon át tartó utcai harcok, melyek 2006 szeptemberében a fővárost uralták.

A makói zsinagógában látható téglák mutatják csupán, hogy alig egy éve milyen közel is került ide Budapest. Jobboldali szélsőségesek dobták be ezeket a köveket a zsinagóga ablakán. Mivel a művész emlékeztetőül ott hagyta őket, így az ember most akaratlanul is megbotlik bennük. Ilyesmi itt korábban még nem fordult elő.

A zsinagógában lévő köveket az utcaiktól alig 50 méter választja el. Az egyikeket emberek rombolási céllal dobták.

A másikat azért helyezték el, hogy általuk valamit felépsítsenek: a holokauszt magyarországi emlékét.

Az utóbbiak közé tartozik Urbancsok Zsolt történész, általános iskolai tanár. A 40 éves férfi keresztény, de a zsinagógába való belépés előtt teljes természetességgel teszi a fejére a kipát. Urbancsok szabadidejében már évek óta a makói zsidóság történetét kutatja. „Gyerekkoromban valaki arról mesélt nekem, hogy milyen jelentős volt itt egykor a zsidóság. Az én világomban viszont azt a Makót nem leltem” – mondja Urbancsok. Ez nyugtalanította őt. Archivumokat túrt fel, adatokat gyűjtött, és azokat végül könyvben jelentette meg.

Majd felhívta Berger Ágneszt, a magyarországi Emlékező Macskakövek Projekt szervezőjét. Ő a Makóról deportált zsidók neveit kutatta. Urbancsok kiválasztott néhány életsorsot, és ezekről a zsinagóga egyik melléktermében kis kiállítást szervezett. A Montág Vilmost és más makói holokauszt-áldozatokat bemutató képekkel mintegy arcokat rendelt a köveken szereplő nevekhez.

„Magyarországon hiányzik az emlékezés kultúrája” – így Urbancsok. A holokauszt a kommunizmusban tabutémának számított, és ez a rendszerváltás után sem változott nagyon. Ez a mindennek felett leixikális tudást követelő iskolákban is megmutatkozik. „A tantervben a holokauszt témájára éppen egy tanóra jut” – mondja rezignáltan a tanárember. Félmillió magyar legyilkolása – 45 percben. Az egyes tanároknak lehetősége van arra, hogy az adott témának több időt szenteljenek. Urbancsok megteszi ezt, mások nem.

A magyarországi deportálás története ugyanakkor megdöbbentő módon egyedülálló. A magyar zsidókat 1944 márciusa után néhány hónap alatt – olyan

gyorsan, mint egyetlen más európai országban sem – hurcolták el és gyilkolták le. Ez a magyar közigazgatás, a csendőrség és a lakosság aktív közreműködésével vált lehetségessé. A vidéki zsidóságot így szinte teljesen eltüntették.

Ha az ember a számtalan paprikaültetvény mellett vezető országúton 80 kilométert autózik északnak, akkor Kiskunhalas városkába jut. Itt is vannak botlókövek, például a nagy fehér zsinagóga előtt. Ha Raáb Gábor községi elöljárót a zsidóellenességről kérdezik, akkor rövid idő múlva az úgynevezett „zsidózás”-ról beszél. Ez a zsidók széles körben elterjedt, felszínes szidalmazása. Raáb visszaemlékezik egy néhány héttel ezelőtti demonstrációra. Egy nagy cégről volt szó, amely bejelentette, hogy elhagyja Kiskunhalast. Ekkor felhangzottak a kiáltások: Ennek az okai is a zsidók.

„A zsidó mint bűnbak és álnok kapitalista – így jelentkezik Magyarországon a leggyakrabban az antiszemitizmus” – mondta Márkus György budapesti politológus és holokauszt-túlélő. A közvélemény-kutatások azt mutatják, hogy az antiszemitizmusnak a politikai formája a legelterjedtebb. A megkérdezettek több mint 42 százaléka értett egyet a következő kijelentésekkel: a zsidók profitáltak az üldöztetésükből, vagy hogy ők megkísérelik a politikai és a gazdasági folyamatokat irányítani. Márkus ezért a felfogásért a jobboldali konzervatív Fideszt is felelőssé teszi. Az antiszemitizmus politikai jelszavak mögé bújik, és így egyre szalonképesebbé válik.

Orbán Viktor, a Fidesz főnöke, egykori miniszterelnök nem igazán képes honfitársai körében ezt az antiszemitizmust felfedezni. Ez csak egy kommunista trükk – válaszolta Orbán lapunk érdeklődésére. A kormányzat, mivel a nép-

szerúségi mutatói csökkennek, előveszi a „zsidókérdést”.

„A politikai antiszemitizmus nagyrészt a főváros problémája” – véli Márkus. A számok azt mutatják, hogy életkor, származás, illetve képzettség ebben alig játszik szerepet, míg a város és a vidék közötti különbség igen nagy. „Az antiszemitizmus magyaráztatmintái absztrakta” – véli Márkus. Vidéken – szerinte – nem igazán fogadják el azt a nézetet, hogy a mindennapi problémák a globalizációval, és így a zsidó világalommal függnének össze. Ezenkívül Budapesten élhet messze a legtöbb zsidó, és ez a gyűlölet számára kedvező projekciós felületet biztosíthat.

Ezt Berger Ágnes, a szervező is megérezhette. A budapesti botlókövek elhelyezésekor szerezte egyetlen negatív tapasztalatát. A kerületi polgármester hirtelen lemondta a megjelenését, egy nő rákiabált, más járókelők azt kritizálták, hogy miért kell a zsidókra emlékezni, hisz azok is kommunisták voltak.

Márkus György továbbra is szkeptikus marad. A botlókövek növekvő számával kődobálók egyre hangosabb csoportja áll szemben, bár sokan egyelőre megmaradnak a verbális támadásnál. Jelenleg a kövek Makón, Kiskunhalason és Budapesten is az emlékezést jelentik. De ez igen gyorsan megváltozhat.

[www.welt.de](http://www.welt.de)

---

## PROFIL

---

### Rossz szomszédok vagyunk

*Miért vádolja Gyurcsány Ferenc magyar miniszterelnök Ausztriát „túlzott magabiztossággal” – teszi fel a kérdést Georg Hoffmann-Ostenhof a harmadik legna-*

*gyobb bécsi hetilapban (a magazin piaci részaránya 6,5 százalékos, 445 ezren olvassák), és igyekeznek a választ is megadni.*

A magyarokkal nekünk tényleg semmi bajunk sincs. Így volt ez eddig. Azt ugyan régóta tudtuk, hogy a stájerországi bőrgyárak szennyezik a Rábát. A folyón – mire az Magyarországra ér – olyan fehér hab úszik, mintha mosóport szórtak volna bele. Arról a tényről, hogy mi – akik olyan környezettudatosnak tartjuk magunkat – a koszt a szomszédba küldjük át, az itteni médiumok nem nagyon számoltak be. Az sem ismeretes, hogy az osztrák politika ezen botrány ellen komolyan fellépett volna. Mindig azt hangsúlyozták, hogy a Magyarországhoz való viszonyunk ragyogó.

A szövetségi hadsereg határ menti hatékonysága is igazi büszkeséggel tölt el minket. Az elmúlt 17 évben 330 ezer katonára teljesített ott szolgálatot, és 90 ezer illegális határsértőt ért tetten. Igazi „success story”, aminek Norbert Darabos védelmi miniszter is örül. A sikerre való tekintettel – habár Magyarország is schengeni ország lesz – hadseregünk bevetését keleti határunknál most prolongálják.

Ezt a „success story”-t már a kezdetektől fogva féreg rágta. Határvédelemre szükség van. Bizonnyal. Ám mit szimbolizál az, ha külföldiek ellen, akik nálunk egy jobb életet keresnek, nem rendőröket vagy határvédelmi csapatokat, hanem hivatásos katonákat küldenek ki? Nem azt jelzi-e ez a népek: harcolunk az ellenséggel, azzal az ellenséggel, amely Keletről jön? A szövetségi hadsereg a külföldiek ellen: ez felkavaróan hangzik – és népszerű. A magyaroknál már nem annyira. Hát nem problémamentes a magyarokhoz fűződő viszonyunk?

Az, hogy ezt csak úgy képzeljük, az elmúlt héten lett világos. A Standardnak adott interjújában Gyurcsány Ferenc magyar miniszterelnök az osztrákok „túlzott magabiztossága” miatt panaszkodott. Olyan ügyek mellett, mint a habzó Rába vagy az osztrák katonák a magyar határnál, Gyurcsány felhozta a – részben (osztrák) állami tulajdonú – OMV azon, változatlan makacssággal hangoztatott szándékát, hogy át akarja venni a MOL-t, ezt a nagy magyar olajipari céget. Holott Budapest egyértelműen kinyilvánította, hogy nem akarja ezt.

Ha eltekintünk a diplomáciában szükséges udvariasságtól, akkor a „túlzott magabiztosság” annyit tesz, hogy „elviselhetetlen arrogancia” és „sértő viselkedés”. Ugyanakkor az EU-ba újonnan belépett országok közül még a magyarok azok, akiket az osztrákok a leginkább elfogadnak. Ezt mutatják a közvéleménykutatások is: nálunk a cseheket és a szlovákokat egyáltalán nem szeretik. Karintiaiban – a Szlovéniával határos osztrák tartományban – a szlovéneket egyenesen gyűlölik.

Hogy lelkesedtünk még a 80-as években – a vasfüggöny felemelkedése előtt – Kelet-Európáért! A 90-es években pedig ünnepi szónoklatokat tartottunk „Ausztria hídszerepéről”. Amikor a nyugati EU-országok a fekete-kék koalíció miatt megharagudtak Bécsre, Wolfgang Schüssel meghirdette a „stratégiai szomszédság politikáját” a keleti EU-országokkal.

Ami viszont faktum: az Ausztriával határos összes új tagországgal egyértelműen rossz a viszonyunk. A cseheket tartósan felbosszantottuk azzal a fenyegetésünkkel, hogy a Benes-dekrétumok miatt az EU-ba való felvételük ellen vétőt fogunk emelni. Abszurd Temelín-bolon-

dériánk permanens és teljesen szükség-telen front marad a csehekkel és a morvákkal szemben.

Azt a körülményt, hogy Ausztria – 18 évvel a kommunizmus bukása után – arra sem vette a fáradságot, hogy a szlovák fővárosához, Pozsonyhoz normális közlekedési összeköttetést építsen ki, ott mélyen sértőnek találják. És mit gondoljanak a szlovénok akkor, amikor Karintiában még mindig vonakodnak a vegyes településeken a kétnyelvű helységnevtáblák felállításától, az útjelző táblákon pedig – amelyek a szlovén fővárosba vezető utat mutatják – dacosan még mindig Laibach szerepel, sosem Ljubljana.

Az osztrákok (azon ország lakói, amely a keleti bővítésből gazdaságilag a legtöbbet profitálta) még mindig az élen járnak az új EU-tagországok elutasításában. Ha ez lehetséges lenne, akkor – minden józan ész ellenére – örökre elzárkóznánk az onnan származó munkaerő elől is.

Ki kell mondanunk: mi vagyunk a legrosszabb szomszédok, akiket csak elképzelni lehet. Ellenségesek, beképzelték és undokok.

Az egyetlen biztató elem az osztrák gazdaság viselkedése. A 80-as évek végéig ez messzemenően provinciális volt. Ez volt az a nyugati gazdaság, amely a világhoz a legkevesebb külföldi befektetéssel kapcsolódott. Miután azonban az ország határáról eltűnt a szögesdrót, az osztrák vállalkozók rohamtempóban fedték fel a történelmi „természetes gazdasági területet”, és vadak módjára megindultak a befektetések. Szentimentalizmus nélkül kezdték a keleti nyitást, a keleti bővítés lehetőségeit kihasználni. Teték ezt az ismerten átütő sikerrel.

Ami Ausztria és a szomszédok kapcsolatát illeti: a leghaladóbb öntudat a tőke logikájában gyökerezik. A burzsoázia az élcsapat, a politika meg a nép pedig legfeljebb követheti őket.

## CONTENTS

IMRE FORGÁCS: Harmonization of procedures and/or global public administration? Reflections on the public administrative recommendations of Council of Europe . . . . .	3
BEÁTA MARGITAY-BECHT: Flexible integration, the Prüm Co-operation, future of the EU. . . . .	15
LÁSZLÓ VIGH: Transformation of the European Central Bank organizational system's and its independence . . . . .	35
ZSUZSANNA CSAPÓ: European network for the protection of refugee children. . . . .	46
LÁSZLÓ KEMÉNY: Russia and the European Union: with or without each other? . . . . .	66
<b>Hungarian EU Presidency, 2011</b>	
PÉTER SZÓKE: Member State's Experience I.: Framework for EU Presidency Coordination . . . . .	74
<b>European Security and Defence Policy</b>	
GYÖRGY NÓGRÁDI-TIBOR VÖRÖS: Europe's safety from Turkey's viewpoint. . . . .	85
<b>Review</b>	
GYÖRGY SEFCSICH: The Economy of Northern Vojvodina Region . . . . .	94
<b>Current affairs in the EU</b>	
<i>Office for Foreign Relations of the Hungarian National Assembly</i>	
KRISZTIÁN KOVÁCS: More stringent control in the fight against money laundering and financing of terrorism . . . . .	114
<i>Hungarian Central Statistical Office</i>	
NORBERT BAKOS: Statistical portrait of the European Union II.. . . .	119
ThesEUs 2011 – Thesis on EU Strategy 2011 . . . . .	129
<b>Book review</b>	
Reiner Schulze–Manfred Zuleeg (ed.): European Law. Handbook for German Legal Practice. . . . .	131
<b>Monitor</b> . . . . .	133
<b>English summaries</b> . . . . .	140

## SUMMARIES

**IMRE FORGÁCS**

**HARMONIZATION OF PROCEDURES AND/OR GLOBAL PUBLIC ADMINISTRATION? REFLECTIONS ON THE PUBLIC ADMINISTRATIVE RECOMMENDATIONS OF COUNCIL OF EUROPE**

Although the constituent procedure in EU has stopped short, in long term the economic processes seem possibly reinforce the harmonization of public administrative procedures – getting independent the public law debates. To support his thoughts the author shortly presents his recent recommendations about 'good public administration' for the member states of Council of Europe Committee of Ministers Prior to his concept he illustrates through several examples what he means harmonization of procedures. He also demonstrates why the process cannot or hardly be influenced by available legislation, administrative measures of nation-states.

**BEÁTA MARGITAY-BECHT**

**FLEXIBLE INTEGRATION, THE PRÜM CO-OPERATION, FUTURE OF THE EU**

Since the beginning of the 90s, creating and enhancing the different forms of flexible integration plays more and more important role in the functioning of the Union. Already at the time of the establishment of the single market and the assignment of the Treaty of Maastricht it was evident that the Union in unable to move on towards the creation of a political union without using some forms of flexible integration. The article on the one hand observes the different theoretical and practical forms of flexibility. On the other hand it analyses the most important form of all these, the institution of enhanced cooperation: how it appears in the founding treaties and how it appears in a practical form. The essays points out that though during the years the conditions for the initiation of enhanced co-operation have become less and less rigid, the Prüm Co-operation started by 7 Member States in 2005 was not realized through this institution. By the analyses of the reasons, the article draws conclusions concerning the future of flexible integration.

**LÁSZLÓ VIGH**

**TRANSFORMATION OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK ORGANIZATIONAL SYSTEM'S AND ITS INDEPENDENCE**

The European Central Bank acts since nine years. The Bank provides its challenges in wide independence. The theory of independence starts to change in practice in the past years. In the governance of the ECB appear confessedly those stresses that would the member states interests in view instead of equality. To keep the independence for the ECB will be difficult, because the cohesion of the member states economy will peter out and the formerly developed independence will be query from the side of the national interests. Because of all these imaginable tendencies the

European Central Bank has to prepare for the attack of its independence. Hence it has to make clear in the future EMU-members the benefits of the existing independence.

### **ZSUZSANNA CSAPÓ** **EUROPEAN NETWORK FOR THE PROTECTION OF REFUGEE CHILDREN**

Both in global and in European context, handling the mass of refugees is considered to be a serious challenge. Among them different, distinct, special attention should be devoted to the minors, to the refugee children. This study aims to present a picture of the steps taken by the European Union to answer this complex of problems, in other words to expound the 'European network', and the elements of this network, developed for the sake of the refugees under 18 years. The study, working up a special segment of the general theme of children affected by armed conflicts, concentrates on the question of refugees, and focuses expressly on the legal measures adopted by the EU, so the Dublin I and II Convention, the Commission's Regulation 1560/2003/EC on the implementation of Dublin II Convention, Directive 2001/55/EC on temporary protection, Directive 2003/9/EC on reception conditions, Directive 2004/83/EC so called 'Qualification Directive' and Directive 2005/85/EC on asylum procedure. Two resolutions of the Council from 1995 and 1997 also part of the protection system of the Union although they do not bound the Member States.

### **LÁSZLÓ KEMÉNY** **RUSSIA AND THE EUROPEAN UNION: WITH OR WITHOUT EACH OTHER?**

Russia is an integral part of Europa although it is not part of the EU. The EU is significantly and substantially different from Russia, but it cannot survive without it. This is a typically "not with her, nor without her" situation. They negotiate constantly, even sign agreements, but there is still a certain awkwardness in the relationship, especially on the dawn on the signing of a new agreement. Maybe after all the question is valid: with or without each other? But most certainly not against each other. Nevertheless what causes the incertanty when the interdependence is so obvious? It would be necessary to research a number of issues to discover the reason of it, but we know even without this background, that the only solution is mutually beneficial cooperation. But the situation is very complicated. Goodwill from both sides is needed to realize the benefits of the agreement.

### **PÉTER SZŐKE** **MEMBER STATE'S EXPERIENCE I.: FRAMEWORK FOR EU PRESIDENCY COORDINATION**

In preparing the Hungarian EU Presidency for the first half of 2011, it is important to get familiar with the relevant experience and best practices of other member states. The Hungarian diplomatic missions in member state's capitals have sought valuable information in this regard. With the present article, our EU Presidency

column sets out to compile and present the information received for which the members of those missions deserve credit. Rather than treating member states each by each, the author has chosen to apply a thematic approach. He attempts at highlighting and synthesising certain solutions member states have found and some best practices they have established in setting up their institutional and organizational framework for their presidency. The common features seem to be that they tend to build on existing capacities they had developed in ordinary times, and a lesser or greater degree of centralization. Other aspects of the Presidency experience such as human resources and the process of drawing up and adopting the Presidency program will follow.

### **GYÖRGY NÓGRÁDI-TIBOR VÖRÖS EUROPE'S SAFETY FROM TURKEY'S VIEWPOINT**

Turkey is situated in the focus of three storm-zones of the world where three – seemingly unsolvable – conflicts meet: conflicts of Balkan, the Middle-East and Caucasus. Consequently Turkey's safety is burdened not only with the current conflicts with its close neighbours but Turkey also needs to have an eye at the connections and quarrels of his neighbours with third countries. In this area a jumble of difficult and sometimes quickly changing interests and counter-interests is working, not always comprehended for outsiders.

### **GYÖRGY SEFCSICH THE ECONOMY OF NORTHERN VOJVODINA REGION**

The study was commissioned by the Regional Scientific Association (Subotica, Serbia), and prepared as a chapter of the comprehensive Regional Development Plan of the Hungarian minority inhabited Northern Vojvodina region, consisted of 8 micro regions/municipalities. The study supports the local policy makers to develop a solid economical program for the region. The study concludes – based on conclusive data – that the Northern Vojvodina region and primarily the Hungarian minority suffered (and still suffers) the most serious economical and cultural loss and shock as well as marginalization in the broader region in the past 9 decades. The author formulates and defines the framework of a survival, moreover development and code of conduct strategy for the Hungarian minority in Vojvodina region. However underlines that the decreasing Hungarian population on the one hand lacks the necessary political influence and economical means, on the other hand can not rely on significant support from the majority or mother country or world politics and/or positive discrimination and needs to build on their own fundamental values, potential and last reserves.

**CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME**

IMRE FORGÁCS	head of Central-Hungarian Regional Public Administration Authority
BEÁTA MARGITAY-BECHT	PhD student, Péter Pázmány University
LÁSZLÓ VIGH	associate professor, Budapest College of Management, Department of International Relation
ZSUZSANNA CSAPO	assistant professor, University of Pécs, Faculty of Law, Department of International and European Law
LÁSZLÓ KEMÉNY	politologist
PÉTER SZŐKE	works at the Department for EU Coordination and Legal Affairs of the Ministry of Foreign Affairs and is currently involved in the preparation of the Hungarian EU Presidency
TIBOR VÖRÖS	university lecturer
GYÖRGY NÓGRÁDI	university professor
GYÖRGY SEFCSICH	mechanical engineer from Subotica (Serbia), holds PhD in technical sciences, lately worked as a university professor (retired since 2004); known as independent intellectual, public figure and writer
KRISZTIÁN KOVÁCS	staff member of the Office for Foreign Relations, Hungarian National Assembly
NORBERT BAKOS	counsellor, Hungarian Central Statistical Office, Regional Dissemination Section
KATALIN ZÁMBÓ	PhD student at the University of Miskolc, Deák Ferenc Doctor School of Law Sciences, and student of Comparative European and International Law LLM Course of Andrásy Gyula Germanspeaking University, Budapest

## E SZÁMUNK SZERZŐI

FORGÁCS IMRE	hivatalvezető, Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hivatal
MARGITAY-BECHT BEÁTA	az Országgyűlés Külügyi Hivatalának munkatársa, PhD-hallgató a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán
VIGH LÁSZLÓ	docens, Általános Vállalkozási Főiskola, Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék
CSAPÓ ZSUZSANNA	egyetemi tanársegéd a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Nemzetközi- és Európaijogi Tanszékén
KEMÉNY LÁSZLÓ	politológus
SZÓKE PÉTER	osztályvezető, Külügyminisztérium EU Koordinációs és Jogi Főosztály, Koordinációs Osztály
VÖRÖS TIBOR	egyetemi docens
NÓGRÁDI GYÖRGY	egyetemi tanár
SEFCSICH GYÖRGY	szabadkai gépészmérnök, a műszaki tudományok doktora, tervező- és fejlesztőmérnök, tudományos kutató és (2004 óta nyugállományú) egyetemi tanár
KOVÁCS KRISZTIÁN	az Országgyűlés Külügyi Hivatala EU Főosztályának munkatársa
BAKOS NORBERT	a Központi Statisztikai Hivatal Területi Tájékoztatási Osztályának tanácsosa
ZÁMBÓ KATALIN	a Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola hallgatója, valamint az Andrásy Gyula Budapesti Német Nyelvű Egyetemen összehasonlító európai és nemzetközi jogi LLM képzésének hallgatója