

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Forgács Imre: Az európai gazdasági kormányzás a jövő? ■ Marján Attila: Az amerikai politikai elit nézetei Európa geopolitikai szerepéről ■ Kelemen Csaba: Az Európai Unió energiapolitikájának változásai a harmadik energiacsomag tükrében ■ Mohácsi Barbara: Formálódó európai büntetőjog ■ Benczes István–Kutasi Gábor: A Gazdasági és Monetáris Unió fiskális szabályrendszere – válság előtt és után

XV. ÉVFOLYAM 7-8. SZÁM | 2010. JÚLIUS–AUGUSZTUS



EURÓPAI TÜKÖR

2010/7-8.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

Tartalom

FORGÁCS IMRE: Az európai gazdasági kormányzásé a jövő?	3
TAMÁS CSABA GERGELY: Új lehetőségek a nemzeti parlamentek előtt? A szubszidiaritás elvének uniós és hazai szabályozásáról.	7
MARJÁN ATTILA: Az amerikai politikai elit nézetei Európa geopolitikai szerepéről	23
KELEMEN CSABA: Az Európai Unió energiapolitikájának változásai a harmadik energiacsomag tükrében.	28
MÉSZÁROS GYÖRGY: Ludwig Erhard kései igazsága. A Wirtschaftswunder atyjának érvei az euróövezetben is elkelnének	44
MOHÁCSI BARBARA: Formálódó európai büntetőjog	48
DÖMÖK CSILLA: Demokrácia és egyenlőségi elv a népcsoportvédelem vonatkozásában	59
HEGEDŰS DÁNIEL: Az egységesség útvesztője. EGTC nemzeti végrehajtási normák komparatív elemzése és a kárpát-medencei jogszabályok kompatibilitásának kérdése II.	71
Magyar EU-elnökség, 2011	
PETER LESCOUHIER: A belga EU-elnökség nemzeti programjának előkészítése (2010. július–december)	94
Közös biztonság- és védelmi politika	
SZABÓ ERIKA: A válságkezelés története az EU szemszögéből.	101
Szemle	
BENCZES ISTVÁN–KUTASI GÁBOR: A Gazdasági és Monetáris Unió fiskális szabályrendszere – válság előtt és után	107
English summaries.	128

Az európai gazdasági kormányzása a jövő?

„Az egységes piac ma népszerűlenebb, mint valaha, miközben Európának nagyobb szüksége lenne erre a piacra, mint bármikor korábban.”

J. M. Barroso

Az amerikai jelzáloghitel-piacról kiinduló pénzügyi világválság az elmúlt két évben Európát sem kímélte. Ez már csak azért sem meglepő, mert az európai bankok eszközállományának mintegy 70 százalékát mindössze 40–50 – a határokon átnyúló tevékenységet folytató – nemzetközi pénzügyi intézet tartja a kezében. Így a „toxikus” értékpapírok miatt szükségessé vált európai bankmentő akciók, a likviditásbővítő állami, jegybanki hitelek, vagy a gazdaságélénkítő programok példátlan mértékű állami beavatkozáshoz vezettek Európában is. Az Európai Bizottság becslése szerint a tagállami költségvetéseket a válság miatt közvetlenül terhelő közkiadások akár az összesített GDP 13 százalékát is elérhetik. Emellett a GDP-arányos államadósság – a maastrichti 60 százalék helyett – a tagállamok átlagában a 80 százalékot is meghaladhatja. Jóllehet igen nagyok a különbségek a tagállamok között akár az államháztartási hiány, akár az eladósodottság tekintetében, az azonban sokat elárul a válság dimenzióiról, hogy jelenleg már csak három tag ellen (Luxemburg, Svédország és Észtország) nem folyik bizottsági eljárás a túlzott mértékű költségvetési hiány miatt. Mindebből az is látható, hogy az Európai Tanács 2010. június 17-ei ülésén részt vevőknek messze nem csak a görög, netán a spanyol vagy a portugál válságkezelés aktuális kérdéseivel kellett foglalkozniuk. A tét ennél jóval nagyobb volt: tulajdonképpen arról kellett állást foglalniuk, hogy az EU vajon „közösségi kiutat” keres a pénzügyi válságból, vagy – engedve a csaknem minden tagállamban erősödő gazdasági nacionalizmus erőinek – kockára teszi eddigi legnagyobb vívmánya, a gazdasági és monetáris unió létét is.

A csúcstalálkozó tétje már az előkészületek számos megnyilatkozásából is látható volt. Az Európai Bizottság idén újjá választott elnöke, Jose Manuel Barroso például Görögország és más tagállamok pénzügyi nehézségei kapcsán többször is utalt arra, hogy a hatékony válságkezelés érdekében az eddigieknél szorosabb gazdaságpolitikai koordinációra lesz szükség. Van Rompuy, az Európai Tanács elnöke a liszaboni programot felváltó, új tízéves gazdasági stratégia, az EU 2020 első bemutatásakor arról beszélt, hogy az állam- és kormányfőknek nemcsak saját kormányaik, hanem – az uniós gazdaságok kölcsönös függése miatt – az EU gazdasági stratégiájáért is felelősséget kell vállalniuk, „függetlenül attól, hogy ezt a politikák összehangolásának, vagy gazdasági kormányzásnak nevezzük”. Emellett például a francia államfő és a német kancellár – félretéve a gazdaságpolitikai teendőkről vallott markánsan eltérő nézeteiket – közös levélben kérték a Bizottságtól a pénzügyi szabályozási reform felgyorsítását.

Az Európai Tanács ülésének végső kimenetelét vélhetően befolyásolták azok a fontos uniós dokumentumok is, amelyeket az ülés előtti hetekben tettek közzé, nem

titkoltan azzal a szándékkal, hogy a válság okainak mélyebb elemzése mellett a megoldási módokra is javaslatokat tegyenek. Ezek sorából mindenképpen kiemelkedik az Európai Parlament pénzügyi, gazdasági és szociális válsággal foglalkozó különbizottságának féldős jelentése. A különbizottság is határozottan kiállt a pénzügyi piacok átfogó és globális léptékű szabályozása mellett, többek között azzal érvelve, hogy „a nagy összeomlás a pénzügyi piacok szélsőséges magatartására, nem pedig a túlzott mértékű közkiadásokra vezethető vissza”. Stratégiai programnak tekinthető a csak Monti-jelentésként emlegetett dokumentum is (A New Strategy for the Single Market), amelyet a Bizottság korábbi versenyügyi biztosa, Mario Monti közgazdászprofesszor Barroso bizottsági elnök kifejezett felkérésére készített. Barroso felkérő levelében többek között azért tartotta szükségesnek az „egységes piac” újragondolását, mert úgy tűnik, hogy a még 1986-ban elindított nagy ívű program mára kritikus útelágazáshoz érkezett. A bizottsági elnök szerint éppen a jelenlegi válság tette nyilvánvalóvá: nehéz időkben sokan érznek kétségbeesést, hogy az egységes piac továbbépítése helyett a gazdasági nacionalizmusban keressenek menedéket. Ezért a közvéleményt és a politikai köröket is rá kellene ébreszteni ennek drámai veszélyeire. A visszalépés ugyanis a gazdasági integráció, a növekedés és a foglalkoztatás alapjait veszélyeztetné Európa-szerte, ráadásul egy olyan időszakban, amikor az új globális szereplők fellépése és a súlyos környezeti kihívások miatt Európa egységére nagyobb szükség lenne, mint eddig bármikor.

A Monti-jelentés átveszi e drámai helyzetértékelést, amikor úgy fogalmaz, hogy az egyik legnagyobb kihívás a piaci integráció politikai és társadalmi támogatottságának erodálásából fakad. Az egységes piacra ugyanis az európaiak – az állampolgárok mellett a politikai vezetők is – gyanakvással, félelemmel, sőt gyakran nyíltan ellenségesen tekintenek. Két, egymást is erősítő tendencia hat ugyanis: egyik az „integrációs fáradtság”, amely miatt nem tűnik vonzóknak a „még több Európa” jelszava. A másik az újabban jelentkező „piaci fáradtság”, amely a piac szerepével kapcsolatos bizalom csökkenésében fejeződik ki. S az ebből levonható – Barroso véleményével egybecsengő – következtetés: „Az egységes piac ma népszerűtlenebb, mint valaha, miközben Európának nagyobb szüksége lenne erre a piacra, mint bármikor korábban”.

A dokumentum nyilván számos szakmai és politikai vita alapját is megteremti azzal, hogy a belső piachoz való viszonyuk alapján kategorizálja is a tagállamokat. Az egyik csoportba az „angolszász modellt” követőket sorolja, akik nehezményezik, hogy többen (pl. Franciaország) rendszeresen nem hajtják végre a belső piaci jogszabályokat, különösen azokat nem, amelyek a versenyre, vagy az állami támogatások tilalmára vonatkoznak. Bírálatak tárgya az is, hogy a „kontinentális szociális piacgazdaságok” egyrészt túlságosan bőkezű szociális juttatásokkal támogatják polgárait, másrészt ez utóbbiak adóharmonizációval próbálnák meg mérsékelni a tagállamok között megmutatkozó jelentős versenyképességi különbségeket.

A jelentés – többek között – azzal próbál kompromisszumot ajánlani a két tábor híveinek, hogy az egyes szakpolitikai területeken javasol konstruktív, proaktív megközelítést. Ne legyen például általános adójog-harmonizáció, de legalább az áfa és a társasági adó jelenleginél nagyobb összehangolására kerüljön sor. Legyen határozot-



tabb és egységesebb az EU a szellemi tulajdonjogok és a szerzői jogok védelmében, s az egységes európai szabadalmi rendszer sem nélkülözhető sokáig. Erősebb szabályozásra lenne szükség például a távközlésben vagy az elektronikus kereskedelem területén is, és valószínű, hogy a frekvenciagazdálkodást is hatékonyabban lehetne uniós szinten megoldani.

Várható, hogy e felvetéseket a jövőben pró és kontra érvek sokaságával fogadják majd az érintettek, de – úgy tűnik – az Európai Tanács június 17-ei ülésén számos nagyszúlyú kérdésben mégiscsak sikerült kompromisszumos megoldást találni. Az állam- és kormányfők mindenekelött elfogadták a foglalkoztatást és növekedést célzó új EU 2020 stratégiát, amely – a várakozások szerint – segítséget nyújt Európa számára ahhoz, hogy uniós és nemzetközi szinten is megerősödve lábajjon ki a válságból. A stratégia első helyen említett eleme a „kötségvetési fenntarthatóság”, ami – az idézett fiskális adatok tükrében – nem igényel hosszas magyarázatot. Bár érdemes megemlíteni, hogy a záródokumentum annyiban „megengedő” a különböző helyzetű és eltérő rendszerkockázatot jelentő tagállamokkal szemben, hogy a költségvetési konszolidációt továbbra is más és más ütemben valósíthatják meg.

Az új stratégia már a meghirdetésekor elkerülni törekszik a lisszaboni stratégia „prioritásdömpingjét”. A korábbi program mintegy kéttucat fő iránya és számszerűsített céljai végül is átláthatatlanná tették a fő törekvéseket. Az EU 2020 ehelyett csak öt kiemelt uniós célt nevesít (foglalkoztatás; K+F; energiahatékonyság; képzettségi szint javítása; társadalmi befogadottság erősítése), amelyeket az egyes szakpolitikák szintjén a tagállamoknak kell véglegesíteniük és végrehajtaniuk. A Bizottság továbbá konkrét javaslatokat kíván előterjeszteni a Monti-jelentés alapján, s az év végéig kereskedelmi stratégia benyújtását is tervezi. Az új stratégia emellett a közös energiapolitika és egy új ambiciózus iparpolitika szükségességét is hangsúlyozza.

Az előzetes várakozásokat visszaigazolva, az Európai Tanács jelentős lépéseket tett az európai gazdasági koordináció, ha úgy tetszik, gazdasági kormányzás érdekében. Ezt a csúcstalálkozó zárónyilatkozata mindenekelött azzal indokolja, hogy a válság világított rá a gazdaságirányítás gyengeségeire, mindenekelött a költségvetési és a kiterjedtebb makrogazdasági felügyelet területén. Ezért az EiT tételesen is meghatározta azokat a területeket, ahol – főként a Stabilitási és Növekedési Egyezmény végrehajthatósága érdekében – szigorítani kell. A költségvetések előzetes bemutatását elutasító angolszász álláspont hatására az ex ante kontroll úgy finomodott, hogy a 2011-től benyújtandó stabilitási és konvergenciaprogramokat a „tagállami költségvetéseket figyelembe véve” kell a Bizottsághoz benyújtani.

Komoly áttörésként értékelhető a pénzügyi szolgáltatások szabályozására irányuló egyértelmű politikai szándék. A nevesített célok között szerepel a bankfelügyelők által eddig végzett kockázatelemzések (stressztesztek) közzététele, az európai pénzügyi felügyelettel, a hitelminősítő intézetekkel, vagy a származékos pénzügyi eszközökkel kapcsolatos szabályozási munka felgyorsítása. A Cseh Köztársaság kivételével minden tagállam egyetértett a pénzügyi intézmények által fizetendő adók (bankadó) bevezetésével a válság terheinek méltányos megosztása érdekében, valamint azért, hogy a rendszerszintű kockázatok is korlátozhatóvá váljanak.

Ma még talán utópiának tűnhet, de az EU a válság szorításában eljutott a globális kormányzás gondolatáig is, amikor a záródokumentum úgy fogalmaz, hogy az uniónak azon erőfeszítések élén kell állnia, amelyek a pénzügyi intézmények által fizetendő adók bevezetését célzó globális megközelítés kialakítására irányulnak. Minderre az Európai Tanács szerint azért van szükség, hogy az egyenlő versenyfeltételek az egész világon fennmaradjanak. Ezt az álláspontját az EU határozottan védeni kívánja a G20-partnerek körében is. A nagy viták ellenére – úgy tűnik – fokozatosan teret nyerhet Európában az ún. Tobin-adó gondolata is. A G20-ak csúcstalálkozójára készülve ugyanis alaposan meg kell vizsgálni és tovább kell fejleszteni a pénzügyi tranzakciókra kivetendő globális adó bevezetésére vonatkozó elképzelést is.

Mindezek természetesen további szakmai és politikai kérdések sokaságát vetik fel, s a vita az uniós stratégiáról várhatóan csak most kezdődik igazán. Mégis, talán van okunk némi reményre is. Ha másként nem, Jean Monnet kissé rezignált, de mégiscsak optimista megjegyzését idézve: „Haladjunk, haladjunk. Európa népeinek nincs jövője az unión kívül.”

TAMÁS CSABA GERGELY

Új lehetőségek a nemzeti parlamentek előtt?

A szubszidiaritás elvének uniós és hazai szabályozásáról

A szubszidiaritás elvéről, a tagállami nemzeti parlamentekben lefolytatott szubszidiaritásvizsgálatok jelentőségéről, lehetséges következményeiről az utóbbi időben különösen sok szó esik. Ehelyütt is le kell szögezni, hogy a szubszidiaritás elvéhez kapcsolódó elsődleges jogi rendelkezések önmagukban nem jelentenek csodaszert, létük nagy eredménye a nemzeti parlamenteknek az európai jogalkotás korai szakaszába való fokozottabb bevonását sürgető és az Európai Unió demokratikusabb működéséért síkra szálló álláspontoknak, ugyanakkor a megfelelő tagállami végrehajtás az alkotmányos berendezkedéseken túl a politikai érdekszempontok függvénye is. A tanulmány első részében azt az ívet igyekszik felvázolni, amely a szubszidiaritás elvéhez kapcsolódó uniós szabályozást jellemezte Maastricht óta, amely révén a nemzeti parlamentek Alapszerződésben nevesített jogosultságokkal rendelkeznek 2009. december 1-je óta. A második részben pedig arra vállalkozik, hogy bemutassa, miként jelent meg a szubszidiaritás elve az Országgyűlés napirendjén, az Európai ügyek bizottsága milyen formában vizsgálta eddig a kérdéskört.

1. Bevezetés

A tagállami és uniós hatáskörök megosztásáról, az Európai Unió demokratikus működéséről régóta folyó viták egyik eredményeként született meg 1992-ben, Maastrichtban az EK-Szerződésnek a szubszidiaritás és arányosság elvéről szóló 5. cikke és a nemzeti parlamentek szerepéről szóló nyilatkozat.

Előjáróban annyit, hogy a szubszidiaritás a tagállami és az uniós hatáskörök elhatárolása során irányadó elv annak meghatározásakor, hogy egy adott ügyben kinek – „Brüsszelnek” vagy a tagállamnak – kell-e eljárnia. A kérdés semmi esetre sem tekinthető lezártnak, hiszen maga a fogalom értelmezése és alkalmazása, és vele együtt az unió is folyamatosan változik.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az Országgyűlés előtt is megnyílt annak lehetősége, hogy az Európai Bizottság számára megfogalmazhassa a szubszidiaritás elvére alapozott kifogásait egy-egy európai uniós jogszabálytervezettel kapcsolatban. Az eljárás menetét az Országgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény és a Magyar Köztársaság Országgyűlésének Házzsabályáról szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY-határozat szabályozza.

A Lisszaboni Szerződés rendelkezései és a szubszidiaritásvizsgálatok eddigi tapasztalatai adnak okot és alkalmat jelen tanulmány megírására, amelynek célja, hogy

felvázolja a közösségi és a magyar szabályozást, valamint bemutassa a szubszidiaritásvizsgálatok hazai gyakorlatát.

2009. december 1-jével lezárult egy korszak, immár nemcsak tesztjellegű szubszidiaritásvizsgálatokra kerülhet sor a nemzeti parlamentekben, hanem valódi alkotói, végső esetben blokkolói lehetnek egy-egy uniós jogszabálytervezet tárgyalásának. A tanulmány csak a szubszidiaritásvizsgálatokkal foglalkozik, és nem tér ki a nemzeti parlamentek előtt a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével megnyílt más eszközökre.

2. A szubszidiaritás első megjelenése az Alapszerződésekben: Maastricht, Amsterdam

2.1. A szubszidiaritás háttéréről, kialakulásáról

A szubszidiaritás elvének egyik első meghatározását XI. Pius pápa által 1931-ben kibocsátott *Quadragesimo anno* kezdetű enciklikában találjuk, amely kézenfekvő megoldásnak azt találja, ha az állami vezetés a kisebb jelentőségű teendők és problémák megoldását átengedi az alacsonyabb szervezettségű csoportoknak.¹

Az EGK-Szerződés eredeti változata nem tartalmazott rendelkezéseket a szubszidiaritás elvéről. A szubszidiaritás elvének 1992-ben való megjelenése azonban nem volt előzmények nélküli. Az irodalomban „*communitarisation*”, azaz közösségiesítés fogalommal jelölni szokott folyamat arra utal, ahogy az Európai Bizottság az 1970-es évek végétől egyre több területet próbált közösségi szabályozás hatálya alá vonni. Ezt a folyamatot ellensúlyozandó, a hatáskörmegosztás szabályainak rendezése, illetve a kizárólagos közösségi és kizárólagos tagállami hatáskörök taxatív felsorolása különösen a szövetségi államok számára volt fontos, amennyiben régióik, megyéik számára bizonyos garanciákat vártak a Közösségtől.²

A Maastrichtban aláírt Európai Unióról szóló szerződés meghatározta a szubszidiaritás fogalmát: „Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók.”

A közösségek Európája a fenti elv szabályozásán túl létrehozta tanácsadói szerepkörben a Régiók Bizottságát, és a Maastrichti Szerződéshez fűzött egyik nyilatkozat a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szól. Ez

1 „A társadalomelmélet szilárd és örökérvényű elve (...) így szól: amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos:”. Az enciklika a későbbiekben szubszidiaritás elveként nevesíti ezt az „örökérvényű elvet”. http://ocipe.hu/_KatSzoc/qa1.htm

2 Kende Tamás–Szűcs Tamás: *Európai közjog és politika*, Osiris, Budapest, 2003., 510. o. A tagállami, illetve közösségi hatáskörbe tartozó politikákat átfogóan először azonban csak a Lisszaboni Szerződés sorolta fel.

utóbbi a nemzeti parlamenteknek az uniós ügyekben történő nagyobb aktivitását szorgalmazta, továbbá – igaz, még a tagállami kormányok közvetítése révén – előírta, hogy a nemzeti parlamentek az Európai Bizottság jogszabálytervezeteit megfelelő időben megkapják tájékoztatás vagy esetleges vizsgálat érdekében. A nyilatkozat fontosnak tartotta a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament közötti kapcsolatok rendszerességét, találkozók szervezését.

2.2. Az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv

A szubszidiaritás és arányosság elvének értelmezéséhez és alkalmazásához először az 1999. május 1-jén hatályba lépett Amszterdami Szerződéshez csatolt 30. jegyzőkönyv nyújtott segítséget. A közösségi és a tagállami cselekvés korlátait, illetve garanciáit a jegyzőkönyv³ alapján az EK-Szerződés 5. és 10. cikkei jelentették.

A jegyzőkönyv előírta, hogy az Európai Bizottságnak a jogszabálytervezetek elfogadása előtt társadalmi konzultációt kell folytatnia, igazolnia kell a szubszidiaritás elvének érvényesülését, valamint a lehető legkisebbre kell csökkentenie és az elérendő célkitűzésekkel arányba kell állítania a pénzügyi terheket.

A Bizottság számára a jegyzőkönyv az előbbi rendelkezés megengedő értelmezését segítette elő, amikor kimondta, hogy a „szubszidiaritás dinamikus fogalom”, és lehetővé tette, hogy a Közösség fellépését „hatásköreinek korlátain belül kiterjesszék”. A jegyzőkönyv 8. pontja tartalmazta a Közösség számára garanciális rendelkezést, amely szerint amennyiben „a szubszidiaritás elve alkalmazásának eredményeként közösségi fellépésre nem kerül sor, a tagállamoknak úgy kell eljárniuk, hogy fellépésük megfeleljen a Szerződés 10. cikkében megállapított általános szabályoknak azáltal, hogy a Szerződés szerinti kötelezettségeik teljesítésének biztosítása érdekében minden megfelelő intézkedést megtesznek, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti a Szerződés célkitűzéseinek megvalósítását.”

A jegyzőkönyv szerint a legfontosabb garanciális elem az uniós intézmények eljárása és egy-egy uniós jogszabálytervezet kapcsán a szükségesség és a hozzáadott érték igazolása. A szükségesség akkor igazolható, ha a vizsgált kérdésnek olyan több államot érintő vonatkozásai vannak, amelyeket tagállami intézkedéssel nem lehet kielégítően szabályozni. Hozzáadott értéket egy javaslat pedig akkor képvisel, ha a közösségi szintű intézkedés nagyságrendje vagy hatásai miatt a tagállamok szintjén végrehajtott intézkedéshez képest nyilvánvaló előnyöket jelentene.

A következőkben megláthatjuk, hogy a fenti alapelv eddig miként érvényesült a közösségi jogszabályalkotásban, és eddig miként viszonyult az Európai Közösségek Bírósága a szubszidiaritás sérelmére alapozott – nem nagyszámú – tagállami kérésekhez.

3 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:HU:pdf>

3. A szubszidiaritás értékelése és jelentősége Lisszabon előtt az uniós dokumentumokban és a Bíróság ítélkezési gyakorlatában

A Bizottság számára már az Amszterdami Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv is előírta, hogy évente jelentést nyújtson be a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a szubszidiaritás és arányosság elvének érvényesüléséről.⁴ A Bizottság fenti tárgykörben készült jelentései⁵ egyrészt áttekintést adnak a szubszidiaritás elvét szabályozó rendelkezésekről, másrészt röviden összefoglalják a szubszidiaritás elvének megsértésére alapított észrevételek következményeit.

A Bizottság 2008. évi jelentése kiemeli, hogy a Bizottság működését segítette a 2006 novemberében létrehozott hatásvizsgálati testületet, amelynek véleményei beépültek a Bizottság belső döntéshozatalába az egyes osztályok közötti konzultációtól a biztosi kollégium végleges elfogadásáig. A testület ügyel arra is, hogy a bizottsági javaslatokhoz fűzött hatásvizsgálatok kitérjenek a szubszidiaritás és az arányosság vizsgálatára. A testület munkájának eredményei között említi meg a jelentés a közúti közlekedésbiztonságra vonatkozó szabályok határokon átnyúló végrehajtásának elősegítéséről szóló irányelvtervezetet⁶, amely az eredeti bizottsági elképzelések szerint két külön részből állt volna, és a hatásvizsgálati testület munkájának eredménye, hogy a közúti közlekedésbiztonsági szabályok végrehajtására vonatkozó tagállami gyakorlatokkal kapcsolatos követelményeket szabályozó második részt végül nem nyújtották be. A jelentés elismerően állapítja meg a testület munkájáról, hogy fokozatosan nő ajánlásainak száma. A testület vizsgálatainak eredményei vezettek például oda, hogy a több tagállam számára aránytalan végrehajtási költségekkel járó, a segítő házastársakról és az önálló vállalkozó nőkről szóló irányelvtervezet⁷ alkalmazását a Bizottság önkéntessé javasolta tenni.

A Bizottság 2009. évi jelentése az uniós intézmények közül a Tanács és az Európai Parlament szubszidiaritást és arányosságot érintő gyakorlatából csak egy-egy példát ragad ki, annyit azonban meg lehet állapítani, hogy az európai parlamenti képviselők, de még a tagállami miniszterek is egyre gyakrabban hivatkoznak ezen elvekre a legkülönbözőbb tagállami érdekek védelme érdekében. Ez utóbbi kapcsán az Európai Unió Bírósága is megállapította egyik ítéletében, hogy a szubszidiaritás elvére való hivatkozással egyik tagállam sem mentesülhet a közösségi jogi kötelezettségek teljesítése alól.⁸ Ezen megállapítás azért is figyelmet érdemel, mert a tagállamok képviselői a közösségi hatáskör hiánya, a helytelen közösségi jogalapválasztás, a tagállami hatáskörök megsértése miatt is hivatkoztak a szubszidiaritás elvének megsértésére, a Bíróság ugyanakkor nagyon ritkán fűz ezen érvekhez magyarázatot. Egy korábbi ügyben kifejtette, hogy a szubszidiaritás elvének megsértésé-

4 A Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv 9. cikke alapján továbbra is fennáll a Bizottság éves jelentéstételi kötelezettsége

5 COM(2008) 586, COM(2009) 504, A Bizottság jelentései a szubszidiaritásról és az arányosságról.

6 COM(2008) 151

7 COM(2008) 637

8 C-11/95. sz. Európai Közösségek Bizottsága kontra Belga Királyság ügyben hozott ítélet 53. pontja. EBHT 1996 I-04115. o.

re a Bíróság előtt csak a Maastrichti Szerződés hatálybalépését követően lehet hivatkozni, ugyanis azt megelőzően nem jelentett olyan általános jogelvet, amelyre hivatkozással bármely közösségi intézkedés jogszerűségét vitatni lehetne.⁹ *Trstenjak* főtanácsnok egyik indítványában azonban a szubszidiaritás elve kapcsán hivatkozik a jogtudomány azon álláspontjára, amely szerint a szubszidiaritás „politikai alapelveként régebbi, mint az EK 5. cikk második bekezdése szerinti rendelkezés, és ezért már a Szerződésben történő rögzítése előtt is több közös politikai területet befolyásolt”.¹⁰

A Bíróság ítélezési gyakorlata alapján a szubszidiaritás elvének betartása a „közösségi intézményeket köti a szabályozási funkcióik gyakorlása során”. Az „olyan területen, amelyen a Közösség és a tagállamok hatásköre megosztott, a Közösségre – azaz jelen esetben a Bizottságra – hárul a bizonyítási teher annak vonatkozásában, hogy a tagállam hatásköre és ebből következően a mozgásteret mennyiben korlátozott”.¹¹

Azzal kapcsolatban, hogy a fenti garanciális elemek mennyiben teljesültek egy-egy jogszabálytervezet esetében, számos alkalommal született bírósági döntés. Például a Bizottság indokolási kötelezettsége kapcsán a Bíróság rámutatott: a Bizottság nem sértette meg a szubszidiaritás elvét azzal, hogy *expressis verbis* nem hivatkozott a szubszidiaritás elvére a vitatott jogszabály preambulumban, ugyanakkor a preambulumban kifejtette, hogy a belső piac hatékony működése szempontjából az eltérő tagállami gyakorlatok közelítése szükséges, ami csak közösségi szinten valósítható meg.¹² Ezen ügyre való hivatkozás azért is érdemel figyelmet, mert a Lisszaboni Szerződés aláírása előtt gyakran előfordult, hogy a Bizottság indokolási kötelezettségének implicit módon tett eleget, vagy nem a jogszabálytervezetben, hanem az ahhoz kapcsolódó hatástanulmányban vagy más előkészítő dokumentumokban.

A Bíróság legutóbb a C-58/08. sz. ügyben foglalkozott a szubszidiaritás elvével, mivel a High Court of Justice (Anglia és Wales) előzetes döntéshozatali kérdése többek között arra irányult, hogy érvénytelen-e a 717/2007/EK ún. barangolási rendelet „azon az alapon, hogy a felső határ alkalmazása a kiskereskedelmi barangolási díjakra sérti az arányosság és/vagy a szubszidiaritás elvét.” A Bíróság ítéletében rámutatott arra, hogy a feltett kérdések nem érintik a rendelet érvényességét, és a rendelet „olyan közös megközelítést hozott létre a belső piac zavartalan működésének elősegítése céljából”, amely egységes, koherens keretszabályok mentén működtethető, amit a közösségi szintű jogalkotás biztosíthat. A Bíróság, figyelemmel *Maduro* főtanácsnok indítványára is, érdemben vizsgálta meg a feltett kérdéseket,

9 T29/92 sz. Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de Bouwnijverheid és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet 12. pontja, EBHT 1995 II-00289. o.

10 *Trstenjak* főtanácsnok indítványa a C-428/07. sz. Mark Horvath Kontra Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs ügyben, 93. ponthoz fűzött lábjegyzet.

11 T-374/04 sz. Németországi Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet 79. pontja., EBHT 2007 II-04431. o.

12 C-377/98 sz. Hollandia kontra Európai Parlament és Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet 33. pontja, EBHT 2001 I-07079. o.

azonban az ítélet indokolásában sem tapasztalható elmozdulás a korábbi ez irányú ítélkezési gyakorlattól.

Az ítélkezési gyakorlatból ehelyütt csak egy-egy példát emeltünk ki, elsősorban annak bemutatására, hogy a belső piac hatékony működése, a négy uniós alapszabadság érvényesülése érdekében gyakorolt értelmező-jogfejlesztő tevékenység hatásánál messze elmarad a szubszidiaritás elvét érdemben is érintő közösségi esetjog. Eddig évről évre hasonló tartalmú ítéletek születtek.

4. A hatályos uniós keret: a Lisszaboni Szerződés és a szubszidiaritásvizsgálatok

A Lisszaboni Szerződés az uniós döntéshozatalban az Európai Parlamentnek számos területen biztosít társjogalkotói szerepet, bevezette a rendes jogalkotási eljárás¹³ fogalmát, és a nemzeti parlamentek is lehetőséget kaptak – az uniós intézmények mellett – a szubszidiaritás és arányosság intézményes vizsgálatára. A nemzeti parlamentek ezen jogköre azonban nem terjed ki a kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó politikákra.

Az unió és a tagállamok közötti hatáskörök elhatárolásának alapvető elve 2009. december 1-je óta a hatáskör-átruházás, felváltva a korlátozott felhatalmazás elvét. A Lisszaboni Szerződés – új elemként – felsorolja az egyes hatáskörcsoportokat. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) alapján a kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó területek száma pontosan meghatározottá vált (3. cikk). Ezeken a területeken a tagállamok csak uniós felhatalmazással, illetve uniós jogszabály végrehajtása érdekében járhatnak el. Itt nem érvényesül a szubszidiaritás elve sem. Az idetartozó politikák száma csökkent.¹⁴

Az Európai Unióról szóló szerződés 5. cikke több ponton kiegészítette a korábbi meghatározást:

„(3) A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az unió szintjén jobban megvalósíthatók.

Az unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról.

(4) Az arányosság elvének megfelelően az unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.”

13 A korábbi ún. együtdöntési eljárás új megnevezése.

14 Kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó területek: vámunió (EUMSZ 28–32. cikk), versenyszabályok megállapítása (EUMSZ 101–102. cikk), monetáris politika az euróvezetben (EUMSZ 127. cikk), a tengeri biológiai erőforrások megőrzése (EUMSZ 38. cikk), közös kereskedelempolitika (EUMSZ 207. cikk) és nemzetközi megállapodások megkötése (EUMSZ 216. cikk) meghatározott esetekben.

A tartalmi módosulás teret enged már a Konvent során is felmerült regionális és tartományi követeléseknek, és átveszi az alkotmányszerződés fontosabb rendelkezéseit is. A szubszidiaritásvizsgálatokról a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv rendelkezik. A gyakran sárga, narancssárga és piros lapos eljárásnak, előzetes figyelmeztető rendszernek nevezett újítások közül a következőkben röviden ismertetjük a legfontosabbakat.

4.1. Az előzetes figyelmeztető rendszer

Az előzetes figyelmeztető rendszer (*early-warning mechanism*) kifejezés arra a jelenségre utal, amikor bármely tagállami parlament, illetve kétkamarás parlament esetén bármely parlamenti kamara az európai uniós jogszabálytervezetnek¹⁵ az „unió hivatalos nyelvein való továbbításától számított nyolc héten belül” indokolt véleményben jelzi, hogy az adott tervezetet miért nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével.

A sárga és narancssárga lapos eljárást a szubszidiaritás és arányosság elvéről szóló, a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyv 7. cikke szabályozza. Abban az esetben, ha csak egy, illetve az alább ismertetett küszöbszámokat el nem érő tagállami parlament küldi meg indokolt véleményét, az EU intézményeinek kötelessége csupán annyi, hogy „figyelembe veszik” a véleményt.

Az ún. *sárga lapos eljárás* keretében azonban többszereplőssé válik az eljárás. Amennyiben ugyanis a tagállami parlamentek legalább egyharmada¹⁶ indokolt véleményben jelzi a megsabott nyolchetes határidőn¹⁷ belül a szubszidiaritás elvének megsértésén alapuló kifogásait, a tervezetet „felül kell vizsgálni”. A szavazatküszöb a szabadság, biztonság és jog térsége alá tartozó tervezetek tekintetében 14 parlamenti szavazat, azaz a lehetséges parlamenti szavazatok ¼-e. A felülvizsgálat alapján a Bizottság a tervezetet fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. Döntését indokolnia kell. A sárga lapos eljárás – amint arra neve is utal – egyfajta politikai nyomást tud megtestesíteni a tagállami parlamentek részéről. Ennek jelentőségét nem szabad lebecsülni, már csak azért sem, mivel a tagállami parlamenti észrevételek gyakran – de nem mindig – egyértelmű támogatást kapnak a tagállami kormányok képviselőit tömörítő Tanácsban, ahol a minősített többség esetén alkalmazandó blokkoló kisebbséghez szükséges szavazatszámokat a parlamenti szavazatkü-

15 Európai uniós jogszabálytervezetnek kizárólag a következő jogalkotási aktusok tervezetei minősülnek: a Bizottság javaslata, tagállamok egy csoportjának vagy az Európai Parlamentnek a kezdeményezése, a Bíróság kérelme, az Európai Központi Bank kérelme vagy ajánlása. E tervezetek is csak akkor, ha rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében tárgyalják meg, és nem érintenek kizárólagos uniós hatáskört. A más eljárásban tárgyalt jogszabálytervezetekről, illetve nem jogalkotási aktusokról szubszidiaritásvizsgálat nem folytatható le.

16 A szavazatszámítás a jegyzőkönyv szerint úgy zajlik, hogy minden nemzeti parlamentnek két szavazata van, kétkamarás nemzeti parlamentek esetén pedig kamaránként egy. Ennek alapján a 27 tagú Európai Unióban 18 parlamenti szavazat kell a sárga lapos eljárás esetén.

17 A lefolytatott COSAC és intézményközi egyeztetések alapján a nyolchetes időszakba az augusztus hónap nem számít bele.

szöböktől teljesen különböző módon határozták meg. A meghatározott parlamenti küszöbszám elérése az interparlamentáris kapcsolattartás és érintkezés mai formáinál közvetlenebb módokat igényel. A szükséges politikai döntések előkészítését végző szakértők közötti együttműködés új gyakorlatainak is ki kell alakulniuk. Az eljárás arányaiban talán legnagyobb mértékű hatását az európai politikai kérdéseknek és javaslatoknak a nemzeti parlamenti gondolkodásban való megjelenéséhez lehet kapcsolni. Az persze már tisztán politikai természetű kérdés, hogy mely tagállamok élnek majd leginkább a sárga lapos eljárás adta lehetőségekkel.

A *narancssárga lapos eljárásban*, amennyiben az uniós jogszabálytervezet kibocsátását követően a tagállami parlamentek többsége¹⁸ indokolt véleményt fogad el és küld meg a Bizottságnak, a végső döntés már nem a Bizottság kezében van. A Bizottság a vélemények kézhezvétele után felülvizsgálja azokat. Amennyiben a Bizottság a felülvizsgálatot követően nem vonja vissza vagy nem módosítja a javaslatot, indokolt véleményt kell kibocsátania. A Bizottság és a nemzeti parlamentek – ellentétes tartalmú – indokolt véleményeit a Parlamentnek és a Tanácsnak kell továbbítani. Ismételt vizsgálat következik, amelynek az első olvasat lezárásáig be kell fejeződnie. E határidő betétele azért tekinthető aggályosnak, mert az eljárásban a tagállami parlamentek szigorú határidők közé vannak „szorítva”, a Bizottság eljárásának pedig nincsenek időbeli korlátai. Az persze már gyakorlati kérdés, hogy amennyiben a parlamentek többsége valamely tervezetet szubszidiaritás szempontjából nem tart elfogadhatónak, arról nagy valószínűséggel a Tanácsban sem születik korai első olvasatos megállapodás.

Ahhoz, hogy a tagállami parlamenti „kritikus többség” – tehát az egyszerű többség – akarata érvényesüljön, vagy a Tanácsban kell 55 százalékos többség, vagy az Európai Parlamentben egyszerű többség. Amennyiben ez a többség a közösségi jogalkotók legalább egyikénél biztosított, akkor a vitatott „jogalkotási javaslat a továbbiakban nem tárgyalható”.

A Lisszaboni Szerződés tehát tovább erősíti a nemzeti parlamentek jogosítványait európai uniós ügyekben, és tág teret enged a szubszidiaritás elvére való hivatkozásnak. A szubszidiaritáshoz kapcsolódóan, és különösen az európai uniós ügyek tagállamon belüli hatás- és feladatkör megosztása tekintetében fontos ehelyütt is megemlíteni a Lisszaboni Szerződés 2. jegyzőkönyvének 8. cikkét, amely a tagállami parlamenteket, illetve azok kamaráit keresetindítási joggal ruházza fel az Európai Bíróság előtt a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megtámadására irányuló eljárásban (ún. *piros lapos eljárás*).

Az eljárásban a nemzeti parlamentek kormányaikon keresztül képviseltetik magukat, mivel a jegyzőkönyv úgy fogalmaz, hogy a tagállamok (kormányai) a nemzeti parlament nevében továbbítják kereseteiket a Bíróságnak. Ennek az eljárásnak a megteremtése tagállami feladat, és különösen a parlamentek számára fontos, hogy milyen szintű – bizottsági vagy plenáris – és milyen arányú többség szükséges egy ilyen döntés meghozatalához, mennyiben vonatkoznak rá különös vagy az általános szabályok (parlamenti hárszabályi rendelkezések).

¹⁸ A többség egyszerű többséget jelent.

A jegyzőkönyv 7. és 8. cikkének várható alkalmazásával kapcsolatban bármit jósolni merészségnek tűnik, politikai jelentőségét viszont már léte is igazolja. Arra azonban emlékeztetni kell, hogy a szubszidiaritásra vonatkozó rendelkezések 1993. októberi hatálybalépése óta – amióta a Bíróság a szubszidiaritás elvének alkalmazása tárgyában is állást foglalhat – az Európai Bíróság közvetlenül a szubszidiaritás elvének megsértése miatt egyetlen közösségi jogszabály jogszerűségét sem vitatta, és ahogyan az előzőekben láttuk, egyetlen közösségi jogszabályt sem semmisített meg eddig.

4.2. Intézményi felkészülés az Európai Unióban

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével indokoltta vált a Bizottság, a Tanács, de különösen az Európai Parlament eljárási szabályzatának módosítása a szubszidiaritásvizsgálatokra tekintettel.

A Bizottság azon javaslatok esetében, amelyek megosztott hatáskörbe tartozó területet érintenek, az eddigi gyakorlaton felül – indoklási kötelezettség, szükségesség teszt, hozzáadott érték igazolása – a tagállami parlamentek figyelmét közvetlenül is felhívja a szubszidiaritásvizsgálat lehetőségére és a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 2. jegyzőkönyvben előírt nyolchetes határidőre.

A Tanács eljárási szabályzata a Lisszaboni Szerződéshez csatolt 1. jegyzőkönyv 4. cikkének azon rendelkezését veszi át, amely szerint a szubszidiaritás hatálya alá tartozó esetekben a jogszabálytervezet elfogadásától számított nyolc hétig nem kerül a kérdés napirendre, kivéve sürgős esetekben. Kellően indokolt sürgős eset hiányában a Tanács ideiglenes napirendjére tűzése és az álláspont elfogadása között tíz napnak kell eltelnie.

Az Európai Parlament 2009. november 25-én szavazott az Európai Parlament eljárási szabályzatának módosításáról, az Európai Parlament Alkotmányügyi bizottságának jelentése nyomán.¹⁹ A nagy többséggel elfogadott eljárási szabályzat²⁰ új 38a. cikkét a sárga és a narancssárga lapos eljárásokra figyelemmel illesztették be. A módosítás alapján a Parlament nem zárja le első olvasatát a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 6. cikkében megállapított nyolchetes határidő lejárta előtt.

A nemzeti parlamentek indokolt véleményüket az Európai Parlament elnökének küldhetik meg, aki azt az illetékes EP-bizottsághoz utalja. Ha a Parlament azután kap indokolt véleményt, hogy az illetékes EP-bizottság elfogadta jelentését, azt a szavazás előtt plenárisülés-dokumentumként ki kell osztani minden képviselőnek. Az illetékes bizottság elnöke kérheti, hogy az ügyet utalják vissza a bizottsághoz.

Sárga lapos eljárás esetén a Parlament addig nem határoz, amíg a javaslat szerzője nem fejt ki, hogyan szándékozik a továbbiakban eljárni.

Narancssárga lapos eljárásnál az illetékes EP-bizottság ajánlhatja a Parlamentnek, hogy a szubszidiaritás elvének megsértése miatt utasítsa el az uniós javaslatot. Er-

¹⁹ 2009/2062(REG)

²⁰ P7_TA-PROV(2009)0088

re azonban csak akkor kerül sor, ha az erre vonatkozó ajánlást a képviselők többsége támogatja. Amennyiben az EP-bizottság elutasítási javaslat helyett olyan ajánlást nyújt be a Parlamentnek, amely a szubszidiaritás elvének megfelelő javaslatokat tartalmaz, az eljárás nem reked meg, hanem az ajánlás megvitatásával folytatódik.

5. Az Országgyűlésben eddig lefolytatott szubszidiaritásvizsgálatok tapasztalatai

5.1. Törvényi és házsabályi háttér

A vizsgálat szempontjából a bevezetőben említett 2004. évi LIII. törvény 9. §-a és a Házsabály 134/D. §-a az irányadó.

Az egyes vizsgálatok bemutatása, elemzése előtt röviden szükséges ismertetni az előbb említett rendelkezéseket. A 2004. évi LIII. törvény 9. cikke nagyon általános felhatalmazást biztosít az Országgyűlés számára a vizsgálatok lefolytatására: „az Országgyűlés az európai uniós tervezetekkel kapcsolatban állást foglalhat a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről.” A rendelkezés háttérét illetően a törvényjavaslathoz fűzött részletes indokolás ad eligazítást: „A szubszidiaritás elvének kiemelkedő jelentősége, valamint az elv érvényesülését érintő, az Alkotmányos Szerződés által a jövőben bevezetni kívánt eljárás feltételeinek megteremtése teszi szükségessé azt, hogy a törvény rendelkezzen erről a kérdéstről. Mindezekre figyelemmel tartalmazza a törvény az Országgyűlés azon jogosultságát, hogy az európai uniós tervezetekkel kapcsolatban állást foglaljon a szubszidiaritás elvének érvényesüléséről.”²¹

Az indoklásból is kitűnik, hogy a fenti szakasz az alkotmányszerződés rendelkezései nyomán került be a 2004. évi LIII. törvénybe. Az alkotmányszerződés szubszidiaritásra vonatkozó rendelkezéseinek nagy részét a Lisszaboni Szerződés is átvette, illetve pontosította. A 9. § jelen formájában nagyon tág teret enged az országgyűlési szubszidiaritásvizsgálatnak, mivel az „európai uniós tervezet” fogalma a törvény szerint magában foglal „minden uniós jogszabálytervezetet, javaslatot és dokumentumot, amely az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában napirenden szerepel”. (2. § (1) bekezdés) Ezáltal szubszidiaritásvizsgálatra minden, az Országgyűlés elé kerülő uniós jogszabálytervezet esetében sor kerülhet.

A bevezetőben említett 9. § végrehajtási szabályait a Házsabály 134/D. § (1) rögzíti: „(1) Az Európai uniós bizottság az uniós jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően vizsgálhatja a szubszidiaritás elvének érvényesülését az Európai Bizottság jogszabálytervezeteinél.

²¹ Az Országgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló T/9588. számú törvényjavaslat részletes indokolása. Fontos emlékeztetni arra, hogy a törvényjavaslatot 2004. tavaszán tárgyalták, amikor az alkotmányszerződés még nem került le a napirendről.

(2) Ha az Európai uniós bizottság a szubszidiaritás elvének megsértését vélelmezi, arról tájékoztatja az Országgyűlés elnökét. A bizottság indítványáról az Országgyűlés tizenöt napon belül dönt. Az indítvány tárgyalására a 114. § (1) bekezdésének rendelkezéseit kell értelemszerűen alkalmazni.”

Az utaló szabály az egyik önálló indítványtípus, a jelentés tárgyalásának szabályaira vonatkozik. A jelentés tárgyalása esetében az egyik megkülönböztető elem, hogy ahhoz módosító indítványt nem lehet benyújtani. A (2) bekezdésben megjelölt 15 napos általános határidő szokatlanul rövid, noha értelemszerűen az alkotmány szerződésben a szubszidiaritásvizsgálatokra meghatározott hathetes parlamenti eljárás indokolja. A fentiek alapján az Országgyűlés elnökének tájékoztatása és a plenáris ülésen a bizottsági véleményről való szavazás között 15 napnál több nem telhet el. E határidő tartása még egy ülésszakon belül is csak akkor biztosítható, ha a vélemény tárgyalása mellett széles politikai konszenzus alakul ki. (A tavaszi és az őszi ülésszak közötti szünetben benyújtott bizottsági vélemény tárgyalására elvileg szintén csak akkor van mód, ha a Házzsabály 39. §-a alapján rendkívüli parlamenti ülést hívnak össze.)

A szubszidiaritásvizsgálatokat tehát az Európai ügyek bizottsága folytatja le, és amennyiben a szubszidiaritás elvének megsértését vélelmezi, az Országgyűlés plenáris ülése hozza meg egyszerű többséggel a végső döntést. A jelentések tárgyalásának analógiája alapján az Európai ügyek bizottsága a szubszidiaritás feltételezett megsértését bizottsági jelentésben állapítja meg. A plenáris ülés pedig először a szubszidiaritás megsértését vélelmező bizottsági jelentés elfogadásáról dönt, majd az Országgyűlés végső döntését országgyűlési határozat formájában állapíthatja meg.²² Ilyenre eddig nem volt példa.

5.2. A COSAC által kezdeményezett szubszidiaritásvizsgálatok

Az uniós parlamentek Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságainak Konferenciája²³ (COSAC) félévente a soros elnökséget adó tagállamban tartja találkozóit. A találkozók lehetőséget adnak az uniós ügyeket érintő parlamenti tapasztalatcserére, jelentős uniós politikai kérdések megvitatására. Az alkotmány szerződés hatálybalépésére való felkészülés keretében a COSAC kísérleti szubszidiaritásvizsgálatok elindításáról döntött.

A COSAC által kezdeményezett első szubszidiaritásvizsgálatra az Országgyűlés Európai ügyek bizottságában 2005. április 4-én került sor, az ún. harmadik vasúti csomag kapcsán. A jogszabálycsomag vizsgálatánál az – akkor még – hathetes határidő nem jöhetett szóba, mivel a Bizottság 2004. március 3-án fogadta el a tervezeteket. A vizsgálatra hasonló időben 25 nemzeti parlament vállalkozott. Ez a tény már önmagában is szimbolikus jelentőségű.

²² Az LIII. törvény 1. § (2) bekezdése, 9. §-a és a Házzsabály 134/D. § rendelkezései a gyakorlat számára nyitva hagyják annak eldöntését, hogy miként járjon el az Európai ügyek bizottsága olyan javaslat tárgyalásakor, ha a szubszidiaritás elvének megsértését nem állapítja meg.

²³ <http://www.cosac.eu/en/>

Az Európai ügyek bizottsága a szubszidiaritásvizsgálatra vonatkozó napirendet a frakciószakértők előzetes véleménye és az Országgyűlés brüsszeli Állandó Irodájának a szubszidiaritás elvéről és a harmadik vasúti csomagról készített elemzése ismeretében tárgyalta meg. Az elnöki és képviselői hozzászólásokat követően a bizottság egyhangú szavazással döntött arról, hogy a javaslat nem sértette a szubszidiaritás és arányosság elvét. A harmadik vasúti csomag bizottsági tárgyalása e ponton nem ért véget, ugyanis 2005 szeptemberében a bizottság a javaslatcsomagot – az alábbiakban röviden ismertetett – ún. egyeztetési eljárás alá vonta.²⁴

Az alkotmányszerződés ratifikációs folyamatának meghiúsulása után sem maradtak el a kísérleti szubszidiaritásvizsgálatok, a COSAC által félévente közzétett jelentésből²⁵ pedig kitűnik, hogy a tagállami parlamentek évről évre nagyobb számban vettek részt ezekben az eljárásokban, fokozatosan alakultak ki a tagállami eljárások jogszabályi-szervezeti formái.

A COSAC összesen nyolc kísérleti szubszidiaritásvizsgálatot koordinált, az Országgyűlés az összesben részt vett. Legutóbb, 2009 novemberében az Európai ügyek bizottsága az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok és közokiratok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési tanúsítvány bevezetéséről szóló rendelettervezetet²⁶ vizsgálta.

Az Európai Bizottság a javaslatot 2009. október 14-én fogadta el. A szubszidiaritásvizsgálatra nyitva álló nyolchetes időszak az eddig kialakult gyakorlat alapján a javaslatnak az Európai Unió összes hivatalos nyelvén való megjelenését követően kezdődik. Jelen esetben a nyolchetes időszak 2009. október 21-án vette kezdetét, az Európai ügyek bizottságának pedig 2009. december 17-ig kellett kialakítania a tervezettel kapcsolatos álláspontját, és eljuttatnia válaszait a COSAC titkársága felé.

A szubszidiaritásvizsgálatra a bizottság 2009. november 17-i ülésén került sor. A bizottsági ülés szakmai előkészítése azonban ebben az esetben is hetekkel korábban megkezdődött. A bizottság titkársága által kialakított véleménytervezetet november 2-án küldték meg a bizottság tagjainak és a frakciók szakértőinek.

A bizottság ülésén lefolytatott rövid vita után a tagok a szubszidiaritás elvével összeegyeztethetőnek találták a javaslatot.

5.3. Az egyeztetési eljárások szerepéről a szubszidiaritásvizsgálatok során

A vázolt szabályozási keret elviekben lehetővé teszi, hogy minden az Országgyűlés elé kerülő uniós jogszabálytervezetet illetően sor kerülhessen szubszidiaritásvizsgálatra. E ponton kapcsolódik egymáshoz a 2004. évi LIII. törvény 9. §-a, valamint az ún. egyeztetési eljárás, amely – röviden – a kormány uniós jogszabály-előkészítés során képviselt álláspontjának megismerésére, a magyar álláspont kialakításában való or-

24 http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_serv=182&p_fomen=31&p_almenu=13&p_ckl=38&p_rec=&p_nyelv=HU

25 <http://www.cosac.eu/en/documents/biannual/>

26 COM (2009) 154

szágyűlési részvételre és az uniós tárgyalások nyomon követésére szolgál. Az ellenőrzés (*scrutiny*) legfőképpen arra irányul, hogy az Országgyűlés a kormány álláspontjának alakításával – közvetve – hatást gyakoroljon az uniós döntéshozatalra.²⁷

Az egyeztetési eljárást ugyancsak a 2004. évi LIII. törvény, valamint a Hárszabály 134/B. § szabályozza. Az Európai ügyek bizottságának megkülönböztetett szerepet és hatáskört a 2004. évi LIII. törvény 1. § (2) bekezdése ad, amely alapján a bizottság²⁸ az egyeztetési eljárás során ügdyöntő hatáskörrel rendelkezik. Azaz, az Európai ügyek bizottsága az egyeztetési eljárás keretében elfogadott állásfoglalásait az Országgyűlés nevében hozza meg.

E rövid kitérőben kell leszögezni, hogy a Hárszabály adta kereteknek megfelelően az Európai ügyek bizottsága a 2004 szeptembere óta egyeztetési eljárás keretében megtárgyalt több mint száz európai uniós tervezet kapcsán is vizsgálhatta a szubszidiaritás elvének érvényesülését. Ugyanakkor az egyeztetési eljárás során az Európai ügyek bizottsága és az adott uniós tervezet véleményezésére kijelölt állandó bizottság közötti együttműködés nyomán is felszínre kerülhet a szubszidiaritás elvének vélelmezett megsértése, ahogy ez megtörtént például az – alább külön is kiemelt – Európai Elektronikus Hírközlési Piacfelügyeleti Hatóság létrehozásáról szóló rendelettervezet²⁹ tárgyalása kapcsán.

Az egyeztetési eljárások és a szubszidiaritásvizsgálatok nem csak a törvény szintjén egymás mellett szabályozottak, mivel a két – tagállami parlamentek számára biztosított – ellenőrzési jogosítvány a gyakorlatban több ponton találkozhat. Uniós jogszabálytervezetek részletes vizsgálatára ugyanis eddig az Országgyűlésben – a COSAC kezdeményezések kivételével – egyeztetési eljárás keretében került sor. Az egyeztetési eljárások magyar modellje, túl azon, hogy centralizált, szelektív is, azaz a fél-éves tanácsi elnökségek napirendjén szereplő több száz uniós jogszabálytervezet közül hosszas előzetes elemzések során választ ki néhányat, amelynek vizsgálata szakmai, politikai, költségvetési vagy más okokból releváns. A szubszidiaritásvizsgálatok pedig politikai támogatottságot leginkább az itt most röviden vázolt scrutiny eljárás keretében kaphatnak.

5.4. Egy rendhagyó eljárás: az Európai Elektronikus Hírközlési Piacfelügyeleti Hatóság létrehozásáról szóló javaslat tárgyalása

Az Európai Elektronikus Hírközlési Piacfelügyeleti Hatóság létrehozásáról szóló rendelettervezetről az Európai ügyek bizottsága – több más javaslattal együtt – 2008. március 4-i ülésén egyhangú döntéssel kezdeményezett egyeztetési eljárást.

Az egyeztetési eljárás esetében a 2004. évi LIII. törvény és a Hárszabály nevesíti az állandó bizottságok szerepét. Ez alapján az Európai ügyek bizottsága elnöké-

²⁷ Az egyeztetési eljárás részletesebb megismeréséhez: ld. Dr. Juhász László: Az egyeztetési eljárás, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2007.

²⁸ Az LIII. törvény „európai uniós ügyekkel foglalkozó állandó bizottság”, a Hárszabály pedig „Európai uniós bizottság” megjelölést használ.

²⁹ COM (2007) 699

nek javaslatára az Országgyűlés elnöke által felkért állandó bizottság vagy bizottságok a megadott határidőig bizottsági véleményt készítenek az egyeztetési eljárás alá vont uniós tervezetről. A vélemény kialakításának módja tekintetében a bizottságok autonóm módon járnak el.

Az említett rendelettervezet esetében az Országgyűlés elnöke a Kulturális és sajtóbizottságot, valamint a Gazdasági és informatikai bizottságot jelölte ki véleményalkotásra. A Kulturális és sajtóbizottság a 2008. április 15-én megtartott ülését követően április 22-én fogadta el véleményét, amelyben megállapította, hogy a rendelettervezet „felveti a szubszidiaritás elvének sérelmét.” Javasolta továbbá, hogy az Európai ügyek bizottsága az aggályokat jelezze az Európai Bizottság részére, illetve vesse fel a COSAC-találkozón is. A Gazdasági és informatikai bizottság május 21-én kelt véleménye szintén megállapította a javaslattal kapcsolatban a szubszidiaritás sérelmét, azonban további javaslatokat nem tett.

Az Európai ügyek bizottsága – a kijelölt állandó bizottságok véleményét figyelembe véve – 2008. május 27-én tartott ülést a javaslatról, ahol mind a kormány képviselője, mind a bizottság elnöke felvetette a szubszidiaritás elvével kapcsolatos aggályokat. Az ülésen a bizottság akkori elnöke, *dr. Eörsi Máttyás* (SZDSZ) tájékoztatta a bizottság tagjait, hogy a COSAC Brdóban, 2009. május 7-én és 8-án megtartott találkozásán felvetette a szubszidiaritás sérelmét, és jelezte, hogy az álláspont érvényesítéséhez hatékony parlamenti együttműködés volna szükséges.

A bejelentést követően, 2008 júniusában a bizottság elnöke levélben tájékoztatta az akkori soros elnökséget adó Franciaország parlamentjének partnerbizottságait a szubszidiaritás vélelmezett megsértéséről, és javasolta, hogy a kérdés a soron következő COSAC-találkozón is kerüljön napirendre.

Az említett eset egyrészt példát nélküli, másrészt bepillantást enged a parlamenti együttműködés színtereire. A vitatott javaslat tárgyalása időközben lezárult, és a hatóságra vonatkozó eredeti rendelkezések a tagállami parlamenti és európai parlamenti kifogások fényében módosultak.

6. Záró gondolatok

A szubszidiaritás fogalma csak a mindenkori aktuális politikai környezetben értelmezhető. Mindezt jól példázzák a tanácsülésekről készült jegyzőkönyvek, feljegyzések és a közösségi bírósági ügyek is. A tagállamok ugyanis sokszor a legkülönbözőbb tartalmi okok mögé „bújva” hivatkoznak a szubszidiaritás elvének megsértésére, legyen szó jogalapról, hatályról vagy egyes rendelkezésekről, és csak kisebb részben konkrét hatásköri-szükségességi szempontok esetében. Ez persze azt is jelzi, hogy a szubszidiaritás jogi alapelveként ritkán, viszont a különböző politikai érdekek és érvek mentén gyakran jelenik meg hivatkozási pontként.

A szubszidiaritásvizsgálatok szempontjából a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének legfontosabb következménye, hogy a tagállami parlamentek immár közvetle-

nül is részévé válhatnak az uniós döntéshozatalnak, végső esetben pedig meg is akadályozhatják egy-egy uniós javaslat elfogadását. Azaz, lehetőséget kaptak arra, hogy a korábbiaknál gyakrabban és szervezettebben foglalkozzanak európai uniós jogalkotási tervezetekkel.

A szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazása tekintetében az alkotmány szerződés és a Lisszaboni Szerződés között alapvető tartalmi hasonlóság áll fenn, az előzetes figyelmeztetési rendszer részletszabályaiban találunk különbséget. Erre figyelemmel is időszerűnek tűnik a meglévő keretjellegű hazai rendelkezések pontosítása.

A hatályos hazai szabályozás alapján az Országgyűlés Európai ügyek bizottsága a szubszidiaritásvizsgálatok esetében egyrészt ügdyöntő hatáskörrel bír akkor, amikor szubszidiaritás elvének sérelmét nem állapítja meg. Másrészt javaslattételi monopóliummal rendelkezik, azaz a plenáris ülés elé a szubszidiaritással összefüggésben akkor kerülhet egy uniós javaslat, ha az Európai ügyek bizottságának jelentése a szubszidiaritás megsértését vélelmezi.

A megalapozott vélemények megalkotásához pedig az egyeztetési eljárásban szerzett tapasztalatok biztosíthatnak megfelelő háttérrel. Egyrészt az Európai ügyek bizottságának tagjai foglalkoznak legtöbbször az Országgyűlésben uniós kérdésekkel, nemcsak konkrét uniós jogszabálytervezeteket vizsgálva, hanem átfogó uniós javaslatok tárgyalása, nemzetközi tapasztalat és kapcsolatok okán is. Másrészt a nagyarányú uniós témájú napirendek tárgyalása hozzásegíti a bizottság tagjait, hogy ne minden esetben a demokráciákban gyakori belpolitikai megosztottságot tükrözzék, hanem a magyar álláspont és érdekek érvényesítése érdekében tudjanak a szükséges többséggel felelős döntéseket hozni.

A Lisszaboni Szerződés által a nemzeti parlamentek részére biztosított új jogszabálytervezetek hazai végrehajtására várhatóan sor kerül, és ez minden bizonnyal érinti majd a 2004. évi LIII. törvényt is, hiszen annak vonatkozó rendelkezései, keletkezésük óta fogva, az alkotmány szerződést vették alapul.

A Lisszaboni Szerződés tehát tovább növeli a népképviselői alapokon, közvetlenül választott testületek – Európai Parlament, nemzeti parlamentek – szerepét uniós ügyekben, de a tagállami kormányok uniós jogalkotó szerepe és jelentősége nem csökken. Az uniós és a tagállamok közötti *sui generis* közjogi jogviszonyban a nemzeti parlamentek alapvető érdeke a demokratikus ellenőrzés eszközeinek bővítése és a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról való minél átfogóbb gondoskodás. A nemzeti parlamentek e „gondoskodó” szerepének betöltése azonban csak megfelelő politikai támogatás megléte mellett képzelhető el.

Függelék

 A COSAC által kezdeményezett nyolc kísérleti szubsziarításvizsgálat tárgyát képező uniós jogszabálytervezetek³⁰

A jogszabálytervezet címe	Az Európai Bizottság általi elfogadás időpontja	A vizsgálat hivatalos kezdete	Az Országgyűlés Európai ügyek bizottsága ülésének időpontja	Megjegyzés
1. Az ún. harmadik vasúti csomaghoz tartozó tervezetek (COM(2004) 139-140-142-143-144 végleges)	2004. március 3.	2005. március 1.	2005. április 4.	
2. Javaslat – A Tanács rendelete a 2201/2003/EK rendeletnek a joghatóság tekintetében történő módosításáról és a házassági ügyekben alkalmazandó jogra vonatkozó szabályok bevezetéséről (COM(2006)399 végleges)	2006. július 17.	2006. július 17.	–	(A szeptember 20-i ülés napirendjén szerepelt, azonban az ülés elmaradt.)
3. Javaslat – Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsának irányelve a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások belső piacának teljes megvalósítása tekintetében történő módosításáról (COM(2006)594 végleges)	2006. október 18.	2006. október 31.	2006. november 15.	Az utolsó nyelvi változat november 6-án jelent meg. A vizsgálatra hat hét állt rendelkezésre
4. Javaslat – A Tanács kerethatározata a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB kerethatározat módosításáról (COM(2007)650 végleges)	2007. november 6.	2007. november 26.	2007. december 10.	A kormány képviselője szóbeli tájékoztatást adott a bizottság részére
5. Javaslat – A Tanács irányelve a személyek közötti, vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékosagra, életkorra vagy szexuális irányultságra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (COM(2008)426 végleges)	2008. július 2.	2008. július 9.	2008. szeptember 16.	–
6. Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az átültetésre szánt emberi szervekre vonatkozó minőségi és biztonsági előírásokról (COM(2008)818 végleges)	2008. december 3.	2008. december 10.	2009. február 24.	ipex-en keresztül további információ érhető el
7. Javaslat – A Tanács kerethatározata a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról (COM(2009)338 végleges)	2009. július 8.	2009. július 20.	2009. szeptember 22.	
8. Javaslat: – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok és közokiratok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési tanúsítvány bevezetéséről (COM(2009)154 végleges)	2009. október 14.	2009. október 21.	2009. november 17.	

³⁰ A lefolytatott szubsziarításvizsgálatokról a COSAC honlapján található áttekintés: <http://cosac.eu/en/info/earlywarning/>

MARJÁN ATTILA

Az amerikai politikai elit nézetei Európa geopolitikai szerepéről

Mit mondtak, mondanak az amerikai politikusok Európáról, Európa szerepéről, jelentőségéről vagy éppen jelentéktelenségéről, Amerikához való viszonyáról? Nyilvánvaló, hogy az egykori gyarmat, majd a nyugati világ fejletlenebb, gyengébb fele, amely hol csodálattal, hol megvetve nézi a világot gyarmatosító Európát, majd a megerősödő világhatalom, amely Európát oltalmazza a szovjet birodalom fenyegetésétől, mindig különbözőképpen tekintett az öreg kontinensre.

A következő cikk elsősorban a jelen és a második világháború utáni, közelmúltbeli amerikai véleményeket vizsgálja meg röviden. Ebben a témában az egyik legkiválóbb írás *John L. Harper*, a Johns Hopkins Egyetem professzorának könyve, amely három nagy hatású XX. századi amerikai, *Franklin D. Roosevelt* elnök, *George F. Kennan* diplomata és politológus, illetve *Dean Acheson* külügyminiszter Európa-képét foglalja össze.¹ A három politikus vélekedése Európa jelentőségéről, szerepéről és ennek megfelelően a vele szemben alkalmazandó amerikai politikáról élesen különbözött egymástól. Roosevelt nézetei az amerikaiak eurofóbiáját testesítették meg. Véleménye szerint Európa ideje lejárt, az öreg kontinens az öregek otthonába való. Roosevelt majdnem annyira ellenségesen viszonyult a franciák önállósági törekvéseihez, mint a náci Németországhoz. Ellenezte Churchill európai integrációs ötletét is: az Egyesült Államoknak – vélte – nem áll érdekében egy integrált és önállóskodó Nyugat-Európa. Roosevelt világképe egy kvázi unipoláris világ volt, amelyben az Egyesült Államok formálisan az ENSZ keretein belül és a három másik hatalommal, Kínával, Oroszországgal és Nagy-Britanniával közösen, de a valóságban egyértelműen és megkérdőjelezhetetlenül az USA dominanciájára alapozva irányítja a nemzetközi viszonyokat. Roosevelt elgondolása ellentmondásos volt, mert egy gyenge Európát szeretett volna látni, de amerikai csapatokat nem akart az öreg kontinensen állomásoztatni, egyszerűen azért, mert nem tartotta fontosnak stratégiai szempontból, összevetve olyan vidékeivel a földgolyónak, mint a Közel-Kelet, a Távok-Kelet, Szaúd-Arábia vagy Irán. Az elnök meg volt győződve arról, hogy Európa a második világháborúval örökre leírta magát, s geopolitikai szempontból teljesen és visszafordíthatatlanul irrelevánssá vált. Az ő idejében az európai integráció, az Európai Unió gondolata csak néhányak fejében létezett mint merész gondolat kísérlet.

A másik alapvető XX. századi amerikai hozzáállás Európához *Eisenhower* elnök és kiváló diplomatája, *George Kennan* (a szovjet birodalom jelentette veszélyekre figyelmeztető, később világhírűvé vált „hosszú távirat” szerzőjének) nevéhez köthető. Véleményük szöges ellentétben állt Rooseveltével: szerintük Európát nem gyen-

¹ Harper, John L.: *American visions on Europe* (Amerikai víziók Európáról). Johns Hopkins University Press, 1994.

gíteni, hanem éppen erősíteni kell, amihez elengedhetetlen az amerikai csapatok ideiglenes ott-tartása és Nyugat-Európa gazdasági és politikai integrációjának elősegítése. Csak így biztosítható, hogy Nyugat-Európa hosszú távon képes legyen ellenállni a Szovjetunióknak. Egy erős és gazdag Európa tudja csak megoldani a kettéosztott Németország problémáját, és elcsábítani majd a kelet-európai csatlósállamokat is pozitív példájával – vélte. De fontos, hogy az amerikai jelenlét ideiglenes legyen, és az európaiak ne puhuljanak el: ne szokjanak hozzá a gondolathoz, hogy Amerika úgyis és örökre megvédi őket. Eisenhower úgy fogalmazott az ötvenes években, hogy nem lehetséges és nem is kívánatos, hogy Európa megszállt terület legyen, amelyet külföldi légiók védelmeznek. Amerika feladata ezért az, hogy elősegítse egy harmadik erőközpont felemelkedését. Kicsit poétikusabban: Európa újra felemelkedését, amely Amerika barátja lesz, és segít neki megoldani a nemzetközi rend problémáit egy multipoláris rendszer keretein belül. De még az Európa barátjának számító Kennan is sokallta a franciák vehemens geopolitikai szándékait, amelyek értelmében egy az USA-tól és a Szovjetuniótól egyaránt távolságtartó Európát akartak kiépíteni – ellenérzését úgy összegezte egy alkalommal: Gaullista volt egészen de Gaullig.

A Dean Acheson-féle Európa-politika az alárendelendő Európa és az egyenlő partnerre erősítendő Európa megoldások közötti kompromisszum, azok szintézise. A külügyminiszter szerint Amerikának Európa sorsa sokkal fontosabb annál, hogy alakítását nyugodtan rábízhatná az európaiakra. Ez még akkor is igaz lenne, ha a Szovjetunió és a hidegháború nem létezne. Ezért – és ez összhangban volt azzal, amit a legtöbb, reálisan gondolkodó európai politikustól hallott – létre kell hozni és meg kell erősíteni egy nyugati szövetséget, amelyben Európa nem játszik az USA-val egyenlő szerepet. Vagyis nem egy hárompólusú világrend jön létre, hanem az USA beinvitálja Európát a Nyugati Birodalomba. Acheson vélekedése lett a domináns a hatvanas évek Amerikájában, és a következő legfontosabb premisszákra épült: a nyugat-európai integráció egy bizonyos szintje hasznos a Nyugat számára, annak ellenzése Amerika-ellenességet váltana ki Európában, de az USA hegemoniáját meg kell őrizni, mert csak az tudja garantálni Európa függetlenségét az oroszoktól. A NATO, mint az amerikai domináns szerep garantálója és kivitelezője, a nemzetközi rend legfontosabb nyugati intézménye. Ezt a nemzetközi rendet Harper felemás duopóliumnak nevezi, amelynek keretében Európa elismeri, hogy képtelen önmaga garantálni geopolitikai helyét és biztonságát, az USA pedig elismeri, hogy szüksége van Európára, mint legfontosabb szövetségesére a világrend fenntartásában. Ez a paradigma évtizedekig fennmaradt, s ennek keretei között ment végbe az Európai Unió belső építkezése. Értelemszerűen a hidegháború befejeződése sok mindent átértékel, így a nemzetközi rendet és benne az EU–USA-kapcsolatok megítélését is. A nyugati világ a berlini fal leomlása után néhány évig győzelmi eufóriában élt. Rövid időre még a történelem is „véget ért”, legalábbis széles körben elfogadták *Fukuyama* professzor népszerű tételét, miszerint a nyugati liberális demokrácia végső győzelmet aratott. Az Egyesült Államok megnyerte a hidegháborút, ami az európaiak számára azt jelentette, hogy geopolitikailag jelentősen leértékelődtek az amerikaiak szemében, akik végre a világ feltörekvő részei felé orientálhatták politikájuk fókuszát, és elkezdhatték az új egypólusú világrend megszilárdítását. Európa pedig



elkezdhette szorosabbra fűzni belső szövetségét, bevezette az eurót, felvette tagjai közé a volt kelet-európai csatlósállamokat. Az Egyesült Államok unipolaritás-mámorba került, és az annak kiélése közben őt ért sérelmek, sérülések okozta frusztrációjában (például az iraki konfliktus során) viszonya kiéleződött az európai országokkal. A féoldalas duopólium paradigmájának helyét a neokonzervatív Bush-korszak unipoláris világszemlélete vette át, egyszerűbben szólva: Amerika már nem érezte úgy, hogy szüksége lenne Európára a világ ügyeinek intézésében. A neokonzervatív Európa-képet a geostratégiai mérlegelésen túl morális értékítéletek is befolyásolják, vagyis Európa nemcsak objektíve gyengül, de vezetői is azokhoz a puha és tehetetlen európaiakhoz hasonlatosak, akik a harmincas években ölbe tett kézzel nézték Hitler és a náciizmus hatalomra kerülését. Az európai dekadens társadalom, amely egy a teljes leépülés felé vivő posztmodern álomvilágban él. Ráadásul az európai politika folyamatosan szabotálja az USA – amely immár a nyugati civilizáció egyetlen hordozója és terjesztője (emlékezzünk az amerikai küldetésstudatra!) – nemzetközi politikáját és küzdelmét. A neokonzervatív elvek felülkerekedésének nyilvánvalóan kedvezett a szeptember 11-i merénylet után az amerikai politikai körökben és a társadalomban kialakult revánshangulat is. Amerika különböző katonai akcióit hol hűvösen, hol egyenesen elutasítóan fogadó vagy azokat szabotáló Európa rég nem tapasztalt Európa-ellenességet szított fel az amerikai kormányzatban. *Richard Perle*, egy befolyásos neokon (neokonzervatív) politikai tanácsadó véleménye jól visszaadja mindezt. Egy nyilatkozata szerint az európaiak nem hajlandók a hadiiparba fektetni, csak a saját kényelmük érdekli őket. Jóllehet világos, hogy szoros kapcsolatokra törekszik velük az USA, de mindez nem létfontosságú. Európa ózdkodása az amerikaiak túlhatalmától azonban egyáltalán nem a neokon korszakban alakult ki, a nyugat-európai, főleg a francia politikai körökben és a társadalom széles rétegeiben a második világháború után folyamatosan tetten érhető volt. A francia kritika az amerikai „hiperhatalomról” sem a Bush-korszak idején fogalmazódott meg, hanem az Európával baráti kapcsolatokat ápoló Clinton-kormányzat időszakában. (Sőt, *John Quincy Adams*, a későbbi amerikai elnök már 1817-ben kijelentette, hogy egy napon az európaiak „veszélyes nemzetnek” fogják tekinteni az Egyesült Államokat.) A neokonokat – jóllehet nem ismerik ezt el – zavarja a tény, hogy Európa a puszta kemény erőre alapuló külpolitikai megközelítést nem fogadja el, és több-kevesebb sikerrel, de alternatívát mutat a világnak. A neokon korszak mindenesetre magával hozott egy pszichológiai újdonságot az európaiak számára: az európaiak burkolt Amerika-ellenessége szinte természetes része volt a transzatlanti viszonyoknak, de az iraki háború idején aztán európai politikusok és részben az európai társadalom megtapasztalhatták ugyanezt az amerikaiak részéről. Az Obama-korszak egészen új Amerika–Európa-viszonnal kecsegtet, amelyet nemcsak a személyi változás valószínűsít, hanem az is, hogy egy új nemzetközi rend keretszabályainak lefektetése során elengedhetetlen lesz a kooperáció a Nyugat két hatalma között.

Mit lehet mondani a jelenről, és hogyan látják az amerikai politikusok és közírók Európa jövőbeli geopolitikai szerepét és kapcsolatát az Egyesült Államokkal a XXI. század elején? Ismét csak sokféle teória létezik. *Fareed Zakaria* nagyhatású külpolitikai újságíró szerint az európaiak jelentősen hozzájárulhatnak a világ stabilitá-

sához azzal, hogy felveszik az EU-ba Törökországot, de mivel ezt lebegtetik, sőt valószínűleg sosem fog sor kerülni erre, a nemzetközi instabilitást növelik. Mindemellett és legfőképpen eljártsszák az esélyt, hogy Európa újra fontos geostratégiai tényezővé váljon.

Robert Zoellick magas rangú amerikai politikus, aki 2007 óta a Világbank elnöke, nagy népszerűségnek örvend Európában is. Az ő nézetei szerint Európa világszemléletét eltorzítja saját önképe. A nemzetközi tárgyalások és egyeztetések sikeres problémamegoldó eszközök az EU-kontextusban, de a világban nem mindenhol és nem minden esetben működőképesek. Az európaiak belterjes szemlélete óhatatlanul a status quo preferálását jelenti, legyen szó bármilyen nemzetközi kérdésről. Ez a szemlélet nehezzé teszi a gyorsan változó világhoz való alkalmazkodást. Az európaiak meg vannak győződve arról, hogy a világ megváltoztatására irányuló erőfeszítések eleve kudarcra vannak ítélve.

Henry Kissinger, az amerikai geopolitikai gondolkodást évtizedeken keresztül meghatározó egykori külügyminiszter és nemzetbiztonsági tanácsadó, a jobboldali realista iskola tagja. Úgy látja, hogy a különbség Amerika és Európa között egyre nő mind a katonai képességek, mind a technológiai, mind pedig a gazdasági fejlettség tekintetében, és Európa egy lejtőre került kontinens, amelyből hiányzik a politikai akarat és a képesség is, hogy a viharosan változó XXI. században hatékonyan képviselje geopolitikai érdekeit, de akár arra is, hogy megvédje magát. Mindezt tetézik még katasztrofális demográfiai kilátásai is. Első pillanatban nem sok eltérést látunk a realisták és a neokonzervatívok Európa-képe között, van azonban egy hatalmas különbség: míg a realisták sajnálják Európa lehanyaglását, addig a neokonok örülnek annak. Kissinger szerint a jövő világtrendjét három nagyszabású geopolitikai folyamat (ahogy ő nevezi: forradalom) fogja alakítani. Egyrészt a nemzetközi rendszer súlypontjának áttolódása az Atlanti-óceántól a Csendes- és az Indiai-óceán térségébe. Másrészt az, hogy a radikális iszlám átértékeli a hagyományos szuverenitás fogalmát. És végül Európa forradalma: vagyis a tradicionális európai nemzetállami rend átalakulása. Ami eredményezheti akár egy európai politikai unió létrejöttét is.

Richard Haass, a Council of Foreign Relations elnöke szerint Európa világpolitikai jelentőségének csökkenése egyértelmű és visszafordíthatatlan. Ennek azonban nem gazdasági, hanem mélyen húzóó politikai okai vannak, mégpedig az EU egységének hiánya és a tagországok nacionalizmusa. Az euró-zóna egységét is veszélyeztető görög válság rávilágított, hogy milyen ingatag és gyenge a kontinens országainak együttműködési hajlandósága. A válság ismét bizonyította, hogy Európa nem nagyhatalom többé, és ez alapvetően erős megosztottsága miatt van így. „Az unió sodródásának elsődleges oka, hogy az európaiak sosem kötelezték el magukat Európa eszméje mellett, inkább a nacionalizmus hagyományait folytatták” – írja a *Financial Times*-ban². Európa geopolitikai jövője szerinte még kilátástalanabb, mint a jelene, mert a gazdasági és a politikai bajokon túl a kontinens országai súlyos demográfiai válsággal is szembe kell hogy nézzenek. Az elöregedés tovább súlyosbít-

² Richard Haass: Goodbye to Europe as a high-ranking power, *Financial Times*, 2010. május 12.



hatja az EU gondjait. „Európa máris elvesztette annak lehetőségét, hogy a XXI. század globális nagyhatalma legyen.”

Az amerikai politikai elemzők szerint Európa fontos választás előtt áll: nagyhatalom akar-e lenni, vagy egy kellemes, de irreleváns óriás Svájc. Mint láttuk, az amerikai elemzők konszenzusos véleménye az, hogy minden jel szerint a második irányba sodródik majd. Esetleg egy görög válsághoz hasonló krízishelyzet elmozdíthatja a szorosabb politikai integráció felé. Ezt megelőzően, illetve ezzel párhuzamosan Európának számos, a saját jövőjére vonatkozó alapvető kérdést kell megválaszolnia. Van-e egyáltalán lehetősége, politikai súlya, képessége és megfelelő elszántsággal rendelkező politikai vezetése, ami szükséges ahhoz, hogy fontos szereplője legyen egy multipoláris világrendnek? Ez ma elég kétségesnek tűnik. Emellett el kell döntenie, hogy milyen viszonyban lesz az Egyesült Államokkal, amely egyre kevésbé tartja fontos geopolitikai tényezőnek Európát. Ilyen kérdéseket egy széttagolt és közös külpolitikával nem rendelkező Európa gyakorlatilag nem tud „eldönteni”. Ezeket a kérdéseket jobbra az élet dönti majd el. Véleményem szerint a közös kulturális gyökerek és a nyugati értékrend nemcsak jó alapnak számítanak, de szükségessé is tesz a szoros együttműködést a Nyugat két régiója között, amikor ennek az értékrendnek egy komoly kihívója – Kína – jelenik meg és válik egyre erősebbé.

Irodalom

- Harper, John L.: *American visions on Europe* (Amerikai víziók Európáról). Johns Hopkins University Press, 1994.
- Richard Haass: Goodbye to Europe as a high-ranking power, *Financial Times*, 2010. május 12.
- Kopstein, Jeffrey–Steinmo, Sven (ed.): *Growing apart? America and Europe in the twenty-first century*. (Szétnövés) Cambridge University Press, New York, NY, 2008
- Marján Attila: *Hol a térkép közepe?* HVG Kiadó, Budapest, 2009.
- Offe, Claus: *Reflections on America*. (Gondolatok Amerikáról) Polity Press, Cambridge, 2005
- Rifkin, Jeremy: *The European Dream – How Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American dream*. (Az európai álom) Polity Press, Cambridge, 2004
- Van Ham, Peter: „America's rising anti-Europeanism.” (Amerika növekvő Európa-ellenessége) *Europe's World Policy Journal*, spring 2006 # 2, 2006
- Zakaria, Fareed: *A posztamerikai világ*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2009.

KELEMEN CSABA

Az Európai Unió energiapolitikájának változásai a harmadik energiacsomag tükrében

Hosszú évekig tartó konzultáció és vita után az Európai Parlament 2009 áprilisában elfogadta a szakzsargonban csak harmadik energiacsomagnak elnevezett jogszabályegyhűttest, miután korábban a tagállamokat képviselő Tanács már megállapodott a részletekről. Az EU ezen a téren is nagy kihívásokkal került szembe, így a döntéssel hosszú vita végére került pont. Jelen írás célja a harmadik energiacsomag kialakulásának, az egyes uniós intézmények érdekeinek és azoknak a lehetőségeknek a bemutatása, amelyeket a jogszabályok a tagállamok számára biztosítanak, valamint az egyes alternatívák vonatkozásában következtetések levonása az érintett szektorok számára.

Az Európai Unió energiaszabályozásának alapját a 2003/55/EK irányelv¹ képezi. A jogszabály egy tökéletesen működőképes és versengő belső piac létrejöttének fő akadályaként többek között a hálózati hozzáférést, a tárolókapacitásokhoz való hozzáférést, a díjszabást, a hálózatok közti együttműködést és a tagállamok eltérő piacnyitási szintjét emeli ki. Az irányelv a verseny működéséhez megkülönböztetéstől mentes, átlátható és méltányos díjazású hálózati hozzáférést tart szükségnek. Az irányelv szerint: „a földgáz és a villamos energia belső piacának megvalósítása érdekében elsődleges fontosságú a szállítási és az elosztórendszer-üzemeltetők hálózatahoz való megkülönböztetéstől mentes hozzáférés”. Komoly probléma, hogy Európa egyre fokozódó mértékben válik függővé az importált szénhidrogénektől, és a függés mértéke várhatóan tovább nő. További gond, hogy bár több tagállam nagy részt vagy kizárólag egyetlen földgázszállítótól függ, mindeddig nem dolgozták ki azokat a mechanizmusokat, amelyek egy esetleges energiaválság idején biztosítanák a tagállamok közötti szolidaritást.² Az európai energiapolitika három alapvető kiindulópontja³ közül éppen ezért az egyik az EU kiszolgáltatottságának csökkentése a behozott szénhidrogének tekintetében,⁴ valamint az ellátásbiztonság és hatékonyság növelése, illetőleg a verseny ösztönzése⁵.

1 Az Európai Parlament és a Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:12:02:32003L0055:HU:PDF>

2 A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Európai energiapolitika (SEC(2007) 12), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0001:FIN:HU:PDF>

3 Az éghajlatváltozás leküzdése, az EU kiszolgáltatottságának csökkentése a behozott szénhidrogének tekintetében, valamint a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés ösztönzése.

4 A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Európai energiapolitika (SEC(2007) 12), 5. o.

5 A Közösség földgázellátásának biztonsága javítható, és a költségek csökkenthetők az ezen kereskedelemhez szükséges rendszer-összekapcsolások üzemeltetésével (91/296/EGK).

A földgázpiac liberalizációja már 1999-ben megkezdődött, az európai energiapiac létrehozásának mérföldkövét azonban mégis a 2003. júniusi irányelv bevezetése jelentette, amelynek, célját tekintve, a 2007-es jogszabálysomag-javaslat méltó folytatása.

1. A döntéshozatal folyamata

1.1. Az Európai Bizottság álláspontja⁶

2007. szeptember 19-én az Európai Bizottság jogalkotási javaslatcsomagot⁷ fogadott el a villamos energia és a földgáz belső piacának teljessé tétele érdekében (harmadik energiacsomag⁸). Mivel az energiapolitika nem tartozik uniós hatáskörbe, az EU-nak alapvetően két eszköz áll rendelkezésére, hogy közös mederbe terelje a tagállami érdekeket. Az egyik a versenypolitika⁹, a másik pedig a belső piaci szabályok. Ez utóbbi terület vonatkozásában a Bizottság javasolta:

- a villamos energia, illetőleg a földgáz belső piacára¹⁰ vonatkozó közös szabályok módosítását;
- az Energiaszabályozói Együttműködési Ügynökség létrehozásáról szóló rendelet megalkotását;
- és a villamos energia határokon keresztül történő kereskedelme esetén alkalmazandó hálózati hozzáférési feltételekről és a földgázszállító-hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről szóló rendelet¹¹ módosítását.

⁶ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/07/st13/st13049.hu07.pdf>, 2007. szeptember 25.

⁷ COM(2007) 529

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/72/EK irányelve (2009. július 13.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 2009/73/EK irányelve (2009. július 13.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 713/2009/EK rendelete (2009. július 13.) az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége létrehozásáról.

Az Európai Parlament és a Tanács 714/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a villamos energia határokon keresztül történő kereskedelme esetén alkalmazandó hálózati hozzáférési feltételekről és az 1228/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

Az Európai Parlament és a Tanács 715/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről és az 1775/2005/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.

⁹ Az elemzés az EU által alkalmazott két szabályozási eszköz közül a belső piaci vonatkozások kifejlesztésére koncentrál, ugyanakkor megemlítendő, hogy a versenypolitikai területen az Európai Bíróság esetjogában több esetben is alkalmazta az ún. *essential facility* doktrínát. Ez azt jelenti, hogy amennyiben egy cég egy adott iparágban a versenyhez nélkülözhetetlen infrastruktúrával bír, akkor arra kötelezhető, hogy ahhoz más piaci szereplőknek egyenlő és méltányos feltételek mellett hozzáférést biztosítson (ezt a doktrínát eddig kikötőknél, légitársaságokban, frekvenciaügyekben alkalmazták).

¹⁰ Intézményi döntéshozatal: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=hu&DosId=196177.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1775/2005/EK rendelete (2005. szeptember 28.) a földgázszállító-hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0001:0013:HU:PDF>

A javaslatok célja a következők voltak:

- az ellátási és termelési tevékenységeknek a rendszerüzemeltetési tevékenységektől való tényleges szétválasztása (*tulajdonosi szétválasztás*, Independent Transmission System Operator – ITSO);
- a nemzeti energiaszabályozó *hatóságok hatáskörének* további *összehangolása* és függetlenségének megerősítése;
- *független mechanizmus* kialakítása a nemzeti szabályozó hatóságok közötti együttműködés céljára;
- *a hálózatok és rendszerek üzemeltetésének összehangolása*, a rendszerbiztonságot, a határokon átnyúló kereskedést és a rendszerműködést javító mechanizmus létrehozása az átviteli, illetve szállítási rendszerüzemeltetők számára; valamint
- az energiapiacok működésének fokozottabb átláthatósága.

A Bizottság javaslata szerint ahhoz, hogy az EU képes legyen megteremteni a belső energiapiacot, egyenlő versenyfeltételek szükségesek a földgáz- és villamosenergia-ágazatban tevékenykedő valamennyi vállalat számára. Ennek érdekében az Európai Bizottság által előterjesztett jogszabálycsomag a gáz- és villamos energia piacának további liberalizációját hirdette meg.¹² Ebből a kiindulópontból vezethetők le a leglényegesebb megállapítások, amelyek közül az *első* és talán legfontosabb kulcselem a *teljes tulajdonosi szétválasztás (ownership unbundling)* kérdése volt. Ezt tartotta a Bizottság a megvalósítás leghatékonyabb eszközének.

A Bizottság teljes elkülönítésre irányuló javaslatát számos tagország aggályosnak tartotta és ellenezte: többek között Franciaország és Németország, Ausztria, Bulgária, Görögország, Lettország, Luxemburg és Szlovákia. Szerintük a tulajdonosi szétválasztás alkotmányellenes és káros szociális következményekkel jár. Ehelyett e tagállamok fenn kívánták tartani maguknak a „törvényes szétválasztás” lehetőségét, miszerint a vállalatok megtartják hálózati javaikat az „érdekek hatékony szétválasztása” mellett – a vagyontárgyakra, a berendezésre, a személyzetre és a megfelelőségi ellenőrzésre vonatkozó szabályokon keresztül.

A Bizottság eredetileg egy másik megoldási javaslatot is letett az asztalra. Eszerint az áteresztő hálózatok még lehetnek integrált vállalatok tulajdonában, azonban azt egy jogilag független intézménynek kell irányítania. Ezen javaslat értelmében a csővezetékek és a tárolókapacitások az integrált vállalatok tulajdonában maradnak. Ezeket egy független rendszerirányító (ISO) irányítaná, amelyet minden tagállamban létrehoznának. A „független rendszerirányító” néven ismert megoldási lehetőség eltérés az alapmegközelítést jelentő tulajdonjogi elválasztástól, mivel lehetővé teszi, hogy a vertikálisan integrált társaságok megtartsák a hálózati vagyon tulajdonjogát, de megköveteli, hogy magát az energiaszállítási hálózatot egy független rendszerüzemeltető irányítsa, azaz egy a vertikálisan integrált társaságtól teljesen különálló vállalkozás vagy személy lássa el az összes hálózatüzemeltetési funkciót.

¹² A liberalizáció folyamata 1999-ben kezdődött, jóllehet az európai energiapiac létrehozásának mérőföldkővet a 2003. júniusi irányelv (2003/55/EK) bevezetése jelentette.

A Bizottság azonban a törvényes szétválasztást (ISO) a következő okok miatt nem tartotta megfelelő megoldásnak:

- *Hálózati hozzáférés:* az átviteli/szállítási rendszerüzemeltető saját kapcsolt társaságait inkább előnyben részesítheti, mint a versenytársakat. Az integrált társaságok megnehezíthetik a versenytársak piacra lépését, mivel a jogi és a funkcionális szétválasztás nem oldja fel az integrált társaságon belül jelentkező alapvető összeférhetetlenséget, miszerint a szolgáltatói és a termelői érdekek célja a bevételek és a piaci részesedés maximalizálása, míg a hálózat üzemeltetője köteles megkülönböztetésmentes hozzáférést biztosítani a versenytársaknak;
- *Információhoz való hozzáférés:* a korábbi közösségi szétválasztási szabályok szerint nem lehetett garantálni az információhoz való megkülönböztetésmentes hozzáférést;
- *Beruházások:* az integrált társaságon belül a beruházási ösztönzők torzultan jelentkeznek. A vertikálisan integrált hálózatüzemeltetők nem érdekeltek abban, hogy a hálózatfejlesztést a piac egészének érdekeit szem előtt tartva végezzék, és ezáltal segítsék új termelők, illetve szolgáltatók belépését a piacra. Az ilyen társaságok – a belső piacra nézve károsan – különösen kevés hajlandóságot mutatnak arra, hogy növeljék a rendszerösszekötői-, illetve a gázimport-kapacitást, és ezáltal fokozzák a versenyt a hagyományos szolgáltató hazai piacán.

Számos tagállam tiltakozásának hatására a Bizottság egy új (harmadik) javaslattal állt elő. Ennek értelmében a tagállamok választhatják a *független szállítási rendszerüzemeltető* (ITO) opciót. Ezt megerősítette az Európai Parlament állásfoglalása is, amelynek értelmében a vertikálisan integrált, az energiapiac minden szegmensében jelen lévő vállalatok megtarthatják tulajdonukban a gázvezetékeket és a rendszerirányítót, de szavatolniuk kell annak független működését.

1.2. Az Európai Parlament módosításai és kompromisszumos javaslata

Az Európai Parlament a földgázpiacra vonatkozó javaslatok benyújtásától kezdve részt vett a szakértői munkában. Már a Bizottság 2007 januárjában kiadott javaslatára vonatkozóan egyetértését fogalmazta meg a szétválasztásra vonatkozó rendelkezések tekintetében, miszerint az ez irányba tett nemzeti intézkedések konvergenciája és összehangolása az egyetlen módja az egységes európai energiapiac létrehozása felé való haladásnak.¹³

2008. május 6-án foglalkozott először az Európai Parlament Ipari, Kutatási és Energetikai (ITRE), valamint Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Bizottsága (IMCO) a kérdéskörrel. Az ITRE elé terjesztett javaslathoz számos módosító indítvány érkezett, különösen a tulajdonjogi kérdések vonatkozásában. Az EP álláspontja az volt, hogy a szállítóvezetékek szabad kapacitásához való hozzáférés (*third party access*, TPA) a liberalizált földgázpiac működésének egyik legfontosabb alapeleme. A tulaj-

¹³ C 175 E/206: Az Európai Parlament 2007. július 10-i állásfoglalása a földgáz és a villamos energia belső piacának jövőbeni lehetőségeiről (2007/2089(INI)).

donosi szétválasztás kapcsán pedig a következő pontokat tartotta lényegesnek megfogalmazni:

- a tulajdonjog szétválasztása a leghatékonyabb eszköze lehet az infrastrukturális befektetések megkülönböztetésmentes előmozdításának, az új szereplők számára a hálózatokhoz való méltányos hozzáférésnek, ugyanakkor lényeges, hogy ez a modell nem fedhet le minden kérdéses feladatot, mint például az összekapcsolásokat vagy a szűk keresztmetszeti pontokat;
- a gáziparban a szétválasztást célzó további intézkedések alkalmazása *nem magától értetődő*; ezért speciális megoldások kifejlesztése lényeges;
- felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be egy olyan *elemzést*, amely ismerteti a tulajdonjogi szétválasztás és a független szállítási rendszer-üzemeltetők (ITO) létrehozásának *várható költségeit*, a hálózatokba történő befektetésekre gyakorolt várható hatásokat, valamint a belső piac és a fogyasztók számára bekövetkező előnyöket;
- szükségesnek tartotta, hogy a Bizottság vegye figyelembe az unió villamosenergia- és földgázágazataiban meglévő strukturális eltéréseket, beleértve azt is, hogy néhány tagállam ezekből az energiaforrásokból nem rendelkezik hazai termeléssel. Ezért felkérte a Bizottságot egy olyan kiegyensúlyozott javaslat előterjesztésére, amely lehetővé teszi az EU földgáz társaságai számára, hogy *új termelési csővezetékbe történő befektetéseket* és hosszú távú szerződéseket használhassanak fel annak érdekében, hogy harmadik országokkal szemben növeljék tárgyalóerejüket.

Az EP továbbá azt is megjegyezte, hogy a szabályozóknak biztosítaniuk kell: bármely olyan társaság, amelynek energiainfrastruktúra és különösen átviteli hálózatok vagy csővezeték vannak a tulajdonában, vállalja, hogy egyértelmű befektetési célokat irányoz elő az ágazatban meglévő spekulációk elkerülése érdekében. Vagyis ezzel a Bizottság által is megfogalmazott kivételt erősítette meg (miszerint új infrastruktúrák kiépítése esetén a tulajdonjogi elválasztás szabályaitól átmeneti eltérés lehetséges) egy másik irányból. Az ellátási zavarok elkerülése érdekében Európa energiaipari hálózatait a jövőben legalább regionális szinten sokkal összehangoltabban kell fejleszteni és működtetni. Ez ma még nincs így. Az összekapcsolt és biztonságos európai hálózat megvalósítása távoli célnak tűnik.¹⁴

Az EP 2008. július 9-én (első olvasat) az energiacsomag kapcsán kiadott jelentésében megerősítette korábbi álláspontját. A Parlament (a Bizottsághoz hasonlóan) a teljes tulajdonosi szétválasztás mellett érvelt. Az EP-képviselők a 2008. július 9-i strasbourgi szavazáson elfogadták (579 igen, 80 nem, 52 tartózkodás) Romano La Russa (UEN, olasz) és Atanasz Paparizov (szocialista, bolgár) jelentését. Ezek alapján az Európai Parlament elvetette az ISO-t, de – ugyan feltételekkel – támogatta az ITO-modellt, azaz az EP a tanácsi kompromisszumnál valamivel szigorúbb feltételeket akart szabni azoknak a természetes monopóliumoknak, amelyek esetében nem valósul meg a teljes tulajdonosi szétválasztás.

¹⁴ A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a földgáz és a villamos energia belső piacának jövőbeni lehetőségeiről, 5. o.



A feltételek a következők voltak:

- független vagyonkezelőt neveznek ki, amelynek az lenne a feladata, hogy megővja a független szállításirendszer-üzemeltető (ITO) vagyonának értékét, és egyúttal megőrizze a szállításirendszer-üzemeltető vertikálisan integrált vállalkozástól való függetlenségét;
- felügyeleti szervet kell létrehozni a vállalkozás, a harmadik személy részvényesek és a szállításirendszer-üzemeltető képviselői, a vagyonkezelő és egyéb érdekelt felek képviselőiből. A vagyonkezelő bizonyos esetekben megvételre jogosult a felügyeleti szerv döntéseit;
- megfelelőségi programot hoznak létre és hajtják végre, amely intézkedéseket határoz meg a megkülönböztető magatartás kizárása érdekében;
- a felügyeleti szerv a megfelelésért felelős tisztviselőt jelöl ki.

Az EP, a Tanácshoz hasonlóan, egy felülvizsgálati záradékot is elfogadott. Ennek értelmében a *direktíva hatálybalépését követő öt év lejárta előtt* egy új Energiaszabályozói Ügynökség jelentést tesz majd közzé arról, hogy a fenti előírásoknak sikerült-e szavatolniuk a hálózati rendszerirányítók függetlenségét. Amennyiben nem ez a helyzet, az Európai Bizottságnak javaslatokat kell előterjesztenie a rendszerirányítók teljes és tényleges függetlenségének biztosítására. A képviselők egy hatástanulmány elkészítésére is felkérték a Bizottságot, megvizsgálandó, hogy mennyi realitása van egy egységes európai hálózati rendszerirányító létrehozásának.

1.3. A Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi Tanács álláspontja

A Miniszterek Tanácsa 2008. június 6-i ülésén vitatta meg érdemben először a belső energiapiacra vonatkozó harmadik jogszabályjavaslatokat. Bár nem minden tagállam értett egyet a csomag valamennyi elemével, a Tanács végül széles körű megállapodást ért el a belső energiapiacra vonatkozó csomag lényegi elemeit illetően. A megállapodás, amelyet a Tanács ülése során módosítottak, a következő fontos elemeket tartalmazza:

- *Az ellátási és termelési tevékenységek tényleges elkülönítése a hálózatüzemeltetéstől (ITO-modell):* valamennyi delegáció egyetértett abban, hogy az Európai Tanács 2007. tavaszi ülésén meghatározott iránymutatásoknak megfelelően ténylegesen el kell különíteni az ellátási és termelési tevékenységeket a hálózatüzemeltetéstől. Ugyanakkor, bár a delegációk többsége és a Bizottság az első és legmegfelelőbb opciónak a teljes tulajdonjogi szétválasztást tartotta, a független szállításirendszer-üzemeltetővel kapcsolatos opciónak mindkét ágazat számára rendelkezésre kell állnia azokban a tagállamokban, ahol a szállítási rendszer az irányelv hatálybalépésekor egy vertikálisan integrált vállalkozáshoz tartozik. E rendelkezések célja, hogy ellensúlyozzák az ezen opció hatályával, időkeretével és végrehajthatóságával kapcsolatos aggodalmakat, ugyanakkor fenntartsák annak működőképességét, és megóvják a vertikálisan integrált vállalkozás pénzügyi érdekeit. Ez az opció lehetővé teszi a vállalatok számára, hogy megtartsák a szállítási rendszerek tulajdonjogát, azzal a feltétellel, hogy azokat egy független átviteli/szállításirendszer-üzemeltető irányítja. A rendelkezések biztosítják:

- az üzemeltető, annak irányítása és felügyeleti szerve tényleges függetlenségét;
 - az érdekellentétek elkerülését;
 - a hálózatokhoz való igazságos és megkülönböztetéstől mentes hozzáférést;
 - a torzulást nem okozó beruházásösztönzőket, a beruházások és a rendszerösszekötő infrastruktúra fejlesztését;
 - az átviteli/szállításirendszer-üzemeltető munkájához szükséges eszközök-höz és forrásokhoz való független hozzáférést.
- *Felülvizsgálat:* a Bizottság két évvel a végrehajtást követően objektív kritériumok alapján felülvizsgálja a független átviteli/szállításirendszer-üzemeltetővel kapcsolatos rendelkezéseket, és szükség esetén olyan javaslatokat dolgoz ki, amelyek biztosítják az átviteli/szállításirendszer-üzemeltető teljes és tényleges függetlenségét.

A Tanács 2008. október 9–10-i ülésén egyhangú politikai megállapodást ért el a belső energiapiacra vonatkozó jogalkotási intézkedéscsomagot illetően. E politikai megállapodás alapján készült el a Tanács közös álláspontja.¹⁵

A közös álláspont hangsúlyozta, hogy ha a hálózatok nem különülnek el ténylegesen a termelési és ellátási tevékenységektől, az nemcsak a hálózat üzemeltetése terén jár a hátrányos megkülönböztetés kockázatával, hanem a vertikálisan integrált vállalkozásoknak saját hálózataikba történő megfelelő szintű beruházásra való ösztönzése terén is. Tényleges szétválasztás csak úgy érhető el, ha megszűnik a vertikálisan integrált vállalkozások törekvése a versenytársak hálózati hozzáféréssel és beruházásokkal kapcsolatos megkülönböztetésére. A belső érdekellentét feloldása és az ellátás biztonságának megvalósítása érdekében egyértelműen eredményes és szilárd módszer a tulajdonjogi szétválasztás, amelynek során a hálózat tulajdonosát jelölik ki ellátási és termelési érdekektől független hálózatüzemeltetőnek.

Erdősen támogatni kell a jelentős infrastrukturális beruházásokat, és egyúttal biztosítani a földgáz belső piacának megfelelő működését. *Ha egy infrastruktúra egy-nél több tagállam területén helyezkedik el, a határokon átnyúló vonatkozások jobb figyelembevétele és az ügyvitel megkönnyítése érdekében a mentesítési kérelmeket végső esetben egy EU-rendelettel létrehozott Energiaszabályozói Együttműködési Ügynökség kezelheti.* Ezenfelül a jelentősebb mentesített infrastruktúra-projektek kivitelezésének a szokásostól eltérő kockázati profilja miatt lehetővé kell tenni, hogy az *ellátási és termelési érdekeltségekkel rendelkező vállalkozások* az érintett projektek tekintetében ideiglenesen részben *eltérjenek a szétválasztási szabályoktól.* Az ellátás biztonságával kapcsolatos okokból ez különösen a Közösségen belüli, harmadik országokból a Közösségbe gázt szállító új csővezetékekre alkalmazandó.

A francia elnökség alatt a Tanács ülése alkalmával létrejött politikai megállapodás alapján folytatódott a tanácsi munka a jogi aktusok véglegesítése és a két nyitva ma-

¹⁵ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2003/55/EK irányelv módosításáról – Tervezet – a Tanács közös álláspontja, 14141/08, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/08/st14/st14141.hu08.pdf>

radt kérdés – a harmadik országokra vonatkozó záradék és a tisztességes versenyfeltételek – lezárása érdekében. A tisztességes versenyfeltételekre vonatkozó rendelkezések a miniszterek által jóváhagyott formájukban tiszteletben tartják egyfelől az energiatermelési és -ellátási tevékenységek, másfelől az energiaszállítási feladatok szétválasztása három különböző modelljének együttélését a belső energiapiacra. A szöveg rendelkezik arról, hogy a gáz- vagy villamosenergia-termelésben vagy -ellátásban tevékenykedő vállalkozások nem jogosultak arra, hogy irányítást gyakoroljanak egy olyan tagállam átvitelirendszer-üzemeltetője fölött, amely a teljes tulajdonjogi szétválasztás mellett döntött.

Az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács cselekvési tervében (2007–2009), annak is „Európai energiapolitika”¹⁶ című mellékletében fejtette ki álláspontját a földgázpiaci liberalizáció kérdésében, még a harmadik energiacsomag megszületése előtt. Megerősítette, hogy a verseny fokozása, a hatékony szabályozás biztosítása és a fogyasztók érdekeit szolgáló beruházások ösztönzése céljából az első lépés a gáz- és a villamosenergia-piac megnyitásával kapcsolatos, létező jogszabályok teljes körű végrehajtása.

A Miniszterek Tanácsa 2009. január 9-én elfogadta közös álláspontját, és azt továbbította az EP-nek, amely 2009. április 22-én nagy többséggel megszavazta a harmadik energiacsomagot alkotó jogszabályokat, miután korábban az EP és a Tanács informálisan már megállapodott a részletekről. Záróakkordként a Tanács jóváhagyására került sor (második olvasat) 2009. június 25-én.

A 2009/73/EK irányelvet a *tagállamoknak 2012. március 3-ig kell átültetniük*¹⁷ saját jogrendjükbe. Fontos kiemelni, hogy bár a tagállamoknak jogukban áll területükön a teljes tulajdonjogi szétválasztás mellett dönteni, amennyiben egy tagállam élt már ezzel a jogával, egy vállalkozásnak nem áll jogában független rendszerüzemeltetőt vagy független szállításirendszer-üzemeltetőt létrehozni.

2. A jogszabálycsomag által bevezetett lehetőségek

Az eredeti európai bizottsági javaslat számos ponton változott. Mind a Parlament, mind a Tanács olyan javaslatokat tett hozzá a csomaghoz, amelyek végül egy kompromisszumos megoldás felé tolták el a közösségi jogalkotást. A három fő jogalkotó javaslata három lehetséges utat vázolt fel a tagállamok számára.

- *Teljes tulajdonosi szétválasztás (ownership unbundling): a tevékenységek teljes tulajdonosi szétválasztása (az integrált vállalatok eladják gáz-, illetve áramhálózatukat).*

A Bizottság által kezdeményezett teljes tulajdonosi szétválasztás az energiapiac liberalizációját, és így nagyobb versenyt kívánt megvalósítani az energiapiacra, méghoz-

16 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07224-re01.en07.pdf>, 16. o., A belső energiapiacra vonatkozó jogalkotási intézkedések harmadik csomagját a Bizottság ennek az Európai Tanács-ülésnek az alkalmával megfogalmazott felhívásra válaszul nyújtotta be.

17 Lásd <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0094:0136:HU:PDF>

zá az eredeti tervek szerint úgy, hogy egymástól teljesen függetlenítik a különböző energiaipari területen tevékenykedő cégek termelő- és szállítványozó kapacitásait. Tényleges szétválasztás az Európai Bizottság álláspontja szerint csak úgy érhető el, ha megszűnik a vertikálisan integrált vállalkozások törekvése a versenytársak hálózati hozzáféréssel és beruházásokkal kapcsolatos megkülönböztetésére. A belső érdekellentét feloldására és az ellátás biztonságának megvalósítására a Bizottság szerint egyértelműen eredményes és szilárd módszer a tulajdonjog szétválasztása, amelynek során a hálózat tulajdonosát jelölik ki ellátási és termelési érdekektől független rendszerüzemeltetőnek.

A tagállamoknak *főszabályként* gondoskodniuk kell arról, hogy

- „a szállítási rendszert tulajdonló vállalkozások mindegyike szállításirendszer-üzemeltetőként tevékenykedjen”¹⁸;
- valamint, hogy ugyanazon személy ne legyen jogosult *irányítást* gyakorolni egy kitermelési vagy ellátási feladatot betöltő vállalkozás felett, és emellett részesedést fenntartani, vagy a felett bármely jogot gyakorolni egy szállításirendszer-üzemeltető vagy szállítási rendszer felett (*irányítási jogkörre vonatkozó szabály*);
- ugyanazon személy ne legyen jogosult *kinevezni* egy szállításirendszer-üzemeltető vagy szállítási rendszer felügyelőbizottságának, ügyvezető testületének vagy a vállalkozást jogilag képviselő testületének tagjait (*kinevezési jogkör gyakorlását befolyásoló szabály*);
- ugyanazon személy ne legyen jogosult egyfelől egy kitermelési vagy ellátási feladatot betöltő vállalkozásnak, és másfelől egy szállításirendszer-üzemeltető vagy szállítási rendszernek is a felügyelőbizottságában, ügyvezető testületében vagy a vállalkozást jogilag képviselő testületében való *tagságra (tisztviselésre vonatkozó szabály)*.¹⁹

A jogszabálycsomag számos, a főszabálytól való eltérést határozott meg:

- amennyiben a szállítási rendszer egy vertikálisan integrált vállalkozás része, és olyan tagállami szabályok vannak hatályban, amelyek a közösségi szintű jogszabálynál nagyobb függetlenséget biztosítanak a szállításirendszer-üzemeltető számára, a beruházásnak a gázellátásban kialakuló versenyt és a gázellátás biztonságát kell növelnie;
- a beruházással kapcsolatos kockázatoknak olyan mértékűnek kell lenniük, hogy a beruházás meg sem valósulna, ha a mentességet nem kapná meg;
- a mentesség nem lehet hátrányos hatással a versenyre, illetve a gáz belső piacának hatékony működésére, vagy annak a szabályozott rendszernek a hatékony működésére, amelyre az új infrastruktúra rácsatlakozik.

18 Ha 2009. szeptember 3-án a vállalkozás, amely a szállítási rendszer tulajdonosa, egy vertikálisan integrált vállalkozás részét képezi, a tagállamoknak lehetőséget kell adni a tulajdonjogi szétválasztás, valamint az ellátási és termelési érdekektől független rendszerüzemeltető vagy szállításirendszer-üzemeltető létrehozása közötti választásra.

19 A második és a harmadik pontban említett jogok közé tartozik különösen a szavazati jogok gyakorlására vonatkozó hatáskör és a felügyelőbizottság, az ügyvezető testület vagy a vállalkozást jogilag képviselő testület tagjainak kinevezésére vonatkozó hatáskör.

További kivétel, hogy amennyiben a szállítási rendszer egy vertikálisan integrált vállalkozás része, a tagállam dönthet úgy, hogy nem alkalmazza a szétválasztást, de akkor két út áll előtte: vagy az ISO-, vagy az ITO-modellt választja.

A mentességről a szabályozó hatóságnak van joga dönteni. Miután a tulajdonosi szétválasztás megtörtént, a termelési vagy ellátási tevékenységet végző vállalkozások sem közvetlen, sem közvetett módon nem ellenőrizhetik a szállítási rendszer üzemeltetőit, és *semmilyen jogot nem gyakorolhatnak* azok felett. A Bizottság ennek érvényesülését folyamatosan figyelemmel kíséri.²⁰ Mivel a tulajdonjogi szétválasztáshoz egyes esetekben a vállalkozások szerkezetátalakítása szükséges, a vonatkozó rendelkezések alkalmazására többletidőt kell engedélyezni azon tagállamok részére, amelyek a tulajdonjogi szétválasztás végrehajtása mellett döntenek. Ha a tagállam a teljes tulajdonjogi szétválasztás mellett döntött, akkor egy vállalkozásnak nem áll jogában független rendszerüzemeltetőt vagy független szállításirendszer-üzemeltetőt létrehozni.

- *Független rendszerüzemeltető (Independent System Operator, ISO): az integrált vállalatok fenntartása úgy, hogy a szállító hálózatot átadják egy független rendszerüzemeltetőnek.*

Az ISO-modell alkalmazása esetén a tagállam dönthet úgy, hogy nem a tulajdonosi szétválasztást preferálja, hanem ún. független rendszerüzemeltetőt jelöl ki. Ezt a Bizottságnak jóvá kell hagynia. A rendszerüzemeltető titulus csak meghatározott feltételek mellett nyerhető el. Többek között be kell tartani az irányítási, kinevezési és pozíciók betöltésére vonatkozó szabályokat és tízéves hálózatfejlesztési tervet kell készíteni. A rendszerüzemeltető felelős a harmadik felek hozzáféréseinek biztosításáért, továbbá a rendszer üzemeltetéséért, karbantartásáért, fejlesztéséért. A szállítási rendszer tulajdonosa azonban nem felelős sem a harmadik felek hozzáféréseinek engedélyezéséért, sem a beruházások tervezéséért. A szükséges pénzügyi forrásokat a vertikálisan integrált vállalkozás a független rendszerüzemeltető rendelkezésére bocsátja.

A tagállamok csak akkor hagyhatnak jóvá és jelölhetnek ki független rendszerüzemeltetőt, ha az üzemeltető-jelölt bizonyítja, hogy rendelkezik a feladatok végrehajtásához szükséges pénzügyi, műszaki, tárgyi és humán erőforrásokkal, kötelezettséget vállal arra, hogy megfelel a szabályozó hatóság által figyelemmel kísért, tízéves hálózatfejlesztési tervnek, és bizonyítja képességét kötelezettségei teljesítésére. Minden egyes független rendszerüzemeltető felelős a harmadik felek hozzáféréseinek engedélyezéséért és igazgatásáért. A szállítási rendszer fejlesztése során a független rendszerüzemeltető felelős az új infrastruktúra tervezéséért (beleértve az engedélyezési eljárást), építéséért és beüzemeléséért.

Ha egy tagállam független rendszerüzemeltetőt jelölt ki, a szállításirendszer-tulajdonos minden lényeges együttműködést és támogatást megad a független rend-

²⁰ A szállításirendszer-üzemeltetőknek a tagállami kijelölés után egy a szabályozó hatóság által indított tanúsítási eljáráson kell keresztülmenniük. A tanúsítás kiállításához két információ szükséges: a 9. cikknek való megfelelés és az energiaellátás biztonsága.

szerüzemeltetőnek a feladatok végrehajtásához, finanszíroznia kell a független rendszerüzemeltető által elhatározott és a szabályozó hatóság által jóváhagyott beruházásokat.

- *Független szállításirendszer-üzemeltető (Independent Transmission Operator, ITO): a cégek megtarthatják tulajdonukban a vezetékeket, de biztosítaniuk kell, hogy ezek a gyakorlatban függetlenül működjenek.*

A szállításirendszer-üzemeltetőknél rendelkezniük kell minden olyan humán, műszaki, tárgyi és pénzügyi erőforrással, amely az ezen irányelv szerinti kötelezettségeik teljesítéséhez, valamint a gázszállítási tevékenység végzéséhez szükséges, a szállítási rendszer a szállításirendszer-üzemeltető tulajdonát képezi, a szükséges személyzetet a szállításirendszer-üzemeltető foglalkoztatja, a gázszállítási tevékenység végzéséhez szükséges eszközöket birtokolja. Tilos a vertikálisan integrált vállalkozás bármely egyéb részébe vagy részéből munkaerőt kölcsönözni vagy szolgáltatást nyújtani. A szállításirendszer-üzemeltető azonban szolgáltatásokat nyújthat a vertikálisan integrált vállalkozásnak.

A független szállításirendszer-üzemeltetőnek az üzemeltetéshez, karbantartáshoz vagy a szállítási rendszer fejlesztéséhez szükséges eszközök tekintetében *tényleges döntéshozatali jogokkal kell rendelkeznie, függetlenül a vertikálisan integrált vállalkozástól.* Jogában áll továbbá, hogy a tőkepiacon, különösen hitelfelvétel és tőkeemelés révén, pénzeszközöket teremtsen.

A szállítási rendszertől teljesen el kell választani a vertikálisan integrált vállalkozás termelési vagy ellátási feladatait. Azaz a termelési vagy ellátási feladatokat végző leányvállalat nem rendelkezhet sem közvetlen, sem közvetett módon részesedéssel a szállításirendszer-üzemeltetőben (másik leányvállalat), és ez fordítva is igaz.

A szállításirendszer-üzemeltető általános ügyvezetési struktúrájának és vállalati alapító okiratainak biztosítaniuk kell a szállításirendszer-üzemeltető tényleges függetlenségét. A vertikálisan integrált vállalkozás sem közvetlenül, sem közvetetten nem határozza meg a szállításirendszer-üzemeltető versenymagatartását a szállításirendszer-üzemeltető napi tevékenységeivel és a hálózati irányítással kapcsolatban. A vertikálisan integrált vállalkozás és a szállításirendszer-üzemeltető között a fentiekől függetlenül létesülhetnek kereskedelmi és pénzügyi kapcsolatok, ezeknek azonban meg kell megfelelniük a piaci feltételeknek, és ezeket minden esetben be kell nyújtani a szabályozó hatóságnak jóváhagyásra.

A személyzeti politikával, a munkafeltételekkel kapcsolatos határozatokat a szállításirendszer-üzemeltető *felügyeleti szerve* hozza. E határozatokról értesíteni kell a szabályozó hatóságot. A szállításirendszer-üzemeltető irányításáért felelős személyeknek és/vagy igazgatási szervei tagjainak szigorú követelményrendszernek kell megfelelniük:

- a kinevezést megelőző hároméves időszakban a szállításirendszer-üzemeltetőn kívül érdek vagy üzleti kapcsolat nem állhat fenn a vertikálisan integrált vállalkozással (korábbi *pozíciókra vonatkozó szabály*);

- akikre az első pontban megállapított rendelkezések nem vonatkoznak, a kinevezésüket megelőző legalább hat hónapos időszakban semmilyen irányítási vagy más hasonló tevékenységet nem végezhetnek a vertikálisan integrált vállalkozásban (*korábbi pozíciókra vonatkozó szabály*);
- semmilyen más szakmai beosztásuk vagy felelősségük, érdekük vagy üzleti kapcsolatuk nem lehet a vertikálisan integrált vállalkozás más részeivel vagy annak irányító részvényeseivel (*párhuzamos pozícióra vonatkozó szabály*);
- hivatali idejük megszűnését követően legalább négy évig a szállításirendszer-üzemeltetőt kivéve nem lehet szakmai beosztásuk vagy üzleti kapcsolatuk a vertikálisan integrált vállalkozás semmilyen részével vagy annak irányító részvényeseivel (*jövőre vonatkozó szabály*).

A szállításirendszer-üzemeltető *felügyeleti szervvel rendelkezik*, amely felel a szállításirendszer-üzemeltető részvényesei eszközeinek értékére esetlegesen jelentős hatást gyakorló határozatok, különösen az éves és a hosszabb távú pénzügyi tervek jóváhagyásáért, a szállításirendszer-üzemeltető eladósodási szintjéért, valamint a részvényesek között elosztott osztalék összegére vonatkozó határozatok meghozataláért.²¹ A felügyeleti szerv a vertikálisan integrált vállalkozást képviselő tagokból, a külső részvényeseket képviselő tagokból, valamint – amennyiben az érintett tagállam jogszabályai úgy rendelkeznek – az egyéb érdekelt feleket, például a szállításirendszer-üzemeltető alkalmazottait képviselő tagokból áll. A felügyeleti szerv tagjaira a szállításirendszer-üzemeltetőnél megismertekhez igen hasonló kinevezési feltételek vonatkoznak.

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a szállításirendszer-üzemeltetők olyan megfeleléségi programot állítsanak össze és hajtsanak végre, amely intézkedéseket határoz meg a megkülönböztető magatartás kizárása érdekében, és biztosítják, hogy a programnak való megfelelést figyelemmel kísérik. A megfeleléségi program meghatározza az alkalmazottaknak az e célok megvalósításához szükséges kötelezettségeit. A programot a szabályozó hatóságnak jóvá kell hagynia. A nemzeti szabályozó hatáskörének sérelme nélkül a programnak való megfelelés független ellenőrzését a megfelelésért felelős tisztviselő végzi, akit a felügyeleti szerv nevez ki a szabályozó hatóság jóváhagyásával.

A szállításirendszer-üzemeltető – az érintett felekkel folytatott konzultációt követően – minden évben tízéves hálózatfejlesztési tervet nyújt be a szabályozó hatóságnak, a fennálló és az előre jelzett kínálati és keresleti viszonyok alapján. Ennek a hálózatfejlesztési tervnek hatékony intézkedéseket kell tartalmaznia a rendszer megfeleléségének, valamint az ellátás biztonságának szavatolása érdekében. A szabályozó hatóság figyelemmel kíséri és értékeli a tízéves hálózatfejlesztési terv megvalósítását.

²¹ Azonban nem foglalkozik a tevékenységek felügyeletével, a hálózat irányításával vagy a tízéves hálózatfejlesztési terv előkészítésével.

1. táblázat. A teljes tulajdonosi szétválasztás előnyei és hátrányai

Tejes tulajdonosi szétválasztás	
<i>Előnyök</i>	<i>Hátrányok</i>
Teljesen elkülönült tulajdonosi érdekek	A tulajdonosváltás egyszeri nagyarányú költsége
Ellátásbiztonság növekedése	A szétválást követően a kisebb cégek alacsonyabb hitelképessége
Piaci verseny erősödése	A termelő vállalatok fúziójának erősödése
Új belépők számára kedvezőbb piaci környezet	Tőkeköltségek növekedése és beruházási hajlandóság csökkenése
Piaci árak csökkenésének lehetősége	Az eszközök eladása a stratégiai jelentőségű eszközök külföldiek kezébe kerülését jelentheti
Egyszerűbb határokon átnyúló együttműködések	Vállalkozások szerkezetátalakítása szükséges egyes esetekben
Csak EU-kompatibilis jogrendszerű országok belépése a Közösség területére	A villamosenergia- és a földgázszektorban is alkalmazni kell
Nem érvényesülnek az ISO és ITO speciális adminisztratív előírásai, ez a működésben kevesebb adminisztratív szabályt és költséget jelent	

2. táblázat. Az ISO-modell előnyei és hátrányai

Független rendszerirányító (ISO)	
<i>Előnyök</i>	<i>Hátrányok</i>
A tőkeköltségeket ez a modell nem növeli, és nem csökkenti a beruházási hajlandóságot	Rendszer üzemeltetőjének és tulajdonosának viszonya nem egyértelmű
A határokon átnyúló beruházások erősödése	Az ISO függetlenségének biztosítása
Választékbővülés, a verseny erősödése	A határokon átnyúló beruházások erősödése növelheti a regionális monopóliumok kialakulását
Az erőteljesebb versenynek köszönhetően potenciálisan csökkenő árak	Erőteljesebb szabályozási beavatkozást igényel
Energiaellátás biztonságának növelése	Nincs korlát se a tőkeköltség (tőkehatékony-ság), se az üzemeltetési költség (működési hatékonyság) érdekében; nem érvényesülnek jövedelmezőségi szempontok

3. táblázat. Az ITO-modell előnyei és hátrányai

Független szállítási rendszer-üzemeltető (ITO)	
<i>Előnyök</i>	<i>Hátrányok</i>
A tőkeköltségeket nem növeli, valamint nem csökkenti a beruházási hajlandóságot	Az ITO függetlenségének biztosítása
A határokon átnyúló beruházások erősödése	A határokon átnyúló beruházások erősödése növelheti a regionális monopóliumok kialakulását
Az erőteljesebb versenynek köszönhetően potenciálisan csökkenő árak	Erőteljesebb szabályozási beavatkozást igényel
Választékbővülés, a verseny erősödése	
Energiaellátás biztonságának növelése	
A szakmaiság erőteljesebb biztosítása a stratégiai döntések meghozatala kapcsán	

Független szállításirendszer-üzemeltető (ITO)	
<i>Előnyök</i>	<i>Hátrányok</i>
A felügyeleti szervet keresztül jól érvényesíthetők a nemzetgazdasági, ellátás-biztonsági érdekek	
A gázellátás és a hálózat üzemeltetés közös részvénytulajdonosi körben marad	
A kormányzat számára előnyös, hogy nem kell hatalmas összeget befektetnie egy új földgáz-szállító cég megteremtésére	

3. Magyarország álláspontja

A verseny megteremtését és az ellátásbiztonság növelését célzó jogszabálycsomag kapcsán Magyarország a teljes tulajdonosi szétválasztás mellett foglalt állást, ugyanakkor egy olyan kompromisszumos megoldás elfogadására tett javaslatot, amely megpróbálta feloldani a tagállamok közt ebben a kérdésben kialakult szembenállást. Annak érdekében, hogy minden tagállamban a lehető legszélesebb körben elfogadott és megvalósítható legyen a minél hatékonyabb szétválasztás, a magyar álláspont lehetőséget kívánt biztosítani arra, hogy az irányelv hatálybalépésekor az érintett társaságok az ITO-modellt is választhassák, a TSO (*transmission system operator*, átviteli rendszerirányító) döntési és intézményi függetlenségének szem előtt tartásával és garantált biztosításával.

A magyar álláspont a két szektor hasonlósága miatt a villamosenergia- és a földgázszektor egységes kezelése mellett érvelt, ezért a teljes tulajdonosi szétválasztás mellett mindkét szektorban az ITO-modell alkalmazását is támogatta. Magyarország továbbá egyetértett azzal, hogy az ISO- és az ITO-modell alkalmazásához a Bizottság jóváhagyása legyen szükséges, annak választása nem automatikus, hanem bizonyos mentességet jelent a szétválasztási szabályok alkalmazása alól. A rendszer működésének Bizottság általi felülvizsgálata és jelentés készítése nemcsak az ITO-modell, hanem minden mentességi lehetőség (ISO-modell) igénybevétele esetén indokolt. Magyarország az ITO rendelkezésére bocsátandó vagyon és eszközök tekintetében a Bizottság által előírt garanciákat elégségeseknek tartotta a TSO függetlenségének és hatékony működésének biztosításához.

4. Választás az alternatívák között

Az előbbieken részletesen bemutatott alternatívák közül a tagállamok bármelyik mellett dönthetnek. Nyilvánvalóan befolyásolni fogja az adott tagállam választását, hogy milyen azoknak a cégeknek a szerepe, amelyek a tagállam területén működnek, milyen érdekek vezérlik őket, milyen tulajdonban vannak, mekkora a piaca gyakorolt befolyásuk. Ha egy tagállam a teljes szétválasztás mellett dönt, akkor a kisebbségi tulajdon megtartásán kívül érdemi befolyása nem lehet a szállítási rend-

szerre. Ebben az esetben a jogszabály által előírt határidőig el kell adnia tulajdonrészét, és így be kell engednie a hálózatra a konkurenciát. Ezáltal a jogalkotó szándéka szerint nő a piaci verseny, és így csökkenhetnek az árak. Ami ennek az alternatívának komoly előnye, hogy azok az adminisztratív előírások, amelyek a másik két lehetőséget terhelik, itt nem érvényesülnek. Nyilvánvalóan nehéz azonban ez a választás, mivel el kell adni a hálózati tulajdonjogot, ez pedig egy meglehetősen nagy kezdeti változást jelent az adott cég életében.

A másik két lehetőség valójában nem tér el radikálisan egymástól. A különbség a kettő között a tulajdonjog, illetve a felügyelet vonatkozásában van. Az ITO esetében a tulajdonjog megmarad a vertikálisan integrált vállalat kezében, a létrejövő vállalat függetlenségét biztosítani kell, ez azonban még mindig kisebb távolságot jelent, mint az ISO esetében, ahol ugyan szintén megmarad a tulajdonjog, de az anyacégnek kevesebb a beleszólása a hálózatot felügyelő cég életébe.

Egy olyan piacon, mint a magyar, ahol mind a gáz, mind a villamos energia piacán a korábbi évtizedek energiapolitikájának eredményeképpen monopóliumok jöttek létre, a legoptimálisabb megoldásnak az ITO-modell választása tűnik. Így az anyavállalat nem kényszerül a hálózatban meglévő tulajdonjogától megválni, és bár szavatolnia kell a hálózati vagyon fölött rendelkező cég függetlenségét, mégis be kell engednie külső piaci szereplőket, vagyis biztosítani kell a hálózat függetlenségét.

Irodalom

- Európai Unió Tanácsa (2003): *Az Európai Parlament és Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:12:02:32003L0055:HU:PDF>
- Európai Bizottság (2005): *A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek.*
- Jelentés a belső gáz- és villamosenergia-piac létrehozása terén elért haladásról*, SEC(2005)1448. Brüsszel, 2005. november 11. COM(2005) 568 végleges, http://ec.europa.eu/energy/electricity/report_2005/doc/2005_report_hu.pdf
- Európai Unió Tanácsa (2005): *Az Európai Parlament és a Tanács 1775/2005/EK rendelete (2005. szeptember 28.) a földgázszállító-hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0001:0013:HU:PDF>
- Európai Unió Tanácsa (2007): *Európai Tanácsi Cselekvési Terv (2007–2009) Európai Energiapolitika*, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07224-re01.en07.pdf>
- Európai Parlament (2007a): *Európai parlamenti dosszié*: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=hu&DosId=196177
- Európai Bizottság (2007a): *A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak és az Európai Parlamentnek - Európai energiapolitika* {SEC(2007) 12}, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0001:FIN:HU:PDF>

- Európai Bizottság (2007b): *Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről szóló 1775/2005/EK rendelet módosításáról*, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/07/st13/st13049.hu07.pdf>, COM(2007) 532, 2007. szeptember 25.
- Európai Parlament (2007b): *The Legislative Observatory: Procedure file for Energy: rules for the internal market in natural gas*, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5533242>
- Európai Parlament (2007c): *Az Európai Parlament 2007. július 10-i állásfoglalása a földgáz és a villamos energia belső piacának jövőbeni lehetőségeiről (2007/2089(INI))*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0326+0+DOC+XML+V0//HU>
- Európai Unió Tanácsa (2008): *Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2003/55/EK irányelv módosításáról* – A Tanács közös álláspontja, 14141/08, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/08/st14/st14141.hu08.pdf>

MÉSZÁROS GYÖRGY

Ludwig Erhard kései igazsága

A Wirtschaftswunder atyjának érvei az euróövezetben is elkelnének

Az EU és az IMF új, 750 milliárd eurós, közadósságok szavatolására szánt programja megfontolásra készítheti a befektetőket, vajon érdemes-e az ez euróövezet összeomlására játszani az adósságpiacokon. Sokan figyelmeztettek azonban – elsőknek épp az IMF európai osztályának vezetője –, hogy ez a szükségcsomag csak „morfium” a piacok számára, nem pedig megoldás.

Nem vitás, hogy a bővített újratermelésen alapuló gazdaságfejlődés olajozója a hitel. Ám a jelek arra vallanak, hogy valami kisiklott az utóbbi időben. Pedig volt egyszer egy „Wirtschaftswunder”, az úgynevezett német gazdasági csoda, amely néhány külső megrázkódtatás – például az 1970-es évek olajjárulásainak – hatását leszámítva az 1950-es évektől egészen az 1990-es évek elejéig tartott a szövetségi köztársaságban.

A német gazdasági csoda forrásai között szokás emlegetni az adósságkönnyítést. A hitelező országok 1953-ban a londoni egyezmény keretében elengedték az NSZK hitleri Németországtól örökölt és háború utáni küladósságának kétharmadát. Ám például az Egyesült Államok a Marshall-segély nagy részét az ötvenes évek közepére visszafizettette, és behajtották az NSZK-n az ott lévő nyugati hadseregek költségeit is. Nyugat-Németország egyre újabb és újabb háborús kártérítéseket és jóvátételeket is vállalt, tehát „szaldóban” alig megállapítható, hogy külső terhei csökkennek vagy inkább növekedtek-e az évtizedek folyamán.

Az is igaz, hogy a berlini fal 1961-es felépítéséig bőven áramlott az olcsó munkaerő az NDK-ból, majd a dél-európai vendégmunkások gyarapították a gazdaságot.

A cél maga lett az eszköz...

A nyugatnémet „csoda” atyjának *Ludwig Erhard* gazdasági minisztert, majd 1963 és 1966 között kancellárt tartják. Egyik korai cikkében, amely 1947. június 23-án jelent meg a *Die Neue Zeitung*ban, így írt: „Minden gazdasági tevékenység célja kielégíteni a fogyasztó szükségleteit és ekképp hozzájárulni a közösség jólétéhez”.

Ez volt a döntő mozzanat: a fogyasztás és a jólét lett a német gazdasági csoda alapja és módszere, a cél maga lett az eszköz.

A bérek és fizetések 1949 és 1955 között 80 százalékkal emelkedtek, lépést tartva a gazdasági növekedéssel. Az NSZK gazdaságtörténetének máig legjobb évében, 1955-ben a hazai össztermék (GDP) 10,5 százalékkal nőtt, közben a reálbér 10 százalékkal emelkedett, az autópark 19 százalékkal bővült. Addigra statisztikai értelemben megteremtették a teljes foglalkoztatást. Közben az állami költségvetés

1949-től 1968-ig nagyjából kiegyensúlyozott maradt, a közadósság csökkent a GDP arányában.

A német vállalatok és vállalkozók akkoriban ugyanis nemcsak a dolgozóknak, hanem az államnak is bőven fizettek. A társasági nyereségadó az 1970-es évek vége felé 56 százalékos, a személyi jövedelemadó felső kulcsa szintén 56 százalékos volt. A KPMG adótanácsadó összesítése szerint a német vállalatok adóterhe – társasági nyereségadó, helyi és egyéb adók összesen – átlagosan 62,2 százalékos volt 1979-ben, és 52,3 százalékos még 1999-ben is.

A német gazdasági csoda tehát nagyrészt abból állt, hogy a tőke másképp osztozott a lakossággal és az állammal, mint manapság. Ebből lett az állam „jóléti”, ebből lett a társadalom „fogyasztói”, miközben a hitel szerepe arányosan mérsékelte, azon belül a költségvetés folyó hiteligénye minimális maradhatott.

A múlt évtizedben viszont Németországban már nem nőtt, sőt, az évtized közepétől a tavalyi átmeneti deflációig évről évre csökkent a reálbér és a kifizetett teljes bértömeg vásárlóértéke. Közben a társasági adó 15 százalékra, a vállalatok teljes adóterhe a profithoz képest átlagosan 29,44 százalékra, a személyi jövedelemadó felső kulcsa 42 százalékra vékonyodott.

Az osztozkodás átalakítása a bérből-fizetésből élők, vagyis a fogyasztók rovására nem sajátosan német, hanem világjelenség. A KPMG összesítése szerint a vállalatok átlagos adóterhe tíz év alatt tavalyig 25,51 százalékra csökkent világszerte 32,69 százalékról, az OECD-országokban 26,3 százalékra 35 százalékról, az EU-ban 23,22 százalékra 34,12 százalékról.

Hitelnövekedés, fedezetcsökkenés – világválság

A fogyasztást terhelő közvetett adók viszont nagyjából ellenkező pályát futottak be. Németországban az elmúlt évtizedben 19 százalékra nőtt az áfa fő kulcsa 16 százalékról, az EU-ban pedig átlagosan 19,8 százalékra 19,6 százalékról. Az ázsiai országokban átlagosan 10,8 százalék maradt az áfa kulcsa.

Ilyen módon a teljes adó aránya a GDP-hez képest nem feltétlenül romlik, azonban a lakosság önerős fogyasztóképessége gyengül, miközben az állam is kénytelen lefaragni jóléti szolgáltatásait. Ezt pótolta a hitel növekedése a fedezet csökkenése mellett, a mostani világválságot okozva.

Kérdés, mitől volt oly nagylelkű a tőke az 1950-es években Németországban. Ludwig Erhard 1946. október 14-én így írt a Die Neue Zeitungban: „Még ha a közösség javának legjobb szolgálatát tételezzük is fel a hatalommal operáló gazdasági ellenőrzés egyetlen céljaként – márpedig ezt még a szocialista állam sem garantálja –, akkor is kétséges, vajon az emberek általában jobban szeretnének-e bármiféle kollektív gazdaságot, mint szabad piacgazdaságot... (Ugyanakkor) a legfigyelmesebb megfontolásra érdemes minden intézkedés, amely hozzájárulhat a nemzeti termék és vele a nemzeti jövedelem igazságos elosztásához.”

Erhard igen korán arra intett tehát, hogy a kapitalizmusnak a kelet-európai szocializmussal kell fölvennie a versenyt, ha meg akarja őrizni értékeit. Ez a konkú-

rencia az évtizedek alatt mind kevésbé jelentett tényleges kihívást, de a „kommunizmustól” való félelem megmaradt Nyugaton, szinte az utolsó pillanatig. Azóta viszont a tőke nem fél semmitől. A német – és akkoriban a többi, kisebb-nagyobb nyugat- és észak-európai – gazdasági csoda alapja a tőke önmérséklete volt. Ennek hiányát semmiféle állami támogatás, gazdaságósztönzés és hitelzőn sem pótolhatja.

Sőt, éppen ellenkezőleg. Hiszen mi történt valójában, mi az, amit 2007 vége óta „hitelválság” néven él át a világ? Az elmúlt évtizedben számos tényező találkozása vezetett a mostani, különös helyzethez.

Az euróövezetben a pénzügyi szférán kívüli vállalatoknak szóló hitelezés növekedési üteme, évi 15,0 százalékkal, 2008. márciusban érte el rekordját. Ugyanakkor 2008 márciusában a háztartásoknak nyújtott hitelek összege 5,4 százalékkal haladta meg az egy évvel korábbit.

Csakhogy a hazai össztermék (GDP) keresleti oldali forrásai között a bővített újratermelést szolgáló beruházások – amit a hitel is finanszíroz – átlagosan 15–20 százalékkal szerepelnek a fejlett országokban, a lakossági fogyasztás aránya ellenben 60 százalék körül van. Ez utóbbi tehát a jóval nagyobb piac, ahol az egyenként kevesebb összességében több. A baj csak az, hogy a lakossági hitelezés nem finanszíroz profittermelést az adósnál: őnála a hitel fedezete a jövedelme és a vagyona.

Bér helyett hitel

Ez a korlát azonban felpuhult. Az évtized elején rekord alacsony kamatok lehetőséget adtak, hogy a befektetők a lassú megtérülésű vállalati szféra mellett mind nagyobb arányban célozzák meg a lakossági hitelpiacot. Ez nem tűnt eleve szédelőnek, amíg a kamatok alacsonyak voltak, fedezetként pedig látszólag ott voltak a lakásárak, amelyek a bőséges hitelkínálattal kölcsönhatásban emelkedtek.

A befektetők tehát hitelezni akartak, és a másik oldalon hirtelen növekvő kereslettel találkozhattak. Ugyanis amit az emberek mind kevésbé kaptak meg bér és fizetés formájában, azt pótolták kényszerűen hitelből, életszínvonaluk fenntartása érdekében. Az euróövezetben a lakosság eladósodásának üteme messze meghaladta a bérek és fizetések évi 2–3 százalékos emelkedésének ütemét, ami nemegyszer még az éves inflációt sem érte el. A tengerentúlon – a pénzügyi-gazdasági világválság forrásvidékén – ez így alakult: az Egyesült Államokban a lakosság összes jövedelme 2008-ban 8,129 billió dollár vásárlóértékben, azaz reálisan mindössze 4,1 százalékkal volt több, mint 2000-ben, miután a megelőző évtizedekben rendre 31–36 százalékkal nőtt tíz-tíz év alatt. Ezenközben a lakosság ingó és ingatlan eszközökben fekvő teljes vagyona 65,599 billió dollár volt 2008 végén, 31 százalékkal több, mint 2000 végén. Előzőleg, 1990 és 2000 között 106,3 százalékkal gyarapodott a lakosság összvagya.

A szűkmarkú bérpolitikát a tőketulajdonok különféle verseny szempontokkal indokolták, a központi hatóságok pedig az inflációellenes küzdelemre hivatkozva legi-

timálták. Az elmúlt évtized közepe táján már nem volt olyan értekezlete az Európai Központi Banknak, amelyen a bank elnöke ne ostorozta volna a „túlzott” béremelést mint az árstabilitás legfőbb ellenségét.

Leomlott a piramis

Közben az amerikai lakosság összes adóssága 1990 és 2000 között 99 százalékkal, majd 2008-ig további 92 százalékkal nőtt, 14,195 billió dollárra. Ennek a fedezete azonban súlyosan romlott: 1990-ben az amerikai lakosság évi összjövedelme a teljes év végi adósságállománya másfélszeresét tette ki, 2000-ben még a 105,9 százaléka, de 2008-ban már csak 57,3 százaléka volt. A lakosság összvagyonra 1990-ben a teljes tartozás 6,6-szorosa, 2000-ben 6,8-szorosa, de 2008 végén már csak 4,6-szorosa volt.

Némi túlzással – hiszen a csatornák és a szereplők nem, vagy csak részben azonosak – azt lehetne mondani: a tőke fokozatosan gyorsabb és nagyobb megtérülést látott a jóval terjedelmesebb nem termelő szférának mint a gazdasági növekedés termelő forrásainak finanszírozásában, a nem termelő szférán belül pedig természetesen jobb megtérülést a lakosság hitelellátásában, mint a lakosság bérrel és fizetéssel való finanszírozásában.

A kamatok emelkedése, majd a származékos termékek piramisának összeomlása leleplezte a helyzet tarthatatlanságát. A befektetők egy csapásra „prudensek” lettek: elapadt a vállalati és a lakossági hitelezés. A tőkepiac helyébe kénytelenek voltak a kormányok és a központi bankok lépni, ám ez újabb bajt okozott: az államháztartási hiányok és a közadósságok rekord ütemben, egészségtelenül emelkedtek. Ma még aligha tudni, miként fog ebből kikecmeregni a világ.



MOHÁCSI BARBARA

Formálódó európai büntetőjog

Tíz évvel ezelőtt még nem volt természetes európai büntetőjogról beszélni, de az Amszterdami Szerződés óta a büntetőjog-tudomány egyre többet foglalkozik az Európai Unió büntetőjogi vonatkozású aktuáinak elméleti, dogmatikai, kompetenciával összefüggő problémáival és a gyakorlati megvalósítás nehézségeivel. A büntetőjog „európaizálódása” a nemzeti büntetőjogok újabb fejlődési állomása, amely elválaszthatatlan az európai integráció fejlődési folyamatától. A nemzeti büntetőjogok egységesítése, illetve az egységes európai büntetőjog kialakulása jelen állás szerint nem lehetséges, de a Lisszaboni Szerződés egy újabb lépcsőfokot jelenthet az „európaizálódott büntetőjog” fejlődéstörténetében.

1. Az „európai büntetőjog” fogalma és tényerése

Az „európai büntetőjog” magában foglalja a közösségi és a nemzetközi jog büntetőjogilag releváns szabályait, valamint az ezek által befolyásolt nemzeti büntetőjogot. A „büntetőjog európaizálódása” a nemzeti büntetőjogi rendszerekkel kapcsolatos folyamat, amely az Európa Tanács és az Európai Unió tevékenységét és bírósági gyakorlatát foglalja magában.¹

Éppen ebben a témában írt *Ulrich Sieber* a Max Planck Institut bűnügyi kutatóközpontjának igazgatója, egyetemi professzor.² Tanulmánya érdekes olvasmány lehet mindazok számára, akik kritikus szemmel figyelik az „európai büntetőjog” fokozatos térnyerését a tagállami nemzeti jogokkal szemben. Kiinduló kérdése, hogy létezik-e egyáltalán „európai büntetőjog”, amelyre azonnal megadja a választ, hogy jelen állás szerint nem beszélhetünk az európai büntetőjog rendszeréről vagy annak szisztematikus koncepciójáról. Az Európai Közösségek alapító szerződesei nem ismerték ezt a jogterületet, amely csak a későbbiekben, az Európai Közösségek Bírósága ítéleteiben körvonalazódott, több témakör köré csoportosulva: elsőként, az asszimilációs elvnek a büntetőjogban való érvényesülése és a közösségi érdekek büntetőjogi védelmének elismerése terén,³ másodsorban a nemzeti büntetőjog irány-

1 V.ö. *Sieber, Ulrich*: Die Zukunft des Europäischen Strafrechts, Sonderausdruck aus Band 121 (2009), S. 1-67 der Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 1; *Satzger, Helmut*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 2005., 83. o.

2 Die Zukunft des Europäischen Strafrechts, amelyet a Max-Planck-Institut külön kiadványként jelentett meg, Sonderdruck aus Band 121 (2009), S. 1-67 der Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.

3 Lásd a 50/76. sz. Amsterdam Bulb ügyben 1977. február 2-án hozott ítéletet (EBHT 1977., 137. o.); a 14/83. sz., von Colson és Kamann ügyben 1984. április 10-én hozott ítéletet (EBHT 1984., 1891. o.); és a 68/88. sz. ún. „görög kukorica”-ügyben 1989. szeptember 21-én hozott ítéletet (EBHT 1989., 2965. o.).

elv-,⁴ illetve kerethatározat-konform értelmezése terén,⁵ végül a büntetőjogi tartalmú irányelvek elfogadásának lehetősége tekintetében.⁶

Sieber tanulmányának nem célja az Európai Unió büntetőjogi vonatkozású szabályainak részletes ismertetése, hanem átfogó jelleggel mutatja be az európai büntetőjog speciális célmeghatározásait, valamint a szabályozási modelleket, továbbá felvázolja a jövőbeli lehetséges perspektívákat.

2. Az európai büntetőjog célja(i)

Az európai büntetőjog céljaival kapcsolatban Sieber azt hangsúlyozza, hogy a klasszikus büntetőjogi célokon túl speciális célkitűzések jelennek meg. Az európai büntetőjog fő célja a biztonság és a szabadság védelme, amely alapvetően megfelel a klasszikus nemzeti büntetőjog célkitűzéseinek. Az európai büntetőjog a szabadság és a biztonság védelmével kapcsolatban azonban az Európai Unió sajátos jellegéből adódó speciális problémákra helyezi a hangsúlyt, amelyek meghaladják a nemzeti büntetőjog klasszikus feladatait. Ilyen problémák például 1. a biztonság védelmével kapcsolatban a határon átnyúló bűnözés és az uniós érdekek védelme; 2. a szabadság védelme kapcsán pedig a büntetőeljárás során érintett személyek jogainak biztosítása, a demokratikus legitimitáció mértéke és a tagállamok szuverenitásának tiszteletben tartása.

2.1. A biztonság védelmével összefüggő célkitűzések

A biztonság védelmével kapcsolatos egyik speciális jelenség a határon átnyúló bűnözés, amely szorosan összefügg az egységes európai gazdasági és jogi tér kialakulásával, a belső határok lebontásával, illetve az alapszabadságok érvényesülésével. A nemzeti büntetőjog a territorialitás elve alapján alapvetően egy adott ország területén érvényesül. A határon átnyúló bűnözéssel szembeni minél hatékonyabb fellépés azonban megkövetelte a büntetőjog nemzeti határokon túli terjeszkedését, „globalizálódását”.

Az európai büntetőjog másik speciális célja az európai uniós intézmények és érdekek, értékek védelme. Az első, európai büntetőjogi szabálynak az Európai Bíróság Alapokmányának 30. cikke tekinthető, amelynek értelmében a hamis tanúvallomás megtételét, illetve hamis szakvélemény adását a tagállamoknak ugyanúgy kell megítélniük, mintha a bűncselekményt a nemzeti bíróság előtt követték volna el. A klasszikus nemzeti büntetőjogok alapvetően a nemzeti érdekeket védik, az Európai

4 Lásd a 80/86. sz. Kolpinghuis Nijmegen ügyben 1987. október 8-án hozott ítéletet (EBHT 1987., 3986. o.).

5 Lásd a C-105/03. sz. Pupino-ügyben 2005. június 16-án hozott ítéletet (EBHT 2005., I-5285. o.).

6 Lásd a C-176/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet (környezetvédelem) (EBHT 2005., I-7879. o.); a C-440/05. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet (hajók által okozott szennyezés) (EBHT 2007., I-9097. o.).

Közösség, illetve később az unió létrejötte következtében azonban kialakultak olyan védendő szupranacionális érdekek,⁷ amelyekre a nemzeti büntetőjog vagy nem terjedt ki, vagy nem garantált olyan szintű védelmet, mint a nemzeti érdekek esetében. Ennek következtében merült fel az európai és a globális értékek egységes büntetőjogi védelmének igénye. A szupranacionális európai érdekek védelmét azonban nemcsak a határon átnyúló bűnözéssel, hanem az egy tagállam területén elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatban is biztosítani kell.⁸

2.2. A szabadság védelmével kapcsolatos célok

A nemzeti büntetőjogi garanciák széles palettája hivatott biztosítani a büntetőeljárásban érintett személyek alapvető jogainak tiszteletben tartását. A garanciák szerepe a büntetőjogban más jogterülethez viszonyítva nagyobb jelentőségű, mert a büntetőjog jelenti a legerősebb beavatkozást az egyének alkotmányos jogaiba. Az egyéni jogok fokozottabb, közösségi szintű védelmének igénye abból adódik, hogy a nemzeti jogrendszerek együttműködése következtében gyakran kerül sor az érintettekkel szemben idegen, külföldi jog alkalmazására. A nemzeti jogrendszerek között mind az anyagi, mind az eljárási jog területén lehetnek olyan különbségek és eltérések, amelyek folytán az érintett eljárási pozíciója adott esetben nem lesz olyan erős, mintha kizárólag a nemzeti jog rendelkezései kerülnének alkalmazásra. Az eltérő szintű szabályozásból adódó esetleges hátrányok kiküszöbölése mellett nagyon fontos a párhuzamos eljárások elkerülése, illetve a kétszeres elítélés tilalmának érvényesítése.

Sieber kiemeli, hogy a határon átnyúló hatékony büntetőjogi szabályozás kialakítása különös kockázattal jár a demokratikus legitimitáció, az átláthatóság és az ellenőrzés egyidejű megvalósítására. A büntetőjog erős jogkorlátozó jellege miatt különösen nagy hangsúlyt kap a közösségi büntetőjogi szabályok megfelelő demokratikus legitimitációjának követelménye, amellyel kapcsolatban több probléma is felmerül. A szupranacionális intézményekben ugyanis a tagállamok gyakran pusztán kormányzati szinten képviseltetik magukat, az intézményekkel kapcsolatos együttműködés pedig olykor nem törvényi, hanem rendeleti szinten kerül szabályozásra.⁹ Tehát éppen a választópolgárok által közvetlenül választott nemzeti parlamentek közreműködése hiányzik a nemzetközi döntéshozatalból, illetve a nemzeti implementáló rendelkezés megalkotásakor. A demokrácia elve mellett felvetődik a jogbiztonság

7 Ilyen szupranacionális érdek például az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme, az uniós intézményekkel kapcsolatos hivatali visszaélések, illetve szolgálati titoksértések elleni fellépés szükségessége. További tényállásokat fogalmazott meg a *Corpus Juris Europae v.ö. Delmas-Marty/Vervaele: The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Vol. 1., 2000, 61. Szupranacionális európai érdekek tekinthető továbbá az európai verseny kartellekkel szembeni védelme, a környezetvédelem vagy a szellemi tulajdon európai szintű védelme.

8 Lásd a fent hivatkozott 68/88. sz. ún. „görög kukorica”-ügyben hozott ítéletet.

9 A demokratikus legitimitációval kapcsolatos problémákhoz lásd továbbá *Böse, Martin: Strafen und Sanktionen im europäischen Gemeinschaftsrecht*, 1996., 204-211. o.; *Schmitz, Roland: Über die Auflösung des (deutschen) nationalen Wirtschaftsrechts durch das europäische Recht in: Europäisierung des Strafrechts in Polen und Deutschland – rechtsstaatliche Grundlagen* (Hrsg. Jan C. Joerden und Andrzej J. Szwarc), 2007., 91-92. o.

sérelmének lehetősége is, mert az érintettek számára nem mindig világos és előre látható, hogyan lesz alkalmazandó a konkrét esetben az európai büntetőjogi és az egymás mellett párhuzamosan létező 27 tagállami büntetőjogi szabályrendszer.

Az európai büntetőjog fejlődésével kapcsolatban fokozottan figyelembe kell venni a tagállamok szuverenitását. A büntetőjog szervesen kapcsolódik az államok szuverenitásához, mert híven tükrözi egy állam fejlődésével, történelmével kapcsolatos tradíciókat, értékeket és kultúrát. Az európai büntetőjogi szabályozás ezért csak a szubszidiaritás elvének szem előtt tartásával alakítható ki.

3. Az európai büntetőjog szabályozási modelljei és rendszerei

Sieber alapvetően két ideáltípust különböztet meg, a kooperációs és a szupranacionális modellt, a gyakorlatban azonban véleménye szerint a két modell elemeit ötvöző vegyes rendszer érvényesül. Tanulmányában részletesen elemzi és értékeli a lehetséges büntetőjogi szabályozási modellek előnyeit, hátrányait és gyakorlati megvalósíthatóságát.

3.1. Szabályozási modellek

3.1.1. Kooperációs modell

A kooperációs modell értelmében az államok együttműködnek a büntetőügyekben, az egyik államban meghozott határozatot a másik állam jogrendszere elismeri, így az egyik állam klasszikus nemzeti büntetőjoga érvényre tud jutni egy másik államban. Ennek a modellnek az első lépcsője az államok közötti jogsegély intézménye, amely formálisan a megkereső és a megkeresett állam közötti eljárást jelenti. Egy magasabb szintű együttműködést valósít meg a kölcsönös elismerés elve, amely lényegesen egyszerűsíti és gyorsítja az államok közötti eljárásokat. A kölcsönös elismerés elve jegyében születtek meg olyan közösségi intézmények, mint az európai elfogató parancs,¹⁰ a pénzbüntetések és a pénzbírságok elismerése,¹¹ illetve az európai bizonyításfelvételi parancs.¹² A kooperációs modell harmadik formája a határozatok közvetlen végrehajtását jelenti, melynek során az államok lemondanak minden fenntartásról és megtagadástokról. Ebből a modellből alakult ki a későbbiekben az állami főhatalom határon átnyúló gyakorlása, amelynek értelmében egy állam például nyomozási és bűnüldözési tevékenységet végezhet egy másik állam területén.¹³

10 Az európai elfogató parancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i 2002/584/IB tanácsi kerethatározat (HL L 190., 1. o.).

11 A kölcsönös elismerés elvének a pénzbüntetésekre való alkalmazásáról szóló, 2005. február 24-i 2005/214/IB tanácsi kerethatározat (HL L 76., 16. o.).

12 A büntetőeljárások során felhasználandó tárgyak, dokumentumok és adatok megszerzéséhez szükséges európai bizonyításfelvételi parancsról szóló, 2008. december 18-i 2008/978/IB tanácsi kerethatározat (HL L 350., 72. o.).

13 Pl. közös nyomozócsoportok felállítására, az OLAF, az Europol munkájában való részvétel.

3.1.2. Szupranacionális modell

A szupranacionális modell alapja már nem az államok nemzetközi együttműködése, hanem egy egységes büntetőjogi szabályozás, amelynek előfeltétele egy egységes (európai?) büntetőjogi térség kialakítása. Ez a modell nyomokban érzékelhető az Európai Unió szankciós jogában, például a versenyjog és az uniós pénzügyi érdekek védelmével kapcsolatban.¹⁴ A versenyjogi szankciókat az európai hatóságok állapítják meg, míg az uniós pénzügyi érdekek védelmével összefüggő jogkövetkezményeket a nemzeti hatóságok alkalmazzák.

3.1.3. Vegyes rendszer

A kooperációs és a szupranacionális modell egyes elemeit kombinálja a vegyes rendszer, amelynek legfőbb ismertetőjegye az egymás mellett létező európai és nemzeti jogrendszerek, amelyek megosztják egymás között a szabályozási, a jogalkalmazói és a végrehajtási hatásköröket.

A kooperációs és a szupranacionális modell jegyeit ötvöző vegyes rendszer ún. többszintű rendszer, mert egyidejűleg érvényesül a nemzeti és a szupranacionális uniós jog. A párhuzamosan érvényesülő jogrendszerek azonban több problémát vetnek fel. Az egyik ilyen kérdés a normakollízió, amely a büntetőjog területén például abból adódhat, hogy a nemzeti jogrendszerek eltérő magatartásokat tekintenek bűncselekménynek. A normakollízió feloldása lehetséges jogértelmezés útján, vagy amennyiben ez az út nem járható, szükséges a jogrendszerek közötti valamilyen reláció kialakítása.

Ha a nemzeti jognak nem alakítható ki közösségi jog-konform értelmezése, akkor a nemzeti jogszabályt figyelmen kívül kell hagyni a jogalkalmazás során. A közösségi jog alapvetően elsőbbséget, mégpedig alkalmazási elsőbbséget élvez a nemzeti joggal szemben.¹⁵ Az alkalmazási elsőbbség azonban nem jelenti azt, hogy a közösségi joggal ellentétes nemzeti jogszabály érvényességét a közösségi jogszabály lefontaná. A közösségi jog elsőbbsége a büntetőjog területén is érvényesül. Az egyik legfontosabb közösségi jogi szabály a hátrányos megkülönböztetés tilalma, amely

14 Pl. felhatalmazás pénzbírság megállapítására az európai versenyjogban, kényszerítő bírság az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz.) 132. cikk (3) bekezdése, pénzügyi szankciók a mezőgazdasági és halászati politika területén a 43–44. cikk alapján. V.ö. *Dannecker, Gerhard*: Strafrecht der Europäischen Gemeinschaft, in: *Strafrechtsentwicklung in Europa* (Hrsg: Albin Eser-Barbara Huber) Bd 4.3., 1995., 48. o.; *Hecker, Bernd*: Europäisches Strafrecht, 2007., 151–152. o.; *Jung, Heike*: Konturen und Perspektiven des europäischen Strafrechts, JUS, Heft 5, 2000., 420. o.; *Satzger, Helmut*: Die Europäisierung des Strafrechts, in: *Ius Criminale – Schrifreihe zum europäischen Strafrecht*, Hrsg. Ulrich Sieber, Bd 8, 2001., 80., 85–87. o.

15 A 106/77. sz. Simmenthal-ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet (EBHT 1978., 629. o.) 17. pontja szerint: „a közösségi jog elsőbbségének elve alapján a Szerződés közvetlenül alkalmazandó rendelkezései és az intézmények közvetlenül alkalmazandó jogi aktusai a tagállamok belső jogával fennálló kapcsolatuk tekintetében (...) azzal a hatással bírnak, hogy – pusztán hatálybalépésük ténye folytán – a tagállamok nemzeti jogának valamennyi, a közösségi joggal ellentétes rendelkezését a jog erejénél fogva alkalmazhatatlanná teszik.”

különösen a büntetőeljárás jog területén játszik fontos szerepet. A diszkrimináció tilalma ugyanis megköveteli, hogy a büntetőeljárásban részt vevő külföldi személyeket a tagállam ugyanolyan bánásmódban részesítse, mint saját állampolgárait.¹⁶ A másik probléma a nemzeti és a szupranacionális hatóságok közötti munkamegosztás, a hatáskörök megoszlásának pontos szabályozása a párhuzamos eljárások elkerülése érdekében.

3.2. A szabályozási modellek értékelése

3.2.1. Kooperációs modell¹⁷

Sieber a kooperációs modell egyik legfontosabb előnyének azt tekinti, hogy alapvetően a nemzeti jogrendszerekre épít, így az állami szuverenitást a lehető legkisebb mértékben korlátozza. Nem az egységes jogi szabályozás, hanem a szubszidiaritás elvén alapuló tagállamok közötti munkamegosztás kialakítása a cél. Éppen ebben rejlik viszont a kooperációs modell hátránya, mert a nemzeti jogrendszerek közötti különbségek sok elméleti és gyakorlati nehézséget okoznak, ami többek között a bűnüldözés hatékonyságának csökkenéséhez, az érintett személyek jogi helyzetének rosszabbodásához vezethet.

A nemzeti jogrendszerek anyagi és eljárásjogi szabályainak fokozatos egymáshoz közelítése alkalmas lehet a jogrendszerek közötti különbségek csökkentésére. A jogharmonizáció megkönnyítheti nemcsak a határozatok nemzetközi végrehajtását, hanem megoldást jelenthet a normakollízióból adódó problémákra, illetve biztosíthatja a szupranacionális intézmények és érdekek hatékonyabb védelmét. Felvetődik azonban a kérdés, hogy milyen mértékben lehet lemondani a nemzeti szuverenitást tiszteletben tartó kölcsönös elismerés elvéről a jogrendszerek közötti különbségek redukálása érdekében. Mindent egybevetve, a nemzeti és a szupranacionális érdekek közötti egyensúly megteremtésére kell törekedni.

A Lisszaboni Szerződés alapelveként rögzítette a kölcsönös elismerés elvét mind a büntető, mind a polgári együttműködés terén, amely így a jogharmonizáció részleges alternatívájaként értelmezhető.¹⁸ A kölcsönös elismerés elvén alapuló európai elfogatóparancs nagymértékben javította a büntetőeljárás lefolytatásának hatékonyságát az átadási eljárás segítségével.¹⁹ A kölcsönös elismerés elvével azonban csak korlátozott mértékig hidalhatók át a jogrendszerek közötti eltérések, mert fokozottan figyelembe kell venni az érintett személyek alapjogait. A nemzeti jogrendszerek közötti esetleges nagyobb különbségek, és az ennek következtében kialakuló kölcsönös bizalomhiány nem teszi lehetővé a kooperációs modell kölcsönös elismerés elvén vagy a határozatok közvetlen végrehajtásán alapuló modelljeinek érvényesülését. Ezért a

¹⁶ A C-274/96. sz., Bickel és Franz ügyben 1998. november 24-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7637. o.).

¹⁷ Sieber: im. 28–43. o.

¹⁸ Az EUMSz. 82. cikke.

¹⁹ 2004 előtt a kiadatási eljárások Európában kb. kilenc hónapot vettek igénybe, az európai elfogatóparancs következtében az eljárások időtartama átlagosan 43 napra csökkent.

nemzeti és szupranacionális érdekek közötti egyensúly megteremtése mellett fontos a hatékony bűnüldözés és az egyéni jogvédelem egyidejű érvényesítése.

A határon átnyúló államközi együttműködés elősegítését szolgálhatja a részleges jogharmonizáció, amely a kooperáció anyagi és eljárási feltételeinek pontos definiálására terjedne ki. Ebben az esetben az együttműködés feltételeinek egységes szabályozása történne meg, amely csak a transznacionális kooperáció eseteiben kerülne alkalmazásra. Nem egyértelmű azonban annak a meghatározása, hogy mely feltételeket kellene egységesen, közösségi szinten szabályozni. Ilyen feltételek lehetnének Sieber szerint például a bizonyítás felvételére, a bizonyítékok értékelésére vonatkozó szabályok (tulajdonképpen egy „európai bizonyítási eljárás”), vagy a bűnüldözéssel összefüggő adatok kölcsönös rendelkezésre bocsátásával kapcsolatos adatvédelmi szabályok.²⁰ Fontos hangsúlyozni, hogy az uniós szintű egységes rendelkezés nem jelentene teljes körű szabályozást, hanem egy minimális védelmi szintet határozna meg, amelytől a tagállamok a magasabb szintű védelem biztosítása érdekében eltérhetnek.

Sem a kölcsönös elismerés elve, sem a részleges jogharmonizáció nem ad azonban megoldást azokra az esetekre, amikor valamely nemzeti jogrendszer egy adott életviszonyt nem szabályoz. A nemzeti jogrendszerek párhuzamos érvényesülése emellett felveti azt az alapvető kérdést is, hogy normakollízió esetén a liberálisabb vagy a szigorúbb szabályozásnak lesz-e elsőbbsége. Megoldást jelenthetne a jogharmonizáció kiterjesztése, azonban az a nemzeti jog jelentőségének csökkenésével járhat. A másik megoldás a nemzeti büntető jogalkalmazói tevékenységek összehangolása lehetne, amely kollíziós és hatásköri szabályokkal rendezné a felmerülő konfliktust (pl. a származási ország elvének elismerése²¹).

A kooperációs modell tehát nem szabályozza az európai intézmények és érdekek egységes védelmét, hanem tág teret biztosít a nemzeti érdekek érvényesítésére. A nemzeti jogokba azonban fokozatosan beépültek szupranacionális elemek, amelyek ha csak közvetve is, de biztosítják az európai uniós érdekek védelmét. Ennek a legaktuálisabb példái a büntetőjog területén azok a közösségi/uniós jogi aktusok, amelyek a közösség érdekeinek, céljainak védelme érdekében büntetőjogi szankciók alkalmazását írják elő a tagállamok számára. A szankciók típusáról és mértékéről a tagállamok szabadon dönthetnek, azt az Európai Bíróság jelenlegi gyakorlata szerint közösségi szinten nem lehet szabályozni.

3.2.2. Szupranacionális modell²³

A kooperációs modellel ellentétben a szupranacionális modell egységes büntetőjogi szabályokkal kívánja biztosítani az európai érdekek és intézmények minél hatékonyabb védelmét, amely nemcsak a hatékonyabb bűnüldözést segíti elő, hanem azo-

20 Az EUMSz. 16. cikke.

21 Az elektronikus kereskedelemről szóló, 2000/31/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 178, 1. o.).

22 A fent hivatkozott C-440/05. sz. Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 70. pontja.

23 Sieber: im. 44–62.

nos védelmi szint kialakítását jelenti valamennyi tagállam vonatkozásában. A szupranacionális modell előnye mellett azonban Sieber két hátrányt emel ki.

Az egyik probléma az unió hatásköreinek fokozatos bővülése, valamint a szubszidiaritás elve és az állami szuverenitás tiszteletben tartása között felmerülő konfliktus. Az unió és a tagállamok között a korlátozott felhatalmazás elve, a szubszidiaritás és az arányosság alapján történik a hatáskörök megosztása. A Lisszaboni Szerződés továbbra is fenntartja a szubszidiaritás elvét, azaz az unió csak abban az esetben járhat el, ha az adott kérdés közösségi szinten jobban megvalósítható és nem tartozik a tagállamok kizárólagos hatáskörébe.²⁴ A büntetőjog egyike azon területeknek, amelyek alapvetően tagállami hatáskörbe tartoznak, de az utóbbi időszakban egyre inkább felmerült az uniós szintű büntetőjogi védelem biztosításának igénye. Az európai büntetőjog azonban, mint uniós jog, eddig nem alakult ki. A gyakorlatban egyfajta vegyes szabályozás történik, továbbra is nemzeti büntetőjogról beszélhetünk, de nyomokban megjelennek a nemzeti jogban szupranacionális szabályok.²⁵ A nemzeti és az uniós jog összhangját nemcsak a szabályozási hatáskörök megosztása szintjén, hanem a végrehajtással kapcsolatban is meg kell teremteni.

A problémára azok az uniós jogi aktusok jelenthetik a megoldást, amelyek az Európai Unió érdekeinek, céljainak védelme érdekében büntetőjogi szankciók alkalmazását írják elő a tagállamok számára. Ebben az esetben ugyanis nemzeti jogszabály megalkotására kerül sor, amellyel összefüggésben nem vetődik fel a demokratikus legitimitáció és az állami szuverenitás tiszteletben tartásának sérelme, emellett jobban megvalósul az adott közösségi ajánlással szabályozandó jogterület és a nemzeti jogszabályok összhangja és harmonizálása.

A szupranacionális vonatkozású büntetőjogi szabályokkal kapcsolatban további kérdésként merül fel, hogy mely szervek alkalmazzák a szabályokat. Alapvetően a nemzeti hatóságok hatásköre és illetékessége állapítható meg, de az egységes joggyakorlat biztosítása megkövetelheti szupranacionális, uniós szervek közreműködését, revíziós jogkörét. Ennek a gondolatnak a jegyében jöttek létre olyan hibrid, korlátozott jogkörrel rendelkező intézmények, mint például az Európai Ügyészség vagy az Europol.

A másik felmerülő probléma a részben már érintett demokratikus legitimitáció és kontroll kérdése. Mivel a büntetőjog erős beavatkozást jelent az egyének alapvető jogaiba és szabadságába, fontos garanciális szabály, hogy a büntethető/büntetendő magatartásokat törvényben kell meghatározni („*nulla poena sine lege parlamentaria*”). A demokratikus legitimitáció a büntetőjog esetében azt jelenti, hogy a választópolgárok maguk határozhatnak egyrészt az anyagi büntetőjog lényeges elemeiről, másrészt a jogkorlátozó büntetőeljárási cselekmények szabályairól. A nemzetközi szervezetek államokhoz hasonló demokratikus legitimitációja hiányzik, ezért felvető-

²⁴ Az Európai Unióról szóló szerződés (a továbbiakban: EUSz.) 5. cikke.

²⁵ Pl. a pénzügyi irányelvek: a pénzügyi rendszerek pénzmossás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 91/308/EGK irányelv (HL L 166., 153. o.; az ún. első pénzmossási irányelv); az ezt módosító 2001/97/EK irányelv (HL L 344., 76. o.; az ún. második pénzmossási irányelv); valamint a pénzügyi rendszereknek a pénzmossás, valamint a terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 2005/60/EK irányelv (HL L 309., 15. o.; az ún. harmadik pénzmossási irányelv).

dik a kérdés, hogyan tekinthető egyáltalán demokratikusan igazoltnak egy az egyén jogait korlátozó nemzetközi vagy szupranacionális rendelkezés. Ez az, ami miatt a leginkább megkérdőjelezzük az európai büntetőjog létjogosultságát.

Sieber röviden ismerteti a demokratikus legitimitással kapcsolatos két alapvető álláspontot. Az egyik nézetrendszer szerint a nemzetközi és európai büntetőjog demokratikus legitimitációja teljes mértékben hiányzik. Az ezzel ellentétes vélemények szerint viszont a „demokratikus önmeghatározás” nemzetközi és uniós szinten is kitapintható. Ez az ún. kettős vagy duális legitimitáció, ugyanis a nemzeti parlamentek közvetlenül jelen vannak az Európai Parlamentben és közvetetten az Európai Tanácsban is. Amennyiben csak a végrehajtó hatalom képviselői vesznek részt a nemzetközi döntéshozatalban (pl. Európai Unió Tanácsa), az nem felel meg a legitimitációs követelményeknek. A többszintű rendszerekben egészen máshogy alakítható ki a szabályok, döntések demokratikus legitimitációja, mint egy nemzetállamban. Összességében azonban elmondható, hogy az Európai Parlament és Tanács által biztosított kettős vagy duális legitimitáció nemcsak az uniós jog által biztosított szabadságjogokat, hanem a tagállami sajátosságokat is tiszteletben tartja.

3.3. A Lisszaboni Szerződés következményei

Végül Sieber áttekinti a tanulmány megírásakor még nem hatályos Lisszaboni Szerződés azon rendelkezéseit, amelyek változást jelentenek az európai büntetőjog területén. A Lisszaboni Szerződés a pilléres szerkezet eltörlésével, valamint az Európai Parlament döntéshozó szerepének megnövelésével egyértelműen megerősítette az európai büntetőjog demokratikus legitimitációját.²⁶ Tovább erősítette a szupranacionális döntéshozatal demokratikus legitimitációját a nemzeti parlamentek közvetlen részvétele az eljárásban. A Lisszaboni Szerződés bevezette a döntéshozatali eljárásban a „kettős többség” elvét, amely szerint a döntéseket mind a tagállamok többségének, mind az európai polgárok többségének jóvá kell hagynia.²⁸

A Lisszaboni Szerződés értelmében lehetővé válik a büntetőügyekben történő igazságügyi együttműködés területén, hogy amennyiben az irányelvtervezet a tagállam büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené, kérhetik a tervezet Európai Tanács elé terjesztését, amely a rendes jogalkotási eljárás felfüggesztésével jár együtt. Amennyiben nem születik konszenzus, legalább kilenc tagállamnak lehetősége van mindezek ellenére ún. megerősített együttműködést létrehozni az adott irányelvtervezet alapján.²⁹

26 Az EUSz. 14. és 16. cikke.

27 Az EUSz. 12. cikke. V.ö. a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvel.

28 Az EUSz. 16. cikkének (4) bekezdése.

29 Ez az ún. „vérszék” mechanizmus („emergency brake” vagy „Notbremse”), amely az alapvető tagállami büntetőjogi elvek tiszteletben tartását szolgálja. Ilyen alapvető elvnek tekinthető például a német jogban a bűnösség, büntethetőség elve (Schuldprinzip) vagy a büntetőjogi szabályok meghatározottságának elve (Bestimmtheitgrundsatz); Az EUMSz. 82. cikkének (3) bekezdése és 83. cikkének (3) bekezdése.

Mindent egybevetve megállapítható, hogy a Lisszaboni Szerződés a jelenlegi szabályokhoz képest nemcsak általában, hanem speciálisan az európai büntetőjog szempontjából is javított a döntéshozatal demokratikus legitimitációján. Az új szabályok alapján ugyanis valamennyi, büntetőjogi vonatkozású rendelkezés a rendes jogalkotási eljárásban, irányelv vagy rendelet formájában kerül elfogadásra az Európai Tanács és az Európai Parlament által.³⁰ A Lisszaboni Szerződés emellett egyértelműben határozza meg azokat a hatásköri szabályokat, amelyek alapján közösségi vonatkozású büntetőjogi rendelkezések kerülhetnek elfogadásra. Az irányelvi szabályozás és a „vészfék” mechanizmus a lehető legnagyobb mértékben tiszteletben tartja a tagállami jogrendszert, megfelelő területet hagyva az államok számára az irányelvi szabályozás átültetésére.

A Lisszaboni Szerződés intézményesítette az Európai Unió Bírósága ún. „környezetvédelmi” ügyben³¹ képviselt gyakorlatát, és előírta, hogy a büntetési tényállások és tételek meghatározására vonatkozóan az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat lehet meghatározni.³² Konkrétan meghatározza azokat a bűncselekményi területeket, ahol lehetőség van a minimumszabályozás kialakítására. A bűnözés alakulásának függvényében a Tanács egyhangúan új bűncselekményi területek bevezetéséről is határozhat.³³

Az uniós „bűnügyi” szervezetekre³⁴ vonatkozó rendeleteket az Európai Parlament és a Tanács szintén rendes jogalkotási eljárásban, együttesen alkotja meg, így e szervezetek demokratikus legitimitációja is megfelelőnek tekinthető. Nehézségek a hatóságok közötti operatív együttműködésre vonatkozóan merülhetnek fel, mert a vonatkozó szabályokat a Tanács különleges jogalkotási eljárásban, önállóan állapíthatja meg.³⁵ Hasonló problémákat vet fel az Európai Unió működéséről szóló szerződés 89. cikkében foglalt szabály is, amely szerint a Tanács különleges jogalkotási eljárásban, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúan határozza meg azokat a feltételeket, amelyek mellett a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és a rendőrségi együttműködést megvalósító tagállami hatóságok intézkedéseket foganatosíthatnak. Az Európai Parlament kifejezett hozzájárulása vagy tagállami átültető jogszabály hiányában a szabály demokratikus legitimitációjának mértéke erősen megkérdőjelezhető.

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatban a Lisszaboni Szerződés nemcsak a tagállamokat kötelezheti büntetőjogi szabályok megalkotására, ha-

30 Az EUMSZ. 82. cikke (1) bekezdésének második mondata.

31 A C-176/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet (EBHT 2005, I-7879.).

32 Az EUMSZ. 83. cikkének (1) és (2) bekezdése.

33 A terrorizmus, a tiltott kábítószer-kereskedelem és a szervezett bűnözés mellett lehetővé válik az emberkereskedelem, a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz- és egyéb fizetőeszköz hamisítása, valamint a számítógépes bűnözés egységes szabályozási minimumának kialakítása (az EUMSZ. 83. cikkének (1) bekezdése).

34 Az EUMSZ. 85. cikk (Eurojust), 86 cikk (Európai Ügyészség), 88. cikk (Europol), 87. cikk (rendőri együttműködés).

35 Az EUMSZ. 87. cikk (3) bekezdés.

nem közvetlen törvényhozói kompetenciát állapít meg az unió számára szupranacionális büntetőjogi és közigazgatási jogi szankciók meghozatalára.³⁶ Fontos megjegyezni, hogy a Lisszaboni Szerződés módosítása következtében kikerült az a szabály, amely szerint a Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalások megelőzése és az azok elleni küzdelem terén szükséges intézkedések nem érintik sem a nemzeti büntetőjog alkalmazását, sem a nemzeti igazságszolgáltatást.³⁷

Összességében Sieber álláspontja szerint a Lisszaboni Szerződés a demokratikus legitimitáció szempontjából jobb megoldást kínál a közösségi vonatkozású büntetőjogi szabályok kialakítására, mint a korábbi rendszer. Ezért mindenképpen az európai büntetőjog fejlődésének következő állomásának tekinthető.

4. Zárszó

Ulrich Sieber tanulmánya átfogó képet nyújt az európai büntetőjog fejlődéséről, a büntetőjog „europazálódásának” előnyeiről és hátrányairól, párhuzamosan tárgyalja a felmerülő elméleti problémákat a gyakorlati végrehajtás nehézségeivel, valamint újat hoz a szabályozási modellek tipizálásával. A kooperációs és a szupranacionális modellek elemzése és értékelése kapcsán végkövetkeztetésként Sieber leszögezi, hogy a gyakorlatban egy, a két modell elemeit ötvöző vegyes rendszer lenne a legoptimálisabb megoldás. Jelenleg már nem az a kérdés, hogy a jövőbeni európai büntetőjog szupranacionális vagy nemzeti jog lesz-e, hanem hogy az európai büntetőjog alapvetően kooperatív modelljének mely elemeiben lesz tetten érhető a szupranacionális modell térnyerése.

Minél erősebb a nemzeti büntetőjogi rendszerek harmonizálására irányuló törekvés, minél nagyobb lesz a kölcsönös bizalom, és minél kevesebb lesz a nemzeti szuverenitással kapcsolatos fenntartás, annál hatékonyabban és jobban fog összekapcsolódni a bűnüldözés és az alapjogok védelme. Sieber hangsúlyozza, hogy a Lisszaboni Szerződés nagyban elősegítheti az európai büntetőjog ilyen irányú fejlődését, mert jobban megvalósítja a polgárok jogainak védelmét, megfelelő demokratikus legitimitációval rendelkezik, figyelembe veszi, védi a tagállamok szuverenitásával kapcsolatos jogokat, ezáltal az európai büntetőjog következő fejlődési állomásának tekinthető.

³⁶ Az EUMSz. 325. cikke.

³⁷ Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 280. cikkének (4) bekezdése.

Demokrácia és egyenlőségi elv a népcsoportvédelem vonatkozásában

A nép mint származási, nyelvi és kultúrközösség „ens sociale”-ként (társadalmi egységként) szociológiai szempontból személyiségi jogokkal felruházott, magasabb kategóriájú csoport, amely nem függ az államhatárok meghúzásának esetlegességétől vagy magától az államiságtól. Az emberi közösség egyik tartópillére, s a közösség itt tágabb értelemben tekintendő, amely egyben szellemi célközösség is. Az UNESCO többnyelvű demográfiai szótára a népet közös testi, nyelvi és kulturális ismertetőjegyekkel rendelkező embercsoportként definiálja, amely a történelmi fejlődés során társadalmi tudatra tett szert. A szerző tanulmányában sora veszi a nép, illetőleg a népcsoport fogalmának különféle jelentéstartalmait, majd az asszimiláció és az integráció kérdéskörét járja körül.

Korunkban előszeretettel tesznek különbséget egyrészeről leegyszerűsítve a demokrácia – amelyen a liberális demokráciát értik –, másrészeről a diktatúra között, mint ha a kettő között semmi nem lenne. Már az alkotmányos monarchiára való hivatkozás is, amellyel szinte alig lehet találkozni, azt mutatja, hogy léteznek közties formák is. Néhány alkotmányos monarchia demokratikusabb volt, és annak számít ma is, mint néhány parlamentáris demokrácia, amennyiben demokratikus alatt a választásra jogosult polgárok valódi beleszólási jogát (a nők teljes egyenjogúsága mellett) értjük kimondott többségi diktatúra nélkül, tehát bizonyos jogok biztosításával a választásokon kisebbségben maradtak számára (alkotmányos garanciákkal) és a federalista rendszerekben a tagállamok (kantonok, tartományok) megfelelő jogainak garantálásával.¹ A demokráciát gyakran kontrasztfogalomnak tekintik, amely mindent felölel, ami nem diktatúra. Ez azonban már eleve problematikus. A liberális demokrácia közép-európai államaiban is láttuk, amelyekben évtizedeken keresztül egy adott párt vagy pártkoalíció birtokolta a kormányt, hogy ha az addigi ellenzék került hatalomra, akkor lehetőség szerint valamennyi vezető beosztásban lévő közalkalmazottat és a többi, az eddig kormányt alakító pártokhoz tartozó, magas állami pozíciót betöltő személyt felmentették állásukból vagy áthelyezték, nyugdíjazták, vagy más módon eltávolították, hogy a helyükre az új hatalmi párt megbízható tagjait ültessék, míg az új kinevezéseknél elejétől fogva kizárólag a hatalmon lévő párt híveit részesítették előnyben. Mindezek nehezen hozhatók közös nevezőre a demokráciával, valójában már egyáltalán nem egyértelmű a diktatúrától való eltérés. A keresztény népiállami eszmékkel ilyesmi egyáltalán nem egyeztethető össze.²

1 Ernst Deuerlein: *Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*, München (Paul List) 1972; Roemheld Lutz: *Integraler Föderalismus. Modell für Europa*, I. kötet, Geschichtliche Entwicklung, München (Verlag Ernst Vögel) 1977.

2 Eduard Kroker és Theodor Veiter: *Rechtspositivismus, Menschenrechte und Souveränitätslehre in verschiedenen Rechtskreisen*, Wien (Braumüller) 1976.

Ezenkívül, mint előző tanulmányomban (amely az Európai Tükör 2010. áprilisi számában jelent meg – *a szerk.*) már kifejtettem, a kisebbségi népcsoportot a demokráciában csak akkor lehet védeni és érvényesülésében, kibontakoztatásában támogatni, ha a népcsoportnak nem csupán formális, hanem a materiális egyenjogúságot is megadják. Még akkor is demokráciáról van szó, amelynek alapelemeihez a még mindig uralkodó nézet szerint nemcsak a többpártrendszer (parlamentáris demokrácia) tartozik, hanem a polgárok egyenjogúsága a „*one man, one vote*” elv alapján, valamint az alapján, hogy a közügyekről a leadott szavazatok többsége dönt, adott esetben az alkotmánymódosítás feltételéül szabott meghatározó többséggel. Ezek szerint az egyenjogúság kérdése a demokráciát illetően a népcsoportok helyzetét tekintve rosszul van feltéve. A modern népcsoportjog igazodhat ugyan az egyenlőség elvét követő parlamentáris demokrácia irányvonalaihoz, de nem kell ezt tennie.³ Észak-Írország esete bizonyítja, hogy a parlamentáris demokrácia szellemében azonos választási joggal rendelkező demokratikus többségek éppenséggel az etnikai vagy a vallási többség intézményesüléséhez vezetnek, ami a későbbiek során, amennyiben ez a többség nem érett a liberális-demokratikus gondolkodásra, a kisebbség (népcsoport) elnyomását, terrorizálását hozza magával. Lényegében igen sok európai állam (és nem csak európai) szenved ettől az azonos, titkos, általános és direkt választási joggal bíró liberális demokrácia és az etnikai csoportok formális egyenlőségéből fakadó permanens elnyomása között fennálló ellentmondástól. Az eredményt azok a viszonyok jelzik, amelyek a nacionalista diktatúra államaiban uralkodnak a más hovatarozású, intézményileg nem egyenrangú polgárokat illetően, mint például korábban Spanyolországban, ahol a baszkokat és a katalánokat is üldözték.

Jelentéktelen ugyanakkor, hogy a demokratikus államforma direkt vagy reprezentatív demokráciát takar. Főként a népcsoportok számára egyébként többnyire nem döntő jelentőségű, hogy mely államforma létezik abban az államban, amelyben élnek, a materiális egyenlőségre való igény tekintetében sokkal inkább az számít, hogy mely jogokat biztosítanak a számukra. Bizonyára helyénvaló, hogy a liberális demokrácia valamennyi államforma közül a „legrosszabb”, de ennél jobb sem létezik (hogy egy ismert elmésséget idézzek), ezenkívül az is helyénvaló, hogy a liberális demokrácia eszményi formájában a népcsoport számára is az ideális önmegvalósítást jelenti, mivel a népcsoportok annak a lehetőségét akarják biztosítani, hogy az állam ügyeiben jelen legyenek és a politikai életben is részt vegyenek, ami egy diktatórikus államban akadályozva lenne. Sok függ attól, hogy a demokratikus államban milyen módon biztosítják a népcsoportoknak az egyenjogúságot. Ebben a tekintetben döntő jelentőséggel bír, hogy milyen érvényesülési lehetőségekkel rendelkeznek a népcsoportok az állammal szembeni és az államon belüli képviseletüket illetően.⁴ A népcsoport egyes tagja individuális szabadság- és egyenjogúsági jogaival

3 Friedrich Kleun: Volksgruppenrecht im autoritären Staat in: Th. Veiter in: Th. Veiter (szerk.): *System eines internationalen Volksgruppenrechts*, I. kötet, Wien (Braumüller) 1970.

4 Rudolf Stehr: Geltungsmöglichkeiten der Vertretung der Volksgruppen im Staat, in: Th. Veiter (szerk.): *System eines internationalen Volksgruppenrechts*, II. kötet, Wien (Braumüller) 1972.

nem reprezentálhatja magát a népcsoportot az állammal szemben, az egyenlőségi elv szempontjából inkább tekinthető a népcsoportjogok tárgyának, mint alanyának. Más a helyzet a szervezett népcsoport esetében. Az egyenlő bánásmódra való igényt tehát ki kell egészíteni az etnikai csoport alapvető egyenjogúságával, ami a már ismert személyi autonómiák esetében is fennállt. Az egykori osztrák nemzetiségi jog a Morva Birodalomban (az 1905-ös morva kiegyezés után⁵) és Bukovinában is (az 1910-es kiegyezést követően⁶) olyan intézményeket hívott életre, amelyek révén a népcsoportok (nemzetiségek) más nemzetiségekkel szemben és a többségi néppel szemben egységként léphettek és léptek fel. Egy ilyen, bár kevésbé átfogó szabályozást irányoztak elő az 1914-es úgynevezett galíciai kiegyezéssel az osztrák koronataromány Galícia tekintetében, amelyet az első világháború kitörése miatt már nem tudtak végrehajtani.⁷ Klasszikussá vált e tekintetben a Népcsoportok Autonóm Egyesülete Észtországban. Nincs kétség afelől, hogy ezen államok esetében valódi, liberális demokráciáról volt szó.

A népcsoportvédelem szorosan kapcsolódik a legújabb szociológiai eszmék alapján kidolgozott megegyezései demokráciához, amelyet főként az amerikai szociológiában fejtettek ki mint „*consociational democracy*”, de a modern etnopszociológiában is igen ismertté vált (*Lijphart, Hanf, Breton*). A demokrácia és az egyenjogúság elve csak akkor hozható összhangba a népcsoportvédelemmel, ha az etnikai, kisebbségi csoportok lényegi törekvéseit nem veszélyezteti a liberális demokrácia, hanem azok a materiális egyenjogúság által biztosítva vannak számukra.

A népek mint közösségek – A nép mint „ens sociale”, mint társadalmi egység

A „*Volk*” (nép) fogalmáról már sok elmélet és tanulmány született. Különösen a német nyelvben közismert, de a szláv nyelvekben is előfordul és létezik ez a fogalom az etnikai közösséggel azonos jelentéstartalommal, a „*narod*” (a *nacija* = nemzetiség szó megkülönböztetéséül). Valamivel nehezebb az angolban ugyanilyen jelentéstartalmú kifejezést találni, bár a következő szavaknak is, mint például *peuple* (francia), *popolo* (olasz), *pueblo* (spanyol) és *people* (angol és amerikai angol) jelentős tartalmi affinitásuk van a német Volk szóval. Az angolszász nemzetiségi irodalomban még arra is hajlanak, amikor a nép fogalmáról német nyelven és egyáltalán a

5 Horst Glass: *Nationale Autonomie im Völkerstaat: Der mährische Ausgleich*, München (Sudeten-deutsche Stiftung) 1977.

6 Richard Wenedikter (und Theodor Veiter): „Die Bukowina”, in: Karl Gottfried Hugelmann (szerk.): *Das Nationalitätenrecht des alten Österreichs*, Wien (Braumüller) 1934; Erich Prokopowitsch, *Das Ende der österreichischen Herrschaft in der Bukowina*, München (Oldenbourg) 1959.

7 Gerald Stourzh: Die Gleichberechtigung der Volksstämme als Verfassungsprinzip 1848–1918, in: A. Wandruszka, P. Urbanitsch: *Die Völker des Reiches* II. kötet, Wien (Österr. Akademie der Wissenschaften) 1980, 187. o és a következők. Mindkét galíciai autonómiatörvény érinti úgy a tartományi hivatal, tehát a közigazgatási hivatal, mint a tartományi parlament etnikai szempontok szerint történeti felosztását (lengyelek és rutének).

Közép-Európában használatos jelentésében van szó, hogy eltekintenek a fordítástól, és angol nyelven is csak a „Volk” kifejezést használják, tehát a német szót hagyják meg. Ha népcsoportról („nemzeti” kisebbségről) beszélünk, a nép fogalmát beleértjük, belegondoljuk, hiszen a népcsoport tulajdonképpen egy nép része, amely egy adott állam területén él, amelyben egy másik nép vagy több más nép többsége vagy többségük alapján állami ügyekben döntéseket hoz, vagy ezekben túlnyomórészt határoz. A nép biztosan nem a választásra jogosult állampolgárok, illetve államban élők összessége, kivéve, ha „démosz”-nak tekintjük a népet, vagyis a választásra jogosultak összességének. A választásra jogosult állampolgárok összessége ellenben az államnemzetet képezi, amikor is a nemzet nem mutat etnikai komponenseket. Nem egy állam megkísérlí természetesen a választásra jogosult állampolgárok összességét az etnikai értelemben használatos népek nyilvánítani. Az állam és a nép között alapvető különbség áll fenn, nem csak a többnemzetiségű államokban, mint Belgium vagy a hajdani Jugoszlávia. A relatíve kis népcsoporttal bíró országokban is megfigyelhető ez a feszültség. A Lengyelországban élő németek nem tartoznak a lengyel néphez, a Karintiában élő szlovének azonban az osztrák államnemzethez tartoznak, de nem a némethez (csak Hitler akarta őket erre kényszeríteni).

A „Volk” szó több jelentését azonban ki kell fejteni. A nyelvhasználatban a következőket mondjuk:

- Nép mint mennyiség, halmaz, emberek, személyek összessége, amely kézzelfoghatóan megjeleníthető.
- Nép mint tömeg, illetve a társadalom alsóbb rétege (ochlos, vulgus, plebs).
- Nép mint választópolgárok összessége (a liberális demokrácia államaiban: démosz).
- Nép mint a vezető államrétegek, illetve vezető etnikai rétegek (elit) politikai kategóriája. Ebben az értelemben a nép fogalmat főként a középkori rendi társadalmi rendszerben használták. Franciaországban a „*tiers état*”-nak, a polgárságnak mint harmadik rendnek először ki kellett vívnia a nép részeként való elismerést. Ennek a népfogalomnak az ellentétét abban az értelemben, hogy a nép az egykor deklasszálódott rétegek (*couches inférieures*), tehát a parasztok és a munkások privilegizált rétegévé vált, a marxizmus-leninizmus uralmi rendszerei használták, mindazonáltal igen csekély eredménnyel.
- Nép mint származási, nyelvi és kultúrközösség (*Ethnos, ethnica, souches ethniques*).

Az itt vázolt összefüggésben csak az utolsóként említett népfogalom jön számításba. Ez a fogalom teszi egyedül lehetővé, hogy a népet közösségként, „*ens sociale*”-ként (társadalmi egység) tekintsük, és csak ebből a kiindulási pontból lehet eljutni ahhoz a jogi fogalomhoz, amely ma a népcsoportjogban, a nemzeti kisebbségi jogban, a nemzetközi kisebbségi jogban a kormányon lévőket és a politikában részt vevőket a béke biztosítása kapcsán foglalkoztatva, egyre nagyobb számú tudományos intézet által kutatva és maguk a népcsoportok által is alkalmazva az etnikai összetűzésekben előkerül. *Ens sociale*-ként szociológiai szempontból személyiségi jogokkal felruházott, magasabb kategóriájú csoport, amely nem függ az államhatárok meghúzásának esetlegességétől vagy egyáltalán az államiságtól. Az emberi közösség egyik tartópillére, a közösség itt tágabb értelemben tekintendő, ugyanakkor szelle-

micél-közösség is, amely más jellegű ismertetőjegyeket is mutat, amelyek mindegyikének nem feltétlenül kell jelen lennie. Az UNESCO többnyelvű demográfiai szótára a népet közös testi, nyelvi és kulturális ismertetőjegyekkel rendelkező embercsoportként definiálja, amely a történelmi fejlődés során társadalmi tudatra tett szert. Amennyiben ebben a meghatározásban a nyelvet is említik, akkor az már természetesen nem mindig érvényes (bretonok, írek). A nyelv népalakító erejét nem szabad alábecsülni. Mérvadó azonban, hogy a közös származáshoz – amely valószínűleg nagyon tág értelemben véve objektív ismérvként a nép fogalomhoz tartozik – más objektív kritériumok (mint pl. nyelv, életstílus, szokások stb.) mellett, amelyek egyike vagy másika akár hiányozhat is, hozzátartozik az eszmei célkitűzés, tehát hogy a népet nem szabad kizárólag materialista szempontok szerint tekinteni, valamely fajelmélet tükrében,⁸ hanem egy szellemi komponens is társul hozzá.

A származás, eredet elemében mindig is kifogásolják azt, hogy ezzel valójában ösztönös gondolkodást tanúsítanak, tehát valami olyat, amely úgyszólván a nemzeti szocialista fajelmélethez közelít, vagy legalábbis érdekes eszmekepcsőségek felé tart, mint a „Geist und Blut”⁹. Egyenesen furcsa dolgokat eredményezett ez a kritika, amennyiben a népcsoportok és etnikai kisebbségek érvényesülési és fennmaradási jogainak hirdetőit egy, a méregkonyha üstjéből származó „etnonacionalista” kifejezéssel illetik, ahogy *Elkar és Gerdes* is teszi.¹⁰ Valószínűleg téves lenne, ha a származást a nép fogalom szempontjából éppenséggel szükséges elemnek akarnánk tekinteni, mivel az egyes etnikai közösségek (népek) tagjainak közös származás esetén is jogában kell állnia megkísérelni azt, hogy ezt a közösséget elhagyják, és egy másik etnikai közösséghez váltsanak. *Kloss* ebben az esetben joggal beszél beolvasztásról, amelyet rendszert az általa alkotott kifejezéssel élve az „*Umsprachung*” előz meg.

Az ilyenfajta, a származás elvtől való eltérések, amely elv az objektív jegyek egy része, mint ahogy ezt a Karintiában élő szlovén népcsoport tanúsítja, általában csak a területileg egymással határos területen élő népeknél, főként a nem állandó, változásban lévő nemzetiségi tudat esetében mutatnak szociológiai realitást. A nemzetiségpolitikai kérdésekben szem előtt kell tartani, hogy a csak a számokban való gondolkodásnak, amely többnyire statisztikai ügyeskedéseken nyugszik, a népcsoportok jogait illetően sincs jogosultsága. Ezek a kérdések, felvetések természetüknél fogva szociológiai jellegűek, amelyekről nem lehet egyszerűen eljutni a jogi megfogalmazásokhoz. A neves német nemzetiség-szociológus, *Harald Haarmann* felhívta a figyelmet például a volt Szovjetunió népei kapcsán azok létezésére mint származási közösségekre, létszámukat azonban figyelmen kívül hagyva, hiszen ezek a népek igen csekély lélekszámúak.¹¹ A nép ugyanis *ens sociale*, és minden tisztán jogi vagy statisztikai meghatározást nélkülöz.

8 Wilhelm Schmidt: *Rasse und Volk*, Salzburg (Anton Pustet) 1935.

9 Oswald Englin: *Geist und Blut*, Wien (Anton Schroll & Co.) 1934.

10 Rainer S. Elkar (szerk.): *Europas unruhige Regionen*, Stuttgart (Ernst Klett) 1981, 39. o. (amelyben Guy Héraud-t nemzeti szocialistának nevezik); Dirk Gerdes: *Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa*, Frankfurt/M (Campus) 1980.

11 Harald Haarmann: *Soziologie der kleinen Sprachen Europas*. I kötet, Hamburg (Helmut Buske Verlag) 1972.

Ennek az alapeszmének, amely a népre mint *ens sociale* épül, felel meg a francia nemzetiség-szociológiában általánossá vált kifejezés, az „*ethnie*”. Azaz: „egy természetes csoportosulás, amely körülhatárolására valamennyi emberi ismertetőjegy, legyen az testi, nyelvi vagy kulturális, számba jön”.

A német nyelvben ez a kifejezés még kevésbé terjedt el, még ha alkalomszerűen elő is fordul (Mühlmann, Francis, Breton német kiadásban), mivel a szerzők nem foglalkoztak komolyabban származásának és alkalmazhatóságának kutatásával. Lehetséges, hogy a népet mint *ens sociale*-t csak az emberi társadalom teljes (univerzális) szemléletekork tekinthetjük átfogóan mint közösséget, jóllehet a társadalmi egyetemesség sokak számára nem elég világosan definiálható. A nép etnikai értelemben véve, hiszen népcsoportjogról beszélünk, egy származási közösség (generációs képződmény), amelynél ez a természeti, azaz természetes elem párosul a szellemicél-közösség elemével. Ezt a szellemi komponenst sok esetben, sőt többnyire a saját nyelv jellemzi, ezenkívül azonban megnyilvánulhat egy vagy több más jellemvonásban is, mint pl. a vallásban, a közös, elfogadott történelemben, a rasszista megkülönböztetésben. Az objektív és a szubjektív jegyek összekapcsolódnak.¹² Meg kell jegyezni, hogy ez a definíció közel azonos azzal, amit Francesco Capotorti ettől függetlenül 1972. június 27-én a kisebbségek védelméről és diszkriminálásuk megakadályozásáról az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága albizottságának benyújtott beszámolójában¹³ használ, amikor azt mondja: „Egy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbség egy számszerűen, az állam lakosságának többi részével szemben kisebb csoport, amely kulturális, testi vagy szellemi jellemzőket hordoz, illetve vallása és nyelve van, amelyek megkülönböztetik a lakosság többi csoportjától.”

Ez mindenekelőtt a népcsoport (etnikai kisebbség) definíciója, amelyről még beszélni kell. Capotorti is csoportból indul ki, tehát egy olyan közösségből, amely kulturális, fizikai és szellemi ismertetőjegyeket mutat. A meghatározás annyiban nem egyértelmű, hogy a származást (generációs képződmény) csak indirekt módon veszi be az ismérvek közé, az általunk megadott definícióhoz azonban sok mindenben közel áll. Francesco Capotorti a már magában is alapvető jelentőségű 1972-es beszámolóját tovább folytatta, majd befejezte végleges, az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa számára készített, az Emberi Jogi Bizottság kisebbségek jogait védő és diszkriminációjukat megakadályozó albizottságának 1977. június 20-i beszámolójával (a kiadott változat 1979-ben jelent meg), amely egyúttal a politikai és civil jogokról kötött világegyezmény 27. cikkelyének értelmezéséhez is segítséget nyújt. Capotorti már 1973. június 25-i második beszámolójában – habár ebben az etnikai kisebbségek védelmét érintő, a népszövetség kezdetétől datált fontosabb garanciák és ezzel kapcsolatos intézkedések áttekintéséről volt szó – hozzávetve az etnikai jelleg tudatosságát a nép fogalmához. Korábban az etnikai jelleg tudatosságát és a célközösségre való utalást még nem fejtette ki. Ebben a második jelentésben, amely majd az 1977-es, illetve az 1979-es végleges jelentésben jelenik meg, világosan kidolgozza az etnikai jelleg tudatosságát. Ebben a népet mindig az állammal szemben

12 Theodor Veiter: *Volk und Volksgruppe, a „System eines internationalen Volksgruppenrechts”* I. kötetében, Wien (Braumüller) 1970.

13 Ideiglenes zárójelentés E/CN.4/Sub.2/384 1977.

szemléli, vagyis nem bírhat az államalkotó nép (az állampolgárok összessége) jelentésével és a démoszével sem (demokratikus államban a választójoggal rendelkezők összessége), továbbá az amorf tömeg vagy társadalmi alsóbb réteg (ochlos, vulgus, plebs) jelentéssel szintén nem, de a sokaságával sem (lakosság, population), hanem származási és kulturális, többnyire nyelvi közösségként tekinti a modern identitáselmélet szellemében, miközben ezen elemek egyike háttérbe szorulhat egy másikkal szemben, és a nyelv ráadásul el is maradhat. Eszerint kétségkívül létezik egy ír nép etnikai értelemben, a gael ír nyelvet azonban csak az Aran-szigetek keskeny sávjában beszélik, és sok breton nem beszél bretonul, a máltai nyelv (ma hivatalosan maltinak nevezik) ugyan hivatalos nyelv, de nem munkanyelv (*working language*).¹⁴ Ezek mindenesetre kivételek. Általánosságban egy adott nyelv, amelyet beszélnek is (lényegtelen, hogy az nyelvjárás-e), fő ismérve a népek.

Míg az államot könnyű jogi szempontból meghatározni, amennyiben az egyedi nehézségeket figyelmen kívül hagyjuk, mint például a föderalizmus kérdést, a nép kifejezés jogilag nem, csak szociológiai szempontból definiálható. Ebben igen nagy szerep jut az etnopszichológiának (az etnopszichológia mellett). Államon belül bizonyára a népnek is van egy bizonyos jogi jelentése, és ezáltal jogilag meghatározható, mint ahogy a *Deutsches Volk* (német nép) kifejezés a bonni alaptörvényben.¹⁵ Hiába keressük azonban a „Volk” jogi meghatározását a kiterjedt nemzetközi jogban, habár a nép etnikai értelemben véve, tehát nem mint az államot alkotó nép (a nemzetiségi jogban gyakran „Nation”-nak, nemzetnek nevezik, ahogy erre az Egyesült Nemzetek kifejezés is egyértelműen utal) számos szerződésben és ENSZ-egyezményben is előfordul. A nép mint *ens sociale* mindenesetre magasabban áll, mint az állam, és a közös származás folytán (nemzedékek rendje) kulturális, szellemi és többnyire nyelvi jelleggel és ezáltal öntudattal rendelkező természetes közösségként különbözik valamennyi egyéb természetes közösségtől. Egyes jegyek hiányozhatnak (pl. a közös nyelv), de a nemzedékek rendjének természetes eleme az *ens socialé*-ra vonatkozóan soha nem hiányozhat, szintúgy nem maradhat el, vagy csak ritkán a szellemi közösség, a népkultúra. Az ENSZ által felsorolt közös (politikai) történelem már nem tartozik a lényegi ismérvek közé. Akad néhány nép, amelyek magukat más néptől meg akarják különböztetni, akiknek nem volt folyamatos, közös politikai történelmük, mint például a baszkoknak, a hollandoknak, mégis népek, amiben senki nem kételkedik. A néptudat ugyan meghatározó ismérv, ahol azonban nem szükséges a fontosságát hangsúlyozni, ott nem is deklarálják azt, vagyis az egy etnikumú államban, amelyet egy bizonyos nép lakik és ural. A norvégoknak nem szükséges néptudatot érezni vagy ezt kinyilatkoztatni, hiszen minden, ami az államhatáraikon belül történik, az norvég, etnikai értelemben is. Általában csak akkor jut érvényre az öntudat-tényező a népfogalomban, amikor határon él és külföldi népről van szó, különösképpen a más nemzetiségű államban élő népek részeinél, vagyis a népcsoportoknál.

14 Heinz Kloss: *Der multinationale Staat*, in: Th. Veiter (szerk.): *Das System eines internationalen Volksgruppenrechts* II. kötete, Wien (Braumüller) 1972, „working language” fejezet.

15 Lásd részletesebben: Theodor Veiter: *Deutschland, deutsche Nation und deutsches Volk. Volkstheorie und Rechtsbegriffe*, in: *aus Politik und Zeitgeschichte*, Bonn.

Mi a népcsoport? A csoport fogalma

A „csoport” kifejezés a modern szociológiából ered, ugyanakkor maga a szó a francia nyelvből származtatható (*groupe*), és a XVII.–XVIII. században terjedt el a német nyelvben. Az általános nyelvben kontaktfogalmat takar a dolgok és az emberek közötti belső kapcsolat alapján, amely emberek jellemző jegyek miatt együvé tartozóként jelennek meg. A „csoport” mint szociológiai fogalom fiatal, sokrétű, és az angolszász nyelvhasználatban nagyon gyakori. A csoporthoz egy relatív ideig tartó állapot és egység tartozik, amikor az egységen nem személyek összességét értjük, és nem szociális folyamatok összességének tekintjük (a tömeg nem feltétlenül csoport). A csoportban az ember egy bizonyos szerepet játszik (a szerep fogalma különösen döntő jelentőséggel bír a mai szociológiában). A csoport, bár egyes részekből áll, az egyes részek fölött áll. Hogy kiválik-e az egyes rész a csoportból, vagy sem, fennmarad-e a csoport változatlanul, különösen a népcsoportra érvényes.

Mint a korábbiakban már említettem, nem vitatható, hogy a csoport tagja a népcsoportból is kiválhat, hogy egy másik csoporthoz csatlakozzon, amennyiben nemcsak a beolvadási szándék vállalása áll fenn, hanem bizonyos reális előfeltételek is adottak, mert különben nem lehet elég komolyan venni egy ilyen átállást. Csak akkor szabad komolyan venni, ha a már említett átmeneti állapotban lévő népcsoportról van szó, túlnyomórészt abban az esetben, amikor két vagy akár több etnikai közösség belső és külső jegyek alapján is egymással egyesül, ezáltal bármikor lehetséges a konstitutív döntés. Példaként szolgálhatnak erre a Karintiában élő úgynevezett vendek, akik ugyan nyelvüket tekintve szlovének, de magukat állítólag vagy valójában is a német néphez tartozónak érzik (saját nyelvvel rendelkező „kultúrnémetek”). Elmondható, hogy nem csupán egy másik néphez való beolvadás (*Umvolkung*), hanem az ennél könnyebben végbemenő nyelvi beolvadás (*Umsprachung*) is hosszú folyamat. Azonban az egy népből való kilépés, és ezáltal a népcsoportból is, és egy másik népcsoportba való átállás mindenképpen megvalósítható. Egy másik néphez való beolvadás előfordulhat, különösen asszimiláció formájában. Az asszimiláció természetesen csak akkor engedhető meg, ha nem valamely többség nyomására történik. Az asszimiláció törvény általi támogatása önmagában tiltva van, és ma mindennél, ahol törvényes kisebbségvédelem létezik, szintén tilos. A társadalmi és társadalompolitikai asszimiláció azonban, amennyiben szándékos, jogellenes magatartás. Mivel a nemzetközi népcsoportjog alapelvei szerint (vagyis az erre szakosodott nemzetközi jogászok politikai gyakorlata és elméletei szerint, továbbá a nemzetközi népcsoportszervezetek alapelvei szerint) egy népcsoportba tartozás szabadon vállalható és nem ellenőrizhető, ami egy modern népcsoportjog legfőbb elvei közé tartozik, nem szabad jóváhagyni, ha a népcsoportba való tartozás vállalását vitatják vagy ellenőrzik.

Ezzel azonban a csoport fennmaradásáról még nem mondtunk semmit. A csoport egy *ens sociale*, a tagjaitól eltérően addig marad fenn, ameddig vannak olyan csoporttagok, akik a csoport révén társadalmilag képviselve vannak, és akik a csoport megtartását akarják. Gyakran előfordult, hogy egy etnikai csoport, különösen az üldöztetések vagy diszkrimináció időszakában, magát bizonyos értelemben „tetsz-

halottnak” színelte, hogy majd az akadály elhárulása után annál erőteljesebben lépjen fel: Észak-Franciaországban a flamandok, a második világháború után a Karintiában élő szlovének, az Udine tartományban élő szlovének. Ahol egy nép vagy egy népcsoport teljesen kihalt, ott más a helyzet (pl. Alsó-Ausztriában a horvátok vagy a szlovákok).

Asszimiláció és integráció

Ehelyütt kell hivatkozni arra, hogy alapvető különbség van asszimiláció és integráció között. Ez a különbség ma, a nemzetközi vándorlások korában, egyrészt az Európai Unió tagállamai közötti érvényben lévő szabad költözködési jog következtében, másrészt a hirtelen megnövekvő menekültáramlások miatt is – amelyek semmiképpen sem csak Európát érintik – igen fontos szerepet játszik. Ez a probléma érinti Franciaországot is, amely nagyvonalúan az Észak-Afrikából, Délkelet-Ázsiából és sok más államból érkezett bevándorlók és menekültek millióit fogadta és fogadja be, de ahol ugyanakkor régen letelepedett bevándorlócsoporthoz is élnek, amelyek etnikai kisebbségként vagy népcsoportként lépnek fel, mint pl. a már jóval korábbi menekülthullámban érkező lengyelek, amikor is ezek a csoportok általában elutasítják az asszimilációt, ott is, ahol egyébként ez mindenképpen lehetséges lenne, míg az integrációt, tehát a francia gazdasági és szellemi életbe való betagozódást éppen ezzel mindkét fél üdvözli és helyesli.

Annak megállapítása után, hogy mit is jelent a csoport fogalma, áttérhetünk a „népcsoport” fogalmának különös problematikájához. Míg más csoportok általában felbomlanak, nem ritkán összeomlanak, mint egy mágneses mező, ha az indukciós áram kimarad, a népcsoportnál ez teljesen másként van. A népcsoportot a nép tényezőjén keresztül lehet jellemezni, amit az előzőekben már közelebbről körülírtam.

A nemzeti kisebbséggel szemben, a bevándorló kisebbséggel szemben is, amelynek nem feltétlenül kell hogy legyen etnikai szubsztanciája, és főként nem rendelkezik a tudatosan megélt összetartozással, a népcsoportot az jellemzi, hogy egy célközösséget képvisel, tehát lényegi elemei nemcsak objektív jegyekben – mint származás (nemzedékek rendje) és nyelv – mutatkoznak meg, hanem nagyrészt egy szellemi komponensben is. Ez olyan fontos, hogy a nemzetiségi konfliktus e nélkül a szellemi elem nélkül nem jöhetett volna létre, és nem maradhatott volna fenn. Ha nem lennének egyéni sajtóságuknak tudatában lévő és annak megtartására törekvő népcsoportok, akkor nem lenne nemzetiségi konfliktus sem.¹⁶ Nem szabad ugyanakkor csak az egyik vagy a másik ismérvet érvényesíteni hagyni. Bármilyen fontos a szellemi komponens, ez önmagában nem adna pontos képet a népcsoport (és nép) vonatkozásában. Ugyanolyan helytelen lenne, ha csak az objektív jegyeket érvényesítenénk, mert akkor könnyen egyfajta fajelmélet közelébe jutnánk. Mindkettő együtt ad egy olyan kiegyensúlyozott fogalomképet, amely a modern népcsoportjogban is jó eredményekre vezet.

¹⁶ Claus Schönhuber: *Nationale Minderheiten in Westeuropa*, Bonn (Bundeszentrale für politische Bildung) 1975;

Mivel népcsoport alatt az eddigiek alapján önmagában csak az egész nép egy részét érthetjük, amely egy másik nép vagy több más nép által vezetett államban él, tehát egy számszerűen vagy működésében – lásd a Belgiumban élő flamandokat a második világháború utánig – más etnikumú kisebbséggel szemben kell helytállnia, elképzelhető lenne, hogy egész népek, amelyek ilyen helyzetben vannak, nem tartoznának ez alá a kategória alá. Gyakran tettek már különbséget népcsoport és nemzetiség között (többes szám: nemzetiségek), és azt a véleményt vallották, hogy a népcsoport lényegét az képezi, hogy egy olyan néphez tartozik, amelynek számottevő része egy másik államban jeleníti meg a számszerű és valóságos többséget, és hogy az úgynevezett nemzetiségi államban csak egész népek léteznek, amelyek végül is ebben az államban élnek, vagyis a nemzetiségek. Ez a problémakör a nemzetiségi állam széles területéhez tartozik.

A problémakör valóban leegyszerűsödik, ha az úgynevezett nemzetiségek – vagyis azok a népek, amelyek egy más nemzetiségű államban egésként telepednek le, ami történelmi véletlennek számít – a népcsoporthoz tartoznak. Már a klasszikusnak számító egykori osztrák nemzetiségi jog is nemzetiségnek nevezte a népek részeit, amelynek fő része egy másik államban élt, gyakran még uralta is azt (olaszok, románok, a Brest-Litovski békeszerződés után Lengyelország is, ahogy egész népek is, akik Ausztriában telepedtek le, pl. csehek, szlovének). Az akkor használatos nemzetiségi jog kifejezést mindazonáltal senki sem vonta kétségbe. A nemzetiségi jog, nemzetiségi probléma, nemzetiségi konfliktus és a nemzetiségpolitika kifejezések olyan jelenségekre is meghonosodtak, amelyek nem a multinacionális (több etnikumú) államra vonatkoznak. Ezért szükségszerűen mind a két kifejezést szinonim használják, kiváltképp, hogy a mai népcsoportjoggal foglalkozó tanok a népcsoport kifejezést a népekre és azok részeire használják, akik nem egy általuk irányított államban élnek, legyen az egy hozzájuk ellenségesen viszonyuló állam, vagy sem.

Feltétlenül egyedi esetről beszélhetünk a szövetségi államoknál. Mivel a népcsoport csak egy centralizált egységállamban – példa erre ma elsősorban Franciaország – áll szemben a nemzeti állami hatalommal, annak teljes gazdasági, társadalmi és politikai súlyával, minden további nélkül megtörténhet, hogy a szövetségi államban a nemzetiség, amit a volt Jugoszláviában és Szovjetunióban nyomatékosan így neveztek, messzemenő hatalmat gyakorol a tagállam fölött és a tagállamban. A szövetségi államban, amely nem csupán egy decentralizált egységállam, a tagállamokat tartománynak, szövetségi tartománynak, kantonnak, régióknak és provinciáknak lehet hívni (nem a megjelölés számít), minden további nélkül részt vehet egy nép vagy népcsoport az államban és az államhatalomból való részesedés mellett, ha a népcsoport tagállamot vezet. Ez a szövetségi állam föderalizmusából következik.¹⁸ Azok a szövetségi államok, amelyek olyan tagállamokból állnak, amelyek egy néphez vagy népcsoporthoz tartoznak, még ma is nemzetiségi államoknak nevezik saját magukat.

17 Manfred Straka: *Handbuch der europäischen Volksgruppen*, Wien (Braumüller) 1970.

18 Fied Esterbauer: *Europäisches Volksgruppenrecht und Europäische Föderation*, Innsbruck (Tiroler Juristische Gesellschaft) 1977, Karl Hahn: *Föderalismus*, München (Verlag Ernst Vögel) 1975.

A népcsoportot tehát a következőképpen definiálhatjuk: a népcsoport egy működő és létező közösség, amelyet a kötelékben való együttélés, a haza (tehát a csoporthoz tartozók hazája), a nemzedékek rendjébe való beágyazódás jellemez, amely mint „ethnos” (etnikai sorsközösség) egy nemcsak egyedül általa uralt államban vagy tagállamban magát kötelezve érzi arra, hogy egy számszerűleg vagy működését tekintve más etnikumú többséggel szemben magát fenntartsa, amennyiben nem akar korlátozva lenni vagy megszűnni. Az utóbbi két–három évben a nemzetközi népcsoportjog-elméletben egyre inkább elterjedt az „*ethnicity*” fogalma, vagyis a népi jelleg fogalma, illetve egy kisebbségi közösség vagy csoport etnikai, többnyire nyelvi lényegének kibontakoztatására és fenntartására való törekvés és ennek tudatossága mint etnikai jellemző, és az „*ethnic identity*”. Ez az etnikai identitás kezd a kisebbségpolitika alapelvévé válni, mivel szociológiai szempontból nézve a nép és a népcsoport az államközösség élő elemeivé váltak, és az állam nem örvend többé olyan prioritásnak, mint korábban előfordult. Utóbbi időben a népcsoport fogalma (*ethnic group*) egyre nagyobb mértékben terjedt el a nemzetközi szerződéses okmányokban, főként az új afrikai emberjogi és népjogi konvencióba épült be.

A nemzetiségpolitikai politológiai és szociológiai szempontból mérvado szakirodalomban mind inkább megfigyelhető az a törekvés, hogy az etnikai tulajdonságokat külön válasszák a gazdaságilag fennálló közösségektől, amelynek során az *ethnicity* szó, amely az amerikai nyelvből származik, több jelentéssel bírhat. Az etnikai identitás ezzel szemben, habár ez szintén a szociológia és a politológia ingatag és kevésbé teherbíró talajáról került a vitákba, egyre inkább egy precíz fogalomává válik az etnikai identitás megőrzése és biztosítása tekintetében, amely egész népekre és népcsoportokra vonatkozhat. Ez a fejlődés a csoportjog irányába tart, amely tendencia nélkül például a közel-keleti konfliktust sem lehetne megoldani. Mindazonáltal óvakodni kell attól, hogy a nemzetellenes mozgalmak és irányzatokat mint az állami centralizmus (államnemzet) elvét csak etnikai vagy nemzetiségpolitikai előjellel szemléljék. Se a föderalizmus, se a regionalizmus nem irányul kizárólag a népre és népcsoportra, mint ezt *Albert F. Reiterer* bebizonyította.¹⁹ Az egyáltalán nem etnikai területi egységeket, mint amelyek a szövetségi államokban a föderalizmushoz tartoznak, a decentralizált egységállamokban pedig a regionalizmushoz, szintén gyakran etnikai területként jellemezznek.

A politológusok és a szociológusok nagy tévedése, hogy a regionalizmusnak fogalmilag köze van az identitással rendelkező etnikai kisebbségek (népcsoportok) öntudatához, valamint az a következtetés is helytelen, amely szerint a regionalizmus Európa „elporlasztását” jelenti. Csak az helytálló, hogy egy etnikai konfliktus nagyon gyakran regionalista irányzatokban nyilvánul meg, amelyek a föderalizmusig, tehát a szövetségi állam létrehozásáig is eljuthatnak. Éppen elég példát lehet említeni a közelmúltból, főként a Spanyolországban „*nacionalidades*”-ként létrehozott közigazgatási és részint a törvényhozási kompetenciákkal is rendelkező régiókat Katalóniában, Baszkföldön, Galíciában és Andalúziában, valamint Portugáliában az Azoari-szigetek jelentős autonómiája és Madeira kevésbé jelentős autonómiája következ-

19 *Albert F. Reiterer*: Am Rande Österreichs, Wien (Braumüller) 1982.

tében lezajlott regionalizációt, hogy csak néhányat említsünk a sok közül. Vannak azonban etnikai jelleg nélküli regionális mozgalmak is, mint pl. a német–holland Rhein–Ijssel–Ems Régió,²⁰ amely ugyan eddig igen korlátozott kompetenciákkal bírt, a Basiliensis Régió, amelynek elsősorban gazdaságpolitikai szerepe van, az innsbrucki székhelyű Alpina Euregió,²¹ az Arge-Alp (Alpesi országok munkaközössége) szintén innsbrucki székhellyel,²² a grazi székhelyű Alpen–Ost Arge (Kelet-Alpesi Munkaközösség), az Alpok–Adria–Arge (Alpok–Adria Munkaközösség), váltakozó székhellyel az osztrák–olasz–jugoszláv határövezetben, de az Európa Tanács által megrendezett, az európai szigetrégiókról tartott konferenciák is arra utalnak, hogy a regionalizmusnak nem kell feltétlenül összekapcsolódnia az etnikai jelleggel.

Valamennyi mozgalom sajátja, amennyiben ennek kapcsán etnikai meghatározottságú mozgalomról van szó, hogy a népcsoport fogalom mint a nép része mindegyiknek alapját képezi, következésképpen joggal fordulunk a „nép, népcsoport, régió” témához, annak érdekében, hogy az európai népi jelleget megőrizzük és a nemzetek közötti béke biztosításához is hozzájáruljunk.

20 Jens Gabbe: Die Euregio – deutsch-niederländische Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene, in: Rudolf Hilf–Jens Gabbe: *Regionalismus in Europa*, III. kötet, München (INTEREG) 1983, 102. o. és következő oldalak.

21 Peter Perntaler: Der Föderalismus im Alpenraum, in Eva Schwarz: *Lebensqualität im Alpenraum*, Innsbruck (Euregio Alpina) 1982.

22 Az innsbrucki székhelyű ARGE ALP (Arbeitsgemeinschaft Alpenländer) az alpesi térség számos országának tartományi, kanton- vagy régiós kormányának (Olaszországban a provinciák kormányzatainak) képviselőiből áll.

Az egységesség útvesztője

EGTC nemzeti végrehajtási normák komparatív elemzése és a kárpát-medencei jogszabályok kompatibilitásának kérdése II.

Az Európai Unió 2007 és 2013 közötti új pénzügyi perspektívájának kezdetére a regionális politika reformja során az 1082/2006/EK rendelettel életre hívott európai területi együttműködési csoportosulás (European Grouping for Territorial Cooperation, a továbbiakban EGTC) jelentősége – számos kiemelendő egyéb előnye mellett – abban rejlik, hogy egységes szabályozási keretet kívánt alkotni a területi együttműködések számára. E tanulmány arra keresi a választ, hogy mennyire is egységes valójában a területi együttműködés EGTC-modellen nyugvó, de a nemzeti végrehajtási jogszabályok által meghatározott rendszere, milyen lehetőségek és akadályok bújnak meg az egységes szabályozás egyszer majd huszonhét vagy több elem alkotta labirintusában.

4. Kelet-közép-európai EGTC végrehajtási jogszabályok, különös tekintettel a kárpát-medencei normák kompatibilitásának kérdésére

Bár nem tagadhatjuk, hogy a kelet-közép-európai országok európai uniós csatlakozással hatalmas lépést tettek a térségben létező – a szerves regionális fejlődést, az infrastrukturális beruházásokat, valamint az emberi kapcsolattartást gyakran egyként korlátozó – határok átjárhatóvá tétele érdekében, be kell látnunk, hogy ezen alig ötéves időtávlat nem írhatta felül a térségben majd egy évszázada ható makrofolyamatokat, a centralizált nemzetállami fejlődést, illetve vele párhuzamosan a háttértérségek gyakori depriválódását és periferizálódását, továbbá a korábban létezett regionális identitásokkal szemben a nemzeti identitások szinte kizárólagossá válását.

Függetlenül a jelenleg létező, területi együttműködésre vonatkozó nemzetközi és európai jogi szabályoktól, valamint az európai kohéziós politika támogatási keretétől, a területi együttműködés politikai környezete ma sem igazán támogató Kelet-Közép-Európában. Tetten érhetjük egyes államokban a centralizációra irányuló törekvéseket (mint pl. Magyarországon és Szlovákiában), és egyértelműen elmondhatjuk, hogy a jelenleg létező regionális struktúra kialakítása egy felülről lefelé vezérelt regionalizációs folyamat keretében zajlott, nagyon kevés teret engedve az alulról jövő, *grassroots* regionalizmus kezdeményezéseinek. A NUTS II szintű régiók kialakítását szinte kizárólag az uniós harmonizációs kényszer, valamint a kohéziós politika forrásainak elosztására való felkészülés motiválta, aminek következtében – leg-

alábbis Magyarország és szomszédai tekintetében – elmondhatjuk, hogy e régiók inkább mesterséges, semmint organikus entitások. Nem feledkezhetünk meg azokról az esetekről sem, amikor kifejezetten etnopolitikai, etnonacionalista motivációkkal találkozhattunk e régiók határainak megrajzolásakor, mint történt ez Románia és Szlovákia esetében.

Mindezek alapján úgy vélhetnénk, hogy ezen környezeti hatások lenyomatát majd az 1082/2006/EK közösségi rendelet végrehajtásának folyamata során is felfedezhetjük. A helyzet azonban nem ennyire egyértelműen negatív. A kelet-közép-európai EU10-ek¹ teljesítménye a közösségi joganyag átültetésében – szigorúan a legiszláció területét értve most ez alatt – egyáltalán nem maradt el a régi tagállamok mögött. Sőt, a Régiók Bizottságának a nemzeti normákat tartalmazó – egyébként gyenge minőségű – honlapja,² valamint a magyar Önkormányzati Minisztérium EGTC-honlapja³ alapján 2009 novemberéig mind a tíz kelet-közép-európai új tagállam megalkotta saját nemzeti EGTC végrehajtási jogszabályait, ami százszázalékos implementációs arányt jelent.

Az EU15-ök esetében ez az arány, ha nem is sokkal, de alacsonyabb. 2009 novemberéig tizenkét ország tett eleget a nemzeti legiszlációs kötelezettségnek, vagyis a régi tagállamok 80 százaléka. Nem szerepel a listán Írország, Hollandia és Olaszország, olyan államok, amelyek korábban egyáltalán nem zárkóztak el a CBC-től, sőt, Hollandia a hetvenes évektől kezdődően kifejezetten úttörő szerepet játszott ezen a területen.

Ugyanakkor az olvasóban joggal merülhet fel a kétely, hogy valóban a közösségi jogharmonizációs kényszernek való megfelelés-e az adekvát mércéje egy tagállami regionális politika minőségének, még akkor is, ha mi most alapvetően csak az EGTC-jogalkotás területére szűkítjük le a kérdést. Egyik hipotézisünk az lehetne, hogy a fent vázolt történelmi és politikai körülmények hatására az EGTC-jogszabályok diszkurzív karaktere – vagy esetleg tényleges jogi tartalma – sokkal megszorítottabb lesz, vagy akár a végrehajtás során gördíthetnek az államok akadályokat az EGTC megalakulása és a működése elé. Hipotézisünkkel összefüggésben felmerülő kérdéseinkre a továbbiakban ismét a nemzeti EGTC-normák elemzésével, illetve egyes, a térségben megalakult vagy a megalakulás fázisában lévő EGTC tapasztalatainak a felhasználásával kívánunk választ adni.

1 A kelet-közép-európai jellegzetességeket elemezve nyilván nem érdemes az EU12-es vizsgálati keretet használni, különös tekintettel arra, hogy bár 2007-től az egymással szemben fekvő uniós tengerparti területek együttműködése is határokon átvéelő (CBC) együttműködésnek számít, Ciprus és Málta motivációja a klasszikus értelemben vett területi együttműködésre – szárazföldi határok hiányában – jóval mérsékeltebb. Ennek ellenére, ha Málta nem is, Ciprus 2008. július 9-én elfogadta saját EGTC nemzeti végrehajtási normáját.

<http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=2a35663b-5cd7-41e7-88e5-a148f1747e43&sm=2a35663b-5cd7-41e7-88e5-a148f1747e43>

2 <http://www.cor.europa.eu/pages/EventTemplate.aspx?view=folder&id=2a35663b-5cd7-41e7-88e5-a148f1747e43&sm=2a35663b-5cd7-41e7-88e5-a148f1747e43>

3 <http://www.otm.gov.hu/web/egtc.nsf/html/bekoszonto.html>

4.1. Magyarország

A Magyar Köztársaság, az 1082/2006/EK rendelet végrehajtására felkészülve, először alkotta meg a kelet-közép-európai régióban EGTC nemzeti végrehajtási jogszabályát, az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. XCIX. törvényt, amelyet 2007. június 25-én fogadott el a Magyar Köztársaság Országgyűlése, kihirdetésére július 9-én, hatálybalépésére pedig a közösségi rendelettel együtt, 2007. augusztus 1-jén került sor. Bár több nemzeti jogszabály is 2007. augusztus 1-jén lépett hatályba, a törvényi szintű jogi normák tekintetében egyértelmű a magyar elsőbbség (a magyar törvény komplexitása össze sem hasonlítható az ugyancsak korán megalkotott német tartományi végrehajtási rendeletek fentebb elemzett puritán egyszerűségével), ebből a szempontból pusztán a brit *Statutory Instrument* szállhat versenybe ezért a címért. (Bár a delegált jogalkotási hatáskör és a miniszteriális szintű jogalkotó miatt – minden komplexitása ellenére – szintén inkább rendeletként tartható számon.)

A magyar törvény egyértelmű különlegessége, hogy Európában jelenleg egyedülként delegálja a közösségi rendeletben meghatározott hatásköröket bírói szervezetre – a Fővárosi Bírósághoz – mint eljáró hatósághoz. Az 1082/2006/EK rendelet 4. cikk (3) és (6) bekezdésében meghatározott jóváhagyási, az 5. cikk (1) bekezdésében említett nyilvántartásba vételi, valamint a 14. cikkben alapuló megszüntetési eljárás tekintetében a Fővárosi Bíróság kizárólagos illetékességgel bír, és nemperes eljárásban dönt.

A jóváhagyási eljárást a magyar törvény 4. §-a szabályozza. E szerint a közbeszerzési törvény (2003. évi CXXIX. törvény) 22. § (1) bekezdésében felsorolt ajánlatkérők – közbeszerzési eljárásra kötelezett szervezetek – esetében a tagsági kérelemnek – az állam kivételével – tartalmaznia kell a felettes szerv jóváhagyását. Ez a helyi önkormányzatok tekintetében – felettes szerv hiányában – a 4. § c) pontjában annyiban módosul, hogy helyi önkormányzat részvételéről a képviselőtestület dönt. A jóváhagyási eljárás során a Fővárosi Bíróság 30 napon belül határoz. A törvény 4. § (5) bekezdésében a közérdek alapú korlátozások nem szerepelnek elutasítási indokként, kizárólag a törvénybe ütközés, vagyis politikai mérlegelésre az EGTC megalakulásakor nincs lehetőség. A hiányos jóváhagyási kérelem sem formai ok az érdemi vizsgálat nélküli elutasításra, a Fővárosi Bíróság hiánypótlási felhívása után 15 nap áll a kérelmező rendelkezésére a felhívásban foglaltak teljesítésére.⁴ A 4. § (6) bekezdése alapján a bíróság nyilvános elektronikus nyilvántartást vezet a jóváhagyással rendelkező szervezetek adatairól. Azonban az osztrák példa alapján érdemes lenne megfontolni – az EGTC-k kutathatósága, valamint a transzparencia és a nyilvánosság érdekében – az elektronikus nyilvántartás interneten való közzétételét, ami minimális adminisztratív ráfordítással megoldható lenne, és megszüntetné a bírósági iratbetekintés anakronisztikus gyakorlatát egy elektronikus vezetett nyilvántartás esetében.

A nyilvántartásba vételi eljárást a 2007. évi XCIX. törvény 5. §-a szabályozza. Különös jelentőségét az adja, hogy az EGTC a nyilvántartásba vétellel jön létre és

⁴ 2007. évi XCIX. törvény 4. § (3).

nyer jogi személyiséget. A magyar jogszabály kiemelkedően pozitív oldala az eljárási határidők nagyon pontos szabályozása, valamint a bíróság mérlegelési lehetőségeinek regulációja. A Fővárosi Bíróságnak 30 napon belül döntést kell hoznia a benyújtott nyilvántartásba vételi kérelemről.⁵ Ha a kérelem a jogszabályoknak megfelel, a nyilvántartásba vétel nem tagadható meg, vagyis a jóváhagyási eljáráshoz hasonlóan ismét csak jogi felülvizsgálatra van lehetőség. Ugyanakkor a csoportosulások számára a legnagyobb védelmet a restriktív politikai beavatkozásokkal szemben az 5. § (9) bekezdése tartalmazza, amely szerint ha a bíróság a rendelkezésére álló 30 napon belül a nyilvántartásba vételi kérelmet nem bírálta el, az a határidő lejártát követő kilencedik napon (30+8 nap után) a nyilvántartásba vétel automatikusan létrejön.

Bár a magyar jogszabály diszkurzív jellegzetességeit tekintve igencsak támogató, és bár a törvény 19. § paragrafusa az értelmező rendelkezések között egyértelművé teszi, hogy a csoportosulás alapítására (jóváhagyási és nyilvántartásba vételi eljárások), valamint megszüntetésére a Polgári Perrendtartás szabályai az irányadók, a jogszabály kifejezetten nem nevez meg egyetlen, a Fővárosi Bíróság döntése elleni jogorvoslati lehetőséget sem. Ez a magyar kodifikációs gyakorlat fényében teljesen helyénvaló (hiszen a Pp. az irányadó, ami tartalmazza ezt), így szavaim nem kritikai, hanem felvetés jellegűek. Az EGTC nemzeti normák esetében tekintettel kellene lenni arra, hogy a jogi normát alkalmazó tagok jelentős része nem a nemzeti jog hatálya alá tartozó entitás. Vagyis egyszerű információs célból, valamint a jogkövetés hatékonysága érdekében célszerű lenne – adott esetben néha alapvető kodifikációs szempontok ellenében is – a norma alkalmazása szempontjából fontos összes információt kifejezetten megjeleníteni a jogszabályban, mivel a jogrendszeren belüli utalások idegenül hatnak a számukra, és kevéssé segítő jellegűek, és ekkor még nem is érintetem a nyelvhasználat problémáját. Ezen a kérdésen pedig általában nem segít a kötelező jogi képviselő előírása sem, még ha éppen a bírósági eljárások kapcsán megfogalmazott mondanivalóm e speciális esetben negligálja is.

A működés szempontjából megjegyzendő, hogy a csoportosulás célja megvalósítása érdekében önállóan gazdálkodik,⁶ azonban az önkormányzati törvény előírásaiból fakadóan, a közpénzek védelme érdekében helyi önkormányzat, helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, vagy helyi önkormányzat költségvetési szervének felelőssége nem haladhatja meg a vagyoni hozzájárulások mértékét.⁷ A magyar jogszabály a helyi önkormányzatok kötelező korlátolt felelősségű részvételével – a szlovák mellett – meglehetősen egyedülálló a kontinens többi nemzeti EGTC végrehajtási jogszabálya között, ami praktikusán ahhoz vezet, hogy a Magyar Köztársaságban bejegyzett EGTC szinte kizárólag korlátolt felelősségű csoportosulás lehet, míg olyan, más országokban bejegyzett EGTC-k is jórészt szintén csak korlátolt felelősségű formát viselhetnek (hacsak a nemzeti jog nem tolerálja a tagok különböző felelősségi formáját), amiben magyar tagok részt vesznek. Ellenben olyan nemzeti

5 Ez az 5. § (4) bekezdésében szabályozott módon hiánypótlás címén 15+30+15 napra felfüggeszthető.

6 2007. évi XCIX. törvény 7. § (1).

7 2007. évi XCIX. törvény 2. § (3).

jog alapján alapult EGTC-ben, amely teljesen kizárja a korlátozott felelősségű tagok részvételét, vagy teljes és általános előírást tartalmaz a tagok korlátlan felelősségére, magyar helyi önkormányzatok nem vehetnek részt. Erre a problémára részletesebben még a román nemzeti végrehajtási jogszabály elemzésénél visszatérek.

A törvény alapján az EGTC – alapszabályban lefektetett célját nem veszélyeztetve – vállalkozási tevékenységet folytathat.⁸ Ugyanakkor csoportosulás elsődlegesen gazdasági tevékenység céljára nem alapítható, és közhatalmi tevékenységet nem végezhet.⁹ Gazdálkodása szempontjából a számviteli törvény hatálya alá tartozik, számviteli beszámolóját köteles minden évben a Magyar Közlöny mellékleteként megjelenő Hivatalos Értesítőben az üzleti év mérlegfordulónapjától számított 150 napon belül közzétenni.¹⁰ A csoportosulás gazdálkodását az Állami Számvevőszék felügyeli.¹¹

A csoportosulás határozatát az a tagja, amelynek érdekét sérti – az egyesülesi jogról szóló törvény, valamint a gazdasági társaságokról szóló törvény (Gt.) mintájára – a Fővárosi Bíróság előtt halasztó hatály nélkül megtámadhatja.¹² A Magyarországon bejegyzett EGTC felett törvényességi felügyeletet az ügyészség gyakorol.¹³ Ha a törvényes működés másképp nem garantálható, az ügyész a Fővárosi Bírósághoz fordulhat. A Fővárosi Bíróság megsemmisítheti a törvényt sértő határozatot, és új határozat hozatalát rendelheti el, illetve ezzel összefüggésben összehívhatja a csoportosulás közgyűlését is. Ha az EGTC az ítéletben foglaltaknak az ítélethozatalt követő 30 napon belül nem tesz eleget, az ügyészség kezdeményezheti a Fővárosi Bíróságnál az EGTC megszüntetését.

Az EGTC a 2007. évi XCIX. törvény 14. §-a alapján csak jogutód nélkül szűnhet meg. A csoportosulás megszűnése esetén végelszámolási vagy felszámolási eljárásnak van helye. A közösségi rendelet 13. cikkének megfelelő, közérdek alapú korlátozásra, a csoportosulás tevékenységének betiltására az adott tevékenység hatósági ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező szerv jogosult.¹⁴ Ha a közérdeket sértő (vagy jogellenes) működés eredményeként a jóváhagyás feltételei már nem állnak fenn, a Fővárosi Bíróság az ügyészség vagy a jóváhagyó szerv kérésére nemperes eljárásban elrendelheti a magyar jog szerinti tag(ok) kilépését a csoportosulásból. A Fővárosi Bíróság által bejegyzett EGTC esetén a tag tagsági jogviszonya így automatikusan megszűnik, míg külföldi bejegyzésű EGTC-nél a Fővárosi Bíróság 15 napon belül értesíti a bejegyzést végző szervet.¹⁵ A törvény azonban nem reflektál arra a kérdésre, hogy a Fővárosi Bíróságon bejegyzett EGTC magyar tagjainak kiléptetése maga után von-

8 2007. évi XCIX. törvény 7. § (2).

9 2007. évi XCIX. törvény 2. § (1) Érdekes, hogy a közhatalmi tevékenység lehetősége, illetve annak tiltása a magyar és a román jogszabályokon kívül máshol nem nagyon bukkan elő. Ennek elsődleges oka az lehet, hogy a nemzeti jogi normák nem szándékoznak tiltani valamit, ami már az eredeti közösségi rendelet alapján sem volt megengedhető. Ezen a ponton a magyar törvény is igen megszorító jellegű diszkurzív szempontból.

10 2007. évi XCIX. törvény 8. § (1)-(2).

11 2007. évi XCIX. törvény 11. §.

12 2007. évi XCIX. törvény 9. §.

13 2007. évi XCIX. törvény 10. §.

14 2007. évi XCIX. törvény 15. § (1).

15 2007. évi XCIX. törvény 15. § (2)-(3).

ja-e a magyar jog alapján, de most már magyar tagok nélkül működő EGTC megszüntetését, ha az egyébként formai szempontból megfelelne a további működés követelményeinek (pl. tagjai továbbra is két európai uniós tagállam entitásai).

Az 1082/2006/EK rendelet 14. cikke alapján történő megszüntetés kapcsán a Fővárosi Bíróság szintén nemperes eljárásban határoz. A megszüntetés elrendelése előtt a megszüntetési eljárást előidéző helyzet felszámolására vagy kiigazítására a bíróság maximum három hónapos határidőt szabhat a csoportosulás számára.

A 2007. évi XCIX. törvény európai összehasonlításban is az egyik legrészletesebb, az EGTC-k megalakulásának politikai korlátozásával szemben szinte a legtöbb jogi biztosítékot nyújtó nemzeti EGTC végrehajtási jogszabály. Az 1082/2006/EK rendelet 2011-es közösségi felülvizsgálata során Magyarország – saját nemzeti jogszabályának értékére, valamint az EGTC alapításban betöltött regionális, s talán nehezen vitatható módon európai úttörő szerepére építve – markánsan képviselheti érdekeit. A magyar törvényben található szabályozás, amely az eljáró hatóságot a bírói hatalmi ágból jelöli ki, nemcsak a legnagyobb mértékben politika- (és a végrehajtó hatalmi ágtól) függetlenné teszi az EGTC-k működését, de teljesen egyedülálló is Európában. Ez mindenképp egy terjesztésre és marketingre méltó modell lenne, különös tekintettel akár olyan, a régiókban végbement példákra, amelyek során minisztériumi szintű eljáró szervek különböző érvekkel hosszan akadályozták a jóváhagyás visszautasításával saját országuk entitásainak idegen jog alatt megalakult EGTC-ben való részvételét. Magyarország a területi együttműködésben politikailag leginkább érdekelt állam a kelet-közép-európai régióban, és a 2011-es felülvizsgálat során nyugodtan képviselhetné azt az álláspontot, amely a különböző nemzeti jogok területi együttműködés korlátozását nagyobb mértékben lehetővé tevő vadhajításainak diplomatikus visszaszorítását célozná.

4.2. Románia

A Román Köztársaság 2007. november 13-án elfogadott sürgősségi rendelete az 1082/2006/EK közösségi rendelet végrehajtására egy több szempontból is igen érdekes jogi norma. Bár a Tăriceanu-kabinet alatt a Borbély László RMDSZ-es miniszter által vezetett fejlesztési, közmunkaügyi és lakhatási minisztérium (*Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Locuințelor*) előterjesztésére dolgozták ki, és e tárcá lett az eljáró hatóság is EGTC ügyekben, a román sürgősségi rendelet magyar EGTC-törvénnyel való kompatibilitása problematikus, továbbá diszkurzív természetét tekintve az egyik leginkább korlátozó jogi norma.¹⁷ Néhány példa ennek érzékeltetésére. Bár a rendelet szövege a területi együttműködés mindhárom dimenzió-

16 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială (GECT) (2007. november 13.).

17 Ez utóbbi szempontból egyrészt szükségszerűen és jóindulatúan meg kell jegyeznem, hogy a nem eredeti nyelvű szövegváltozat, hanem a hivatalos angol fordítás elsődleges használata részemről némileg relativizálja megállapításaim súlyát, különös tekintettel arra, hogy a hivatalos angol fordítás és az eredeti román szöveg egymáshoz való viszonya több helyen is problematikus. Másrészt azonban a jogszabály bizonyos jellemzőinek érzékeltetésére – reményeim szerint – az angol szöveg elemzése is elégségesnek bizonyult.

ját felsorolja, 1. cikkében úgy fogalmaz, hogy az EGTC tevékenysége *kizárólag* a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére irányulhat.¹⁸ Bár a szabályozás egyes pontokon tartalmaz pozitívan kiemelendő elemeket, a rendelet hangulatát alapvetően a korlátozás és az eljáró hatóság kontrollja uralja. Diszkurzív szempontból külön kiemelendő a felosztatásról szóló 18. cikk, amely az alapvetően a területi és társadalmi kohézió erősítését szolgáló EGTC-kről úgy fogalmaz, hogy az elérni kívánt cél elérése vagy annak nyilvánvaló kudarca is a csoportosulás kötelező felosztatásának ajesete.¹⁹

A jogszabályi szint tekintetében a román jogi norma a végrehajtó hatalmi ág által kiadott sürgősségi kormányrendelet, amely a területi együttműködések jogbiztonsága tekintetében nem a legmegnyugtatóbb jogszabályi forma. A romániai székhellyel bejegyzett EGTC-k jogi jellegét román nonprofit magánjogi entitásként határozza meg.²⁰ A tagsági kör tekintetében úgy fogalmaz, hogy Románia vagy más uniós tagállamok központi hatóságai (*autorităților publice centrale*), területi közigazgatási egységei (*unităților administrativ-teritoriale*), egyéb közjogi entitások (*organismelor de drept public*), valamint ezek társulásai lehetnek EGTC tagjai.²¹ A hivatalos angol fordítás minőségét mutatja, hogy a 2. cikk (4) bekezdése szerint nem uniós tag harmadik országok is tagjai lehetnének az EGTC-nek.²² Ez azonban nyilvánvaló módon ellentétes lenne az 1082/2006/EK rendelet preambuluma (16.) szakaszával. A román jogszabály nyilvánvalóan nem vállalkozott arra a képtelenségre, hogy a közösségi rendelettel homlokegyenest ellentétes szabályozást tartalmazzon, az eredeti román változat – várható módon – a harmadik államokból származó entitások EGTC-tagságát engedi meg, amennyiben azt az érintett harmadik állam belső joga lehetővé teszi.²³

Ez a példa tökéletesen rámutat arra, mekkora nehézségeket okoznak majd az Európai Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a 2011-es felülvizsgálat során a létező nemzeti EGTC végrehajtási jogszabályok nem megfelelő angol/francia fordításai, és milyen félreértések származhatnak ezekből a nem kellő gonddal lefordított dokumentumokból. És akkor még nem is érintettem azt a kérdést, hogy hány állam nem bocsátotta – azzal az érveléssel, hogy nyelve az uniónak is hivatalos nyelve – nemzeti végrehajtási normáinak munkanyelvi fordítását a Régiók Bizottságának ren-

18 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 1 (2) „...in scopul de a facilita promovarea cooperării transfrontaliere, transnaționale și/sau interregionale, denumită în continuare cooperare teritorială, având ca unic obiectiv consolidarea coeziunii economice și sociale.” Hivatalos angol fordítása „...in order to facilitate the promotion of the cross-border, transnational and/or interregional cooperation with the exclusive aim of strengthening the economic and social cohesion.”

19 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 18 b)

20 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 2 (1)

21 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 2 (2)

22 Emergency Ordinance regarding the European Grouping of Territorial Cooperation Art. 2 (4) “Pursuant to the provisions of the Regulation, third countries shall have the right to join the EGTC, providing that their national legislation allows so.”

23 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 2 (4) „...membre ale unei GECT și structuri aparținând unor state care nu sunt membre ale Uniunii Europene, ...”

delkezésére, vagy hogy mindezekon túl az egy nyelven létező fordítások esetében is egységes terminológiára lenne szükség az alapos komparatív vizsgálatok elvégzéséhez, amire a jelenlegi különböző általam ismert angol fordítások pl. nem nagyon kínálnak lehetőséget.

Az eljáró és bejegyző hatóságok tekintetében a román nemzeti szabályozás enyhén konfúz képet mutat. A sürgősségi rendelet 7. cikke alapján jövendő tagok számára a jóváhagyási eljárást illetően a fejlesztési, közmunkaügyi és lakhatási minisztérium a hatáskörrel rendelkező hatóság. Döntéséhez harminc napos határidő áll rendelkezésre. Döntéséhez kikéri – felettes szerv engedélyének birtokában is – az arra hatáskörrel rendelkező központi közigazgatási szerv véleményét is, amelynek tíz napon belül kell elkészülnie.²⁴ Ez az elem elsősorban a tényleges felettes szerv nélküli, közgyűlési határozattal kérvényét benyújtó önkormányzatok csoportosulásban való részvétele felett biztosít központi közigazgatási kontrollt.

Ugyanakkor pozitív elem, hogy a román jogszabály kifejezetten nevesíti a minisztérium mint eljáró hatóság döntésével szembeni közigazgatási bírói jogorvoslat lehetőségét.²⁵

Az EGTC létrejöttét eredményező nyilvántartásba vételi eljárás tekintetében a hatáskörök némiképp megosztottak. A nyilvántartásba vételhez az engedélyt ugyancsak a fejlesztési, közmunkaügyi és lakhatási minisztérium adja meg, ám ezen engedély birtokában a kérelmezőnek az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bírósághoz kell fordulnia az EGTC-regiszterbe történő felvételhez.²⁶ Az eljárás érdekessége, hogy a sürgősségi rendelet ismételt döntési kompetenciát és mérlegelési lehetőséget biztosít az eljáró bíróság számára is, amelynek a kérelmezett EGTC-regiszterbe történő felvételéről tíz munkanapon belül kell döntenie.²⁷ A román jogszabály a hatóságok határidő-túllépését a magyar törvényben találhatóhoz hasonló automatikus nyilvántartásba vétellel nem szankcionálja. A bíróság döntése ellen fellebbezés lehetséges. Az amúgy sem egyszerű eljárást tovább bonyolítja, hogy a bíróság jogerős döntését 24 órán belül meg- (vagy inkább vissza-) küldi a fejlesztési, közmunkaügyi és lakhatási minisztériumnak, amely a nyilvános EGTC-regisztert vezeti, és ami ezen eljárás végén biztosítja a csoportosulás felvételét a nyilvántartásba.²⁸ A Romániában bejegyzett csoportosulás ugyancsak a nyilvántartásba vétellel nyer jogi személyiséget. Újfént megzorító diszkurzív elemként értékelhetjük, hogy a román sürgősségi rendelet markánsan aláhúzza: a Hivatalos Lapban és a román hivatalos közlönyben a kihirdetés költségeit a csoportosulásnak kell állnia.²⁹

Az EGTC működésére vonatkozóan (pl. a felosztatáshoz képest) a román norma meglehetősen kevés szabályozást tartalmaz. Ezek közül feltétlenül kiemelendő a 14. cikk (3) bekezdésében szereplő tagi felelősség kérdése, amelyről a sürgősségi ren-

24 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 7 (4)

25 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 7 (5)

26 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 9

27 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 10

28 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 10 (4)

29 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 10 (6)

delet úgy fogalmaz, hogy a tagokat vagyoni hozzájárulásuk arányában korlátlan felelősség terheli.³⁰ Ez elméletileg azt jelenti, hogy a felelősség tekintetében a magyar törvény és a román szabályozás között inkompatibilitás áll fenn, hiszen a magyar törvény a magyar önkormányzatok számára kizárólag korlátolt felelősségvállalást tesz lehetővé, míg a román jogszabály kötelező előírásaként tartalmazza Romániában bejegyzett EGTC-k és román jog alá tartozó tagok vonatkozásában a korlátlan felelősséget.

Mindez a gyakorlatban két súlyos következménnyel járhat. Egyrészt romániai székhelyű EGTC-ben *ab ovo* nem vehetnek majd részt magyar önkormányzatok és ezek költségvetési szervei, ezt ugyanis csak korlátlan felelősséggel tehetnék, amihez a Fővárosi Bíróságtól a magyar szabályozás alapján nem fogják megkapni a jóváhagyást.

Magyarországon bejegyzett EGTC esetében pedig az az egyensúlytalanság is előállhat, hogy a magyarországi önkormányzatok csak hozzájárulásuk mértékéig lesznek felelősek az esetleges veszteségekért, míg a romániai partnerek korlátlanul, ami természetesen hatással lehet részvételi szándékukra és motiváltságukra is, hiszen egy balul elsült együttműködésnél ez azt jelentheti, hogy a pénzügyi veszteség nagy része a nyakukon maradhat. A karintiai jogszabály nem véletlenül nevesíti a joghatósága alá tartozó, egyébként szintén korlátlan felelősségű tagok külföldi jog alapján bejegyzett EGTC-ben való részvétele tekintetében, hogy ilyen esetben – a tagok kiegyensúlyozott pénzügyi kötelezettségvállalásai és felelőssége érdekében – fennáll a korlátolt felelősség lehetősége. A román rendelet azonban nem ilyen rugalmas, vagyis nem reflektál erre a – megszületésekor egyébként előre látható – problémára.

Ezen anomália orvoslása, vagy a helyzet egyértelmű tisztázása az egyik első számú magyar prioritás kellene hogy legyen a 2011-es felülvizsgálat során. Érdemes megjegyezni, hogy a román–magyar határon 2009 novemberéig egyetlen EGTC sem alakult meg, továbbá a magyar–román–szlovák–ukrán négyoldalú együttműködés létrehozni kívánt Ung–Tisza–Túr EGTC – amely jó eséllyel pályázott/pályázik arra, hogy az első, harmadik állam entitásait is tartalmazó európai területi együttműködési csoportosulás legyen az Európai Unióban – ekkor már mintegy másfél éve nem tudott megalakulni a román eljáró hatóság nem minden esetben megalapozott és jogszerű kifogásai miatt.

Talán nem véletlen, és az eljáró hatóságok minőségileg eltérő magatartása mellett a nemzeti jogok kompatibilitása is nagy szerepet játszott abban, hogy Magyarország és Szlovákia együtt az EGTC-szabályozás gyakorlatba történő átültetésében európai szinten úttörő szerepet játszottak, míg Románia vonatkozásában erről távolról sem beszélhetünk.

A tagi felelősség mellett a román sürgősségi rendelet másik, az EGTC működésére vonatkozó szabályozása az eljáró hatóságnak a csoportosulás működése feletti ellenőrzési jogkörére vonatkozik. Bár a magyar törvény tárcaközi egyeztetéseket

³⁰ Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 14 (3) „Răspunderea membrilor pentru obligațiile GECT este subsidiară și solidară, însă proporțională cu aportul fiecăruia la constituirea patrimoniului GECT.” Hivatalos angol fordítása: „The EGTC members shall be jointly unlimitedly liable for EGTC’s debts, each member’s share being fixed in proportion to its contribution.”

követően mintaként szolgált a román jogalkotó számára, mégsem a gazdálkodás és a működés törvényessége ellenőrzésének elkülönítésére épülő magyar modellt követték, hanem az ellenőrzési jogköröket egységesen az eljáró hatósághoz, a fejlesztési, közmunkaügyi és lakhatási minisztériumhoz delegálták. A rendelet 15. cikke alapján az eljáró hatóság minden időben információkat és dokumentumokat kérhet be az EGTC-től és tagjaitól a csoportosulás működését illetően.³¹

Bár a működés tekintetében nem túl részletes a román jogszabály, az EGTC felzárolásának és feloszlásának kérdésében európai szinten a legalaposabb norma. A rendelet 17. cikke az EGTC felzárolásának, feloszlásának három alpontját különíti el: a kötelező feloszlást, a bírósági döntés alapján történő feloszlást, valamint az önkéntes feloszlást.³² A kötelező feloszlás eseteinek tekinthetők, amennyiben lejárt a csoportosulás előre meghatározott működési ideje, a csoportosulás elérte előre meghatározott működési célját, vagy épp ellenkezőleg, annak kudarca nyilvánvalóvá vált, a Románia területén bejegyzett tagok kilépésére került sor a csoportosulásból, vagy a tagok száma más okból a közösségi rendelet 3. cikk (2) bekezdésében meghatározott minimum – vagyis hogy a csoportosulás tagjainak legalább két EU-tagállam területén kell elhelyezkedniük – alá csökkent.³³

A bírósági feloszlítás lehetőségeit szabályozó 19. cikk lényegében a közösségi rendelet 13. és 14. cikkében foglalt eljárások átültetéseként értelmezhető. Az (1) bekezdése alapján a bíróság harmadik fél kérésére feloszlathatja a csoportosulást, ha az eredeti céljával [!], a közrenddel, a közbiztonsággal, a közegészséggel vagy közérdekléssel ellentétes tevékenységet fejt ki. Figyelemre méltó, hogy a román jogszabály nemcsak felhasználja mind a négy közérdek alapú korlátozási lehetőséget, amit a közösségi rendelet kínál – ellentétben pl. a magyar szabályozással, amely lemond a közérdek alapú korlátozás lehetőségéről, és csak jogsértés esetén biztosít erre módot –, de mindezt még kiegészítette a csoportosulás eredeti céljával szembeni cselekvés esetével is. Ez alapvetően ismeretlen jelenség a nemzeti EGTC végrehajtási normák között, és igazán a sürgősségi rendelet 1. cikkében foglalt szabályozással párhuzamosan értelmezhető, amely kimondja, hogy az EGTC célja *kizárólag* a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére irányulhat. Az persze interpretáció kérdése, hogy ami túlmutat ezen a nagyon tágan értelmezhető, ámde kizárólagos célkitűzésen, az valóban ellentétes is e vele, ám az nem tagadható, hogy a sürgősségi rendelet 19. cikkét az EGTC-k tevékenysége feletti határozott állami kontroll megteremtése motiválta. A széles körű korlátozási lehetőség egyfelől, a csoportosulások működésére vonatkozó konkrét jogszabályi előírások hiánya másfelől nagyon komoly – a jogbiztonság fogalmával vitatható módon összeegyeztethető – ellenőrzési lehetőséget biztosít a román állam számára a területén bejegyzett EGTC-k, vagy az idegen jog alapján működő EGTC-k román tagjai felett.

Amennyiben az (1) bekezdésben szereplő, fentebb említett tényállások megállapítást nyernek, az eljáró hatóság szerepét betöltő fejlesztési, közmunkaügyi és lak-

31 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 15

32 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 17

33 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 18 a)-d)

hatási minisztérium felfüggesztheti, vagy betilthatja a csoportosulás tevékenységét, illetve külföldi bejegyzésű EGTC esetében felszólíthatja a román tagokat a kilépésre, amennyiben a csoportosulás nem szünteti be a kifogásolt tevékenységet.³⁴ Maga a feloszlítás azonban – legalábbis jogi nézőpontból – már a területileg illetékes bíróság hatásköre. Maga a sürgősségi rendelet ezen a ponton nem részletezi az eljárást, részletesebb képet a 21–30. cikkekben kapunk, különös tekintettel a felszámoló biztos kulcsszerepére a bírósági döntéshozatal kezdeményezésében.³⁵ Ugyanakkor bár konkrét jogszabályi utalást nem találunk rá, nem zárható ki, hogy a nyilvánvartartásba vételhez hasonlóan az eljáró hatóság is bír ezzel a jogkörrel.

Politikai szempontból, a területi együttműködés feletti korlátozó állami kontroll tekintetében az EGTC feloszlásának legkevésbé érzékeny formája, ha arra, mint a sürgősségi rendelet 20. cikke tartalmazza, a csoportosulás tagjainak döntése alapján kerül sor. A román szabályozás alapján ebben az esetben a döntéstől számított 15 napon belül értesíteni kell az eljáró hatóságot.³⁶

Bármilyen formában is kerüljön sor az EGTC megszűnésére vagy megszüntetésére, azt minden esetben felszámolási eljárás követi. A felszámoló biztost, attól függően, hogy feloszlásról vagy feloszlásról van-e szó, a bíróság vagy az EGTC tagjai jelölik ki.³⁷ A felszámoló biztos jelentését két hónapon belül közzé kell tenni és értesíteni kell róla az eljáró hatóságot.³⁸ A közzétételt követő harminc napig van lehetősége a hitelezőknek újabb igények benyújtására, majd a felszámolási határozatot a területileg illetékes bíróság hozza meg az összes követelést illetően egy egységes döntésben.³⁹ A felszámoló biztos ezt követően – a fentebb említetteknek megfelelően – kezdeményezi a csoportosulás törlését az EGTC-regiszterből.⁴⁰ A bíróság ezután hozza meg feloszlató határozatát, ezt 15 napon belül továbbítania kell az eljáró hatóságnak, amely eleget tesz a törlésre irányuló kérelemnek.⁴¹ A csoportosulás az EGTC-regiszterből történő törlés napjától tekinthető megszűntnek.⁴² A megalakuláshoz és annak kihirdetéséhez hasonlóan a csoportosulás feloszlásával kapcsolatos költségeket, mint pl. annak közzététele a román hivatalos közlönyben vagy a Hivatalos Lapban, magának az EGTC-nek kell állnia.

Összefoglalásképp elmondható, hogy a két ország közötti hatékony területi együttműködéshez fűződő magyar érdekek okán Romániának és a román EGTC-szabályozásnak nagy figyelmet kell kapnia Magyarországról a 2011-es felülvizsgálat során. Nyilván nem lehetséges alapjaiban módosítani a jogszabályt, sőt, minden finom, pusztán csak részleteket érintő beavatkozási kísérlet is nagyon érzékeny reakciókat válthat ki, ugyanakkor a tagok felelősségi viszonyának kérdése rendezést

34 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 19 (2)-(3)

35 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 29 (2)-(3)

36 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 20

37 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 21

38 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 27

39 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 29 (2)

40 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 29 (3)

41 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 30

42 Ordonență de urgență privind Gruparea europeană de cooperare teritorială, Art. 31

igényel a két nemzeti szabályozás között. Mint látható, a kelet-közép-európai normák esetében ugyan kevesebb a magyar szabályozás szempontjából érdekesnek tűnő jogi megoldás, azonban egyre élesebb kérdésként vetődik fel a szabályozások kompatibilitása. A 2011-es felülvizsgálat során alapvető magyar érdek lesz, hogy hazánk minél több szakpolitikai, jogi részletet legyen képes feltölteni európai szintre (*uploading*), ha nem is minden esetben a jogalkotás, de legalább a legjobb gyakorlatként való elismerés szintjén. A jogalkotás vonatkozásában hazánknak töretlenül érvényesítenie kell a tagok korlátozt felelősségvállalásának lehetőségét és azt az álláspontot, hogy csak azon országok tiltsák a korlátozt felelősségvállalást, amelyek belső joga az ellentétes magatartásra – az önkormányzati törvényből fakadó magyar szabályozás pandantjaként – egyáltalán nem nyújt lehetőséget. Másrészt a közösségi policy making és jövődő jogalkotás befolyásolásán túl hazánk – finom és diplomatikus módon – törekedhetne direkt *cross-loading*-ra azon szomszédai irányába, akik a területi együttműködés nézőpontjából stratégiai jelentőséggel bírnak, ugyanakkor nemzeti EGTC végrehajtási jogszabályaik esetleg kérdéseket vetnek fel a kompatibilitás tekintetében. E *cross-loading* törekvések első számú célpontja egyértelműen Románia lehetne.

4.3. Szlovákia

Mielőtt az olvasó még megvádolná a tanulmányt, hogy túlzottan az – általam egyébként nem képviselt – magyar felsőbbrendűségi tudat, valamint a szomszédos országokkal szembeni negatív attitűdök és előítéletek befolyása alatt készült, ennek a felvetésnek a cáfolatára álljon itt a Szlovák Köztársaság nemzeti EGTC végrehajtási jogszabályának elemzése. Az állami statisztikákról szóló 540/2001 Coll. törvényt módosító, európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 90/2008 Coll. törvény⁴³ eljárásilag ugyan módosító jogszabály, formailag és tartalmilag azonban önálló törvény. És minden megszorító diszkurzív jellemzője ellenére az EGTC-k működését egyik legrészletesebben szabályozó, a magyar törvénnyel több kényes ponton is – mint pl. a tagi felelősség jellege vagy a vállalkozási tevékenység engedélyezése – teljes kompatibilitást mutató jogszabály.

A nemzeti végrehajtási norma, mint látható, a Szlovák Nemzeti Tanács által elfogadott törvény, amely a jogszabályi hierarchiában elfoglalt pozíciója okán viszonylag magas jobbiztonságot garantál. Az európai területi együttműködési csoportosulások (szlovákul: *európske zoskupenie územnej spolupráce* – EZUS) nyilvántartása, valamint a tagság jóváhagyása tekintetében hatáskörrel rendelkező eljáró hatóság a Szlovák Köztársaság építésügyi és regionális fejlesztési minisztériuma (*Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja*), vagyis a végrehajtó hatalmi ág szerve.

Szlovákia területén bejegyzett EGTC-ben a törvény alapján a következő, szlovák jog alatt álló entitások nyerhetnek tagságot: miniszteri szintű képviselőlet esetén maga a Szlovák Köztársaság, vagy magasabb területi egysége (*vyšší územný celok*), köz-

43 90 Zákon z 15. Februára 2008 o európskom zoskupení územnej spolupráce a o doplnení zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov.

ség (*obec*), az 1082/2006/EK rendelet 3. cikk (1) d) pontjában meghatározott egyéb, Szlovákiában bejegyzett – közbeszerzési eljárásra kötelezett – jogi személy, vagy ezen entitások egyesületei.⁴⁴ A szlovák törvény igen részletesen szabályozza az állami részvétel lehetőségét. A Szlovák Köztársaság tagsági jogviszonyához kormányzati szintű jóváhagyásra és a fent említett módon miniszteri képviseletre van szükség.⁴⁵ A községek és a magasabb területi egységek részvételéről képviselő testületük dönt.⁴⁶

Az eljáró hatóság hatásköre a Szlovák Köztársaságban némileg kiterjedtebb a legtöbb nemzeti jogban megszokottnál. Ez részben a részletesebb szabályozásnak köszönhető, részben azonban – mint pl. a pénzbüntetés kiszabásának önálló hatásköre a kötelezettségeinek eleget nem tevő csoportosulással szemben – valóban újszerű, némiképp túlszabályozó és egyértelműen megszorító jellegű. Az építésügyi és regionális fejlesztési minisztérium természetesen hatáskörrel bír a jóváhagyási és nyilvántartásba vételi eljárásokban. Ugyanakkor felügyeli, hogy az EGTC tevékenysége összhangban van-e céljaival, felülvizsgálja a csoportosulás éves jelentéseit, és ha nem történnek lépések a kifogásolt pontok kijavítására, kezdeményezi a közösségi rendelet 13. vagy 14. cikke szerinti eljárásokat. Fontos kiemelni – és erre tökéletes példát látunk majd a feloszlási indokok esetében –, hogy ez nem pusztán törvényességi vagy a gazdálkodás jogszerűségére kiterjedő, hanem adott esetben „szakmai” vagy a gazdasági hatékonyság elemzését is magában foglaló vizsgálat.⁴⁷

A szlovák jogszabály szintén meglehetősen egyedülálló, de helyes módon szétválasztja a szabályozás tekintetében az EGTC megszűnésének, valamint az EGTC-n belüli tagság megszűnésének a kérdését. A törvény 5. §-a külön foglalkozik a csak a tagságot érintő eljárásokkal, létrejöttével és megszűnésével, és azt a legtöbb nemzeti jogszabálynál sokkal szisztematikusabban, átláthatóbban és közérthetőbben mutatja be. Egyértelművé teszi, hogy a tagság az EGTC alapításával párhuzamosan is létrejöhet, illetve egy már létező EGTC-be történő utólagos felvétellel is. Nyilvánvaló módon az első esetben a tagot érintő jóváhagyási és az EGTC-re vonatkozó nyilvántartásba vételi eljárások is lefolytatandók, míg a másodikban csak a jóváhagyási.⁴⁸ A csoportosuláson belüli tagság megszűnhet az EGTC feloszlásával, a tag feloszlásával – mivel a jogszabály egyesületek számára is lehetővé teszi a tagsági jogviszonyt, ez a pont nem mellékes –, továbbá a tag regiszterből történő törlésével.⁴⁹ Ez utóbbira akkor is sor kerülhet, ha a csoportosulás közgyűlése a tagok 3/5-ének szavazatával a kizárás mellett döntött, vagy magának a tagnak a kérelmére egyszerűen megállapította a tagság megszűnését.⁵⁰ Fontos rámutatni, hogy a szlovák törvény nagyon sok olyan kérdést magas jogszabályi szinten szabályoz, amelyet szinte az összes többi végrehajtási jogszabály az egyezmény és a státútum szabályozási körébe utal. Példaként hozható fel csak a fentebb említett, a tagok kizárására vonat-

44 Zákon č. 90/2008 Z.z. 3. § (2)

45 Zákon č. 90/2008 Z.z. 3. § (3)

46 Zákon č. 90/2008 Z.z. 3. § (4)

47 Zákon č. 90/2008 Z.z. 4. §

48 Zákon č. 90/2008 Z.z. 5. § (1)

49 Zákon č. 90/2008 Z.z. 5. § (2)

50 Zákon č. 90/2008 Z.z. 5. § (3)

kozó közgyűlési döntéshozatali kvórum is, de ennél sokkal jelentősebb, hogy a törvény külön paragrafusokban foglalkozik a csoportosulás számára kötelezően létrehozandó, közösségi rendelet által előírt szervekkel. Ez egyrészt ugyan rugalmatlanabbá teszi a szlovák jog alatt megalakult EGTC-eket, ugyanakkor erőteljesen a közjogi jelleg, transzparensabb működés – és természetesen a hatékonyabb ellenőrzési lehetősége – irányába tereli az országban bejegyzett csoportosulások működését.

Az EGTC a jogi személyiséget a Szlovák Köztársaságban is a nyilvántartásba vétel által nyeri el. A regisztrációhoz a rendelet által megkívántakon túl (egyezmény, alapszabály, felügyeletet ellátó szerv beleegyezése) más dokumentumok nem szükségesek. Ezek benyújtását követően az eljáró hatóság minisztériumnak harminc nap áll rendelkezésére a nyilvántartásba vételi – illetve azt megelőzően a hozzájárulási – eljárás lefolytatására.⁵¹ Az EGTC-regiszterben nyilvántartott adatok köre – vagy legalábbis az, hogy ez a nemzeti szabályozásban is visszaköszön – némileg szélesebb a megszokottnál. Az EGTC felelősségének jellege, továbbá a pénzügyi hozzájárulások mértéke nemcsak a statútumban lelhető fel, hanem az EGTC-regiszterben közvetlenül hozzáférhető adat. Ugyanakkor igen markáns elem a szabályozásban, hogy amennyiben az igazgató 14 napon belül nem tett eleget az EGTC-regiszterben rögzített adatok körében bekövetkezett változásra vonatkozó bejelentési kötelezettségének, illetve elmulasztotta határidőre benyújtani a csoportosulás éves beszámolóját, húszezer korona⁵³ büntetés szabandó ki.⁵⁴

Egyrészt szeretném aláhúzni, hogy nyilvánvalóan nem értek feltétlenül egyet egy olyan nemzeti EGTC-politikával, amely markánsan a megszorító jellegű elemeket – pl. büntetés – hangsúlyozza. Azt azonban szükséges belátnunk, hogy a nemzeti jogok nagy része nem csatol semmilyen szankcionáló elemet az EGTC számára előírt adatszolgáltatási és más kötelezettségek teljesítésének elmaradásához. Márpedig a Hivatalos Lapban történő kihirdetés elmaradására már Magyarországon is akadt példa. A csoportosulás működésének transzparenciája egyrészt megnyugtatja azon állami szerveket is, amelyek szuverenitásféltebsből, etnopolitikai érvek alapján vagy más okból nem igazán támogatják az európai területi együttműködési csoportosulások megszületését és működését. Másrészt a csoportosulás számára is kedvezőbb, ha egyértelmű szabályrendszer vonatkozik tevékenységére, beleértve ebbe akár a szankciók lehetőségét is. A lakonikus jogszabályok ugyanis az állam mérlegelési lehetőségét növelik. Egy EGTC is jobban jár, ha tudja, igazgatója 14 napon belül köteles az alapvető adatokban (pl. tagsági körben) beállt változásokról az eljáró hatóságot értesíteni, és ennek elmulasztása esetén 664 euró bírságra számíthat, mint ha nincs határidő kötve a bejelentési kötelezettséghez, se szankció társítva hozzá, de az eljáró hatóság a mulasztásra való hivatkozással egyszer csak megindítja a közösségi rendelet 13. vagy 14. cikke szerinti eljárást szankció gyanánt.

51 Zákon č. 90/2008 Z.z. 8. § (1)

52 Zákon č. 90/2008 Z.z. 8. § (2)

53 Az euró 2009. január 1-jei bevezetése előtt rögzített átváltási árfolyam: 30 1260 SKK/1 euró. Vagyis a 20 000 koronányi büntetés ma nem egészen 664 eurót tesz ki.

54 Zákon č. 90/2008 Z.z. 8. § (3)

Ugyancsak említésre méltó, és elsősorban a nyilvántartásba vételéhez, valamint a csoportosulás periodikus információszolgáltatási kötelezettségéhez kapcsolódik, hogy az EGTC megalakulásának kihirdetésére, valamint az éves beszámolók publikálására nem a szlovák hivatalos közlöny lapjain, hanem a Kereskedelmi Közlönyben (*Obchodný vestník*) kerül sor.⁵⁵

Erősen a gazdasági társaságok joga EGTC törvényre gyakorolt hatásának tekintetjüket a szlovák jogszabály 13. §-át, amely EGTC-k egyesülését, a beolvadást, továbbá a szétválást/kiválást is szabályozza. Bár elméletileg, sőt, az EGTC-szabályozás részletessége szempontjából is fontos kérdés, a jelenleg létező EGTC-k számára, elsősorban területi elhelyezkedésükre tekintettel ma még kevés praktikus jelentőséggel bír.

A csoportosulások működése szempontjából talán a két legmeghatározóbb kérdés, hogy a szlovák EGTC-törvény egyrészt szabályozza a közgyűlés és az igazgató – mint a közösségi rendelet 10. cikke alapján kötelezően létrehozandó szervek – hatásköreit, továbbá a rájuk vonatkozó legfontosabb előírásokat. Másrészt azonban kötelezően létrehozandó szervként határoz meg egy, a közösségi rendeletben szereplő szervezeti egységet, a felügyelő bizottságot, vagy ennek hiányában a feladatait egy személyben ellátó felügyelő biztost is.⁵⁶

A közgyűlés legfontosabb hatásköreit a törvény 16. §-a tartalmazza, míg a 17. § a közgyűlésen belüli legfontosabb eljárási – főleg összehívást érintő – szabályokat, döntéshozatali eljárásokat, valamint a belső struktúráját szabályozza. E rendelkezések egy része alól a statútumban el lehet térni, de ez alól is akadnak kivételek. A demokratikus és transzparens működés minimum-előírásainak rögzítése a törvényben – mint amilyen a közgyűlés összehívása minimum évente kétszer, a felügyelő bizottság vagy biztos összehívási joga stb. – álláspontom szerint üdvözlendő. Ugyanakkor annak rögzítése, hogy a közgyűlés üléseinek vezetésére egy elnököt és egy alelnököt választ, méghozzá szigorúan négy évre, már túlzottan bürokratikusnak és alapvetően feleslegesnek minősíthető. Kizárja pl. a tagok közti – egyébként demokratikus – rotáló elnökség lehetőségét, ugyanakkor racionálisan semmi nem indokolja, hogy az EGTC tagjai e ponton ne szabadon határozhassák meg a csoportosulás belső felépítését.⁵⁷

Az igazgató esetében ugyancsak részletesen szabályozza a törvény a hivatali tevékenységének eseteit.⁵⁸ Mivel hazánkban is láthattunk már EGTC-statútumban például extrém módon hosszú – és így az elszámoltathatóság hiányára tekintettel mélyen antidemokratikus –, tízéves igazgatói megbízásra, érdemes megemlíteni, hogy a szlovák jogszabály szerint az igazgatót a közgyűlés négy évre választja meg kétharmados többséggel, és ugyanilyen kvórum mellett hivatalából vissza is hívhatja.⁵⁹ Az igazgató visszahívhatóságának megteremtése álláspontom szerint – mivel alapvetően nem választott, közfeladatokat ellátó politikusról, hanem közpénzeket felhasználó fejlesztési menedzseréről van szó – fontos lépés az EGTC-k hatékony és valóban köz-

55 Zákon č. 90/2008 Z.z. 8. § (6)

56 Zákon č. 90/2008 Z.z. 15. §

57 Zákon č. 90/2008 Z.z. 16-17. §

58 Zákon č. 90/2008 Z.z. 18-19. §

59 Zákon č. 90/2008 Z.z. 18. § (4)-(5)

érdeket szolgáló működésének irányába, hasonlóan ahhoz a szlovák előíráshoz, amely szerint EGTC igazgatója csakis büntetlen előéletű személy lehet.⁶⁰

A szlovák törvény legeredetibb pontja a csoportosulás struktúrája szempontjából azonban a felügyelő bizottság/felügyelő biztos kötelező létrehozásának, kinevezésének előírása. A 20. § (2) bekezdése szerint, amennyiben az EGTC jövedelmei elérik az évi hárommillió szlovák koronát (kb. 99 581 euró), vagy a csoportosulás ún. elsődleges vagyont⁶¹ kezel, akkor kötelező minimum három főből álló felügyelő bizottságot létrehozni. Ellenkező esetben a felügyelő bizottság feladatait felügyelő biztos is elláthatja. A felügyelő bizottság tagjainak képesítése tekintetében a törvény nagyon szigorú előírásokat tartalmaz. Tagja csak teljes jogképességgel rendelkező, büntetlen előéletű, jogi vagy közgazdasági M.A. szintű egyetemi végzettséget, továbbá pénzügyi ellenőrzés vagy könyvvizsgálat területén legalább öt éves tapasztalatot szerzett természetes személy lehet.⁶² A büntetlen előélet előírását helyesnek tartom, ugyanakkor felvetődik a kérdés, hogy a jogi vagy a közgazdasági egyetemi végzettség, plusz az öt éves szakmai tapasztalat előírása nem túlzás-e kissé, különösen arra tekintettel, hogy a törvény alapján a felügyelő bizottság tagjai munkájukat önkéntesen végzik, és fizetésre nem, csak költségtérítésre jogosultak.⁶³ Egy biztos: a szlovák szabályozás alapján EGTC égisze alatt közpénzekkel visszaélni, azokat magáncélra fordítani formailag talán a legnehezebb egész Európában.

Sőt, a felügyelő bizottságot érintő szabályozástól függetlenül is a szlovák jogi norma szabályozza az EGTC végrehajtási jogszabályok közül a legrészletesebben a csoportosulás gazdálkodását. Az EGTC gazdálkodása közérdekű adat.⁶⁴ Az EGTC vagyona számos forrásból származhat,⁶⁵ úgymint a tagok hozzájárulásai és befizetései, saját tevékenységből származó bevételek, vállalkozási tevékenységből származó adózás utáni jövedelem, hagyatékok,⁶⁶ természetes és jogi személyek adományai, de részletes egyezmény alapján lehetőség van ipari és szellemi tulajdon, továbbá állami vagyon EGTC-re ruházására is. Ugyanakkor magának a csoportosulás által folytatott vállalkozói, gazdasági tevékenységnek a lehetőségét a szlovák jogszabály némileg szűkebbre szabja, mint a magyar törvény. Szlovákiában bejegyzett EGTC ugyanis csak akkor folytathat gazdasági tevékenységet, ha az növeli az EGTC-vagyon felhasználásának hatékonyságát, és nem veszélyezteti az EGTC célját.⁶⁷ Ugyanakkor EGTC nem bírhat érdekeltséggel más üzleti vállalkozásban.⁶⁸

A költségvetési szabályok tekintetében ugyancsak semmit nem bízott a véletlenre a szlovák jogalkotó. Az igazgatónak legkésőbb a naptári év kezdetét megelőző harminc

60 Zákon č. 90/2008 Z.z. 18. § (7)

61 Az elsődleges vagyon definíciója a törvény 28. §-a alapján: az EGTC-ben tagsággal rendelkező állam, magasabb területi egység, vagy település kizárólag az EGTC céljára elkülönített vagyona.

62 Zákon č. 90/2008 Z.z. 21. § (1)

63 Zákon č. 90/2008 Z.z. 21. § (4)

64 Zákon č. 90/2008 Z.z. 33. §

65 Zákon č. 90/2008 Z.z. 25. § (1) a)-e)

66 Vagyis lehet végrendelkezni EGTC javára.

67 Zákon č. 90/2008 Z.z. 26. § (1)

68 Zákon č. 90/2008 Z.z. 26. § (2)

nappal a közgyűlés elé kell terjesztenie a csoportosulás költségvetésének tervezetét, amelyet annak legkésőbb március 31-ig el is kell fogadnia. Természetesen minden pénzügyi évet lezáróan kötelező zárszámadást készíteni. A zárszámadásban el kell különíteni a csoportosulás alaptévékenységéhez, valamint esetleges vállalkozói tevékenységéhez kapcsolódó kiadásokat és bevételeket. Minden olyan esztendőben kötelező a zárszámadás független könyvvizsgáló általi ellenőrzése, amikor a csoportosulás az Európai Uniótól, államtól, magasabb területi egységtől vagy településtől több mint egymillió koronát kapott, vagy éves bevétele meghaladta az ötmillió koronát. E tekintetben a szlovák jogszabály szintén egyedülálló, de most nem felfelé lóg ki az átlagból erős szabályozásával, hanem épp ellenkezőleg, hiszen a legtöbb nemzeti jogi norma általánosan kötelezővé teszi a könyvvizsgálatot, és nem a bevételek nagyságától vagy jellegétől teszi függővé. Mindenesetre az EGTC éves zárszámadását április 15-ig meg kell jelentetni a szlovák Kereskedelmi Közlönyben. Teljes éves beszámolóját június 30-ig kell elfogadni, július 15-ig pedig nyilvánosságra hozni. Ennek elmulasztása – mint korábban már említettem – az eljáró hatóság számára felosztatási indok.

A csoportosulás gazdálkodásához tartozó kérdés még a tagok pénzügyi felelősségének mértéke. A szlovák törvény 32. §-a szerint az EGTC teljes vagyონával, a tagok azonban vagyoni hozzájárulásuk mértékéig felelősek a csoportosulás adósságaiért. Vagyis a korlátolt tagi felelősség általános a Szlovák Köztársaságban, ami a magyarral teljes mértékben kompatibilissé teszi ezen a ponton (is) a jogszabályt, elentétben pl. a korábban elemzett román sürgősségi rendelettel.

Egy kérdéskört nem érintett a tanulmány eddig a szlovák jogszabály elemzése kapcsán, nevezetesen az EGTC megszűnésének, megszüntetésének eseteit. A csoportosulás közgyűlése természetesen maga is kimondhatja az EGTC felosztatását, de a területi együttműködés politikai kontrollja nézőpontjából a bíróság általi felosztatás kérdése nyilvánvalóan érdekesebb. Mint látható, az építésügyi és regionális fejlesztési minisztérium mint eljáró hatóság számos komoly mérlegelési lehetőséget biztosító, alapvetően nem jogi érveken nyugvó esetben is kezdeményezheti a területileg illetékes bíróságnál az EGTC felosztatását, ami elsősorban a norma megszorító jellegét erősíti. Ilyen felosztatási eljárást elindító indok lehet, ha a csoportosulás nem végzi el a számára kitűzött feladatokat, ha az EGTC költségei és kiadásai aránytalanul nagyok a meghatározott célokhoz képest [!!!], ha nyereségorientált tevékenységet folytat, ha a közgyűlés az elmúlt tizenkét hónapban nem ülésezett, ha a megbízatásuk letelte után hat hónapon belül a csoportosulás nem választott új szerveket és képviselőket, illetve ha az igazgató elmulasztotta megküldeni az időszakos jelentéseket az eljáró hatóságnak.⁷¹ A bíróságnak a felosztatás előtt azonban határidőt kell szabnia a csoportosulásnak a helyzet megoldására, ami a magyar szabályozáshoz hasonló pozitív elem a szlovák jogszabályban.⁷² Az EGTC a regiszterből történő törlésével tekinthető feloszlottnak.

Az EGTC feloszlását vagy felosztatását – az egyesülés és a beolvadás eseteit kivéve – mindig végelszámolási eljárás követi. A végelszámoló (vagy felszámolás ese-

69 Zákon č. 90/2008 Z.z. 29. § (3)

70 Zákon č. 90/2008 Z.z. 30. §

71 Zákon č. 90/2008 Z.z. 12. § (1)-(3)

tén a felszámoló biztos) köteles minden jelentősebb vagyontárgyat első körben az államnak, magasabb területi egységnek vagy településnek felajánlani megvételre.⁷³ Tekintettel arra, hogy az EGTC tagjai alapvetően közjogi entitások, e rendelkezés érdekes kísérlet a közvagyon védelmére, ugyanakkor megkérdőjelezhető viszonyban áll a gazdasági realitásokkal, és nem is könnyen egyeztethető össze a köz- és magántulajdon egyenjogúságának – legalábbis a Magyar Köztársaság Alkotmányában – garantált elvével.

A Szlovák Köztársaság 90/2008 coll. törvénye igen ellentmondásos, ugyanakkor rendkívül figyelemreméltó EGTC nemzeti végrehajtási jogszabály. Ahogy a magyar törvény kiemelkedik az európai mezőnyből a területi együttműködés feletti kontra-reaktív politikai kontroll leépítésének intézményi garanciáival, úgy emelkedik ki a szlovák törvény is nagyon részletes, jól strukturált, magas színvonalú szabályozásával. Ezzel szemben nyilván ott van a mérleg másik serpenyőjében a törvény számos megszorító szabályozása és diszkurzív eleme, az eljáró hatóság számára biztosított nagyszámú és széles körű mérlegelést biztosító felosztási lehetőségtől kezdve egészen a pénzbüntetés kirovását lehetővé tevő hatásköréig. Ugyanakkor úgy vélem, hogy a két ellentétes megítélésre lehetőséget adó elem közül az első a hangsúlyosabb, és ezt támasztják alá az eddig szerzett gyakorlati tapasztalatok is. A szlovák–magyar határon 2009 novemberéig három EGTC jött létre,⁷⁴ több, mint bármelyik másik európai határszakaszon, és számos további tart a megalakulás különböző fázisaiban.⁷⁵ Fontos leszögeznünk, hogy Magyarország és Szlovákia két szempontból is úttörő szerepet játszottak együtt az EGTC jelentette jogi keret gyakorlatba történő átültetésében. Egyrészt az idődimenzióra tekintettel az egész unióban élenjáró országoknak számítottak, hiszen az Ister–Granum versenyben állt az első megalakult EGTC címéért. Másrészt földrajzi tekintetben is úttörő szerepet tölthettek be: 2009 novemberében mindössze három kelet-közép-európai EGTC létezett, méghozzá mind a három lábjegyzetben alább felsorolt csoportosulás a magyar–szlovák határon, amely közül kettő magyar, egy pedig szlovák jog alapján alakult meg.

72 Zákon č. 90/2008 Z.z. 12. § (4)

73 Zákon č. 90/2008 Z.z. 14. § (4)

74 A magyarországi Esztergom székhellyel bejegyzett, 2008. május 6-án aláírt egyezményű, 2008. november 12-én nyilvántartásba vett Ister–Granum (www.istergranum.hu; <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/IsterGranum.aspx>), amely a 2008. január 22-én megalakult, francia jog alapján működő Lille–Kortrijk–Tournai EGTC után másodikként jött létre Európában. A szlovák jog alapján Turňa nad Bodvou (Torna) székhellyel megalakult, 2009. február 11-én bejegyzett Karst–Bodva (<http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/KarstBodva.aspx>), valamint a kihirdetés formai követelményeinek nem mindenben eleget tett Ung–Tisza–Túr–Sajó (UTTS), amelyet 2009 januárjában jegyzett be a Fővárosi Bíróság.

75 Ezek közül is kiemelendő a most már több mint másfél éves „múltra” visszatekintő, magyar–román–szlovák–ukrán együttműködést megvalósítani kívánó Ung–Tisza–Túr (UTT) EGTC (amely nem tévesztendő össze a kétoldalú, szlovák–magyar Ung–Tisza–Túr–Sajó (UTTS) EGTC-vel), amely a magyar–román–szerb hármas határon alakuló BTC EGTC mellett jó eséllyel pályázik arra, hogy Európa első, harmadik ország entitását is magában foglaló EGTC-je legyen. Sajnálatos, hogy az UTT megalakulását – a román jog alá tartozó tagok belépéséhez szükséges jóváhagyás megtagadásával – a román eljáró hatóság hosszú ideje különböző indokokkal akadályozza.

Mind a két állam predesztinálva lenne arra, hogy tapasztalatai és érvei nagy súllyal nyomjanak a latban a 2011-es felülvizsgálat során. Ezt esetleg úgy lehetne fokozni, ha bizonyos kérdésekben (korlátozott tagi felelősség, vállalkozási tevékenység) közös álláspontot alakítanának ki és képviselnének.

Magyar szemszögből a szlovák törvénynek sok szimpatikus és kevésbé szimpatikus vonása van. Sokkal részletesebb szabályozásával nyilvánvaló módon más szellemiséget képvisel, mint a magyar jogszabály, illetve kodifikációs gyakorlat, de bizonyos elemek átvétele, mint pl. a kötelezően létrehozandó szervek működését érintő minimális demokratikus és transzparenciát garantáló szabályok beépítése, az eddigi magyar tapasztalat fényében is előremutató lenne.

5. Konklúzió és ajánlások

A 2009 novemberében elérhető, európai területi együttműködési csoportosulásra vonatkozó nemzeti végrehajtási normák – a bevezetőben említett korlátok mellett – áttekintése, valamint az eddigi magyarországi jóváhagyási és nyilvántartásba vételi tapasztalatok alapján számos tanulság levonható. A zárszóban nem térnek ki még egyszer az egyes nemzeti jogok jellegzetességeire, valamint a magyar szempontból kiemelt jelentőségű normák magyar törvénnyel fennálló kompatibilitásának kérdésére. Inkább olyan pontokra mutatnék rá, amelyek az 1082/2006/EK rendelet és nemzeti végrehajtási jogszabályainak 2011-es felülvizsgálata során felmerülhetnek, akár a magyar törvénybe való inkorporációjuk tekintetében, akár magyar részről *uploading*-ra, vagy *cross-loading*-ra, vagyis ezen szakpolitikai elemek európai uniós szinten történő megjelenítésére, vagy a szomszédos, magyar nézőpontból kiemelt jelentőségű nemzeti végrehajtási normák szakpolitikai befolyásolására törekedve.

Az *alapelvek* tekintetében mindenképp hangsúlyozni kell a *jogbiztonság*, valamint a *területi együttműködések felett gyakorolt* – ritkán a támogatás motivációjától vezérelt – *központi állami politikai ellenőrzéstől, befolyástól való mentesség* elveit. Megvalósításukat egyrészt a jogszabályi hierarchiában *minél magasabb szintű jogszabályok* alkalmazásával, valamint az eljáró hatóságnak a független bírói hatalmi ág szervei közül való kijelölésével lehetne elérni.

A jogszabály *formai szerkesztése* szempontjából a részletes szabályozást tartalmazó, *önálló törvényi forma* tekinthető ideáltipikusnak, mivel leginkább ezen keresztül érvényesülhetnek a transzparencia és a szabályozás, az alkalmazandó jog megismerhetőségének elvei. Még egyszer szeretném hangsúlyozni, hogy a nemzeti EGTC jogi norma és keret alkalmazóinak jelentős része idegen nemzeti jog alá tartozó entitás. De az EGTC működésének megértéséhez, a nyilvántartásba vételi eljárásban, majd később a közgyűlésen keresztül a csoportosulás munkájában való hatékony részvételhez elengedhetetlen, hogy tisztába kerüljenek az alkalmazott nemzeti joggal. Ehhez kapuként mindenképp az adott nemzeti EGTC végrehajtási jogszabály szolgál, amelynek – információs funkciójából adódóan – számos olyan rendelkezést, jogszabályi utalást is egyértelműen tartalmaznia kell, amelyet a nemzeti kodifikációs gyakorlat feleslegesnek minősítene, és nem fektetne le jogszabályi szinten.

A tartalmi szabályozási elemek tekintetében a következő ajánlások tehetők:

- Érdemes lenne *kommentárt és részletes útmutatót* kidolgozni nemcsak a 1082/2006/EK közösségi rendelethez, de a nemzeti végrehajtási normákhoz is.
- A magyar és a portugál szabályozáshoz hasonlóan minden esetben meg kellene határozni a *jóváhagyási és nyilvántartásba vételi eljárások határidejét*, illetve *szankcionálni* az eljáró hatóság határidőt túllépő magatartását, pl. az engedély automatikus megszerzésével. Az eljárások határidejének ismerete – különös tekintettel a jóváhagyásra – alapvető az EGTC alapítási folyamatának hatékony tervezéséhez.
- Az osztrák minta alapján hazánkban is megfontolható lenne, hogy a jóváhagyási és a nyilvántartásba vételi eljárásokhoz csak az *alapszabály tervezetét*, illetve végleges változatát kelljen benyújtani, míg az egyezménytől el lehetne tekinteni. Indokként hozható fel, hogy az alapszabály egyrészt önmagában is tartalmazza az egyezmény rendelkezéseit, másrészt a két dokumentum szerepe, a bennük szabályozandó kérdések köre tapasztalataim szerint komoly zavart szokott okozni a tagok képviselői között.
- Ugyanakkor másrésről – a portugál minta alapján – megfontolható lehetne, hogy a jóváhagyási és nyilvántartásba vételi eljárásokhoz formai kellékként a felek mellékeljék a *jövendő EGTC fejlesztési stratégiáját*.
- Fontos lenne a *Hivatalos Lapban való kihirdetési kötelezettség teljesítésének határidőhöz kötése* a nyilvántartásba vétel napjától számítva. Vagy egy másik lehetőség lenne, ha – hasonlóan a magyar cégeljáráshoz – illetékterher kiszabása mellett a nyilvántartásba vételt követően a cégbírósághoz hasonlóan a Fővárosi Bíróság maga küldhetné meg a csoportosulás státútumát a Magyar Közlöny, valamint a Hivatalos Lap számára kihirdetés céljából.
- Az EGTC-nyilvántartás szempontjából szerencsés lenne, ha – az osztrák példa alapján – a nemzeti jogszabályok egyértelmű kötelezettséget írnának elő az *EGTC-regiszter interneten történő közzétételére* is.
- A működés szempontjából fontos lenne, hogy a nemzeti EGTC végrehajtási jogszabály – a fent említett információk alapelv miatt, hasonlóan a brit jogszabályban foglaltakhoz – *konkrét utalást tartalmazna az egyéb alkalmazandó nemzeti jogszabályokra*, akkor is, ha az kodifikációs szempontból nem tűnik szükségszerűnek.
- Az előbb említett ajánlás érvényesítése igen fontos lenne pl. a gazdálkodási és pénzügyi, számviteli szabályok fő vonalai tekintetében, különös tekintettel a könyvvizsgáló alkalmazásának szükségességére, valamint választásának közgyűlés általi módjára.
- Szerencsés lenne, ha a magyar törvény is kötelezően létrehozandó szervként határozná meg a felügyelő bizottságot, valamint rögzítené azokat a legfontosabb eljárási és hatásköri kérdéseket, amelyek az EGTC működésének alapvető demokratikus és transzparens jellegét biztosítanák. Ilyen lenne a vezető tisztségviselők (elsősorban az igazgató) személyes felelőssége tekintetében a Gt. vezető tisztségviselők felelősségére vonatkozó szabályainak alkalmazása, a visszahívhatóság deklarálása, valamint a maximum négyéves hivatali idő lefektetése a demokratikus, időszaki elszámoltathatóság biztosítása érdekében. Ugyancsak fontos lenne a büntetlen előélet előírása az EGTC tisztségviselői számára.

Irodalom

- Börzel, Tanja A.–Risse, Thomas: *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change* In. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 4. (2000) No. 15
- Hegedűs Dániel: A határokon átívelő együttműködés nemzetközi jogi háttere I. Multilaterális keretek és a Magyar Köztársaságot érintő kelet-közép-európai bilaterális együttműködési formák áttekintő elemzése. *EÖKiK Műhelytanulmány 19. Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány*, Budapest, 2006.
- Hegedűs Dániel: Új elemek, új lehetőségek a határokon átnyúló együttműködések európai szabályozásában – Az Európai Területi Együttműködési Csoportosulás a magyar nemzetpolitika nézőpontjából In. *Európai Tükör 2007.* március, p. 86–105.
- Hegedűs Dániel: Komplementer vagy redundáns struktúrák a területi együttműködés európai szabályozásában? – Az Európa Tanács készülő Euroregionális Együttműködési Csoportosulásának előzetes elemzése a magyar nemzetpolitika, illetve a létező EGTC-struktúrával történő összehasonlítás komparatív nézőpontjából In. *Európai Tükör 2008.* február, p. 96–115. és 2008. március, p. 97–107.
- Janssen, Gerold Hg.: *Europäische Verbände für territoriale Zusammenarbeit.* Lit Verlag, Berlin, 2006.
- Kaiser Tamás: *Hidak vagy sorompók? A határokon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban.* Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006.
- Kruppa Éva.: *Régiók a határon – határmenti együttműködés az Európai Unióban és Közép-Európában.* PhD-értekezés. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Doktori Iskola, Budapest, 2003.
- Maier, Johannes: *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) – Regions' New Instrument for 'Co-operation beyond Borders'. A New Approach to Organize Multi-Level-Governance Facing Old and New Obstacles.* M.E.I.R., 2008.
- Orova Márta: A határon átnyúló együttműködések nemzetközi jogi keretei. In *Stratégiai kutatások-Magyarország 2015. Hidak vagy sorompók.* Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2006.
- Pintér Edit: *A határon átnyúló regionális együttműködések összefoglaló elemzése, különös tekintettel a magyar vonatkozásokra és a jogi fejlődésre – az egységes európai jogi modell.* PhD-értekezés. Széchenyi István Egyetem, Multidiszciplináris Társadalomtudományi Doktori Iskola, Győr, 2007.
- Ricq, Charles ed.: *Handbook of Transfrontier Co-operation.* Council of Europe, 2006.
- INTERACT Handbook on the European Territorial Cooperation (EGTC). What use of European Territorial Cooperation Programmes and Projects?* INTERACT Secretariat, Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning, 2008.
- Practical Guide to Cross-Border Cooperation.* European Commission – Association of European Border Regions, 2000.
- The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): State of Play and Prospects.* European Union, 2009.

FÜGGELÉK

Nemzeti EGTG végrehajtási rezsimek összehasonlító táblázata I.

		Jogi norma szintje	Ejráó hatóság a hatalmi ágak rendszerében	Jogorvoslati lehetőség	Jogi vagy diszkurzív megszorító jelleg	Koheziós politikára szűkítés	Vállalkozási, gazdasági tevékenység lehetősége	Tagi felelősség jellege	Jogalkotási minta
Unitárius jellegű régi tagállamok	Franciaország	nem önálló törvényi (kódex)	végrehajtó hatalmi ág (prefect)	általános közigazgatási (külön nem említett)	részben korlátozó, területi szempontból kiterjesztő	nem szűkítő	nem említett	nem említett	önkormányzati együttműködés
	Portugália	tárca-rendelet	végrehajtó hatalmi ág, kétszintű eljárásban	részleges bírói	megengedő	széles értelemben vett regionális politika, közösségi társfinanszírozás nélkül is	nem említett	nem említett	egyesületek, civil szervezetek

Nemzeti EGTG végrehajtási rezsimek összehasonlító táblázata II.

		Jogi norma szintje	Ejráó hatóság a hatalmi ágak rendszerében	Jogorvoslati lehetőség	Jogi vagy diszkurzív megszorító jelleg	Koheziós politikára szűkítés	Vállalkozási, gazdasági tevékenység lehetősége	Tagi felelősség jellege	Jogalkotási minta
Föderális vagy kvázi-föderális tagállamok	Ausztria	Szövetségi törvény + tartományi törvények	végrehajtó hatalmi ág tartományi szinten (Landeshauptmann)	általános közigazgatási tartományi szinten (Verwaltungssenat)	semleges	nem szűkítő	nem említett	nem említett (Karintiában lehetőség korlátozott felelősségre)	egyed jellegű, közjogi
	Egyesült Királyság	kvázi rendeleti (statutory instrument)	végrehajtó hatalmi ág (Secretary of State)	részleges bírói	semleges	nem szűkítő	A jogalkotási minta alapján feltételezhető	csak korlátlan	gazdasági társaságok

Nemzeti EGTTC végrehajtási rezsimek összehasonlító táblázata III.

		Jogi norma szintje	Ejjáró hatóság a hatalmi ágak rendszerében	Jogorvoslati lehetőség	Jogi vagy diszkurzív megszorító jelleg	Kohéziós politikára szűkítés	Vállalkozási, gazdasági tevékenység lehetősége	Tagi felelősség jellege	Jogalkotási minta
Új tagállamok	Magyarország	önálló törvényi	bírói hatalmi ág (Fővárosi Bíróság)	fellebbezési lehetőség	támogató	nem szűkítő	nonprofit formában biztosított	önkormányzati törvény hatálya alá eső tagok esetében csak korlátozott	egyesületek, civil szervezetek
	Románia	kormányrendelet	végrehajtó hatalmi ág	bírói fellebbezési lehetőség	megszorító	szűkítőnem	említett	csak korlátlan	nonprofit magánjogi társaságok
	Szlovákia	kvázi önálló törvényi	végrehajtó hatalmi ág	vélhetőleg általános közigazgatási (külön nem említett)	részben korlátozó	nem szűkítő	nonprofit formában biztosított	korlátozott	részben a gazdasági társaságok joga, de erős a közjogi jelleg is

PETER LESCOUIER

A belga EU-elnökség nemzeti programjának előkészítése (2010. július – december)

Belgium jelentős tapasztalattal rendelkezik az elnökségi felkészülés terén (eddig tizenegy alkalommal töltötte be a soros elnöki tiszte), jelenlegi felkészülése során az új intézményi környezetből fakadóan (az Európai Unió 27 tagúra bővülése, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése) azonban számos újdonsággal kellett szembesülnie. Belgium elkötelezett abban, hogy a Lisszaboni Szerződés teljes végrehajtásával kapcsolatos átmeneti időszak minél rövidebb legyen. A felkészülés alulról felfelé történő megközelítés mentén zajlott: függetlenül a nemzeti prioritásoktól, először azon kérdéseket vették számba, amelyek az előző elnökségből áthúzódhatnak. A civil társadalommal történt széles körű egyeztetést követően politikai szinten 2010. június 16-án döntöttek a prioritásokról. Belgium mértéktartó, pragmatikus, egyben ambiciózus elnökségre készül, prioritásait öt súlyponti kérdés köré építi: 1. Rövid és hosszú távú válaszok a gazdasági válságra, az Európa 2020 stratégia végrehajtása; 2. Klímaváltozás elleni küzdelem; 3. Az unió további bővítése; 4. Az unió szociális dimenziójának erősítése; 5. A Stockholmi Program végrehajtása.

Ez év második felében Belgium immár tizenkettedik alkalommal tölti be az unió soros elnöki tiszte, ezért talán nem indokolatlan azt feltételezni, hogy egy bizonyos mértékű tapasztalat és intézményes tudás minden bizonnyal segíteni fogja a szövetségi és regionális kormányzatokat felkészülésük folyamán. Ezenfelül a belga elnökség számíthat egyrés-

ről az európai intézmények jóindulatára, amelyek minden bizonnyal nem kérdőjelezzik majd meg azon szilárd elveiket, hogy a belga elnökség követni fogja a „jártékszabályokat”, másrésztől a többi tagállam támogatására, amelyek az elmúlt belga elnökségek során erősítették Belgium hírnevét azzal, hogy „honset broker”-ként nem terheli az uniós napirendet nyilvános vagy rejtett nemzeti célokkal és határozottan az európai érdekekre koncentrál.

A tapasztalat és a hírnév értékes tulajdonság, de önmagukban nem elegendők ahhoz, hogy garantálják a sikeres elnökséget. Minden elnökség új kihívás, mivel a kontextus folyamatosan változik. Az Európai Unió jelenlegi formájában sokban különbözik a korábbi tizenegy belga elnökség (a legutóbbi belga elnökség 2001. második félévében volt) alatti EU-tól. Az unió 27 tagúra történő kibővítése mély nyomot hagyott a döntéshozatali folyamatban, és a tagállamok hatásköre, hogy soros elnökként ezt a folyamatot irányítsák, korlátozottá vált.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az új intézményi berendezkedéssel tovább gyengült a soros elnökség befolyása, immár nem elnököl sem az Európai Tanácsot, sem a Külügyek Tanácsát. Belgium nem sajnálja ezt a befolyásvesztést, mivel az mind az unió belső működését, mind más országokkal és régiókkal való kapcsolatát erősíti. Éppen ellenkezőleg: Belgium teljes mértékben

elkötelezett a tekintetben, hogy a Lisszaboni Szerződés végrehajtásához szükséges átmeneti időszak minél rövidebb legyen. Egyúttal szeretnék elérni, hogy a következő elnökségek munkáját, kezdve a magyar elnökséggel, kellemesebbé tegyék „hagyatékukkal”. Miközben a közös kül- és biztonságpolitika felelőssége már nem a soros elnökség kezében van, az új intézményi keretben a politikai és technikai irányításnak szoros kapcsolatban kell maradnia annak érdekében, hogy hozzájáruljon az unió jobb megértéséhez és tiszteletéhez a világban.

A spanyol elnökség dicséretes igyekezteinek ellenére, nyilvánvaló: az elhúzó ratifikáció következtében a belga elnökségnek a Lisszaboni Szerződéshez kapcsolódóan több intézményi dossziéval kell majd foglalkoznia. A Lisszaboni Szerződés teljes és megfelelő végrehajtása, valamint a soros elnökség, az Európai Tanács elnöke, az Európai Bizottság és a főképviselő közötti zavartalan és hatékony munkamegosztás kialakítása különösen fontos célkitűzése a belga elnökségnek.

Mind az Európai Bizottság, mind az Európai Parlament szerkezetében viszonylag új, új vezetőkkel, új reflexekkel és új kezdeményezésekkel. Az új Bizottság késedelmes megalakulása késést vont maga után a jogalkotási munkában: sok dosszié, amelyek megtárgyalását korábban várták, a belga elnökség napi-rendjére kerül. A jogalkotási munka ezért még inkább a soros elnökség feladatainak homlokterébe került.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően a közösségi döntéshozattal az Európai Parlament befolyásos szereplővé vált. Éppen ezért a megváltozott dinamikához való alkalmazkodás megfelelő megközelítést igényel. A soros elnök-

ség Európai Parlamenttel történő együttműködési kötelezettsége egyre nagyobb nyomást jelent. A folyamatos kapcsolattartás az Európai Parlamenttel az állandó képviselő, az Európa-ügyi államtitkár és a Tanácsot elnökölő miniszterek egyik kiemelt feladata.

Mindezek a tényezők egészséges adag realizmust kívánnak a soros elnökség részéről. A folyamatos egyeztetés az Európai Bizottsággal, az Európai Parlamenttel, az Európai Tanács elnökével, valamint a kül- és biztonságpolitikáért felelős főképviselővel, továbbá a Lisszaboni Szerződés alatti első trió tizennyolc hónapos munkaprogramja iránti elkötelezettség csupán korlátozott mozgásteret ad az önálló nemzeti program megvalósítására. A 2001-es belga elnökségi program kialakítása során kezdeményezéseiket mintegy húsz prioritás és harminc célkitűzés mentén fogalmazták meg. 2010 második felében ez másképp lesz.

A belga elnökség foglalkozni kíván a gazdasági és szociális válság hátterével és az unió csökkenő befolyásával az világban, amely mind sürgetőbben kezelést igényel, amit végre tudatosítanunk kell. Az EU-nak meg kell kettőznie erőfeszítéseit annak érdekében, hogy megfeleljen az európai polgárok növekvő elvárásainak és bebizonyítsa: valóban a legjobb válasz a globalizáció kihívásaira a világ egyik legvirágzóbb térségében élők számára. Az uniónak magas szinten kell tartania ambícióit e problémák megoldását illetően annak érdekében, hogy ne adjon teret az elvakult nacionalizmus és populizmus megjelenésének, amely potenciálisan gyengítené belső kohézióját és presztízsét a világban. A soros elnökségnek fontos szerepe van abban, hogy ezeket a törekvéseket ösztönözze.

Az év második felében a belga elnökség célkitűzése az eredményorientált, realisztikus, ugyanakkor ambiciózus hozzáállás közötti egészséges egyensúlyt megteremtő megközelítés.

A felkészülés módszertana

A mindenkori soros elnökség első feladata, hogy számba vegye az előző elnökség részéről örökölt hagyott mindazon feladatokat, amelyek függetlenül a lehetséges nemzeti prioritásoktól – a korábbi megállapodások, a Bizottság munkaprogramja, illetve az előző elnökség alatt tárgyalt, de le nem zárt dossziék alapján – többé-kevésbé automatikusan az elnökség napirendjén szerepelnek majd. A hátrahagyott feladatok kezelése előfeltétele annak, hogy a soros elnökség képes legyen betölteni a Tanács különböző formációinak elnököléséből fakadó szerepét: a soros munkacsoport elnökének tisztában kell lennie feladataival és azzal, hogy valójában mit lehet elérni a következő félévben.

Ennek tudatában 2010 májusáig egy 450 részelemből (*fiche*) álló összefoglaló készült és jelent meg a belga külügyminisztérium belső honlapján. A kijelölt munkacsoportelnökök által írt *fiche*-k egy-két oldal terjedelemben leírják az elnökség napirendjén várhatóan szereplő témákat, a fontosabb ügyeket, azt, hogy melyek az elnök elvárásai a dosszié tárgyalásában történő előrehaladást, vagy a dosszié véglegesítését illetően, valamint tartalmaznak néhány gyakorlati információt az egyes dossziék fontosabb kapcsolattartóival összefüggésben.

Az elnökség maga több, mint az európai uniós napirend előrevitelének „mechanikus” végrehajtója. Bizonyos körül-

mények között az elnökség képes gyorsítani vagy lassítani egyes dossziék tárgyalási folyamatát, a napirendhez akár hozzáadhat aktuális témákat stb. Egy-egy dosszié kiemelt figyelemben részesülhet, egy-egy téma előkelő helyet kaphat a politikai napirenden, vagy olyan prioritások határozhatók meg, amelyek megegyeznek a nemzeti ambíciókkal, egyúttal a hazai nyilvánosság széles körű támogatását élvezve. A soros elnökség ezáltal lehetőséget kap az EU relevanciájának növelésére a széles körű nyilvánosság irányában, és olyan európai politika formálásához járul hozzá, amely figyelembe veszi a politikai, gazdasági és szociális változásokat a társadalomban. Ennek a napirend-összeállítással kapcsolatos mérlegelésnek a valójában teljesíthető célokból kell kiindulnia (azaz, melyek azok a dossziék, amelyek megérték a „learatásra”), de alapjában véve politikai természetű megközelítést igényel. Ezek a politikai döntések tükröződnek az elnökség hat hónapos nemzeti programjában.

A hat hónapos program a trió elnökség tizenhét hónapos munkaprogramja alapján készült, a hátrahagyott feladatok alapos áttekintését és az érintettekkel való intenzív konzultációt követően, így biztosítva a nyilvánosság támogatását. A civil társadalommal 2008 novemberében és 2010 májusa között interaktív honlapon keresztül folyt a konzultáció. Hét szemináriumra is sor került a szociális partnerekkel és az NGO-kal az uniós napirend fontosabb kérdéseiről, és további közvetett találkozókat szerveztek a civil társadalom, illetve a tanácsi formációkat elnökölő miniszterek részvételével. 2010. február–március folyamán e miniszterek találkozója az illetékes európai parlamenti bizottságokkal ugyancsak

értékes hozzájárulást eredményezett az elnökségi program kialakításához.

Annak ellenére, hogy Belgiumnak 2010. április 26-a óta ügyvivő kormánya van, az elnökségre való felkészülés a terv szerint halad, politikai szinten is. A nemzeti program első tervezetét 2010. május 19-én terjesztették a szövetségi és a regionális miniszterek elé. A program egy általános bevezetésből és a tíz tanácsi formációhoz kapcsolódóan két-három oldalas fejezetekből állt. A tervezetnek a spanyol elnökség alatti fejleményeket tükröző változata 2010. június 16-án nyert jóváhagyást, majd megküldték a központi és regionális minisztereknek. A miniszterelnök a nemzeti programot 2010. július 7-én (a lapzárta időpontja után – *a szerk.*) ismerteti az Európai Parlamentben. Ezt követően az egyes tanácsi formációkat elnökölő miniszterek mutatják be fejezeteiket az Európa Parlament illetékes állandó bizottságaiban. A programot végül az Általános Ügyek Tanácsának 2010. július 26-ai ülése hagyja majd jóvá (*endorse*) hivatalosan.

2010. június végi határidővel kell véglegesíteni a tervezett tanácsi ülések indikatív napirendjeit. Az indikatív napirendek valamennyi miniszteri szintű ülés tekintetében tartalmazzák az adott tanácsülés napirendi pontjait és az elérendő célokat (beterjesztés, véleménycsere, orientációs vita vagy megállapodás). Ezeket a napirendeket 2010. június végéig kell eljuttatni a tagállamokhoz.

A fiche-k kidolgozásához, a nemzeti programok megszövegezéséhez és a tanácsülések indikatív napirendjének véglegesítéséhez szoros és rendszeres konzultáció szükséges az illetékes miniszter, a biztosok, az Európai Parlament illetékesei és a Tanács Főtitkársága között. Kiemelt figyelmet kell szentelni az Európai

Parlamentnek, szakértői és politikai szinten egyaránt: a tanácsi formációkat elnökölő miniszterek speciális kézikönyvet kaptak, amely útmutatóként szolgál az Európai Parlamenttel történő kapcsolattartás során. Az Európa-ügyi államtitkár szintén szoros kapcsolatot tart fent az Európai Parlament fontos szerveivel, frakcióival és raportőreivel.

A folyamatos koordinációért és információcseréért ún. nyomon követő csoport felel, amely a miniszterelnök, a tartományi miniszterhelyettesek, a regionális kormányzatok minisztereinek, a külügyminisztérium, az Európa-ügyi államtitkárság, az Állandó Képviselő, valamint az európai ügyekért és koordinációért felelős főigazgató képviselőiből áll.

A nemzeti program tartalma

A cikk írásakor (2010 májusa) a nemzeti program még fejlesztés alatt állt, az abban foglaltak javarészt a központi és a regionális kormányok márciusi prognózisain alapultak. A szövetségi és regionális kormányok 2010. március 19-ei találkozásuk során abban egyeztek meg, hogy öt *tematikus klaszterre* fókuszálnak. A következő hónapok fejleményeitől függően elképzelhető, hogy ezt az irányvonalat még át kell dolgozni. A belga elnökség úgy tervezi, hogy a következő kérdések kapnak majd kiemelt hangsúlyt az elnökség napirendjén:

1. A gazdasági válság megoldására irányuló intézkedések és a gazdasági-pénzügyi modernizáció támogatása, amely szükséges a fenntartható és szükséges mértékű növekedéshez

Az uniónak döntést kell hoznia mind a gazdasági válságra adandó rövid távú in-

tezkedésekről, mind a hosszú távú strukturális intézkedésekről. Ez utóbbiak a növekedést és a foglalkoztatást támogató új Európa 2020 stratégiára fókuszálnak majd. A pénzügyi, költségvetési és gazdasági *exit stratégiák* koordinálása a gazdasági és szociális helyzet alakulásától függően továbbra is prioritást élvez majd a Tanács munkájában. A görög válságot és az euró elleni spekulatív támadásokat követően várható, hogy a gazdasági koordináció, a költségvetési konszolidáció, a versenyképesség terén fennálló egyensúlyhiány és a tagállamok költségvetési egyensúlyának megtalálása kiemelt téma marad 2010. második felébenek uniós napirendjén. A Bizottság kezdeményezésein felül, az elnökség az Európai Tanács állandó elnöke által vezetett *Task Force* javaslatai alapján cselekszik majd annak érdekében, hogy egy továbbfejlesztett válságmegelőző stratégiát hozzon létre és ösztönözze a költségvetési fegyelmet. Ezzel kapcsolatosan minden, a jogszabályi keret erősítését szolgáló lehetőséget meg kell vizsgálni.

A Tanácsnak fontos jogalkotási kérdésekkel kell majd foglalkoznia a pénzügyi szabályozással és felügyelettel kapcsolatosan. Ezeknek a kezdeményezéseknek a külső dimenzióját nem szabad figyelmen kívül hagyni. Az unió szintjén elképzelt vezérelveknek és intézkedéseknek lényeges befolyással kell lenniük a G20 munkájára, amelynek egyre nagyobb szerepe van a globális gazdasági és pénzügyi irányításban. Belgium különösen figyelni fog a G20-on belüli uniós álláspontok belső koordinációjára.

2. Harc a klímaváltozás és más környezeti veszélyek ellen

A belga elnökség a 2009. decemberi koppenhágai megállapodás keretében elért

csekély, de pozitív eredményekre alapozva folytatja a munkát a 2010. decemberi cancúni COPS 16 konferencia előkészítése érdekében. A nemzetközi tárgyalások során a Bizottságnak erős és kellően rugalmas mandátummal kell rendelkeznie annak érdekében, hogy szövetséget köthessen más befolyásos szereplőkkel. Ez a legjobb módja a határozott és következetes európai megnyilvánulásnak a tárgyalások során, amelynek eredményeként remélhetőleg jogilag kötelező érvényű megállapodás születik majd. Az uniónak ezen túl foglalkoznia kell majd a szénszivárgással, és biztosítania kell a klímavállalások és a többi európai vezérelv közötti összhangot, például a zöldebb közlekedés, az energiapolitika és lehetőség szerint a pénzügypolitika terén.

Az elnökségnek figyelmet kell szentelnie a szükséges jogalkotási munkáknak, és ki kell dolgoznia az unió hozzájárulását a biodiverzitás tárgyában rendezendő naganói COP 10 konferenciával kapcsolatban. A Bizottsággal és az Európai Parlamenttel együttműködésben a belga elnökség különös figyelmet kíván fordítani a meglévő környezetvédelmi szabályok végrehajtására.

3. Az unió további bővítése

Amellett, hogy az Európai Bizottság vezető szerepet játszik a tagjelölt országokkal folytatott csatlakozási tárgyalások során, a soros elnökségnek is fontos feladata van ebben a folyamatban. A tárgyalások előrevitele kihívás az elnökség számára is, mert minden lépéshez egyhangú megegyezés szükséges a Tanácsban. A tagjelöltekkel kapcsolatos óvatos tervezésnek és a folyamatos kommunikációnak kell biztosítania azt, hogy fenntartásuk ezen országok magas szintű elkötelezettségét a szükséges reformok

megfogalmazásához és azok végrehajtásához. Belgium megpróbál majd előrehaladást elérni minden függő dosszié tekintetében, miközben teljes mértékben követni kívánja a 2006. decemberi Európai Tanácson a további bővítések kapcsán született konszenzust, építve az Európai Bizottság 2010 őszén megjelenő monitoring jelentésére és ajánlásaira, és folyamatosan feltételezve az „honest broker” szerepének következetes képviselését.

4. Az Európai Unió szociális dimenziójának további erősítése

Az Európa 2020 stratégia végrehajtásához szükséges széles körű támogatottságot mindaddig nem kapja meg, ameddig az csak a gazdasági növekedésre koncentrál, és figyelmen kívül hagyja a szociális dimenziót. Belgium e tekintetben magas ambíciószintet tűzött ki maga elé, ugyanakkor tisztában van azzal, hogy nehéz lesz egyetértésre bírni az ebben a kérdésben eltérő nézeteket valló tagállamokat. Úgy tűnik továbbá, a Bizottság sem áll készen arra, hogy számottevő előrelépésre kerüljön sor 2010-ben az EPSCO Tanács egyes témaiban. A belga elnökség ezért nem lesz képes sokkal többet tenni, mint hogy előkészítse a terepet a soron következő magyar elnökségnek. A „New Skills, New Jobs” című közleményről, amelyet a Bizottság 2010 novemberében tervez nyilvánosságra hozni, előzetes eszmecsere várható a Tanácsban. A szegénység és a szociális kiakasztás elleni küzdelem európai évével kapcsolatban Belgium kiemelt figyelmet fordít majd az Európai Bizottság 2008-ban előterjesztett szociális napirendjének további végrehajtására.

5. A Stockholmi Program cselekvési tervének végrehajtása az igazságügyi együttmű-

ködés, a belügyek, a menekültügy és a migráció területén

Az Európai Bizottság által 2010 áprilisában bemutatott cselekvési terv számos kezdeményezést felsorol, amely a polgári és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés megerősítését, a szervezett bűnözés elleni széles körű fellépést, a menekültügy és a migráció terén összehangolt politikák kialakítását és az unió külső beavatkozásának erősítését célozza.

Természetesen az előbb említett öt tematikus klaszter a belga elnökség feladatainak csak egy részét képezi. Az új Európai Bizottság munkája 2010 első félévében csak lassan indult el: a Bizottság munkaprogramjának I. számú mellékletében található harmincnégy stratégiai kezdeményezésből csak kilenc kezdődött meg az első félévében; ennek fényében mozgalmas félév áll a belga elnökség előtt.

Kiemelt célkitűzés az Európai Külügyi Szolgálatról (EKSZ) szóló megállapodás véglegesítése. Amíg az EKSZ nem kezdi meg teljes körűen működését, Belgium kész arra, hogy kérésére és annak felügyelete mellett támogassa a főképviselőt és stábját, ahol szükséges.

Különös figyelmet kell fordítani az új szerződés rendelkezéseinek végrehajtására, és kiemelten a pénzügyi keretre, illetve az uniós költségvetésre. A 2011. évi költségvetést már ezen új szabályok alapján kell elfogadni.

Az európai polgári kezdeményezés végrehajtása és az Európai Emberi Jogi Egyezményhez történő uniós csatlakozás tekintetében Belgium a spanyol elnökség munkáját viszi majd tovább.

A belga elnökségi félév alatt több mint ötszáz rendezvényt terveznek, köztük huszonhét formális és tizenhat informá-

lis miniszteri szintű tanácsülést. A legjelentősebb esemény a 2010. október 4-5-én, a brüsszeli királyi palotában sorra kerülő 8. ASEM-csúcstalálkozó lesz, amelyre negyvennyolc állam- és kormányfő kap meghívást ázsiai és európai országokból.

Belgium tehát ambiciózus elnökségre készül annak érdekében, hogy az unió a

válsághelyzetekben és az intézményi változások során is működőképes legyen, egyben azonban megtartsa józanságát és pragmatikusságát. Az elnökség törekedni fog arra, hogy konkrét előnyöket mutasson fel az európai polgároknak az európai intézmények hatékony és zavartalan együttműködése révén, különös tekintettel az Európai Parlamentre.



SZABÓ ERIKA

A válságkezelés története az EU szemszögéből

Az Európai Uniónak főként a politikai, napjainkban azonban leginkább a gazdasági szerepe jelenik meg a köztudatban. Az EU komplexitását jól jelzi, hogy nemcsak e két területen tevékenykedik, hanem kiveszi a részét a válságkezelés (crisis management) katonai és civil feladataiból egyaránt. Ezen képességek kialakulásához azonban hosszú, évtizedes út vezetett, amelyhez elengedhetetlen volt a NATO „segítő keze”.

Az 1990-es évek fordulóján bekövetkezett változások hatással voltak a nemzetközi és biztonsági relációkra, ezáltal befolyásolva a biztonsági fenyegetéseket. Az új kihívások újfajta megközelítési módokat kívántak. Ezt felismerve, a téma szempontjából mérföldkőnek tekinthető első lépés az 1992. június 12-én, Bonnban megtartott Miniszterek Tanácsának ülése volt.¹ Itt fogadták el a Petersbergi Nyilatkozatot (*Petersberg Declaration*). A dekrétum az EU és a Nyugat-európai Unió (*Western European Union, a továbbiakban: NyEU*) új közös céljait határozta meg a nem háborús katonai műveletek területén belül. Ez a feladatcsoport később a „petersbergi feladatok” (*Petersberg tasks*)² néven vonult be a történelembe, és a

következő kategóriákat foglalta magában:

- humanitárius tevékenységek;
- békefenntartás, béketeremtés;
- katasztrófavédelmi teendők.

A nyilatkozat meghatározni látszott az unió szerepét Európában, amely nemcsak egy közös gazdasági térséget jelentett, hanem a védelmi képességek felé is utat mutatott.

Ekkorra már más nemzetközi szervezetek – például az ENSZ – komoly válságkezelési feladatokat láttak el. Ezért az EU is úgy gondolta, hogy be kell kapcsolódnia a nemzetközi szereplők e csoportjába is. Az 1992-es Maastrichti Szerződés³ ennek kiváló alapköve volt. Az itt kialakított közös kül- és biztonságpolitika (*European Security and Defence Policy, ESDP*), amely az unió hárompilléres struktúrájának második pillére volt, lehetőséget adott arra, hogy az EU képességei, feladatkörei főként a válságkezelés területén kiszélesedjenek. A következő állomásnak az 1997-es Amszterdami Szerződést tekinthetjük, amelyben sok, a struktúrát és a feladatkört érintő változás történt, azonban a téma szempontjából a legfontosabb, hogy itt merült fel először célkitűzés-

1 Az eseményről készült angol nyelvű dokumentum letölthető: Western European Union Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, Petersberg Declaration, p. 11. <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> (letöltés ideje: 2010-06-05).

2 Political Dictionary: Petersberg Declaration\Tasks <http://www.answers.com/topic/petersberg-tasks> (2010-06-05).

3 Maastrichti Szerződés, <http://www.enc.hu/1enciklopedia/fogalmi/eu/maastricht.htm> (2010-06-05).

ként a Nyugat-európai Unió beolvastása az EU-ba.⁴

1998-ban, St. Malóban *Tony Blair* ki mondta azt, amit már mindenki tudott. Ha az EU önálló lépéseket kíván tenni a védelmi kérdésekben vagy a válságkezelésben, hiteles katonai erőre van szüksége.⁵ Hiteles katonai ereje pedig nem volt a Közösségnek. Így egyre sürgetőbbé vált a NyeU beépülése. Ennek megfelelően az 1999-es évben a konferenciák és a csúcstalálkozók a katonai erők fejlesztéséről és „kölcsonbe adásáról” szóltak. Kölnben már meghatározták a NyeU integrációjának menetét, eszerint 2000-ben annak be kellett fejeződnie. Ettől függetlenül azonban az EU válságkezelési képességeivel kapcsolatos problémák megoldatlanok maradtak. A kollektív védelemmel szemben előtérbe került a válságkezelés feladata. A megoldatlan képességekhez pedig a NATO nyújtott „segítő kezét”. Ugyan a kollektív védelem feladatköre továbbra is szigorúan északatlanti „tulajdon”, a védelmi képesség (*Defense Capabilities Initiative*) keretében felajánlotta a szervezet, hogy képességeit az unió felhasználhatja.

A következő mérföldkőnek tekinthető konferencia Helsinkiben volt, ahol megállapították, hogy a közös kül- és biztonságpolitika egyik legfontosabb ele-

me a válságkezelés, amely szükségessé tette a Kölnben és Amszterdamban lefektetett kondíciók teljesítését. Ugyanitt, az Európai Tanács meghatározott három fő irányvonalat, amelyek mentén tevékenykedve az ESDP célkitűzései a válságkezelés területén megvalósulhatnak. Ezek a következők:⁶

- katonai eszközökkel történő válságkezelés;
- polgári válságkezelési képességek kialakítása;
- a konkrét válságkezelési képességeket kiegészítő, inkább konfliktusmegelőző mechanizmus: a közösségi eszközök koordinált használata, a konfliktus okainak feltárása, megszüntetése, illetve a nemzetközi együttműködések elindítása.

Ezenfelül az EU ambíciószintként jelölte meg egy 50–60 000 fős többnemzeti haderő (*multinational force*) létrehozását, amely két hónapon belül bevethető a világ bármely pontján, és ott egy évig képes fenntartani pozícióját. Ez volt a „*Headline Goal*”.⁷ A „*Headline Goal*”-t, illetve annak ütemezését, 2000. június 19–20-án hagyták jóvá Santa Maria de Feirában. Döntés született még egy képesség-felajánlási konferencia megrendezéséről.⁸ Ebben vállalták, hogy 2003-ig képesek lesznek ötezer rendfenntartó

4 A Nyugat-európai Unió alapelveiben nagy hasonlóságot mutat a fölé kerekedett „kistestvérrel”. Tagállamai számára gazdasági és kulturális közösséget kívánt teremteni, a védelmi képességek mellett. Az 1990-es években bekövetkezett európai változások következtében az igenis szükséges válságkezelést kívánta fő profiljaként megjeleníteni. Egy évtized alatt azonban kiderült, hogy az időközben egyre nagyobb szerephez jutó NATO, illetve az Európai Unió fölé kerekedtek, és mellettük már nem tud érdemi munkát végezni, hasznosabb lenne mindhárom szervezetnek, ha az EU-val egybeolvadva tevékenykedne.

5 http://www.nato.int/docu/review/2003/issue4/hungarian/art2_pr.html (2010-06-05).

6 Remek Éva: Az Európai Unió civil válságkezelési képessége, *Európai Tükör* 2007/6., 89. oldal.

7 Rác András: Az Európai Unió katonai képességeinek fejlődése 1999–2004, Doktori disszertáció, ELTE, 2008, 192–200. oldal

8 2000. november 20–21., Brüsszel.

biztosítására nemzetközi konfliktuskezelő és válságmegelőző missziók céljára, továbbá hogy harminc napon belül képesek lesznek kijelölni és telepíteni egy akár ezer rendőrből álló kontingenst. 2000 novemberében megtartották a konferenciát, ahol a tagállamok a következő erőket tudták felajánlani: „a hozzájárulások egy több mint százezer főből és körülbelül négyszáz harci gépből, valamint száz tengeri járműből álló erőből állnak, amelyek lehetővé teszik a fő célkitűzésen belül meghatározott különböző típusú válságkezelési missziók végrehajtásához szükséges igények teljes kielégítését.” A további képességbeli hiányosságok kezelésére 2001 novemberében elindították az Európai Képesség Akciótervet (*European Capability Action Plan, ECAP*).⁹ Az EU–NATO-kapcsolatok terén a válságkezelés és a „képességhasználat” kérdése akadályokat állított az együttműködés elé. A NATO részéről kétféle felfogás jelent meg ezzel kapcsolatban. Az egyik álláspont szerint az EU problémái nem a NATO problémái, az EU közössége csak logisztikai támogatását élvezheti az „atlantiaknak”. Emellett, egyáltalán, a katonai feladatok ellátása is nagy „falatnak” bizonyulhat a Közösség számára. Azonban ha mégis képes elvégezni ezeket a feladatokat, akkor felmerül egy újabb kérdés, ami leginkább az USA-t érinti, és ezáltal a NATO-t. Ugyanis ha a NATO egy esetleges konfliktushullámmal találja szemben magát, el kell gondolkodnia erői megosztásáról, a beavatkozási sorrendről és a logisztikáról. Ám ha az EU a képességek kölcsönbe adásának kompenzációjaként felajánlásokat tesz, akkor

mentesítheti az USA-t, illetve a NATO erőinek nagy részét, ezáltal is egyfajta politikai befolyásoló tényezőt létrehozva. Ezek után már nem volt kétséges az együttműködés, amelyről 2000 novemberében, Nizzában meghozták a döntést. Az EU–NATO-kapcsolatok mellett megállapodás született a szövetségeken kívüli országokkal való kapcsolatokról is, illetve a velük történő együttműködésekéről. Az évezreddel együtt egy szakasz is lezárult a szövetségek kapcsolatában. 2001-ben, a göteborgi csúcstalálkozón megerősítették a válságkezelési képességek fejlesztésének eddigi eredményeit. Ismételten hangoztatták a NATO-erők és -képességek uniós felhasználhatóságát.

A NATO belátta, hogy az EU nélkül nem képes minden, számára fontos területen jelen lenni. A kooperáció ténylegességének jó példája, hogy az unió katonai tervező csoportját a NATO főhadiszállásra, Mons-ba telepítették. A két óriás szervezet kiváló példája a nemzetek feletti együttműködésnek, különösen a válságkezelés területén.

2002-től a konfliktusok megelőzése és a válságkezelés egyre fontosabb szerepet kapott a két szervezet „minden napjaiban”. Ennek megfelelően szorosabbra fűzték ilyen jellegű kapcsolataikat. A válságkezelési képességeik egymást erősítik. A sikerek eléréséhez hatékony együttműködés és konzultáció szükséges. Ennek egyik talán legfontosabb eleme a „Berlin Plus”.¹⁰

A „Headline Goal” célkitűzéseit szem előtt tartva, és számolva az elvárásokkal, 2007-re az EU vállalta egy 20 000 főből álló, többnemzetiségű harccsoport

9 Jean-Yves Haine: Átalakult ESDP? *NATO Tükör*, 2005. nyár <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/hungarian/military.html> (2010-06-05).

10 A Berlin Plus-ról bővebben: http://www.pagineidifesa.it/2003/natosg_031022.html (2010-06-05).

létrehozását, amely 13 kisebb csoportból áll.¹¹ 2003–2004 óta folyamatosak a képesség-felajánlási konferenciák, amelyeknek egyik legfontosabb eleme a civil hozzájárulás.

A válságkezelési képességek javításán az ezredfordulón már túl volt az unió, megkezdődött az önálló tevékenység, túlléptek a NATO-missziókon.

Az EU önálló misszióiról röviden

A közös kül- és biztonságpolitika kialakításával és folyamatos fejlesztésével az unió olyan tényezővé vált, amely már nemcsak a tagállamok életében fontos. Nélkülözhetetlen a partnerségi kapcsolatok kialakítása mind a NATO-val, mind más nemzetközi és regionális szempontból fontos szervezetekkel. A NATO-val egyfajta „kölcsonös függőség” alakult ki a válságkezelés területén. Ennek fő okaként a NATO hatalmi érdekpolitikáját nevezném meg. Mint azt már említettem, a NATO főként azért döntött a válságkezelési partnerség támogatása mellett, hogy meglegyen a döntési lehetősége egy esetleges konfliktushullám esetén, hogy mely problémákra kíván hangsúlyosabb válaszokat adni, tehát hol kívánja saját erőit bevetni, illetve hol akarja az uniós erőket támogatni. Ennek a lehetőségnek köszönhetően az EU is olyan válságkezelési képességeket alakított ki, amelyek birtokában már önálló műveletekre is képes.

Az EU 2003 óta eddig közel húsz missziót vezet és vezetett a világ szinte minden táján (Nyugat-Balkán, Afrika, Közél-Kelet).

Az első 2003-ban a Bosznia-Hercegovinába telepített rendőri misszió, az EUPM (*EU Police Mission*) volt. Ezt követte Macedóniában a CONCORDIA, illetve az ebből létrejövő PROXIMA. A balkáni missziókkal párhuzamosan indította útnak az afrikai térségben működött és működő missziókat. Ezek között volt humanitárius mentési művelet (ARTEMIS) és rendőri misszió is (EUPOL RD CONGO, EUPOL KINSHASA). Ezek mellett kezdődtek meg az első „jogállamiság missziók”¹² Grúziában és Irakban.

Ezeket a missziókat általában nem az EU kezdeményezte, legtöbbször NATO-vagy ENSZ-missziót váltott fel. Az uniós missziók jellemzője, hogy erős a civil jelenlét, a civil együttműködés a missziókon belül, illetve a fogadó ország szervezeteivel, legyenek azok kormányzati vagy civil intézmények.

Az EU igyekszik tökéletesíteni szervezetét, újabb és újabb átalakításokkal megkönnyíteni saját életét. Ennek alapvető eleme az, hogy tanuljon a saját hibáiból. Nincs ez másként a válságkezelés és a diplomácia területén sem. Véleményem szerint nem véletlen, hogy az első missziót olyan területekre vezényelte, amelyek iskolapéldái a nemzetközi politika bukásának. Az unió missziós tevékenységével jelzi, hogy kivészi a részét a nemzetközi felelősségvállalásból, amelynek tárgya a globális biztonság. Az EU, úgy gondolom, speciális helyet foglal el ezen letéteményesek körében, hiszen nemcsak a katonai vagy a humanitárius tevékenység a fő profilja, hanem a társadalmakat érintő minden területtel képes foglalkozni, legyen az a köz-

11 <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/hungarian/military.html> (2010-06-05).

12 Milyen válságkezelési műveletekben vesz részt az Európai Unió? http://www.euvonal.hu/index.php?op=kerdesvalasz_reszletes&kerdes_valasz_id=1395 (2010-06-05).

igazgatás, a gazdaság, az oktatás, vagy akár a rendfenntartó erők modernizációja. Erre kiváló példaként említhetők a Kongói Demokratikus Köztársaság területén lezajlott és most is működő missziók, amelyek fellépnek a hagyományos fegyverek proliferációja ellen, egyúttal azonban gondoskodnak a lefegyverzett milíciák további sorsáról, a gyermekkatonák szocializációjáról, segítséget nyújtanak a helyi rendfenntartó erőknek a modernizációban vagy a társadalmi felkészítésben.

A sok pozitívum mellett azonban hiányosságokat is felfedezhetünk. Talán az egyik legégetőbb probléma, hogy a Headline Goal célkitűzései ellenére nincs meg a kívánt mennyiségű erő, a csapatszállítás és a logisztika területén pedig még mindig szükséges a NATO-erők igénybevétele. Másfajta hiányosságok is felmerültek, mégpedig: „A nemzetközi békefenntartásban részt vevő szervezetek, mit az ENSZ, az Európai Unió és az Afrikai Unió túl nagy hangsúlyt fektetnek a békefenntartásra, mialatt egyikük sem fordít sok figyelmet az olyan konfliktusokra, mint pl. Afrika különböző területein a legelők használatával kapcsolatosan kialakuló viták (a klasszikus pásztorkodó és földművelő népcsoportok mind gyakoribb összecsapásai) vagy a vízmegosztással kapcsolatos kérdések.”¹³

Ez arra enged következtetni, hogy nem feltétlenül csak „felületi” katonai kezelésre van szükség, hanem figyelembe kell venni a társadalom mélyén rejlő, a katonai szempontokból jelentéktelennek tűnő problémákat is.

Összegzés

Az eseményeket és az eredményeket megvizsgálva elmondható, hogy az uniós válságkezelési képességek megkapták a megfelelő kezdő lökést, de, mint az egy jó „szülőhöz” illik, a noszogatás és a segítség mellett ott a visszahúzó erő is, amely meggátolja, hogy a „gyermekkel elszaladjon a ló”. Ennek legfőbb vigyázója természetesen az Amerikai Egyesült Államok.

Az Európai Unió lassuló gazdasági növekedése mellett nem képes versenyben maradni az USA képességeivel, sőt még utolérni sem tudja azokat. A biztonságpolitikában egyre fontosabb a katonai szegmens, amely az egyedüli választ kínálja a változó világ változó kihívásaira. Az EU pedig az USA, illetve a NATO segítsége nélkül nem képes százszázalékban megoldani a problémákat. Mint azt már említettem, ennek főként a hírszerzés, a logisztika és a csapatszállítás területén érezhetjük hatásait.

Talán az USA nem is szeretné, hogy az EU „versenytársa” legyen, vagy hogy egy „kis NATO” szülessen.¹⁴

Az uniós műveletekben azonban egyre csökken a NATO szerepe, illetve a NATO és a közös kül- és biztonságpolitika fő profiljával szemben egyre inkább a civil részvétel a domináns, és – úgy tűnik – az eredményesebb is. A missziós övezetekben sikerült növelni a biztonsági szintet, a politikai stabilizációk pedig jó úton haladnak. Az EU-missziókat inkább nevezném a társadalmat és a kormányzatot segítő, mint katonai misszióknak.

13 Besenyő János: Békefenntartó műveletek sikere és kudarca Afrikában 13 http://www.hm.gov.hu/hirek/kulfoldi_hirek/bekefenntarto_muveletek_sikere_es_kudarca_afrikaban (2010-06-05).

14 Nógrádi György: Gondolatok a koszovói helyzetről, *Európai Tükör*, 2008/2., 91. oldal.

Az Európai Unió kulcsfontosságú szereplője a nemzetközi rendszernek, bármilyen problémáról is legyen szó. Az ESDP alapja az ún. puha erő,¹⁵ amelynek legfőbb aspektusa a diplomácia. Tehát elsősorban diplomáciai úton igyekeznek megoldani a konfliktusokat, vagy legalábbis elősegíteni a békefolyamatot.

Véleményem szerint, annak ellenére, hogy milyen rövid fejlődési utat járt be az unió válságkezelése, példaértékű a teljesítménye. Az EU számára ez igazi próbatétel, és egyfajta felkészülést is jelent a jö-

vő kihívásaira. Ma már egyre kevésbé valószínű egy „klasszikus” háború, akár világháború kitörése, inkább számolnunk kell a helyi, illetve regionális szintű összecsapásokkal, amelyek főként az elmoradott, instabil régiókat helyezik a figyelem középpontjába. Ezért is fontos (és egyre fontosabb) a missziós szerepvállalás, illetve a tapasztalatok rögzítése, amelyek mind az Európai Unió válságkezelési képességeinek fejlődését eredményezik. Talán erre is érvényes a mondás, miszerint „gyakorlat teszi a mestert.”

Irodalom

- Gothárd Péter–Kiss András: *Az Európai Unió közös kül-, és biztonságpolitikája*, Publicon Kiadó, 2006.
- Nógrádi György: Gondolatok a koszovói helyzetről, *Európa Tükör*, 2008/2.
- Rácz András: Az Európai Unió katonai képességeinek fejlődése 1999–2004, Doktori disszertáció, ELTE, 2008.
- Remek Éva: Az Európai Unió civil válságkezelési képessége, *Európai Tükör*, 2007/6.
- Szabó Erika: Az Európai Unió és az Afrikai Unió együttműködésének lehetőségei a Kongói Demokratikus Köztársaság területén – emberi jogok – Szakdolgozat, ZMNE, 2010.

Internetes források

- http://www.paginedidifesa.it/2003/natosg_031022.html (2010-06-05)
- <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/hungarian/military.html> (2010-06-05)
- http://www.euvonal.hu/index.php?op=kerdesvalasz_reszletes&kerdes_valasz_id=1395 (2010-06-05)
- http://www.hm.gov.hu/hirek/kulfoldi_hirek/bekefenntarto_muveletek_sikere_es_kudarca_afrikaban (2010-06-005)
- http://europa.eu/pol/cfsp/index_hu.htm (2010-06-05)
- <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf> (letöltés ideje: 2010-06-05)
- <http://www.answers.com/topic/petersberg-tasks> (2010-06-05)
- <http://www.enc.hu/1enciklopedia/fogalmi/eu/maastricht.htm> (2010-06-05)
- http://www.nato.int/docu/review/2003/issue4/hungarian/art2_pr.html (2010-06-05)

¹⁵ Európa, Európai Unió portálja, http://europa.eu/pol/cfsp/index_hu.htm (2010-06-05).

BENCZES ISTVÁN-KUTASI GÁBOR

A Gazdasági és Monetáris Unió fiskális szabályrendszere – válság előtt és után

A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) költségvetési politikai fegyelmet intézményesítő szabályrendszere folyamatos kritikák keresztüztüében állt a Maastrichti Szerződés elfogadása, vagyis már majdnem két évtized óta. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) ugyan számos ponton egyértelműsítette a szabályegyhűttest, de a tagállami deviáns magatartást érdemben nem sikerült korlátoznia. Az egyezmény 2005-ös reformja pedig jelentős mértékben lazított a korábbi kötöttségeken. A 2008–2009. évi világgazdasági válság kapcsán most újra felmerült a GMU fiskális fegyelmet előíró korlátozásai újragondolásának igénye. Mielőtt azonban Európa politikai megindítanak a szabályrendszer felülvizsgálatát, célszerű volna tisztázni, hogy vajon tagállami fegyelmezetlenség okozta-e a költségvetési önmegtartóztatás fellazulását, vagy a világválság egyszerűen megszüntette azt a kegyelmi állapotot, amikor még viszonylag könnyen kivitelezhető volt az államháztartási egyensúly elérése és az adóssághockózat mérséklése. Tisztázásra vár az is, hogy mennyit ér az a fiskális politikai szabály, amelyből akár egyénileg, akár konszenzussal ki lehet lépni. E kérdések megválaszolása nélkül hiteltelen minden változtatás, mivel a mostani válság csupán felerősítette azt a tagállami viselkedést, amely folyamatosan megpróbálta kijátszani a szabályokat, csalásra, kreatív könyvelésre, illetve a szankcionálás kreatív értelmezésére csábítva a tagokat.

1. Bevezetés

Az Európai Gazdasági Közösség 1957-es megalakulása, valamint a tagok közötti vámunió jó egy évtizeddel későbbi megvalósulása után az európai integrációs folyamat látványosan lefagyott. Az olajválságok, illetve az azt kísérő strukturális válságok közel másfél évtizedre megakasztották Európa egységesülését. Az integrációs folyamatok felgyorsulását igazán csak az Egységes Európai Okmány (1985–1987), illetve az annak alapján 1993. január 1-jével beindult belső piac hozta meg.¹ De már a belső piac kereteinek kidolgozása közben is erőteljesen megfogalmazódott az az igény, amely szerint a mikrogazdasági integráció erősítése önmagában nem lehet elegendő a közösségben rejlő gazdasági potenciál kiteljesedéséhez.² Az integráció iránt elkötelezettséget érző európai döntéshozók lényegi felismerése abban állt, hogy a makrogazdasági koordináció kiterjesztése és a gazdasági liberalizáció továbbvitele ugyan nem feltétlenül tekinthető egyazon érme két oldalának, de egyik a másikat kölcsönösen erősítheti. Ha elakadás tapasztalható az egyikben, akkor lendületet adhat a másik, és viszont.³ Praktikusán: stabil és kiszámítható gazdasági környezet nélkül kétséges hatású

A szerzők köszönik Csaba Lászlónak, Losoncz Miklósnak és Palánki Tibornak a cikk korábbi változataihoz fűzött értékes megjegyzéseiket. A fennmaradó esetleges hibákért felelősség csakis a szerzőket terheli.

- 1 Az EU gazdasági és pénzügypolitikai integrációjának főbb állomásait átfogóan ismerteti Blahó (2007), Losoncz (2009), illetve Lőrincné (2001).
- 2 Az Európai Bizottság 1989-ben ezért jelentést adott ki a Gazdasági és Monetáris Unióról (lásd EC 1989).

bármilyen liberalizációs vagy deregulációs intézkedés. A piacok liberalizációja pedig segíthet a makrogazdasági koordinációban, mivel az előbbi erősíti a piaci jelzések hatásosságát.

A GMU ötletének 1992-ben alapszerződésben történő rögzítése jelezte, hogy az 1950-es és 1960-as években meghatározóvá vált keynesiánus keresletmenedzsment helyébe olyan új felfogás lépett az 1970-es évek végétől, illetve különösen az 1980-as évek második felétől, amely az alacsony inflációt, az erős, stabil nemzeti valutát, valamint a kiegyensúlyozott költségvetést csak együttesen tartotta megvalósíthatónak, sőt ezek együttes meglétéhez kötötte a gazdasági prosperálás lehetőségét is.⁴ Az 1992 februárjában aláírt Maastrichti Szerződés 2. cikke a Közösség előtt álló feladatok meghatározásával a fenti paradigmaváltást explicit formában is nyilvánvalóvá tette, amikor a következőképpen határozta meg az EK/EU céljait: a Közösség feladata az, hogy a közös piac és egy Gazdasági és Monetáris Unió megteremtése által, valamint a [Maastrichti Szerződés] 3. és 3/A. cikkeiben előírt közös politikák és tevékenységek végrehajtásával az egész Közösségben előmozdítsa a gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott fejlődését; a fenntartható, nem inflációgerjesztő és a környezetet figyelembe vevő növekedést; a gaz-

dasági teljesítmények magas szintű konvergenciáját; a magas szintű foglalkoztatottságot és szociális védelmet; az élet színvonal és életminőség emelését; a gazdasági és társadalmi kohéziót; valamint a tagállamok közötti szolidaritást.

A Maastrichti Szerződés 2. cikke világosan fogalmaz: a közös piac, illetve a GMU nem végcél, sokkal inkább egy olyan keret, amely a mikro- és a makrogazdaság megfelelő mederbe terelését hivatott szolgálni. A közös piac az az intézmény, ahol az áruk és a szolgáltatások szabad áramlása mellett a tőke és a munkaerő szabad áramlása is megvalósul. Az üzenet egyértelmű: magas foglalkoztatottság és életminőség, illetve tagállamok közötti szolidaritás csak olyan gazdasági környezetben várható, ahol robusztus és tartós növekedést produkálnak a tagok.

Az 1992-ben még csak 12 tagot számláló Európai Közösség egyértelműen amellet foglalt állást, hogy a gazdaságpolitika, illetve általánosabban a politika feladata, hogy a növekedést támogató gazdasági környezet megteremtésére szorítkozzon, amely környezetbe nagyon is beleértették az alapító atyák a költségvetési politikát. Nemzetközi szerződésektől szokatlan módon, ez a cikk a *fenntarthatóság* igényét fogalmazta meg, amelyet az egyes nemzeteknek korlátként kell figyelembe venniük gaz-

3 Makrogazdasági koordináción egyfelől a monetáris és árfolyam-politikában megvalósult szupranacionális intézményi keretek között folyó együttműködést értjük, míg a fiskális politikában a negatív koordináció (megelőzés és elrettentés) megjelenését.

4 A keynesi gazdaságpolitika tarthatatlansága szorosan kapcsolódott a második világháború végétől működött aranydeviza-rendszer válságához, majd összeomlásához. Míg az 1950-es és 1960-as években az infláció kontrollját az aranydeviza-rendszer több-kevesebb sikerrel képes volt biztosítani, annak felbomlása felértékelte, sőt egyenesen megkerülhetlenné tette a nemzeti szinten alkalmazott inflációkontrollt, amelynek eszközei a pénzmennyiség közvetlen ellenőrzése, vagy a hazai valutának egy másik ország valutájához (meghatározóan a német márkához) történő kötése, illetve az 1990-es évektől az inflációs célkövetés voltak.

daságpolitikájuk alakításakor. A célrendszer egyszerűsége arra is rámutat, hogy csak kiegyensúlyozott növekedés mellett remélhető az életszínvonal és a foglalkoztatottság szintjének emelése. A Maastrichti Szerződés megfogalmazása tehát egyértelműen szakított a korábbi évtizedek azon posztulátumával, amely szerint a növekvő foglalkoztatottság eredményezi a gazdasági teljesítmény javulását. Ehelyett az oksági összefüggés fordítottját hangsúlyozza: kiegyensúlyozott növekedés teremt igényt és lehetővé teszi a foglalkoztatásbővítést.

2. A GMU szabályrendszere – áttekintés

A GMU új helyzetet teremtett a gazdaságpolitika irányításában. Ha egy ország stimulálni szeretné gazdasága teljesítményét visszaesés idején, akkor azzal a korláttal szembesül immár, hogy nem használhatja a pótlólagos pénzkibocsátást, és nem rendelkezve önálló, nemzeti valutával, nem nyúlhat a valutaleértékelés eszközéhez sem. A pénzügypolitika harmadik területe, a költségvetési politika irányítása ugyanakkor továbbra is a nemzeti kormányok kezében maradt, azok viszonylagos autonómiája tehát továbbra is biztosított volt. A viszonylagos jelző arra utal, hogy bár az Európai Unióról (illetve annak működéséről) szóló Lisszaboni Szerződés valóban nem rendelkezik a költségvetési politika teljes feladásáról (hiszen az már egy politikai unió létrejöt-

tét jelentené), de jelentős megszorításokat eszközöl ezen a területen is.⁵

A szerződés a nemzetek gazdaságpolitikájának összhangját igyekszik elérni azáltal, hogy szövegében nyomatékosítja a közösség előtt álló célokat,⁶ kiemelve a kiegyensúlyozott, fenntartható és inflációval nem kísért gazdasági növekedés fontosságát. A tagországok gazdaságpolitikájuk alakításakor továbbá szem előtt tartják a közösség érdekeit (120. cikk), valamint a közösség céljainak eléréséhez koordinálják politikájukat a gazdasági- és pénzügyminisztereket tömörítő Tanácsban (121. cikk (1)). Ezt az igényt azután konkrét formában is megjeleníti az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások (*broad economic policy guidelines*) rendszere (121. cikk (2)).

Az átfogó iránymutatások megfogalmazásán túl monitoring rendszert is működtet a brüsszeli Bizottság, amelynek lényege, hogy folyamatosan figyeli, értékeli és számon is kéri az Európai Uniótól mint egésztől, illetve az egyes tagállamoktól a vállalt prioritásokat. Ha egy ország az általános iránymutatásokkal össze nem egyeztethető gazdaságpolitikát folytat, illetve megsérti a közösségi érdeket, akkor a gazdasági és pénzügyminisztereket tömörítő Tanács figyelmezteti a renitenst. és ajánlásokat fogalmazhat meg, azokat nyilvánosságra is hozhatja (121. cikk (3) és (4)). A szerződés azonban ez esetben nem kötelezettségekről, hanem jogi kényszer nélküli ajánlásokról és útmutatásokról ír, amelyek elvben nem kell hogy rászorítsák a tagországok-

5 A maastrichti szövegezés óta eltelt közel két évtized alatt több alkalommal is változott az EK/EU alapszerződése. Előbb Amszterdamban, majd Nizzában és legvégül Lisszabonban kapott új formát. A továbbiakban a 2009. december 1-je óta hatályban lévő Lisszaboni Szerződés számozását használjuk.

6 A Maastrichti Szerződésben ez a már részletesen is tárgyalt 2. cikket jelentette, míg az újonnan életbe léptett Lisszaboni Szerződés a 3. cikkében foglalkozik az EU céljaival.

kat a lehető legszorosabb koordinációra. Természetesen a figyelemmel kísérés (*multilateral surveillance*) nyomán esetleg nyilvánosságra kerülő „feddést” a pénzpiacok érvényesíthetik a nem megfelelő magatartást tanúsító tagországgal szemben (magasabb kamatfelárral sújtva azt), hiszen csorbul(hat) az érintett állam gazdaságpolitikai hitelessége.

Egy monetáris unió stabilitásának szempontjából a releváns kérdés az lesz, hogy a bajba jutott országot sújtó viszonylag magas kockázati felár és kamatlábak vajon ténylegesen átgyűrűznek-e az unió egészén. Ezen félelem értelmében az átgyűrűző hatások a tagállamok azon körét is érinthetik (a gyengülő közös valuta, valamint az emelkedő kamatlábak formájában), amelyek egyébként fegyvelmezett költségvetési politikát vittek (de Grauwe 2000). Mások ugyanakkor azzal vetik el a begyűrűző mechanizmus feltételezését, hogy a tőkepiacok működése a globalizált nemzetközi pénzpiacok okán hatékony, és ezért (elvben) csakis az eladósodott ország lesz az, amelynek szembe-sülnie kell a nehezedő kamatfeltételekkel. Mivel az egyes országok kockázati besorolása eltérő, ezért a hosszú távú nominális kamatlábak nem esnek feltétlenül egybe, nem lesz úgynevezett uniós kamatláb.

De valóban lehetséges megállapítani a deviáns (értsd: súlyosan eladósodott) tagország valós kockázati szintjét? Előfordulhat például, hogy valamely országot ki-segítik az unió más tagállamai (mert például tartanak portfóliójukban az adós ország kötelezettségeiből). A segítségnyújtás

egyértelmű jelzés a piac felé, amely így alábecsüli a tényleges kockázatot, helytelenül áraz. *McKinnon* (1997) például azt állította, hogy az európai kormányok egyike-másika túl nagy ahhoz, hogy valóban elbukjon (*too big to fail*), ezért reális esélye lehet a kimentésnek. Az erkölcsi kockázat ezért a rendszer egy sajátos eleme.⁷ *Kenen* (1995) mindehhez azt is hozzáteszi, hogy a relatíve magasabb uniós kamatlábak tőkebeáramlást idéznek elő, ami az euró erősödése miatt csökkenti a kereskedelembe kerülő termékek exportját (és növeli a termékimportot). Végkövetkeztetésében arra jut, hogy a véletlen még rosszabbul is járnak, mint a relatíve jelentős hiányt felmutató országok, mivel ez utóbbiakban a belső aggregált kereslet növekedése kompenzálhatja a kiszorítási hatás negatív következményeit. Mindezen lehetőségek szem előtt tartása mellett alkották meg az ún. „ki nem segítés” záradékot (*no bail out clause*) az EU-ban, amely előírja, hogy a súlyosan eladósodott országnak magának kell megküzdenie problémájával, nem segíthet rajta egyetlen más tagország vagy a közösség valamely intézménye sem (125. cikk (1)).

A monetáris unióban a könnyítések érdekében az eladósodott ország az Európai Központi Bank (EKB) segítségét is kérhetné. Ám ha a közös pénzügyi politikáért felelős szupranacionális intézet hiteles kíván maradni, nem engedhet a nyomásnak. Az EU-Szerződés, 123. cikk (1), kifejezetten tiltja, hogy akár az EKB, akár a tagországok nemzeti jegybankjai folyószámlahitelt vagy bármilyen más típusú hitelt nyújtsanak az unió bármely intézményének, szervének vagy hivatalának,

7 Amíg a kilencvenes években és a kora 2000-es esztendőkből Olaszország számított az EU fekete bárányának, 2005-től egyre inkább Görögország vette át ezt a szerepet: 2009-ben 12,7 százalékos költségvetési hiányt ért el, államadósság-állománya pedig megközelítette a 120 százalékos.

illetve az egyes kormányoknak, illetve regionális és helyi szerveinek stb. A szerződés azt sem teszi lehetővé, hogy az EKB közvetlenül vásároljon adósságinstrumentumokat e különféle szervektől. Emellett az unióban tilos a pénzintézetekkel való bármilyen kiváltságos kapcsolatot létesítése is (124. cikk).

Az előbbieken túl olyan adminisztratív jellegű intézkedéseket is foganatosított a közösség, amelyekkel számszerűsíthető formában igyekeztek határokat szabni a költségvetési politika számára, amelyeket a Maastrichti Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvben számszerűsítettek is. A költségvetés éves hiánya a bruttó hazai termék 3 százalékát, a bruttó államadósság pedig a GDP 60 százalékát nem haladhatja meg. A költségvetési politikai fegyelem megteremtése érdekében az Európai Unió tehát kétféle fiskális politikai szabályt is bevezetett: egy deficitszabályt, amely a teljes hiány lehetséges legnagyobb értékét adja meg, és egy adósságállomány-szabályt, amely az államadósság bruttó állományára határoz meg célértéket a GDP százalékában kifejezve. A deficitcél definiálása áttételesen az államadósság (fenn)tarthatóságát kívánta elérni azáltal, hogy már rövid távon is biztosítja a fiskális fegyelem megteremtését.⁸

Ha valamely ország megszegi a költségvetési hiány és az államadósság GDP-ben mért arányaira vonatkozó, számszerű formában is konkretizált szabályokat, akkor az Európai Bizottság állásfoglalást juttat el a gazdasági és pénzügyminiszterek Tanácsához, amelyben a miniszterek döntenek arról, hogy megindítják-e az

érintett tagállammal szemben az ún. túlzott deficit eljárást. Amennyiben a tagország nem teszi meg a szükséges intézkedéseket, akkor a Tanács a következő intézkedések közül egynek vagy többnek az alkalmazásáról vagy adott esetben megszigorításáról dönthet:

- megköveteli, hogy az érintett tagállam a kötvények és értékpapírok kibocsátását megelőzően a Tanács által meghatározandó további adatokat hozzon nyilvánosságra;
- felkéri az Európai Beruházási Bankot, hogy vizsgálja felül az érintett tagállam hitelezési politikáját;
- megköveteli, hogy az érintett tagállam megfelelő mértékű, nem kamatozó letétet helyezzen el az uniónál mindaddig, amíg a Tanács megítélése szerint nem történt meg a túlzott hiány kiigazítása;
- megfelelő mértékű pénzbírságokat szab ki (126. cikk (11)).

Az Európai Unió Tanácsa azonban mérlegelheti, hogy a költségvetési hiány a folyó kiadásokat vagy az állami beruházásokat fedezte-e (126. cikk (3)). Amennyiben utóbbit finanszírozta, akkor a közösség eltekinthet a túlzott deficit eljárás megindításától. E kitétel tehát egyfajta arányszabályként értelmezhető, azaz olyan fiskális szabályként, ahol a deficit-finanszírozás tilalma csak a folyó tételekre vonatkozik, a tőkekiadásokra nem.

Fontos továbbá megemlíteni, hogy amíg a 3 százalékos hiányszabályt valóban számszerűen kérik számon az EU tagállamaitól (az tehát tényleges felső korlát), addig az adósságállomány tekintetében valamelyest engedékenyebb a

⁸ A fiskális politikai szabály olyan, „a költségvetési politika alakításával szemben támasztott és folyamatosan alkalmazott korlát vagy kényszer, amely a fiskális teljesítmény valamely széles értelemben vett aggregátumára vonatkozóan lett meghatározva” (Kopits és Symansky 1998:2).

szabályozás. Elegendő ugyanis, ha az adósságállomány GDP-hez viszonyított aránya „elegendő mértékben” csökken és „kielégítő ütemben” közelíti a kívánatos 60 százalékos rátát (126. cikk (2b)).

Az 1992-es keltezésű Maastrichti Szerződés azonban számos kérdést nyitva hagyott a túlzott deficit eljárás tekintetében, így egyebek mellett az eljárás pontos lépéseinek, illetve azok időzítésének meghatározását, a büntetés mértékének konkretizálását stb. Az EU tagországai ezért 1997-ben elfogadták a Stabilitási és Növekedési Egyezményt, amely pontosította, illetve egyértelműsítette a korábban nem tisztázott kérdéseket.⁹ Az egyezmény célja kettős volt: a megelőzés és az elrettentés. Ennek megfelelően tartalma is összetett volt: a többoldalú felügyelet eljárásának, valamint a nemzeti és közösségi gazdaságpolitikák harmóniájának megerősítése egyfelől; valamint a túlzott deficit eljárás felgyorsítása, illetve magának az eljárás tartalmának tisztázása, fázisainak pontos időrendbe való szerkesztése másfelől. Ezen igényeket kielégítendő a Stabilitási és Növekedési Egyezmény a következő eljárásokat intézményesítette:

- pontosította a túlzott deficit eljárást, illetve meghatározta annak menetrendjét;
- meghatározta mindazon „kivételes” és „átmeneti” körülményeket, amelyek esetén a 3 százalékos deficitplafon anélkül hágható át, hogy azt szankciók kísérnék;

- ún. korai figyelmeztető rendszert léptetett életbe;¹⁰
- középtávú stabilitási (GMU-tagok esetében), illetve konvergenciaprogramok (nem-GMU tagok) készítését írta elő.

Az SNE továbbá rendelkezett a büntetés mértékéről, illetve a szankcionálás módjáról is. A büntetés mértékét a következő formulával számítják:

$$\text{Büntetés} = 0,2 \cdot \text{GDP} + 0,1 \cdot \text{GDP} \cdot (\text{DEF} - 3\%),$$

ahol a DEF a túlzott deficit eljárás alá vont állam költségvetési hiánya a GDP százalékban, $(\text{DEF} - 3\%)$ a 3 százalékos feletti deficitrészt, azaz maga a túlzott hiány mértéke (százalékban). A büntetés gyakorlati értelemben előbb csak kamatmentes letét elhelyezését jelenti az EKB-nál, amelyet az érintett állam teljes egészében visszakap, ha teljesíti a Tanács előírásait. Tényleges büntetésre, vagyis a betét elvonására – az eredeti elképzelések szerint – az eljárás megindítását követő két év múlva kerülhet(ett) sor, abban az esetben, ha a tagállam nem teljesítette időre az előírásokat. A büntetés mértéke azonban felülről korlátozott, mert összességében nem lépheti túl a tagállam GDP-jének 0,5 százalékát, ami gyakorlatilag azt jelenti, hogy 6 százalékos meghaladó hiány esetén nem növekszik tovább a büntetési összeg, azaz:

$$0,2 \cdot \text{GDP} \leq \text{Büntetés} \leq 0,5 \cdot \text{GDP}$$

9 A Stabilitási és Növekedési Egyezmény több részből áll. Az állam és kormányfők által elfogadott, az SNE megszületéséről döntő két állásfoglalás mellett további két rendelet alkotja az egyezményt (lásd a hivatkozások között).

10 A rendszer egyik meghatározó elemeként vezették be a hiány nagyságára vonatkozóan az ún. „minimális határértéket”, amelyet országokra lebontva határozott meg a Bizottság. Értéke a hiányra vonatkoztatva a GDP 0,5 és 1 százaléka között mozog. Amennyiben a költségvetés hiánya az adott határértéket meghaladná, az érintett országot óvatosabb fiskális politika vitelére szólítják fel.

A büntetés mindazonáltal nem automatikus, számos esetben eltekintenek annak lerovásától. Az egyezmény egyébek mellett ezt is tisztázni volt hivatott. Így például „kivételes” körülménynek számít, ha az érintett tagállam a GDP legalább 2 százalékos visszaesését (voltage) kénytelen elszemvedni. Ebben az esetben teljes egészében eltekintenek a büntetéstől. A GDP 0,75 és 2 százalék közötti csökkenése esetén pedig mérlegelésre van mód a szabály alóli mentességre.

Az SNE abban is változást hozott a Maastrichti Szerződéshez képest, hogy középtávon „egyensúly közeli vagy többletet mutató” államháztartási pozíciót írt elő követelményként. A kiegyensúlyozott vagy többletet mutató államháztartási pozíció kívánalma ugyanakkor nem értelmezhető fiskális politikai szabályként, mivel konkrét szankció nem fűződik hoz-

zá. Helyesebb azt útmutatásként értelmezni, amely mellett – feltételezve a 3 százalékos hiánykritérium tiszteletben tartását – lehetővé válik az automatikus stabilizátorok működése, így biztosítva helyet manőverezésre rossz időkben is a költségvetési politika számára.

A folyamatos null-szaldó igénye azonban – figyelembe véve, hogy az állami költségvetés időhorizontja végtelen – gyakorlatilag azt jelentené, hogy a végtelen idejű jövőbeli reál államadósság-állomány jelenértéke nullához tart (Buiter és Kletzer 1992). Az Európai Bizottság a későbbiekben ezért pontosította a „kiegyensúlyozott vagy többletet mutató” államháztartási pozíció tartalmát, és azt a ciklikusan kiigazított államháztartási mérlegre vonatkoztatta, ezzel is kiemelve az automatikus stabilizátorok működésének fontosságát.

1. táblázat. A GMU hatékonysági kriteriumai

Kopits és Symansky hatékonysági kriteriumai	
Egyértelműség	++
Transzparencia	++
Egyszerűség	+++
Rugalmasság	+
A végső célnak való megfelelés	++
Kikényszeríthetőség	(lásd Inmannál)
Konzisztencia	
– belső	++
– más területekkel	–
Szerkezeti reformokkal való támogatottság	–
Inman hatékonysági kriteriumai	
Ex post teljesítés (és ellenőrzés)	++
Kikényszeríthetőség	
– nyílt panaszolás	–
– független kényszerítő intézmény léte	+/-
– magas költségű büntetés	elvben: ++ gyakorlatban: –
Felfüggesztés lehetetlensége többségi szavazással	++
(Végleges) megváltoztathatóság tilalma	++

Forrás: saját összeállítás.

Megjegyzés: +++: legjobb osztályzat; –: nem biztosított, nem megoldott vagy nem jellemző

3. Az Európai Unió fiskális politikai szabályainak értékelése (1999–2004)

A költségvetési politikai szabályok értékelésére ma már több szempontrendszer is rendelkezésre áll. Ezek közül a két legismertebb *Kopits* és *Symansky* (1998), illetve *Inman* (1996). Előbbi nyolc, míg utóbbi hat szempont alapján értékeli a szabályok hatásosságát. A két szempontrendszer kiváló lehetőséget biztosít arra, hogy röviden és tömören értékeljük az 1992-ben elfogadott Maastrichti Szerződés és az eredeti, 1997-es Stabilitási és Növekedési Egyezmény alapján megalkotott költségvetési politikai szabályokat. Az 1. táblázatban az ideálisnak tartott szempontok, illetve azok (önkéntesnek tekinthető) osztályozása található.

A szabályok egyértelműségét (jól definiálhatóságát) illetően az EU jól vizsgázott, hiszen a deficitet és az államadósság-szabályokat egyértelműen, számszerű formában határozták meg, csakúgy, mint a kivételes eseteket és az átmeneti mentességek körét is. A Maastrichti Szerződésben foganatosított túlzott deficit eljárást a GMU korai szakaszaiban elsősorban azért kritizálták, mert a számonkérési és büntetési mechanizmusok nem voltak világosan meghatározva. 1997-ben azonban ez is megoldódott azáltal, hogy az SNE rendezte a kérdést, egyértelműsítve a korábbi szabályozást, ideértve az ellenőrzési (koordinációs) mechanizmusokat és a büntetési eljárást.

Kritika legtöbbször azért érte az SNE eredeti változatát, mert nem volt világosan meghatározva, hogy mit jelent a „közel egyensúlyi vagy többletet mutató pozíció” (vagyis, hogy mindez milyen idő-

távon, illetve az államháztartási egyenleg koncepciók közül konkrétan melyikre vonatkozóan kell teljesülnie). 2001-ben ezért az ECOFIN úgy határozott, hogy a ciklikus és egyszeri hatásoktól megtisztított ún. strukturális egyenleget veszi figyelembe az államháztartási pozíció megállapításánál. Az, hogy elmozdulás történt a nominálisan értelmezendő kiegyensúlyozott költségvetési pozíció felől a ciklikusan kiigazított egyensúly felé, beismerése volt annak, hogy a nominális fiskális szabály indokolatlanul szigorú – különösen recessziós időkben bizonyulhat tarthatatlannak. A kiegyensúlyozott strukturális egyenleget előíró szabály azt a felfogást rögzíti, hogy maga a költségvetési politikai rezsim az, ami stabil, változatlan. A nominális pozíció számai pedig pusztán a gazdasági ciklusok változásait követik – és nem a diszkrecionális beavatkozás eredményei. Természetesen a ciklikusan kiigazított értékek használatának nemcsak előnyei, hanem hátrányai is vannak: ez ugyanis sokkal kevésbé egyértelműen meghatározott és transzparens, mivel módszertani problémák vetődnek fel a strukturális deficit számításánál (lásd például Blanchard 1990 vagy a hazai irodalomban P. Kiss et al. 2005).

A fiskális szabályok belső konzisztenciáját azt biztosíthatja, hogy a ciklikusan kiigazított kiegyensúlyozott költségvetési igénye elvben összhangban áll a 3 százalékos általános deficitplafonnal, és nem jelent valós korlátot az automatikus stabilizátorok működésében sem. Sőt, amennyiben egy ország valóban teljesíti a strukturális egyensúlyi pozíciót, akkor számára az automatikus stabilizátorok működése mellett a diszkrecionális intézkedések megtételére is marad hely (átlagosan 1 százalékpontnyi) úgy, hogy a 3

százalékos deficitplafont sem sérti az ország (EC 2000).

Az ESA-95 módszertan bevezetésével az EU nagy lépést tett afelé, hogy a nemzeti számlák rendszere követhető, érthető és összemérhető legyen. Az eredmény szemléletű számlázás sem képes azonban teljes körűen kiszűrni azokat az esetleges *ad hoc* döntéseket, amelyeket az államok szívesen alkalmaznak, ha veszélyben látják a deficitkritérium teljesülését. További problémát jelent, hogy a konvergencia- és stabilitási programok gyakran túl optimista makrogazdasági feltételezésekkel készültek, amelyeket azután szükségszerűen módosítani kellett, ami rontja a hitelességet. *Fischer* és *Guidice* (2001:169) például azt találta, hogy a konvergenciaprogramok összeállításakor az euró bevezetésére pályázó országok az indokoltnál jellemzően optimistább fiskális célokat fogalmaznak meg, míg az eurót már használó tagállamok rendre alulbecsülik fiskális teljesítményüket.

Az EU fiskális politikai szabályai egyszerűek és könnyen kommunikálhatók. Problémát jelent azonban, hogy az egyszerűség és a flexibilitás között egyfajta *trade-off* feszül, hiszen minél nagyobb rugalmasságot szeretne egy ország (vagy közösség) biztosítani szabályainak használatában, annál kevésbé lesz képes egyszerűen meghatározni azokat. Nem véletlen ezért, hogy a kritikák zöme éppen a szabályok viszonylagos rugalmatlansága miatt érte (és éri ma is) az EU-t. Az egyezmény által meghatározott kiegyensúlyozott költségvetési pozíció igénye és a szigorú korlátok közé szorított kivéte-

les lehetőségek köre valóban ezt is látشانak igazolni.

A céloknak való megfelelés tekintetében az uniós szabályok látszólag jól teljesítettek, hiszen a végső cél a fiskális fegyelem, illetve a kiegyensúlyozott költségvetés vitele. A szabályok ugyanakkor kifejezetten a deficit eliminálására koncentráltak, és nem mondtak semmit sem a többletek felhasználásának módjáról. Felszállt ágban ezért minden kormány (elméletileg) szabadon rendelkezhet(ett) költségvetési többlettel, ami pro-ciklikus politika vitelére csábított. Mások mellett *Gros* (2003) vagy *Saraceno* és *Monperrus-Veroni* (2004) is javasolták ezért az államadósság-cél erőteljesebb érvényesítését. A közösségi szintű szabályozásban továbbá az sem volt megoldott, hogy miként lehet az országokat arra szorítani, hogy azok a zéró deficitet ne adók emelésével, hanem a kiadások visszafogásával (de ne a közberuházások elhalasztásával) érjék el. Több országban ezért nemzeti szintű kiadási korlátokat léptettek életbe, beágyazva azt egy középtávú kiigazítási programba.¹¹

A szabályozás jogi háttere látszólag stabil, így elvben a kikényszeríthetőség sem okozhatott volna problémát. A 2000-es évek azonban megmutatták, hogy a politika nagymértékű diszkrécióát alkalmaz e tekintetben, ezzel pedig jelentősen aláássa a Stabilitási és Növekedési Egyezmény hitelességét. A szabályok megszegésére (vagy annak veszélyére) a Bizottság hívja fel az érintett országot és a Tanács figyelmét. A konkrét döntés (megindítható-e a túlzott deficit eljárás)

11 Az EU 2004. és 2007. évi bővítései kapcsán kapott figyelmet az az érvelés, amely szerint a fiskális fegyelem mellett a dinamikus gazdasági bővülésnek és felzárkózásnak kell az első számú szempontnak lennie, amelyhez a közberuházások szinten tartására vagy akár növelésére is szükség lehet (lásd például Palánkai 2006).

azonban már a Tanács – amely egy politikai testület – kizárólagos kompetenciája. A szankcionálás nem automatikus: a Tanács önkényesen dönthet a bírság (vagy más) büntetések alkalmazásáról is, ez esetben sem működik tehát automatizmus. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a túlzott deficit eljárás kérdése rendre diplomáciai és politikai játszmák függvénye. Az EU két meghatározó tagországa, Németország és Franciaország sikeresen lobbizott a büntetés alóli mentesség megszerzéséért. A közepes és kis-méretű országok ugyanakkor nem érezhetik biztonságban magukat egyensúlyrontó költségvetési politika esetén, még az eurózónán kívül sem.¹²

A szerkezeti reformokkal való támogatottság megítélése nem egyértelmű. A fiskális szabályok ellenzői szerint azért nincsen szükség a Stabilitási és Növekedési Egyezményre, mert az maga válik a szerkezeti reformok legfőbb akadályává, ekképpen nem is várható, hogy a strukturális reformok támogatnák a szabályokat. Mások mellett azonban az Európai Központi Bank is úgy érvel, hogy a fiskális politikai szabályok értelme a többi között éppen az (volna), hogy rábírja a tagállamokat a szerkezeti reformok megindítására, másként hosszabb távon nem tartható a költségvetési fegyelem. Az adórendszer vagy a nagy ellátórendszerek, illetve a munkaerőpiac reformja nélkül nem valósítható meg a kiegyensúlyozott költségvetés hosszú távon.

Inman (1996) *ex post* teljesítés és ellenőrzés kritériumát az európai uniós szabályok kielégítik, mert a deficitkritériumot az év végi (decemberi) adatok alapján utólag minősíti az Európai Bizott-

ság. Mindazonáltal az előzetes informálódásra is hangsúlyt fektet a Bizottság, e célt szolgálja a konvergencia- és stabilitási programok elkészítése, amelyeket azután a Tanács minősít.

A szabályok egyszerű többség általi átmeneti negligálására elvben nincsen mód az EU-ban. *Buti et al.* (2003) ezért egyértelműen amellett foglal állást, hogy a paktum e pont szerint hatékony eszköze a fiskális fegyelem megteremtésének. *De Haan et al.* (2003) ugyanakkor azt hangoztatja, hogy az európai uniós szabályozás gyengén teljesít e pontban, mivel a Tanács rendre megtorpedozza a túlzott deficit eljárás beindítását (lásd még kikényszeríthetőség). *Csaba* (2006a) úgy fogalmaz, hogy a büntetés leginkább egy politikai alkufolyamatnak tetszik, ahol a „bűnelkövetők” nem hajlandók más „bűnelkövetők” ellen szavazni a tanácsi döntések során.

A fiskális politikai szabályok (végleges) megváltoztatása több okból is kivitelezhetetlen. Egyfelől egyhangú döntés szükséges hozzá, másfelől egyelőre nem létezik jobb alternatíva. *Buti et al.* (2003) úgy fogalmaz, hogy a jelenlegi rendszerben nem létezik Pareto-javulást előidéző változtatás. Hasonlóképpen érvel *Benczes* (2004) is: a numerikus formában megadott fiskális politikai szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban a politikai-gazdasági együttműködésnek bár nem optimális, de hosszú távon is stabil egyensúlyt teremt meg.

A kétféle értékelési rendszer azonos eredményre vezet: az EU fiskális politikai szabályai kevésbé a tervezésben, mint inkább a megvalósításban (kikényszeríthetőségben) teljesítettek gyengén. Hang-

12 Az eurózónán kívüli tagországokban a büntetés nem tényleges pénzbefizetést jelent, hanem jellemzően a Kohéziós Alap forrásainak felfüggesztését, korlátozását vagy megvonását.

súlyos eleme a kritikáknak, hogy politikai elkötelezettség nélkül lehetetlen sikerre vinni bármilyen előírást. A kérdés ezért az, hogy Európa politikusai belátják-e, hogy az egyezmény hasznait csak akkor realizálhatják, ha annak előírásait következetesen betartják és betartatják. E nélkül ugyanis az egyezmény hitelessége sérül.

4. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény reformja (2005–2008/2009)

Az egységes valuta első néhány évének tapasztalatai azonban azt is megmutatták, hogy a Stabilitási és Növekedési Egyezmény eredeti formájában nem volt képes hatékonyan korlátozni a költségvetési lazítás mozgásterét. A legnagyobb támadási felület az eltérő tagállami inflációs rátákból adódott (Bofinger 2003), ami azonban az alapító nyugati tagállamok esetében nem volt igazolható (Csaba 2006a). Ezen túl kifogásként merült fel az is, hogy az SNE nem tesz különbséget „jó” és „rossz” deficit között (Buitter és Grafe 2004). Az SNE eredeti verziója tehát elsősorban a formai követelményekre koncentrált, ahelyett, hogy a (változó) gazdasági körülményekre reagált volna – úgymint az állami beruházási szükségletek, az államháztartási finanszírozási rendszerek strukturális reformjának költsége, vagy a hosszú távú költségvetési megbízhatóság szempontjai. Kritikaként merült fel így az is, hogy a kiigazítást azonnali végrehajtással kö-

vetelte meg az egyezmény – függetlenül az aktuális gazdasági helyzettől, és az államadósággal kapcsolatos elvárás sem volt egyértelműen meghatározva.¹³

A hitelesség megőrzése érdekében az Európai Bizottság 2003-ban egészen odáig ment el, hogy beperelte az Európai Bíróságnál az EU gazdasági és pénzügyminisztereit tömörítő ECOFIN-t, ami *Rácz* (2007) érvelése szerint egyfelől valóban indokolt volt, hiszen a Bizottság a közösségi jog őre, másfelől azonban értelmetlen is, mivel a döntés joga – a kormányköziségnek megfelelően – mindenkor a minisztereké. A feljelentés anynyiban azonban célt ért, hogy a Bíróság kimondta: sem Franciaországot, sem pedig Németországot nem menthette volna fel a büntetés alól az ECOFIN, illetve felszólította a tagokat az SNE átalakítására. A Bizottság a nagyobb rugalmasság és a szabályok kivitelezésének gyakorlatiasabbá tétele okán négy célt tűzött ki a reformok megvalósítása kapcsán:

- a költségvetési pozíciók értékelése során nagyobb hangsúlyt helyezni az eladósodás és a fenntarthatóság vizsgálatára;
- a középtávú „kiegyensúlyozott vagy többletet mutató” fiskális pozíciók meghatározásában nagyobb teret engedni az országspecifikus tényezők érvényesülésének;
- a túlzott deficit eljárás során figyelembe venni a gazdasági körülményeket; és
- a nem megfelelő fiskális fejlemények korrigálása minél korábban történjen meg.¹⁴

13 E kritikákról mások mellett lásd Blanchard és Giavazzi (2004), Buitter és Grafe (2004), Csaba (2006b), Fitoussi és Creel (2002), valamint Pisani-Ferry (2002).

14 EC (2004).

Számos változást vezettek be 2005 márciusában¹⁵, amelyek a költségvetési egyensúly megőrzésének két fő területére, a megelőző szabályozásra és a kiigazító szabályozásra összpontosítottak. A következőkben ezeket a módosításokat tekintjük át *Morris et al.* (2006) és *Diebalek et al.* (2006) alapján.

4.1. A megelőző szabályozás változásai

4.1.1. A középtávú költségvetési célkitűzés meghatározása

Az SNE eredeti változatában általános egyensúlyi célkitűzés szerepelt, amely az „egyensúlyhoz közeli vagy többletet mutató pozíció” előírását tartalmazta minden tagállamra egységesen. A 2005. évi módosítás bevezette az országspecifikus középtávú célkitűzés rendszerét, amelyben minden tagállam maga határozza meg a középtávú költségvetési egyenlegre vonatkozó célszámait az aktualizált konvergencia-, illetve stabilitási programokban. Nem kell feltétlenül többletet előírni, de a 3 százalékos deficitkorlátot minden esetben tiszteletben kell tartani, bizonyos „biztonsági tartalékkal” számolva, amely lehetővé teszi a váratlan helyzetekre reagáló költségvetési lazítást anélkül, hogy a fiskális politika túllépné a deficitkorlátot. Számszerűleg meghatározva mindez azt jelenti, hogy az ERM-2 tagországok és az eurózónabeli országok ciklikusan kiigazított költségvetési egyenlege a GDP –1 százaléka és az „egyensúlyhoz közeli vagy többletet mutató pozíció” között mozoghat.

4.1.2. A kiigazítási pálya a középtávú célkitűzés eléréséhez

Az ERM-2 és az eurózóna tagállamainak nemcsak a jövőbeni költségvetési célokat kell meghatározniuk, hanem a célkitűzésekhez vezető pályát is definiálniuk kell, évekre lebontva a szükséges kiigazítási lépéseket a várakozások szerinti makrogazdasági környezet adta lehetőségek szerint. A ciklikusan kiigazított egyenleg éves célkitűzései viszonyítási pontként szolgálnak, így a részidős programteljesítéskor megállapítható, hogy adott esztendőben pontosan hová kell tartania az államháztartásnak ahhoz, hogy a három évvel későbbre kitűzött középtávú célkitűzés teljesíthető legyen. Túlzott hiány esetén a tagállam köteles a GDP minimum 0,5 százaléka-nak megfelelő kiigazítást végrehajtani, illetve a kiigazítási pályában minden évre ezt betervezni.

4.1.3. A strukturális reformok figyelembevétele

2005-től lehetőség nyílik arra is, hogy a tagállamok eltérjenek a középtávú költségvetési célkitűzéstől, vagy a célkitűzéshez vezető kiigazítási pályától, amennyiben az államháztartás finanszírozási mechanizmusait érintő strukturális reformo(ka)t hajtanak végre. Az átmeneti eltérésre különösen olyan nyugdíjreform esetén van mód, amelyben a felosztó–kirovó rendszerről az úgynevezett hárompilléres rendszerre való áttérést kívánják finanszírozni. Ilyen helyzetben ugyanis egyfelől megjelenik a tőkefedezeti elv és

¹⁵ A reform technikailag úgy zajlott, hogy az eredeti 1466/97 és 1467/97 számú tanácsi rendeleteket – amely az SNE-t a közösségi jog részévé tette – az 1055/2005 és az 1056/2005 számú tanácsi rendeletekben módosították. A módosításokat az ECOFIN fogadta el.

az önkéntes megtakarítás igénye, illetve másfelől mindez átmenetileg forrásokat von el a továbbra is működő felosztó–kivonó állami nyugdíjalaptól.¹⁶ Ezenkívül minden olyan költségmegtakarító szerkezeti reform feljogosítja a tagállamokat a középtávú célkitűzéstől és a kiigazítási pályától való eltérésre, amely serkenti a gazdasági növekedést és javítja az államháztartás fenntarthatóságát – a költségvetés azonban így sem lépheti át a 3 százalékos hiánycélt.

4.2. A kiigazító szabályok változásai

4.2.1. A „súlyos gazdasági visszaesés” fogalmának pontosítása

A reform által meghatározott mérce szerint súlyos gazdasági visszaesésnek minősül, ha az éves reál GDP csökken (visszaesik). Ugyancsak súlyos gazdasági visszaesésnek számít, ha a kibocsátásban bekövetkező veszteség késleltetve és felhalmozódva jelentkezik a potenciális növekedéshez képest, akkor, amikor nagyon alacsony az éves reál GDP növekedése (vagyis amikor a termelés-kiesés hatása átcsúszik a következő költségvetési év(ek)re). Például a nem keresleti okokból, hanem nyersanyaghiány, sztrájk, katasztrófa stb. miatt kieső termelés egy ideig helyettesíthető a felhalmozott készletekből, majd a raktárkészletek kimerülése után ténylegesen érzékelhetővé válik a jövedelemkiesés.

4.2.2. Az egyéb kapcsolódó tényezők részletezése

Az Európai Bizottságnak a túlzott hiány eljárás megindítását kezdeményező jelentése során figyelembe kell vennie „minden egyéb kapcsolódó tényezőt, ide értve a tagállam középtávú gazdasági és államháztartási helyzetét”. Az SNE eredeti formájában azonban nem határozta meg az ún. „egyéb tényezők” körét. A 2005-ös reform pótolta azt. A középtávú gazdasági helyzet fogalmkörébe értendők a potenciális növekedés, az érvényesülő konjunkturális feltételek, a liszszaboni menetrend alkalmazása és a kutatást-fejlesztést, valamint az innovációt ösztönző politikák. A költségvetési helyzet esetében kapcsolódó tényezőnek minősül a „jó években” való költségvetési kiigazítás, az államadósság fenntarthatósága, az állami beruházások és a közpénzügyek általános színvonala. A „kapcsolódó tényezők” körének meghatározásakor figyelembe kell venni a tagállam álláspontját arról, mivel magyarázható a referenciaértéktől való kedvezőtlen eltérés.¹⁷ Ugyanakkor – akár indokolható, akár nem – a 3 százalékos GDP-arányos költségvetési hiány minden esetben túlzottnak minősül.

4.2.3. Eljárási határidők meghosszabbítása

Számos intézkedés határideje meghosszabbodott, így egyebek mellett a Tanács

16 A gyakorlatban mindez azt jelentette, hogy az átmeneti időszakban az érintett államoknak nem kellett beleszámolniuk a maastrichti kritériumok szerinti egyenlegbe a nyugdíjreform okozta hiányt ahhoz, hogy teljesüljön a konvergenciaelvárás.

17 A kapcsolódó tényezők vizsgálata abból a szempontból fontos, hogy az önkormányzatokkal együtt számolt államháztartási hiány közelíti-e a referenciaértéket, illetve a túlzott mérték átmeneti jellegű-e. A túlzott hiány esetén tehát az egyéb kapcsolódó tényezők vizsgálatával lehet indokolni, hogy szükség van-e a Tanács részéről gazdaságpolitikai iránymutatásra, figyelemztetésre, vagy sem.

által a tagállam számára túlzott hiány esetén kibocsátott ajánlások határideje három hónapról négy hónapra nőtt. A tanácsi ajánlás alapján történő tényleges cselekvés határideje négy hónapról hat hónapra emelkedett; amennyiben megállapításra került, hogy a tanácsi ajánlások szerinti tényleges intézkedések nem történtek meg. A Tanács egy helyett két hónapon belül figyelmeztetést bocsáthat ki; a figyelmeztetést követő tényleges intézkedéseknek pedig nem kettő, hanem csak négy hónapon belül kell megindulniuk.

4.2.4. A túlzott költségvetési hiány kiigazítási határidejének meghosszabbítása

Az általános kiigazítási határidő meghatározása megmaradt az eredeti verzió szerint, vagyis a túlzott hiány beazonosítását követő évben végre kell hajtani a kiigazítást, hacsak nem merülnek fel „különleges körülmények”. Az előbbieken felsorolt és a reform során pontosított „egyéb kapcsolódó tényezők” indokolhatják a speciális körülmények létét, ami további egy évvel kitolhatja a kiigazítás határidejét.

4.2.5. Váratlan káros események és megismételt ajánlások vagy figyelmeztetések

Az eredeti SNE nem rendelkezett egyértelműen arról, hogy mi és milyen módon történjen akkor, ha a Tanács megismételné vagy módosítaná a gazdaságpolitikai ajánlásait túlzott hiány esetén a tagállamok felé, tovább az sem volt egyértelmű, miként lehet kitolni a túlzott hiány kiigazításának határidejét. Az eljárási vitákkal ráadásul megakaszthatóvá vált

az eljárás, és megkerülhető volt a kiigazítás és a büntetés. A reform elemeként most tisztázódott az eljárási mód is. Ha tényleges intézkedések történnek az eredeti tanácsi ajánlások nyomán, de az intézkedések után „váratlan, káros gazdasági események” következnek be, amelyek kiváltképp a kormányzati pénzügyekre vannak kedvezőtlen hatással, akkor a Tanács dönthet úgy, hogy módosított ajánlást vagy figyelmeztetést ad ki, amely egy évvel ki is tolja a túlzott hiány kiigazításának határidejét.

4.2.6. Az államadóságra és a fenntarthatóságra való fokozott törekvés

Az adósságkezelés és az adósságcsökkentés területén az SNE reformja nem hozott teljes egyetértést, így igazán pontos meghatározást sem. Az SNE csupán annyit definiál, hogy az elvárt adósságráta elegendő mértékben csökken, és kielégítő ütemben közelíti a (60 százalékos, GDP-arányos) referenciaértéket. Pontosabb, számszerű elvárás azonban továbbra sem sikerült közös egyetértéssel meghatározni.

4.3. Az SNE reformjának értékelése

Mint minden intézményi változás esetében, a Stabilitási és Növekedési Egyezmény reformja kapcsán is az a legfontosabb kérdés, hogy hatékonyabbá vált-e általa 2005 után a fiskális fegyelem kikényszerítése. A reform iránti igény két irányból fogalmazódott meg: egyrészt a közgazdász szakmai csoportok, másrészt a tagállamok részéről. Az *ex post* elemzésekből az szűrhető le, hogy az előbbiektől átláthatóságra, kikényszeríthetőségre vonatkozó ajánlásait jóval kevésbé vették figyelembe az átalakítások során, mint az

utóbbiak rugalmasságra vonatkozó igényeit. A különféle érvelések alapján (lásd alább) így nem jelenthető ki egyértelműen, hogy az SNE reformja valóban hatékonyabbá tette volna a szabályozást.

A Kopits és Symansky (1998), valamint az Inman (1996)-féle hatékonysági kritériumok alapján hasonlította össze a reform előtti, valamint utáni SNE-t *Verde* (2006). Konzisztenciavizsgálatában arra jutott, hogy az SNE a reform után tagországra szabottabbá vált, és javult a hosszú távú fenntarthatóságot biztosító képessége is. Ugyanakkor az új egyezmény alapján a szabályozás veszített a hitelességéből, a rugalmassága pedig túlzottá vált. Utóbbi két változás pedig kedvezőtlenül hatással lehet a fiskális fegyelem fenntartása szempontjából.

Beetsma és Debrun (2007) ugyancsak kritikával illette a megreformált paktumot a kikényszeríthetőség intézményi feltételeinek gyengesége miatt. Véleményük szerint a 2005-ös újraszabályozás sem határozta meg például, hogy mi az elfogadható és az elfogadhatatlan mértékű túlzott hiány. Azt sem definiálták egyértelműen, hogy pontosan mi tekinthető gazdaságilag „rossz évek”, amikor kisebb mértékű kiigazítást várnak el a túlzottan deficitese tagállamtól, illetve ezzel ellentétesen melyek a „jó évek”. A szerzők bizonyítva látják, hogy a laza „ítélkezés” a túlzott deficitet produkáló tagállamokkal szemben, illetve a korlátok kikényszerítésének gyengülése annak a következménye, hogy az SNE-reform során a politikai érdekek felpuhították az alkalmazási szabályokat. A reform nem bővítette a büntethetőséget sem, így továbbra sem nőtt a hibás gazdaságpolitika-követés határköltése, vagyis a deficitnövelés után járó büntetés. Vizsgálatukkal azt is igazolták, hogy a könnyítések nélküli ki-

kényszerítés jóléti hatása pozitív, a könnyítések ugyanakkor negatív hatásokkal járnak. Konkrétabban: azzal, hogy a tagállamok egyedi körülményeire szabhatóvá tették a konvergenciaprogramot és felpuhult a deficitkorlát kikényszeríthetősége, megnövekedett a kibocsátási rés potenciális mértéke. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy most nagyobb valószínűséggel, illetve nagyobb mértékben térhet el lefelé egy tagállam a potenciális kibocsátástól. Kifogásolják továbbá, hogy a megreformált SNE mellett sem válnak a tagállami költségvetések átláthatóvá, ami rontja a jóléti hatásokat.

Az eredeti szabályozáshoz képest az új SNE ráadásul azt is lehetővé teszi, hogy – extrém helyzetben – akár négy évvel is kitolódjon az eljárás és a büntetés azáltal, hogy az eljárás során kiterjeszhető a tagországgal szemben szabott egyenleg-helyreállítási határidő (*Calmfors* 2006). Ezen túlmenően maga az ECOFIN is kétszer megismételheti ajánlásait arra vonatkozóan, hogy a tagállam miként igazítsa ki költségvetését, ami gyakorlatilag további egy-egy évvel tolhatja ki az eljárást. A strukturális reformokra való hivatkozás ráadásul szintén elvi lehetőséget teremt arra, hogy a tagállam elodázza a túlzott hiány eljárást.

Maga az Európai Bizottság is számos kritikát fogalmazott meg. Egyebek mellett hangsúlyozta, hogy nem indokolt a gazdasági körülmények változása alapján többé vagy kevésbé elnézőnek lenni a fiskális fegyelmezetlenséggel szemben (*EC* 2006). A Bizottság a fentebb már tárgyalt megelőzési szabályok változásaival elégedett ugyan, de már az új szabályozás első évének tapasztalataiból is azt a következtetést vonta le, hogy a tagállamok által tervezett fiskális konvergencia üteme nem minden esetben elég törek-

vő, és az évi legalább 0,5 százalékos kiigazítástól rendre elmarad. A tagállamok kezébe adott konvergenciadöntés egyértelműen lassítja az egyensúlyi költségvetés kialakulását. Ez pedig – a Bizottság megállapítása szerint – magában hordozza annak veszélyét, hogy egyes tagállamok fiskális politikája lazul és/vagy pro-ciklikussá válik.

Fatás (2009) további negatívumként emelte ki, hogy a fenntarthatóság céljából alkalmazott deficitkritérium egyértelműen kijátszható a folyó fizetési mérleg hiányának növelése által. Ez esetben azonban nem közvetlen kormányzati túlfogyasztásról, hanem nemzeti szintű túlfogyasztásról van szó. Megfordítva: a deficitkorlát önmagában kevés a fenntarthatóság biztosítására, ahhoz a külső egyensúlyra is figyelni kell. Az EU-hoz újonnan (2004 után) csatlakozott országok viszonylatában hasonló tételt fogalmaz meg Csaba (2008) is, új makroökonomiai populizmusnak keresztelve el a jelenséget. Markáns példa a balti országok esete, amelyek hiába produkáltak akár még költségvetési többletet is a kétezres években, a 10 százalék fölé emelkedő éves külső hiány aláásta a gazdasági növekedés potenciálját, így ezen országok fejlődése már 2007-től jelentősen lelassult – a későbbi világgazdasági válságtól függetlenül. Ez estben tehát a problémát nem a fiskális politikai fegyelmezetlenség, hanem a magángazdaság hitelállományának felduzzadását megakadályozni hivatott szabályozói akarat hiánya jelentette.

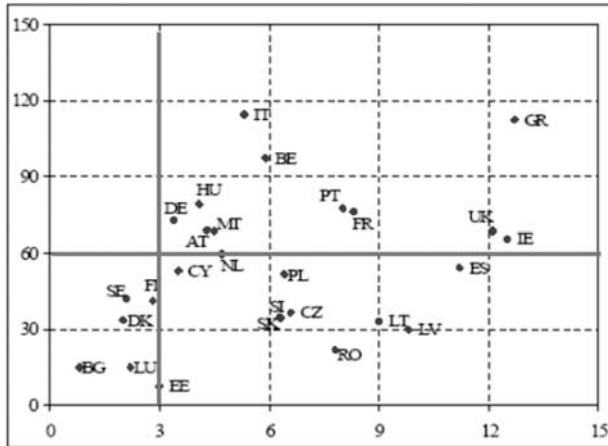
5. A világgazdasági válság hatásai a GMU-ra (2008/2009-?)

Az SNE-reform tehát ugyan rugalmasabban tette és a tagországok egyéni körül-

ményeihez igazította a fiskális politikai szabályrendszert az EU-ban, ám ennek ellenére (vagy éppen ezért) 2009-ben, a világgazdasági válságtól nyilvánvalóan nem függetlenül, a tagállamok rendkívül távol kerültek a saját konvergencia-, illetve stabilitási programjaikban vállalt fiskális célkitűzéseiktől. Mint azt a 1. ábra is mutatja, mindössze hat EU-tagállam volt képes 2009-ben is tartani magát a 3 százalékos deficitkritériumhoz, amelyből négy (Svédország, Dánia, Észtország és Bulgária) nem is tagja a Gazdasági és Monetáris Uniónak. Utóbbi négy országból kettő esetében (Észtország és Bulgária) a rögzített árfolyam fenntartása (valutatanács formájában) miatt különösen fontos a költségvetési fegyelem megléte.

A 2008–2009-es időszakban a többi tagállam azonban az államadósság szempontjából is egyértelműen a divergencia jeleit mutatta, mivel a deficitfinanszírozás bővülése miatt mindenütt nőtt az államadósság. A 60 százalékos célérték fölé kúszott az adósságra a következő államokban: Németország, Franciaország, Portugália, Belgium, Olaszország, Görögország, Ausztria, Írország, Hollandia, Málta és a nem eurózonabeli Magyarország, illetve Nagy-Britannia. Az EU összességében, a válság elleni gazdaságélénkítő költségvetési lépések hatására, a közösségi szintű GDP-arányos deficit a 2007-es 0,8 százalékról 2009-ben 6,9 százalékra emelkedett. Az Európai Bizottság várakozásai alapján 2010-ben ez tovább, mintegy 7,5 százalékra nőhet (EC 2009).

Görögországról ráadásul sorozatban derült ki, hogy hamis konvergenciaszámokat szolgáltatott nemcsak 2000-ben (az euróbevezetés érdekében), hanem a 2008-as és a 2009-es költségvetési hiányt is meghamisították az országban.



Forrás: saját szerkesztés az EC (2009) alapján.

Megjegyzés: a horizontális skálán az éves hiány, míg a vertikálison az államadósság értékei találhatóak a GDP százalékában.

1. ábra. EU-tagállamok államadóssága és költségvetési egyenlege, 2009

Görögország tehát hiába vált az eurózóna tagjává még 2001-ben, azóta is folyamatosan küzd a költségvetés túlzott mértékű hiányával és az államadósság-ráta növekedésével. Az ország 2009-ben 12,7 százalékos hiányt és a GDP 120 százalékát elérő adósságállományt produkált. A Bizottság azt is megállapította 2009 novemberében, hogy Görögország „semmilyen hatékony lépést” nem tett annak érdekében, hogy a 12,7 százalékos hiányt az eredetileg vállalt 3,7-es szinthez közelítse (EC 2009). E példák alapján tehát a kikényszeríthetőségen semmit sem javított a 2005-ös reform.¹⁸

Számos válaszra váró kérdés merül fel az SNE és a világgazdasági válság kapcsán. Vajon tagállami fegyelmezetlenség okozta-e a költségvetési önmegtartóztá-

tás fellazulását, vagy a világválság egyszerűen megszüntette azt a „kegyelmi állapotot”, amikor még viszonylag könnyen kivitelezhető volt az államháztartási egyensúly elérése és az adósságkockázat mérséklése? Vajon egyszerűen nagyszámú potyautasról kell beszélni, vagy az országok gyakorlatilag közösen felmondták az államháztartási egyensúlyra vonatkozó addigi konszenzust (és vele az EU fiskális fegyelmeztetésre vonatkozó előírásait)? Egyáltalán, mennyit ér az a fiskális politikai szabály, amelyből akár egyéni, akár konszenzussal ki lehet lépni?

Annyiban semmiképpen sem tekinthető ez a fejlemény egyéni potyázásnak, hogy a tagállamok az ECOFIN keretei között megegyeztek arról, hogy a válság elmentételezésére 2009-ben 1,5–2 százalé-

¹⁸ A deficitkorlát megszegését természetesen nem a 2005-ös reform, vagyis az SNE puhítása, vagy esetleg a 2008-as világválság idézte elő. Először 2001-ben Portugália, majd 2002-ben Németország és Franciaország, 2003-ban Hollandia és Görögország, 2004-ben pedig már Olaszország is 3 százalékos feletti hiányt produkált. 2004-ben mindössze Belgium, Spanyolország és Finnország költségvetési egyenlege kapott egyensúly-közeli, illetve többletes minősítést az akkor még 12 tagot számláló eurócsoport tagjai közül.

kos többletdeficittel élénkíthető a gazdaság. A válságot a legtöbb tagállam a hagyományos keynesi recept alapján, gazdaságélénkítéssel kezelte, ami azonban több esetben is jóval túllépett a közösen kialakított 2 százalékpontnyi deficittöbbleten. A 3+2 százalékos deficithatárt Belgium, Szlovákia, Szlovénia, Franciaország, Portugália, Spanyolország, Írország, Görögország, és az eurózónán kívüli Lengyelország, Csehország, Románia, Litvánia, Lettország és Nagy-Britannia is túllépte – nem ritkán 8–12 százaléknyi költségvetési hiányt is bevállalva. Az Európai Bizottság ráadásul rendre elindította a túlzott költségvetési hiány eljárást minden 3 százalék feletti deficittel rendelkező tagországot ellen, bár tény, hogy a Bizottság az esetek többségében csak 2013-at jelölte meg céldátumként, amikor az egyes országoknak helyre kell állítaniuk az egyensúly közeli állapotot (lásd a 2. táblázatot).

A legfontosabb kérdés azonban az, hogy érdemes-e ezután egyáltalán visszatérni a szigorú, számszerű formában is megadott költségvetési szabályokhoz, vagy inkább célszerű folytatni a keynesi

gazdaságpolitikát (fellendüléskor adó-emeléssel és kiadáscsökkentéssel). A fiskális lazítást technikailag az tette eltűrhetővé, hogy az eurózónában a recesszió már nem inflációs, hanem deflációs veszélyeket hordozott magában. Így a túlzott hiány nem veszélyeztette az árstabilitási célkitűzést. Ugyanakkor meg kell állapítani, hogy a válság csupán felerősítette azt a tagállami viselkedést, amely megpróbálja kijátszani a szabályokat. Kivételesen minden esztendőben indult valamely tagállam ellen túlzott hiány eljárás. A görög példa pedig azt is bizonyította, hogy az országoknak még arra is lehetőségük van, hogy kreatív könyvelés révén eltitkolják költségvetési hiányukat.

Nem meglepő, hogy a válság újlag kiélezte az EU szabályrendszer körüli vitákat. A fiskális politikai szabályokat – véleményünk szerint – a válság után sem lenne szabad megtagadni, mert szükség van rájuk. A kormányzati cselekvés (illetve a túlzott hiányra és eladósodásra való hajlam) olyan természetes korlátai ugyanis, mint a pénzügyi piacok vagy a választók, különféle információs aszimmetriák okán nem mindig reagálnak

2. táblázat. Tanácsi döntések a túlzott deficit eljárás megindításáról és a kiigazítás határidejéről

	Tanácsi döntés ideje*	A kiigazítás határideje		Tanácsi döntés ideje*	A kiigazítás határideje
Ausztria	2009. 12. 02.	2013	Románia	2009. 07. 07.	2012
Belgium	2009. 12. 02.	2012	Litvánia	2009. 07. 07.	2012
Csehország	2009. 12. 02.	2013	Málta	2009. 07. 07.	2011
Németország	2009. 12. 02.	2013	Lettország	2009. 07. 07.	2012
Olaszország	2009. 12. 02.	2012	Franciaország	2009. 04. 27.	2013
Hollandia	2009. 12. 02.	2013	Írország	2009. 04. 27.	2014
Portugália	2009. 12. 02.	2013	Görögország	2009. 04. 27.	2010
Szlovénia	2009. 12. 02.	2013	Spanyolország	2009. 04. 27.	2013
Szlovákia	2009. 12. 02.	2013	Nagy-Britannia	2008. 07. 07.	2014/2015
Lengyelország	2009. 07. 07.	2012	Magyarország	2004. 07. 05.	2011

Forrás: EC (2010).

Megjegyzés: *Döntés a túlzott hiány megállapításáról (104.6/126.6 cikk).

megfelelő időben és/módon a kormányzati fegyelmezetlenségre. A pénzügyi globális integráció következményeként a fejlett államok ma szinte korlátok nélkül finanszírozhatják pótlólagos kiadásait, ráadásul a valutauniók (mint a GMU) miatt a kamatkonvergencia is rendkívül erőssé vált, ezért a piacok csak későn és nehezen büntethetik a deviáns magatartást tanúsítókat.

A szabályok mindazonáltal a középtávú fenntarthatóságot hivatottak biztosítani, miközben a válság azonnali, rövid távú beavatkozást igényelt, így a rövid távú szemlélet uralkodott el az érintett államokban. E rövid távú szemlélet azonban – véleményünk szerint – csak átmenetileg hatálytalanította a fiskális politikai szabályokat. A válság utóhatása, hogy

szinte minden országban szükség lesz adósságrendezésre, annak fenntartható szinten való stabilizálására. Ebből következően (még) szélesebb körben lesz szükség a fiskális szabályok és intézményi korlátok alkalmazására.

Az Európai Uniónak ezért a Stabilitási és Növekedési Egyezmény 2005-ös reformja után most újra fel kell tennie a kérdést: mennyire fontos számára az árstabilitási és (az ebből levezetett) államháztartás-egyensúlyi célkitűzés, illetve mindez hogyan kényszeríthető ki az egyes tagállamok szintjén. Reményre adhat okot az, hogy a tagállamok és az Európai Bizottság a nyilatkozatok szintjén megerősítették elköteleződésüket a Stabilitási és Növekedési Egyezményben foglalt fenntarthatósági célkitűzés iránt.

Irodalom

- Beetsma, M. W. J.–Debrun, X. (2007): The new Stability and Growth Pact: A first assignment. *European Economic Review* 51. évf., 2. szám, 453–477. o.
- Benczes István (2004): Fiskális szabályok használata a Gazdasági és Monetáris Unióban. *Külgazdaság*, 48. évf., 11. szám, 20–37. o.
- Blahó András (2007): *Európai integrációs alapismeretek*. Aula, Budapest.
- Blanchard, O. J. (1990): Suggestions for a new set of fiscal indicators. *OECD Working Papers* 79. szám, OECD, Paris.
- Blanchard, O. J.–Giavazzi, F. (2004): Improving the SGP through a proper accounting of public investment. *CEPR Discussion Paper* 4220. szám.
- Bofinger, P. (2003): The Stability and Growth Pact neglects the policy mix between fiscal and monetary policy. *Intereconomics* 38. évf., 1. szám, 4–7. o.
- Buiter, W. H.–Kletzer, K. M. (1992): Government solvency, Ponzi finance and the redundancy and usefulness of public debt. *CEPR Discussion Papers* 680. szám, London.
- Buiter, W.–Grafe C. (2004): Patching up the Pact: Some suggestions for enhancing fiscal sustainability and macroeconomic stability in an enlarged European Union. *Economics of Transition* 12. évf., 1. szám, 67–102. o.
- Buti, M.–Eijffinger, S.–Franco, D. (2003): Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand design or internal adjustment? *European Economy, Economic Paper*, 180. szám, Brüsszel.

- Calmfors, L. (2006): The revised stability and growth pact – a critical assessment. *The Journal for Money and Banking of the Bank Association of Slovenia* 55, 23–27. o.
- Council Regulation No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies. *Official Journal* L209, 397R1466, 1997. július 7.
- Council Regulation No 1467/97 on the speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure. *Official Journal* L209, 397R1467, 1997. július 7.
- Csaba László (2008): Az új makroökonómiai populizmus. *Pénzügyi Szemle* 53. évf., 4. szám, 592–606. o.
- Csaba László (2006a): A Stabilitási és Növekedési Egyezmény új politikai gazdaságtanáról. *Közgazdasági Szemle* 53. évf., 1. szám, 1–30. o.
- Csaba László (2006b): *A fölemelkedő Európa*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Darvas Zsolt–Rose, A. K.–Szapáry György (2005): A fiskális divergencia és a konjunktúraciklusok együttmozgása – a felelőtlen fiskális politika az aszimmetrikus sokkok forrása. *Közgazdasági Szemle* 52. évf., 12. szám, 937–959. o.
- Diebalek, L.–Köhler-Töglhofer, W.–Prammer, D. (2006): Reform of the Stability and Growth Pact. *Focus on European Integration 2006/1* Österreichische Nationalbank.
- European Commission (2010): Overview of ongoing excessive deficit procedures. http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/index_en.htm
- European Commission (2009) *Excessive deficit procedure steps: The Stability and Growth Pact as the anchor for fiscal exit strategies*. IP/09/1694, Brüsszel, 2009. november 11.
- European Commission (2006): *Public Finances in EMU – 2006*. European Economy 3. szám, Brüsszel.
- European Commission (2004): Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the stability and growth pact. Brüsszel, COM, 2004 (581).
- European Commission (2000): *Public Finances in EMU – 2000*. European Economy 3. szám, Brüsszel.
- European Commission (1989): *Report on EMU*. Brüsszel.
- Európai Unió Tanácsa (2009): *Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés*. Budapest.
- Fatás, A. (2009): Extending EMU Stability and Growth Pact. Blogbejegyzés, <http://fatasmihov.blogspot.com/2009/10/extending-emu-stability-and-growth-pact.html>
- Fischer, J.–Guidice, G. (2001): The stability and convergence programmes. Megjelent: Brunila, A.–Buti, M.–Franco D. (szerk.): *The Stability and Growth Pact*. Palgrave, 158–182. o.
- Fitoussi, J-P.–Creel J. (2002): *How to reform the European Central Bank?* Centre for European Reform, New ideas for a new Europe.

- Gros, D. (2003): A Stability Pact for public debt? *CEPS Working Paper* 30. szám, január.
- Haan, de J.–Berger, H.–Jensen, D. (2003): The end of the Stability and Growth Pact? *CESifo Working Paper* 1093. szám.
- Inman, R. P. (1996): Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for the EMU. Megjelent: Horst S. (szerk.): *Quo Vadis Europe*. Tübingen.
- Kenen, P. B. (1995): *Economic and Monetary Union in Europe: Moving beyond Maastricht*. Cambridge University Press.
- Kiss P. Gábor–Karádi Péter–Krekó Júlia (2005): Az euró bevezetésével járó strukturális politikai kihívások: költségvetési politika. *MNB-Háttér tanulmányok* 2005/1, Magyar Nemzeti Bank, Budapest.
- Kopits, G.–Symansky, S. (1998): Fiscal policy rules. *IMF Occasional Paper* 162. szám.
- Losonczi Miklós (2009): *Az Európai Unió Rómától Budapestig*. Tri-Mester, Budapest.
- Losonczi Miklós (2003): Viták a stabilitási paktumról. *Európai Tükör*, 8. évf., 1. szám, 82–99. o.
- Lőrincné Istvánffy Hajna (2001): *Pénzügyi integráció Európában*. KJK, Budapest.
- McKinnon, R. I. (1997): EMU as a device for collective fiscal retrenchment. *American Economic Review* 87. évf., 2. szám, 227–229. o.
- Morris, R.–Ongena, H.–Schuknecht, L. (2006): The reform and implementation of the Stability and Growth Pact. *ECB Occasional Paper Series* 47. szám, Frankfurt, június.
- Palánkai Tibor (2006): A szigor virágai. *Figyelő*, 1. szám, január 5.
- Pisani-Ferry, J. (2002): Fiscal discipline and policy coordination in the Eurozone: Assessment and proposals. *Paper for the European Commission President's Group for Economic Analysis*.
- Rácz Margit (2007): A Stabilitási és Növekedési Paktum érvényesítésének problémái és a lehetséges megoldás körvonalai. *Közgazdasági Szemle* 54. évf., 10. szám, 970–986. o.
- Saraceno, F.–Monperrus-Veroni, P. (2004): A simple proposal for a debt-sensitive Stability Pact. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, DIW Berlin, 73. évf., 3. szám, 471–480. o.
- Verde, A. (2006): The old and the new Stability and Growth Pact along with the main proposals for its reform: an assessment. *Transition Studies Review* 13. évf., 3. szám, 475–496. o.

CONTENTS

IMRE FORGÁCS: Future works for European economic government.	3
CSABA GERGELY TAMÁS: New opportunities for national parliaments? Overview of the Union and Hungarian regulations on subsidiarity principle	7
ATTILA MARJÁN: American views on the geopolitical role of Europe	23
CSABA KELEMEN: Third Energy Package that mirrors changes of energy policy in the EU	28
GYÖRGY MÉSZÁROS: The belated truth of Ludwig Erhard. Arguments of the father of Wirtschaftswunder should be relevant in the eurozone	44
BARBARA MOHÁCSI: Shaping of European Criminal Law	48
CSILLA DÖMÖK: What is an ethnical group?	59
DÁNIEL HEGEDŰS: The Labyrinth of Uniformity. Comparative Analyse of EGTC national provisions and the question of compatibility in the Carpathian basin II.	71
Hungarian EU Presidency, 2011	
PETER LESCOUHIER: Preparation of the national programme of the Belgian EU Presidency (July – December 2010)	94
Common Security and Defence Policy	
ERIKA SZABÓ: History of crisis management from the EU viewpoint	101
Review	
ISTVÁN BENCZES–GÁBOR KUTASI: The rules-based supranational fiscal framework of the European Economic and Monetary Union – before and after the crisis	107
English summaries.	128

SUMMARIES

IMRE FORGÁCS

FUTURE WORKS FOR EUROPEAN ECONOMIC GOVERNMENT

As the motto for his study, Imre Forgács quotes what J. M. Barroso, the president of the European Commission has said, because this statement correctly covers the main point of his study.

'However unpopular the idea of the European Single Market (ESM) is now, Europe badly needs the unified market, more than ever.'

CSABA GERGELY TAMÁS

NEW OPPORTUNITIES FOR NATIONAL PARLIAMENTS?

The principle of subsidiarity, the significance and possible outcome of the subsidiarity checks conducted by national parliaments has become in the spotlight of recent discussions. It must be born in mind that the provisions on subsidiarity principle in the Lisbon Treaty don't constitute a cure-all, but reflect the results of the initiatives on better involvement of national parliaments in the early phase of EU legislation and on more democratic functioning of the European Union. The proper implementation of these new tools is depended, however, upon Member States constitutional traditions and political interests.

The first part of the paper tries to outline the development that took place since Maastricht, concerning both the EU Institutions' activities and the relevant provisions of the Lisbon Treaty. The second part of the paper presents the legal framework and the experiences of the subsidiarity checks carried out by the Committee on European Affairs of the Hungarian National Assembly.

ATTILA MARJÁN

AMERICAN VIEWS ON THE GEOPOLITICAL ROLE OF EUROPE

What American political analysts and politicians think about the geopolitical weight and outlook of Europe. The former colony's view on Europe's global role has changed dramatically over time, this article looks at the political views of recent history and of today.

CSABA KELEMEN

THIRD ENERGY PACKAGE THAT MIRRORS CHANGES OF ENERGY POLICY IN THE EU

After many years of consultation and debate, in April 2009, the European Parliament has approved the so called Third Energy Package, after the European Council had already had an agreement upon the details. The EU had to face big challenges in this field as well, so the approval has put an end to a long lasting debate.

The aim of the this paper is to present the formation and development of the third energy package, the interests of the different institutions on EU level and the possibilities secured for the member states by these rules, hence over to draw conclusions for the affected sectors in connection with the single alternatives.

GYÖRGY MÉSZÁROS **THE BELATED TRUTH OF LUDWIG ERHARD**

The new, 750 billion euro guarantee fund for eurozone public debts of the EU and the IMF may make investors think twice before betting on the demise of the eurozone. There are many voices though, first of all that of the head of the European department of the IMF, which warn that emergency packages are merely „morphine” for the markets and no remedy.

BARBARA MOHÁCSI **SHAPING OF EUROPEAN CRIMINAL LAW**

Ten years ago it was not natural to talk about “European Criminal Law”, but since the adoption of Amsterdam Treaty criminal science has been dedicating more attention to the acts of the European Union that deals with the issues of crime. The interest is equally keen concerning the theoretical, doctrinal and competency-related difficulties of the implementation of the emerging ideas. “Europeanisation” of criminal law is a new phase in the development of national criminal laws, that is inseparable from the development process of the European integration. The unification of national criminal laws and the formation of a unified European criminal law are not possible at this stage of the development, but the Lisbon Treaty may be considered as another step to create a “europeanised” criminal law. It appears that the Lisbon Treaty offers a more attractive framework regarding competences and the protection of individuals than the current regime.

CSILLA DÖMÖK **WHAT IS AN ETHNICAL GROUP?**

The expression „group” derives from sociology, though the word (groupe) itself comes from French and became widespread in the German language in the 17-18th centuries. In the general language it means a concept of contacts based on an internal relationship between things and people, who feel coherent to each other because of certain characteristics. The „group” as a sociology concept is new, but it is diverse and in the English language – due to the special importance of sociology – it is widely used.

A certain state for a time being and a unity belong to the group, a unity which does not mean a totality of persons and not the one of a social process (a mass is not certainly a group). In a group you play a certain role (the concept of a role has a particular importance in today’s sociology). The group, though it consists of certain parts, stands above its parts. Whether one part secedes from the group or not, whether the group stays the same, this is particularly relevant to an ethnic group.

DÁNIEL HEGEDŰS **THE LABYRINTH OF UNIFORMITY. COMPARATIVE ANALYSE** **OF EGTC NATIONAL PROVISIONS AND THE QUESTION OF** **COMPATIBILITY IN THE CARPATHIAN BASIN II.**

The European Union elaborated in the frame of the European regional policy’s reform on the beginning of its financial perspective 2007-2013 the legal tool of European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) for effective management of territorial cooperation programs. EGTC’s greatest achievement is – beside other important advantages – that created a uniform legal model for the regulation of territorial co-operations. This study is looking for the answer, how uniform is this model of

cooperation, based on the system of national provision for implementation? What kind of best practices, possibilities at one hand, and difficulties and drawbacks on the other hand can be identified in this labyrinth of uniform regulation which will be constituted once by 27 national provisions?

PETER LESCOUHIER

PREPARATION OF THE NATIONAL PROGRAMME OF THE BELGIAN EU PRESIDENCY (JULY – DECEMBER 2010)

Belgium has experience in preparing for an EU Presidency but had to learn to work in a new context (EU-27, Lisbon Treaty) for the Presidency of the second half of 2010. Belgium is firmly committed to make the transition period to a full implementation of the Lisbon Treaty as short as possible. Belgium adopted a ‘bottom-up’ approach for the preparation, starting by taking careful stock of the issues that would appear on the agenda, regardless of national priorities. The degree of focus that each of these many issues will receive during the Belgian Presidency was finally decided on June 16 at political level following intensive consultation of the civil society. The Belgian Presidency will be built around 5 axes: 1. short and medium-term answers to the economic crisis and EU 2020; 2. fight against climate change; 3. enlargement of the EU; 4. strengthening of the social dimension of the EU; 5. implementation of the Stockholm programme. Belgium aims for a sober and pragmatic, yet ambitious Presidency.

ERIKA SZABÓ

HISTORY OF CRISIS MANAGEMENT FROM THE EU VIEWPOINT

The European Union became known mostly as political, but recently as economic organization. The complexity is the EU is indicated by its active involvement in civil and military tasks of crisis management. To the formation of these capabilities a decade long path was needed, with the indispensable role and activity of NATO.

ISTVÁN BENCZES–GÁBOR KUTASI

THE RULES-BASED SUPRANATIONAL FISCAL FRAMEWORK OF THE EUROPEAN ECONOMIC AND MONETARY UNION- BEFORE AND AFTER THE CRISIS

The rules-based supranational fiscal framework of the European Economic and Monetary Union has been under severe criticism from the very beginning of its adoption in Maastricht. Although the Stability and Growth Pact has clarified the Maastricht Treaty on several points, it was not able to constraint the deviant behaviour of some member states. The 2005 reform of the Pact weakened further its constraining ability. As a follow-up to the 2008-2009 financial crisis, the EMU’s fiscal rules have become once again the target of a harsh debate. Before initiating any further change in the rules, however, it would be more than welcome if politicians could clarify what exactly was the cause of the deteriorated fiscal discipline in several member states – not just during the crisis, but well before its eruption. Without providing a full-fledged answer to this question, any amendment to the fiscal framework will prove to be non-credible and will cause more damage than good. In our view, the current crisis has only amplified the previous practice of fiscal indiscipline, often paired with creative accounting. That is, the violation of fiscal rules is not a new phenomenon in the European Union.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

IMRE FORGÁCS	university professor, senior lecturer
CSABA GERGELY TAMÁS	legal advisor of the Committee on European Affairs, Hungarian National Assembly
ATTILA MARJÁN	economist, PhD
CSABA KELEMEN	PhD student, Corvinus University of Budapest, Institute for International Studies
GYÖRGY MÉSZÁROS	former Hungarian News Agency (MTI) London correspondent and world economy desk editor, presently editor of the English language economic service of MTI.
BARBARA MOHÁCSI	LL.M., assistant lecturer, Eötvös Loránd University of Budapest, Faculty of Law, Department of Criminal Procedures and Law Enforcement
CSILLA DÖMÖK	teacher at the University of Pécs Institution for German Studies; her territory of teaching are the following topics: civilisation and culturstudies; her fields of searching are: Minority-protection, minority rights, minorities and their rights in the one-time austro-hungary and in the present Austria
DÁNIEL HEGEDŰS	political scientist; assistant professor at the Faculty of Social Sciences of the Eötvös Loránd University and research fellow by the Public Foundation for European Comparative Minority Research
PETER LESCOUHIER	is the Belgian liaison diplomat for the trio Presidency, he is at work in the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary since October 2009 and will remain here until the end of the Hungarian EU Presidency; he started his diplomatic career in Beijing, before moving on to Manila and Pristina, where he opened the Belgian liaison office shortly after the war; in 2002 he started working in the Belgian Permanent Representation to the EU as spokesperson for Belgium in the Environment Working Group, the ad hoc Working Group on chemical substances (REACH), AMLAT and the external fisheries Working Group; in summer 2006 he moved to the Belgian Ministry of Foreign Affairs, where he dealt with the European Neighbourhood Policy, enlargement of the EU, and EU-China and EU-Russia relations
ERIKA SZABÓ	third-year university student, Faculty of Security and Defence Policy, Zrínyi Miklós National Defence University
ISTVÁN BENCZES	PhD, associate professor, Department of World Economy, Corvinus University of Budapest
GÁBOR KUTASI	PhD, assistant professor, Department of World Economy, Corvinus University of Budapest

EURÓPAI TÜKÖR

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

Felelős kiadó:

Tóth Tamás

A szerkesztőbizottság elnöke:

Palánkai Tibor

A szerkesztőbizottság tagjai:

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

Főszerkesztő:

Forgács Imre

Lapszerkesztő:

Hovanyecz László

Lapigazgató:

Bulyovszky Csilla

Rovatszerkesztők:

Fazekas Judit, Becsky Róbert

Szerkesztők:

Asztalos Zsófia, Farkas József György

Műszaki szerkesztő:

Lányi György

A szerkesztőség címe:

Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma

1027 Budapest, Nagy Imre tér 4.

Telefon: 458-1475, 458-1577, 458-1361

Terjesztés:

Horváthné Stramszky Márta, stramszkymarta@kum.hu

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

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.

Nyomdai előkészítés: Platina Egyéni Cég

Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151

E SZÁMUNK SZERZŐI

FORGÁCS IMRE	tanszékvezető egyetemi docens
TAMÁS CSABA GERGELY	Országgyűlés Európai ügyek bizottsága, jogi munkatárs
MARJÁN ATTILA	közgazdász, PhD
KELEMEN CSABA	PhD-hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Tanulmányok Intézet
MÉSZÁROS GYÖRGY	az MTI volt londoni tudósítója, illetve világgazdasági rovatának vezetője, jelenleg az MTI angol nyelvű gazdasági hírszolgálatának szerkesztője
MOHÁCSI BARBARA	LL.M., egyetemi tanársegéd, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék
DÖMÖK CSILLA	a Pécsi Tudományegyetem Germanisztai Intézetének oktatója, oktatási területét a „civilizáció és kultúrtörténet” témakörök alkotják; kutatási területe: kisebbségvédelem, kisebbségi jogok, kisebbségek és azok jogi helyzete az egykori Osztrák–Magyar Monarchiában és a jelenlegi Ausztriában
HEGEDŰS DÁNIEL	politológus, az ELTE Társadalomtudományi Karának tanársegédje, az Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány (EÖKiK) munkatársa
PETER LESCOUHIER	a trió elnökség belga összekötő diplomatája, 2009 óta dolgozik a Külügyminisztériumban és a magyar EU-elnökség végéig Budapesten marad; diplomata karrierjét Pekingben kezdte, később Manilában, majd Pristinában szolgált, ahol röviddel a háború után ő nyitotta meg a belga összekötő irodát; 2002-ben az EU melletti belga állandó képviselőten dolgozott szóvivőként a környezetvédelmi, a vegyi anyagokkal (REACH), a külső halászati tevékenységgel, valamint a latin-amerikai országokkal foglalkozó tanácsi munkacsoportokban; 2006 nyarán a belga külügyminisztériumban folytatta karrierjét, ahol az Európai Szomszédságpolitikával, a bővítéssel, valamint az EU–Kína és az EU–Oroszország kapcsolatokkal foglalkozott
SZABÓ ERIKA	harmadéves biztonság- és védelempolitikai szakos hallgató, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem
BENCZES ISTVÁN	egyetemi docens, Budapesti Corvinus Egyetem, Világgazdasági Tanszék
KUTASI GÁBOR	egyetemi adjunktus, Budapesti Corvinus Egyetem, Világgazdasági Tanszék