

EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



A TARTALOMBÓL ■ Ember és víz egymástól távolodóban ■
Göncz Kinga: Duna-menti együttműködés európai támogatással
■ Petővári Bence: Európa Erőd – Az Európai Unió migrációs politikájának biztonsági dimenziói ■ Drogman László: Horvátország: új elnökkel irány az EU? ■ Romsics Gergely: A transzatlanti agenda 2011-ben: világos feladatok, bizonytalan szerepek

XV. ÉVFOLYAM 3. SZÁM | 2010. MÁRCIUS

EURÓPAI TÜKÖR

Kiadja a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma,
a HM Zrínyi Kommunikációs Szolgáltató Kht. 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, stramszky Marta@kum.hu

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők 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



EURÓPAI TÜKÖR

2010/3.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

Tartalom

Ember és víz egymástól távolodóban – Beszélgetés SOMLYÓDY LÁSZLÓ akadémikussal (Hovanyecz László)	3
GÖNCZ KINGA: Duna-menti együttműködés európai támogatással	11
FOLK GYÖRGY: India gazdasági nyitásának hatása az uniós gazdasági kapcsolatokra.	14
PETŐVÁRI BENECSE: Európa Erőd – Az Európai Unió migrációs politikájának biztonsági dimenziói	26
DOROGMAN LÁSZLÓ: Horvátország: új elnökkel irány az EU?	40
LUKÁCS JÓZSEF: Az ASEAN és az Európai Unió formálódó kapcsolatrendszer, a fejlődő ASEM-kooperáció	44
HŐS NIKOLETT: Az Európai Bíróság életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos joggyakorlata, különös tekintettel az arányossági teszt alkalmazására.	57
Magyar EU-elnökség, 2011	
ROMSICS GERGELY: A transzatlanti agenda 2011-ben: világos feladatok, bizonytalan szerepek	76
Közös biztonság- és védelmi politika	
NÉMETH JÓZSEF–PAPP ZOLTÁN: Az EU Stabilitási Eszköz Programja és a szakértői támogatás hazai vonatkozásai	83
Szemle	
NÁDUDVARI ZOLTÁN: A kormányzatok működésének jellemzői az OECD-tagállamokban	94
Konferenciák	
Nemzeti emberi jogi intézmények Európában – Pódiumbeszélgetés (Haász Veronika)	102
English summaries.	109

Ember és víz egymástól távolodóban

Beszélgetés Somlyódy László akadémikussal

Somlyódy professzor az Európai Tükörnek adott interjúban három nagy témakörrel beszél. Áttekinti azokat a kérdéseket, amelyeket globális vízügyi problémáknak nevezhetünk. Ezt követően szól azokról az intézkedésekről, amelyeket az Európai Unió fogantatosított a vízzel kapcsolatos problémák megoldása érdekében. Felsorolja azokat a gondokat is, amelyekkel Magyarországnak kell a közelebbi és a távolabbi jövőben szembenéznie. Végül megállapítja: jelenleg az okozza a legnagyobb nehézséget, hogy a városiasodás és az iparosodás következtében az ember és a víz túlzottan eltávolodott egymástól

– Régen tudjuk, hogy baj van a vizeinkkel. Jó ideig azonban úgy vélhettük, múló dolgról van szó. Az okot az optimizmusra például a nyugat-európai folyók rehabilitálása adta. Ma már tudjuk, hogy olyan globális problémával kell szembenéznünk, amellyel kapcsolatban az egész világ folytonos éberségére van szükség. Kérem, foglalja össze, melyek e probléma legfontosabb megjelenési formái.

– Valójában egy mindinkább növekvő problémaegyüttesről van szó, amelyről leártart készíteni sem könnyű. Az első kérdés, ami általában terítékre szokott kerülni, így hangzik: van-e elegendő víz az emberiség számára? Erre nem túl nehéz válaszolni. Meglehetősen sok víz van a Földön, a gondot a területi és az időbeli eloszlás rendkívül egyenlőtlen volta jelenti. Az 1990-es évek elején született becslések szerint az emberek 4–5 százaléka élt olyan „stresszes” helyen, ahol a gazdálkodás szempontjából kevés volt a víz. Forgatókönyveken alapuló prognózisok szerint 2030-ra a Föld népességének 30 százaléka lesz ilyen helyzetben, elsősorban a fejlődő világban.

– 8 milliárdnyi emberből tehát több mint 3 milliárd.

– Igen, és ebben a népességnövekedésen túl közrejátszik az éghajlatváltozás is, amely átrendezi a vízkészleteket. Leegyszerűsítve, ahol jelenleg kevés a víz, ott még kevesebb lesz.

Másodikként az ivóvízhiány, illetve a szennyvíztisztítás problémáját említeném, amelyek túlnyomóan ismét a harmadik világban jelentkeznek. Jelenleg több mint 1 milliárd embernek nincs egészséges ivóvize, körülbelül 2,5 milliárd szennyvizét pedig nem tisztítják meg. A vízzel terjedő betegségek következtében évente 2 millió öt év alatti gyermek hal meg. Számítások szerint a fejlesztési igények mintegy 6 ezer milliárd dollárra tehetők: a felzárkózáshoz kamatmentesen 25 év alatt évente 200–250 milliárd dollár támogatásra lenne szükség. Ez a pénz azonban nem áll rendelkezésre. Még nagyobb baj, hogy a fejlődő világban hiányzik a tudás és a kapacitás, az intézményi rendszer pedig roppant gyenge és burjánzik a korrupció. Az ENSZ 2015-re – 1990-hez viszonyítva – az említett szolgáltatásokban nem részesülő népesség felezését tűzte ki ambíciózus célként. A jövő azonban nem tűnik biztatónak: a félidei értékelés aggasztó lemaradásról számol be.

Az előzőekből is sejthető, hogy a vízszennyezések gazdag tárházáról beszélünk. Gondok és veszélyek sokaságát említhetem: bakteriális szennyezések, az oxigénháztartás felborulása, tápanyag-feldúsulás, hőszennyezés, savasodás és társaik. Hogy mekkora globalizálódó problémával állunk szemben, azt talán szemlélteti, hogy évente mintegy ötezer szintetikus vegyületet állítunk elő, amelyek sorsáról keveset tudunk. Többségük toxikus, perzisztens és esetenként rákkeltő ún. mikroszennyező, ami már mikrogramm/liter mennyiségben veszélyes lehet az emberre vagy az élővilágra.

– *Korábban senki nem gondolta, hogy a rendkívüli mértékben megnövekedett gyógyszerhasználat is vízszennyezési gondokat okozhat.*

– Itt például a széles körben alkalmazott szintetikus szteroidokról van szó, amelyek akár nanogrammm/liter nagyságrendű mennyiségben is kifejthetik káros ökológiai hatásukat. A felismerés jelenlegi kezdeti szakaszában a legnagyobb gondot az érzékeny detektálási módszerek kifejlesztése jelenti. A nanoszennyezők köre minden bizonnyal tágulni fog. Itt elégséges a nanotechnológia előretörésére utalni, aminek az eredményeként – ha nem vagyunk eléggé elővigyázatosak – egyre több ismeretlen hatású nanorészecske kerülhet a környezetbe.

De lépünk tovább a felsorolásban. Rendkívüli nehézségeket okoznak az időjárási szélsőségek és az ezekkel összefüggő természeti katasztrófák. Az árvizek és az aszály, amelyek gyakorisága az éghajlatváltozással párhuzamosan, úgy tűnik, egyre nő. A XX. század utolsó évtizedében Európában körülbelül négyezer ember halt meg árvizek következtében. A világon körülbelül 200 ezer, de az érintett lakosok száma 2 milliárd feletti. Húsz országban jegyezték fel rekordméretű árvizet.

A következő kihívást a több országhoz tartozó nemzetközi vagy osztott vízgyűjtők jelentik, amelyek számos konfliktus forrását képezik. A Föld népességének fele él ilyen területen. A „legnemzetközibb” folyó a Duna, amely 14 országot érint. Láthatjuk, hogy krízisek esetén – amilyen például a ciánszennyeződés vagy a Rába habzása volt – milyen nehéz a szomszédos országokkal együttműködni még konszolidált körülmények között is. Elképzelhetjük, mekkora gondot okozhat például a Jordán folyó vízének megosztása a szomszédos Izrael és Jordánia között. Egy kataszter mintegy 150 híres, vízhez kapcsolódó konfliktust tart nyilván. Nem jó jel, hogy ezek fele az elmúlt 15 évben fordult elő. Úgy tűnik, a nemzetközi megállapodások többnyire írott malasztnak bizonyulnak.

A városiasodás jelenlegi formái a vízzel kapcsolatos gondjainkat növelik, egyszerűsített jelképezik. Az olykor több tízmillió lakosú, gyorsan növekvő megvárosok tervezés nélkül burjánzanak (Afrikában és Ázsiában a városi népesség a következő 25 év során megduplázódhat). Infrastruktúrájuk áttekinthetetlen és képtelen követni az igényeket. Az összes, vízzel kapcsolatos problémánk összpontosul bennük: a felszín alatti vizek túlzott kihasználása és elszennyeződése, a járványok nagy száma, az esővizek elvezetésének hiánya, az árvizekkel szembeni kiszolgáltatottság és így tovább. És miközben a Föld lakosságának mind nagyobb része válik városlakóvá, hogy ezt a tömeget elláthassák élelmiszerrel, a vidéken élelmiszertermelés folyik. A fenn nem tartható következmény a túlzott mértékű öntözés (a mezőgazdaság a



vízigények 70 százalékát képviseli), a készletek kimerülése, a szikesedés és általában az elszegényedő vidék.

Összegzésként a legfőbb probléma az, hogy a felsorolt – és a szóba sem hozott – bajok egymással összefüggve, egymást erősítve jelentkeznek. Jól szemlélteti ezt a globalizálódó kereskedelem vízforgalmi hatása és a „virtuális víz” fogalma, amely nem túl régen ismert. Még tíz éve sem tudatosodott, hogy a termékek előállításához mennyi víz kell. Csak példaképpen: egy elektronikus csipéhez 20 liter, egy csésze kávééhoz 120 liter, egy pamutpólóéhoz 4 ezer liter, egy kilogramm marhahúshoz 16 ezer liter. Nos, ezek az adatok érzékeltethetik, hogy a szegény, vízhiányos országoknak a gazdagabbakra irányuló gyakori termékexportja egyúttal mekkora vízexportot jelenthet. Csupán, hogy érzékelhessük, miről van szó: elsősorban mezőgazdasági termékek kereskedelme révén Afrika minden esztendőben a Duna évi hozamának megfelelő vizet exportál Európába, Dél-Amerika körülbelül ugyanennyit. Az persze, hogy exportálnak, akár jó is lehetne, amennyiben az vízben gazdag és költséghatékonyan termelő országból irányulna kedvezőtlenebb helyzetben lévő területekre. Ez a feltétel azonban gyakran nem teljesül, és az export szerkezetén változtatni egyelőre megoldhatatlannak látszik.

– *Lehet-e azt összességében vízválságnak nevezni, amiről ön az eddigiekben beszélt?*

– Nehéz a válasz. Sokan azt mondják, hogy a vízválság már régen elkezdődött. Valószínű, hogy igazuk van. Ugyanis nem egyik napról a másikra kialakuló jelenségről van szó, hanem lassan kibontakozó, nehezen felismerhető folyamatról, amelynek az egyik nagy veszélye az, hogy más válságokkal társul. Ilyen az élelmiszerválság, az energiaválság, az általános gazdasági válság. Ezek a válságok – amint tapasztaljuk – a világ különböző területein igen különböző módon jelentkezhetnek. Különösen súlyos a helyzet a fejlődő világban, ahol a vízproblémák a szegénységgel, az élelmezési bajokkal, a demográfiai változásokkal, a kormányzás gyengeségeivel stb. karba öltve, halmozottan jelentkeznek.

– *Mi a helyzet Európában?*

– Az Európai Közösség a múlt század hetvenes éveinek közepétől a vizeket védő jogszabályok sorozatát (példa erre az ivóvíz vagy a szennyvíz direktíva) léptette hatályba. Ezek azonban nem mindig érték el a kívánt célt, mivel hiányzott az integrálás, így az irányelvek elkülönített cselekvésekhez vezettek. Ezért azután az 1990-es évektől új megoldásokat kerestek. Az évtized második felére megszületett az Európai Unió új vízpolitikája, és ennek megvalósítására – több éven át tartó vita eredményeként – 2000. december 22-én hatályba léptették a Víz Keretirányelvet (VKI). Ezt az elmúlt évtizedben csatlakozott országok – közöttük hazánk – is törvényerőre emelték. A szabályozás példa nélküli, hiszen így 27 ország – majdnem a teljes kontinens – közös törekvéseire számíthatunk, nem beszélve a csatlakozni kívánókról. Vagyis minden ország ugyanazt a stratégiát, szakpolitikát vezet be és folytatja majd.

– *Mit tartalmaz a keretirányelv?*

– A kiindulópont az, hogy a víz nem szokásos kereskedelmi termék, hanem örökség, amelyet óvni kell. Az óvás egyik – nagyon szigorú – követelménye, hogy megőrizzük a vizek ökológiai állapotát. Ennek védelme a VKI elsődleges célja. To-

vábbi célok a káros anyagok vízbe jutásának korlátozása, az árvizek és az aszályok hatásainak mérséklése, a biztonságos ivóvízellátás és a fenntartható vízgazdálkodás elősegítése. Hogy milyen vizeket szeretnénk, arra nézve azt mondja az irányelv, hogy „jó (ökológiai) állapotot”. Ezt 2015-re kellene elérni, azt követően hatévenként vizsgálják felül a helyzetet.

– *Azért ez a „jó állapot” fogalom meglehetősen képlékenynek tűnik.*

– Az alapelv kétségtelenül jó, követi szemléletünk változását, és komoly előrelépés a vízgazdálkodásban. A problémát pontosan a tág értelmezési lehetőség jelenti: szinte egyetlen tagállamban sem állt rendelkezésre elegendő kutatási eredmény arra vonatkozóan, hogyan is definiáljuk pontosan a „jó ökológiai állapotot”.

A Víz Keretirányelv a célok megvalósítása érdekében előírja – s ez megint nagy előnye –, hogy a gyakorlatban minden országnak vízgyűjtő-gazdálkodási tervet (VGT) kell készíteni a vizeiről, a társadalom bevonásával. A VGT fontos eszköz a vizek, a kapcsolódó területek és a föld integrált kezelése érdekében. A munka jelenleg folyamatban van. A tagországok – közöttük hazánk – 2009 végére készítették el a terveket. Azonban azt, hogy ezek megvalósítása miként történik, nehéz megítélni. Ez több ok miatt érthető is. Az ökológiai szemlélet beemelése a gyakorlatba ilyen rövid idő alatt nehéz, az ún. intézkedési programok pedig meglehetősen költségesek. Emellett az intézkedések és az elérendő ökológiai állapot közötti ok-okozati kapcsolat nem mindig ismert kellő mélységben: a tudománynak, a kutatásnak sokkal nagyobb szerepet kellene adni, mint ahogyan az jelenleg megfigyelhető. Mi történik ugyanis most? Lényegében monitorozás kevés pénzből, gyakran a régebbi programok kárára. Mindezekben túl, egyelőre tisztázatlan a végrehajtás jogszabályi háttere és a mögöttes politikai akarat.

– *Ezzel együtt olyan vélemények olvashatók, hogy a Víz Keretirányelv mérföldkő Európa vízgazdálkodásában, s a cél, amelyet kitűz – a felszíni és a felszín alatti vizek jó állapotba hozása – világviszonylatban is egyedülálló.*

– Ezzel a véleménnyel egyetértek.

– *Nézzük most a Kárpát-medence és abban hazánk helyzetét.*

– Miként Európában, úgy az annak részét képező Kárpát-medencében is jobb a víz helyzet, mint nagy általánosságban, és nagyságrendekkel kedvezőbb, mint a fejlődő világban. Természetesen számos sajátossággal kell számolnunk. Itt van mindjárt az éghajlat kérdése. A hegykoszorúval övezett medencében az éghajlati jellemzők területi változása (gradiense) nagyobb, mint Európában általában. Ezért az éghajlati modellek előrejelzéseinek is nagyobb a bizonytalansága.

Ami közvetlenül a vízkérdést illeti, azt földrajzi helyzetünk erőteljesen befolyásolja. Közhely, hogy hazánk a Föld legzártabb medencéjének a legmélyén fekszik, ahová három irányból érkeznek vizek, és egy irányba távoznak. Vízkészleteink 95 százaléka külföldről származik, így kitettségünk nagy. Ugyancsak fontos sajátossága hazánknak, hogy – szemben sok európai országgal – bőségesen rendelkezünk védendő felszín alatti vizekkel: vízellátásunk 95 százalékát ezekből fedezzük.

Az ország fekvésének „köszönhető” az is, hogy szélsőségesek a meteorológiai és vízjárás viszonyok. Gyakran kell árvízzel, aszályal és belvízzel számolnunk. Olykor egy esztendőben mindhárommal. A vonatkozó károk tetemesek. Átlagosan évente

nagyjából 25 milliárd forint kár származik árvízből, ugyanennyi aszályból és 5 milliárdnyi belvízből.

A jelen egyik legkomolyabb feladata – amelynek megoldása nem tudni, meddig várhat magára –, hogy a vizeinkkel, az éghajlatváltozás hatásait is figyelembe véve, úgy kellene gazdálkodnunk a városokon kívül (ezt nevezzük területi vízgazdálkodásnak), hogy az összhangban legyen a földhasználat, a tájökölógiával, a mezőgazdasággal és a vidékfejlesztéssel. Itt a dilemma az, hogy jelenleg nincs az országnak agrárstratégiája, ami a meghatározó hajtóerőt adja.

– *Hogy ez az agrárstratégia milyen lesz, azt nyilvánvalóan nagymértékben befolyásolja az Európai Unió ugyancsak sok gonddal küzdő mezőgazdasági politikája.*

– Természetesen. De ez nem ment fel az alól, hogy legyenek a jövő mezőgazdaságáról alternatív elképzeléseink, amelyekhez már lehetne különféle vízstratégiákat rendelni. A kérdés különösen a Tisza völgyében és az Alföldön égető fontosságú.

„Vizes” szempontból ellentmondásos Magyarország helyzete. Országos átlagban ugyanis – ha figyelembe vesszük a külföldi eredetű vizeket – bőséges készlettel rendelkezünk. Az országon belül csapadékból keletkező készlet azonban már nagyon szűkös. További gondot okoz, hogy a készletek eloszlása területileg rendkívül egyenlőtlen. Vannak olyan belső vízggyűjtőink – a Duna–Tisza közti hátságon, a Nyírségben, de a Dunántúlon is –, ahol a készletek kihasználtsága már ma is 50–60 százalék. Előrejelzéseink szerint huszonöt éven belül – az éghajlatváltozás és más tényezők függvényében – lesznek olyan területek, amelyeken a kihasználtság – beleértve a felszín alatti vizeket is – 100 százalék körüli lehet.

Ami a települések helyzetét illeti, ott nagy változások zajlottak le. Az utóbbi évtizedben soha korábban nem látott léptékű beruházások történtek. Mára szinte teljesen megoldott az ivóvízellátás, és sokat fejlődött a szennyvíztisztítás, a csatornázás. Ezek a programok folytatódnak, a jelenlegi csúszások ellenére 2015-re tervezzük a befejezésüket. Hiányosság viszont a záporvíz elvezetésének megoldatlansága.

– *Ezek jellegzetesen az Európai Unió által támogatott beruházások voltak.*

– Igen, magyar hozzájárulással. Ámde, sajnálatos módon, ezeknek a programoknak a levezénylése korántsem volt optimális. A szakmai és a költséghatékonysági szempontok nem mindig kaptak kellő súlyt, a támogatási rendszer számos fogyatékossággal küszködött, és nem ritkák voltak a kivitelezési hiányosságok.

– *Két nagy folyónk is sok baj forrása.*

– Ezzel kapcsolatban számos kérdésről szokott szó esni. Arról szinte soha, hogy mind a Duna, mind a Tisza szabályozása befejezetlen mű (ennek egyik jele a Duna alsó szakaszán megfigyelt medererózió). Előbb-utóbb mindkettő folytatását módoszeresen végig kell gondolnunk, figyelembe véve a készletek és az igények várható jövőbeli alakulását is. A Duna és a Tisza igen összetett problémákat képez, amelyeket eléggé másként ítélünk meg, mint néhány évtizede. Így mára világosan látjuk, hogy a problémák kiváltó oka külső eredetű, és ily módon a megoldást is a vízgazdálkodáson kívül kell keresni.

Megtanultuk, hogy a műszaki vagy a gazdasági szempontok önmagukban nem mérvadók: vannak fontos ökológiai, társadalmi, politikai, nemzetközi politikai szempontok is. Vagyis: ún. többszempontú elemzésre van szükség. Adott esetben, a szó-

ba jöhető alternatívák módszeres elemzését követően, a szakembereknek el kell fogadniuk, ha valamilyen, a döntéshozó prioritásait is figyelembe vevő politikai döntés születik.

A Duna, a Bős–Nagymarosi vízlépcső és a Szigetköz összefüggő problémája esetében sajnálatos módon ma sem áll rendelkezésre előrettekintő, átfogó vizsgálat, amely a különböző lehetőségeket, megoldási módokat világítaná meg, a mai körülmények között. Úgy tűnik, húsz év nem volt elégséges ahhoz, hogy politikamentesen tisztázzuk a Duna ügyét, annak ellenére, hogy a mai körülmények a korábbiaktól eltérő kérdéseket vetnek fel, és így a válaszoknak is eltérőnek kell lenniük.

– *A Tisza ügye is nehezen halad előre. A 2003-ban elfogadott Új Vásárhelyi-terv eredetileg nagyon ambiciózusnak tűnt.*

– Vásárhelyi Pál óriási érdeme, hogy már 1846-ban olyan Tisza-szabályozási tervet készített, amelyet ma integrált árvíz-szabályozási tervnek neveznénk. Előtte ilyet senki nem készített.

– *Európában sem?*

– Ő európai léptékben is a pionírok egyike volt. A Tisza szabályozása – számos korrekciót követően – 1905-re valósult meg, és mindmáig óriási terület, sok ember és nagy vagyon számára nyújt biztonságot. A Vásárhelyi-terv azonban, hasonlóan más nagy léptékű projekthez, negatív következményekkel is járt. Ilyen a belvízesedés és a szikesedés, de a szabályozás az alföldi élőhelyeket is alapvetően átalakította. Ugyanakkor a megfigyelések azt mutatták, hogy a korábbiaknál mindig fordultak elő magasabb árvízszintek, amelyek a töltések folyamatos emeléséhez vezetnek. Felmerült a kérdés, hogy ez a gyakorlat fenntartható-e, és nem kellene-e új koncepciót kidolgozni.

Ez vezetett a kockázati szemléletű Új Vásárhelyi-tervhez. A terv két fő árvíz-szabályozási eszköze épít. Egyfelől: a hullámteret kell kitisztítani a vízszállítás növelése érdekében. Másfelől: olyan tározókat célszerű építeni a töltések emelése nélkül, amelyek bizonyos vízszint elérésekor szelepként megcsapolják a folyót és tárolják a kiáramló vízmennyiséget.

– *Kezdetben, ugye, többről volt szó?*

– Az Új Vásárhelyi-terv összetett, integrált tervként indult, ami az árvízmentesítés kérdését a vidékfejlesztéssel, a területrendezéssel, a földhasználat, a tájökológiával együtt kívánta kezelni.

– *Most ott tartunk – amint ön említette –, hogy két szükségtározó készült el: a cigándi-tiszakarádi és a tiszaroffi.*

– Ahogy erről már volt szó, az ilyen nagy projektek sorsa mindig nagyon szövevényes. Az Új Vásárhelyi-terv számos torzuláson ment keresztül, elsősorban a mindenkori politikai döntések és a pénzügyi következtében. Így először a vidékfejlesztés, a tájökológia és társai maradtak le, és korlátozódott a program tározók építésére. Azután a tározók végleges kijelölése, a költségvetési lefaragások és átütemezések vezettek számottevő csúszáshoz. Előbbi alapos társadalmi egyeztetést igényelt, amellyel kapcsolatban itthon alig állt rendelkezésre tapasztalat.

Miután többnyire szegény térségekről van szó, sok esetben a társadalmi alku igényelte az infrastruktúra-fejlesztést, az ivóvízellátást és a szennyvíztisztítást. Más-

ként: a terület társadalmának hozzájárulását nem lehet azzal elintézni, hogy „majd meglátják, milyen jó lesz!”. Mindezek a tényezők együttesen vezettek a program elhúzódásához. Ez talán nem is baj, mert lehetőséget kaptunk a további okulásra, ami alapján a tervek módosíthatók. Ilyen például a mélyárterek „tározóként” történő árvízvédelmi hasznosításának felismerése.

Az Új Vásárhelyi-terv 10–12 tározóból álló rendszer megvalósítását célozza meg. A siker azon múlik, valóban létrejön-e ez az együttműködő rendszer, vagy csak torzó születik. Ez utóbbi sokat nem ér: legfeljebb lokális hatást tudunk elérni az árvízszintek csökkentésében.

– *Emellett ott van még számos probléma. Így a Duna–Tisza közti homokhátság ügye.*

– Összetett és nehéz kérdés. A fő gondot a szárazodás, a negatív vízháztartási mérleg és a talajvízszint süllyedése jelenti. Ennek ellenére senki sem dolgozott ki átfogó stratégiát arra nézve, mi volna a teendő. A többség azonnali megoldást szeretne látni, ami lehetetlen. Időről időre felvetődik, hogy vizet kellene odavezetni a Dunából. Holott az igazi probléma – a teljesség igénye nélkül – a belvizek és a szennyvizek gyors elvezetése, a nagymértékű illegális vízhasználat, a hasznosítható vízkészletek és a vízkivételek egyensúlyának megbomlása, a vízkészleteket és az agropotenciált meghaladó mezőgazdasági tevékenység és így tovább. Mindezekből szinte magától értetődően következnek a megoldási lehetőségek: vízvisszatartás, esetleg vízpótlás a költségmegtérülés elvére építve, szárazságtűrő növények termesztése, a vízkészletekkel egyensúlyt teremtő földhasználati koncepció kidolgozása a lakosság bevonásával stb.. Sok, türelmet igénylő, lépésenként megvalósítandó, fájdalmas program. Öt évvel ezelőtt egy munkabizottságban valami ilyesmi javaslatot dolgoztunk ki. A reakció elmaradt. A térség és lakosai továbbra is problémák sokaságával küszködik.

Ebből a példából is világosan kitapintható, hogy mára a „vízproblémák” alapvetően megváltoztak: okaik egyre inkább a klasszikus vízgazdálkodáson kívüliek (erre már röviden utaltunk). Ebből következően a megoldás is egyre inkább a vízgazdálkodáson kívül található: különböző szektorok, a gazdaság, a döntéshozás, a politika és a szakpolitika, a kulcsfontosságú intézményi rendszer a meghatározó.

Példákat említve, nem a vízgazdálkodás feladata, hogy megállapítsa a hajózhatóság mértékét. Ez szállítási és közlekedési kérdés. A vízenergia termelése energetikai kérdés. A vízgazdálkodás feladata a feltételek megteremtése, miután az igényeket és a hozzárendelt feltételeket megszabták. A Tisza völgyében a tájökológia, a mezőgazdaság, a vidékfejlesztés nem vízgazdálkodási feladat. Hogy az öntözéshez mennyi vízre van szükség, azt megmondani ugyancsak nem a vízgazdálkodás feladata. Ez attól függ, mit kívánnak termelni. És hasonlóan, a homokhátság elsődleges problémája alapvetően társadalmi, munkahely-teremtési, megélhetési és földhasználati kérdés. A víz csak fontos, de kiszolgáló szerepet játszik.

Ma úgy látjuk, hogy lényegesen kifizetődőbb volna a Dunántúlon öntözni, mint a Duna–Tisza közén, mert ott gazdagabbak a vízkészletek és jobb a talajminőség. Magyarországon még mindig kimarad a számításból, hogy valakinek a szolgáltatásért fizetni kell, legyen öntözésről vagy belvízelvezetéséről szó. Aki a vizet használja ná-

lunk, annak általában fogalma sincsen a tényleges költségekről. Paradox módon sokszor a költségek nem is ismertek. Pedig ez lenne a kiindulópont annak megállapítására, megéri-e a kérdéses növényt termesztetni, vagy a gazdaságtalanság miatt észszerű váltani. Ez a „háziasszonyi” szemlélet komoly eredményeket hozhatna.

Az Európai Unió Víz Keretirányelve előírja a költségtérülést: a vízhasználóknak fedezniük kell az általuk felhasznált víz költségeit. Ily módon a korábban említett „jó ökológiai állapot” cél erőteljes közgazdasági szemlélethez társul. „Fékként” ez lehet az intézkedési programok megvalósításának racionális garanciája.

– *Noha eredményekről is szólt, alapvetően a gondok sorolása jellemzi ezt az interjút. Mit tart ön a legsúlyosabb problémának?*

– Azt, amiről eddig nem esett szó, hogy tudniillik a városiasodással, az iparosodással és napjaink hihetetlen fejlődésével az ember és a víz távolra szakadt egymástól. A közbeszédben gyakran beszélünk vízkincsről, azonban a városi ember szinte semmit nem tud tenni ennek megóvásáért. A vidéki ember talán némileg jobb helyzetben van. A társadalomnak ebben a diskurzusban nincsen szerepe, nem tudja érvényesíteni érdekeit, nem képes nyomást gyakorolni. Nem mindig rendelkezik a megfelelő tudással (ebben ludas a természettudományi oktatás, a köznevelés, a „life-long learning” és társai), nem jut információhoz és így tovább. Eközben a fejlett világban nem csupán beszélnek a „nyílt tervezésről”, hanem művelik is. A tervek korántsem csupán íróasztal mellett születnek. Több fázisban vonják be a térségben élőket, akik véleményt nyilváníthatnak. Az Egyesült Államokban például jogilag szabályozott és erősen ellenőrzött keretek között. Így az emberek igazi gazdaként valóban a magukénak érzik a vizet, ezt a csodálatos közveget. Lesznek bőségesen teendőink a közeljövőben.

És van itt még valami, amit ugyancsak szükségesnek tartok megemlíteni. Bármilyen tervről vagy projektről is van szó, a megvalósítás az intézményi rendszeren keresztül történik. Világszerte most kezdik felismerni, hogy az ún. kormányzás gyakran rosszul, nem eléggé hatékonyan működik. Egyes vízszennyezéssel foglalkozó publikációk egyenesen „intézményi szennyezésről” beszélnek. Alapvető kérdés, mit tudunk tenni ezen a területen a jövőben.

HOVANYECZ LÁSZLÓ

Duna-menti együttműködés európai támogatással

Magyarországnak helyzetéből adódóan elemi érdeke, és egyben felelőssége a Duna-menti országok és népek összetartozásának erősítése, a régió fenntartható fejlődésének elősegítése. Ezt a célt szolgálja az Európai Unió formálódó Duna-stratégiája, amelynek elfogadása a 2011 januárjában hivatalba lépő magyar EU-elnökség egyik kiemelkedő eseménye lehet. A mintegy 14 országot felölelő makrorégió létrehozását támogatja az Európai Parlament is, amely januárban elfogadott állásfoglalásában sürgette, hogy az érintett államok részvételével két évente rendezzenek Duna-csúcsot.

A Fekete-erdőtől a Fekete-tengerig terjedő, mintegy 800 ezer négyzetkilométer nagyságú, 80 millió lakost számláló Duna-térség, európai uniós és EU-n kívüli államok alkotta makrorégióját¹ egyaránt jellemzi egység és sokféleség. A terület magában foglalja a Duna mentén, illetve a Duna medencéjében fekvő, Közép-Európához, illetve Délkelet-Európához tartozó, saját tengerparttal rendelkező és a tengertől elzárt országokat és térségeket.² A régióban fekszenek régi és új országok, EU-tag és EU-n kívüli államok, nemzetek, nemzetek töredékei, nemzeti kisebbségek, amelyek gazdag történelmi múlttal és kulturális örökséggel rendelkeznek. Közös földrajzi adottságaiknak, az őket érő kihívásoknak és egymáshoz fűződő kapcsolataiknak köszönhetően olyan makrorégiót alkotnak, amely gazdasági, politikai, természetvédelmi konvergenciájuk alapja lehet.

E tizennégy országot összeköti a közös történelem, amelyet feszültségek és sérelmek is terhelnek. Az itt élők az évszázadok során voltak egymás barátai és ellenségei, megtapasztalták a békés együttélés, a tolerancia jótékony hatását, de áldozatul estek háborúknak, konfliktusoknak, atrocitásoknak is. A Duna-térség, amely többször szenvedett külső fegyveres beavatkozásoktól és belső konfliktusoktól, s a hidegháború idején megosztott volt, hosszú idő óta most először kapott esélyt arra, hogy beolvadjon az európai nemzeteknek a múltat békévé oldó nagy családjába, s a regionális, valamint határokon átnyúló együttműködés kiváló példája legyen.

A Duna-menti országok összefogására, szorosabb kapcsolatrendszerének kialakítására sok-sok terv és elképzelés született a múltban. *Kossuth Lajostól Jászi Oszká-*

1 A makrorégió olyan területi egység, amely különböző országok azon régióit öleli fel, amelyek közös kohéziós jellemzőkkel bírnak földrajzi adottságaiknak, az őket ért közös kihívásoknak, valamint az egymáshoz fűződő sajátos politikai, gazdasági és kulturális kapcsolataiknak köszönhetően.

2 Az Európai Bizottság javaslata szerint a Duna-stratégia a következő 14 országra terjedne ki: A Duna mentén elhelyezkedő uniós tagállamok: Németország, Ausztria, Szlovákia, Magyarország, Románia, Bulgária. A Duna-medencében fekvő uniós tagállamok, a folyóhoz való közvetlen kapcsolódás nélkül: Csehország, Szlovénia. A Duna mentén elhelyezkedő nem EU-tagállamok: Horvátország, Szerbia, Moldova és Ukrajna. A Duna-medencében fekvő nem EU-országok, a folyóhoz való közvetlen kapcsolódás nélkül: Bosznia-Hercegovina és Montenegró.

rig több államférfi és közéleti személyiség tett javaslatot a Dunánál fekvő államok közösségének megteremtésére a célból, hogy az európai nagyhatalmak árnyékában egy életerős, önálló gazdasági egység jöjjön létre. A közös fellépés és mélyebb együttműködés valódi esélyét a múlt század nyolcvanas–kilencvenes éveinek fordulóján végbement kelet- és közép-európai rendszerváltozások teremtették meg, s az egységes Európa megvalósulásának nyomukban föltáruló lehetősége.

A Duna térségében fekvő országok számára nem ismeretlenek a regionális kooperáció különféle formái: a folyami hajózási együttműködést 1856 óta elősegítő, budapesti székhelyű Duna Bizottság mellett, 1998-ban létrehozták a fenntartható és kiegyensúlyozott vízgazdálkodásra ügyelő Nemzetközi Duna-védelmi Bizottságot, amely célul tűzte a folyó vízkészleteinek megóvását és megőrzését, a mérgezések veszélyének elhárítását, az árvízkárok megelőzését.

Az Európai Unió regionális politikájának keretében számtalan nemzeti és regionális program született a Duna-menti országok és térségek fölzárkóztatására, ám mostanáig hiányzott az integrált és összehangolt megközelítés. A makrorégió sokoldalú fejlődését szolgáló, átfogó európai Duna-stratégia kidolgozására 2008 novemberében az Európai Bizottság tett javaslatot. Példaként és mintaként szolgálhat számára a Balti-tengeri stratégiai együttműködés, amelynek tagjai a régió növekedési potenciáljának növelésére szövetkeztek. 2009 májusában Németország, Ausztria, Szlovákia, Magyarország, Románia, Bulgária és Szerbia képviselői a németországi Ulmban nyilatkozatot fogadtak el, amelyben azt a célt fogalmazták meg, hogy az EU következő, 2014-ben kezdődő költségvetési időszakában a Duna-térség legyen egy közös európai fejlesztési és kutatási-fejlesztési térség, amely közösségi és saját források bevonásával Európa biztonságos és virágzó makrorégiójává válhat. Néhány hónappal az ulmi deklaráció után, az Európai Unió állam- és kormányfői brüsszeli csúcstalálkozójukon fölkérték az Európai Bizottságot arra, hogy 2010-ben dolgozza ki a Duna-régió európai stratégiáját. Javaslatait a tervek szerint a 2011 januárjában hivatalba lépő magyar EU-elnökség idején fogadják el a tagállamok.

Magyarország kezdettől fogva élharcosa volt a térség szorosabb, európai támogatással megvalósuló együttműködésének. Nemcsak azért, mert hazánk az egyetlen a régió országai közül, amelynek teljes területe a Duna vízgyűjtő medencéjéhez tartozik, ennek minden előnyével és hátrányával, hanem azért is, mert hosszú hagyományokra visszatekintő, sokoldalú kapcsolatokat ápol a szomszédjaival, és érdekelt abban, hogy közvetlen környezetében béke és prosperitás uralkodjon. Magyarország a Szegedi Folyamat keretében immár tíz éve támogatja a délkelet-európai országok stabilitását, demokratizálódását, európai integrációját szolgáló projekteket, míg az Ukrajna demokratikus átalakítását segítő, 2003-ban életre hívott Nyíregyházi Kezdeményezést az Európai Tanács is fölkarolta.

Magyarországnak központi helyzetéből adódóan elemi érdeke, hogy e rendkívül sokszínű természeti környezet értékei és erőforrásai megmaradjanak, gazdagodjanak. Létfontosságú számunkra, hogy erősödjék a Duna-menti identitás és a gazdasági, társadalmi kohézió. Ez csakis összehangolt nemzetközi erőfeszítéssel lehetséges, legyen szó akár a stratégiai vízkészletek védelméről, takarékos használatáról, a biológiai sokféleség megőrzéséről, az árvízvédelemről, a turizmus fejlesztéséről, a



távközlési és közlekedési hálózatok teljes kiépítéséről. A számtalan területen megvalósuló, megerősített együttműködés jótékony hozadéka lehet a közös európai értékek térhódítása, mint a tolerancia, a népek és nemzetek közötti megbékélés, az esélyegyenlőség, az emberi jogok tiszteletben tartása. Ez a kulcsa a biztonság és a stabilitás megerősödésének az Európai Unió közvetlen szomszédságában. A makrorégiós együttműködés kiváló lehetőség az EU értékeinek, politikai normáinak, kritériumainak közvetítésére, a nem uniós államok bevonására az integráció projektjeibe. Ha e stratégia sikeres lesz, akkor hozzájárulhat a Duna-menti identitás kialakításához, ami segítheti a térségben élők történelmi sérelmeinek és traumáinak meghaladását. Erősítheti a Duna-menti népek közötti összetartozást, intenzívebbé teheti a civil szervezetek, az önkormányzatok közötti kapcsolatokat.

A formálódó európai Duna-stratégia célja, hogy mérséklődjenek a regionális különbségek, ezáltal kiegyensúlyozottabbá váljanak a települési-népességi viszonyok. Regionális összefogással csökkenthetők a klímaváltozás kedvezőtlen hatásai, mint a vízkészletek apadása, a gyakori árvízveszély. Nagy lehetőségeket rejt az egységes piac kiterjesztése, az akadályok fölszámolása, a szabad kereskedelem szabályainak kiégészítése. Létfonosságú az energiaellátás biztonságának megteremtése, amely magában foglalná többek között az energiahálózatok és termelő kapacitások kiépítését és fejlesztését, a megújuló energiaforrások fokozottabb használatba vételét, az atomerőműveket üzemeltetők közötti kölcsönös tapasztalatcserét. Hazánknak földrajzi fekvéséből adódóan különösen fontos a migráció megnyugtató kezelése, a bűnözés és a járványok megelőzése, a katasztrófavédelem. A Duna-stratégia része lehet a térségi közlekedés javítása, a víziút- és kikötőfejlesztés, amely egyúttal a transzeurópai közlekedési hálózatfejlesztés (TEN) egyik kiemelt projektje. Fontosnak ítéljük továbbá a határok átjárhatóságának biztosítását, a turizmus környezeti és infrastrukturális feltételeinek megteremtését.

Az Európai Parlament januárban született állásfoglalása tükrözi a Duna-stratégiával kapcsolatos magyarországi elvárásokat és törekvéseket, aláhúзва, hogy a „Duna-medence fontos keresztvezető pont az EU kohéziós politikájával kapcsolatos programok, az európai szomszédságpolitikában részt vevő országokra vonatkozó programok és a potenciális tagjelölt országok között”. Az EP sürgeti egyebek között a „jelenleg szennyezett Duna ökológiai állapotának javítását és a szennyezés csökkentését”, a „dunai halállomány védelmének és megerősítésének szükségességét”, a régiós közlekedés fejlesztését, áru fuvarozási folyosók és nagy sebességű vasutak létrehozását. A képviselőtestület azt javasolja, hogy két évente legyen uniós Duna-csúcs.

A becsvágyó tervek megvalósulásának első lépése lehet a Duna-térség európai stratégiájának elfogadása 2011 első felében, amikor Magyarország tölti be az EU soros elnöki tisztét. Európai parlamenti képviselőként kiemelten fontos feladatomban tartom, hogy hozzájáruljak a régió országainak és polgárainak szorosabb együttműködését előirányzó stratégia sikeréhez.

FOLK GYÖRGY

India gazdasági nyitásának hatása az uniós gazdasági kapcsolatokra

Az Európai Unió a világ legnagyobb gazdasági tömörülése, India a világ második legnépesebb országa, egy globális régió vezető hatalma. Minden távolsága, egzotikumja és civilizációs különbözősége ellenére közel két évtizede belépett a világgazdaság főáramába, és így a globális világ része lett. Európa és India hovatovább egymás közelében találják magukat, az egymásra hatások külügyi, gazdasági-kereskedelmi és kulturális értelemben is többszöröződnek, miközben India igen nagy része, vidéki és tradicionális „hátszája” továbbra is eléretlen marad.

Újrafogalmazott India (1990–1999)

1990-ben a mi rendszerváltásunkhoz sokban hasonló változások indultak el Indiában. Minden távolság, történelmi és méretbeli különbség ellenére, ezek a változások szintén a politikai és gazdasági nyitás új hullámát hozták, amellyel szemben a tradicionális értékek, a hagyományos berendezkedés és a hinduizmushoz való ragaszkodás megújult politikai tartalmat kapott, és új erővel telt meg.

A modern India elmúlt évtizedeinek történetén végigtekintve tehát feltűnik a mi európai, nyugati viszonyainkhoz való közeledés, amelyből azonban máig kevés eleven kapcsolat és egymásra hatás származik. India e két globális régió közeledésének inkább a potencialitását, mint aktualitását hordozza. Hogy az egymásra hatások korlátait és jövőbeli lehetőségeit jobban érthessük, először tekintsük át az indiai változásokat politikai, azután gazdasági szempontból.

Az indiai politikai berendezkedés formai szempontból makulátlan angolszász választási demokrácia. Ezt a liberális keretet azonban hamisítatlanul indiai politikai tartalmak töltik ki, a mamutország komplikált közéletének szinte minden vonatkozásában.

A kormányrúd az 1947 óta eltelt több mint hatvan évből ötvenkettőben a Nemzeti Kongresszus kezében van. Ez kezdetben nem párt, hanem a nemzeti függetlenség és felemelkedés minden irányzatát tömörítő mozgalom volt. Pakisztán létrejötte éppen a Muszlim Liga elszakadásával merülhetett fel először. A Kongresszuson belül a hatvanas évek elejéig egyszerre volt jelen a *Gandhi* követői által a felemelkedés indiai különútját – a falusi önellátást és öntevékenységet – hirdető szárny, és a modernizálás és iparosítás szocializmusba hajló irányzata, amelynek *Dzsavahar Lál Néhrú* volt az előharcosa. Néhrú el nem kötelezett mozgalma az USA és a Szovjetunió közötti eszmei, gazdasági és katonai egyensúlyozásra épített, évtizedeken át egyszerre sikeresen és gazdaságilag fékező módon. A Kongresszus a háború előtti fiatal vidékjáró értelmiségének kiöregedésével szinte szocialista egypárttá alakult át. A miniszterelnökség és a politikai vezérszerep nemzedékeken át, szinte dinasztikus örökségként maradt a Kongresszus letöredező utódformáinak és Néhrú utó-



dainak a kezén. A Gandhi–Néhrú-klán az ezredfordulóig tragédiák és fordulók során át újra és újra visszamanőverezte magát a főhatalomba, míg végül *Radzsív Gandhi* meggyilkolásával nem maradt a miniszterelnökségre aspiráló családtag.

A Gandhi–Néhrú-család folytonossága, akárcsak a Kongresszus politikai dominanciája, 1990 után töredezni kezdett, majd megrendült és egy érzékeny, új egyensúlynak adta át a helyét.

Sokáig a Kongresszus maradt az egyetlen országos aktivista hálózattal és a helyi érdekek kielégítésére alkalmas, központi kijáró apparátussal is bíró politikai erő, amelyhez a függetlenség kivívásának korszaka óta progresszív pátosz járult, és szinte minden szövetségi államban erős listát állíthatott. Hosszú politikai dominanciáját végül a politikailag nagykorúvá érett jobboldali hindu nacionalizmus a hindu–muszlim szembenállás újkori tematizálásával törte meg. A „családdal” szemben a hosszú múltú hindu kulturális egységszervezetek és a Hindu Néppárt (Bharatiya Janata Party, BJP) a hindu középosztály országos bevonásával tudott mindenkit megszólítani, erősen támaszkodva a Radzsív Gandhival és a mögötte álló apparátussal szembeni széles körű elégedetlenségre.

1994 óta politikai váltógazdaságról beszélhetünk. A két versenyző oldal között korábban ismeretlen, érzékeny egyensúly alakult ki, és a kormányzatok jelentősebb mértékben szorulnak korábban félreszorított partnerek, mindenekelőtt a perifériára szorított muszlimok és a szikhek támogatására.

A miniszterelnöki posztot ma betöltő *Manmohan Szingh* a középosztály és a jómódúak felkészült kedvence, nemzetközi szervezetek neveltje, a kisebbségek, főként a muszlimok, a keresztények és a szikhek szószólója. Az USA-val tető alá hozott nukleáris megállapodás és a pörgő gazdaság egyaránt erősíti kormányzatát.

Az ismét felgyorsult nukleáris program, a ballisztikus rakéták készlete, a katonai költségvetés növelése Pakisztán és Kína esetleges fenyegetését ellensúlyozza. India stabilan kezelni tudja a pakisztáni határon fel-fellángoló konfliktusokat, és a Dzsanaata párti *Vadzspadzsf* korábban ismeretlen enyhülést kezdeményezett Pakisztánnal, amit utódja, Manmohan Szingh is folytat.

A látszólag igen összetett indiai pártrendszer a felszín alatt az országos elit, az értelmiség és a középosztály, elsősorban a hindu középosztály ügye. A választási részvétel alacsony, a választók túlnyomó része pedig vallási és csoport-hovatartozása, illetve személyes előnyök alapján orientálódik. A szavazatok tömege olcsón megvásárolható. A szinte-szocializmus korszaka, a *licence raj*, az állami engedélyezésektől való függés idején a képviselők az engedélyek és központi erőforrások, kedvezések megszerzésével hálálták meg megválasztásukat; a szövetségi vagy a helyi kormányba, a hivatalnoki apparátus elitjébe, a Indian Civil Service-be való bekerülés pedig rendkívüli státussal, külsőségekkel és irigyelt egyéni hatalommal járt.

A 2000 után meglódult gazdasági növekedés nyertesei a gyorsan vastagodó urbanus középrétegek. Számuk és jövedelemszintjük növekedése mellett fogyasztásuk, érdeklődésük és viselkedésük is egyre inkább nemzetközi mintákat követ, bár ebben mindig sajátosan indiai felhangok keverednek. Ez a korábbi állami elit és az állami tulajdonú vállalatok vezetői posztjainak leértékelődésével és ezzel együtt a középosztály gyors átrendeződésével jár.

Távoli Európa (1990–1999)

Az Európai Unió hosszú időn keresztül mellőzte Indiát, sem gazdaságilag, sem pedig egyéb szempontból nem igyekezett kihasználni a kínálkozó lehetőségeket. Noha az unió India legfőbb kereskedelmi partnere, megelőzve Kínát és az Egyesült Államokat, az EU vonatkozásában azonban India csak a kilencedik helyen áll. Az India által az európai termékekre kiszabott vámok gyakorta igen magasak és nem veszik figyelembe a kölcsönösséget.

Az indiai befektetések 90 százaléka eddig az USA-ban valósult meg. Az indiai szubkontinens angolszász orientációját nyilvánvalóan magyarázza a hosszú brit gyarmati jelenlét. London ma is a szubkontinens bevándorlóinak fő célpontja.

India európai jelenlétét továbbra is korlátozza a kulturális távolság. India külföldre orientálódó középosztályának új fogyasztását, nyugati érdeklődését az USA mellett Nagy-Britannia fölözi le. A turisztikai beutazások a gyors növekedés mellett sem jelentősek, és az indiai szabadságolási és foglalkoztatási sajátosságok miatt aligha válnak tömegessé. A történelmi, klimatikus, civilizációs okokból egyaránt csekély indiai személyes jelenlét az üzleti kapcsolatok lényeges korlátozó tényezője.

Európa legtöbb országában kevés az indiai egyetemista és az indiai viszonyokról tájékozott szakember, és ugyancsak nem tolonganak az európaiak India egyetemében és kulturális intézményeiben, leszámítva az iparszerű meditációs központokat és asramokat.

India világgazdasági nyitottsága az Európai Unióhoz vagy különösen Kínához viszonyítva még mindig szerényebb. Az indiai GDP mintegy 10 százaléka realizálódik a külkereskedelmi forgalomban, India világkereskedelmi részesedése ezzel a teljesítménnyel 0,7 százalék körüli, azonban változatlan globális trendek mellett ennek gyors növekedésére lehet számítani.

A kölcsönös függés növekvő jelentőségű területe a közvetlen tőkebefektetések áramlása. Az indiai FDI területén az EU az USA egyenrangú vetélytársa, ketten együtt a külföldi befektetések 50 százalékát adják.

Míg korábban a befektetések nagy része a kőolaj- és vegyipari ágazatokba és a kohászatba érkezett, az uniós befektetések a hagyományosabb termelő ipartól eltolódtak az infrastruktúra, főleg a villamosenergia-szektor és a telekommunikáció irányába. Az EU jelentékeny érdeklőséggel rendelkezik a nehézipari gépgyártás, a szállítás, az elektronika (IT-szektor), a textilipar, a vegyipar, valamint a tanácsadói szektor területén.

Indiába az EU világszerte eszközölt befektetéseinek csak 0,6 százaléka irányul – igen szerény arány egy olyan ország esetében, ahol a világ népességének 17 százaléka él. Ezek a számok az Indiában azóta is folytatódó gazdasági és szabályozási reformfolyamat állását tükrözik. Bár ma még az oda áramló tőke csekély töredékét teszi ki, megjelentek a jelentős indiai befektetők Európában is. A globális acélipari bevásárlás mellett számottevő az IT outsourcing vállalatának stratégiai térnyerése, megjelent az indiai autóipar, jelen vannak a nagy gyógyszergyártó vállalatok, az eddigi legnagyobb befektetés pedig az olajiparhoz kötődik.

India hagyományosabb és máig meghatározó ágazatai főként közvetett hatásokkal jelentkeznek. A mezőgazdaság a tradicionális technológia és a fejletlen mezőgaz-

dasági infrastruktúra következtében erősen ki van szolgáltatva az időjárás, a monszunidőszak kedvező, vagy kedvezőtlen hatásának, ezért évenkénti teljesítménye meglehetősen hullámzó. Az ágazat jelentőségét az adja, hogy az indiai lakosság 70 százaléka él közvetlenül a mezőgazdaságból, így annak alakulása meghatározó a nemzetgazdaság egészére nézve.

Új gazdasági potenciál (2000–2003)

A külgazdasági nyitást 1990–1991-ben éppen a már fenntarthatatlan eladósodás kényszerítette ki. A nemzetközi segélyezési politika a világrendszerek versenyének megszűnésével okafogyottá vált, ugyanakkor a nemzetközi pénzpiacokon megnövekedett hitelkínálat várta a gazdaságuk „versenyképességének javítására” hajlandó és a nemzetközi garanciarendszerbe tagozódó fejlődő országokat. A kezelhetetlen adósságtömeg további hitelezése követelte a nyitást. Ez az engedélyezési rendszer fokozatos szűkítését, az állami szektor leépítését, a szociális és egyéb támogatások miriádjainak szűkítését és a külföldi tőke, a nemzetközi verseny beengedését egyaránt jelentette. A változások, a gazdasági nyitás nyertesei ugyanakkor a hipergazdag indiai kereskedőházak, a hazatelepült jómódú indiaiak (NRI), a Pandzsáb és más vidékek korábban is sikeres mezőgazdasági termelői; a szegényellátások, a falusi és szociális fejlesztések elmaradása ugyanakkor a nehezen élő tömegek kiszolgáltatottságának fokozódását jelentette. Az ország exportpotenciálja ma is szerény, ugyanakkor „2K” körül jelentős szolgáltatásexportálóként jelent meg a világpiacon.

Az importfüggés két fájó pontja a fegyverbeszerzés és az energiahiány. A fegyverkezés kényszerítő ereje mindenekelőtt a Pakisztánnal szembeni kölcsönös fenyegetés. Pakisztán folytonosan fenyegeti Indiának a térségben kialakuló dominanciáját, Észak-India hindu irányításának pedig csak a sok száz milliós muszlim népesség több államba osztottsága mellett van realitása.

A most gyorsan iparosodó Indiát a globális energiaversenyben való lemaradás réme fenyegeti. Sebezhetősége messze meghaladja Kínáét, nyitása lassúbb, az országot az állami energiaszolgáltató rendszerek töredezettsége, energiahiányok és a fokozódó motorizálás növekvő pazarlása fogja ollóba. Az olajszükséglet kétharmada import, a saját készletek csekélyek. Az évezredfordulón a fosszilis tüzelőanyag fele szén volt, a széntartalmékok még hosszú időre elégségesek, azonban a villamosenergia-ellátó rendszer sajátosságai és az olajfüggés az országot gyors lépéskényszerbe hozzák. A nukleáris erőművek fejlesztése mellett India a tengeri olajkitermelés fejlesztésébe és világszerte szállító országokkal való kapcsolat kiépítésébe fogott.

A Pakisztánnal való régi szembenállás a gazdasági erőforrások javát köti le. A pakisztáni *Parviz Musarraf* és Vadzspadzsí akkori indiai miniszterelnök által megkezdett közeledés 2004 eleje óta szinte látványos. A korábbi populista „krikett-diplomáciát” technikai lépések váltották fel.

Világpolitikai kényszerek és józanság diktálják az USA és India közeledését. A világ „két legnagyobb demokráciája” a globális hatalmi játszmában talál egymásra. Az elmúlt évtizedek fel nem dolgozott feszültségekkel terhesek. Az USA ellenezte,

szankcionálta, majd eszközök híján tudomásul vette India atomhatalmát, az érzékeny indiai politikusok azonban nem felejtik a korábbi lekezelést és sikertelen nyomásgyakorlást. A korábbi évtizedek alatt a térségben az USA elsősorban Pakisztánra támaszkodott, ez ismét csak fenntartotta a bizalmatlanságot.

Az Egyesült Államokban élő mintegy kétmillió indiai növekvő mértékben katalizálja azt a közeledést, amelyre utoljára *íjf. George Bush* 2006-os látogatása tett koronát. A létrejött „nuke deal” India számára a drága nukleáris luxustechnológia importját, Amerikának a nukleáris létesítmények javának ellenőrzését teszi lehetővé. Az amerikai szolgáltató központok indiai kihelyezésével párhuzamosan bátorítják a további amerikai befektetéseket, és az indiai kommunisták és számos más politikai erő kétségbeesett ellenállása ellenére erőteljesen előrehaladt a kiskereskedelem szabaddá tétele a nemzetközi, mindenekelőtt USA-beli kereskedelmi láncok számára.

Vezetői mindent megtesznek azért, hogy az országról a megbízható befektetési partner, az erős ipari és katonai hatalom, a demokrácia oszlopa, azaz egy vonzó ország képét rajzolják fel. Indiai befektetők lépnek ki a világcipacra, prospektus- és filmáradat hívja a látogatók növekvő seregét a jómódú országokból, aktívabb a kulturális kivitel, egyre többször hallat magáról a krikett vagy a bollywoodi filmipar.

A 2000 után még jobban meglődült gazdasági növekedés nyertesei a gyorsan vasztagodó urbánus középrétegek.* Számuk és jövedelemszintjük növekedése mellett fogyasztásuk, érdeklődésük és viselkedésük is egyre inkább nemzetközi mintákat követ, bár ebbe mindig sajátosan indiai felhangok keverednek.

Indiai mértékadó „reformközgazdászok” nehezen cáfolható érvelése szerint ez a reformszemléletű kurzusváltás a nemzetközi pénzügyi környezet drasztikus változása miatt mindenképpen megkerülhetetlen volt, erősen vitatható azonban az a mód, ahogyan ezt a külső nyomást a mai politikai és gazdasági rendszer az állampolgárra „rányítja”.

India 1990-re a menedzselhetetlenség határára jutott adósságszolgálatot görgetett maga előtt. Az adósságprobléma fő oka a nemzetközi pénzpiacokon bekövetkezett változásokkal függött össze. A korábbi évtizedekben a kongresszusi vezetésű kormányok alatt felvett hitelek jelentős részben kedvezményes kamatozású kölcsönök és segélyek voltak. A politikailag motivált segélyezés gyakorlata a Szovjetunió felbomlása után visszaszorult, ugyanakkor az 1990-es években a pénzpiacon megsokszorozódott mennyiségű hitel volt jelen, és a hitelezési hajlam 1997-ig tovább nőtt. A folyó fizetési mérleg hiánya és a kamatszolgálat 1980 és 1990 között megnégyesződött, és 10 milliárd dollárra nőtt.

Az adósságválság szélére jutott India az ismert világbanki recept elfogadása mellett kapott további hiteleket: a piac szabaddá tétele, az állam leépítése, Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény (GATT), exportvezérelt növekedés.

* "The Great Indian Middle Class" – így nevezte el őket az Alkalmazott Közgazdaságtani Tanács (NCAER) 2003. évi jelentése. Az évi 1 millió rúpia (5 millió Ft) jövedelmi nagyságrendű középosztálybeli háztartások száma évi 15%-kal növekedett, 1995 és 2002 között az ide sorolt háztartások száma 4,5 milliőről 10,7 millióra nőtt (Datt, 430. o).

Az új gazdasági kurzus belülről a merev és sokban diktatórikus „szocialista” Gandhi-kormányokkal kapcsolatos korlátozások többségének feloldását jelentette. A mindeddig kiegészítő szerepűnek szánt magánszektor átvette a gazdaság motorjának szerepét. Zöld utat kaptak a közvetlen tőkebefektetések, s megszűntek a gazdasági tevékenységek, a devizagazdálkodás és a vállalati tulajdonlás ügyeiben való engedélyezések. Az import, kezdetben még hatalmas vámtételek mellett, a beruházás és a fogyasztás számára is szabaddá vált, s megindulhatott az indiai, főleg a mezőgazdasági termékek kivitele a világcipiacra.

A nyitás és a gazdasági növekedés a neoliberais közgazdaság alapmutatóinak ünnepeztetett javulását hozta. Az indiai fizetési mérleg jól kézbentartottnak számít, a beruházások és a külföldi befektetések nőnek. A növekedés, a többi jól fejlődő gazdasághoz hasonlóan, elsősorban a szolgáltató szektor gyors térnyerésének köszönhető.

Erősen vitatják a nyitásnak a teljes gazdaság növekedésére való áldásos hatását. A visszavonult állam nagyon hiányzik beruházóként az elmaradott területeken, az infrastruktúra és a természeti erőforrások védelme terén. Jelentősek a viták a reformok szociális hatásait illetően is. Az ezredforduló után is csökken a nyilvántartott munkanélküliség, a csökkenés mértéke azonban elmarad az 1980-as években megfigyelhetőtől. Miközben a kormány a szegények részarányának zsugorodásáról számol be, a szegények abszolút száma állandó, sőt nő. A kritikusok rávilágítanak, hogy a derűlátó szegénystatisztikák az adatgyűjtési rend megváltoztatása mellett látnak napvilágot. Továbbra sem változott az állam szerepe számos infrastruktúrális és szolgáltatási területen, így például a pénzügyi szférában. Az állam megmaradt nélkülözhetetlen munkaadónak. A mezőgazdaságban a megnyílt exportlehetőségeket kevesen fölőzték le, míg a vidékfejlesztésből való állami visszavonulás fokozza az ökológiai romlást és a legelső rétegek leszakadását.

Az indiai gazdaság strukturális átalakítása céljából az 1990-es évek elején elindított reformfolyamatok látványos eredményekhez vezettek, és a mamutország a világ egyik leggyorsabban bővülő gazdaságává vált. 2001 és 2007 között a GDP összességében több mint 30 százalékkal nőtt, az éves átlagos növekedési ütem 2007-ben már meghaladta a 9 százalékot is. Ezzel a fejlődési ütemmel India az USA, Kína és Japán után a világgazdaság negyedik legnagyobb gazdaságává vált.

Az infláció 2007-ben továbbra is 5 százalék felett maradt, elsősorban az olajárak növekedése következtében. (India olajszükségletének mintegy 75 százalékát importálja.) India valutataralékai meghaladják a 225 milliárd USD-t.

A gazdasági fellendülés egyik húzóereje a szolgáltatási ágazat, amely 2006-ban már a GDP 55 százalékát adta. Az iparban állítják elő a GDP 26, a mezőgazdaságban a 18 százalékát. Az ipar növekedése az elmúlt években felgyorsult, 2007-ben elérte a 9,4 százalékot. A teljes ipari termelés 80 százalékát a feldolgozóipar és az építőipar adja. A bányászat, az elektromos energiatermelés és az építőipar növekedésének azonban továbbra is az infrastruktúra elmaradottsága az akadálya.

A mezőgazdaság – a túlnyomórészt korszerűtlen technológia és infrastruktúra következtében – erősen ki van szolgáltatva az időjárás, a monszunidőszak kedvező, vagy kedvezőtlen hatásának, ezért évenkénti teljesítménye változó. Az ágazat 2007-

1. táblázat. Az export és az import értéke, 2005–2007 (Mrd USD)

Megnevezés	2005	2006	2007
Az export értéke	75	100	140
Az import értéke	105	149	224

Forrás: India Economic Survey 2006–2007

ben – a gyengébb intenzitású monszunidőszak következtében – a korábbi évek szintjéhez képest stagnált. Az ágazat jelentőségét az a tény adja, hogy az indiai lakosság 70 százaléka él közvetlenül a mezőgazdaságból, így a szektor teljesítményének alakulása alapvetően meghatározó a nemzetgazdaság egészére nézve.

A külkereskedem továbbra is deficitese, az importéhség gyorsan fokozódik.

India 2001-ben megszüntette a mennyiségi behozatali korlátozásokat, azonban változatlanul magas, átlagosan 17 százalékos importvámot és számos adminisztratív, piacvédelmi hatású behozatali korlátozást (pl. dömpingvámok időnkénti alkalmazása) is érvényesít.

India legfontosabb importtermékei az olaj és a szénhidrogén-származékok, továbbá a beruházási cikkek, az elektronikai termékek, a vegyipari cikkek, a gabona és az élelmiszer.

A közvetlen működő tőke növekvő beáramlását a felgyorsuló tőkeexport ellentételezi.

2000-től a kormányzat számos intézkedést hozott a külföldi működőtőke-befektetések előmozdítása érdekében. Több ipari ágazatban (pl. a légi közlekedésben, a bankszektorban, a távközlésben és a tömegtájékoztatásban is) egyszerűsítette a külföldi tulajdonszerzési lehetőségeket, és az ehhez szükséges engedélyezési eljárásokat. A külföldi működő tőke részvételét továbbra sem engedélyezik a pénzügyi szolgáltatások, a távközlés és a kiskereskedelem területén.

A kormányzati intézkedések kedvező hatása 2004-től érzékelhető, és 2006-ban már közel 10 milliárd USD értékű tőke érkezett az országba. Becslések szerint legalább tíz éven keresztül hasonló nagyságrendű külföldi tőke beáramlása szükséges az indiai gazdaság strukturális átalakításához, az elmaradott infrastruktúra modernizálásához. Az országba beáramlott külföldi működő tőke állománya becslések szerint meghaladja az 50 milliárd USD-t.

Az indiai kormány 2006-ban elfogadta a szabadkereskedelmi övezetekről (Special Economic Zones, SEZ) szóló törvényt, amely leegyszerűsíti és megkönnyíti vegyesvállalatok és egyéb gazdasági formációk létesítését külföldi cégek számára. A törvény mintegy 70 SEZ létrehozását tervezi, beleértve a már jelenleg is működő 25 övezetet. A jelenlegi elképzelések szerint leginkább az IT-szektorban, az autóal-

2. táblázat. Működő tőke be- és kiáramlás, 2005–2007 (Mrd USD)

Megnevezés	2005	2006	2007
Közvetlen működőtőke-import (flow)	7,9	9,5	11,0
Közvetlen működőtőke-export (flow)	1,6	2,9	2,5

Forrás: India Economic Survey 2006–2007

3. táblázat. A „négy világ” jellegzetességei

		Célok és vezérelvek	Orientáció	Előrejutás	Tanulás
1	Nemzetközi	Fogyasztás	Amerikai/angolszász orientáció	Privilegizált rétegeknek korlátlan lehetőségek	Külföldi iskola, menedzsment érvényessége és eszmeisége
2	Állami (government)	Baksis	Indiai apátia	Örökös státusz	Kategória- és vizsgarendszer
3	Üzleti	Tisztes haszon, folytonosság	Fontosságtudat/szervilizmus	Éles verseny	Családi, jati és etnikai bázis
4	Szűkölködés/nyomor	Máról holnapra élés	Külső bizalmatlanság	Változtathatatlanság	Analfabetizmus

Forrás: India Economic Survey 2006–2007

katrész-gyártásban, az olaj-és gázipari szolgáltató szektorban, valamint élelmiszeripari hűtláncok létesítésében érdekelt vállalatok megjelenésére számítanak elsősorban.

India továbbra is védi mezőgazdasági és élelmiszeripari, textilipari, kézműipari piacait, kiskereskedelmi infrastruktúráját, szolgáltatási ágazatát, ezért a magyar termékek piacra jutási lehetőségei elsősorban a gépipari, vegyi és gyógyszeripari, elektronikai szektorokban, az infrastrukturális beruházásokhoz kapcsolódó területeken, a beruházási javak és a védelmi ipari eszközök szállításának területén kedvezők.

Az európai megközelítés számára Indiát egységes, modern piacgazdaságként szemlélni durva félreértés. Az indiai gazdasági valóság megértése szempontjából célszerű, ha a hatalmas országot négy elkülönülő gazdasági világnak, a *nemzetközi*, az *állami* irányítású, az *üzleti* és a *nyomor* vagy *szűkölködés* világainak értelmezzük.

Az *első* világ az angolszász vezetésű nagyvilágot szolgálja követő India. Az indiai civilizáció súlypontját jelentő, máig paraszti világot mázként és azt szoros karokkal tartó polipként veszi körül. Ennek a világnak megvan a maga gazdasági alapja, a saját korábbi hovatartozását gyorsan felszámoló életurinja, értelmisége, nyelve és pragmatikus értékrendszere.

Értékrendszerének centrális tárgyai a fogyasztás, az iskolázottság és az (angolszász) külföld másolása. Fogyasztása az ún. demonstrációs hatás érvényesülésének klasszikus esete. Határai az angolul beszélők köréhez közel húzódnak. Az angol nyelv ismerete sokféleképpen kiaknázható gazdasági esély és hatalmi tényező is egyben. A külföldet járt angolul tudóknak egészen mások a házasodási esélyei. A jómódú felsőbb rétegekhez tartozó családok házassági hirdetéseiben fiúknál mindig, lányoknál egyre gyakrabban szerepel az MA vagy BA (egyetemi vagy főiskolai diploma) kitétel.

A *második* világ az állami India. Pozíciói valamit gyengültek az utóbbi időben, de az őket érintő mélyreható változások kilátástalanul messze vannak. Ide tartozik a világ legnagyobb létszámú, legdifferenciáltabb és igen alacsony hatékonyságú hivatalnokai kara, a hadsereg, az értelmiség döntő többsége, az egyes államok (*state*) he-

lyi adminisztrációja, valamint mindezek összetett családi és területi klientúrája. Ebben a világban a nagy folyóvölgyi civilizációk bürokráciájához hasonló reflexek vannak érvényben. A hivatali rangok az indiai fül számára ma is édesen csengenek. Az *inspector*, a *subinspector*, a *commissioner* az egzisztenciáról és tekintélyről álmodozók vágya. Az állások szinte mindig életfogytig szólnak, hatalmaskodást és nyugodt hivatali terpeszkedést tesznek lehetővé. Ennek megfelelően a hivataloknak széles körben ismert, szabott ára van. A befektetés egy kishivatalnok évtizedes keresetével egyenértékű, és a hivatal betöltőjét az előnyös megtérülést biztosító baksis szedésére kényszeríti. Továbbra is jelentős az állami vagy köztulajdonú vállalatok (*public enterprise*) gazdasági szerepe, amelyek tetemes vesztesége a költségvetés egyik meghatározó tehertétele.

A *harmadik* a valódi üzleti világ. Ez a kisparaszti gazdaságok és a bazárok köré rendeződik. A helyi hitelekkel gazdálkodó farmerek, kiskereskedők, ügynökök világa. Jellemzői: a majdnem embertelenül kemény verseny, az örökléses és családhoz kötött boldogulás, a szűk területre bezárt életmód. Alaperényei: a családi kötelék, a pragmatizmus és a folyamatos nyomakodás kifelé – az utcán, az üzlethelyiségért, vevőkért, az árukért, a hatóságok jóindulatáért.

A *negyedik* világ a nyomor Indiája. Politikai szándékok szerint játszhatunk a hátrávonul meghúzásával, de bizonyos, hogy ez a világ az elmúlt évtizedekben is nőtt. Háromfajta nyomor van: az eldugott nyomor, a nincstelen falusi nyomor és végül a halmozott városi nyomor.

Ennek a világnak kevés civilizációs tekintetértéke van. Alulértékeli az iskolát, a szennygyűjtő csatornát, az internetet és a tévét, nem tud mihez kezdeni India atomhatalmával vagy újdonsült tőkeexportjával. Valószínű, hogy mindabból, amit a nyugati közgazdász India gyors gazdasági előrelépésének stilizál, ez a negyedik világ nem kap meg semmit. Ezeknek a százmillióknak a gazdasági fejlődés: térvesztés. Fogy a hely, a gyűjtögetési lehetőség, a tiszta víz, a nyugalom, a meghúzóadás megmaradt színterei. A jelenleg domináns gazdasági doktrína a soha el nem érkező gazdasági fejlődéshez köti helyzetük jobbra fordulását, a legutóbbi idők világbanki szellemű államleépítése az alapvető cikkek és szolgáltatások drasztikus drágulását hozta. A rendkívül alacsony jövedelmű, napi 1–2 dollárból élő tömegek mind politikai, mind gazdasági manipulációk olcsó áldozatai. Napirenden van szavazataik tömeges megvásárlása és a fogyasztási szokásaikba, életmódjukba való durva kereskedelmi beavatkozás.

Az európai üzleti és politikai hivatalosság a fenti „négy világ” közül főleg az elsővel, a globalizálódó angolszász Indiával áll szemben, miközben akár versenyjogi, akár emberi jogi megfontolások alapján a negyedik világot, a többségi Indiát szeretné felzárkóztatni vagy állami eszközökkel kontrolláltatni látni. A valódi indiai üzleti világ, a „harmadik világ” hétköznapi gazdasága és a mi középszintű európai gazdasági szereplők között megszámlálhatatlan lehetőség adódna, csere és egymásra hatás jöhetne létre, ezek azonban még sokáig a végtelenbe futó párhuzamosságok maradnak, a többségi India pedig Európa számára továbbra is különvaló „*Ding an sich*”-ként rejtőzik el.

Előfutárok Európában (2000-)

Új ügyek a területén

Az Európai Unió csak az ezredforduló után ismerte fel India globális stratégiai jelentőségét. A kölcsönös alkalmazkodás egyre inkább kényszerré válik az alakuló multipoláris világrendben éppúgy, mint a tudományos-technológiai fejlesztés és az ökológiai viszonyok területén. Az alakuló stratégiai partnerség kereteit az évente rendezett EU–india csúcstalálkozók és az ASEM-folyamat jelölik ki.

Az Indiába eddig beáramlott működő tőke a kínainak csak töredéke, és az iparosodó és fogyasztásában elszántabbá váló országnak a technológiaiimporttól való növekvő függésére lehet számítani.

Az IT-szolgáltató szektor világraszóló előretörését (öt év alatt megháromszorozódott a szolgáltatások összértéke) rövid távon a hazai képzett munkaerő elfogyása akaszthatja meg, szakértők az USA-ba és Nagy-Britanniába irányuló agyelszívás megfordulásáról, a keresett szakemberek Indiába vándorlásáról beszélnek.

Az indiai devizamérléget erősen javítja az, hogy a külföldön élő mintegy 20 millió indiai közül 3 millió az EU-n belül talál foglalkoztatást, és évente 6 milliárd eurót utal haza.

A fejletlen indiai egészségügyi rendszer járványok világméretű elterjedésének kockázatát hordozza, ide sorolják a malária- és az AIDS-betegek milliós számát, amely két évtizeden belül 40 millióra duzzadhat.

A súlyos ökológiai feszültségek egyre növekvő európai aggodalom tárgyai. Az iparosodásának még szén- és acélzabáló korszakában járó India egyre ijesztőbb mértékű szén-dioxid-kibocsátó, ijesztően súlyosak az ivóvízalap egyre zsugorodó tartalékai, a megműveletlen termőföld pedig már elfogyott. A középosztály növekvő élelmiszerfogyasztása és az óriásvárosok ijesztő mértékű növekedése további rémképeket vetít előre: feltételezések szerint Mumbai és Delhi együttes nagysága 2040-re Nagy-Britannia egész lakosságával (67 millió) lesz egyenlő.

Európa igyekszik kereskedelmi és más lépéseit az emberi jogi, munkajogi és egyéb humánus anomáliák javulásához kötni, ez azonban kevés tényleges erővel és valódi hatással bír.

India számára a harmadik világ országainak nyújtott kereskedelmi kedvezmények már nem érhetők el, s az európai behozatalt is számos vám- és nem vámjellegű piacvédelmi intézkedés terheli. Indiában talán harmincezer európai szakértő dolgozik, ám az óriásország a jövőben ennek sokszorosát is igényelheti. Az Európai Parlament már javasolta a Bizottságnak egy kölcsönös vámentességen alapuló szabadkereskedelmi megállapodás megkötését, ennek megvalósulásáig azonban még hosszú idő telhet el, annak ellenére, hogy a kölcsönös függőség előbb utóbb India alkuerejének növekedése felé tolódik majd el.

A 2004-es csúcsertekezleten aláírt egyezmény szerint az Európai Unió és India kereskedelmi forgalma 2008-ig 50 milliárd euróra ugrik, azaz megduplázza a két piac kereskedelmi forgalmát.

A negyedik EU–India csúcsertekezlet elsődleges célja a szeptemberben megromlott kétoldalú kereskedelmi kapcsolatok helyrehozatala volt. A cancuni kereskedelmi

tárgyalások során India támogatta a fejlődő országok G20-as csoportját abban, hogy kiszorítsák piacukról az Európai Uniót.

Az indiai vezetés 250 millió euró értékben vesz részt a Galileo-program, a polgári igények kielégítését szolgáló navigációs rendszer kifejlesztésében. Ezzel az indiai hozzájárulás jelentősen felülmúlja a kínai mértékét.

Az unió közös vezetését a mindenekelelt a gazdasági nyitás előrehaladásával növekvő tömeges gazdasági marginalizálódás, az ebben rejlő migrációs és biztonságpolitikai fenyegetés foglalkoztatja, nem is beszélve a humanitárius és emberi jogi következményekről.

A belső sajátosságai miatt lassan növekvő indiai textilipari export a kvóták 2005-ös lebontása óta szárnyal és csökkenti lemaradását az európai, a kilencvenes évek végén már elsősorban kelet-európai ruhagyártást letaroló kínai árudömpinggel szemben.

Az EU Indiával a jövőben olyan stratégiai partnerséget keres, amelynek keretében nagyobb mértékben támogatja az együttműködést a tudomány és technológia területén, a közös érdekeket képviselő ügyekre koncentrálna, mint amilyen az információs technológiák, az űrtechnológia, a biotechnológia, az elektronikus kereskedelem és a textilipar; akárcsak az egyetemek közötti kapcsolatok és cserék lehetőségeinek bővítése.

Az indiai üzleti világ előfutárai

Az európai gazdaságokban közvetlen tőkebefektetőként 2001 után jelentek meg az első indiai óriásvállalatok. Az indiai IT-szektor számítástechnikai nagyágyúinak megjelenése a Tata nevéhez kötődik, amelyet gyorsan követett a Satyam Computers és nagy szolgáltató és szoftverfejlesztő riválisa, az Infosys is.

Minden idők legnagyobb acélipari bevásárlása az acéliparban az indiai származású *Lakshmi Mittal* Romániától Franciaországig terjedő acélipari birodalma, az Arcelor, 22,5 milliárd dolláros befektetéssel szerzett meg, amelyet további akvizíciók követtek.

A vezető indiai gyógyszergyártó, a Ranbaxy nemzetközi tevékenysége összbevételenek 80 százalékát adja, ebből az USA és Európa 50 százalék fölött részesedik. Már 21 európai országban van jelen. Európai ellátási láncát az írországi Cashelben felépített kiszerező üzemére építi.

A Dr Reddy's Laboratories is egyre több embert foglalkoztat Európában. Számos országban saját marketing és értékesítési szervezettel rendelkezik.

Az onkológiai termékek fejlesztésére és piacra vitelére a horvát Plivával van megállapodása, Nagy-Britanniában két gyártóbázissal is rendelkezik. Az európai disztribúciós hálót a német Betapharm megszerzésével kezdte kiépíteni, amit a Matrix Laboratories és a belga Docpharma, majd a német Esparma gyógyszergyár megvásárlása követte.

A Sun Pharmaceutical Industries a magyar ICN-t vette át az amerikai Valeant Pharmaceuticals Internationaltól.

Az importtermékek széles körének 1960 óta érvényben lévő tilalma az üzleti körök fokozódó tiltakozását eredményezte az Európai Bizottságnál. Emiatt a Bizott-

ság eljárást indított a Világkereskedelmi Szervezetnél (WTO). Az ezt követő tárgyalások a korlátozások gyorsuló leépítéséhez vezettek 2000 és 2003 között, s ez az indiai textilipar számára legalább évi 2 milliárd euró értékű európai többletexportot tett lehetővé, az azóta beáramló indiai készruhák végleg sarokba szorították az európai textilipart.

Az európai piacon fokozódik az indiai autógyártók jelenléte is, különösen a Tata szerény árú nehéz tehergépkocsijai adhatók el jól. Megindult a gyártók unión belüli gyártóbázis utáni kutatómunkája is, amit jól mutat az Apollo gumigyár magyaroszági felbukkanása 2008 tavaszán. Az eddigi legnagyobb befektetés a Tata AutoComp Systems (TACO) nevéhez fűződik, a Tata-csoport 2004 során vásárolta meg a német, Wündsch Weidinger autóiipari beszállító telephelyét és berendezéseit, és 270 alkalmazottja ma az Audinak, a BMW-nek, a Daimler Chryslernek, a Volkswagennek és a Volvónak szállít.

Irodalom

- Dr. Neszmélyi György Iván–Kusai Sándor Zoltán–Pap László: India – az új kihívás és esély, *Külügyi Szemle*, KSZ 2007-01-09
- Fellendülőben az EU és India gazdasági kapcsolatai, *euro.hu*, 2003.12.02
- Székely-Doby András: Széllal szemben: India gazdasága az ezredfordulón, MTA Világ gazdasági Kutatóintézet, *Kihívások* sorozat, 163. sz., 2003. május
- Majoros Pál: Az Európai Unió és India gazdasági-kereskedelmi kapcsolatai, *EU Working Papers* 04/2003
- Csirikus Gábor: India és az Európai Unió gazdasági-kereskedelmi kapcsolatai, kézirat, 2003.
- Ishwar C. Dhingra: *The Indian economy. Environment and policy*, Sultan Chand and Sons, 2006
- Ruddar Datt: *Indian economy*, S. Chand, New Delhi, 2007
- Julian Mattocks: *Indian IT companies in Europe advancing fast*, Berlin/Newsfox, 2004. nov. 24.
- Aditya Rao ONGC's Buy: *Signing Into Europe*, India Street, 2008. aug. 27
- R. P. Shrikant: Europe beckons Indian software companies, *Express Computer*, Mumbai, 2003. ápr. 21
- Broad areas of agreement between EU and India on international issues and global challenges, Brussels, 29/09/2008 (Agence Europe)
- Sanjay Pingle: *Top Indian cos strengthening base in US, Europe*, pharmabiz.com, 2005. dec. 22., Mumbai
- Cash-rich Indian companies on acquisition trail in Europe, *India Review*, 2006. április

PETÓVÁRI BENCE

Európa Erőd – Az Európai Unió migrációs politikájának biztonsági dimenziói

A tanulmány célja, hogy az elmúlt egy évtized fejleményeinek és előrelépéseinek rövid áttekintése alapján megvizsgálja, merre halad az Európai Unió a közös migrációs politika területén. Kiemeli azokat a részterületeket, amelyeket az unió könnyebben tud közösségi hatáskörbe vonni, s azokat is, amelyeket a tagállamok feltehetően még sokáig saját hatáskörben kívánnak tartani. A tanulmány e vizsgálat alapján rámutat arra, hogy a biztonsági szemlélet jelen pillanatban egyre meghatározóbb az európai migrációs diskurzusban, s ez a megközelítés folyamatosan tovább erősödni látszik – annak ellenére, hogy az ellentétes véleményeket képviselő oldal hangjai is nagyon markánsak. A tanulmány röviden rávilágít az e jelenség mögött meghúzódó legfontosabb társadalmi-gazdasági okok rendszerének egyes elemeire is.

Bevezetés

A nemzetközi migráció a modern mindennapok világában egyre érezhetőbb jelenség, amellyel a hétköznapokban mind gyakrabban találkozunk. Az emberi tényező mobilitása¹ korábban másodlagos fontosságú volt az államok számára, mostanra viszont központi fontosságú, globális fórumokon is kiemelt témává lépett elő. A világ népességéhez viszonyított aránya az elmúlt ötven évben mintegy kétszeresére nőtt, komplexitása az áruk és szolgáltatások mobilitásához, valamint a globalizáció más aspektusaihoz való szoros kapcsolódása miatt folyamatosan növekszik.

Olybá tűnik, hogy a nemzetközi migráció mára már nem csupán egy egyszerű társadalmi jelenséget takar, hanem egy olyan komplex ok- és okozatrendszerrel bíró folyamatot, amely a modern ember életterének szinte minden területére kiterjed. A nemzetközi migrációval foglalkozó szakirodalom és politika ezért hajlamos elveszni a migráció társadalmi, gazdasági és biztonsági vonzatainak ok-okozati útvesztőjében. Valójában ez az ok-okozati háló annyira szövevényes, és olyan jogi, morális és filozófiai kérdéseket vet fel, amelyek labirintusából nagyon nehéz kievickélni. Tanulmányom azokat az Európai Unió fórumain felmerülő kérdéseket helyezi fókuszba, amelyek a nemzetközi migrációnak a biztonsággal kapcsolatos felvetett problémáit, ennek gazdasági-társadalmi vonatkozásait feszegetik.

Jelen terjedelmi keretek között részletekben nem térhetek ki az Európai Unió migrációs politikája alakulásának történetére, hiszen az több kötetnyi elemzést igénybe venne. Ezért a nagyon rövid első részben csupán a főbb sarokpontokat, mérföldköveket sorolom fel. A nemzetközi migrációval kapcsolatosan vannak olyan alapel-

¹ Az „emberi tényező mobilitása”, „migráció”, nemzetközi migráció” fogalmak jelentését jelen dolgozatban egyenértékűnek tekintem, az emberi lakhelyváltató mobilitásnak minden formáját beleértve (kényszerű és önkéntes vándorlást egyaránt).

vek, alapvető megközelítések és szemléletmódok, amelyek ismerete nélkülözhetetlen a téma tárgyalásához. Ilyen, a nemzetközi migráció aktuális vizsgálatához elengedhetetlen kérdés például a nemzetközi migráció és a demográfiai világtrendek, valamint a nemzetközi migráció és a gazdasági-társadalmi fejlődés kapcsolata – ezek említése nélkül nem lehet megalapozni a dolgozatban később felmerülő állításokat, következtetéseket és kérdéseket.² Az Európai Unió migrációs politikájának vizsgálatához ezért e fogalmi rendszerek átfogóbb használatát igyekszem kerülni, ahol pedig szükséges, a forrás megjelölésével jelzem, hogy hol lehet utánuk keresni.

A második fejezetben röviden bemutatom a migrációs politika és a migrációhoz kapcsolódó tudományos szakirodalom „elbiztonságiasodásának” folyamatát. E fejezet számos kérdést felvet, amelyek elsősorban jelen korunk társadalmi-gazdasági-politikai rendszereinek működésével kapcsolatosak, hiszen mind a migráció, mind a biztonság olyan területek, amelyek esetében az összefüggések megértéséhez egyre fejlebb kell tolni a vizsgálódás nézőpontját. Itt nem könnyű feladat definiálni az írás célját, hiszen a vizsgálódó kutató hirtelen az objektív helyett a szubjektív vizsgálódás, vagyis a filozófia szintjén találhatja magát.

Fontos hangsúlyozni, hogy mind a nemzetközi migráció, mind a biztonságtudományok elméleti irányzatai alapvetően multidiszciplináris megközelítéseket alkalmaznak, ezért a tanulmánynak igen átfogó módszertani spektrummal kell dolgoznia. Mivel célja épp maguknak a diszciplínáknak a változásaira, s ezen keresztül globális (egész társadalmi-gazdasági rendszereket érintő) folyamatokra történő rámutatás, gyakran előfordulnak látszólag befejezetlen, megválaszolatlan kérdésfeltevések, amelyek legfőbb célja az olvasó önálló gondolatainak serkentése (kellően távlati szintre érve a gondolkodás már kizárólag szubjektív, egyéni nézőpontot tükrözhet).

1. A nemzetközi migráció és az Európai Unió migrációs politikája

1.1. Az Európai Unió migrációs politikájának alakulása

Az Európai Unió migrációs politikájáról sokan beszélnek mint fogalomról, azonban érdemes legelőször tisztázni, hogy olyan területről van szó, amely nem rendelkezik sem funkcionális, sem intézményi keretrendszerrel. A migrációs politika lényegében gyűjtőfogalom, amely egy téma (a migráció) köré rendez szűkebb és jobban körülhatárolható politikákat. Ezért kutatható és tárgyalható, de összességében csak az

² A globális demográfiai trendek kérdésének vizsgálatához érdemes a néhány évente megjelenő ENSZ-tanulmányokhoz fordulni, pl.: *Population Challenges and Development Goals*. DESA, Population Division, Paper No. ST/ESA/SER.A/248, United Nations, New York, 2005.

Az Európai Unió szintjén 2008-ban kiváló demográfiai összegző tanulmányok jelentek meg, ezek egyike: Kröhnert, Steffen; Hossmann, Iris; Klingholz, Reiner: *Europe's Demographic Future – Growing Regional Imbalances*, Berlin Institute for Population and Development, *Deutscher Taschenbuch Verlag*, Munich, 2008. november.

A migráció és a gazdasági-társadalmi fejlődés kérdésköréhez ajánlom akár az IOM (International Organization for Migration, www.iom.int), akár az MPI (Migration Policy Institute, www.migrationpolicy.org) éves szinten megjelentetett kiadványait, amelyek címében többnyire a „Migration and Development” szókapcsolat dominál.

egyes részeinek külön-külön alakításával befolyásolható politikáról van szó. A részét alkotó politikák köre folyamatosan változik, egyes területek be- vagy kikerülnek, kisebb vagy nagyobb súlyt kapnak. Legfontosabb alkotóelemei: az érintett uniós külső országokkal folytatott együttműködés az ottani elvándorlás megakadályozása érdekében, az illegális bevándorlás és az embercsempészet elleni fokozottabb fellépés, a törvényes bevándorlók helyzetének átfogó szabályozása, a menekültek védelme. Az uniós szintű politika ezeken a területeken kiterjed a már közösségi hatáskörbe vont, esetenként a közösség által működtetett funkciókra, valamint a tagországok nemzeti politikájának közelítésére.

A migrációs politikát a média és a közgondolkodás gyakran rokonítja a bel- és igazságügyi pillér egyes részeivel, és a migrációs politika fejlődését ezért a bel- és igazságügyi terület 1999-től 2004-ig tartó tamperei, majd a 2004-től 2009-ig tartó hágai ötéves programjának elemzésén keresztül szemléljük és értékeljük. Ám tudni kell, hogy sokkal komplexebb területről van szó, hiszen a migrációs politika a legális bevándorlás szabályozásán és a bevándorlók integrációján keresztül komoly társadalom- és gazdaságpolitikai kérdéseket érint, a demográfiai kérdésekről nem is beszélve. Ezért ha jól akarjuk megfogalmazni a bel- és igazságügyi integráció és a migrációs politika viszonyát, azt kell mondanunk, hogy ezek az ötéves programokra bontott integrációs területek a közös migrációs politika azon részei, amelyek a legtöbb haladást és a legnagyobb gördülékenységet mutatják. Ennek okaira a következő alfejezetben részletesebben kitérek. Hozzá kell ehhez azt is tenni, hogy mind a Tamperei, mind a Hágai Program tartalmaz olyan célkitűzéseket, amelyeket eddig még nem sikerült megvalósítani, vagyis ezek esetében sem beszélhetünk az integráció akadálymentes és gyors előrehaladásáról.

A migráció továbbá komplexitása és tovagyűrűző jellege révén azon kérdések közé tartozik, amelyek esetében nem elégséges pusztán az uniós tagországok közti együttműködés, hanem a közös politika kialakításához a külső partnerekkel, vagyis az ún. „harmadik országokkal” is közös megállapodásokat kell kötni, s feljükképesítenie az ún. álláspontot képviselni. E téren az unió már szintén jelentős lépéseket tett a Földközi-tenger menti országokkal folytatott, továbbá az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni térséghez tartozó államokkal kezdett együttműködés területén, de részét képezi ez a téma a főleg volt szovjet köztársaságokra vonatkozó keleti szomszédságpolitikai együttműködésnek is. Ebből tehát látható, hogy a migrációs politika szervesen kötődik a közös kül- és biztonságpolitikához is.

Bár az elmúlt két évben mind a francia elnökség által 2008 szeptemberében tett alá hozott migrációs paktum, mind az ún. kékkártyás rendszer bevezetése komoly, átütő eredmény volt a közös migrációs politika egységesítése felé, a 2008-ban kezdődő globális gazdasági válság nyomán fellépő, szinte minden országot érintő munkaerő-piaci problémák a tagállamok integrációs hajlandóságát várhatóan vagy megakasztják, vagy legalábbis komoly mértékben lassítják.

Az integráció legproblémásabb területei a törvényes bevándorlók helyzetének átfogó szabályozása, valamint a bevándorlók integrációjával kapcsolatos kérdések. Bár a migráció gazdasági és munkaerő-piaci aspektusaival kapcsolatos tartalmi szabályozás tagállami kompetencia, a *de facto* jogalkotás jelentős része már közösségi szín-

ten történik.³ A tagállamok gazdasági érdekeiket leggyakrabban kétoldalú foglalkoztatási egyezményekkel, regularizációs törekvésekkel (azaz a határaikon belül élő bevándorlók helyzetének rendezésével), illetve az egyes foglalkoztatási ágazatokban kvótarendszer bevezetésével igyekeznek megvédeni. A közösségi vízümpolitika szabályozása azonban már uniós szinten történik, beleértve a harmadik ország állampolgárainak közösségi területen való tartózkodását is.

Az amerikai Migration Policy Institute az utóbbi években megjelentetett az adott évek tíz legfontosabb migrációs kérdéséről szóló tanulmánya alapján elmondható, hogy a kiemelt migrációs kérdések az Európai Unió több tagállamában komoly problémát jelentenek.⁴ Ezek közé tartozik a rövid idő alatt túl sok bevándorló befogadása (a recesszióval csökkenő munkaerő iránti kereslet miatt a nemzeti munkaerőpiac képtelen a többletmunkaerőt felszívni), a képzett munkaerőt megcélzó versenypolitika (itt ismét utalnék a kékkártyás rendszerre), a növekvő idegengyűlölet és a csökkenő népesség migrációs összefüggései.

1.2. Gondolatok az Európai Unió migrációs politikájához

Az Eurostat felmérései szerint az Európai Unió 27 tagállamában 18,5 millió harmadik országból érkezett bevándorló tartózkodik legálisan, míg az unió területén kívül mintegy 9 millió uniós állampolgár él. Becslések szerint az Európai Unió területén élő illegális bevándorlók száma pedig 4,5–8 millió fő. Ebből megállapítható, hogy a XXI. század elejére az Európai Unió a nemzetközi migráció egyik legfőbb befogadó régiójává vált, így szembe kell néznie a migráció által prezentált számos körülménnyel.⁵

E körülmények lehetnek társadalmi kihívások, mivel Európa – pl. az USA-val ellentétben – nem klasszikus bevándorlási térség, így az ellenszenv a bevándorlással szemben sokszor igen erős.⁶ A migrációval kapcsolatosan társadalmi előítélet fejlődhet ki, ráadásul épp a kedvezőtlenül alakuló gazdasági helyzetben jellemző az elfogadás mértékének csökkenése a társadalmi feszültségek növekedése nyomán.⁷ A migrációval kapcsolatos diskurzus során számos kérdés felvetődött már, amelyek az olyan fogalmak boncolgatásához vezettek, mint az integráció, a szegregáció, az asszimiláció vagy a multikulturalizmus. Lassanként kezd nemzetbiztonsági kérdéssé válni, hogy az integrálódni képtelen, szegregáltan élő bevándorlók „gettósodnak”,

3 A kettősség persze érthető, hiszen míg az egyes államok gazdasági érdekei, illetve a munkaerő-piaci szerkezetek eltérők lehetnek, addig az unión belüli szabad mozgás már kollektíven állítja kihívás elé a résztvevőket.

4 MIS – Top 10 Migration Issues of 2008, Washington 2008, letölthető a Migration Policy Institute honlapjáról (www.migrationpolicy.org)

5 Az Eurostat adatait összegzi: Krizsán Brigitta: *Az Európai Unió és a migráció – belső szabadság, külső elzárkózás* (www.dieip.hu, 2009.02.10.)

6 Cseresnyés Ferenc: *Migráció az ezredfordulón*, Dialog Campus kiadó, Budapest–Pécs, 2005, 28. o. Jó példa a nyugat-európai országok féltelme az unió bővítése előtt attól, hogy a bővítéssel a kelet-európai országok polgárai előzönlük őket.

7 Itt a 2008. szeptembertől begyűrtözött pénzügyi válságra utalok elsősorban mint potenciális feszültségforrásra.

ami a bűnözés növekedéséhez vezet. Az illegális migráció ezenkívül összefügg az embercsempészettel, a szervezett bűnözéssel, a „modernkori rabszolgasággal”. Az illegális bevándorlók által végzett fekete munka pedig a gazdaság átláthatatlanságát fokozza. Alapvetően ezek azok a hivatalos érvek, amelyek miatt az Európai Unió legfontosabb céljaként az illegális migráció visszaszorítását tűzte ki. Mostanra ez vált az Európai Unió bevándorlási politikájának legfőbb elemévé olyan értelemben, hogy a migrációval kapcsolatosan ezen a területen mutatja a legaktívabb jogszabályalkotást.

Egy másik összefüggésre hívnám fel továbbá a figyelmet.⁸ Ha megvizsgáljuk az Európai Tanács migrációval kapcsolatos legfontosabb dokumentumait⁹, azt vesszük észre, hogy a migráció mint fogalom ezen dokumentumokban igen jól körülhatárolt szöveggörnyezetben jelenik meg, rendszerint az „*asylum*” fogalomhoz kötve. Maga az áramlásra használt „*flow*” kifejezést is leginkább a „*managing migration flows*” összefüggésben találhatjuk meg. Gyakorta előfordul továbbá a „*return procedures*”, a „*removal effort*” és az „*effectiveness*” mint kulcsfogalmak, és jellemző, hogy a migráció mint téma előkerülése szinte karöltve jár együtt a bűncselekményekkel és az azokkal szembeni fellépéssel kapcsolatos állításokkal. Ez a szöveggörnyezet egyértelművé teszi, hogy az Európai Tanács a migrációt mint negatív, kriminalizálódott jelenséget kezeli, amelyet kontrollálni, vagy divatos és jól csengő kifejezéssel: „menedzselni” kell, mégpedig annak fékezésével, minimalizálásával. Itt a menedékjog azért fontos kiindulópont, mert ezenkívül a bevándorlók számára gyakorlatilag nem maradt olyan csatorna, amelyen keresztül legalizálhatják a szegénység elől történő „menekülésből” származó tartózkodásukat.

Ennek megfelelően, közös politika eddig a menekültkérdés és a határbiztonság területén alakult ki, egységes uniós migrációs politikáról azonban nem beszélhetünk. Egyik tagállam sem mond le a bevándorlással kapcsolatos kérdések szabad kezeléséről, hiszen ez a fent röviden vázolt „érzékenység” miatt politikai kérdéssé vált. A tagállamok maguk kívánják meghatározni, hogy az „idegeneket” milyen feltételekkel fogadják be, vagyis saját maguk állítanak korlátokat, restrikciókat, feltételeket a bevándorlók elé. Ez a magatartás a nemzetállamok kialakulása óta jellemző, de ha jobban megvizsgáljuk, tulajdonképpen ez egy bizonyos szemszögből azt is jelentheti, hogy az állam a saját polgárai érdekeit szem előtt tartva korlátozza más országok polgárainak emberi jogait (hiszen ha a vándorlás, szabad mozgás alapvető emberi jognak tekinthető, hogyan különítjük el a vándorlást be- és kivándorlásra?¹⁰).

Egy uniós szintű, szupranacionális migrációs politika létrejöttéhez először a bevándorlással kapcsolatos nemzetállami érdekek harmonizálására lenne szükség, ami

⁸ Ezt az összefüggést Balogh Róbert világította meg „Migráció mint anomália – a bevándorló kérdéstől a bevándorló veszélyig” c. írásában

⁹ Itt elsősorban a 2002. július 21–22-i sevillai, az egy évvel későbbi thesszaloniki, valamint a 2005. december 16–17-i brüsszeli Európai Tanács konklúzióira (brit elnökség), valamint a 2008. szeptemberi migrációs paktumra (francia elnökség) utalok. Ha ezeket megnézzük, látható, hogy a dokumentumokat mind olyan országok terjesztették be, amelyeknél a migrációnak kiemelt jelentősége van.

¹⁰ Gyakran emlegetett szállóigévé vált ugyanis mind szakmai, mind politikai körökben, hogy „a kivándorlás emberi jog, de a bevándorlás nem az”.

az állami szuverenitás e részének feladását jelentené. Ez eddig nem történt meg, bár tény, hogy ez nem az uniós intézmények tétlenségének köszönhető, hiszen az uniós szervei számtalan jogi aktus keretében próbálták már a tagállamok közötti érdekegyeztetést előremozdítani. Ugyan mindig vannak olyan kezdeményezések, amelyek a korábbi állapothoz képest sokak által „áttörésként” emlegetett előrelépést jelentenek (ilyen pl. a 2008. szeptemberi migrációs paktum), ám mivel a tagállamok el-tökéltnek látszanak e terület nemzeti szuverenitás alatt tartásában, vajmi kevésbé valószínű, hogy a közeljövőben hajlandók lesznek felruházni az uniót olyan kompetenciákkal, amelyek valódi beleszólást engednének ebbe a területbe.

Látni kell ugyanakkor azt is, hogy a maastrichti harmadik pillér, a bel- és igazságügy területén a komoly integrációs lépések kifejezetten frissek, ezen a téren a haladás lassú, ám hatása kiterjed a migrációs szférára. A bel- és igazságügyi integráció folyamatának közvetett hatása mutatkozik meg a vízum- és határellenőrzési rendszerek integrációjának stabilabb előrehaladtában is. E folyamat tovagyűrűző hatásának igen jó példája a legfrissebb átfogó uniós szabályozás, az ún. kékkártyás rendszer. Az új szabályozás megkönnyíti a magasan képzett munkaerő bevándorlását EU-n kívüli országokból, ám ugyanakkor súlyosbítja a szankciókat azokkal a cégekkel szemben, amelyek kívülről jövő illegális bevándorlókat alkalmaznak.

A migráció kérdésében leginkább élharcos tagállamok belügyminisztereinek nyomására tehát, az Európai Unió a legtöbb pénzt és energiát a határellenőrzés és a munkaerőpiacok ellenőrzésének kiterjesztésébe fekteti. Mindkét esetben az elméleti és a gyakorlati kutatások és felmérések hamar megmutatják majd, hogy ez valóban a befektetésekkel arányos mértékben csökkenti-e az illegális bevándorlást. Bár a „falak” megerősítése növeli az egyes migránsok kockázatát és belépési költségét az uniós területére, nem szabad figyelmen kívül hagyni a tényt, hogy ugyanakkor épp a szakosodott szervezett bűnözés profitját és ezáltal vállalkozói kedvét is növeli. További kedvezőtlen hatása, hogy csökkenti a már a területen tartózkodó bevándorló kedvét az anyaországba való visszatérésre. *Vogel és Cyrus* kutatása alapján az uniós határain belül végzett munkaügyi és személyi ellenőrzések számának növelése ösztönözheti a státus nélküli bevándorlókat tartózkodásuk legalizálására.¹¹ Ugyanakkor az elemzők maguk is kételkednek a módszer hosszú távú eredményességében: maguk mutatnak rá, hogy az Európai Bizottság 2007 májusában kiadott direktívája, amely konkrét szankciókat javasol az illegálisan munkaerőt alkalmazó munkáltatókkal szemben, téves feltételezéseken alapul. E feltételezések nem számolnak ugyanis azzal az intézkedések nyomán fellépő hosszú távú folyamattal, amely az irreguláris migránsokat a legális munkaerőpiachoz történő hozzáférésük nehezítése után szép lassan illegális munkavállalásra ösztökéli, feketítve ezzel a gazdaságot. Ezt a feketedést pedig csak az ellenőrzések olyan mértékű növelésével lehetne kordában tartani, amelynek költségei szinte bármely tagállam számára finanszírozhatatlanok. *Vogel és Cyrus* tanulmánya rávilágít továbbá arra a tényre is, hogy sem európai, sem

¹¹ Cyrus, Norbert–Vogel, Ditta: *Irregular Migration in Europe – Doubts about the Effectiveness of Control Strategies*, Focus Migration, Hamburg Institute of International Economics (HWWI), Policy Brief No. 9., 2008 March, 7. o.

tagállami szinten nem áll rendelkezésre olyan módszer, amellyel a migrációs kontroll aktivitására fordított erőforrások felhasználási hatékonyságát bármilyen megközelítéssel vagy korrelációval mérni lehetne. A német Szövetségi Ellenőrzési Hivatal például komolyan sürgeti a munkaerő-piaci ellenőrzések hatékonyságát mérő tanulmányok készítését, másképp féltő, hogy a monitoring rendszer mélyítésével és kiterjesztésével a munkáltatókat csak feleslegesen terhelik meg olyan bürokráciával, amelynek költségei nem hozzák be a ráfordításnak megfelelő hasznot.

2. A migrációval kapcsolatos diskurzus elmozdulása a biztonsági szféra irányába

A nemzetközi migráció vizsgálatánál illik mindig, mindenekelőtt hangsúlyozni, hogy egy felettébb komplex ok-okozati rendszerrel állunk szemben, amelyben az egyes folyamatoknak a konfliktusok ugyanúgy lehetnek eredői, mint következményei, hisz a nemzetközi konfliktusok vagy polgárháborúk éppúgy vonnak maguk után migrációt, ahogyan akár maga a migráció is vonhat maga után újabb migrációt (ahogy egy népcsoport letelepedése esetén a történelem során gyakran a térség eredeti lakói kényszerültek elvándorolni). A nemzetközi migrációnak ebből kifolyólag rendkívül összetett hatásmechanizmusa van a konfliktusok vonatkozásában, hiszen rajta keresztül egy belpolitikai jellegű összecsapás is nemzetközi konfliktussá fejlődhet.

Mivel a nemzetközi migráció a Földön végbemenő gazdasági-társadalmi folyamatokhoz szervesen kapcsolódik, mind volumenében, mind ütemében egyre gyorsabban növekszik. Ennek megfelelően jelentősége és fontossága az emberiség létszámának növekedése, és az egyre gyorsuló globalizációs, modernizációs folyamatok következtében szintén folyamatosan nő, sőt, a globalizáció nyomán megjelenési módjai és formái is fokozatos átalakulás alatt állnak.¹² E folyamat – ahogyan azt az előző alfejezetben bemutattam – természetéből adódóan az egyéni és társadalmi biztonságérzetben is jelentős biztonsági deficitet hoz magával. A fejlett országokban magas anyagi és biztonsági színvonalon élő embereket félelemmel tölti el, folyamatos változást eredményezve a migrációhoz történő általános viszonyulásban és annak megítélésében.

E viszonyulásbeli változás kiválóan látszik a különböző nemzetközi fórumok és konferenciák napirendjén¹³, ahol a nemzetközi migráció az utóbbi években a csúcsra küzdötte fel magát. A migrációval kapcsolatos elméleteknek, megközelítéseknek, vitáknak, üléseknek, konferenciáknak szinte se szeri, se száma, a témában napi szinten keletkeznek új tanulmányok és dokumentumok, mind más megközelítést, módszertant, hangsúlyos pontokat vagy ezek kombinációit kínálva. Ebben az alfejezetben arra vállalkozom, hogy ebben a hatalmas információáradatban megpróbáljon mi-

12 Melegh Attila „Globalizáció és migráció” c. munkájában (Korfa, 2002/1) rendszerezi a XXI. század elejére jellemző új formákat.

13 Példák említését feleslegesnek tartom, érdemes csupán egy pillantást vetni az elmúlt három év legfontosabb ENSZ-csúcstalálkozóinak napirendjére.

nél átfogóbb képet nyújtani azokról a forrásokról, amelyek legjobban kapcsolhatók a biztonságelméletekhez.

A nemzetközi migráció folyamatos előtérbe kerülése mellett, a biztonságelméletek oldaláról szemlélődve két fő folyamat könnyíti meg a két téma kapcsolását: a biztonság fogalmának egyre kiterjedtebb multidimenzionalitása, és a biztonságpolitika tudományának fokozódó interdiszciplinaritása. Mivel a nemzetközi migráció rendkívül komplex folyamat (bármely tudományág vizsgálja, valahol mindig utalnia kell a más tudományágakba tovaágyűrűző vagy onnét érkező hatásokra, körülményekre), mint komplex jelenségnek a megragadására az átalakuló biztonságpolitikai szemlélet kiválóan alkalmas lehet. Annál is inkább, mivel a migráció és a táguló biztonságfogalom által érintett tudományágak halmaza többségében azonos elemeket tartalmaz. Dolgozatom egyik alapvető funkciója ezért, hogy felhívja a figyelmet a nemzetközi migrációnak a közeljövőben elkerülhetetlenül bekövetkező egyre radikálisabb „biztonságiasodására”, vagyis a biztonságpolitika által lefedett területekre történő bevezésére.

Egyre gyakoribb, hogy nagyobb uniós biztonságpolitikai fórumokon, konferenciákon elhangzó beszédekben és hozzászólásokban a nemzetközi migrációt a politikusok és a szakemberek „biztonsági kihívásként”, illetve „kockázatként” kezelik.¹⁴ Ez tisztán megjelenik egyes országok politikai gyakorlatában is, hiszen a hatékony „migrációkezelés” mint kulcsfogalom¹⁵ egyben egyfajta „kockázatkezelésként” is értelmezhető, hiszen a „migrációkezelés” fogalom lényege: hogyan lehet minél inkább kiaknázni a nemzetközi migrációval járó pozitív hatásokat úgy, hogy közben a nemzetközi migrációból eredő kockázatokat (kedvezőtlen hatásokat) minimalizáljuk? E kontextusban a nemzetközi migráció az államok számára igen súlyos problémát prezentál, hiszen az illegális migrációhoz kapcsolódó kockázatok¹⁶ a nemzetállamoknak komoly biztonsági dilemmát jelentenek, ugyanakkor maguk a migránsok nem bűnözők, és maguk is személyi szinten komoly humán biztonsági kockázatnak és sérülékenységnek vannak kitéve.

A hidegháború idején a kommunista oldal különösen nagy biztonsági jelentőséget tulajdonított a határok ellenőrzésének. Minden váratlan és előre nem tervezett benyomulást vagy menekülést a politikai rendszer biztonsága potenciális veszélyezte-

14 Erre nagyon sok példát lehetne hozni, hazánknál maradvá érdekes volt például a 2009. április 24-én az MTA Politikatudományi Intézetének szervezésében, a 2011-es magyar EU-elnökségre történő készüléssel kapcsolatos konferenciasorozat keretében, a kül- és biztonságpolitika témájában szervezett konferencia felszólalásait hallgatni, ahol a plenáris ülésen minden előadó, aki az uniós kül- és biztonságpolitikájának stratégiai irányvonalairól beszélt, kiemelte a nemzetközi migrációt mint a jövő egyik legkomolyabb biztonsági kockázatát.

15 Az angol „migration management” szó összetett jelentéstartalommal bír, hiszen magában foglal minden olyan akár állami, akár civil tevékenységet, amely a migrációs folyamatok bármilyen irányításával vagy befolyásolásával összefügg.

16 Itt szakmai szempontból helyesebb lenne az „irreguláris migráció” kifejezést használni, hiszen az angol nyelvű szakirodalom mindenütt ezt használja a jelenség leírására azon megfontolásból, hogy maga a szabálytalan határátlépés ténye fennáll, de utólag megállapítható annak jogossága a menekültügyi eljárás függvényében. Ilyen értelemben megkülönböztetünk az irreguláris migráción belül illegális migrációt és kényszervándorlást. (Nagy Boldizsár, 2000, 429. o.)

tésének oldaláról közelítettek meg. Ez a hozzáállás a hidegháború alatt mintegy befagyasztotta a nemzetközi migráció lehetőségét. A rendszerváltozás rövid idő alatt a korábbihoz képest összehasonlíthatatlanul nagyobb mozgást indított el az egyes országok és földrészek között. Ehhez az időszakhoz alapvetően két olyan tényező kapcsolódik, amely a migrációnak mára nagyon erős biztonságpolitikai felhangot adott¹⁷:

- A hidegháborús szembenállásban szocializálódott szakemberek a megelőző rendszer jellegéből adódóan más mentalitást képviseltek, ennek megfelelően meg voltak győződve arról, hogy a határok tömeges átlépéséből csak valami rossz és veszélyes származhat. A határok ellenőrzésének enyhítése ebben a felfogásban nyilvánvalóan óriási biztonsági deficitet jelent. Ezt a felfogást még erősítette, hogy a nemzetközi migráció mindig is rengeteg járulékos problémát hozott magával, pl. a bűnözés különböző formáit. Ezeket a hirtelen megnövekedő problémákat utána könnyű egyedül és kizárólag a bevándorlás káros hatásainak tekinteni.
- A fejlett országok szakértőinek jelentős része, de különösen a szenzációhajhász sajtó, sokáig táplálta vészjelzésekkel a közvéleményt a rendszerváltás nyomán nyugatra zúduló hatalmas menekülthullámokról. A rémisztgető előrejelzések szerencsére nem váltak valóra. A poszt-kommunista területekről sokan vándoroltak el, de messze nem annyian, mint amit tekintélyes szakemberek is prognosztizáltak. A legnagyobb pontatlanság e szakértői véleményekben ott volt, hogy nem tettek különbséget az egyes nemzetiségek vándorlásra való hajlamában, vagyis hogy mely nemzetiségek történelmében rögzült mélyen az üldöztetés előli menekülés hagyománya.

A migráció nagyságrendje és lefolyásának legális vagy illegális volta elsődrendű biztonsági kérdéssé vált tehát. Egyfelől minden államot nehéz helyzetbe hozhat egy olyan tömeg megjelenése, amelynek ellátására csak komoly anyagi áldozatok és veszteségek árán képes. Másfelől, az illegális migráció olyan bűnözési formák megjelenését támogatja, amelyek összefüggenek a határon történő átlépéssel. Ilyen például az embercsempészet, az emberkereskedelem és a fegyvercsempészet vagy – a különösen 2001. szeptember 11-e után előtérbe került – nemzetközi terrorizmus. E kockázatok és kezelésük nehézségei tulajdonképp konzerválták (és tovább erősítik) a nemzetközi migrációnak azt a felfogását, amely legfőképp ezeket az aspektusait, vagyis a veszélyeit helyezi előtérbe.

A nemzetközi migrációt tekintve ez a két uralkodó megközelítésmód létezik: a migráció természetét és szabadságát hangsúlyozó, valamint a migrációt biztonsági oldalról megközelítő. Ezeket sokféleképpen lehet nevezni, és számos tanulmányban megjelentek már különféle kategóriákba sorolva és megnevezésekkel tarkítva.

A legfontosabb kérdés elsősorban az, hogy vajon miért meghatározó és uralkodó a fejlett nyugati országok politikai retorikájában és döntéshozatalában a biztonsági oldalról történő megközelítés? Ha megpróbáljuk óvatosan végiggondolni a kér-

¹⁷ Szabó A. Ferenc: Migráció, biztonság, EU-bővítés. *Védelmi tanulmányok*, Gazdag Ferenc, SVKH, Budapest, 2000, 15–20. o.

dést, először természetesen a fejlett országok lakosságának véleményéhez jutunk, hiszen a politika általában saját népszerűsége érdekében azt igyekszik meglovagolni. Azt pedig jól ismerjük, hogy a fejlett nyugati országok többségében a lakosság körében a bevándorlással szemben inkább az ellenszenv, mint a támogatás a meghatározó.¹⁸ A politikusok (és gyakran a szakemberek, kutatók) részéről pedig sürűn hangzik el olyan kijelentés, amely szerint hogyan várhatjuk el a politikusoktól, hogy más stratégiát kövessenek, amíg a népesség gondolkodása és hozzáállása az idegenekhez „olyan, amilyen”. Ez a kijelentés lehetne jogos, és a legtöbb esetben zárja is a gondolatmenetet, azonban az olvasónak itt érdemes további kérdéseket feltennie.¹⁹

A kép további árnyalásához meg kell említenem azt is, hogy a bevándorlással kapcsolatos ellenszenv a népesség körében gyakran nélkülözi a mély megfontoltságot és következetességet.²⁰ Ez kitűnően látszik abból, hogy a bevándorlók munkájára a piacon mekkora mértékű természetes igény van, sőt, ezeket mennyire kihasználja a fejlett nyugati világ. Itt lehetne természetesen példákat sorolni arra, hogy a fejlett nyugati országokban milyen hatékonyan és mekkora volumenben történik az illegális bevándorlók munkaerejének kizsákmányolása, kezdve a francia almaszedőktől, eljutva a magyar építőipar példájáig. Ám a példák sorolása itt nem cél, csupán hangsúlyozni szeretném, hogy a bevándorlók munkájára a piacon valójában mekkora (szinte nélkülözhetetlen) igény van, vagyis mekkora a migráció iránti valós gazdasági húzóerő. Azonban ezen illegális bevándorlók legalizálása elvonná a rövid távon reálizálódó többlethasznot az őket alkalmazóktól, valamint a hosszú távú társadalmi-gazdasági pozitív hatások megértetése sem olyan könnyű, széles körű olvasottságot és műveltséget igényel. Mindezek mellett például Nyugat-Európában a média nem ösztönzi az embereket arra, hogy belegondoljanak azon paradoxonba, miszerint épp a bevándorlók gyermekei (vagyis a második bevándorló generáció) azok, akik kul-

18 Ezt az állítást itt nem kívánom kutatási eredményekkel alátámasztani, elég egy rövid ideig például az Eurobarometer interneten is hozzáférhető közvélemény-kutatási eredményeiben elmélyedni.

19 Ilyen kérdések például: A mai világban alkalmazott választási és médiarendszer nem épp konzerválja és tovább erősíti a népesség bevándorlókval kapcsolatos ellenérzéseit? Ha a média, amely a közvélemény formálásban meghatározó szerepet játszik, nap mint nap tudósít a bevándorlókval kapcsolatos bűnesetokról, és a politikusok ezektől óvó „biztonsági” megközelítéséről és intézkedéseiről, ezzel nem éppen a szegregációt megalapozó közvéleményt erősíti? Tudósításával nem épp növeli a migrációval kapcsolatos félelmeket és növeli az igényt arra, hogy még több ilyen hírt sugározzon az embereknek, amelyek aztán, kiszolgálva, még tovább gerjesztik az ellenszenvet? Nem képez ez a folyamat egy bevándorlásellenes ördögi kört, amely később teljes idegengyűlölethez és falak felhúzásához vezet? Mekkora szerepet játszik ez a folyamat abban, hogy mára a migráció és a biztonság fogalmi ennyire összefonódtak, és a legmagasabb biztonságpolitikai fórumokon említik a migrációt mint „kockázatot”, amelyet „menedzselni” kell?

20 Az emberek természetes félelemigényüket irányítják a bevándorlókra, s mintegy „divatként” vagy érzelmi kielégülésként hátrítják rájuk a felelősséget olyan negatív eseményekért, amelyekért azok csak részben felelősek. Ezt az állítást a pszichológia módszerével lehetne legjobban alátámasztani, azonban én maradok Samuel Huntingtonnál, aki a „Civilizációk összecsapása” című munkájában részletesen kifejti, hogy az embernek természetes igénye van arra, hogy definiálja azt, ami nem ő maga, s ellenségképet kreáljon belőle azért, hogy definiálhassa önmagát.

túrójukat szembehelyezik a befogadó társadalommal, pedig – elvileg – ők szociálisan jobban integráltak, mint az első generáció.

A kérdéskör vizsgálatánál érdemes tehát mindig szem előtt tartani ezt a háttérben meghúzódó kettősséget, amelynek jellemzője, hogy az államok a jelenlegi társadalmi-gazdasági rendszerből természetesen fakadó migrációs szükségletet a gyakorlatban kiaknázzák és kamatoztatják, azonban elméleti és retorikai (és így adminisztratív és jogi) síkon fenntartásokkal kezelik, és a kontrollálására, mérséklésére törekcszenek. Ez a jelenség egyáltalán nem csupán Európára jellemző, azonban az európai átlagos közgondolkodásban jelen lévő idegen- és bevándorlásellenes mentalitás kielezi ezt a kettősséget.²¹

Befejező gondolatok

A XXI. századra a világ fejlett országaiban egyre nagyobb hangot kap a migráció, mint gazdasági-társadalmi problémákat kiváltó, aktív beavatkozással kezelendő jelenség, illetve a nemzeti biztonságot fenyegető tényező. Egyre inkább az az általános érzés alakul ki az emberekben, hogy a migráció egy nem kívánt rossz, amitől a nemzetállamoknak meg kell védeniük magukat. A migráció félreértelmezésének ezt a hatását tovább erősíti, hogy 2001. szeptember 11-e óta a migrációval kapcsolatos írásokban, tanulmánykötetekben egyre nagyobb súllyal jelennek meg nemzetbiztonsági és más, biztonsággal kapcsolatos témák. Sokan már szinte összekeverik a migráció és az illegális migráció fogalmait. A tudományos és a köznapri közvéleményt inkább az emberek vándorlásának veszélyei és problémái foglalkoztatják, mint az abból származó pozitív hatások. Kevés az olyan kutató vagy gondolkodó, aki a szeptember 11-i merénylet után már figyelmeztetett a biztonsági orientáltságú szemlélet veszélyeire. Hazánkban az egyik ilyen gondolkodó *Hankiss Elemér* volt, aki így fogalmazott: „Beteljesedhet az a néhány éve újra és újra megfogalmazott jóslat, hogy a nyugati világ előbb-utóbb arra fog kényszerülni, hogy visszavonuljon egy erődítménybe, egy »Amerika Erőd«-be, »Európa Erőd«-be, vagy akár egy »Nyugati Erőd«-be, mert csak így tudja megőrizni a maga szabadságát, jólétét, demokratikus rendjét az erődöt körülözlő szegénység és zűrzavar félelmetes világában. ... És tudjuk, nagyon nehéz lesz megtalálni a jó egyensúlyt a biztonság vágya és a világ mindannyiunk számára elengedhetetlenül fontos nyitottsága között.”²²

A migráció gazdasági jelentősége – vagyis az, hogy bevándorlók nélkül a fejlett országok gazdasága mintegy megbénulna – nemcsak az átlagember, hanem a kuta-

21 A kérdéseket továbbvizsgálva pedig azon is érdemes továbbgondolkodni, hogy a politikának milyen érdeke származik abból (a népszerűség megszerzésén túl), hogy ezt a különös, Janus-arcú állapotot fenntartsa. Akadhat egyáltalán a mai országok között olyan, amelynek kormánya egy négyéves választási ciklusokra felépített politikai rendszerben szívesen foglalkozna a hosszú évtizedek alatt felgyülemlett anomáliákkal, és szívesen töltené azzal az idejét, hogy elindítson szintén évtizedek alatt változást hozó reformokat? Ha példát kell megragadnunk a gyakorlati életből, melyik az a német kormány, amelyik szívesen vetne számot és nézne szembe saját, illegális migrációra épülő, a gazdaság komoly arányát lefedő cselédirárával?

22 Hankiss Elemér: 2001. szeptember 11. – Fordulópont?, *Magyar Tudomány*, 2002, 6. szám, 775–784. o.

tók és a politikusok szemében is elhalványul. Pedig az emberek mozgása, vándorlása természetes folyamat, amely nemcsak a vándorlóknak, hanem az őket befogadó közösségeknek is hasznos. Gondoljunk csak bele összehasonlítóképpen, mennyire megbénulna a nagyvárosok és iparvidékek működése, ha nem jutnának folyamatos munkaerő-utánpótláshoz a vidéken élő lakosok köreiből. A XX. század kezdetén az európai nagyvárosok lakosságának csak kis hányada született abban a városban, ahol élt és dolgozott. A nemzetközi migráció is ehhez hasonló, szükségszerű jelenség, de „nagyobb méreteket” ölt. A bevándorlók tehát bármennyire is tartoznak más kultúrához, bármennyire tanulatlanok, faragatlanok, végső soron emberek, és mint ilyen, olcsó munkájukra, vagyis a társadalomban betöltött szerepükre szükség van. Nélkülük nem alakulhat ki a fejlett országok társadalmainak további magas színvonalú működéséhez szükséges differenciáltság, munkamegosztás.

Az Európai Unió közgondolkodásában és politikai retorikájában e fenti gondolatok komoly megfontolása és széles körű terjesztése egyelőre nem jellemző. Épp ellenkezőleg, a folyamatok is, úgy tűnik, az ellenkező irányba haladnak. Mindazonáltal, természetesen van ellenpélda, hisz ahogyan említettem: két uralkodó megközelítésmód létezik, a migráció természetét és szabadságát hangsúlyozó, valamint a migrációt biztonsági oldalról megközelítő. Egyelőre az utóbbi térnyerése látszik meghatározónak, még akkor is, ha a biztonsági szemlélet a migrációkutatás számos területét eddig nem érintette. Kérdéses, hogy a jelenlegi folyamatok mentén milyen esélyei vannak egy átfogó, s az összes bemutatott fő területet integráló uniós szintű migrációs politika létrehozására. Ugyanis a biztonsági szemlélet megtartása (még inkább erősödése) erősen indokolja, hogy az unió tagállamai a migrációval kapcsolatos kompetenciáik zömét továbbra is saját kezükben tartsák.

Irodalom

- Aas, Katja Franko: The securitization of migration: Whose justice and whose security? *Norwegian Research Council KIM programme*, (Kommunikasjon, IKT og Medier) 2008 (<http://imer.uib.no/14Nordic/Papers%20fra%2014.%20Migrasjonsforskerkonferanse/Aas.pdf> , 2009.06.06.)
- Balogh Róbert: *Migráció mint anomália – a bevándorló kérdéstől a bevándorló veszélyig* (www.dieip.hu, 2009.02.10.)
- Bilger, Veronika, Martin Hofmann, Michael Jandl: *Human Smuggling as a Transnational Service Industry*, International Migration 2007, Special Edition on Human Smuggling
- Bommes, Michael és Morawska, Ewa (szerk.): *International Migration Research: Constructions, Omissions, and the Promises of Interdisciplinarity*, Ashgate, Burlington, 2005
- Brettell, Caroline B. és Hollifield, James F. (szerk.): *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, Routledge, New York, 2000
- Castles, Stephen: *A migrációs politikák kudarcainak okai*, Lucidus Kiadó, 2004, 1. szám

- Cseresnyés Ferenc: *Migráció az ezredfordulón*, Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005
- Cyrus, Norbert–Vogel, Ditta: *Irregular Migration in Europe – Doubts about the Effectiveness of Control Strategies*, Focus Migration, Hamburg Institute of International Economics (HWWI), Policy Brief No. 9., 2008 March (www.focus-migration.de, 2009.03.12.)
- Dijck, Dominique Van: *Is the EU Policy on Illegal Immigration Securitized? Yes, of course!* Paper to be presented at the 3rd Pan-European Conference on EU Politics, Istanbul, 21-23 September 2006
- Doomernik, Jeroen, és Jandl, Michael: *Modes of Migration Regulation and Control in Europe*, IMISCOE Research Series, Amsterdam, University Press, 2008
- European Commission: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a study on the links between legal and illegal migration*, COM (2004) 412, 4.6.2004, (http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2004/com2004_0412en01.pdf, 2008.09.19.)
- Eylemer, Sedef; Semsit, Suhal; és Tas, Ilkay: *Securitization of Migration Policies in EU's Relations with its Neighborhood* (http://www.enp-summerschool.eu/research_papers/Semsit%3BEylemer%3BTas%20final%20paper.pdf, 2009.06.07.)
- Freeman, Gary P.: Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States, *International Migration Review* 29 (4), 1995, 881–902.o.
- Hablicsek László: Demográfiai öregedés és gazdasági aktivitás, *Korfa*, 2008/1.
- Hankiss Elemér: 2001. szeptember 11. – Fordulópont?, *Magyar Tudomány*, 2002, 6. szám, 775–784. o.
- Hanson, Gordon H.: The Governance of Migration Policy, *Human Development Research Paper* 2009/2 UNDP 2009
- Hárs, Ágnes, and Endre, Sík: *Towards Balanced Tightening of Regulations on Irregular Employment*, In: *Addressing The Irregular Employment Of Immigrants In The European Union: Between Sanctions And Rights*, IOM Budapest, July 2008
- Jandl, Michael (szerk): *Innovative Concepts for Alternative Migration Policies*. IMISCOE series, Amsterdam, University Press, 2007
- Koser, Khalid: *Irregular migration, state security and human security*, 2005 September (www.gcim.org, 2007.06.17.)
- Kröhnert, Steffen; Hossmann, Iris; Klingholz, Reiner: *Europe's Demographic Future – Growing Regional Imbalances*, Berlin Institute for Population and Development, Deutscher Taschenbuch Verlag, Munich, 2008 November
- Krizsán Brigitta: *Az Európai Unió és a migráció – belső szabadság, külső elzárkózás* (www.dieip.hu, 2009.02.10.)
- Leonard, Dr. Sarah: *The 'Securitization' of Asylum and Migration in the European Union: Beyond the Copenhagen School's Framework*, Paper presented at the SGIR Sixth Pan-European International Relations Conference, 12-15 September 2007, Turin (Italy)

- Lukács Éva–Király Miklós (szerk.): *Az Európai Unió és a migráció*, Szociális és Családügyi Minisztérium, 2001
- Melegh Attila: Munkások vagy migránsok? Globalizáció és migráció a társadalomtudományi irodalom tükrében, 2004, *Eszmélet Füzetek* 62.
- Migráció mint összeurópai probléma – KERA. 1994
- Migration and Development: Opportunities and Challenges for Policymakers*, IOM Migration Research Series, No. 22, April 2006
- Nagy Boldizsár: Menekültek-menekülőök. Magyarországi dilemmák. In: Kende Tamás (szerk.): *Nemzetközi jogi szemelvények és dokumentumok I.*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 426–441. o.
- Pastore, Ferruccio: *Migration and security - Conceptual and practical linkages in the international sphere, Comparing Securitization Processes (Some conceptual and empirical hints)*, Paper to be presented at the IMISCOE Cluster A1 workshop, Budapest 25–26 June 2009
- Rédei Mária: A nemzetközi migráció aktuális kérdései. In: A megváltozott biztonsági környezet. *Szakmai Tudományos Közlemények, CD ROM kiadás.* (http://www.kbh.gov.hu/publ/szakmai_tudkozl/cd_megvalt_bizt_korny/eloadasok/13-10.ppt , 2009.09.12.)
- Rédei Mária (szerk.): *Magyarországot érintő nemzetközi migráció*, Budapest, MK Katonai Biztonsági Hivatal, 2006
- Rédei Mária: *Mozgásban a világ: a nemzetközi migráció földrajza*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2008
- Replacement Migration: Is it a solution to declining and ageing populations?* DESA, Population Division, Paper No. ESA/P/WP.160, United Nations, New York, 2000
- Sassen, Saskia: *Elveszített kontroll? Szuverenitás a globalizáció korában*, Helikon, Budapest, 2000
- Sík Endre: *A migráció szociológiája*. Budapest, 2001
- Straubhaar, Thomas: *New Migration Needs a NEMP (A New European Migration Policy)*, HWWA Discussion Paper 2000
- Szabó A. Ferenc: *Demográfiai problémák biztonságpolitikai vonatkozásai egykor és ma*, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 1999
- Szabó A. Ferenc: *A nemzetközi migráció és korunk biztonságpolitikai kihívásai*, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2006
- Szabó A. Ferenc: *Migráció, biztonság, EU-bővítés. Védelmi tanulmányok*, Gazdag Ferenc, SVKH, Budapest, 2000

DOROGMAN LÁSZLÓ

Horvátország: új elnökkel irány az EU?

A szociáldemokrata jelölt váratlanul fölényes győzelme a januárban tartott horvátországi elnökválasztáson alkalmasint azt jelzi, hogy déli szomszédaink rájöttek: szakítani kell a politika és a korrupció üzleti szféra baljós összefonódásával, ha belátható időn belül az Európai Unióban akarják látni hazájukat. Ezért választottak meggyőző többséggel olyan személyt államfővé, akinek a neve soha nem került kapcsolatba a nagyszámú korrupciós botrányal.

Az 52 éves Ivo Josipovic a leadott szavazatok több mint 60 százalékát megszerezve győzte le a második fordulóban populista vetélytársát, Milan Bandic zágrábi polgármestert. (Érdekesség, hogy a kormányzó HDZ párt jelöltje, Andrija Hebrang már az első fordulóban leszerepelt. Bandic független jelöltként szállt harcba az államfői tiszttségért, miután megsértődött azon, hogy szociáldemokrata pártja [SDP] nem őt, hanem Josipovicot választotta hivatalos jelöltjévé. Emiatt Bandic kilépett az SDP-ből.)

A kampány során a vitatott személyiségű zágrábi polgármester igénybe vette a katolikus egyház segítségét (fölkérte Josip Bozanic zágrábi érseket is), és nem átalított szavazatokra vadászni ultranacionalista körökben, illetve a hercegovinai horvátok között sem. Utóbbiak, noha Bosznia-Hercegovina állampolgárai, horvát állampolgársággal és útlevelemmel is rendelkeznek. Bár a katolikus főpapok nem foglaltak állást egyik elnökjelölt mellett sem, a vasárnapi misék alkalmával számos pap Bandic támogatására buzdította a hívőket.

Az egyházi hátszél dacára a függetlenként induló Bandic mindössze egyetlen megyében, valamint a külföldön élő horvátok körében kapott több szavazatot, mint vetélytársa. A szóban forgó közigazgatási egység, Lika-Senj megye különösen sokat szenvedett a horvát–szerb háború idején; a térség azóta is a horvát nacionalizmus fellegvárának számít. A külföldön élő horvátok pedig hagyományosan inkább konzervatív-nemzeti érzelműek, s ennek megfelelően voksolnak a választásokon.

Megfigyelők aggodalommal szemlélték az első elnökválasztási fordulót jellemző passzivitást (a jogosultaknak alig 43 százaléka járult az urnához). Elemzőknek az is feltűnt, hogy igen magas volt a „kvázi független” jelöltekre leadott szavazatok aránya. Csaknem minden második voksot olyan indulók kapták, akiknek neve a korrupcióval hozható összefüggésbe, s akik igencsak kétes forrásokból finanszírozták választási hadjáratukat.

A „tisztá kezek” jelöltje

A január 10-én rendezett második forduló azután minden szempontból fordulatot hozott. Egyrészt megnőtt a választói aktivitás (50,3 százalék), másrészt meggyőző fölényrel nyert az a jelölt – Josipovic –, akit ugyan távolról sem lehet karizmatikus,



magával ragadó politikusnak nevezni, viszont pályafutása során még az árnyéka sem vetült rá a horvát politikát behálózó korrupciónak. Riválisa ugyan színesebb, harsányabb egyéniség, ám a neve fölmerült néhány kifogásolható ügylet kapcsán. Ez pedig döntő momentumnak bizonyulhatott a tiszta arcok után sóvárgó horvát választók szemében.

A fordulatot annak jeleként értékelte *Davor Gjenero* független elemző, hogy a horvátok a két szavazási forduló között megkomolyodtak. Sokakban ekkor tudatosodott, hogy az áhított EU-tagság elnyerésére csak egy tiszta kezű, támadhatatlan államfővel lehet esélye hazájuknak. A két jelöltet mérlegre téve pedig nem volt vitás, hogy kinek a vezetése alatt várható a belpolitika megtisztulása, a pártok és az üzleti szféra közötti zavaros kapcsolatok felszámolása. „Az emberek aggódtak amiatt, hogy hazájuk a foglya marad újabkori története korrupciós mocsarának” – jellemezte a második forduló előtti hangulatot *Damir Grubisa* politológus. A zágrábi egyetem professzora szerint Josipovic győzelme azt mutatja, hogy a korrupció problémájára ma minden korábbinál érzékenyebb a horvát társadalom. Ezért is szavazott az emberek váratlanul nagy többsége olyan jelöltre, akinek múltja és politikai tevékenysége abszolút makulátlan.

Nem mondható el ez *Ivo Sanaderről*, akit január első hetében látványos módon távolított el soraiból a kormányzó Horvát Demokratikus Közösség (HDZ) párt. A politikus, aki kilenc éven át vezette a HDZ-t, és hat évig volt kormányfő, tavaly júliusban váratlanul és indoklás nélkül lemondott mindkét tisztségéről. Utóda *Jadranka Kosor* lett. A bájos, ám színtelennek és erélytelennek tartott hölgy kormányzásának első hónapjaiban látványos eredményeket hozott az addig jobbára csak verbálisan vívott küzdelem a korrupció, a politikai és az üzleti élet összefonódása ellen. Így például őrizetbe vették a legnagyobb élelmiszeripari cég, a Podravka négy vezetőjét, akik a rendőrség szerint pénzügyi visszaélések révén megpróbálták felvásárolni a Podravka részvényeit, s ehhez a vállalat pénzét használták fel. Pár nappal később lemondott *Damir Polancec* miniszterelnök-helyettes, aki a Podravka felügyelőbizottságának tagjaként – az ellenzék állítása szerint – tevékenyen részt vett a négyek manipulációjában, sőt maga szervezte azt.

Kosor kontra Sanader

Kosor hivatali idejének első öt hónapja alatt nagyobb érdemi előrelépés született a korrupció elleni harc terén, mint korábban tíz év leforgása alatt. Még az ősszel vádat emeltek a Sanader-kormány egy volt védelmi minisztere ellen, miáltal megnyílt az út az első, kormánytagot érintő korrupciós per előtt. Néhány héttel később kormánydöntés alapján leváltották az állami autópálya-kezelő cég (HAC) vezetőit, miután törvénybe ütköző ügyleteikről közölt cikkeket a sajtó. Az egyik ilyen ügy a Zágráb és Split közötti autópálya alagútjaihoz kötődik. Az egyenként mintegy 6 kilométer hosszú Mala Kapela és Sveti Rok alagút belső munkálataiért a megbízást elnyerő cég, a Skladgradnja 3,6 millió eurót számolt fel a HAC-nak. Az ügyészség szerint viszont a munkálatok összértéke legfeljebb 600 ezer eurót tesz ki. A nyomozó

hatóság azt gyanítja: a kivitelező azért nyerhette el a megbízást az olcsóbb árjában, mert alkut kötött a HAC főnökeivel. Ennek értelmében a szerződésben kikötött összeg egy részét a Skladgradnja „leadta” az autópálya-kezelő vezérkarának.

Alighanem ezek az esetek ösztönözték Sanadert arra, hogy megmásítsa júliusi döntését, és január 3-án bejelentse: visszatér a politikába. Hogy összefüggés van a „comeback” és a Kosor alatt beindult takarítás között, az kiviláglott Sanader nyilatkozatából. Egyszerre bírálta a HDZ-t és a kormányt, azt állítva, hogy az országban rossz irányba mennek a dolgok, s a párt államfőjelöltje azért égett le csúfosan az elnökválasztás első fordulójában, december 27-én, mert a HDZ vezetőségében „irányvesztés mutatkozik”. A sajtó által pártpuccsnak minősített visszatérést Kosor gyorsan letörte: javaslatára a HDZ másnap kizárta tagjai közül Sanadert, akit júliusban még egyhangúlag az örökös tiszteletbeli pártelnök posztjára emelt.

Zágrábi megfigyelők a történeteket a volt pártvezér és kormányfő múltjával magyarázzák. Amikor a nacionalista *Franjo Tuđman* halála (1999) után átvette a HDZ vezetését, Sanader megkezdte a párton belüli szélsőséges jobboldali, nacionalista erők elszigetelését és kiszorítását. (Utóbbiak vezéralakja *Tomislav Mercep* egykori rendőrtiszt volt, aki a horvát–szerb háború idején különítménye élén Nyugat-Szlavóniában rendezett vérengzéseket a helyi szerb lakosság körében.) Ez sikerült is neki, miáltal a HDZ átalakult európai fazonú jobbközép párttá. Ennek azonban ára volt: a pártelnök cserébe kénytelen volt eltűnni a HDZ-n belüli macherek és kétes üzletemberek garázdálkodását, alvilági szintű összejártságát. Vagyis végső soron ő volt a felelős a politikai és gazdasági maffiózók párhuzamos rendszerének kialakulásáért, virágzásáért.

Pánik után földcsuszamlás

Jellemző, hogy Sanader júliusi lemondása után pánikba estek korábbi védencei. A HDZ vezetőségéhez tartozó vagy ahhoz szoros szálakkal fűződő párttagok zaftos részleteket tárltak ki egymás viselt dolgairól. Az adok-kapok szintű állítások, no meg a sajtóban új lendületet kapott leleplező írások nyomán a széles közvélemény számára is kézzelfoghatóvá vált a korrupció, az elvtelen összefonódások egész országot behálózó szövevénye. „Az utóbbi hónapok leleplezései, botrányai valóságos földcsuszamlással érnek föl – értékelte a fejleményeket *Davor Butkovic*, a leleplező írásairól híres Jutarnji List szerkesztője. – Szó sincs elszigetelt esetekről. Egyszerűen így működött Sanader alatt a kormányzás.”

A HDZ korábbi és jelenlegi miniszterei, államtitkárai közül több mint húsz személy hatalmas vagyont halmozott fel, amelynek eredete abszolút homályos – állítja *Joel Anand Samy*, az Adriatic Institute for Public Policy nevű horvát–amerikai intézet kutatója. Ennek dacára mind ők, mind több ezer „üzleti partnerük” szabadlábon van, egyikük ellen sem indult rendőrségi nyomozás, vádemelésről nem is beszélve – tette hozzá. Samy szerint Brüsszelnek „ellen kell állnia Zágráb bájoffenzívájának”, nem érheti be látszatlépésekkel, hanem ragaszkodnia kell a valódi reformokhoz.



Tény, hogy a kapitalizmusra történt tökéletlen átmenetnek köszönhetően egész Kelet-Közép-Európa szenved a korrupciótól, ám ez a probléma a Balkánon jóval mélyebben gyökerezik, mint másutt. Bár Horvátország a Transparency International évente kiadott korrupciós rangsorában 66 ponttal még viszonylag a jobbak közé tartozik (Bulgária, Macedónia és Románia mutatója 71, Szerbiáé 83, Albániáé 95, Boszniaé 99), a számadatok mégis mellbevágóak. A Világbank statisztikája szerint a korrupció minden évben 1,2 milliárd dollárjába kerül a 4,5 millió lakosú országnak; ez az összeg a hazai össztermék (GDP) csaknem 2 százalékával egyenlő!

Friss szél a Balkánon?

Ennek a helyzetnek üzent hadat az elnökválasztás estéjén Josipovic, amikor beszédében leszögezte: nem fog csalódást okozni választóinak; azt akarja, hogy Horvátország végre a tisztességes emberek hazája legyen. „Ne féljetelek: le fogjuk győzni a gazdasági válságot, a szegénységet és a korrupciót” – kiáltotta hívei felé.

A megváltozott belpolitikai légkörnek köszönhetően a baloldali államfő olyan szövetségesre talál, akire korábban aligha számíthatott. Jadranka Kosor konzervatív (HDZ) miniszterelnök elsőként gratulált a győztesnek – holott az voltaképpen a politikai ellenfelei közé tartozik. Egyúttal azt ígérte, hogy az államfővel közösen fogja bevezetni Horvátországot az EU-ba. Mint üzenetében célzott rá, ennek egyik legfontosabb feltétele a korrupció felszámolása.

A HDZ és az SDP közös frontja arról árulkodik, hogy a horvát belpolitika jobb- és baloldalán egyaránt felülkerekedett az a meggyőződés, amely szerint a „régis rendszer” fennmaradása esetén nincs kilátás az EU-csatlakozási tárgyalások sikeres lezárására. Zágrábban sem titok, hogy Bulgária és Románia három évvel ezelőtti – a kellesenél talán hamarabb történt – felvétele óta Brüsszelben az EU bővítéséről kezdett minden dialógus előbb-utóbb a korrupcióra terelődik. A két kelet-balkáni állam példáján világossá vált, hogy az uniónak a „birtokon belül” lévő, már EU-taggá vált országokkal szemben jóval szűkebb a mozgástere, szankcionálási lehetősége, mint az előszobában várakozó tagjelöltek esetében. Valószínűleg ezért szorgalmazza Brüsszel lankadatlanul a korrupció elleni harc folytatását a horvát kormánytól, mert nem akarja még egyszer azt a hibát elkövetni, amelyet Bulgária és Románia esetében egyszer már elkövetett. Úgy tűnik, a Kosor–Josipovic kettős jó partnere lesz az Európai Bizottságnak.

LUKÁCS JÓZSEF

Az ASEAN és az Európai Unió formálódó kapcsolatrendszerére, a fejlődő ASEM-kooperáció

A rendszerváltozást követő időszakban – részben érthető okokból – hazánk külpolitikai koncepciójában háttérbe szorult az ázsiai reláció. Abszolút prioritásként volt kezelve az euro-atlanti integráció, ezt követte a környező államokkal történő kapcsolat stabilizációja, de még az energetikai és biztonságpolitikai szempontból fajsúlyos közel-keleti térség is előbbre való volt az Ázsia-relációnál. Két évtizeddel a rendszerváltás után most érettek meg a feltételek ahhoz, hogy az Ázsia-reláció méltó helyére kerüljön a magyar külpolitikában. Vitathatatlan, hogy ezen belül is kiemelten érdemes foglalkozni Kelet-Ázsiával. Mostanában gyakran hangzik el, hogy a XXI. század „Ázsia évszázada”. A magyar elnökségi időszak történetesen éppen ezen évszázad második évtizedének legelejére esik. Ez megfelelő időpont arra, hogy az évszázad első évtizedének tapasztalatait feldolgozzuk, és mivel eddig valóban úgy tűnik, hogy a fentebb tett kijelentés beigazolódnak, meg kell vizsgálni, hogy hazánkat, amely ebben az évtizedben az EU teljes jogú tagja lett, miképpen érinti Ázsia felemelkedése, milyen tennivalóink vannak és lesznek ezzel kapcsolatban.

Az ASEAN és az ASEM jelentősége szerepe. Miért kell rájuk hazánknak és az Európai Uniónak figyelni?

Ez a témakör azért is értékelődik fel, mivel 2011 első félévében, a magyar uniós elnökség periódusának idején, 2011-ben Budapesten rendezik az ASEM külügyminiszteri értekezletét. Ugyancsak a magyar elnökség időszakára fog esni a soros EU–Japán csúcstalálkozó, valamint az EU–India külügyminiszteri trojka csúcstalálkozója is. Mindez mutatja, hogy uniós elnökségünk időszakában igen sok tevékenység keletkezik majd az Ázsia-relációban.¹ A spanyol–belga–magyar trió tagjaiként még ennél is korábban, már 2010 folyamán részesei, valamint kihelyezett szakdiplomataink révén szervezői leszünk kiemelt ázsiai relációjú eseményeknek. Az unió Ázsia-politikájának intenzitását jelzi, hogy az idei évtől az ASEM-től független időpontban tartják az EU–ASEAN találkozót. A lépést a konferenciák tematikájának hasonlósága mellett az az igény indokolta, hogy az Európa és Ázsia közötti külügyminiszteri talál-

¹ Az EU–ASEAN kapcsolatok tartalma: Állandó, vezető tisztviselői szintű párbeszéd az ASEAN-nal és az egyes ASEAN-tagállamokkal, amelyet az EU trió formátumban folytat. Mára kialakult gyakorlat szerint két évente sorra kerülő külügyminiszteri találkozók (1978 óta), amelyeken az EU-tagállamok külügyminiszterei valamennyien részt vesznek. Az EU az ASEAN első dialóguspartnerre volt, s mint ilyen, részt vesz az ASEAN PMC-n (Post Ministerial Conference), amit ASEAN+1 formátumnak is hívnak, valamint – ugyancsak mint dialóguspartner – részt vesz az ARF munkájában (lásd később), amely szintén külügyminiszteri szintű.



kozók időben arányosabban (évente) rotálják egymást. Ezeket ezentúl felváltva rendezik meg kétévente, tehát a kettő közül az egyik minden évben aktuális lesz. Az elnökségi trió időszakában a számos szakirányú találkozó mellett, diplomatáinkat már érinti a 2010 áprilisában Madridban megrendezendő EU–ASEAN külügyminiszteri találkozó, majd ezt követi a legrangosabb találkozó Európa és Ázsia között; négy év után ismét Európában, október 4-én és 5-én Brüsszelben kerül megrendezésre az ASEM soros csúcsertekezlete.²

Miért fontos erre a régióra figyelnie hazánknak és Európának? Az nyilvánvaló, hogy az Egyesült Államok már évtizedekkel ezelőtt felismerte Ázsia, különösen Délkelet-Ázsia jelentőségét. Washington igyekezett szoros és magas szintű kapcsolatokat kiépíteni a délkelet-ázsiai régióval. Miközben a korábbi európai gyarmattartó hatalmak (nem teljesen önszántukból) feladták korábbi pozícióikat Ázsiában, az Egyesült Államok haladéktalanul saját hídfőállásainak kiépítését célozta meg, és a szervezetszerű kapcsolatrendszer kiépítésére törekedett a régióban. Mára az Egyesült Államok és Kelet-Ázsia közötti kapcsolatrendszer magas szinten ki van építve, így az konkrét eredményekben (pl. APEC-tagállamok között létrejött vámcsökkenés) mutatkozik meg.³ Ugyanakkor Európa (az EU) és Délkelet-Ázsia közötti szervezetszerű kapcsolatrendszer fejlettsége még mindig meglehetősen kezdetleges állapotban van.⁴ Az EU és az ASEAN kapcsolatai ezzel szemben hosszú múltra nyúlnak vissza: a brüsszeli Bizottság és a brüsszeli ASEAN-nagykövetek között már az 1970-es évek elején voltak kontaktusok.⁵ Ennek tudatos fejlesztése a Lisszaboni Szerződés életbelépése következtében megerősödött EU külpolitikájának egyik jövőbeni prioritása kell hogy legyen. Eljött az ideje a 2001-ben elfogadott Ázsia-konceptió felülvizsgálatának, s feltehetően ezen belül is egy új, specifikusan Délkelet-Ázsiára vonatkozó stratégiára lesz szükség az unió szintjén. Érdeemes megvizsgálni, hogy a magyar elnökség idején hozzá tudunk-e tenni valamit ehhez.

Elnökségi időszakunk ázsiai vonatkozásai

Az ASEM 2011-es budapesti külügyminiszteri konferenciája kiváló lehetőséget teremt a magyar Ázsia-politika céljainak hangsúlyosabb megjelenítésére az EU regionális politikájában, valamint annak kommunikálására az ázsiai partnerek irányába. Előreláthatólag az EU külügyminiszterei mellett az ASEM tagállamok külügyi veze-

2 http://ec.europa.eu/external_relations/asem/index_en.htm

3 Bár az APEC tagsága túlmegy a tárgyalat ázsiai régió, ám az ASEAN+3 álmiai kivétel nélkül tagok. 1989-ben alakult, 21 csendes-óceáni államot felölelő, főképp konzultatív szervezet. Lásd: APEC Newsletter: http://www.apec.org/apec/enewsletter/jul_vol6/onlinenews.html

4 Ezt a kapcsolatrendszert a mai napig az 1980-as EU–ASEAN együttműködési megállapodás szabályozza, ugyanakkor folynak tárgyalások az EU–ASEAN Szabadkereskedelmi Övezetről (FTA), bilaterális partnerségi és együttműködési megállapodásokról (PCA). Az első ilyen PCA-t az EU és Indonézia között 2009. november 9-én kötötték meg Jakartában.

5 2007 novemberében, Szingapúrban az EU és az ASEAN állam- és kormányfői jubileumi csúcstalálkozón emlékeztek meg a két szervezet közötti hivatalos kapcsolatfelvétel 30. évfordulójáról.

tői is idelátogatnak.⁶ Ázsiára gondolva mostanság a legtöbb szemlélőnek Kína jut az eszébe. Kétségtelen, hogy Kína látványos fejlődése, ezzel együtt Peking globális szerepének és érdekérvényesítő képességének növekedése következtében elsősorban Kína került a fókuszba. Vitathatatlan, hogy mára Kínáé a központi szerep, ám Ázsia igenis sokkal több Kínánál. Ezt bizonyítja, hogy maga a Kínai Népköztársaság kormányja is szoros, sőt aligha túlzás azt állítani, hogy „szövetségesi” szintű kapcsolatokra törekszik a tíz országból álló ASEAN szervezetével.

Az ázsiai kontinens – különösen Kína – szerepének felértékelődése az Európai Uniót, valamint annak tagállamait is Ázsia-politikájának újragondolására készíti.⁷ Ebből a folyamatból hazánk sem vonhatja ki magát. A közelmúltban kinevezett *Catherine Ashton* kül- és biztonságpolitikai főképviseelő első feladatai között szerepel az új Európai Külügyi Szolgálat felépítése. Az unió saját külképviseletei, a korábbi állandó képviseletek 2010-től nagykövetségi szintre emelkednek, és az ezekből fakadó potenciális lehetőségek kítűnő alapot teremtenek ahhoz, hogy az öreg kontinens rugalmasabbá váló diplomáciai apparátusa valóban új szervezeti keretek közé emelje kapcsolatrendszerét a világ legdinamikusabban fejlődő régiójával. Tapasztaljuk, hogy az új amerikai kormányzat már megtette első lépéseit. Obama még formálódó új külpolitikai koncepciója az ún. „Enhanced Engagement Policy”⁸ már jelzi Washington gyors és rugalmas válaszát a világban végbemenő folyamatokra. Ez a koncepció érezhetően Ázsiára helyezi a hangsúlyt. Európának ezúttal időben kell reagálnia, és nem szabad lekésnie Amerika mögött.

A 2011-es magyar elnökség időszakában megrendezésre kerülő ázsiai relációjú kormányzati és diplomáciai találkozók – kiemelten az ASEM külügyminiszteri csúcsertekezlet – jó lehetőséget teremtenek a magyar Ázsia-politika aktuális újragondolására. Az EU–Japán csúcstalálkozó ugyancsak kedvező lehetőséget kínál ahhoz, hogy a korábbi Amerika-központúságából kitörni készülő új japán vezetés irányában meg erősítsük Európa és Magyarország szándékát a Japánnal és az ázsiai térséggel meglévő kapcsolatok továbbfejlesztését illetően.

Magyar érdekek az Ázsia-relációban

Az ázsiai térség egyre növekvő jelentősége már nemcsak az unió, de saját nemzeti érdekeink tekintetében is egyre szélesebb körben mutatkozik. Az ázsiai régióból hazánkba érkezett befektetések összege meghaladja a hárommilliárd USD-t, melyek között számos stratégiai fontosságú beruházás (Suzuki, Samsung, Hankook, Huawei

6 Az EU–ASEAN párbeszéd keretében még előfordulhatnak szakminiszteri találkozók is, ám ilyesmi a külügyminiszterin kívül még ritka, s egyelőre 2011-ben nem számolunk ezzel. Talán még nem késő átgondolni egy ilyen jellegű javaslatot sem.

7 Lásd Yeo Lay Hwee: *The Inter-regional Dimensions of EU-Asia Relations: EU-ASEAN and the ASEM Process. European Studies: A Journal of European Culture, History & Politics*, 2007. június, Vol. 25 Issue 1.

8 Key to Obama Foreign Policy is Expanded Global Engagement: <http://www.america.gov/st/peacesec-english/2009/April/20090429143944dmslahrellek0.4691431.html> 2009-04-29.



stb.) található, és a legfrissebb, 2009-es adatok szerint ebből a térségből származik importunk 17,8 százaléka, valamint ide irányul exportunk majdnem 5 (pontosan 4,98) százaléka.¹⁰ A globális pénzügyi válság első éves tapasztalatai alapján ki-világlik, hogy a délkelet-ázsiai régió – meglévő problémái mellett – globális összehasonlításban a legellenállóbb a válsággal szemben. Gazdasági növekedésük, kisebb lendülettel ugyan, de tovább tart, ám ezzel párhuzamosan globális szerepük és súlyuk a válságot követően vitathatatlanul megnövekszik. Ennek hatásait hazánk és az unió is tapasztalni fogja, erre kötelességünk felkészülni.

Az ENSZ-keretek meghatározta fejlesztési együttműködés¹¹ keretében az EU aktívan jelen van a délkelet-ázsiai régióban. Mivel az unió a globális fejlesztéspolitikai vállalások terén a legnagyobb donor, délkelet-ázsiai ismertségének és presztízsének növelésére kedvezőek a lehetőségek. Mindezek a jövőben elősegíthetik külpolitikai és külgazdasági érdekeink érvényesülését az ázsiai térségben is. Politikai téren ázsiai kapcsolatrendszerünk kiemelt fontossággal bírhat az atlanti szövetségi viszonyból fakadó kötelezettségeink és érdekeink terén, valamint a hagyományos és a nem hagyományos biztonságpolitikai kihívások (határokon átívelő terrorizmus, túlnépese-dési problémák és illegális migráció, klímavédelem stb.) tárgyalásakor is. Az EU nyújtotta politikai keretek, valamint azok az intézmények, amelyekben az EU is szerepet vállalt (ASEM, EU–ASEAN együttműködés, ARF¹² stb.) felhasználása hozzájárul a térség és a politika stabilitásának megőrzéséhez.¹³ Hazánk kapcsolatrendszerét és diplomatáink szakértelmét már számos esetben igénybe vették a régióban. Békefenntartó egységeink tartós szolgálatot teljesítettek Kambodzsában, sőt korábban Vietnamban is, Kelet-Timorban pedig jelen voltak választási megfigyelőink. Mindez kitűnő alapot teremt ahhoz, hogy az EU-tagállamként hozzájáruljunk a két régió közötti kölcsönös bizalom erősítéséhez és fejlesztéséhez.

Délkelet-Ázsia szerepének elemzésekor nehezen megkerülhető a hatalmas szomszéd, Kína jelentőségének tárgyalása. Kína globális szerepe ma megkérdőjelezhetetlen, az ország egyre nagyobb sikerrel érvényesíti akaratát a nemzetközi fórumokon. A globális problémák kezelésében a jövőben központi szerep jut a kínai–amerikai egyeztetéseknek. A G20-csoport találkozóinak jelentősége fokozatosan tompítja majd a G8-csúcstalálkozókat fontosságát, ami egyértelműen Európa érdekérvényesítő szerepének csökkenéséhez vezet. (Hiszen a G8 tagjaiból öt európai, de más nemzetközi szervezetekben is tapasztalható Európa egyre nehezebben tartható „túlreprezentáltság”). Európának fel kell készülnie arra, hogy a fokozódó kínai–amerikai gazdasági

9 Bár az USA szerepe a délkelet-ázsiai térségben valóban fontosabb, mint az EU-é, az azonban mégsem állítható, hogy kapcsolatrendszere (már ami a szervezeti kereteket és lehetőségeket illeti) kiterjedtebb lenne az EU-énál.

10 Központi Statisztikai Hivatal, KSH. Külkereskedelmi termékforgalom országcsoportok szerint <http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel20905.pdf> 12–13. táblázat, 48–49. oldal.

11 Millennium Development Goals <http://www.un.org/millenniumgoals/>

12 ASEAN Regionális Fórum. A régió biztonságpolitikai fóruma, évente ülésezik, az EU teljes jogú tagként csatlakozott. www.asenregionalforum.org

13 Lásd: Manea, Maria-Gabriela: Human rights and the interregional dialogue between Asia and Europe: ASEAN-EU relations and ASEM. *Pacific Review* 2008, vol.21. issue 3: 369–396 old.

egymásrautaltság kétoldalú politikai és gazdasági alkuk sorozatához vezet. Ezekkel szemben az unió egyre kevésbé képes fellépni. Az új Európai Külügyi Szolgálat nem halogathatja tovább egy egységes Kína-politika kidolgozását és elfogadását. Szintén fel kell készülnünk a válság utáni időszakra, amelynek egyik főszereplője a megerősödött Kína lesz. Az EU-nak ezért is érdeke, hogy integrációs folyamatainak átadásával és partneri szintű kapcsolatok kialakításával hozzájáruljon a Délkelet-Ázsiai Nemzetek Szövetsége, az ASEAN fejlődéséhez. Egy fejlett és integrálódott ASEAN talán képes lehet némi ellensúlyt képezni a Kínai Népköztársaság nyomasztó regionális dominanciájával szemben, ezzel is hozzájárulva egy multipoláris világtrend létrejöttéhez.

Az ázsiai és távol-keleti nagyhatalmak szemében hazánk súlya az EU-tagsággal megnőtt. Már nem egy kis ország elszigetelt piacaként tekintenek ránk, hanem a világ legfejlettebb integrációs testületének teljes jogú tagjaként. Ez érdekérvényesítő szerepünket is növeli az ASEAN-régióban, ám megfelelő előkészítést követően joggal remélhetünk gazdasági előnyöket is. Fel kell hívnunk ennek a dinamikus fejlődő régió országainak a figyelmét arra, hogy hazánkban való megtelepedéssel a világ legnagyobb piacára jutnak be.

Az ASEAN rövid bemutatása

Az ASEAN¹⁴ 1967-ben alakult öt alapító tagállam részvételével. Megalakításuknak elsősorban biztonságpolitikai motivációja volt. A régió államainak vezetői belátták, hogy egymás közötti (gyakran fegyveres összecsapásba torkolló) konfliktusait le kell zárni. Az évszám magáért beszél. Délkelet-Ázsia izzott: javában dúlt a vietnami háború, közben Kínában tombolt a kulturális forradalom. Az ASEAN gazdasági jellegű fejlődése csak jóval később, a nyolcvanas években kezdődött. A politikai válságkezelő mechanizmus kezdett átalakulni egy gazdasági kooperációs társulássá. A szövetség országai fokozatosan elkezdték egy preferenciális vámrendszer kiépítését, bár mindez az európai közös piacéhoz képest csigalassúsággal haladt. Ezen nincs mit csodálkozni. A szövetség országaira a szélsőséges különbségek jellemzők. Vannak fejlett ázsiai demokráciák, mint Japán vagy Szingapúr.¹⁵ Ellenben ugyancsak köztük van a világ egyik legkeményebb diktatúrája, mint pl. Mianmar (Burma). Ám saját magunk példájából tudjuk, ez még önmagában nem lehet akadály. Hiszen a két évtizeddel ezelőtti Európa (1988) hogy nézett ki? Franciaország vs. Románia, vagy pl. NSZK vs. NDK? Szélsőségesen eltérő jogrendszerű (és fejlettségű) országok voltak az „öreg kontinensen”. Húsz évvel később mégis már egyaránt tagjai az Európai Uniónak.

Az ASEAN mára tíz olyan délkelet-ázsiai államot tömörít, amelyek legfőbb politikai gazdasági és biztonsági érdekei egybeesnek. Ez egy természetes szövetség, amely

14 Association Of South East Asian Nations. Alapító tagok: Fülöp-szigetek, Indonézia, Malajzia, Szingapúr, Thaiföld. Később csatlakoztak: 1984 Brunei, 1995 Vietnam, 1997 Laosz és Mianmar majd végül 1999-ben Kambodzsa.

15 Igen nehéz a pontos meghatározás. A szingapúriak maguk is tiltakoznak, hogy társadalmukat a polgári demokráciához hasonlítsák. Ők magukat „meritokráciaként” aposztrofálják.



sokkal inkább érdekezésségén, semmint ideológián alapul. A három regionális főszereplővel, azaz Kínával, Japánnal és Dél-Koreával kibővített ASEAN+3 jövője még hatalmas lehetőségeket és kapacitásokat rejt magában. A tagállamok gazdasági fejlődését felgyorsítja, egyúttal növeli szerepüket a nemzetközi politika porondján.¹⁷ Kialakulóban van tehát egy olyan új integrációs szervezet, amely mind világpolitikai, mind világkereskedelmi szempontból egyre jelentősebbé válik. Bár jelenleg ennek az alakuló integrációnak a tagjaival nem túl erősek a kapcsolataink, azonban a jövőben egyre komolyabban oda kell figyelnünk rájuk.

Az ASEAN (ill. ASEAN+3) együttműködés pillérei

Az ASEAN „EU-típusú” fejlődésének látványos jele volt a 2003-as, Bali szigetén rendezett hatodik ASEAN-csúcstalálkozó. A szervezet addigra megérett arra, hogy egységének és jövőbeni fejlődésének (tehát integrációjának) alapjait deklarálja. Az ún. *II.-ik Bali Konkordátumban*¹⁹ (hasonlatosan az EU-hoz) „három pillért” határoztak meg, mint az ASEAN-közösség alapjait. Ezek a következők:

1. Biztonsági (biztonságpolitikai) kooperáció
2. Gazdasági együttműködés
3. Társadalmi-kulturális közösség

Amint látható, a három pillér kihangsúlyozza a régió közös gyökereit, csakúgy, mint kollektív érdekeit és kihívásait. De az is tagadhatatlan, hogy ez a három pillér „rokon vonásokat” mutat az EU három pillérével.

A tervek (vagy álmok) azonban nem állnak, és nem is álltak meg itt. Hiszen már az 1999-es manilai „nem hivatalos” ASEAN+3 csúcstalálkozó²⁰ alkalmával elhangzott a bővös kijelentés: cél az egységes piac és a közös pénznem. (Ismét egy „meglepő” hasonlóság az EU-val.) Azóta eltelt tíz év. A szervezet fejlődése, bár nem töretlen, de vitathatatlanul eredményes. A hat fejlettebb állam mára gyakorlatilag létrehozott egy szabadkereskedelmi övezetet. Terveik még ennél jóval tovább mutatnak. Az ASEAN Vision 2020²¹ már mind a tíz országra kiterjedően, egy közös piac szintű kooperációt irányoz elő.

Azonban 2020-ig még nagyon sok és súlyos feladat vár megoldásra. A tervezett ASEAN Economic Community (AEC)²² integrációban már az egész szervezet beve-

16 A „+3” jelzést alkalmazzák Japán, a KNK és Dél-Korea részvételére a szervezetben. 1997 óta ez a tizenhárom tagot számláló formula egyre gyakoribbá válik.

17 Moeller, J Oerstroem. ASEAN's Relations with the European Union: Obstacles and Opportunities. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs* 2007, vol 29, no.3: 465–482.

18 <http://www.aseansec.org/15258.htm>

19 <http://www.aseansec.org/15159.htm>

20 Harmadik nem hivatalos ASEAN+3 csúcstalálkozó, 1999. november 27-29. Fülöp-szigetek.

21 Olvasható eredetiben a <http://www.aseansec.org/1814.htm> honlapon.

22 Csak terv szintjén létező, az ASEAN+3 hoz még Ausztráliát, Új-Zélandot és Indiát is hozzáadó tervezet. Lásd_ http://en.wikipedia.org/wiki/East_Asian_Community

zeti a 0 százalékos vámot, és egységesíti a nem vámjellegű egyéb díjakat, valamint a négy alapszabadságból legalább hármat (a személyek szabad áramlása kivételével) megvalósít. Az ASEAN történetében (is) már hozzászoktunk a határidők kitolásához, ám ha a fenti terv megvalósul, akkor az EU után már vitathatatlanul az ASEAN lesz a világ második legmélyebb többnemzetes integrációja.²³

Az ASEM

Az 1996-ban életre hívott együttműködés szervezeti keretet adott Európa és Délkelet-Ázsia kooperációjának. Tagsága alapját 43 állam képezi: Az összes ASEAN+3 és mindegyik EU-tagállam, illetve ezenfelül résztvevő még az ASEAN-titkárság és az Európai Bizottság. 2008-ban a szervezet „nyitott”, és a 2006-os helsinki csúcserőkezlet javaslatát jóváhagyva, felvette tagjai közé Indiát, Mongóliát és Pakisztánt. A tervek szerint, melyek már a mi elnökségi tevékenységünket is befolyásolhatják, 2010-ben várható Ausztrália és Oroszország felvétele a szervezetbe. A szervezet eredeti célja igen nemes: létrehozni a hiányzó kapcsot az európai és az ázsiai erőközpontok között. Ez az igény mindkét oldalról jogos, hiszen Észak-Amerika felé viszonylag magas szinten kiépítettek az intézményesített kapcsolatok mindkét fél részéről, ám az Európa és Ázsia közötti kontaktus intézményi rendszere még fejletlen. Ezt hivatott rendezni az ASEM. A szervezet hasznos konzultációs plénumként szolgált az elmúlt években. Sajnos eddig a mianmari emberi jogi problémák nagyon visszavetették a találkozókat intenzitását, miután korábban az EU erre vonatkozó kéréseit az ASEAN túldimenzionálnak titulálta.²⁴

Példaképként szolgálhat-e az EU Délkelet-Ázsiában?

Vajon követi-e (utánozza-e) az ASEAN az EU-t és az unió jogát, valamint jogalkotását? Tagadhatatlan, hogy az ASEAN+3²⁵ országok politikusai és gazdasági szakemberei már régóta nagyon tüzetesen vizsgálják az EU minden lépését.

Az integrációs tesztek egyik legfontosabb ismérve, hogy fejlett jogi személyiséggel rendelkezzenek. Ennek révén a nemzetközi szervezet az őt alkotó államoktól megkülönböztethető „autonóm” jogi életre kel. *John Fitzmaurice* meghatározása szerint a nemzetközi szervezet az „államok olyan társulása, amely szerződéssel jön létre, működési szabállyal (alkotmánnyal) és közös szervekkel rendelkezik, és

²³ Az ASEAN már ma is az EU után a második legeredményesebb regionális integráció a világon, a fejlődő országok körében pedig a legsikeresebb integráció

²⁴ Igaz, a közelmúltban már érezhető bizonyos változás. A burmai kérdés, a burmai képviselő jelenlétében állandó téma az állam- és kormányfői szinttől a külügyminiszterin keresztül a szakértői szint megbeszélésekig.

²⁵ Valójában a lényegi kérdésekben, a Chiang Mai kezdeményezés (1997) óta többnyire csak a „+3” államokkal együtt hoznak érdemi döntést. Az ázsiai pénzügyi krízis után egyértelművé vált, hogy az „ASEAN-10” nem tudja megkerülni a régió három nagyhatalmát, Japánt, Kínát és Koreát.



jogi személyiséggel bír, amely a tagállamai jogi személyiségétől megkülönböztethető”.²⁶

A lényeges különbség a két integráció között abban (is) megmutatkozik, hogy míg az EU (ill. annak elődjai, az ESZAK és Euratom) már a kezdetektől fogva szupranacionális keretekben gondolkodtak, az ASEAN hallani sem akar a nemzetek feletti hatáskör bevezetéséről. Éppen ellenkezőleg, mindig is azt kívánta hangsúlyozni, hogy maximálisan garantálja a tagállamok szuverenitását. Az 1980-as évekre mégis nyilvánvalóvá vált, hogy ilyen jelleggel nem lesz működőképes egy integráció. Ezért megkezdődött a munka, egy döntéshozatali mechanizmus kiépítése irányában. 1996-ban már közel voltak ahhoz, hogy egyfajta „minősített többség” (pl. kétharmados) elég legyen a döntéshozatalhoz. Ám utolsó pillanatban mégis meghátráltak, így a mai napig a „konszenzuson alapuló” döntéshozatali rendszer van életben az ASEAN szervezetében. Tehát addig kell tárgyalni, amíg mindenki egyetért. (De legalábbis aláír.) Furcsa jogi helyzet, ám ez *de facto* mégis azt jelenti, hogy minden tagállam vétőjoggal bír. Egy működőképes integráció tagjainak a szövetség érdekében fel kell adniuk politikai és társadalmi szuverenitásuk egyes elemeit is. Tapasztalatból tudjuk, hogy nem volt könnyű, de Európa (az EU) képes volt erre. Vajon képes lesz erre Délkelet-Ázsia (az ASEAN) is?

Az alkotmányos alapelvek dilemmája az ASEAN esetében

Miután látható, hogy az ASEAN is létrehozta a maga három pillérét, vizsgáljuk meg azt, hogyan viszonyulnak a *négy alapszabadság* kérdésköréhez. Európa számára ezek kritikus pontok egy nemzeti határok korlátai nélkül működő piac létrehozásához. Ám Délkelet-Ázsia – egyelőre – nem tervezi a nemzeti határok korlátainak lebontását. Akkor mit várhatunk?

Már az is jelentős fegyvertény, hogy a szervezet tudomásul veszi, sőt meg is említi a négy alapszabadság kérdéskörét. Az pedig a szövetség ambiciózus voltát jelzi, hogy 2020-ig ebből hármat meg is akar valósítani.

Az *áruk szabad mozgása* minden valószínűség szerint a legfontosabb a négy alapszabadság közül, amennyiben megengedhetjük, hogy egyáltalán rangsoroljunk közöttük. Ez képezi az alapját egy gazdasági integrációnak. Az ASEAN+3 hivatalosan tervbe vette ennek megvalósítását. A mennyiségi korlátozások eltörlése nagyrészt már meg is történt napjainkra.

A *tőke szabad mozgása*, ill. annak biztosítása, szoros kapcsolatban van a tagállamok gazdaságpolitikájával, ezért annak jogi szabályozásaitól függ. Figyelembe kell venni, hogy emiatt is, az unió jogelődje, a közös piac még engedett némi korlátozást ezen a területen. Hiszen a nemzeti valuták különbözősége miatt a tőke szabad mozgása káros is lehetett a közös piac működésére. A jelentős tőkemozgások komoly hatást fejthetnek ki egy-egy tagállam gazdaságpolitikájára. Ezért annak teljes feloldására Európában is csak 1994. január 1-jével került sor.²⁷ Ezek után érthető,

²⁶ Balázs Péter: *Az EU külpolitikája*, KJK, 2002, 38. o.

²⁷ EU-szerződés G cikk 14. bekezdés.

hogy az ASEAN is nagyon lassan halad a tőkeáramlás szabadságának szabályozása területén. Ez feltehetően „kétsebességes” formában fog megvalósulni, külön a „fejllett 6” és a „fejlődő 4” esetében.

Viszonylag egyszerűbb témakör a *szolgáltatások szabad mozgása*. Ez a fenti két témakörhöz kapcsolódva is meg kell hogy valósuljon. Ennek liberalizációja már viszonylag előrehaladott állapotban van az ASEAN szervezetén belül. Különösen felgyorsította ezt a folyamatot az 1997-es délkelet-ázsiai pénzügyi krízis, valamint az azt követő kilábalási folyamat, amikor az IMF helyett, főképp a saját regionális (elsősorban japán) pénzügyi segítségre alapozva sikerült a konszolidáció. Ennek megvalósítása többnyire a tervek szerint halad, valószínűsíthető, hogy 2015-re, de legkésőbb 2020-ra megvalósítják.

Végül a legkényesebb témakör, a *személyek szabad mozgása*. Az EU-szerződés 48. és 52. cikke szabályozza ezt a témakört. Ezek kimondják: kizárólag a tagállamok állampolgáira vonatkozik (tehát pl. egy Magyarországon dolgozó kínai állampolgárra nem érvényes, hiába van idevonatkozó munkavállalási engedélye). Az uniós országok állampolgárainak azonban igen nagyfokú szabadságot biztosít. Nemcsak a szabad mozgást (és munkavállalást), hanem a szabad letelepedés jogát is! Különösen ez utóbbi tétel miatt ez nagyon kényes tárgykör. Azért bizonyos korlátozásokat is belevettek a szerződésbe, amely kimondja: a közérdek, a közrend és a közegészségügy érdekében – átmeneti jelleggel – a tagállamnak jogában áll korlátozni ez utóbbi alapszabadságot. Nyilvánvaló, hogy ez a legérzékenyebb tárgykör a négy alapszabadság közül. Az unió tagállamai ezzel komoly kockázatot vállaltak, itt már érezhető az állam szuverenitásának részleges feladása. Ennek az „alapszabadságnak” a bevezetését az ASEAN+3 államai még nem vették fel a napirendre, sőt ilyesmi egyelőre még a határidős terveikben sincs megfogalmazva. Ez részben magyarázható az európaiktól jelentősen eltérő történelmi/geopolitikai háttérrel. Az ASEAN+3 tagállamainak egy része szigetország, a távolságok hatalmasak, szárazföldi határ is viszonylag kevés van a régióban. Márpedig ilyen adottságok mellett a határőrizet, valamint a személyek szabad mozgása/letelepedése különösen érzékeny témakör. Gondoljunk csak az európai példából Nagy-Britannia esetére. Nem véletlen, hogy éppen a szigetország az, amelyik ez utóbbi alapelvet a mai napig fenntartásokkal alkalmazza, és az ehhez szorosan tartozó Schengeni Szerződéshez pedig még mindig nem csatlakozott teljes tagként.

Mi tehát a lényegi különbség a két integráció jogi rendszere között? Véleményem szerint az, hogy az EU tagjainak egyaránt el kell ismerniük a közösségi jog elsődlegességét a saját nemzeti jogrendszerükkel szemben. Ezzel ellentétben a Délkelet-Ázsiai Szövetség tagjai nem ismerik el a közösségi jog főhatóságát, és a saját nemzeti jogrendszerüket tekintik elsődlegesen alkalmazandónak. Az EU célja, hogy a közösség önálló jogi személyiséggel bírjon, s bár az ASEAN-on belül is külön munkacsoport foglalkozik a szervezet jogi személyiséggé való változtatásának kérdésével, jóval mögöttünk vannak ezen a téren. Az ASEAN egyik fő alapelve a nemzeti szuverenitás maximális megtartása és ennek garantálása, ahogy azt alapszerződésük²⁸ is magában foglalja.

28 Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia. Lásd www.aseansec.org



A magyar elnökség idejére eső tárgyalások lehetőségei

Tekintettel arra, hogy a legtöbb felső szintű EU–Ázsia-csúcstalálkozót két évente változó helyszínen rendezik meg (felváltva Ázsiában és Európában, többnyire az elnökséget adó államok fővárosában), 2011-ben hazánkban is lesznek Ázsia-relációt igénylő feladatai. Bár ennyire előre még nehéz a pontos menetrendet megadni, tekintsük át, hogy főbb vonalaiban milyen témakörökből kell készülnie a magyar diplomáciának.

EU–Japán csúcstalálkozó

Az eddigi gyakorlatra való tekintettel, remélhetőleg Budapest ad majd otthont ennek a neves eseménynek. Történelmi jelentőségű csúcstalálkozó lesz, ezt túlzás nélkül ki lehet jelenteni. Ekkor jár majd le a 2001 áprilisában aláírt első EU–Japán Gazdasági és Kulturális Egyezmény²⁹, és remélhetőleg ezen a csúcson írnak majd alá egy megújított, a jövőbeni együttműködésre vonatkozó programot. Ennek előkészítését időben meg kell kezdeni. A japán fél már elkezdte a „bölcsek tanácsának” összeállítását, akik 2010 folyamán felülvizsgálják a tízéves megállapodás eredményeit. Ugyanezt már Európában is el kell kezdeni, és ez a spanyol–belga–magyar trió feladata lesz.

Japánnal viszonylag „könnyű” dolga lesz Európának. A hatalmas távolság és különbözőség ellenére a két fél között számos területen mutathatók ki a közös értékek. Ilyenek a demokrácia szabályainak betartása, az emberi jogok tisztelete, a szabadság szeretete, a piacgazdaság működtetése. Szintén érezhető a közös nevező a fejlesztéspolitika és a nemzetközi konfliktuskezelés területén is.

Az előbbieket következtében Európa és Japán könnyen képes megtalálni a közös nyelvet. 2011 első félévére már minden valószínűséggel beérnek a Lisszaboni Szerződés aláírásának eredményei, és nagyjából ugyanekkorra várható az új japán kormány új külpolitikai stratégiájának részletes kidolgozása is. Emiatt a csúcstalálkozó idejére bősséggel lesz téma, amelyek alapos felkészültséget igényelnek. A konkrét témaköröket illetően várható a deregulációs folyamat aktuális kérdéseinek felvetése, a schengeni beléptetés szabályainak hatása a japán állampolgárokra, valamint a Kína elleni fegyverembargó ügye, melyet Japán szeretne minél hosszabban életben tartani.

Európa számára kedvező fejlemény, hogy a jelek szerint Japán kezdi elismerni az erősödő unió nagyobb világpolitikai szerepét.

ASEM külügyminiszteri értekezlet

Itt figyelembe kell venni, hogy az ASEM elsősorban konzultációs céllal jött létre, maga a tény, hogy folyamatos a dialógus a tagállamok között, már sikernek számít. Bár kötelező erejű határozatot nem hozhat a testület, számos területen várható egyeztetés. Ezek között kiemelendő az illegális migráció problémája, a globális terrorizmus elleni küzdelemben történő lépések egyeztetése, a tengeri útvonalak biz-

²⁹ Az egyezmény szövegét angolul lásd: <http://www.mofa.go.jp/announce/announce/2001/4/0404.html>

tonságának szavatolása, a járványok elleni összehangolt fellépés szükségessége, az élelmiszer-biztonságra vonatkozó rendszabályok egységesítése, a határokon átnyúló drogkereskedelem elleni harc összehangolása, sőt akár környezet- és klímavédelmi egyezmények előkészítése.

Magyar kezdeményezés lehetne esetleg a mianmari helyzet elmozdítása a holtpontról, mivel Washington már láthatóan megtette első ilyen jellegű kezdeményezéseit a burmai kormány irányába. Az EU érdeke, hogy ne maradjon le ebben a nyitásban, ráadásul ez a téma már évek óta „mérgezi” az ASEM amúgy konstruktív légkörét.

EU-trió és India külügyminiszteri találkozó

India esetében viszonylag különleges partnerrel kell tárgyalni az EU-nak. A valóságban úgy tűnik, hogy Új-Delhi még a mai napig nem alakította ki koncepcióját az egységesülő Európa irányában – és ezt nem is sieti el. Úgy is lehet fogalmazni, hogy India „visszafogott lelkesedést” tanúsít az EU irányában. Kedvező számukra az egységes európai piacra való könnyebb bejutás lehetősége, ezért a kétoldalú szabadkereskedelmi egyezményről, annak bővítéséről szívesen tárgyalnak. Ugyancsak hálás témakör a biztonságpolitikai, rendőri és békefenntartási ügyek csoportja. Nem ilyen egyszerű azonban az atomenergiára vonatkozó kérdéskör. Új-Delhi szeretné, ha *de facto* atomhatalomból *de jure* atomhatalomnak ismernék el, ám erre az EU egyelőre nem hajlandó. A békés célú atomenergetikai együttműködés ügyében már ígéretesebb megbeszélések lehet folytatni. Sajnos azonban, a környezet- és klímavédelmi kérdésekben egyre gyakrabban ütközik a két fél. India számára az exportorientált ipar felfuttatása olyan prioritás, amelyet jelenleg nem hajlandó környezeti kérdések címén lassítani. Emiatt a klímaegyezmény ügyében is nézeteltérések vannak a felek között.

Konklúziók

Az európai integrációs folyamatban már kezdettől fogva meghatározó szerep jutott az institutionalistáknak. Ezzel szemben az ázsiai integrációs folyamatban ez a trend még csak visszafogottan mutatkozik. Mintha megelégednének *William Wallace* definíciójával, aki az integrációt a „korábban autonóm egységek közötti kölcsönhatások intenzív és változatos rendszerének kialakulásaként és fenntartásaként” jellemezte, miközben az intézményeket nem tekintette feltétlenül szükségesnek. (Formális és informális integráció megkülönböztetése.)

A gyakorlat ugyanakkor, még ha lassan is, de változik. 2008 decemberében a Délkelet-Ázsiai Szövetség mindegyik tagállama ratifikálta az ASEAN-Chartert.³⁰ 2009 novemberében életbe lépett a Lisszaboni Szerződés.

Ezzel elvileg mind a két szervezet létrehozta a működéséhez szükséges jogi kereteket. Bár az „intézményesítés” terén az ASEAN még elmarad az EU mögött, ám

³⁰ Olvasható: <http://www.aseansec.org/AC.htm>



eredményei mégis figyelemreméltók. Várható, hogy középtávon már egységes testületként kell számolni a délkelet-ázsiai államokkal. A jogalanyiség „kiérdekléshez” egy ilyen nemzetközi szervezetnek a következő jellemzőkkel kell rendelkeznie:

1. *Államok permanens szövetsége, törvényes keretek között, közös szervezetekkel.* Ennek a feltételnek az ASEAN vitathatatlanul megfelel.

2. *A hatalmi ágak, feltételek és célok egyértelmű megkülönböztetése a szervezet és a tagállamok között.* Ez már összetettebb kérdés. Bár a gazdasági és nukleáris fegyverkezés témaköreiben a szövetség viszonylag egyértelmű konzekvens álláspontot tud képviselni, más ügyekben – pl. emberi jogi kérdésekben – kevés jelét mutatja közös álláspontnak.

3. *Cselekvőképes joghatóság a nemzetközi szintéren, amely a tagállamokon túli körökre is kiterjed.* Ezt a kérdést most még korai megválaszolni. Ugyan életbe lépett a fentebb említett ASEAN-Charter, de csak a konkrét események tükrében lehet választ adni arra, hogy képesek-e (vagy nem) annak szellemében valóban jogi személyként és egységes integrációs testületként fellépni.

Bárhogy is alakul, az ASEAN, illetve az ASEAN+3 eddigi eredményei minden probléma ellenére látványosak és kézzel foghatók. Megállapítható, hogy ez egy regionális integráció jeleit magán hordozó nemzetközi együttműködési mechanizmus, amely egyre komolyabb szerepet tölt be a világ legdinamikusabban fejlődő régiójában. Minden jel arra mutat, hogy az ASEAN, illetve az ASEAN+3 integráló szerepe tovább erősödik, és a jövőben komoly versenytársa – és egyúttal remélhetőleg partnere is – lesz az EU-nak. Számunkra az lehet a reális cél, hogy hozzájáruljunk, hogy az Európai Unióra a jövőben ne csak egy politikai szempontból súlytalan, gazdasági szövetségként tekintsenek. Megfelelő politikai aktivitással és a nemzetközi arénában való kedvező fellépéssel a jövőben az Európai Uniót az ázsiai térségben is cselekvőképes nagyhatalomnak ismerhetik el.

Irodalom

- Amitav Acharya: *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, Cornell University Press, 2009
- Beeson, Mark: *Contemporary South East Asia*, Palgrave Macmillan, 2004
- Green, Matthew–Heijmans, Maaike: *Geopolitics in Asia after 11 September*, EU–Japan Journalist Conference Papers, 2002 August
- Kishan S. Rana: *Asian Diplomacy*, John Hopkins University Press, 2007
- Kishore Mahbubani: *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*. Singapore, 2008

31 Ian Q. Brownlie, *Principles of Public International Law*, pp. 679–680

32 Némi előrelépést ugyan tapasztalhatunk, mivel 2009 októberében hivatalosan is megkezdte működését az ASEAN Kormányközi Emberi Jogi Bizottság, az AIHRC.

Meindl, Wolf: *Japan's Asia Policy – Regional security and global interests*, Routledge, 1997

Palánkai Tibor: *Az európai integráció gazdaságtana*. Aula, 2004.

Severino, Rodolfo C.: *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 2006

Internetes oldalak

ASEAN-honlap: www.aseansec.org

APEC-honlap: www.apecsec.org.sg

ASEM (Asia-Europe Meeting) információs honlap: <http://www.aseminfoboard.org/>

Asia-Europe Foundation (ASEF): <http://www.asef.org/>

HŐS NIKOLETT

Az Európai Bíróság életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetéssel kapcsolatos joggyakorlata, különös tekintettel az arányossági teszt alkalmazására

Öt évvel a – sokak által kritizált – Mangold-ügyben hozott ítéletét követően újabb határozatokat hozott az Európai Bíróság az életkoron alapuló diszkrimináció 2000/78 irányelvben foglalt tilalmával kapcsolatban. A jelen tanulmány ezeket elemzi az arányosság elve szempontjából, különös tekintettel a mérföldkönek számító Küçükdeveci-ítéletre.

Bevezetés

Az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés közösségi joggyakorlata az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság vagy EuB) *Mangold-ügyben*¹ hozott döntésével vette kezdetét.² Ebben az ítéletében a Bíróság azt a rendkívül előremutató kijelentést tette, hogy „az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés a közösségi jog egyik alapelve”.³ Nem túlzás azt állítani, hogy a Bíróság 2000/78/EK⁴ irányelvvel kapcsolatos joggyakorlatában az életkoron alapuló diszkriminációval kapcsolatos döntések foglalják el ez ideig a legjelentősebb helyet. E cikk lezárásának időpontjában a Mangold-esetet leszámítva öt további ügyben született érdemi döntés az Európai Bíróság előtt életkoron alapuló diszkriminációval kapcsolatban,⁵ de számos további előzetes döntéshozatali kérelem van jelenleg is folyamatban.⁶ A fokozott érdeklődés oka többek között, hogy az esetjog jelentősége túlmutat az egyenlő bánásmód követelményének a munkajog és a foglalkoztatáspolitikai területén történő ér-

Jelen tanulmány az Európai Jog 2009. novemberi számában (40–51. o.) megjelent tanulmány kibővített és átdolgozott változata.

- 1 C-144/04. sz. ügy (EBHT 2005., I-9981. o.).
- 2 Meg kell jegyezni, hogy a Bíróság már korábbi joggyakorlatában is foglalkozott egyes életkori szabályoknak az egyenlő bánásmód alapján történő megítélésével. Így például az irányelvek közvetlen hatályával kapcsolatban jól ismert 152/84. sz. Marshall I. ügyben (EBHT 1986., 723. o.) a Bíróságnak a munkaviszony megszüntetésével kapcsolatos életkori szabály jogszerűségét kellett megítélnie, azonban nem életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés, hanem a férfiak és a nők közötti hátrányos megkülönböztetés alapján. Hasonlóan a C-267/06. sz. Maruko-ügyben (EBHT 2008., I-1757. o.), amely a hozzátartozói nyugellátás feltételrendszerét érintette, a felek nem életkor, hanem a szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés alapján támadták a kérdéses rendelkezéseket.
- 3 A Mangold-ítélet 75. pontja.
- 4 A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv (HL 2000. L 303., 16. o.; magyar különkiadás 5. fejezet, 4. kötet 79. o.).
- 5 Lásd a C-411/05. sz. Félix Palacios de la Villa (EBHT 2007., I-8531. o.), valamint a C-388/07. sz. Age Concern England és a C-88/08. sz. Hütter-ügyekben 2009-ben, továbbá a C-229/08. sz. Wolf-, a C-341/08. sz. Petersen- és a C-555/07. sz. Küçükdeveci-ügyekben 2010-ben hozott ítéleteket.
- 6 A C-109/09. sz. Deutsche Lufthansa és a C-250/09. sz. Georgiev-ügy.

vényre juttatásának keretein. A Mangold-eset óta a bírósági esetjog egyik neuralgikus pontja többek között az a kérdés, hogy milyen jelentősége van a közösségi jog általános jogelveinek a 2000/78/EK irányelv rendelkezéseinek alkalmazása során. Egyrészt az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiánya miatt ez a kérdés különösen magánszemélyek közötti jogvitában vitatott. Másrészt, tekintettel arra, hogy az életkoron alapuló diszkrimináció mint a diszkrimináció speciális megnyilvánulási formája, relatív újdonságnak számít számos tagállamban, ezért a Bíróság joggyakorlatának fontos jogfejlesztő szerepe is van ezen a területen.

Jelen tanulmány célja elsősorban a Bíróság életkoron alapuló diszkriminációval kapcsolatos joggyakorlatának vizsgálata, különös tekintettel az arányossági teszt alkalmazására. A vonatkozó esetjog áttekintéséből kiderül, hogy az életkorral összefüggő diszkrimináció kapcsán a Bíróság elé előzetes döntéshozatali eljárás keretében utalt kérdések egyik legjelentősebb része az arányossági teszt helyes alkalmazására vonatkozik. Azt mindjárt az elején előre kell azonban bocsátani, hogy a munkáltatói, illetve a tagállami intézkedések arányosságának vizsgálata nem újdonság a Bíróság diszkriminációs joggyakorlatában. Az elsősorban a férfiak és a nők közötti *közvetett* diszkriminációt megalósító egyéni munkáltatói intézkedések kimentési rendszerében a *Bilka Kauflhaus* ítélet⁷ óta korábban is központi helyet foglalt el.⁸ E teszt alkalmazása ugyanakkor az életkoron alapuló diszkrimináció során bizonyos sajátosságokat mutat. A Bíróság joggyakorlatában közös elem, hogy valamennyi döntésében kizárólag valamely életkorhoz kötött munkajogi, illetve foglalkozási szabályokkal kapcsolatban állapított meg *közvetlen* hátrányos megkülönböztetést. Az irányelv sajátos kimentési rendszeréből következően, a közvetlen diszkrimináció formái is kimenthetők objektív indokokra hivatkozással. A közvetlen diszkrimináció kimentésének legitím céljait azonban a Bíróság kifejezetten állami szociálpolitikai, illetve foglalkoztatáspolitikai célokra korlátozta, a munkáltatók egyéni, gazdasági jellegű indokai – a diszkrimináció egyéb formáival ellentétben – a vizsgálat során háttérbe szorulnak. Ennek nyilvánvaló indoka, hogy ezen életkori szabályok megállapítására rendszerint valamilyen konkrét munkaerő-piaci vagy foglalkoztatáspolitikai cél elérése érdekében kerül sor. Az arányossági teszt keretében fontos kérdés a tagállamok számára rendelkezésre álló legitím foglalkoztatáspolitikai célok körének meghatározása, valamint az életkori korlátot meghatározó rendelkezések során a tagállami hatóságokra háruló bizonyítási teher mértéke. Általánosságban tekintettel arra, hogy az állami foglalkoztatáspolitikai kereteinek meghatározása és a munkaerő-piaci szabályozás alapvetően a tagállamok hatáskörébe tartozik, ezért – a többféle értelmezésre is alapot adó Mangold-esetet leszámítva – a Bíróság többnyire széles körű mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak a legitím foglalkoztatáspolitikai célok meghatározása során. A Bíróság szemléletmódját azonban – legalábbis közvetetten – az is befolyásolja, hogy az irányelv megalkotása szoros összefüggésben

7 170/84. sz. ügy (EBHT 1986., 1607. o.).

8 A tesztnek a Bíróság joggyakorlatában történő alkalmazásáról lásd: Ellis, E.: The Concept of Proportionality in European Community Sex Discrimination Law. In: Ellis, E. (szerk.): *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*. Hart Publishing, Oxford, 1999.

áll az uniós szintű foglalkoztatási politika céljainak megvalósításával, amelyben többek között az idősebb munkavállalók foglalkoztatási helyzetének javítása kiemelt jelentőséggel bír.⁹ A tanulmány végül kitér arra is, hogy milyen szerepe van az egyenlő bánásmód általános jogelvének a 2000/78/EK irányelv alkalmazása során, különösen a Mangold-ügy és a 2010. január 19-én meghozott *Kücükdeveci-ítélet* tükrében.

1. Az arányossági teszt szerepe a közösségi diszkriminációs jogban

Az arányossági teszt alkalmazása és az azzal kapcsolatos problémák jól ismertek az európai jogi szakirodalomban.¹⁰ Az arányosság a közösségi jog formálódó közigazgatási, illetve alkotmányjogi rendszerének egyik fontos jogelve. A közösségi másodlagos jogalkotás területén kívül az Európai Bíróság számos területen alkalmazza az arányosság elvét a bírósági vizsgálat mércéjeként, elsősorban állami vagy közösségi jogi intézkedések jogszerűségének vizsgálatára. Közjogi eredete ellenére az arányosság elvének tiszteletben tartása nem ismeretlen sem a közösségi, sem a tagállami munkajogokban. Számos országban az arányossági teszt alkalmazása jól ismert jelenség elsősorban a kollektív munkajogban, így különösen a sztrájk jogszerűségének megítélése során,¹¹ vagy a felmondási jog, illetve a diszkriminációs jog területén. Különösen ez utóbbi területen egyes országokban az arányosság elve éppen a közösségi jog, így az Európai Bíróság joggyakorlatának hatására kerül egyre szélesebb körben alkalmazásra.

A nemek közötti egyenlő bánásmód területén az Európai Bíróság joggyakorlata vezette be az arányosság vizsgálatát a nyolcvanas években.¹² A *Bilka Kaufhaus* esetben a Bíróság lehetővé tette a munkáltatók számára, hogy kimentsék a közvetett diszkrimináció eseteit, amennyiben bizonyítani tudják, hogy az általuk választott eszközök a vállalkozás valamely tényleges igényét szolgálják, és azok alkalmasak és szükségesek a vállalkozás valamely legitim céljának eléréséhez. A 2000/78/EK irányelv számos rendelkezésében kodifikálta az arányosság elvének alkalmazását, mint a hátrányos megkülönböztetés igazolása bírósági felülvizgála-

9 Az irányelv és a tagállami foglalkoztatáspolitikák koordinálására létrehozott Európai Foglalkoztatási Stratégia közötti összefüggésre utal az irányelv preambulumaának számos bekezdése. Így például az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmával kapcsolatban a 25. preambulumbekzdés megjegyzi, hogy az lényegi részét képezi a foglalkoztatási irányvonalakban meghatározott célok teljesítésének, és ösztönzi a munkaerő sokféleségét. Lásd erről bővebben: McGlynn, C.: *EC Legislation Prohibiting Age Discrimination: „Towards a Europe of All Ages”?* *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2001:3, 279–297. o.

10 Lásd. Tridimas, T.: *The General Principles of EU Law*, OUP, Oxford, 2006., 136–142. o.; De Búrca, G.: *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*. *Yearbook of European Law*, 1993:13, 05–150. o.; Craig, P.: *EU Administrative Law*. OUP, Oxford, 2006., 668–672. o.

11 Például Németországban. Lásd bővebben: Kissel, O. R.: *Arbeitskampfrecht*. Beck, München, 2002.

12 Ellis, E. (1999) 170. o.

tának legfőbb mércéjét. Így a 2. cikk (1) bekezdésének b) pontja szerint a közvetett hátrányos megkülönböztetés a diszkrimináció bármely formája esetén valamely törvényes cél által objektív alapon akkor igazolható, amennyiben a cél elérésére irányuló eszközök „megfelelőek és szükségesek”. Ehhez hasonlóan a 6. cikk (1) bekezdése szerint az irányelv által az életkoron alapuló eltérő bánásmód igazolására vonatkozó speciális kimentési rendszer is alá van vetve az arányossági teszt alkalmazásának. E szerint az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés valamely törvényes cél által objektíve és ésszerűen akkor igazolható, amennyiben a cél elérésének eszközei „megfelelőek és szükségesek”. Az életkorral kapcsolatos diszkrimináció során az arányosság elv alkalmazása főszabály szerint valamely legitím foglalkoztatáspolitikai cél és annak megvalósítását szolgáló eszközök közötti viszony vizsgálatát jelenti.

A fentiekből következik, hogy az arányossági teszt rendszerint két elemet¹³ foglal magában: a nemzeti intézkedés *alkalmasságának* (*suitability, Angemessenheit*) és *szükségességének* (*necessity, Erforderlichkeit*) vizsgálatát. Míg az alkalmasságteszt egy absztrakt vizsgálatot kíván abból a szempontból, hogy a nemzeti intézkedés egyáltalán képes-e elérni a kívánt célkitűzést, addig a szükségesség követelménye többféle értelemben is használatos a közösségi jogban. Egyes területeken a Bíróság egy kevésbé szigorú tesztet alkalmaz, és csak a nemzeti intézkedés nyilvánvaló hibája (*manifest error*) esetén állapítja meg, hogy az intézkedés sérti az arányosság követelményét. Más esetekben viszont kifejezetten azt vizsgálja, hogy álltak-e rendelkezésre a kitzűzött törvényes cél elérését hasonlóan hatékonyan szolgáló, de a kérdéses közösségi rendelkezés szempontjából kevésbé korlátozó intézkedések (*less restrictive alternative test*). Ez utóbbira az egyik legjobb példa a Bíróság belső piaci joggyakorlata, ahol a négy alapszabadságot sértő nemzeti intézkedések felülvizsgálata során főszabály szerint ez utóbbi szigorúbb teszt alkalmazandó.¹⁴ Bár az EuB életkoron alapuló diszkriminációval kapcsolatos joggyakorlatán még csak kialakulóban van, elsősorban figyelemmel arra, hogy a szociálpolitika és foglalkoztatáspolitikai alakítása továbbra is a tagállamok „autonóm” kompetenciájába tartozik – a Mangold-esetet leszámítva, lényegében a *Palacios de la Villa* eset óta –, a Bíróság inkább egy kevésbé szigorú arányossági tesztet alkalmaz. Így pl. különösen a nemzeti intézkedések szükségességét illetően, a Bíróság igyekszik széles körű mozgásteret hagyni a tagállamoknak. Több ítéletében is hangsúlyozta, hogy a közösségi jog jelen állása szerint a tagállamok, valamint adott esetben a szociális partnerek nemcsak a legitím foglalkoztatáspolitikai meghatározása, hanem e célok elérésére alkalmas eszközök megválasztása terén is széles körű mérlegelési mozgásterrel rendel-

13 Az általánosságban vitatott, hogy a közösségi jog autonóm arányosság fogalma milyen mértékben tartalmazza az egyes tagállami jogokban ismert harmadik elemet, vagyis az ún. szűk értelemben vett arányosság (*proportionality stricto sensu*) vizsgálatot. Lásd bővebben De Búrca, G. (1993) 105–150. o.

14 Az arányossági teszt alkalmazása során ez utóbbi esetben előfordul, hogy a Bíróság akár szabályozási alternatívát vagy közösségi jogi sérelmet hatékonyabban orvosló megoldást is javasol a nemzeti hatóságoknak, tagállamoknak. Az arányossági teszt belső piaci jog területén történő alkalmazásával kapcsolatban lásd különösen: Jans, J. H. (2000) *Proportionality Revisited. Legal Issues of Economic Integration*, 27, 239–265. o.; Tridimas, T. (2006) 193–238. o.



keznek.¹⁵ Azt azonban hangsúlyozta, hogy „ez nem járhat azzal, hogy [a tagállamok] megfossszák lényegétől az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének érvényesülését”.¹⁶

2. Az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés speciális kimentési rendszere

A 2000/78/EK irányelv egyik jelentős újítása, hogy a nemek közötti diszkrimináció viszonylag szűk területéről jelentősen kiterjesztette a közösségi antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi politika hatályát. A diszkrimináció irányelv által tilalmazott formái közé tartozik a vallási hovatartozáson, meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés. E listában tehát – amely összhangban van az EKSz. 13. cikkével – az életkoron alapuló diszkrimináció tilalma is helyet kapott.

Ugyanakkor azt is ki kell emelni, hogy az irányelv életkorral összefüggő rendelkezéseinek alkalmazása több szempontból is speciális. Így többek között annak kimentési rendszere bizonyos mértékig eltér az irányelv általános kimentési rendszerétől.¹⁷ Általánosságban az életkorral kapcsolatban az irányelv szélesebb körű kimentési rendszer bevezetését teszi lehetővé. Főszabály szerint a közvetlen diszkriminációt csak jogszabályban meghatározott kivételek alapján lehet kimenteni. Ilyen kivétel például, hogy az irányelv preambulumának 14. bekezdése szerint annak rendelkezéseit nem kell alkalmazni a nyugdíjkorhatárt meghatározó rendelkezésekre. De ilyen kivételt tartalmaz az irányelv 4. cikke is, amely szerint a tagállamok rendelkezhetnek úgy, hogy az egyenlő bánásmód eleve nem alkalmazandó azon foglalkozásokra, ahol a foglalkozás jellegénél fogva pl. a munkavállaló életkora meghatározó jelentőségű. A közvetlen diszkrimináció azonban főszabály szerint nem menthető ki objektív indokokra hivatkozással. Ennek oka elsősorban a közvetlen diszkrimináció mint a hátrányos megkülönböztetés nyílt, egyértelmű formája elleni hatékony küzdelemben keresendő. Ehhez képest az irányelv 6. cikkének (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy a tagállamok úgy rendelkezzenek, hogy az életkoron alapuló eltérő bánásmód nem jelent hátrányos megkülönböztetést, ha az a nemzeti jog keretein belül egy törvényes cél által *objektíven és ésszerűen* igazolt, és ha a cél elérésének eszközei megfelelők és szükségesek. A törvényes célok között a 6. cikk (1) bekezdése kifejezetten említi a foglalkoztatáspolitikát, valamint a munkaerő-piaci és szakképzési célkitűzéseket. E cikk második albekezdése példalózó felsorolást ad a lehetséges foglalkoztatáspolitikai célok tekintetében. A legitim foglalkoztatáspolitikai célok között található például a fiatalok, az idősebb munkavállalók és a tartásra

¹⁵ A Mangold-ítélet 63. pontja; a Félix Palacios de la Villa ítélet 68. pontja és az Age Concern England ítélet 51. pontja.

¹⁶ Az Age Concern England ítélet 51. pontja.

¹⁷ Lásd különösen az irányelv 2. cikke (2) bekezdésének b) pontját és (5) bekezdését, valamint a 4. cikket.

kötelezett személyek szakmai beilleszkedésének elősegítése vagy védelmük biztosítása. E célból többek között a tagállamok maximum vagy minimum korhatárokat vezethetnek be, tarthatnak fenn, vagy bizonyos juttatásokhoz való hozzájutást szakmai tapasztalat, illetve szolgálati idő megszerzéséhez köthetik. A 6. cikk (2) bekezdése a szociális biztonsági rendszerekkel kapcsolatban hoz létre hasonló kivételrendszert, azzal az eltéréssel, hogy ez a szakasz csak a rendszerbe történő belépéssel kapcsolatos szabályokra vonatkozik, valamint további követelményként előírja, hogy az életkor használata nem eredményezhet a nemek közötti hátrányos megkülönböztetést.

Ennek a szélesebb körű kimentési rendszernek több oka is van. Többek között a munka- és szociális jogban gyakoriak a közvetlenül az életkoron alapuló szabályok, amelyek mögött általában valamilyen konkrét munkaerő-piaci, vagy foglalkoztatáspolitikai cél áll. Ez indokolja a kifejezetten a foglalkoztatáspolitikai célokra kidolgozott kimentési rendszert. Mások szerint ugyanakkor az életkoron alapuló diszkrimináció szélesebb körű kimentési rendszere azzal is magyarázható, hogy az irányelv belső hierarchiát hoz létre a diszkrimináció különböző formái tekintetében, amely hierarchia legálján az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés helyezkedik el.¹⁹ Ugyanakkor arra is tekintettel kell lenni, hogy az életkor abból a szempontból is speciális a diszkrimináció egyéb tilalmazott formáihoz képest, hogy – hasonlóan pl. a fogyatékosághoz – befolyásolhatja, hogy a munkavállaló milyen hatékonysággal és eredményességgel képes elvégezni a rábízott feladatot. Ezzel szemben főszabály szerint a hátrányos megkülönböztetés egyéb tilalmazott formái mögött az a megfontolás áll, hogy a kérdéses körülmény – mint a munkavállaló neve vagy valási hovatartozása – a munkavégzés képességének szempontjából nem bír jelentőséggel.²⁰

A fentebb említett 6. cikk azonban több szempontból is értelmezésre szorul. Tekintettel annak általános megfogalmazására és az Európai Bíróság esetjogára, a 6. cikk hatálya kiterjed a diszkrimináció közvetlen és közvetett formáira egyaránt. Mint ahogyan az a fentiekből kiderült, a 6. cikk lehetővé teszi a közvetlen diszkrimináció *objektív indokokra* való hivatkozással történő kimentését, ezért felmerül a kérdés, hogy annak alkalmazása hogyan viszonyul a közvetett diszkrimináció általános kimentési rendszeréhez.²¹ Továbbá két kérdés is adódik abból, hogy a 6. cikket kifejezetten a tagállamoknak címezték. Egyrészt, hogy azt magán munkáltatók milyen körülmények között tudják felhívni, valamint hogy a foglalkoztatáspolitikai célok elérését szolgáló eszközök arányosságának vizsgálata során magasabb-e a tagállamokra háruló bizonyítási teher, mint a közvetett diszkrimináció objektív indokokra való hivatkozással történő kimentése során.

18 Az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetésnek az egyenlő bánásmód rendszerében elfoglalt speciális helyével kapcsolatban lásd különösen Fredman, S. & Spencer, S.: *Age as an Equality Issue, Legal and Policy Perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2003.

19 Waddington, L. & Bell, M.: *More Equal Than Others: Distinguishing European Union Equality Directives. Common Market Law Review*, 2001:38, 587–611. o.

20 Lásd bővebben Barnard, C.: *EC Employment Law*, OUP, Oxford, 2006., 383–393. o.

21 Ez utóbbival kapcsolatban lásd 2. cikk (2) bekezdés b) pontját.



3. A Bíróság esetjogának elemzése

3.1. A legitim foglalkoztatáspolitikai és munkaerő-piaci célok

Az irányelv tárgyi hatálya a munkavégzéssel és a foglalkoztatással kapcsolatos rendelkezések széles körére terjed ki. Továbbá annak hatálya nemcsak a magánszférára, hanem a közszférára is vonatkozik.²² A bírósági esetjog ez ideig elsősorban a foglalkozáshoz való hozzáféréssel, valamint a munkaviszony, a foglalkozási jogviszony megszűnésével kapcsolatos életkori szabályokkal foglalkozott. A Mangold-ügy a határozott idejű munkaszerződésekre vonatkozó szabályok alkalmazásával, míg a *Wolf-ügy* a hivatásos tűzoltói szolgálat során a középszintű, nagy fizikai megterheléssel járó szolgálathoz való hozzájutásra vonatkozó szabályokat érintett. A *Palacios de la Villa* és az *Age Concern England* esetek a munkaviszony megszüntetésével kapcsolatos rendelkezéseket érintettek. A *Hütter-ügy* az állami alkalmazottak fizetésének meghatározásával kapcsolatos rendelkezések jogszerűségére vonatkozott. A Bíróság mindegyik hivatkozott esetben közvetlen hátrányos megkülönböztetést állapított meg arra hivatkozással, hogy a kérdéses rendelkezések közvetlen módon kedvezőtlenebb elbánásban részesítették a bizonyos életkort betöltött munkavállalókat általánosságban a többi aktív személlyel szemben.²³ Így például a *Hütter*-esetben a vitatott rendelkezés kizárta a 18. életév betöltése előtt szerzett szakmai tapasztalat és szolgálati idő figyelembevételét az állami szerződéses alkalmazottak fizetésének meghatározása során. A Bíróság ebben az esetben is közvetlen diszkriminációt állapított meg, mivel e rendelkezés „két személy között, akik ugyanolyan tanulmányokat folytattak és ugyanolyan szakmai tapasztalatot szereztek, kizárólag az életkorukon alapuló eltérő bánásmódhoz is vezethet.”²⁴ A Bíróság erre a következtetésre a 18. életévüket betöltött és azt még be nem töltött alkalmazottak foglalkoztatási helyzetének általános összehasonlítása után jutott.

Általánosságban elmondható, hogy a Bíróság vizsgálatának középpontjában nem elsősorban a hátrányos megkülönböztetés tényének, hanem az azt igazoló legitim foglalkoztatáspolitikai célok körének meghatározása, valamint az arányossági teszt alkalmazása áll. Ennek oka többek között a közvetlen diszkrimináció irányelvben található fogalmában keresendő. A 2000/78/EK irányelv 2. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerint közvetlen hátrányos megkülönböztetés akkor áll fenn, ha egy személy egy másikhoz képest hasonló helyzetben kedvezőtlenebb elbánásban részesül, részesült vagy fog részesülni az irányelvben meghatározott okok bármelyike alapján. *Barnard* szerint az irányelvnek az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos eme „szimmetrikus szemléletmódjából” következik, hogy a közvetlen diszkrimináció bizonyításához a felperesnek nem kell mást tennie, mint rámutatni egy olyan hasonló helyzetben lévő személyre, aki kedvezőbb bánásmódban részesült. A hasonló helyzetben lévő személy lehet egy tényleges vagy egy potenciális személy egyaránt.²⁵

22 3. cikk (1) bekezdés.

23 A Mangold-ítélet 57. pontja; a Palacios de la Villa ítélet 51. pontja, az Age Concern England ítélet 34. pontja és a Wolf-ítélet 29. pontja.

24 A Hütter-ítélet 38. pontja.

25 Barnard, C.: *EC Employment Law*. OUP, Oxford, 2006., 398. o.

Általánosságban az is elmondható, hogy a Bíróság eddig minden jogesetben kiemelte, hogy a tagállamok széles körű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a legitim foglalkoztatáspolitikai célok megválasztásával kapcsolatban. Az arányossági teszt alkalmazása során azonban a Bíróság arra is figyelemmel van, hogy az EUSz. és az EKSz. 2. cikkai szerint a „foglalkoztatás magas szintjének előmozdítása” az Európai Unió kiemelt célkitűzései közé tartozik. A Bíróság szerint a nemzeti szabályozásnak nem feltétlenül kell annak szövegében utalnia a legitim foglalkoztatáspolitikai célokra,²⁶ illetve a tagállamok az irányelvet átültető rendelkezéseikben nem kötelesek felállítani az életkoron alapuló diszkriminációt igazoló törvényes célok külön listáját,²⁷ de fontos, hogy az érintett intézkedés általános összefüggéséből adódó körülmények lehetővé tegyék az intézkedés mögött rejlő célok meghatározását. A Bíróság joggyakorlata alapján az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvétől való eltérés igazolására alapvetően *közérdekű* célok alkalmasak. Ezen törvényes célokat főszabály szerint a szociálpolitika területére tartozó célokra, mint például a foglalkoztatáspolitikával, a munkaerőpiacra vagy a szakképzéssel kapcsolatos célokra szorította az EuB. Eltérően a közvetett diszkrimináció általános kimentési rendszerétől, a munkáltatók helyzetével összefüggő *egyéni* célok – mint például a költségcsökkentés vagy a versenyképesség javítása – főszabály szerint nem alkalmasak az életkoron alapuló diszkrimináció kimentésére. Azt azonban nem zárta ki a Bíróság, hogy a tagállamok nemzeti jogszabályaikban az említett törvényes célok elérése érdekében „bizonyos fokú rugalmasságot” biztosítsanak a munkáltatók számára e tekintetben.²⁸ Így a 6. cikk (1) bekezdése alatt az irányelvvvel összeegyeztethető lehet akár egy olyan nemzeti rendelkezés is, amely a munkáltatók számára lehetővé teszi az életkoron alapuló *közvetlen* hátrányos megkülönböztetésnek a munkáltatók *egyéni* körülményein alapuló kimentését. Az Age Concern England ügyben az irányelvet átültető rendelet vitatott rendelkezése lehetővé tette a munkáltatók számára, hogy azok elbocsássák a 65. életévüket még be nem töltött munkavállalókat, amennyiben azok betöltötték a vállalkozásnál irányadó nyugdíjkorhatárt, feltéve, hogy a munkáltató bizonyítani tudja, hogy az így a munkaviszony megszüntetése során alkalmazott életkoron alapuló diszkrimináció valamilyen törvényes cél elérésének arányos eszköze. Ugyanebben az esetben a Bíróság által képviselt álláspont nem teljesen egyértelmű, de kitűnik, hogy egy ilyen egyéni kimentési rendszer esetében a nemzeti bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy az azzal elérni kívánt célok a szociálpolitika, így különösen a foglalkoztatáspolitikai, a munkaerő-piaci politika vagy a szakképzési politika körébe tartoznak-e.²⁹ Azt is meg kell továbbá vizsgálni, hogy e kimentési rendszer valóban alkalmas-e a kérdéses foglalkoztatáspolitikai célok elérésére. Az intézkedés alkalmasságának megállapítása során a pusztán általános megállapítások nem elegendők ahhoz, hogy úgy tűnjön, ezen intézkedés célja olyan, amely indokolhatja az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés elvétől való eltérést.³⁰

26 A Palacios de la Villa ítélet 56–57. pontja.

27 Az Age Concern England ítélet 43. és 45. pontja.

28 Ugyanott, 46. pont.

29 Ugyanott, 49. pont.

30 Ugyanott, 51. pont.

A Mangold-ügyben legitim közérdekű célként ismerte el a Bíróság a munkahelykeresés során az idősebb *munkánélküli* munkavállalók szakmai beilleszkedésének elősegítését.³¹ A Palacios de la Villa esetben a Bíróság szintén ilyennek minősítette általában a nemzeti munkaerőpiac különösen a munkánélküliség enyhítése érdekében történő szabályozását. A foglalkoztatás elősegítését, így a munkavállalók egyes kategóriáinak a munkaerőpiachoz való hozzáférése feltételeinek javítását külön is kiemelte mint a foglalkoztatáspolitikai legitím célját.³² A Hütter-ügyben a közép fokú tanulmányok folytatásának ösztönzését, valamint a fiatal szakmunkások munkaerőpiacra való beilleszkedését azon vitatott jogszabályi rendelkezés törvényes céljaként fogadta el, amely kizárta a cselekvőképes kor, vagyis a 18. életév betöltése előtt teljesített szolgálati idő figyelembevételét az állami alkalmazottak fizetési fokozatba való besorolása során.³³ A Wolf-ügyben úgy ítélte meg, hogy a középszintű tűzoltói szolgálathoz való hozzáférést a 30. életév betöltésében maximalizáló szabályt igazolja a hivatásos tűzoltói szolgálat működőképességének biztosítása. Különös tekintettel arra is, hogy a 4. cikk (1) bekezdése értelmében a fiatal életkor ebben az esetben a foglalkoztatás betöltéséhez alapvetően és meghatározóan szükséges volt.³⁴

Ami a 6. cikk és a 2. cikk (2) bekezdés b) pontjának viszonyát, vagyis az életkoron alapuló *közvetlen* hátrányos megkülönböztetés objektív indokra hivatkozással történő kimentését, valamint a *közvetett* hátrányos megkülönböztetés objektív indokokon alapuló általános kimentési rendszerének viszonyát illeti, a Bíróság megállapította, hogy e két rendelkezésnek nem teljesen azonos a hatálya.³⁵ A 6. cikk (1) bekezdésének címzettjei a tagállamok, és azon széles mérlegelési mozgástér ellenére, amellyel a szociálpolitika területén rendelkeznek, azt a terhet rója rájuk, hogy magasabb bizonyítási küszöb szerint kell meghatározniuk az elérni kívánt cél törvényességét.³⁶

3.2. Az arányossági teszt elemei: az intézkedés szükségességének és alkalmasságának vizsgálata

Általánosságban elmondható, hogy – az előzetes döntéshozatali eljárás közvetett legegésből adódóan is – az arányossági tesztnek az Európai Bíróság által adott iránymutatások alapján történő lefolytatása a nemzeti bíróság feladata. Ennek során azt kell vizsgálni, hogy egy nemzeti intézkedés mint „a törvényes cél elérésének eszköze, az összes releváns körülményre tekintettel – figyelembe véve azt, hogy a szociálpolitika felismert törvényes célja esetleg más eszközzel is elérhető – megfelelő és szükséges-e.”³⁷ Az arányossági teszt alkalmazása során figyelembe vehető releváns körülmények közé tartoznak azonban a politikai, a gazdasági, a demográfiai és/vagy

31 A Mangold-ítélet 59–60. pontja.

32 A Palacios de la Villa ítélet 53–66. pontja.

33 A Hütter-ítélet, 40–42. pontja.

34 A Wolf-ítélet 39–42. pontja.

35 Az Age Concern England 58. pontja

36 Ugyanott, 65. pont.

37 Az Age Concern England-ítélet 50. pontja.

a költségvetési kérdéseket érintő megfontolások, tekintettel az adott tagállam munkaerőpiacának konkrét helyzetére is. Végső soron a tagállami hatóságok feladata az, hogy megtalálják a helyes egyensúlyt a különböző fennálló érdekek között, de a nemzeti intézkedések nem haladhatják meg azt a szintet, ami megfelelő és szükséges az érintett tagállam célkitűzéseinek eléréséhez.³⁸

A Bíróság joggyakorlatából az is kiderül, hogy az életkoron alapuló szabályok mögött meghúzódó legitim foglalkoztatáspolitikai célok meghatározása érdekében és az intézkedés arányosságának vizsgálata során a Bíróság elsősorban az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból, a kérdést előterjesztő bíróság magyarázataiból és a kormány észrevételeiből tájékozódik.³⁹ Ennek keretében azonban az eljáró tanács a Bíróság alapokmányának 24. cikke alapján akár közvetlen kérdéseket is intézhet a tagállami hatóságokhoz. Ugyanakkor máskor abban az esetben, ha a nemzeti bíró nem bocsátott elegendő információt az Európai Bíróság rendelkezésére (mint például az Age Concern England esetben), a Bíróság nem is bocsátkozott a nemzeti intézkedés arányosságának vizsgálatába. A tagállami bíróságokra háruló feladatokra tekintettel, figyelemre méltó a jogszabályok értelmezésének angol alkotmányos alapelve, amelyet a Lordok Háza *Pepper kontra Hart*⁴⁰ esetben hozott döntése fektetett le. Eszerint, ha a bíróság úgy találja, hogy a törvény szövege nem egyértelmű, akkor az országgyűlés vonatkozó üléséről készült jegyzőkönyveket (*Hansard*, parlamenti napló) is figyelembe veheti a törvény valódi céljának feltárására.

A Bíróság már a Mangold-ügyben meghatározta az arányossági vizsgálat alapvető szempontjait. A német foglalkoztatási szabályok szerint az a főszabály, hogy a munkavállalóval csak valamely objektív indokra hivatkozással lehet határozott idejű munkaszerződést kötni. A Mangold-esetben a német kormány azzal érvelt, hogy a kérdéses rendelkezés, amely objektív indokokra hivatkozás nélkül megengedte határozott idejű munkaszerződések kötését az 52. életévét betöltött személyekkel, a hagyományos munkajogi védelem eme csökkentésével e munkavállalói csoport foglalkoztatási helyzetét kívánta javítani. Az Európai Bíróság ugyan elismerte, hogy a munkanélküli személyek szakmai beilleszkedésének elősegítése egy ilyen rendelkezésben rejlő életkoron alapuló diszkriminációt igazoló törvényes célok közé tartozhat, de megállapította, hogy a konkrét rendelkezés túlment az arányosság követelményén. Így különösen az intézkedés *szükségességét* illetően kiemelte, hogy e ren-

38 A Palacios de la Villa ítélet 69. és 71. pontja.

39 A Palacios de la Villa ügyben a nemzeti bíró előadásaiból kiderült, hogy kényszernyugdíjazást lehetővé tévő szabály célja a munkához jutásnak a munkalehetőségek nemzedékek közötti jobb elosztása révén történő elősegítése (lásd az ítélet 58. pontját).

40 AC 593, [1993] 1 All ER 42, HL. A Lordok Háza által 1992-ben hozott ítélet szerint a bíróság használhatja a *Hansardot* valamely törvény értelmezésének segédeszközeként, amennyiben a jogszabály szövege nem egyértelmű, és a hivatkozott dokumentumokban egyértelmű állítások vannak valamely miniszter által vagy a törvénytervezet valamely más támogatója részéről, amely lehetővé teszi a törvény valódi céljának feltárását. Ez az alapelv közösségi jogi kontextusban is alkalmazandó. Korábban egy olyan rendelet értelmezésével kapcsolatban is elfogadta a Lordok Háza a Hansardra való hivatkozást, amely az Európai Bíróság ítéletének átültetését szolgálta [*Pickstone kontra Freemans plc* [1989] AC 66]. Részletesebben lásd Bradley, A.W. és Ewing, K.D.: *Constitutional and Administrative Law*. Longman, Harlow, 2006., 17–18. o.

delkezés kizárólag a munkavállaló életkorát vette figyelembe, és nem volt tekintettel annak alkalmazása során sem a munkaerőpiac szerkezetére, sem az érintettek személyes helyzetéhez kötődő megfontolásokra. E rendelkezés alkalmazása ezért ahhoz vezethet, hogy „minden 52. életévét betöltött munkavállalónak – arra vonatkozó különbségtétel nélkül, hogy a szerződés megkötése előtt munkanélküli volt-e, és ha igen, mennyi ideig – azon életkorig, amikor öregségi nyugdíjra való jogosultságát érvényesítheti, korlátlan alkalommal meghosszabbítható, határozott ideig tartó munkaszerződés kínálható fel. A munkavállalók e nagy, kizárólag életkor alapján meghatározott csoportja azzal a kockázattal szembesül, hogy szakmai előmenetelük egy jelentős részében nem részesülhetnek a munkahely stabilitásának előnyeiből.”⁴¹ Így a nemzeti intézkedésben rejlő korlátozás nem áll arányban a legitim közérdekű céllal, vagyis az idősebb munkavállalók munkaerő-piaci helyzetének javításával, mivel a munkavállalók egy jelentős hányadától elvonta a hagyományos munkajogi védelmet.

Hasonlóan a Hütter- esetben a 18. életév betöltése előtt szerzett szakmai tapasztalat figyelembevételének kizárását azzal kívánta kimenteni az osztrák kormány, hogy az a szakképzésben részt vett fiatalok munkaerő-piaci integrációját szolgálja. A kérdéses rendelkezés azonban arra való tekintet nélkül volt alkalmazandó, hogy milyen életkorban történt a személyek felvétele. Így a Bíróság szerint a kérdéses intézkedés túlmegy az arányosság követelményén, mivel a szakmai tapasztalat megszerzésekor betöltött életkor e kritériuma nem tette lehetővé a fiatalok számára a csoportjuknak megkülönböztetését annak érdekében, hogy munkaerőpiacra való beilleszkedésük elősegítésére szánt különleges felvételi feltételeket teremtsenek számukra.⁴²

A Mangold- és a Hütter-ügyben hozott döntésekből az következik, hogy abban az esetben, ha valamely nemzeti intézkedés egy bizonyos foglalkoztatási csoport (idősebb vagy fiatalabb munkavállalók) foglalkoztatását igyekszik elősegíteni, a nemzeti intézkedés alkalmazásának valamely olyan, az életkortól eltérő kritériumon kell alapulnia, amely lehetővé teszi az adott korral jellemezhető személyek csoportjának megkülönböztetését. Ilyen körülmény lehet például, hogy az életkor betöltése a foglalkozás gyakorlása szempontjából alapvető és meghatározó jelentőségű.⁴³ Ehhez hasonló indokból a Bíróság a *Kücükdeveci-ügyben* is megállapította, hogy az életkorral összefüggő hátrányos megkülönböztetést megvalósító nemzeti jogszabály nem volt alkalmas a német kormány által felhívott legitim foglalkoztatáspolitikai cél elérésére. A kérdéses rendelkezés kizárta a 25 éves kor betöltése előtt szerzett szolgálati idő figyelembevételét a törvényes felmondási időnél magasabb felmondási idő kiszámításánál.⁴⁴ Az eljárás során kiderült, hogy ennek az életkori szabálynak a meg-

41 A Mangold-ítélet 64. és 65. pontja.

42 A Hütter-ítélet 49. pontja.

43 A Wolf-ítélet.

44 A német BGB szerint a törvényes felmondási idő a munkáltatónál munkaviszonyban töltött időhöz hozzávaló arányosan emelkedik, ugyanakkor a 25. életév előtt szerzett szolgálati időt nem lehet figyelembe venni a szolgálati idő kiszámítása során.

állapítására elsősorban foglalkoztatási célból, valamint az akkori kormány és az eltérő álláspontot képviselők közötti kompromisszum eredményeképp került sor. Ezen rendelkezés igazolására azt a célt hozták fel, hogy az a személyzeti gazdálkodás területén nagyobb rugalmasságot kínáljon a munkáltató számára azért, hogy enyhítse az említett munkáltató terheit a fiatal munkavállalók elbocsátása esetén, akiktől ésszerűen nagyobb személyes és szakmai rugalmasság várható el. A Bíróság szerint azonban egy ilyen cél nem volt alkalmas a kérdéses rendelkezés igazolására, mivel attól függetlenül volt alkalmazandó, hogy milyen idős a munkavállaló a felmondás időpontjában. Ezenkívül ez a szabály egyenlőtlenül érinti a fiatal munkavállalókat is, mivel sújtja azokat a fiatalokat, akik – szakképzettség nélkül vagy rövid szakképzést követően – korán válnak keresővé, és nem sújtja azokat, akik később, hosszú képzést követően kezdenek el dolgozni.⁴⁵

Az érintett munkavállalói csoport személyes helyzetének figyelembevételével kapcsolatban a Palacios de la Villa ügyben a Bíróság tekintettel volt továbbá arra is, hogy a kényszernyugdíjazásra vonatkozó kérdéses rendelkezéseket kollektív szerződés tartalmazta. A Bíróság úgy találta, hogy a kollektív szerződéses szabályozás megfelelő rugalmasságot teremtett ahhoz, hogy a kényszernyugdíjazás mechanizmusa során ne csupán az érintett munkaerőpiac átfogó helyzete, hanem a szóban forgó munkakörök egyéni jellegzetességei is kellően tekintetbe vehetők legyenek.⁴⁶

Az *alkalmassági* teszttel kapcsolatban a Bíróság az Age Concern England ügyben kiemelte, hogy általános megállapítások egy intézkedés alkalmasságának igazolására nem elegendők. Azokból ki kell tűnnie, hogy az intézkedés célja olyan, amely indokolhatja az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvétől való eltérést, és amelyből logikusan feltételezhető, hogy a választott eszközök alkalmasak a cél elérésére.⁴⁷ Abban az esetben, ha egy intézkedés többféle célt is követ, a Bíróság tekintettel van e célok belső koherenciájára is. Így a Bíróság szerint azon nemzeti intézkedéssel kapcsolatban, amely egyszerre kívánja ösztönözni a középfokú tanulmányok folytatását és egyúttal a fiatal szakmunkások munkaerőpiacra történő beilleszkedését, meg kell vizsgálni, hogy a kérdéses intézkedés valóban képes-e előnyben részesíteni mindkét csoportba tartozó személyeket. Az arányossági teszt keretében előfordul, hogy a Bíróság az adott törvényes cél elérésére alkalmasabb intézkedést is javasol a tagállami hatóságoknak. Annak ellenére, hogy a Hütter-ügyben azzal indokolták a 18. életév betöltése előtt szerzett szakmai tapasztalat figyelembevételét az állami alkalmazottak fizetésének meghatározásánál, hogy ezzel ne hozzájáruljon hátrányosabb helyzetbe az általános középfokú tanulmányokat folytató hallgatókat a szakképzésből kikerülőkhöz képest, a kérdéses rendelkezés mégsem volt tekintettel a képzés jellegére annak alkalmazása során. „E kritérium ezért eltérő bánásmódot vezet két szakképzésből kikerülő személy vagy két általános képzésben részt vevő személy között kizárólag a szakmai tapasztalat megszerzésekor be-

45 A Küçükdeveci-ítélet 39–42. pontja.

46 A Palacios de la Villa ítélet 74. pontja.

47 Az Age Concern England ítélet 51. pontja.

töltött életkor szerint.” A Bíróság megállapításai szerint „az olyan kritérium, amely közvetlenül az elvégzett tanulmányok típusán alapszik a személyek korának figyelembevétele nélkül, a 2000/78/EK irányelv fényében megfelelőbbnek tűnik azon cél eléréséhez, hogy ne hozzák hátrányos helyzetbe az általános képzés keretében foglalkoztatottakat”.⁴⁸

3.3. A Bírósági korábbi joggyakorlatának jelentősége

Az arányossági teszt alkalmazása során a Bíróság lényegében követi a nemek közötti diszkrimináció területén kialakított joggyakorlatát. Így a Mangold-ítéletben a Bíróság visszautalt a *Lommers-ügyre*,⁴⁹ és kiemelte, hogy „az arányosság elvének valamely alapjog alóli kivétellel kapcsolatos alkalmazása során *olyan mértékben, amilyen mértékben az lehetséges*, az egyenlő bánásmód követelményét össze kell egyeztetni az intézkedés által elősegíteni kívánt törvényes céllal.”⁵⁰ Az Age Concern England ügyben a bíróság a férfiak és a nők közötti egyenlő bérezéssel kapcsolatos *Seymour-Smith*⁵¹ esetben mondottakat analógia útján alkalmazta az életkoron alapuló diszkrimináció kimentése során. Ennek megfelelően a Bíróság rámutatott, hogy egy intézkedés igazolása során a tagállamoknak rendelkezésre álló széles körű mozgástér, az egyenlő bánásmód elvétől való eltérés esetén nem járhat azzal, hogy a tagállamok megfoszják lényegétől a közösségi jog ezen alapelvének átültetését. Ezért általános megállapítások nem elegendők ahhoz, hogy úgy tűnjön, a kérdéses intézkedés alkalmas a törvényes cél elérésére.⁵² A Hütter-esetben a Bíróság szintén lényegében követte az egyenlő bérezéssel kapcsolatos joggyakorlatát, amikor a hosszabb szolgálati idő figyelembevételét elismerte mint az életkorral kapcsolatos közvetlen diszkrimináció alóli kivételt igazoló körülményt. Mint a fentiekből kiderült, a kérdéses osztrák rendelkezés kizárta a 18. életév betöltése előtt szerzett szakmai tapasztalat figyelembevételét az állami alkalmazottak fizetési besorolása során. A *Cadman-ügyben*⁵³ hozott ítéletére hivatkozással, a Bíróság megjegyezte, hogy „azon megszerzett tapasztalat jutalmazása, amely lehetővé teszi, hogy a munkavállaló jobban teljesítse feladatait, általában véve elismert, mint törvényes cél”.⁵⁴ Ebből következően e szempontot a munkáltatók jogszerűen vehetik figyelembe a munkavállaló díjazásának meghatározása során. Ugyanakkor a konkrét intézkedéssel kapcsolatban a Bíróság megjegyezte, hogy annak alkalmazása a gyakorlatban hátrányos megkülönböztetéshez vezethet. A konkrét nemzeti szabályozás nem korlátozódott pusztán a szakmai tapasztalat díjazására, hanem az annak megszerzésekor betöltött életkortól függően eltérően volt alkalmazandó. A kér-

48 A Hütter-ítélet 46. és 48. pontja.

49 A C-476/99. sz. Lommers-ügyben hozott ítélet (EBHT 2002., I-2891. o.).

50 A Mangold-ítélet 65. pontja (kiemelés tőlem).

51 C-167/97 Seymour Smith [1999] EBHT I-0623.

52 Az Age Concern England ítélet 51. pontja.

53 A C-17/05. az. Cadman-ügyben hozott ítélet (EBHT 2006., I-9583. o.), 35. és 36. pontja.

54 A Hütter-ítélet 47. pontja.

déses rendelkezés általános jelleggel kizárta a 18. életév betöltése előtt szerzett szakmai tapasztalat figyelembevételét. Az életkor kritériuma ebben az esetben is közvetlen kapcsolatban kellet volna legyen a munkáltató azon céljával, hogy az a munkavállaló által megszerzett szakmai tapasztalatot jutalmazza. Fontos megjegyezni azonban, hogy mindkét utóbbi jogeset eredetileg közvetett diszkriminációval volt kapcsolatos.

4. A közösségi jog általános jogelveinek szerepe a Bíróság joggyakorlatában

Az Európai Bíróság joggyakorlata alapján, az egyenlő bánásmód elve nemcsak a közösségi jog általános jogelve, hanem mint azt az EuB többek között a *Defrenne III.* esetben a nemek közötti diszkrimináció tilalmával kapcsolatban megállapította, e tilalom a közösségi jog által védelt alapvető jogok részét is képezi.⁵⁵ Barnard szerint az egyenlő bánásmód elve többféleképpen alkalmazandó az Európai Unió jogában. Annak „programadó, elvi jelentőségétől”, amelynek alkalmazása során a cél a társadalom bizonyos hátrányos helyzetben lévő csoportjaival szembeni elfogadhatatlan megkülönböztetés megszüntetése, meg kell különböztetni az egyenlő bánásmód általános jogelvének ún. „alkotmányos funkcióját”. Az utóbbi esetben az egyenlő bánásmód jogelvére történő hivatkozásnak három lehetséges funkciója van: 1. közösségi jogi aktusok felülvizsgálata, 2. a közösségi jog egyes rendelkezéseinek értelmezése, valamint 3. a közösségi jog alkalmazási körében eső tagállami aktusok érvényességének megkérdőjelezése.⁵⁶ Ebben a kontextusban az egyenlő bánásmód jogelve következetes elbánást (*equality of consistency*) igényel,⁵⁷ és annak alkalmazása során a közvetlen és a közvetett diszkrimináció formáinak megkülönböztetése kevésbé lényeges.⁵⁸ A Mangold-ügyben a Bíróság kimondta, hogy az életkoron alapuló diszkrimináció tilalma a közösségi jog egyik alapvető jogelve. Azóta a bírósági esetjog neuralgikus pontja az a kérdés, hogy milyen szerepe van a közösségi jog általános jogelveinek a 2000/78/EK irányelvet implementáló tagállami intézkedések alkalmazása során. Ez a kérdés különösen magánszemélyek közötti jogvitákban jelenthet problémát, az irányelvek horizontális közvetlen hatályának hiánya miatt. Annak ellenére, hogy ennek a kérdésnek a tisztázása azóta már számos előzetes döntéshozatali kérelemnek tárgyát képezte,⁵⁹ és a Bíróság tagjai között is élénk vita folyik a Mangold-ügy helyes értelmezésével kap-

55 A 149/77. sz. *Defrenne III.* ügyben hozott ítélet (EBHT 1978., I-1365. o.) 26. és 27. pontja.

56 Barnard, C.: *Social Policy Revisited in the Light of the Constitutional Debate*. In: Barnard, C. (szerk.): *The Fundamentals of EU Law Revisited, Assessing the Impact of Constitutional Debate*. OUP, Oxford, 2007., 132–138. o.

57 Ez lényegében azonos a formális egyenlőség fogalmával. Az egyenlő bánásmód különböző fogalmainak ismertetésére lásd Barnard, C.: *EC Employment Law*. OUP, Oxford, 2006., 333–338. o.

58 Ugyanott, 314. o.

59 Lásd különösen a C-427/06. sz. *Bartsch-*, a Küçükdeveci és a C-109/09. sz. *Deutsche Lufthansa* ügyeket.

csolatban⁶⁰, a bírósági joggyakorlat sokáig nem adott kielégítő választ a felmerült kérdésekre. Végül közel öt évvel a Mangold-saga kirobbanása után, a Bíróság egy 2010. januári döntésében igyekezett tisztázni a felmerült kérdéseket. A *Skouris* által elnökölt nagytanácsnak nehéz helyzetben kellett meghoznia döntését, tekintettel arra, hogy a német Szövetségi Alkotmánybíróság (*Bundesverfassungsgericht*, *BVerfG*) előtt jelenleg is folyamatban van egy eljárás, amelynek tárgya többek között az a kérdés, hogy a luxembourgi bírák nem lépték-e túl a számukra rendelkezésre álló jogértelmezés kereteit a Mangold-esetben, különösen a német alkotmánybíróság ún. Maastricht-ítéletének fényében.⁶¹ A probléma összetettségére tekintettel hasznos lehet a következőkben feleleveníteni a Mangold-ügy lényegi megállapításait.

A Mangold-eset azon német foglalkozási szabály közösségi joggal való összeegyeztethetőségét érintette, amely megengedte a munkáltatóknak, hogy azok az 52. életévét betöltött munkavállalókkal objektív indokokra hivatkozás nélkül kössenek hátrázott időre szóló munkaszerződést. A Bíróság megállapította, hogy a kérdéses rendelkezés közvetlenül az életkoron összefüggő hátrányos megkülönböztetést valósított meg, és a 6. cikk (1) bekezdésében foglalt okokra hivatkozással sem volt kimenthető. Az esetet tovább komplikálta azonban, hogy az alapeljárás tárgyát képező kérdések a 2000/78/EK irányelv implementációs határidejének lejárta előtt érkeztek az Európai Bírósághoz. A Bíróság először visszautalt korábbi esetjogára az irányelvek ún. előzetes hatályával (*Vorwirkung*)⁶² kapcsolatban, amely szerint a tagállamoknak⁶³ és a tagállami bíróságoknak⁶⁴ az implementációs határidő alatt is tar-

60 Geelhoed főtanácsnok a C-13/05. sz. Chacón Navas ügyben (EBHT 2006., I-6467. o.) a 13. cikk alapján elfogadott bármely közösségi intézkedés megszorító értelmezése mellett foglalt állást (lásd a főtanácsnoki indítvány 46–56. pontját); Sharpston főtanácsnok a C-227/04. sz. Lindorfer (EBHT 2007., I-6767. o.) és a Bartsch esetekben mutatott rá számos, a szakirodalomban a Mangold-esettel kapcsolatos vitatott pontra; Mazák főtanácsnok a Palacios de la Villa esetben élesen bírálta a Bíróság Mangold-esetben hozott döntését, különösen azon az alapon, hogy az ítélet egy lehetséges értelmezése szerint a Bíróság az egyenlő bánásmód általános elvéből vezette le az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés különös tilalmát. Ez véleménye szerint azért problematikus, mert az egyenlő bánásmód általános elve potenciálisan magában foglalja a hátrányos megkülönböztetés bármely formájának a tilalmát. A Mangold-eset extrém értelmezése szerint az eltérő bánásmód valamennyi a 2000/78/EK irányelv 1. cikkében hivatkozott különös tilalmát a közösségi jog általános elvének kellene tekinteni. Ezenkívül az egyenlő bánásmód elve nyitva hagyja azt a kérdést is, hogy a megkülönböztetés mely alapjai fogadhatók el a jövőben. Ez pedig az EKSz. 13. cikkében foglalt kifejezett korlátozások megkerüléséhez vezethet, amely a közösségi jogalkotónak és a tagállamoknak tartotta fenn az erről való döntést (az indítvány 79–100. pontja).

61 A köznyelvben a Honeywell néven elhíresült eljárás a 2661/06 szám alatt folyik a német Szövetségi Alkotmánybíróság előtt. A Szövetségi Alkotmánybíróság volt elnöke, Roman Herzog, valamint Lüder Gerken nyílt levelükben kifejezetten azzal vádolták meg a Luxembourgi Bíróságot, hogy az egyes ítéleteivel szisztematikusan ignorálja a jogértelmezés Nyugat-Európában kidolgozott alapelveit. Lásd bővebben: http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Pressemappe/CEP_in_den_Medien/Herzog-EuGH-Webseite_eng.pdf (2010. 01.25.)

62 Lásd ezzel kapcsolatban Danwitz, T. V.: Rechtswirkungen von Richtlinien in der neueren Rechtsprechung des EuGH. *Juristen Zeitung*, 2007:62, 700. o.

63 A C-129/96. sz. Inter-Environnement Wallonie ügyben hozott ítélet (EBHT 1997., I-7411. o.).

64 C-212/04. sz. Adeneler-ügyben hozott ítélet (EBHT 2006., I-6057. o.).

tózkodniuk kell az olyan intézkedések meghozatalától, amelyek ellentétesek az irányelv céljával. Végül azonban, valószínűleg Tizzano főtanácsnok indítványában foglaltak hatására,⁶⁵ a Bíróság, úgy tűnt, hogy a közösségi jog hatályát nem közvetlenül az irányelvre, hanem az egyenlő bánásmód általános jogelvére alapozta. Megállapította, hogy az egyenlő bánásmód általános jogelvének alkalmazása nem függhet a 2000/78/EK irányelv implementációs határidejének lejártától, ezért a közösségi jog elsőbbségének elvéből következően, az „eljáró bíróságnak kötelessége – hatáskörének keretében – [...] adott esetben *eltekinteni* a közösségi joggal ellentétes tagállami rendelkezések alkalmazásától [kiemelés tőlem]”.⁶⁶ A Mangold-esetben a kérdéses nemzeti rendelkezés egyébként a közösségi jog alkalmazási körébe esett, mivel az a határozott idejű szerződésekről szóló keretmegállapodás⁶⁷ implementációját szolgálta. A Kücükdeveci-esetben lényeges különbség volt, hogy a 2000/78/EK irányelv implementációs határideje már lejárt az alapjárás időpontjában. A kérdéses nemzeti rendelkezés ugyan nem ezen irányelv implementációját szolgálta, de annak alkalmazási körébe esett.

Többek között számos kritika érte azt a módszert, ahogyan a Bíróság a Mangold-esetben levezette és megállapította, hogy az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés a közösségi jog alapvető jogelve. A Bíróság kiemelte, hogy az egyenlő bánásmód általános jogelvének forrása nem közvetlenül a 2000/78/EK irányelv, hanem a különböző – az ítéletben konkrétan meg nem nevezett – nemzetközi megállapodások, valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományai. A Bíróság egy következő lépésként az ítélet 75. bekezdésében arra a következtetésre jutott, hogy „az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés” tilalma a közösségi jog általános jogelvének tekintendő. E jogelv forrását azonban közelebről nem jelölte meg. Csak általánosságban utalt nemzetközi megállapodásokra és a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira. Az igaz ugyan, hogy pl. az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikke tilalmazza a diszkrimináció bizonyos formáit, de abban az életkor nem szerepel. Hozzá kell tenni, hogy a 14. cikkben található felsorolás nem kimerítő. A Bíróság hivatkozott továbbá a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira is e közösségi jogelv megállapítása során, valójában azonban csak két ország alkotmányos rendelkezései – a finn és a portugál alkotmányok – tartalmaznak közvetlen hivatkozást az életkoron alapuló diszkriminációra mint a diszkrimináció egy speciális formájára.⁶⁸ Meg kell jegyezni, hogy általánosságban a Bíróság a közösségi jog általános jogelveinek fejlesztése során nem kimerítő jog-összehasonlító, hanem inkább úgynevezett „értékelő módszertant” követ. Ennek lényege, hogy több megoldás közül mindig a konkrét eset tényállása szempontjából legmegfelelőbb meg-

65 Tizzano főtanácsnok ezt a 2002 decemberében a C-442/00. sz. Rodríguez Caballero ügyben hozott ítélet (EBHT 2002., 11915. o.) alapján javasolta, ahol a Bíróság az egyenlő bánásmód és diszkrimináció tilalmának általános elve alapján vizsgálta meg egy, a munkáltató fizetésképtelenségéről szóló 80/987/EGK irányelvet nem megfelelően implementáló spanyol nemzeti intézkedést.

66 A Mangold-ítélet 75–77. pontja.

67 1999/70/EK irányelv (HL 1999. L 175., 43. o.)

68 PREIS, U.: Verbot der Altersdiskriminierung als Gemeinschaftsgrundrecht – Der Fall "Mangold" und die Folgen. *Neue Zeitschrift Für Arbeitsrecht*, 2006., 401–410. o.

oldást választja.⁶⁹ A Bíróság a Küçükdeveci-esetben lényegében megerősítette az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának forrásával kapcsolatban a Mangold-esetben fentebb mondottakat.⁷⁰ Rámutatott azonban arra is, hogy a diszkrimináció e tilalma megjelenik az Európai Unió Alapjogi Chartájának 21. cikk (1) bekezdésében is. *Bot* főügyész szerint ez is azt támasztja alá, hogy az életkoron alapuló diszkrimináció tilalmának a közösségi jog jogelvéként történő elismerése megfelel a közösségi jog legújabb fejlődésének is.⁷¹ Ráadásul a 2009 decemberében hatályba lépett Lisszaboni Szerződés 6. cikk (1) bekezdése értelmében az Alapjogi Charta az alapszerződésekkel azonos ranggal rendelkezik. Kiemelte továbbá a Bíróság a Küçükdeveci-ügyben, hogy az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma az uniós jog egyik alapelve, mivel az egyenlő bánásmód alapelveként egy konkrét területen történő alkalmazását jelenti.⁷² *Sharpston* főtanácsnok hasonlóan érvelt a *Bartsch-esetben*, amikor kifejtette, hogy véleménye szerint a Bíróság a Mangold-esetben az egyenlő bánásmód általános közösségi jogi alapelvekből vezette le az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés jogelvét. A diszkrimináció tilalmazott formáinak köre – ahogyan a főtanácsnok fogalmazott – ugyanis nem állandó. Az, hogy a megkülönböztetés mely konkrét formái minősülnek elfogadhatatlannak, egy adott kor társadalmi, gazdasági, politikai felfogását tükrözi, és a társadalommal együtt fejlődik. Ilyen értelemben az életkoron alapuló diszkrimináció különös tilalma mindig is az egyenlő bánásmód követelményének részét képezte. Azonban az csak mostanra vált a társadalom értékítélete szerint elfogadhatatlanná, különösen a foglalkoztatás területén.⁷³ Ezt az értelmezést *Mazák* főtanácsnok a Palacios de la Villa esetben nem tartotta elfogadhatónak, azon az alapon, hogy az jogbizonytalanságot okozhat. Az egyenlő bánásmód elve, mint az általában igaz a jogelvek alkalmazására, számos bizonytalansággal van tele. Többek között nyitva hagyja azt a kérdést is, hogy a megkülönböztetés mely konkrét formái fogadhatók el a jövőben. A Mangold-eset extrém értelmezése szerint az eltérő bánásmód valamennyi, a 2000/78/EK irányelv 1. cikkében hivatkozott különös tilalmát a közösségi jog általános elvének kellene tekinteni.⁷⁴

A Bíróság a Küçükdeveci-ügyben megerősítette, hogy nem lehet a közösségi jog általános jogelveire hivatkozni valamely nemzeti intézkedés alkalmazása során, amennyiben az egyébként nem tartozik a közösségi jog alkalmazási körébe. Tekintettel arra, hogy az alapügy tényállása idején a 2000/78/EK irányelv implementációs határideje már lejárt, így annak az volt a joghatása, hogy az uniós jog hatálya alá vonta az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozást.⁷⁵ A Bíróság megerősítette

69 *Tridimas* szerint gyakran a Bíróság e vizsgálat keretében – elsősorban pragmatikus okokból – nem is törekszik arra, hogy a tagállami jogok összehasonlítása alapján megtalálja a valamennyi tagállam számára elfogadható „közös nevezőt”. Lásd *Tridimas* (2006), 20–23. o.

70 Az ítélet 20. pontja.

71 *Bot* főtanácsnok Küçükdeveci-ügyben ismertetett indítványa.

72 A Küçükdeveci-ítélet 50. pontja.

73 *Sharpston* főtanácsnok *Bartsch*-ügyben ismertetett indítványának 79–85. pontja.

74 A *Palacios de la Villa* ügyben ismertetett indítvány 79–100. pontja.

75 A Küçükdeveci-ítélet 25. pontja.

továbbá azt a nyolcvanas évek során kimondott elvet, amely szerint egy irányelv *ön-magában* nem keletkeztethet magánszemélyekre vonatkozó kötelezettséget, következőképpen arra nem is lehet magánszemélyekkel szemben hivatkozni.⁷⁶ A Bíróság a Küçükdeveci-esetben kimondta, amennyiben a Bíróság észleli, hogy a tagállami jog valamely rendelkezése ellentétes egy közösségi irányelvvvel, és a tagállami bíró nem tudja a közösségi jognak megfelelő értelmezéssel (közvetett hatály) biztosítani az uniós jog hatékony érvényesülését, akkor a közösségi jog általános elveire lehet hivatkozni annak érdekében, hogy a bíró a kérdéses nemzeti rendelkezés alkalmazásától eltekinthessen. Ugyan a Bíróság a közösségi jog közvetlen hatályát nem közvetlenül az irányelvre, hanem a közösségi jog általános elveire alapozta, egy lehetséges értelmezés szerint ezzel a Bíróság nagyon közel került a közvetlen hatály elvének kimondásához az irányelvekkel kapcsolatban is. Kérdéses azonban, hogy mennyire lehet ebből a jogértelmezésből általánosítani, ugyanis a Bíróság többször is emlékeztetett arra, hogy a 2000/78/EK irányelv lényegében az egyenlő bánásmód elvét a foglalkoztatás és munkavégzés területén pontosító intézkedésnek minősül.

5. Következtetések

A Bíróság joggyakorlata alapján úgy tűnik tehát, hogy a 6. cikk (1) bekezdése mögötti cél nemcsak az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés megszüntetése a foglalkoztatás terén, hanem a tagállamok életkoron alapuló, elsősorban foglalkoztatáspolitikai és munkajogi szabályai mögött meghúzódó foglalkoztatáspolitikai és munkaerő-piaci szabályozás felülvizsgálata. Ennek oka abban keresendő, hogy az európai népesség előregedése nemcsak demográfiai problémát jelent, hanem annak súlyos foglalkoztatáspolitikai és munkaerő-piaci következményei is vannak, amelyek veszélyeztetik a munkanélküliség csökkentésére és a foglalkoztatási helyzet javítására irányuló törekvéseket az Európai Unióban. Annak ellenére, hogy a nyolcvanas évek óta a Közösségben is körvonalazódnak elsősorban az idősebb munkavállalókkal kapcsolatos közösségi politika keretei⁷⁷ (amelynek fontos elemét képezi többek között a 2000/78/EK irányelv elfogadása), a foglalkoztatáspolitikai általános irányainak meghatározása továbbra is elsősorban a tagállamok kompetenciájába tartozik. Az EKSz. 127. cikke értelmében ezen a területen a Közösség csak támogatja, illetve szükség esetén kiegészíti a tagállamok kompetenciáit. A közösségi jog keretein belüli fellépés azonban e területen mindössze a tagállamok foglalkoztatáspolitikai tevékenységének elsősorban *soft law* dokumentumokra épülő koordinációjával valósul meg (Európai Foglalkoztatási Stratégia). A 127. cikk (1) bekezdésének utolsó mondata kifejezetten utal arra, hogy ennek során a tagállamok kompetenciáját a lehető legszélesebb körben tiszteletben kell tartani.

⁷⁶ Ezt az elvet a Bíróság először a Marshall I. ügyben hozott ítéletében mondta ki.

⁷⁷ Ezzel kapcsolatban lásd Zysk, M.: Legal responses to the problem of age discrimination in the European Union: does the law fit its purpose? PhD Thesis. Law Department Florence, European University Institute, 2005., 53–62. o.; valamint McGlynn, C. (2001), 280–286. o.

A tagállami kompetenciák tiszteletben tartását szolgálja az is, hogy az Európai Bíróság joggyakorlatában az arányossági vizsgálat lefolytatását főszabály szerint visszautalja a tagállami bíróságokhoz. A Bíróság joggyakorlata alapján azonban nemcsak a tagállami bíróságoknak, hanem a tagállami jogalkotóknak is adódnak kötelezettségei. Tekintettel arra, hogy a 6. cikk (1) bekezdése általánosságban a tagállamoknak van címezve, és az abban foglalt közérdekű célokat magán munkáltatók nehezen tudnák egyéni jogvitában felhívni, ezért a tagállami jogalkotónak kell olyan átlátható helyzetet teremtenie, amelynek alapján a hatályos jogszabályok szerint eljáró munkáltatók később nem hozhatók olyan helyzetbe, hogy a jogalkotó mulasztása miatt kényszerüljenek e cikk alapján valamely munkáltatói gyakorlat igazolására. Ugyanakkor azt nem zárta ki a Bíróság, hogy nemzeti jogszabályaikban a tagállamok ilyen igazolási rendszert dolgozzanak ki a munkáltatók számára. Ez a helyzet arra kényszeríti a tagállami jogalkotó szerveket, hogy elsősorban a Bíróság arányossági kritériumai alapján vizsgálják felül a munkajogban és az egyéb foglalkozási jogszabályaikban foglalt és közvetlenül az életkoron alapuló rendelkezéseiket. E tekintetben fontos megjegyezni, hogy a nyugdíjkorhatár meghatározása továbbra is a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik. Ami e joggyakorlat magyar vonatkozása-it illeti, a Mangold-ítélet és azt követően a német szakirodalomban egyes munkajogi szabályok felülvizsgálatának szükségességével kapcsolatos vita alapján *Radnay József* már korábban felvetette a Munka Törvénykönyve 131. §-a (2) bekezdése jogszerűsége felülvizsgálatának szükségességét.⁷⁸ Az Age Concern England esettel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az abban vizsgált angol munkajogi szabállyal ugyan nem azonos, de ahhoz hasonló szabályt tartalmaz az Mt. 89.§-ának (6) bekezdésében foglalt rendelkezés is.

78 Radnay, J.: A korral összefüggő egyes munkajogi kérdések, különös tekintettel az egyenlő bánásmód követelményére. *Gazdaság és Jog*, 2007, 17–19. o.

ROMSICS GERGELY

A transzatlanti agenda 2011-ben: világos feladatok, bizonytalan szerepek

2010 minden jel szerint az amerikai–európai mézeshetek végét hozza el. Míg a 2009-es év tekinthető a transzatlanti viszony helyrehozására tett és 2005 körül megindult, majd az Obama-adminisztráció alatt felgyorsult kísérlet csúcspanak, jól látható, hogy érdemi kérdésekben eddig nem sikerült áttörést elérni, a keserű tapasztalatok viszont a koppenhágai csúcs óta szaporodnak. Ha a helyzetet értékelni kívánjuk, több szempont kínálja magát: lehetséges az európai országok kapcsolatrendszerét értékelni, ahogy a szűken vett EU–amerikai viszonyt is. Ebben a tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy a tágran felfogott EU érdekei alapján tekintsük át a kérdéskört, azaz úgy tekintve az Európai Unióra, mint amely többdimenziós politikai, gazdasági és értékközösség kifejeződése, és amelynek transzatlanti kapcsolatrendszerén belül pl. a biztonságpolitikai kérdések még akkor is értékelendők, ha tudjuk és elfogadjuk, hogy a tagországok többsége esetében elsődlegesen a NATO keretein belül folyik az ilyen ügyek kezelése. Ezt a „tág” felfogást követve, a következőkben röviden áttekintjük az Egyesült Államok érdekrendszerét és mozgásterét, majd kitérünk a poszt-lisszaboni EU formálódó politikai szereplőinek problematikájára. Ezt követően az együttműködés főbb lehetőségeit és esetleges buktatóit tekintjük át.

I. A szerepét kereső hegemon

Az Egyesült Államok ma nem rendelkezik kiérlelt és társadalmilag elfogadott, valamint intézményesült nagy stratégiával. A jelenlegi nemzetközi rendszer alapvető struktúrái 1945 után jöttek létre: ekkor alapította meg az Egyesült Államok a globális gazdasági rend alapvető intézményeit, és alakította ki az országokkal való partnerség és befolyásolás széles eszköztárát, továbbá ekkor vállalta magára a nemzetközi rendszer nagyobbik felének menedzselését.¹ A szovjet informális birodalom bukásával azonban ez a stratégia elavulttá vált, innen számítható a hegemonikus szerepekkel való amerikai kísérletezés korszaka.² Ettől kezdve gyorsan követik egymást az amerikai kísérletek, hogy a társadalom által szentesített mértékű, korlátozott ráfordításokkal egyszerre őrizték meg a rendszer stabilitását, alakítsanak ki tartós partnerségeket és alkalmazkodjanak a poszt-vesztfáliei típusú kihívásokhoz, mint az etnikai konfliktusok, az államkudarok, a gazdasági folyamatok földrajzi újrakonfigurálódása, vagy éppen a nemzetközi terrorizmus.

A Bush-kormányzat azonban óvatos választ adott a bizonytalan helyzetre: az

- 1 Kindleberger, Charles P.: "Dominance and Leadership in the International Economy"; *International Studies Quarterly* 25. évf. (1981) 242–254. o., Ikenberry, G. John: "American Power and the Empire of Capitalist Democracy"; *Review of International Studies* 27. évf. (2001) *Special Issue Empires, Systems and States: Great Transformations in International Politics* 191–212. o.
- 2 Dodge, Toby: "The Sardinian, the Texan and the Tikriti: Gramsci, The Comparative Autonomy of the Middle State and Regime Change in Iraq"; *International Politics* 43. évf. (2006), 453–473. kül. 455–457. o.

általuk elképzelt *new world order* egy olyan pragmatikus demokratizációs törekvést jelentett, amelyben az Egyesült Államok vezetett liberális demokráciák és piacgazdaságok az erő pozíciójából tárgyalva, egyben azonban kényszerrel nem alkalmazva saját normáik átvétele fejében gazdasági és politikai előnyöket kínáltak a volt szocialista és az egykori harmadik világ államainak.³ Ez a stratégia alapjaiban nem változott az első Clinton-adminisztráció alatt sem. Warren Christopher külügyministerségét a multilateralizmus és a közvetítő jellegű konfliktuskezelő stratégiák még erősebb preferálása jellemezte. Ezért tekinthető a második stratégiai kísérletnek a második Clinton-adminisztráció külpolitikája. Madeleine Albright külügyministerségét a jó kormányzat és az alapjogok tiszteletben tartása érdekében fellépő határozottabb intervencionizmus, egyben a rendszer ellenségeivel szembeni határozottabb fellépés jellemezte. Ez a második generációs új világrend már opportunista módon viszonyult az ENSZ-hez, legitimitációs potenciálját kiaknázva, amikor lehetséges volt, és a multilateralizmus egyéb formáival is megelégedve, amikor nem. Az új világrend harmadik generációs átértelmezése George W. Bush elnöksége idején ment végbe. A szeptember 11-i terrortámadások a döntéshozatali folyamat szereplői közül azoknak a pozícióit erősítette meg rendkívüli mértékben, akik az immár láthatóan fenyegetett (esetleg hanyatló) hegemonia tudatos megerősítését, a relatív gyengülés folya-

matának agresszív fellépéssel történő visszafordítását javallották. Az elképzelés az intervencionizmusnak egy minden körülményben sokkal radikálisabb formáját jelentette, amely egyszerre leértékelte a lassú és bizonytalan végkimenetelű multilaterális fellépést, mivel magát a rendszert és az Egyesült Államok pozícióját tekintette veszélyeztetettnek.⁴

A *new world order* három generációjával összevetve elmondható, hogy 2005–2006 óta ideológiai interregnum időszakát éljük az amerikai külpolitikában. A második Bush-adminisztráció valódi innovációs potenciál nélkül, de megkezdte a fenntarthatóság felé történő elmozdulást. Az Obama-adminisztráció ma szintén erre törekszik, és elsősorban hatékony, nem pedig valamilyen ideológiához igazodó megoldásokat keres régi problémákra (Irántól az amerikai munkahelyek védelméig).⁵ Az Egyesült Államok újabb diplomáciai irányvonala, amely Közép-Európában nagy port vert fel, egyértelműen pragmatikus és költséghatékony megoldásokat céloz meg. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy egyfelől fenntartható alkukat kíván kötni jelentős szereplőkkel, és ezzel implicit módon elfogadja a nemzetközi rendszer tartós pluralitását, másfelől pedig szuboptimális, de takarékos megoldásokat keres a nagy költséggel járó szerepvállalásaival kapcsolatos dilemmákra. Ezzel magyarázható Oroszország látványos megszólítása, de bizonyos mértékig még az amúgy kockázatos, jelenleg alakuló összezőrrenés a Kínai Népköztársasággal is. Az Obama-adminiszt-

3 Arrighi, Giovanni et al.: *Chaos and Governance in the Modern World System*. Minneapolis: University of Minnesota Press. 26–28. o.

4 Hurd, Ian: "Breaking and Making Norms: American Revisionism and Crises of Legitimacy"; *International Politics* 44. évf. (2007) 194–213. o.

5 Magyarics Tamás: "Folyamatosság és megszakítottság az Obama-adminisztráció bel- és külpolitikájában". *MKI-tanulmányok*, 2009/21.

ráció ugyanis minden jel szerint nem elfogadni készül Peking egyre nagyobb magabiztosságát és egyre ambiciózusabb külpolitikai célrendszerét, hanem jelzi, hogy alkukban kész gondolkodni, de meghátrálni nem. Jó példa erre a lebegtetésre, hogy Tajvan hatmilliárd dollár értékben vásárolhat ugyan fegyvert az Egyesült Államoktól, azonban a talán legfontosabb igény, az új technikával felszerelt F-16-os többcélú vadász-/vadászbombázó gépek eladásának teljesítésétől Washington elzárkózott.

A stratégiai partnernek keresztelt vetélytársak mellett az Egyesült Államok hivatalos és *de facto* szövetségeseitől is többet vár. Míg a Bush-adminisztrációban eleinte volt bizonyítási vágy, és legálábbis látszólag könnyen mondott le legtöbb szövetségese segítségéről, ez a helyzet mára alapjaiban változott meg. Obama elnök például az afganisztáni csapaterősítések kapcsán eredetileg kevesebb amerikai katonával és nagyobb összlétszámmal kalkulált: a mintegy harmincezer új katona azért is vált szükségessé, mert a szövetségeseik összesen csak kilencezret ajánlottak fel.⁶ Ez az epizód tömören össze is foglalja az amerikai érdekképviselő és elvárásrendszer lényegét: megfogható, hatékony támogatásra van szükség, mindenekelett az Egyesült Államokban definiált, de Wa-

shingtonból nézve az európai alapérdekeket is követő politikák esetében. Ezek elmaradását, akár csak az európai cselekvési képesség vélt vagy valós korlátaival szembeni elégedetlenségét Washington határozottan jelzi – erre példa a tervezett májusi madridi csúccsal kapcsolatos határozott bejelentés, amely vélekedések szerint egyértelműen a lisszaboni rendszer kiforratlanságából adódó európai belső vitával szembeni türelmetlenség kifejeződése volt. Ahogy egy interjúban az European Policy Centre alapítója, *Stanley Crossick* is leszögezte, az Egyesült Államok legfeljebb a Clinton-korszak oppor-tunista multilateralizmusához tért vissza, „valódi”, a partnerek érdekeit is figyelembe vevő multilateralizmusról továbbra sem beszélhetünk.⁷

II. A szereplőivel küszködő Európa

A Lisszaboni Szerződés, bár több szempontból potenciálisan orvosolhatja a szakirodalomban általában a külpolitika koherencia-deficitjeként emlegetett problémát, első lépésben új pozíciókat kreált, illetve a közös külszolgálat (*European External Action Service*) létesítésére vonatkozó döntéssel hatalmas bürokratikus terhet is a nyakába vett.⁸ Ez rövid távon

6 Előzetesen Tyson, Ann-Scott számolt be a felkészülésről: "Support Troops Swelling US Force in Afghanistan" *Washington Post*, 2009. okt. 13., utóbb Hillary Clinton sajtótájékoztatóján foglalta össze a végleges megállapodást: "Secretary Clinton at the International Conference on Afghanistan" <http://geneva.usmission.gov/2010/01/29/clinton-afghanistan/> Letöltve: 2010. február 23-án.

7 Crossick, Stanley: "Europe Should Dust off Its Founding Father's Ideals", *euractiv.com*, <http://www.euractiv.com/en/foreign-affairs/crossick-europe-should-dust-its-founding-fathers-ideals> Letöltve: 2010. február 23-án.

8 Romsics Gergely: "Institutional Innovation and Challenges for a Future European Foreign Policy: Incomplete Contracting in Post-Lisbon External Action Arenas", in: Ágh Attila–Kis-Varga Judit (szerk.): *The Global Crisis and the EU Response: The Perspectives of the SBH Team Presidency*. Budapest, Together for Europe Research Center, 2009. 89–108. o.

önmagában megkérdőjelezi az európai külpolitika cselekvőképességét, amit még tovább súlyosbít *Angela Merkel* és *Nicolas Sarkozy* ambiciózus „nagyállami” szerepfelfogása. Ennek hatására fogalmazta meg Bruce Jackson amerikai külpolitikai szakértő, hogy – hétköznapi szemmel nézve – pillanatnyilag mintha hat elnöke lenne Európának, mivel a Bizottság, az EU és a soros elnökség mellett figyelembe kell venni a külügyi főképviselet, de a francia elnököt és a német kancellárt is.⁹

Bár éppen bürokratikus potenciálja miatt az EU képes folytatni megszokott „folyamatjellegű” külkapcsolati politikáját (legyen szó akár a bővítésről, akár a szomszédságpolitikáról), a transzatlanti agenda alakításában ez a képesség kevésbé kamatoztatható. Washingtonnal mindenekelőtt két adottság révén alakítható ki hatékony kapcsolat: határozott és hiteles képviselő, valamint mozgósítható anyagi vagy ideációs erőforrások révén. A saját pozíciókat védő főszereplők jelenlegi kavalkárdja mindkét területet súlyosan érinti, és csökkenti az EU partnerségi esélyeit.

A fenti, pesszimista pillanatkép ellenére 2011-re éppen ebből a szempontból javulhat a helyzet. Elemzők szerint a spanyol elnökség időnként mintha már-már Lisszabonnal ellentétes szellemiségű külpolitikai ambícióival szemben a belga elnökség ideje alatt elképzelhető az új közösségi vezetők pozíciójának megszilárdulása és a tanácsi elnökséget adó kormány helyének rögzülése (ez a lisszaboni szerződésből következően egyértelműen támogató jellegű lehet csak). Ezek fényében elképzelhető, hogy 2011-ben megkezdődhet annak bizonyítása Wa-

shington számára, hogy Lisszabon nyomán valóban megerősödött világpolitikai aktorként kell tekinteni az EU-ra. Hogy ez sikerül-e, abban szerepe lesz annak is, hogy a magyar elnökség képes-e elkötelezett támogatóként fellépni a tagállamok között, és pozícióját kihasználni hozzá tud-e majd járulni az új elnök és főképviselet hivatalának presztízséhez, illetve működésük hatékonyságához.

III. A feladatok

A transzatlanti agenda jelentős részét olyan kérdések teszik ki, ahol az Egyesült Államok, az EU és tagállamai érdekei természetes módon egybeesnek. Ezek között vannak konkrét kérdések, mint az iráni atomprogram ellenőrzésének és korlátozásának elérése, és általánosabb kérdések is, mint például Kínának a rendszer felelős szereplőjévé való lassú „szocializálása”. Azonban ezeken a területeken is elképzelhetők ellentétek: eltérhetnek a preferált eszközök, illetve – ezt tapasztalhattuk számtalanszor – Washington nem veszi jó néven, ha az EU, illetve államai nem tudnak fellépni az általa remélt és reálisnak ítélt határozottsággal.

Irán esetében a közös célkitűzés adott, és az eszközrendszerben sem lehetnek nagy eltérések. Ugyanakkor az a helyzet, hogy Washington alig képes nyomást gyakorolni Teheránra, míg az EU sokkal inkább megteheti ezt. Kérdés, hogy ennek mekkora lenne az európai gazdaságok által fizetett ára – például Kína mennyire erősítené meg gazdasági partnerségét Iránnal súlyosabb európai

9 "Obama's Madrid Snub Exposes Excessive EU Summity", *euractiv.com*, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/obama-s-madrid-snub-exposes-excessive-eu-summitry> Letöltve: 2010. február 23-án.

szankciók esetén. Éppen ezért borítékolható, hogy az európai fél inkább kizárólag a Biztonsági Tanácson keresztül, míg Washington BT-döntés hiányában anélkül is újabb szankciókat kíván majd. Ez pedig már nemcsak a tárgyaló „Hármakat” érinti majd, de minden tagállamot, és alighanem hosszadalmas egyeztetéseket fog kívánni – feltéve, hogy az Irán-kérdés nem oldódik meg egy most még előre nem látható módon (például a rendszer bukásával).

Mint a fejlett gazdaságok körébe tartozó szereplők, úgy az Egyesült Államok, mint az EU érdekelt a feltörekvő gazdaságok konszolidálásában és szocializálásában. Ennek elsődleges célpontjai a BRIC-államok. A gazdasági válságból való kilábalásban a kormányok jellemzően a termelő ágazatok kibocsátásnövekedését sürgetik, ez pedig tovább fogja élezni a kereskedelempolitikai és egyéb, szomszédos szektorokban már tapintható ellentétet például a rendszerben potyautas-stratégiát követő Kína és az Egyesült Államok, vagy az alternatív vámuniós javaslattal előállt Oroszország és az EU között. Az amerikai és az európai érdekek közösek: a feltörekvő országokat minél inkább be kell fogadni a globális szabályozás intézményrendszerébe, egyben dinamizálni kell ennek működését. De kérdés, hogy mezőgazdasági és egyéb „hagyományosnak” számító amerikai–európai kereskedelempolitikai viták ennek nem állnak-e majd útjába, illetve nem fog-e mindkét szereplő mindig a saját érdekeit éppen jobban érintő problémákra koncentrálni. Ha sikerülne 2011-ben a világkeresedelemről való gondolkodás transzatlanti dialógusát új-jáéleszteni, az minden európai szereplő becsületére válna – beleértve a magyar elnökséget is, amely éppen a gazdasági

közösséget is érintő kérdéskörben nagyobb szerepet játszik majd, mint a klasszikus nagypolitikai kérdésekben.

Hasonló és kapcsolódó kérdés jelenleg a klímapolitikák összehangolásának ügye. Az érdekek itt is közösek, azonban a stratégiák markánsan eltérnek. Míg az EU ideációs okokból elkötelezte magát az egyoldalú vállalásokból következő költségek elfogadása mellett, az Egyesült Államok politikai kultúrája kevésbé engedi, társadalma pedig nem helyezi a kérdésben nyomás alá a kormányzatot. 2011 válaszút lesz: az EU vagy saját útját kezdi járni a rövid úton véget ért közös klímakísérlet után, vagy megpróbálja befolyásolni Washington. Utóbbi azonban szinte lehetetlen feladatnak tűnik, és ezért a magyar soros elnökség alighanem egy olyan folyamat része lehet majd, amelynek tétje, hogy képes-e az EU egy olyan „zöld” modell felé lépni, amely egyszerre meggyőző a vonakodó Egyesült Államok számára, és követhető példa a feltörekvő gazdaságoknak.

Végül szólni kell két klasszikus nagypolitikai kérdéstről is. Az egyik az Oroszországgal folytatott „korlátozott érdekszféraharc”. Az amerikai és európai érdekek itt is közösek, ám az eszközrendszerek között súrlódás alakulhat ki. Az EU számára az az elsődleges, hogy Ukrajna ne kerüljön Oroszország gazdasági érdekerébe – a friss hírek egy esetleges Ukrajnával bővülő posztsovjét vámunióról az ukrán társulási folyamat beláthatatlan következményekkel járó zátonyra futását jelentenék. Az Egyesült Államok regionális logikájából és eszközrendszeréből viszont inkább a NATO-integráció életben tartása következik, amely ugyanakkor már a múltban is kiváltotta több európai állam nemtetszék-

sét – már ezzel is komoly dilemma elé állítva a magyar külpolitikát. 2011-ben sokkal többet fogunk már tudni a 2010-es ukrán elnökválasztás eredményének jelentőségéről, ám az alapvető dilemma nem fog változni.

Az ukrán és általában véve a keleti partnerség kérdése szorosan és sokszorosán kötődik a másik nagypolitikai területhez, az Oroszországgal fenntartott viszony dilemmájához. Az általános célok ismét egyeznek: Moszkva a jövőbeni WTO-tagság és az oda vezető út feltételrendszere, valamint a különböző partnerségi és együttműködési folyamatokba való be-, illetve visszakapcsolódás révén történő lassú átalakítása megbízható partnerré. Sajátos módon ez az a kérdés, ahol Magyarország a legkevésbé lehet képes formálni a folyamatokat, noha saját távlati érdekeit talán ez érintheti a leginkább. Amennyiben Washington jelenlegi kompromisszumkereső politikáját feltételesen követi csak, tehát egyéb opciókat is igyekszik készenlétben tartani, 2011-ben újra hangsúlyosabban megjelenhet a Nabucco-terv külső támogatójaként, ahogy az korábban már megtörtént. Ez a szerepvállalás jelenleg korántsem garantált, amennyiben azonban megvalósul, minden európai szereplő elemi érdeke ennek maximális kiaknázását, illetve a *de facto* Nabucco-partnerség elmélyítését diktálja majd. Ennek legkomolyabb buktatója a török tagság kérdése lehet – ha az Obama-adminisztráció továbbra is nyíltan támogatja a török EU-csatlakozást, úgy éppen a Nabucco kapcsán is érintett Törökország miatt futhat zátonyra az amerikai–európai együttműködés. Ezt pedig sem az állandó elnök, sem a soros elnökség nem lehet képes érdemben tompítani, hiszen a német–francia tengely súlyos

szava önmagában elég lesz a kérdés eldöntéséhez, az Egyesült Államok részéről pedig a török EU-tagság kérdésében változatlanul az ankarai ambíciók elkötelezett támogatására lehet számítani.

Az előbbi területek mellett egy jelentős további, bár kevésbé közvetlenül az EU politikáihoz kapcsolódó kérdést is kell említeni. A NATO-n belüli viszony – bár érintőlegesen már szóba került – valójában a transzatlanti agenda magjához tartozik. Ha nem is elnökségi vagy akár uniós feladat, mindenképpen közös európai kihívás a preferenciák és vállalások további összehangolása. Az EU szempontjából azért is tanulságos lehet erre emlékezni, mert a tulajdonképpen a NATO-n belül tárgyalandó kérdések sajátos módon képesek „átcsapni” az amerikai–EU viszony ügyeire. Bár Washington álláspontja természetesen az, hogy a NATO-ra tartozó kérdéseket ott is kell meg tárgyalni, a gyakorlatban a NATO-n belüli történések közvetlenül formálják az EU-val és képviselőivel való viszonyt is. A 2011-es NATO-folyamatok követése, értékelése és az európai transzatlanti agendába való beépítése ezért is megkerülhetetlen jelentőségű lesz majd, különösen, ha újból felmerülne a bővítés kérdése, illetve amennyiben az amerikai társadalom rákényszeríti a kormányzatot saját tengerentúli szerepvállalásának korlátozására, megemelve ezzel az európai szövetségeseinek támogatásának súlyát. Bár minden ország egyenként fogja mérlegelni saját kötelezettségvállalásait és azok esetleges meghosszabbítását, jól látszik, hogy az USA–EU viszony fejlődését az segítené elő, ha minél több EU/NATO-tagállam döntene a tengeren túli küldetések költségeinek további vállalása mellett.

IV. Konklúziók

Bár az előbbi felsorolás messze nem teljes, egészében és a partnerek jellemzésével kiegészítve megengedi a transzatlanti agenda 2011-es alakulásának előrejelzését. Egy mérsékelt és önkorlátozó, de alapvetően pragmatikus, realista külpolitikát folytató és mindenekelőtt saját pozíciói őrzésében és a rendszer stabilitásában érdekelt amerikai adminisztráció fog újra találkozni az egyre világosabb profillal rendelkező új európai intézményrendszer csúcsein elhelyezkedő képviselőkkel. Mint ebből is kiderül, a kérdés leginkább az, hogy milyen módon jut majd nyugópontra a régi és az új

kompetenciákért folyó belső európai pozícióharc, és sikerül-e egymást támogató módon bekapcsolódní régi és új szereplőknek a transzatlanti viszony újradinamizálásába.

Ez utóbbi nemcsak presztízskérdés. A hatékony intézményi működés a kulcsa annak, hogy a számtalan közös érdek mentén szerveződő, de az eltérő utak és eszközök következtében mégis feszültségekkel terhelt európai és amerikai külpolitikák képesek lesznek-e egymást támogatni, méghozzá úgy, hogy az európai partnerség Washingtonból szemlélve annyira hasznosnak tűnjön, hogy indokolttá tegye az európai preferenciák nyomatékosabb figyelembevételét.



NÉMETH JÓZSEF-PAPP ZOLTÁN

Az EU Stabilitási Eszköz Programja és a szakértői támogatás hazai vonatkozásai

Az uniós külkapcsolatok pénzügyi hátterét biztosító külkapcsolati tárgyú támogatási eszközök alkalmazása, illetőleg felhasználása központi kérdés az EU-tagállamok számára. Jogos igényként jelentkezik részük-ről, hogy részt kívánnak venni a finanszírozott prioritások, illetőleg programok kialakításában. A projektek végrehajtásában való közreműködés is komoly előnyökkel járhat, nem utolsósorban a tagállami köz- és magánszféra szereplői számára. Mindezekre tekintettel a hatékony érdekképviselet és érdekérvényesítés kialakítása és gyakorlása hazánk számára is elemi érdeke. Ehhez szükség van a különböző szereplők, így a kormányzati szervek, a kutatóintézetek, a civil és a magánszféra közötti együttműködésre. A tanulmány ezt a kérdéskört igyekszik körbejárni az egyik támogatási eszközzel, a Stabilitási Eszközzel (a továbbiakban: IfS – Instrument for Stability) kapcsolatban szerzett tapasztalatok alapján, egy konkrét aktualitással bíró magyar példa bemutatásán keresztül. Ennek jegyében a régiókon átnyúló veszélyforrások kezeléséről szóló IfS-prioritás kidolgozásában, illetőleg végrehajtásában történő részvételünk hátteréről és jövőbeli perspektíváiról lesz szó. A szerzők az érintett magyar résztvevő, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, valamint a Stabilitási Eszköz általános koordinációjáért felelős külügyi tárca munkatársai.

Az EU külkapcsolatairól általában

Az uniós külkapcsolatai (*external relations*) alatt általában a Közösség összes nemzetközi tevékenységét és azok különböző dimenzióit értjük. Ennek területei kiterjedhetnek a különböző országokkal (például Kína) vagy régiókkal (például Közel-Kelet) kiépített kapcsolatokra, a nemzetközi szervezetekkel (például ENSZ) folytatott tevékenységekre, a Közösség különböző politikáira (például az aknák elleni fellépés) vagy a külkapcsolatok aktív megtestesítőire, azaz a külszolgálatot teljesítőkre (például az Egyesült Államokba akkreditált EU-delegáció munkatársai) is. Az Európai Unió kül- és biztonságpolitikája (*Common Foreign and Security Policy, CFSP*) – a korábbi második pillér – szerves részét képezi a Közösség külkapcsolatainak.

A tárgyalt téma szempontjából lényeges Stabilitási Eszköz az Európai Unió külkapcsolati fellépéséhez kapcsolódik. A végrehajtás tekintetében kulcsszerep hárul a külkapcsolati együttműködési programra, amelynek közismertebb elnevezése a *EuropeAid*. Ez a hivatal (főigazgatóság) a Bizottság szervezeti rendszerében működik, és az a feladata, hogy irányítsa

- 1 Minden hasonló szerveződés vagy állam esetében a külkapcsolati tevékenységek minimumfeltételei a következők: földrajzi elhelyezkedés (és annak geopolitikai, geostratégiai elemei), megfelelő gazdasági háttér, közös értékek és érdekek, meglévő és jövőbeni külkapcsolatok, valamint meghatározott hatalmi összetevők.
- 2 Fontos megjegyezni, hogy az európai biztonság- és védelmi politika (EBVP) pedig a CFSP részének tekintendő. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével az EBVP megnevezése közös biztonság- és védelmi politikára (KBVP) változott.

az EU külső segélyprogramjait, valamint világszerte biztosítsa az uniós fejlesztési segítségnyújtást. „A EuropeAid küldetése az, hogy a Bizottság külső támogatást szolgáló intézkedéseit végrehajtsa. A támogatási eszközök – így a Stabilitási Eszközé is – finanszírozása vagy uniós költségvetésből, vagy az Európai Fejlesztési Alap forrásaiból történik.”³

A EuropeAid munkáját a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően az Európai Bizottság egyik főbiztosa (utóljára *Benita-Ferrero Waldner* asszony) irányította, aki egyúttal felelős volt az EU szomszédságpolitikájáért is. A hivatal tevékenységi területe hét igazgatóságra volt osztható, amelyekhez négy további egység is csatlakozott. A EuropeAid küldetésének megvalósítása számos terület összehangolt tevékenységén múlik, köztük – a teljesség igénye nélkül – a konkrét segélyezési tevékenységektől a nemek közötti egyenlőség elősegítésén keresztül egészen a biztonság erősítéséig és a konfliktusok kezeléséig, de leginkább azok megelőzéséig.⁴ A Stabilitási Eszköz mint az egyik támogatási forma – amelynek általános és speciális jellemzőit a következőkben tárgyaljuk – ez utóbbiak esetében is hatékony megoldásokat kínálhat. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése természetesen a EuropeAid működését sem hagyja érintetlenül. A tervek szerint a hivatal igazgatóságait tevékenységi területeik alapján (pl. fejlesztéspolitika, szomszédságpolitika stb.) különböző biztosoknak, illetve az új főképviseelőnek rendelik alá.

Általános megjegyzések a külkapcsolati támogatási eszközökről

A külkapcsolati támogatási eszközök biztosítják az Európai Unió nemzetközi téren való megjelenésének pénzügyi hátterét. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az a tény, hogy 2009-ben a közösségi költségvetésben az „EU mint globális partner” címszóhoz rendelt 8,1 milliárd euró közel 90 százalékot meghaladó részét ezek a támogatási eszközök teszik ki. Ez összesen megközelítőleg 7,4 milliárd eurót jelent, ezen összeg meghatározó hányadának felhasználásáról a tagállamok bevonásával születik meg a döntés. A hiányzó kb. 10 százalékot alapvetően a közös kül- és biztonságpolitika költségei, tartalékok, illetve az igazgatási kiadások adják. A számadatokat vizsgálva szembevetendő az is, hogy a CFSP 243 milliós éves költségvetése, amely elsősorban az unió civil vállalkozó misszióinak finanszírozását szolgálja, ugyancsak eltörpül a 8,1 milliárd eurós összeghez képest.

A 2006-ban a 2007–2013-as költségvetéshez kapcsolódóan létrehozott új karcsúsított támogatásieszköz-struktúra földrajzilag, valamint tematikus lebontásban fedi le az EU külkapcsolati szerepvállalását. A pénzeszközök felhasználásáról általános szabályként az Európai Bizottság a tagállamok bevonásával komitológiai eljárás keretében dönt.⁵ Általában az ún. irányítóbizottsági eljárás szabályait alkalmazzák (részletesen lásd a későbbiekben). Ez a döntési mechaniz-

3 Az Európai Bizottság Külső Együttműködési Programjának honlapja: http://ec.europa.eu/europeaid/who/index_hu.htm, letöltve: 2009. december 25.

4 A teljes tevékenységi listát angol nyelven lásd az Európai Bizottság Külső Együttműködési Programjának honlapján: http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

5 A nemzeti jogalkotási rendszerekhez hasonlóan az európai intézmények is kidolgoztak egy intézkedésvégrehajtó rendszert, mivel az alapvető jogi aktusokban a jogalkotó nem dönthet mindenről.



mus lehetőséget ad a tagállamoknak arra, hogy befolyásolni tudják a pénzügyi források felhasználásának irányait. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése a komitológiai eljárás szabályainak újrafogalmazását is szükségessé tette.

Az IfS-en kívül a legjelentősebb támogatási eszközök felsorolásszerűen a következők:

- ENPI (*European Neighbourhood and Partnership Instrument* – Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz);
- IPA (*Instrument for the Pre-Accession Assistance* – Előcsatlakozási Támogatási Eszköz);
- DCI (*Development Co-operation Instrument* – Fejlesztési Együttműködési Eszköz);
- EIDHR (*European Instrument for Democracy and Human Rights* – Európai Eszköz a Demokráciáért és az Emberi Jogokért);
- INSC (*Instrument for Nuclear Safety Cooperation* – Nukleáris Biztonsági Együttműködési Eszköz);
- HAC (*Humanitarian Aid Committee* – Humanitárius Segítségnyújtás Tanácsa).

Említést érdemel, hogy az afrikai, karibi és csendes-óceáni országok fejlesztését finanszírozó Európai Fejlesztési Alap az EU közös költségvetésétől különálló pénzügyi alapként működik.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének, különösen az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) felállításának közvetlen hatása lesz a külkapcsolati támogatási eszközök felhasználásának módjára. A vonatkozó elképzelésekről részletesebben az IfS jövőjét ismertető részben lesz szó.

A Stabilitási Eszköz (IfS) működésének rövid ismertetése

A Stabilitási Eszköz az EU válságkezelési eszköztárának egyik fontos elemét képezi. A létrehozó rendelet nem általános stratégiai jellegű, hanem operatív, végrehajtó módon közelíti meg a kérdést. Hatálya kiterjed a természeti katasztrófáktól kezdve egészen a politikai, vagy katonai krízishelyzetekig több területre. Alapvetően azonnali válságmenedzseléshez, valamint hosszú távon képességfejlesztéshez biztosít komoly anyagi forrásokat. Ez a „kétarcúság”, amely egyfelől speciálissá teszi az IfS-t a többi támoga-

Az EU végrehajtó szerveként a Bizottság felel az ilyen végrehajtó intézkedések elfogadásáért (lásd az EK-szerződés 202. cikkét). Ez a feladat a Bizottságon belül szakosodott bizottságokra hárul, amelyekben a tagállamok illetékes minisztériumainak kiküldött szakértői rendszeres jelleggel összeülnek. A bizottságok eme rendszerének köszönhetően a végrehajtó intézkedések eldöntésének eljárásait általában komitológia névvel illetik. Minden alapvető jogi aktus rendelkezik a (specifikus) végrehajtási intézkedésekre vonatkozó hatásköröknek a „komitológiai határozat”-ban előírt külön eljárások útján egy (vagy több) specifikus bizottságra történő átruházásáról. Az 1999-es komitológiai határozat három (tanácsadó bizottsági, irányítóbizottsági és szabályozási bizottsági) eljárást ír elő. A tanácsadó bizottsági eljárás a döntés jogát a Bizottságnál hagyja (amely figyelembe veszi a bizottság véleményét). Az irányítóbizottsági eljárás során a Tanács más döntést is hozhat, amennyiben a bizottság véleménye negatív. Ugyanakkor a Tanács nem utasíthatja el a Bizottság által javasolt intézkedést. Az irányítóbizottsági eljárást leginkább a közös agrárpolitika végrehajtási intézkedései esetében alkalmazzák. A szabályozási bizottsági eljárás jobban korlátozza a Bizottság lehetőségeit. Amennyiben a bizottság nem támogatja az intézkedéstervezetet, ezt a Tanács (minősített többséggel) elutasíthatja. Forrás: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/agri/cm/786/786268/786268hu.pdf, letöltve: 2009. december 25.

tási eszközökhöz képest, teszi lehetővé a széles körű alkalmazhatóságot. Másfelől viszont szükségessé teszi a rendszeres és szoros koordinációt az uniós külkapcsolati fellépés más elemeivel, ideértve természetesen az egyéb típusú külkapcsolati támogatási eszközöket is.

Az IfS szorosan kapcsolódik az EU- külkapcsolatok azon eszközeihez, amelyek akut válságkezelés során, vagy a helyzet ideiglenes stabilizálását követően kerül(het)nek végrehajtásra. Ezek közé tartoznak a közös kül- és biztonságpolitika, különösen az EBVP/KBVP keretében felállított civil és/vagy katonai válságkezelési műveletek, illetőleg missziók. A szegénység elleni küzdelmet kitéző fejlesztéspolitika, valamint a humanitárius segélyezési politika is ide sorolható.

Az IfS képességfejlesztést célul tűző hosszú távú komponense az EU fejlesztéspolitikájával kapcsolódik sok ponton, mindemellett a hangsúlyok természetesen mindkét esetben máshol vannak. E vonatkozásban az Európai Bíróság C-91/05 számú, a Tanács és a Bizottság közötti hatáskörmegosztásról szóló ítélete szolgál érdekes információkkal, fontos iránymutatással. A bírósági ügy eredményeként folyamatban van a Stabilitási Eszközt létrehozó közösségi rendelet módosítása is (részletekről a későbbiekben). Végül, de nem utolsósorban a koordináció szükségességéről szólva nem szabad megfeledkezni az egyéb külügyi támogatási eszközökről sem, legyenek azok földrajzi jellegűek, vagy tematikus megközelítésűek. Előbbi esetben a korábban már említett szomszédságpoliti-

kával foglalkozó ENPI-t, míg utóbbi tekintetében a fejlesztéspolitikai tárgyú DCI-t lehet példának említeni.

A Stabilitási Eszközt az Európai Parlament és a Tanács 1717/2006/EK számú rendeletével hozta létre.⁶ A közvetlen válságkezelés vonatkozásában a 2001-ben életre hívott ún. gyors reagálási mechanizmus utódjának tekinthető IfS költségvetése a 2007–2013-as pénzügyi perspektívában 2,062 milliárd eurót tesz ki.⁷ Ezen összeg a többi támogatási eszköz rendelkezésére álló költségvetésekhez képest nem tekinthető kiemelkedően magasnak (pl. az ENPI 11,1 milliárd euróval, míg az IPA 11,4 milliárd euróval gazdálkodik).

Az eszköz, mint ahogyan arról korábban már volt szó, a létrehozó közösségi rendelet szerint egyrészt konkrét válságkezelés, vagy válsággal fenyegető helyzet megelőzésének finanszírozásával biztosítja az uniós fejlesztés- és segélypolitika, valamint az EBVP/KBVP végrehajtását. Másrészt az IfS hosszú távú komponense stabil körülmények fennállása esetén a célországok válságkezelési, illetőleg válság-előrejelzési képességét hivatott erősíteni, három nagy prioritási területre koncentrálva. Az ún. egyes hosszú távú prioritás a tömegpusztító fegyverek és az azok előállításához szükséges anyagok elterjedése ellen lép fel az EU non-proliferciók erőfeszítései jegyében. A kettős prioritás a régiókon átnyúló veszélyforrások, így a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a kábítószer-kereskedelem elleni küzdelmet finanszírozza. A harmadik hosszú távú prioritás a nem-

6 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0001:0011:HU:PDF>, letöltve: 2009. december 25.

7 Az Európai Bizottság Külső Együttműködési Programjának a Stabilitási Eszközzel foglalkozó honlapja: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/ifs_en.htm, letöltve: 2009. december 25.

zetközi szervezetek, államok és nem állami szereplők válság-előrejelzési képességének erősítését finanszírozza (*early warning*).

A pénzeszközök felhasználására vonatkozó döntés a felmerülő válságkezelési, illetőleg válság-megelőzési projektek tekintetében 20 millió euróig az Európai Bizottság kezében van. A 20 millió eurós összeghatárt meghaladó költségű válságkezelési projektekről, valamint a hosszú távú prioritások finanszírozásáról komitológiai eljárásban, a tagállamok bevonásával döntenek. Az ún. irányítóbizottsági eljárási típusú komitológiai eljárás vonatkozik az IfS-re, a 2006-ban módosított 1999/468/EK számú rendelet által meghatározott módon. Eszerint a Bizottság által benyújtott programozási javaslatokról a tagállamok komitológiai bizottságban helyet foglaló képviselői az EU minősített többségi szavazási szabályai alapján döntenek. Az Európai Bizottság azonnal végrehajtható határozatokat fogad el, amelyeket ugyanakkor fel kell függeszteni, ha a komitológiai bizottság az előzőekben ismertetett szavazási eljárásban nem ért velük egyet. Ilyen esetben az Európai Bizottság köteles haladéktalanul tájékoztatni a Tanácsot a kialakult helyzetről.

A finanszírozás a hosszú távú komponensek tekintetében jelenleg a következők szerint oszlik meg: a teljes költségvetésből az egyes prioritásra legfeljebb 7 százalék, a kettesre maximum 15 százalék, míg a hármas prioritásra legfeljebb 5 százalék fordítható. Mindez azt is jelenti, hogy a pénzügyi források meghatározó hányadáról (minimum 73 százalék) konkrét válsághelyzetek keze-

lése, válságok megelőzése céljából a Bizottság saját hatáskörben dönt. Ez egyedi jelleget kölcsönöz az IfS-nek a többi külkapcsolati támogatási eszközhöz képest, ahol főszabályként a tagállamok hozzájárulása szükséges a pénzügyi források felhasználásához. Az e célra fordítható összeg a folyamatban lévő uniós költségvetésben évente átlagosan 185 millió eurót tesz ki. Megjegyzendő, hogy az egyes támogatási eszközök közötti különböző költségvetési átcsoportosítások következtében 2009-ben ez a forrás csak 135 millió euróra rúgott.⁸

A projektek végrehajtása a konkrét válsághelyzet-kezelés területén kivételes támogatási intézkedések (*Exceptional Assistance Measures*) és/vagy áthidaló programok (*Interim Response Programs*) segítségével történik. A hosszú távú komponens esetében az egyéb külkapcsolati eszközöknél is ismert stratégiai dokumentumok (*Strategy Paper*), többéves indikatív programok (*Multi-annual Indicative Programme*), illetőleg éves lebontású munkaprogramok (*Annual Action Program*) képezik a megvalósítási folyamat gerincét. A hosszú távú prioritások vonatkozásában felsorolt dokumentumokat az Európai Bizottság illetékes egységei dolgozzák ki, azok elfogadásáról a tagállamok hozzák meg a döntést. Az Európai Bizottság belső munkamegosztása úgy van kialakítva, hogy a konkrét válsághelyzetek kezelését, illetőleg megelőzését szolgáló projektekről szóló folyamatot, beleértve a pénzek felhasználását érintő döntést is, teljes mértékben a külkapcsolatokért felelős főigazgatóság, a DG Relex tartja

8 A 2008-ban a magasba szökő élelmiszerárak kezelésére létrehozott ún. food facility költségvetését részben a Stabilitási Eszköz pénzügyi forrásainak elvonásával biztosították.

kézben. A stabil körülmények esetére kidolgozandó három prioritás konkrét projektjeinek meghatározása, azaz a stratégiai program és a többéves indikatív program kidolgozása is a DG Relex feladata. A konkrét projektvégrehajtás, a szerződéskötés ugyanakkor már a EuropeAid Együttműködési Hivatalra hárul. A Bizottság delegációinak is fontos szerep jut a konkrét válságkezelő programok végrehajtása és a projektjavaslatok kidolgozása tekintetében.

A Bizottságon kívül más kulcsfontosságú uniós intézmények – a Tanács és az Európai Parlament – is részt vesznek a Stabilitási Eszköz végrehajtásában, habár mindezt korlátozott formában tehetik.⁹ Az unió külkapcsolati fellépésének koherenciája szempontjából is kulcsfontosságú, hogy e támogatási eszközt illetően is hatékony legyen az együttműködés a Tanáccsal és a Parlamenttel. A rendelet 23. cikke előírja, hogy a Bizottságnak évente jelentésben kell beszámolnia a Tanácsnak és a Parlamentnek a Stabilitási Eszköz végrehajtásáról. Az EP és a Tanács rendszeres tájékoztatást kap a válsághelyzetek kezelése, illetőleg megelőzése tárgyában az Európai Bizottság által saját hatáskörben elfogadott projektekről. A COREPER (*Comité des représentants permanents – Állandó Képviselők Bizottsága*) informálása a közösségi politikák és a válságkezelés harmonizálását, míg a PSC (*Political and Security Committee – Politikai és Biztonsági Bizottság*), illetőleg a Tanács földrajzi munkacsoportjainak tájékoztatása a közös kül- és biztonságpolitika és a válságmenedzsment összhangját hivatott biztosítani.

A Stabilitási Eszköz jövőbeli fejlődési irányai

A Bíróság korábban említett, nagy hatással bíró, 2008. május 20-án meghozott C-91/05 számú ítélete a kézi és könnyű lőfegyverek (SALW) elterjedésével kapcsolatos EU-fellépés apropóján született. A Bíróság a Tanács és a Bizottság részére a közösségi politikák és a CFSP tekintetében fontos hatáskör-elhatárolási alapelveket fektetett le. Mindez az IfS szempontjából azt jelenti, hogy alkalmazási köre – a válsághelyzet-kezelési, valamint a kettes hosszú távú komponens keretében – a jövőben bizonyos megszorításokkal kiterjedhet a kézi és könnyű lőfegyverek elterjedése elleni fellépést célzó projektek finanszírozására. Mindennek természetesen teljes összhangban kell lennie az uniós fejlesztéspolitika hasonló tárgyban folytatott hosszú távra szóló fellépésével.

A második említést érdemlő aktuális fejlemény a pénzügyi forrás elosztásának alakulása a hosszú távú prioritások között. Várható, hogy a régiókon átnyúló veszélyforrások elleni fellépést finanszírozó második prioritásra szánt pénzeszegek aránya növekedni fog, 7 százalékról 10 százalékra. Ezt a lépést az egyre szükségessé, hogy az EU egyre komolyabb forrásokat kíván mozgósítani a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni harc érdekében.

Az előbb említett két fejlemény szükségessé tette a Tanács és az Európai Parlament által elfogadott IfS-rendelet módosítását. Ez a munka jelenleg is folyamatban van az IfS félidős felülvizsgálata keretében.

⁹ Mint ismeretes, magát az IfS-rendeletet, egyben meghatározva annak hétéves költségvetését, ez a két jogalkotó EU-intézmény fogadta el.

Természetesen nem lehet szó nélkül elmenni a Lisszaboni Szerződés várható hatásai mellett sem. A végrehajtásról szóló egyeztetések jelen tanulmány írásának időpontjában is folyamatban vannak. A döntéshozatali mechanizmusban, azaz a komitológiai eljárás alkalmazásában várható változásokra most nem térünk ki részletesen. Annait érdemes megemlíteni, hogy a komitológiai eljárásról új határozat elfogadására lesz szükség, a Lisszaboni Szerződés végrehajtási aktusokról szóló 291. cikke alapján. Várható ezenkívül, hogy a konkrét válsághelyzet-kezelésre, illetőleg -megelőzésre előirányzott költségvetés kezelése átkerül a Lisszaboni Szerződés által létrehozandó EKSZ-hez és ezen keresztül végző soron a kinevezendő új főképviselőhöz. Mint azt korábban említettük, jelenleg az akut válságkezelésre szánt pénzeszegek (20 millió euró összeghatárig történő) felhasználásáról az Európai Bizottság saját maga dönt, mivel ilyen esetekben nincsen idő bonyolult döntéshozatali mechanizmusok alkalmazására. Mindezen előrevetített változások a jövőre nézve azt jelenthetik, hogy a válságkezelés, a válságmegelőzés területén a főképviselő jelentős pótlólagos források (2013-ig kb. évente 135 millió euró) felett fog saját hatáskörben rendelkezni, ami erősítheti az unió koherens külkapcsolati fellépését. Várhatóan a képességfejlesztés erősítését célzó IfS hosszú távú prioritások költségvetésének felhasználásáról a jövőben is a tagállamok bevonásával, komitológiai eljárásban születik majd meg a döntés.

A szakértői támogatás konstrukciója

2009 tavaszán az Európai Bizottság felhívást tett közzé a Stabilitási Eszköz keretein belül működtetett ún. szakértői támogató konstrukció (*Expert Support Facility, ESF*) kialakítására és működtetésére vonatkozó keretszerződés (*Framework Contract, FWC*)¹⁰ megkötésére. Az ESF életrehívását a Stabilitási Eszköz keretein belül megfogalmazott célkitűzések megvalósítása indokolja, lényege olyan tagállami szakértőkből álló gárda kialakítása, amely meghatározott területek és prioritások érdekében végezne el különböző feladatokat.

A korábban már említett egyes hosszú távú prioritás alá – amelynek lényege a tömegpusztító fegyverek és az azok előállításához szükséges anyagok elterjedése elleni fellépés – a következő négy csomagot (*lot*) rendelték, mint az ESF lehetséges szakmai működési területei:

1. csomag: A vegyi, biológiai, radiológiai és nukleáris fegyverek tiltott szállításának és gyanús/tiltott kereskedelmének megelőzése 700 000 euró évenkénti keretösszeggel.

2. csomag: Támogatás nyújtása a biológiai laborok biztonsága és védelme érdekében 700 000 euró évenkénti keretösszeggel.

3. csomag: A korábban fegyverfejlesztéssel foglalkozó tudósok és mérnökök átirányítása 300 000 euró évenkénti keretösszeggel.

4. csomag: A Multilateral Nuclear Assurances (nukleáris fűtőanyag-ciklus) támogatására 300 000 euró évenkénti keretösszeggel.

¹⁰ A pályázati felhívás a "EuropeAid/128284/C/SER/Multi" szám alatt található meg a EuropeAid honlapján.

A kettes prioritás alá, amely a régiókban átnyúló veszélyforrások, így a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a kábítószerek-kereskedelem elleni küzdelmet hivatott finanszírozni, a következő három csomagot rendelték:

5. csomag: Terrorizmus elleni tevékenységek 300 000 euró évenkénti keretösszeggel.

6. csomag: Tiltott kereskedelem/szervezett bűnözés; kábítószerek, a drog-, fegyver- és emberkereskedelem ellen 400 000 euró évenkénti keretösszeggel.

7. csomag: Kritikus infrastruktúra 300 000 euró évenkénti keretösszeggel.¹¹

A felhívás tehát meghatározta mindazon területeket, amelyekben a tagállami szakértők (ESF) alapvető célja, hogy a Stabilitási Eszköz terrorizmus/szervezett bűnözés elleni és a tömegpusztító fegyverek non-proliferációs tárgyú hosszú távú prioritásainak stratégiáját, konkrét projektjeit kidolgozza, szükség esetén azok végrehajtásában részt vegyen.

Magyar vonatkozások

Az elmúlt másfél évben a magyar vonatkozások elsősorban a Stabilitási Eszköz harmadik számú hosszú távú prioritásához, konkrétan a válságkezelés előrejelzés, valamint a válságkezelési képességfejlesztéshez kapcsolódtak (early warning).

A jelen tanulmány tárgyául szolgáló esetben azonban az előzőekben tárgyalt kettes prioritás, azaz a transz-regionális veszélyforrások kezelése (terrorizmus,

szervezett bűnözés) tárgyában született hazai eredmény. Erről a kérdésről lesz az alábbiakban részletesen szó.

A 2009 tavaszán az Európai Bizottság által közzétett felhívásra, amelyben a Stabilitási Eszköz keretein belül működtetett szakértői konstrukcióban való részvételi szándékot hivatott felmérni, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem (a továbbiakban: ZMNE) jelentkezett. Hazánk egyetlen katonai felsőoktatási intézménye, amely egyúttal széles körű polgári képzést is folytat elsősorban a védelmi szféra számára, egyrészt megfelelt a kiíró által támasztott azon követelménynek, amely szerint a jelentkezőknek tagállami intézményeknek kell lenniük, másrészt profiljánál fogva rendelkezik azzal a minimális szakértői és szakmai háttérrel, amelyet a pályázaton való sikeres részvétel másik lényeges elemeként határoztak meg. A pályázatban való részvételi szándékot a ZMNE az ötödik, a hatodik és a hetedik csomagra vonatkozóan fejezte ki 2009. április közepéig. A szándéknyilatkozatok összegzése és kiértékelése után a kiíró közzétette mindazon szervezetek listáját, amelyek ezt követően részt vehettek a pályázati eljárás rendes folyamatában. Az ötödik csomagra tizennégy tagállam harminc intézménye, a hatodik csomagra tizenöt tagállam negyvenegy intézménye, míg a hetedik csomagra tizenkét tagállam harminchat intézménye adott be hivatalosan jelentkezést.

2009. május 26-ára a kiíró brüsszeli találkozóra hívta a szándéknyilatkozatot tevő intézményeket abból a célból, hogy a pályázattal kapcsolatos további információkat adjon közre. Ezen a találkozón

¹¹ Invitation to express an interest, Instrument for Stability, Framework Contract (FWC) for Expert Support Facility, 2009, p. 2–3.



a ZMNE képviselőjében egy fő vett részt. Az általános tájékoztató egyúttal lehetőséget adott arra is, hogy a jelenlévők megkezdhessék konzorciumépítő tevékenységüket, hiszen a kiíró előnyként kezelte, ha a különböző intézmények közös együttműködésben indultak a keretszerződés elnyeréséért. Mivel a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem ekkoriban még nem rendelkezett tapasztalattal és kapacitással a konzorciumok vezetését illetően, így egy erős – komoly tapasztalattal bíró, számos intézményt tömörítő – konzorciumhoz való csatlakozást tűzte ki reális célként. E cél elérésére remek lehetőséget adott a ZMNE elismertsége és kiváló kutatói potenciálja. A brüsszeli találkozóknak nagy volt a jelentősége a lehetséges konzorciumvezető intézetek feltérképezését illetően.

Az Európai Bizottság 2009. június végéig adott határidőt a pályázati dokumentáció elkészítésére és beküldésére, amelynek lényeges elemeit képezték a ZMNE által a konzorciumvezető számára megküldött hivatalos ügydarabok. Szeptemberre a kiíró meghozta döntését arról, hogy mely konzorciumokkal kívánja megkötni a korábban már említett keretszerződést. Ennek eredményeként a ZMNE a konzorciumvezetővel és már partnerekkel együtt lehetőséget kapott a szakértői támogatási konstrukcióban történő részvételre.

Az egyes csomagokat érintő döntés néhány lényeges jellemzője:

- Az 5. csomagban (terrorizmus elleni tevékenységek) három konzorcium nyert, amelyek három, négy, illetve tíz intézményből álltak össze. Utóbbiban vesz részt a ZMNE.
- A 6. csomagban (tiltott kereskedelem/szervezett bűnözés; harc a drog-, fegyver- és emberkeresked-

lem ellen) szintén három konzorciumot választottak ki. Ezek egyrészt nyolc, másrészt tizenhat intézményből álltak. Ezenkívül egy önállóan pályázó saját maga külön konzorciumot alkot. A ZMNE a tizenhat tagú konzorciumban vesz részt.

- A 7. csomagban a (kritikus infrastruktúra) egy négy és tíz intézményből (köztük ZMNE) álló konzorcium pályázata győzött.

Fontos megjegyezni, hogy az Európai Bizottság csomagonként több konzorciummal/partnerrel kötötte meg a keretszerződést, ami egyúttal továbbra is folyamatos versenyhelyzetet eredményez az egyes meghatározott feladatokra történő konkrét jelentkezés során. Nem utolsósorban ez a döntés annak a lényeges szempontnak is megfelel, amely a magas szintű szakmai minőséget hivatott biztosítani.

Lényeges, hogy az egyes konzorciumokon belül szereplő tagországok komoly földrajzi „szórást” mutatnak, ami kétségtelenül előnyösnek tekinthető az adott feladatra bocsátható szakértői gárda potenciális szakmai sokszínűségét tekintve.

Néhány lényeges eddigi tapasztalat

2009 utolsó negyedében az Európai Bizottság már kérte az egyes területeken tevékenykedő konzorciumokat, hogy tegyenek javaslatot olyan szakértői gardára, amelyek tagjai szakmai és személyes tudásuk és tapasztalataik révén képesek végrehajtani feladataikat. Az eddigi tapasztalatok alapján elmondható, hogy a szakértőkre vonatkozó alapkövetelmények rendkívül magasak. Ez egyrészt

megnyilvánul abban, hogy az adott szakterületen tevékenykedő személynek legalább egy évtizednyi tapasztalattal kell rendelkeznie, több nyelv tárgyalási szintű ismerete (de adott esetben a célterületé is) követelmény, birtokolnia kell az elkészítendő dokumentációk pontos összeállításához szükséges ismereteket, képesnek kell lennie csapatban és egyénileg dolgozni. Mindezekon felül még számos speciális elvárás is megjelenhet, azonban egyik sem nélkülözheti a kandidált személy önkéntes beleegyezését az adott programba. A szakértők kiküldése esetén (amennyiben a Bizottság az adott konzorcium ajánlatát fogadja el) központi elemként jelenik meg az adott személyre megköthető biztosítás milyensége (lehető legszélesebb kiterjesztése ugyancsak követelmény lehet), valamint az, hogy a szakértői gárda biztonságát minden körülmények között garantálni kell. Ez utóbbi, valamint az adott helyszínre történő eljutás, ott tartózkodás, valamint hazajövetel megszervezése minden esetben a konzorciumvezető feladata. A korábban már említett minőségbiztosításra vonatkozó magas szintű elvárásokat jól példázza, hogy adott esetben a Bizottság dönthet úgy is, hogy az adott csomagban szereplő két konzorcium által benyújtott szakértői gárdából válogatja össze a szerinte leghatékonyabb csoportot.

Lényeges tapasztalatnak mondható az is, hogy a konzorciumon belüli feladatmegosztás hogyan, milyen módon megy végbe. Ennek egyik érdekes példája lehet az, amikor egy adott konzorciumi partner nem tud szakértői jelöltet állítani, de részt vehet a konzorcium által benyújtandó ajánlat véleményezésében, különösen a javasolt szakértői team összeállításában. A partnerek közötti kapcsolattartásra vonatkozóan általánosan megállapít-

ható, hogy a leginkább költséghatékony megoldásokat részesítik előnyben: az internetes és videokonferenciás kapcsolattartást, valamint a többkörös e-mailben történő döntéshozatalt. Bár a fenti módszerek sok időt megspórolnak, de egyúttal megkövetelik a területtel foglalkozó napi szintű ismereteit.

Fontos tapasztalati tőke, főleg hazai vonatkozásban, az említett tenderben való részvétel, a konzorciumépítés, valamint az adott konzorciumban való tevékenységek ismerete, ugyanakkor a részvétel legfontosabb elemét a potenciális szakértők felkutatása és beemelése jelenti. A hazai részvétel esetében ez a jövőre vonatkozóan különös súllyal bír, így a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem komoly erőfeszítéseket tesz, hogy rendelkezésre álló szakértői forrását kibővítsse más, a területekben érdekelt szervezetekkel történő együttműködéssel. Ennek egyik első lépése a Külügyminisztériummal való folyamatos kapcsolattartás, ami kulcsfontosságú a programban való sikeres részvétel szempontjából, amely 2011 végéig biztosítottnak tekinthető.

Összességében tehát elmondható, hogy a Stabilitási Eszköz programjának speciális területén való hazai szerepvállalás egy újabb elemmel bővült azzal, hogy a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem sikerrel élt a szakértői támogatás konstrukciójában való más, nemzetközi partnerekkel együttes konzorciumi részvétel lehetőségével. A közeljövő eredményes tevékenységében, hazánk e területen történő komoly uniós szerepvállalásában – különösen az EU-elnökségre való készülésben és annak végrehajtásában – kulcsszerepe lesz mindazon együttműködési formáknak, amelyek kialakításában minden érdekelt partnernek – lehetőség

szerint – részt kell vennie. A nemzetközi tapasztalattal és komoly szakmai múlttal rendelkező hazai szakértők számára egyúttal kiváló lehetőséget kínál ez a program, amelynek révén újabb információkkal és megoldásokkal gazdagodhat a magyar kül- és biztonságpolitika elméleti és gyakorlati oldala egyaránt.

Irodalom

- Az Európai Bizottság félidős értékelése a külkapcsolati támogatási eszközök végrehajtásáról (2009)
Európai Bíróság C-91/05 számú jogesete, Bizottság vs. Tanács (2008. május 21.)
IfS többéves indikatív program (2009–2011)
Stabilitási Eszköz stratégiai dokumentum (2007–2011)

NÁDUDVARI ZOLTÁN

A kormányzatok működésének jellemzői az OECD-tagállamokban

Az OECD nemzetközi összehasonlításai kiadványsorozatát alkotnak, ezekben a tagállamok jellemzői a társadalom, az oktatás, az egészségügy, a nyugdíjak, a régiók alapvető jelzőszámai alapján „egyetlen pillanattal” áttekinthetők¹. Ez a sorozat a „kormányzat” nemzetközi összehasonlításával bővült, és a tervek szerint erről a speciális területéről két évente készül ilyen értékelés. A kormányzat működése komplex megközelítéssel írható le, a korábban elemzett szakterületeknél is felhasznált kiterjedt nemzetközi adatháttérrel.

A kormányzat mutatói csak néhány kulcsterületen felelnek meg a nemzetközi összehasonlíthatóság feltételeinek. Nehezíti a kormányzat jellemzését, hogy az ehhez elérhető nemzeti adatforrások kialakulatlanok. Nem egységes a vizsgált tárgykörök meghatározása, nem kellően tisztázottak a kormányzati input, folyamat, output és az eredménycél (outcome) mérési módszerei, a kormányzati működés összetett mutatói – azok szub-

jektív jellegére is tekintettel – csak fenntartásokkal fogadhatók el.

Az egységes módszerű és rendszerezett mérés főként a nemzetgazdaság teljesítményeire, a munkaügyi jellemzőkre alakult ki. A kormányzat működésének jellemzéséhez ezen túl sokféle más indikátorra is szükség van. Az OECD ajánlásokat adott ki, amelyek (vitaanyagként) támpontot adnak a mérés tárgyának fogalmi meghatározásához. Kétségtelen, hogy a vizsgált fejlett országok kormányzati hagyományai sokfélék. Eltérő pl. a kormányzatok szerepe, különbözik a problémák kezelésére való képességük, sokféle a választott stratégiájuk és a társadalmi, gazdasági kihívásokra adott válaszuk, mindez igazodik a birtokolt eszközrendszerhez, a gazdaság fejlettségéhez.

Újabbán a pénzügyi, gazdasági válság ráirányította a figyelmet a kormányzat működésére, a reális helyzetleírás szükségességére. A tudományos leírások és a fontosabb jellemzők alapján követhető,

1 A tanulmány a következő felmérés alapján készült: *Government at a Glance 2009*, OECD, 2009. október. Ismertetése, vezetői összefoglalója, tartalomjegyzéke elérhető: http://www.oecd.org/document/33/0,3343,en_2649_33735_43714657_1_1_1_1,00.html
 Education at a Glance 2009: OECD Indicators, elérhető: http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_39263238_43586328_1_1_1_1,00.html
 Society at a Glance 2009 - OECD Social Indicators, elérhető: http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_34637_2671576_1_1_1_1,00.html
 Health at a Glance 2009, elérhető: http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_2649_33929_16502667_1_1_1_37407,00.html
 Pensions at a Glance 2007, elérhető: http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34757_38717411_1_1_1_1,00.html
 OECD Regions at a Glance 2009, elérhető: http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_33735_42396233_1_1_1_1,00.html



hogy miként alakulnak az évek során a kormányzat fontosabb folyamatai pl. a keletkező jövedelmeket, a források elosztását és felhasználását, a foglalkoztatást és hasonló gazdasági alapjellemzőket tekintve. A vizsgálatok eredményeivel egyebek között leírható, hogy a kormányzati szektor milyen részesedésű a nemzetgazdaság említett alapjellemzőiben, és milyen az arányok változási tendenciája nemzetközi összehasonlításban.

A kormányzat működése összetett elemzési feladatokat is ad a szakértőknek, ezekre alapozható pl. a nemzetgazdaság és egyes területeinek szabályozása, az államháztartás egyensúlyát célzó gazdaságpolitika, az előrejelzési, a tervezési és a beszámoltatási folyamat. Nemzetközi összehasonlításokkal bemutatatható, hogy milyen a közszolgáltatásban a munkaerő irányítása, milyen módon és kiterjedéssel érvényesül az egyes országokban a közhatalom, valamint a közpénzekből megvalósított szolgáltatás. Az OECD vizsgálatai kiterjednek a kormányzat integritását, reagáló képességét, az intézményrendszer viselkedését jellemző összetett mutatókra, értékelik az informatikai és a kommunikációs fejlesztések helyzetét és az ezekkel elérhető társadalmi hatásokat.

A kormányzat egyik szokásos jellemzője, hogy miként alakul a költségvetés bevétele, kiadása, hogy sikerül kezelni a deficitet és az államadósságot. Az OECD értékeli a kormányzatok különböző időtávú fiskális stratégiáit. Súlyos, korábban nem tapasztalt kihívásokkal szembesülnek a fejlett országok kormányzatai, távlati döntéseket igényel pl. az éghajlatváltozás, az idősödő társadalom, a vándorlás, a foglalkoztatás feltételeinek romlása stb. A partnerek, a társadalom tagjaként, hatékony és közvetlenül érzékelhe-

tő megoldásokat igényelnek kormányzattól, bár az ilyen összetett, bonyolult kérdéscsoportokra csak megalapozott távlati válaszok megfelelőek.

A kormányzat a modern társadalom főszereplőjeként befolyásolhatja a gazdaság növekedését, sokféle termék, szolgáltatás előállításával és rendeltetési helyre juttatásával van jelen a gazdaságban. Ez a gazdasági szerepe akkor is kiemelkedő, ha nem érvényesülnek az előbb említett rendkívüli, világméretű pénzügyi és gazdasági zavarok. A közösségi szolgáltatások fejlesztésében a kormányzatoknak mérlegelniük kell a változó körülményeket, a fogyasztók szükségleteinek átalakulását. A vizsgált OECD-tagállamok bruttó hazai termékében átlagosan 40 százalék a kormányzat kiadása, és az országok munkahelyeinek mintegy 14 százaléka a költségvetési intézmények termeléséhez kapcsolódik. A kormányzat szabályozhatja a vállalatok és az egyének magatartását, jogosult a jövedelmek újraelosztására, jó működése ezért is korkövetelmény.

A gazdaság és a társadalom szereplőinek mind szervezesebb a kapcsolata egymással, ezen belül a kormányzat működésével. Gyorsabban és együttműködve kell reagálniuk a bekövetkező változásokra, sokféle kihívásra, működési zavarra. A dinamikus változások hatással vannak a kormányzat működésére. Az átalakuló feltételekhez igazodva újra kell fogalmazni a működés hosszú távú stratégiáit, a kormányzat nagyobb termelékenysége, javuló versenyképessége igényeihez (olykor kényszereihez) igazodva. Az OECD vizsgált országaiban megindult az államháztartás reformjának folyamata, bár ennek eszközei és hatásai nagyon eltérők.

A kormányzat újraszervezésében olyan tényezők lényegesek, mint a kö-

zéptávú előirányzatok, a rendszeres elemzések, a deficit és az államadósság alapján visszafogott közkiadások, a gördülő tervezés során összeállított célrendszerek. Az OECD tanulmányában első alkalommal összeállított kormányzati mutatók áttekintést adnak a közszektor időszzerű reformjainak lényeges vonásairól, az induló helyzethez mérten megalapozzák a későbbi hatásvizsgálatokat.²

A közigazgatás olyan átalakítása indult el a nyolcvanas évektől, amely révén növelhető a működés hatékonysága. A reformra jellemző a kormányzat informatikai, kommunikációs eljárásainak gyors és kiterjedt fejlesztése, a közszférában is teret kap a piaci mechanizmus. A kormányzat ennek révén jobban képes igazodni a korlátozott erőforrásokhoz, és új partneri együttműködések alakít ki a magánszektorral.

Ez a folyamat azzal jár, hogy bizonyos közhasznú termékek szállítása, szolgáltatás nyújtása növekvő arányban kerülhet át a vállalati szektorhoz. A kormányzat termelésében a közpénzekből finanszírozott beszerzés, a külső beszállítás mintegy 45 százalékos részesedése stabil az utóbbi két évtizedben. A vállalatok, a nonprofit szervezetek 1995-ben 13 százalékkal, 2008-ban 19 százalékkal részesedtek a lakosság közvetlen fogyasztására szánt, közpénzből finanszírozott termékek, szolgáltatások összes értékéből.

Az elektronikus kormányzat (*e-government services*) lakossági szolgáltatá-

sai még erőteljes fejlesztést igényelnek. Összehasonlításként: az OECD tagállamaiban 2006-ban a vállalatok 55–90 százaléka, a polgárok 10–60 százaléka vett igénybe ilyen internetes szolgáltatást.

A költségvetési források szűkössége a kormányzat által teljesített szolgáltatások felülvizsgálatára vezet. Ez erősebb kényszer, mint a hatékonyság elvárt javítása a közfeladatok összetételének módosításával, a módszereik átalakításával. A kormányzat aránya a foglalkoztatottak számában nagyrészt abból következik, hogy milyen a közszektor részesedése a termékek, szolgáltatások termelésében. A kormányzat alkalmazásában állók számaránya Japánban és a Koreai Köztársaságban a legkisebb (5 százalék), a skandináv (norvég, svéd) kormányzatban a legnagyobb, közel 30 százalék. A szektoron belül a helyi önkormányzatok által foglalkoztatottak aránya a legnagyobb, a központi kormányzat álláshelyeinek változtatására lényegesen kisebbek a lehetőségek, pl. a munkajövedelmek összegét tekintve.

Növekedett a társadalmi programok részesedése a kormányzat összes kiadásában, az OECD tagállamai 1995-ben 55 százalékot, 2006-ban 60 százalékot fordítottak az oktatás, az egészségügy, a nyugdíj, a munkanélküli biztosítás stb. közfeladataira. Olyan programok ezek, amelyektől a döntéshozók nehezen vonhatnak el közkiadásokat. A decentralizált kormányzati szintek is szerepet játszhattak az említett szakpolitikák végrehajtá-

2 A kormányzati működés nemzetközi összehasonlítására az Európai Unió és az OECD közös projektet indított, a leírása elérhető:

http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_34141_41909720_1_1_1_1,00.html.

Elkészült a dán (<http://www.oecd.org/dataoecd/16/46/43325733.pdf>),

a holland (<http://www.oecd.org/dataoecd/0/13/43307757.pdf>),

a portugál (<http://www.oecd.org/dataoecd/16/45/43325693.pdf>)

és a brit (<http://www.oecd.org/dataoecd/0/35/43307706.pdf>) kormányzati gyakorlat ismertetése.

sában. Svájc központi kormányzata pl. a teljes kormányzati kiadásból nem egészen 15 százalékkal részesedik, más országokban (pl. Új-Zélandon) akár 90 százalék is lehet ez az értékarány.

A kormányzat komplex feladataihoz olyan munkatársak, irányítók, valamint intézményrendszerek szükségesek, amelyek alkalmasak a stratégiai jellegű válasszokra. A szemléletmódban, a közfeladatot végzők cselekvéseiben hosszabb távú értékelést kell figyelembe venni, bár a napi intézkedés erőteljes, gyors választ igényelhet a jelenben. Elemzésre érdemes a követelmények érvényesítése a kormányzati szektor egyes szintjein, működési területein. Elemezhető például, hogy miként alakul a személyi, szervezeti háttér együttműködése, irányítása, koordinálása a kormányzat intézményeiben. A humán erőforrás nemzetközi összehasonlításaira bevált munkaügyi és egyéb mutatók állnak rendelkezésre, elsősorban a vizsgált intézmények személyi összetételére, toborzására, a jövedelmekre és a motiváltságra, a teljesítmény értékelésére, a vezetői kar jellemzőire stb. vonatkozóan.

A tanulmány figyelmet fordít a gyorsuló időződés tényeire. Egy 13 OECD-országban végzett felmérés alapján értékelték a központi kormányzat alkalmazásában állók korösszetételét. Itt a munkaerő több mint 30 százaléka a következő 15 évben eléri a nyugdíjkorhatárt. Az időződés egyrészt gondot okoz a folytonosság és a vezetői alkalmasság tekintetében, másrészt a belépők új készségek birtokában láthatnak munkához, és könnyebb a struktúrák újraszervezése a kormányzatban. A nők növekvő arányú foglalkoztatására utal, hogy a központi kormányzatban arányuk 1995-ben 40 százalék, 2006-ban átlagosan 45 száza-

lék volt. A nők a vezető beosztásokat tekintve hátrányban vannak, a beosztott szinteken a férfiakét meghaladó a létszámarányuk a központi kormányzat szervezeteiben.

Az OECD-tagállamok közszektorának jövőben várható átalakulására jellemző, hogy a magánszektor új szabályokkal vonható be a közfeladatok ellátásába. Ebben új megközelítést kap egyebek között az egyéni érdekeltség és a kormányzat felelőssége a közfeladatok ellátásáért. A kormányzat kiegyensúlyozott szabályozásokkal kezelhetővé teheti a belátható kockázatokat, megelőzheti azok mértéken túli növekedését. Összehasonlíthatók a szabályozási rendszerek, egy fontos szempont például, hogy a kormányzat ilyen ráhatásai nem gátolják a vállalkozást, innovációt partnerei körében. A kormányzati működés mérései elősegítik a szabályozások hatásvizsgálatait (*regulatory impact analysis – RIA*), kiterjedt adatháttérrel támogatják az érdekeltekkel folytatott konzultációkat.

Az államreform olyan új stratégiákat, szabályozásokat eredményez, amelyek csökkentik a kormányzati működéssel összefüggő terheket. Az OECD tagállamai eltérő ütemben valósítanak meg ilyen, az adminisztratív terheket mérsékelő kormányzati programokat a szabályozások egyszerűsítésével. A számítógépes háttér fejlődése segíti a célok megvalósítását, a kormányzati információk, szolgáltatások növekvő része online kapcsolatban jut el a felhasználókhoz.

Az adatbázisból közvetlenül elérhető munkatáblák tartoznak az OECD szöveges elemzéseikhez, grafikonjaihoz, a tagállamok hivatalos nemzetgazdasági elszámolásaiából átvett kormányzati alapmutatókkal. A mutatósorozatok többnyire a kormányzat szintjei, kiadási

funkciói szerinti arányokat tartalmaznak az országok összehasonlításához. A hivatkozott elsődleges felmérések, elemzések olyan tagállamokra vonatkoznak, amelyek adatai azonos tartalmú mutatókkal elérhetők a nemzetközi adatbázisokban. Előfordul, hogy egyes megfigyelések tárgyévei kis mértékben eltérnek a legfrissebb közlésektől, erre a jegyzetek utalnak.

A nemzeti számlák elszámolásai csaknem minden OECD-tagállamra vonatkozóan elérhetők, ezek határozzák meg az elemzés értékmutatóit, elsősorban a kormányzati bevételek és kiadások arányát a bruttó hazai termékben (a GDP elszámolása egységesen USA dollárban, vásárlóerő-paritáson számolva, 2006. évi árfolyamon történt). Az OECD online elérhető munkatáblái, grafikonjai összevetik egyrészt az országok kormányzati bevételei és kiadásai éves arányainak csaknem stabil alakulását, másrészt a GDP volumenének sokkal nagyobb változási mértékeit. Az OECD a kiadványhoz csatlakozó elektronikus közléseiben külön is elemezte több tagállam mutatósorozatait az

1995–2008 időszak éveinek elsődleges és számított adataival.³

A kormányzat éves teljesítményeinek költségszerkezete az 1995. és a 2007. évi alapadatokkal hasonlítható össze, a tagállamok GDP-értékének százalékában, a három fő összetevőre – a kormányzati alkalmazottak béreire, a termelt, illetve költségvetésből finanszírozott folyó felhasználásra, valamint az állóeszközök tárgyévi felhasználására (az értékcsökkenés becsült alakulásával) – vonatkozóan.⁴

A kormányzat teljesítményének értékeléséhez rendelkezésre állnak a három megfigyelt alszektor (központi kormányzat, tartományi kormányzat, helyi önkormányzat) kiadásainak megoszlási arányai.⁵

A tagállamok rendszeresen meghatározzák az ENSZ statisztikai osztályozása szerinti tíz funkcionális ún. COFOG-csoport arányát a kormányzat éves kiadásaiban összesen, illetve az említett három alszektorra illetően. Az „Általános közszolgáltatások (kamatkiadások nélkül)” főcsoport tartalmazza pl. a kor-

3 Az OECD kiadványhoz készített kiegészítő kormányzati tanulmányok a világhálón elérhetők az ausztrál (<http://www.oecd.org/dataoecd/35/37/43925673.pdf>) az osztrák (<http://www.oecd.org/dataoecd/36/22/43925851.pdf>), a kanadai (<http://www.oecd.org/dataoecd/33/35/43924690.pdf>), a finn (<http://www.oecd.org/dataoecd/35/39/43925746.pdf>), a francia (<http://www.oecd.org/dataoecd/35/42/43925776.pdf>), a német (<http://www.oecd.org/dataoecd/39/48/43933791.pdf>), az olasz (<http://www.oecd.org/dataoecd/35/43/43925786.pdf>), a japán (<http://www.oecd.org/dataoecd/36/20/43925814.pdf>), a holland (<http://www.oecd.org/dataoecd/36/21/43925832.pdf>), a norvég (<http://www.oecd.org/dataoecd/35/41/43925766.pdf>) és a svéd (<http://www.oecd.org/dataoecd/35/40/43925756.pdf>) mutatósorozatokkal.

4 A kormányzati költségszerkezet adatai elérhetők:

<http://statlinks.oecdcode.org/422009151P1G013.XLS>

5 A három kormányzati szint szerint elszámolt kiadás értékarányai elérhetők:

<http://statlinks.oecdcode.org/422009151P1G011.XLS>. Tartományi, illetve tagállami (S1312) kormányzat működik Ausztriában, Belgiumban, Kanadában, Németországban, Spanyolországban, az USA-ban.

mányzat működésének kiadásait (COFOG F01).⁷

Az OECD a foglalkoztatás országos hatásainak alakulását a kormányzat részletes munkaügyi jellemzői alapján elemzi, elérhető a hivatalos létszámadatok, ezen belül a demográfiai jellemzők, nemek, korcsoportok szerint.⁸ A kormányzat intézményei mellett a közszolgáltató költségvetési intézmények (ún. kvázi-vállalatok) létszamaránya is szerepel a mutatósorozatban, az országok összes foglalkoztatottjához mérten. A központi kormányzat női foglalkoztatottjainak 1995. és 2005. évi létszamarányai összevethetők a nők arányával az ország összes foglalkoztatottja között.⁹

A tanulmány bevezetőjét tíz fejezet követi¹⁰, ezen belül a fontosabb jellemzőket elemző 31 témakörrel. Az I. fejezet áttekinti a közszektor fontosabb tényezőit és mérési lehetőségeit, különös tekintettel a jelenben észlelt és a jövőben várható kihívásokra, társadalmi, gazdasági hatásokra. A kormányzat jövedelmeit a II., a kiadásait a III. fejezet elemzi, a szektor termelési költségeit a IV. fejezet hasonlíttja össze. A költségek egy része a termékek előállításával, a másik a közszolgáltatások teljesítésével (pl. áramellátással, illetve az egészségügyi ellátással) kapcsolatos. A kormányzat vásárol-

hat közhasznú termékeket, szolgáltatókat vállalatoktól is, és ezeket a háztartások, illetve vállalatok rendelkezésére bocsátják.

A kormányzati szektor foglalkoztatási jellemzői az V. fejezetben, a termelési folyamatok, ezen belül az alkalmazásban állók irányítási rendszerei a VI. fejezetben szerepelnek.¹¹ A VII. fejezet tárgyalja a kormányzat költségvetési gyakorlatát, azokat a döntéseket, amelyek a beszedett közterhekre, valamint a közkiadásokra vonatkoznak, ez utóbbiak rendeltetésével, elosztási mértékeivel, arányaival.

A VIII. fejezet a kormányzat működési folyamatainak minőségi jellemzőit vizsgálja, amelyek a kormányzati szabályozás tervezésével, reformjaival kapcsolatosak, olyan céllal, hogy közelítsenek a legjobb gyakorlathoz. A IX. fejezet összefoglalja azokat a fontosabb intézkedéseket, amelyekkel segíthető a kormányzat integritása, valamint megelőzhető a korrupció elsősorban a közbeszerzési folyamatok gyakorlatában. A záró, X. fejezet a kormányzat nyíltságát értékeli, ideértve a működés átláthatóságát, az e-kormányzat szolgáltatásainak fejlettségi szintjét.

Az OECD-tanulmány közérthetően áttekinti, hogy a miként működnek a

6 Az államháztartási funkciók COFOG osztályozásának felső szintje 10 főcsoportot határoz meg. A Classification of the functions of government (COFOG) tartalmi meghatározása, metodikája elérhető http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-022/EN/KS-RA-07-022-EN.PDF.

7 A kormányzati kiadás funkciók szerinti arányainak nemzetközi összehasonlítása elérhető (GDP=100%) [http://www.pm.gov.hu/web/home.nsf/\(PortalArticles\)/7E526874336DFB4CC12574B700294E8E/\\$File/eustat6.pdf](http://www.pm.gov.hu/web/home.nsf/(PortalArticles)/7E526874336DFB4CC12574B700294E8E/$File/eustat6.pdf), a 2000-2006. időszak éveire.

8 A kormányzat alkalmazásában állók arányai az ország összes foglalkoztatottja számában elérhető <http://statlinks.oecdcode.org/422009151P1G014.XLS>, az 1995. és 2005. évi munkaügyi adatokkal.

9 A női foglalkoztatottak arányai, az országos arányokkal összevetve elérhetők: <http://statlinks.oecdcode.org/422009151P1G016.XLS>

10 Az OECD Government at a glance c. kiadvány tartalomjegyzékének fordítását a függelék tartalmazza.

11 A kérdéskör az angol human resource management – HRM fogalmával jellemezhető.

kormányzatok az OECD vizsgált tagállamaiban, mivel foglalkoznak, és mi az egyes megoldási módok indoka. A bemutatott összefüggések alapján jobban érthető a kormányzat gyakorlata, nemzetközi mértékrendszer alakítható ki teljesítményeinek minősítésére, valamint olyan reformok hatásvizsgálatára, amelyről a jelenben hoznak döntéseket.

Kellően hosszú mutatósorozatok alapján mérhető a hatékonyság, eredményesség alakulása, változási tendenciája a kormányzat tevékenységeire vonatkozóan. Az OECD vizsgált tagállamainak átlagos mutatói viszonyítási alapot adnak (benchmark jelleggel) az egyes nemzeti mutatók értékeléséhez, rangsorolásához.

Függelék

Government at a Glance 2009

TABLE OF CONTENTS	TARTALOM
Preface	Előszó
I. Introduction	Bevezető
Current and Future Public Governance Challenges	A kormányzat kihívásainak jelene, jövője
II. Government Revenues.	II. A kormányzat bevételei
1. General government revenues	1. Kormányzati jövedelem
2. Structure of general government revenues	2. A kormányzati jövedelem struktúrája
3. Revenue structure by level of government	3. A jövedelem szerkezete kormányzati szintek szerint
III. Government Expenditures	III. A kormányzat kiadásai
4. General government expenditure	4. Kormányzati kiadások
5. General government expenditure by function	5. Kormányzati kiadások funkciók szerint
6. General government expenditure by level of government	6. Kormányzati kiadások kormányzati szintek szerint
7. General government expenditure by type	7. Kormányzati kiadások a kiadás kategóriái szerint
IV. Intersection between the Public and Private Sectors	IV. A közszektor és a magánszektor összefüggései
8. Production costs in general government	8. A kormányzat termelési költségei
V. Public Employment	V. Foglalkoztatás a közszférában
9. Employment in general government and public corporations	9. Foglalkoztatás a kormányzat és a közfeladatot ellátó vállalatok alkalmazásában
10. Decentralisation of employment	10. A foglalkoztatás decentralizálása
11. Employment of women in central government	11. A nők foglalkoztatása a központi kormányzatban
12. Ageing workforce	12. A munkaerő kor szerinti összetétele

12 A közérdekű bejelentés tartalmi leírását lásd Burai Petra: Konceptió a közérdekű bejelentések (whistleblowing) törvényi szabályozásához, Transparency International, Magyarország, 2008. okt. 18 p. <http://www.transparency.hu/files/p/422/8019569248.pdf>

VI. Human Resource Management Practices	VI. Munkaerő irányításának (HRM) gyakorlatai
13. Delegation in human resource management	13. HRM hatáskör-átruházása
14. Central government recruitment systems	14. Központi kormányzat munkaerő-toborzása
15. Staff performance management	15. Kormányzati alkalmazottak teljesítménye
16. Senior civil service	16. Közszolgálati ranglétra, előmenetel
VII. Budget Practices and Procedures	VII. Költségvetés gyakorlatai, eljárásai
17. Fiscal sustainability	17. Költségvetés fenntarthatósága
18. Budget disclosures	18. Költségvetési beszámoltatás
19. Medium-term budget perspective	19. Költségvetés középtávú kilátása
20. Performance-oriented budgeting	20. Teljesítményre alapozott költségvetési tervezés
21. Executive budget flexibility	21. Költségvetés végrehajtásának rugalmassága
VIII. Regulatory Management	VIII. A szabályozás irányítása
22. Regulatory impact analysis	22. Szabályozás hatáselemzése
23. Simplification strategies	23. Az egyszerűsítés stratégiái
24. Formal consultation	24. Formális egyeztetés
IX. Integrity	IX. Integritás
25. Conflict-of-interest disclosure by decision makers	25. Érdeklődések kezelése a döntéshozatalban
26. Public interest disclosure: Whistle-blowing	26. Közérdekebe ütközés, közérdekű bejelentés
27. Preventing corruption: Public procurement	27. Korrupció megelőzése, közbeszerzés
X. Open and Responsive Government	X. Kormányzat nyílt, választ adó működése
28. Open government legislation	28. Nyílt kormányzati jogalkotás
29. E-Government readiness	29. Az e-kormányzat készültsége
30. E-Government service maturity	30. Az e-kormányzat szolgáltatásainak érettsége
31. Uptake of e-Government services	31. Az e-kormányzat szolgáltatássebessége
Annex A. Methodology for Revenue Aggregates	A melléklet Jövedelemösszegzés módszere
Annex B. Classification of the Functions of Government (COFOG)	B melléklet COFOG-osztályozás
Annex C. Composite Indexes for HRM, Budget Practices and Regulatory Management (HRM),	C melléklet. Összetett indexek az emberi erőforrás, a költségvetési gyakorlat és a szabályozás irányítás mértékeivel
Annex D. Detailed Data from the 2009 Survey on Integrity	D melléklet Integritás 2008. évi felmérésének részletes adatai
Annex E. Contextual Factors	E melléklet A környezetben ható tényezők
Annex F. Members of the Steering Group	F melléklet Az irányítást végző csoport tagjai
Glossary	Fogalmi meghatározás
Bibliography	Irodalomjegyzék

Nemzeti emberi jogi intézmények Európában – Pódiumbeszélgetés

A bécsi székhelyű Ludwig Boltzmann Emberi Jogi Intézet¹ (LBI) 2009. november 4-ére angol nyelvű podiumbeszélgetést hirdetett meg a Bécsi Diplomáciai Akadémia² dísztermébe. A „Merre tartotok európai nemzeti emberi jogi intézmények?”³ című tudományos konferencia a Bécsi Egyetem „Emberi jogok európai kontextusban” elnevezésű kutatási platformjának⁴ részét képezi. A projektben közreműködő kutatócsoportot 2008 februárjában a Bécsi Egyetem hat karán működő tizenkét intézet tudományos munkatársa alapította azzal a céllal, hogy az emberi jogok témájában születő interdiszciplináris ismereteket és kutatásokat összefogják. A kutatás irányítója és kommunikációs központja az LBI, amely havi rendszerességgel tart a mostanéhoz hasonló előadásokat.

A jelenlegi kerekasztal-beszélgetés apropóját az adta, hogy elkészült az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének (a továbbiakban: ügynökség) legújabb tanulmánya „Nemzeti emberi jogi intézmények Európában” címmel. Ausztria két szempontból is érintett a témában, tekintve, hogy az ügynökség székhelye Bécsben van, továbbá egy nemzeti emberi jogi intézmény létrehozása az országban évek óta vita tárgya.

Tekintettel arra, hogy Magyarországon a nemzeti emberi jogi intézmények⁵ (a továbbiakban: NEJI-k) témaköre kevésbé kapott eddig teret, a podiumbeszélgetés ismertetése előtt elengedhetetlenül szükségesnek tartom az intézménytípus rövid bemutatását.

A nemzeti emberi jogi intézmények kialakulása és jellemzőik a Párizsi Alapelvek mentén

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága már 1946-ban sürgette NEJI-k létrehozását, mégis csak az 1993-as bécsi emberi jogi konferencia hívta életre őket. A Közösség a konferencia záróokmányában⁶ bátorította a tagállamokat, hogy hozzanak létre NEJI-ket, vagy már meglévő, ilyen jellegű intézményeket erősítsék meg. Együttal rögzítette azt is, hogy az ilyen típusú intézmények fontos és konstruktív szerepet játszanak az emberi jogok elősegítése és védelme terén, különösen azáltal, hogy tanácsot adnak az illetékes állami szervezeteknek, továbbá orvosolják az emberi jogi jogsértéseket, emberi jogi információkat terjesztenek és emberi jogi képzéseket tartá-

1 Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, <http://bim.lbg.ac.at>

2 Diplomatische Akademie Wien, <http://www.da-vienna.ac.at>

3 National Human Rights Institutions in Europe: Status Quo Vadis?

4 Forschungsplattform Human Rights in the European Context, <http://human-rights.univie.ac.at>

5 National Human Rights Institutions (en), Nationale Menschenrechtsinstitutionen (de)

6 UN Doc. A/CONF.157/23 (1993. július 12.)

nak.⁷ 1993 decemberében az ENSZ Közgyűlése felkérte a tagállamokat, hogy az akkor elfogadott Párizsi Alapelvek⁸ szerint állítsanak fel NEJI-ket. Ezzel egy időben az Európa Tanács is sürgette NEJI-k létrehozását.⁹

A Párizsi Alapelvek a NEJI-k felépítésére és hatáskörére vonatkozó, máig hatályban lévő irányelvek. Az intézmények feladat- és hatáskörére vonatkozóan az alapelvek kimondják, hogy az intézményeknek a lehető legszélesebb körű mandátummal kell rendelkezniük, amelyet alkotmányi vagy legalábbis törvényi szinten kell rögzítenie az adott állam jogalkotásának. A NEJI-k jogállását tekintve a Párizsi Alapelvek a függetlenséget és a pluralizmust hangsúlyozzák. Az intézmények függetlensége a következő intézkedésekkel biztosítható:

- alapítás legalább törvényi szinten;
- tagok kinevezése hivatalos eljárásban a hivatali idő meghatározásával;
- a szükséges infrastruktúra rendelkezésre bocsátása, amely elsősorban elegendő pénzügyi forrást jelent, amely lehetővé teszi a megfelelő személyi állomány és hivatal felállítását;
- állami pénzügyi felügyelet teljes tilalma.

A pluralizmus azáltal valósítható meg, ha az intézmények munkájában a civil társadalom emberi jogok elősegítésével és védelmével foglalkozó szereplői működnek közre. Ehhez a körhöz tartoznak különösen a nem kormányzati szervek, a szakszervezetek és szakmai egyesületek (például ügyvédek, orvosok, újságírók és tudósok szövetségei), filozófiai és vallási

iskolák, egyetemek, a parlament és a minisztériumok képviselői. Ami az intézmények munkamódszerét illeti, a Párizsi Alapelvek értelmében fontos, hogy az intézmények akadálytalanul járhassanak el a hatáskörüket érintő minden témában, hozzájussanak a szükséges információkhoz, meghallgathassák az érintetteket, tevékenységüket a nyilvánosság elé tárhassák, ülésezhessenek, munkacsoportokat alakíthassanak ki, más kormányzati és nem kormányzati szervekkel konzultálhassanak, és szabadon együttműköd-hessenek.

Az alapelvek értelmében a NEJI-k – többek között – a következő feladatokat látják el:

- tanácsadás hivatalból vagy valamely szerv felkérésére a kormánynak, a parlamentnek vagy egyéb érintett szervnek; vélemények, ajánlások, javaslatok és jelentések készítése minden, az emberi jogok elősegítését és védelmét érintő témával kapcsolatban; saját döntés alapján ezek nyilvánosságra hozatala;
- a nemzetközi emberi jogi egyezmények ratifikációjának segítése és a hazai jogrendbe történő átültetésük biztosítása;
- a hazai jogszabályok és joggyakorlat harmonizálása a nemzetközi emberi jogi egyezményekkel, és a hatékony implementáció biztosítása;
- közreműködés azoknak a jelentéseknek a megírásában, amelyek elkészítése és benyújtása az ENSZ valamely szervéhez vagy bizottságához, illetve valamely regionális szervezethez az adott állam nemzetközi szerződéses köte-

7 Uo. I/36.

8 UN Doc. A/Res/48/134 (1994. március 4.)

9 A Miniszteri Bizottság 14. számú ajánlása, REC (97) 14 (1997. szeptember 30.)

lezettsége; adott esetben véleményadás a függetlenség szem előtt tartásával;

- együttműködés az ENSZ-szel, emberi jogokat védő regionális szervezetekkel és más országok nemzeti intézményeivel, amelyek feladata az emberi jogok elősegítése és védelme;
- közreműködés az emberi jogokkal kapcsolatos kutatói és oktatói tevékenységben;
- a társadalom figyelmének ráirányítása az emberi jogokra és a diszkrimináció, különösen a hátrányos faji megkülönböztetés minden formája elleni küzdelem fontosságára, elsősorban a média segítségével.

A Párizsi Alapelvek további, a fenti feladatokat kiegészítő előírásokat is tartalmaznak. Ezek értelmében a NEJI-k felhatalmazást kaphatnak arra, hogy egyéni panaszokat, valamint nem kormányzati szervek vagy más intézmények beadványait fogadják és orvosolják. Ez a tevékenység kevésbé jelent jogi – igazságszolgáltatási értelemben vett – orvoslást, inkább jogi tanácsadásról, közvetítésről, a panasz illetékes szervhez történő eljuttatásáról, valamint az érintett szerv részére ajánlás megfogalmazásáról van szó.

A NEJI-k többféleképpen csoportosíthatók. A német jogirodalomban¹⁰ alapvetően négyféle intézménytípust külön-

böztetnek meg. A Nemzetközösség tag-államai, valamint Afrika és Ázsia esetében túlnyomórészt nemzeti emberi jogi *bizottságokról* beszélhetünk, amelyek jogosítványa a jogsértések kivizsgálására, bírósági eljárásokban való részvételre és emberi jogi képzések szervezésére terjed ki.¹¹ Dél-Amerikában nemzeti *ombudsmani hivatalokat* állítottak fel, amelyek főként az állampolgárok egyéni panaszait kezelik.¹² Európában több államban találunk elsődlegesen tanácsadó funkcióra specializálódott nemzeti emberi jogi *testületeket*,¹³ valamint a kutatást és az emberi jogi képzést előtérbe helyező nemzeti emberi jogi *intézeteket*.¹⁴ Magyarországon – jelenleg – nem működik NEJI.

2000 óta a NEJI-k elismerését egy Nemzetközi Koordinációs Bizottság¹⁵ (NKB) végzi, amelyet 1993-ban Tuniszban alapítottak az akkor működő intézmények képviselői. Az NKB elsődleges feladata, hogy világszerte támogassa a Párizsi Alapelvek szerint létrejövő új intézmények felállítását és működését. Az, hogy az NKB, és nem pedig az ENSZ valamelyik szerve akkreditálja az új intézményeket, biztosítékot jelent arra nézve, hogy az intézmények a kormányoktól függetlenül jöjjenek létre. Az akkreditációs eljárás adott állam kérelmére indul, és a NKB 2000 áprilisában elfogadott – azóta több alkalommal módosított

10 Vö. Valentin Aichele: Die Nationale Menschenrechtsinstitution. Eine Einführung, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2009.

11 Ilyen nemzeti emberi jogi bizottság működik például Indiában, a Fülöp-szigeteken, Ausztráliában, Új-Zélandon, Dél-Afrikában, Mexikóban, Nepálban és Srí Lankán; Európában Írországból és Észak-Írországból.

12 Ombudsman-típusú intézmény van például Guatemalában, Hondurason, Argentínában, Nicaraguában, Braziliában, Venezuelában, Peruban és Ecuadorban; Európában Spanyolországban, Portugáliában.

13 Nemzeti emberi jogi testület működik például Franciaországban, Luxemburgban és Görögországban.

14 Nemzeti emberi jogi intézet található Németországban, Dániában és Norvégiában.

15 International Coordinating Committee (ICC)

– ügyrendje¹⁶ szerint folyik. Amennyiben valamely intézmény a Párizsi Alapelvek minden kritériumának megfelel, „A-kategóriás” intézményként ismerik el. 2008 decemberében összesen 64 intézmény rendelkezett A-státussal.¹⁷ Abban az esetben, ha adott intézmény a formai követelményeknek többé-kevésbé megfelel, de még nem minden, a vonatkozó dokumentumokban lefektetett előfeltételt teljesített, akkor a „B-kategóriába” kerül, és ezzel együtt megfigyelői státust kap az intézmények közös nemzetközi rendezvényein. Amennyiben a Párizsi Alapelvek egyáltalán nem kerültek még elismerésre, az intézményt a „C-kategóriába” sorolják be.¹⁸

A NEJI-k létrehozása a mai napig tartó folyamat, amelyet számos szakmai kutatás és konzultáció kísér. Ennek egyik példája a 2009. november 4-én megrendezett Bécsi Konferencia.

Pódiumbeszélgetés Bécsben

A meghívott előadók között szerepelt *Morten Kjærum*, az ügynökség igazgatója; *Jonas Grimheden*, az ügynökség munkatársa; *Hannes Tretter*, az LBI tudományos vezetője, egyetemi professzor; valamint *Gerhard Hesse*, a Szövetségi Kancellári Hivatal kabinetfőnök-helyettese.

A pódiumbeszélgetés résztvevőit *Manfred Nowak*, az LBI vezetője és *Gerhard Reiweger*, a rendezvénynek helyet adó Akadémia igazgatóhelyettese

köszöntötte. Mindketten hangsúlyozták az ehhez hasonló kutatások és találkozók jelentőségét, kiemelve: nem szabad hagyni, hogy az egyazon témán dolgozó egyes tudományágak egymástól elszigetelődve munkálkodjanak. A konferencia alapot szolgált arra is, hogy az egyes intézetek publikációikat bemutassák. Az LBI Emberi Jogi Tanulmányok Sorozatának¹⁹ publikálásáért *Fiona Steinert*, az LBI munkatársa mondott köszönetet *Gerald Muthernak*, a Neuer Wissenschaftlicher Verlag képviselőjének.

Az est első előadója, Morten Kjærum, az ügynökség igazgatója elmondta, hogy a NEJI-k témáját tekintve ő személy szerint kétszeresen is érintett, hiszen 2003 és 2008 között a Dán Emberi Jogi Intézet²⁰ vezetője volt, illetve 2004-ben megválasztották az NKB elnökévé. Előadásában az intézmények kialakulásának menetét mutatta be. 1990-ben még öt ilyen intézmény létezett, mely időszakot – találóan – kőkorszaknak nevezte. Jelenleg mintegy kilencvenre tehető világszerte az akkreditált NEJI-k száma. Joggosan merül fel a kérdés, hogy mi történt az elmúlt húsz évben. Álláspontja szerint a nemzetközi szintéren zajló folyamatokat egyszerűen már nem lehetett másképpen követni, vagyis ahhoz, hogy a nemzetközi standardokat az egyes nemzetállamok implementálni tudják, mindenképpen szükség volt saját nemzeti intézményeik létrehozására. Ezek a helyi nemzeti entitások figyelemmel kísérik az ENSZ és az Európa Tanács szerveinek,

16 International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, Rules of Procedure of 15 April 2000 (módosítva: 2002. április 13.), <http://www.nhri.net/pdf/ICCProcedureEng2002.pdf>

17 UN Doc. A/HRC/10/55 (2009. január 26.), 3. bekezdés

18 Az egyes intézmények konkrét státusáról lásd: <http://www.nhri.net/nationaldata1ist.asp>

19 BIM Studienreihe, <http://bim.lbg.ac.at/de/bim-studienreihe>

20 Danish Institute for Human Rights, <http://www.humanrights.dk>

vagy például a Nemzetközi Büntetőbíróságnak a működését, vagyis a nemzetközi szinten zajló fejlődésből szükségszerűen következett az, hogy helyi szinten is kiépültek a nemzeti intézmények. Ez a folyamat azonban még nem fejeződött be, a fejlődés a mai napig tart. Ennek példája az ügynökség létrejötte is. 2007 márciusa előtt ugyanis nem volt olyan szerv, amely az unióban zajló folyamatokat ellenőrizte volna. Az ügynökség amellet, hogy közvetítő szerepet tölt be az EU és a tagállamok között, tükröként is szolgál a nemzeti szint számára azért, hogy alapjogi kérdésekben információval és adatokkal szolgál.²¹

Jonas Grimheden, az ügynökség és a svéd Raoul Wallenberg Emberi Jogi és Humanitárius Jogi Intézet kutató munkatársa előadásában legújabb tanulmányát mutatta be, amelyet mindenképpen elolvasásra ajánl azok számára, akik többet szeretnének megtudni a NEJI-kről. A tanulmány felvázolja az intézmények akkreditálásának folyamatát, tíz A-, öt B- és egy C-kategóriás intézményt mutat be, illetve ismerteti az intézmények tipológiáját – a fentiekben már leírt német rendszerezést véve alapul. Grimheden előadásában kiemelte az intézmények monitoring funkcióját, amely bár hihetetlenül fontos, mégis sokszor problémás. Véleménye szerint a hatékonyság rovására megy, hogy az intézmények gyakran nem jól reprezentálják magukat, fontos például, hogy az adott intézmény nevében szerepeljen: emberi jogokkal foglalkozik, és adott policy-ra szakosodjon. Példának említette Ausztriát, ahol sok intézmény foglalkozik em-

beri jogokkal, de egymástól elszigetelődve.

Hannes Tretter, a Bécsi Egyetem Állam- és Alkotmányjogi Tanszékének professzora, az LBI tudományos munkatársa a NEJI-k egyik „nagykövete” Ausztriában, aki évek óta beszél arról a különböző fórumokon, hogy az országnak szüksége van ilyen típusú intézményre. Csatlakozva az előtte szólókhhoz elmondta, hogy rendkívül vegyes a kép, amely a NEJI-ket illeti. Eltérő mandátummal és különböző fokú függetlenséggel rendelkeznek. Mielőtt valamely állam a NEJI-t felállításához fogna, elengedhetetlenül fontos társadalmi vitát folytatni arról, hogy milyen emberi jogi problémák merülnek fel az adott országban. Ezután lehet elgondolkozni azon, hogy hogyan lehet a problémákat megoldani, a helyzetet javítani és szükség van-e ehhez NEJI-t felállítani. Ausztriában, a többi jogállamhoz hasonlóan természetesen működik bírósági rendszer, amely sokszor szolgál ellenérvként a NEJI létrehozásával szemben. Tretter azonban rámutatott arra a jelentős különbségre, amely alapján a két jogintézmény emberi jogokat védő funkciója alapvetően eltér egymástól. A bíróságok utólag orvosolják a jogsértéseket, amikor azok már megtörténtek. A NEJI-k ezzel szemben a megelőzésre helyezik a hangsúlyt. Tulajdonképpen feladatkörük jelentős része arra irányul, hogy előre jelezzék az emberi jogok – problémás – helyzetét vagy az esetleges jogsértések veszélyét, illetve tevékenységükkel megakadályozzák azok kialakulását. Ezt teszik, amikor a kormányzatnak adnak tanácsot, szakmai

21 A Tanács 168/2007/EK rendeletének (2007. február 15.) 4. preambulumbekkezdése.

22 Raoul Wallenberg Institute for Human Rights and Humanitarian Law, <http://www.rwi.lu.se>

23 National Human Rights Institutions in Europe, jelen tanulmány írásakor még nem publikált.

véleményt fogalmaznak meg, illetve amikor mediátorként szólítják meg a sértett feleket.

Ausztriában a NEJI létrehozásának jelenleg politikai akadályai vannak.²⁴ A meghívott vendégek között Gerhard Hesse, a Szövetségi Kancellári Hivatal kabinetfőnök-helyettese képviselte a politika álláspontját. Rövid előadásában az Ausztriában jelenleg működő, a NEJI-khez hasonló szerepet betöltő Emberi Jogi Tanácsról²⁵ (EJT) beszélt. A testületet 1999-ben állították fel azzal a céllal, hogy a belügyminiszternek adjon tanácsot az emberi jogokat érintő kérdésekben, valamint a közbiztonságért felelős szervek (rendőrség, csendőrség) és minden, a belügyminisztérium irányítása alatt álló szerv (mint például a Szövetségi Menekültügyi Hivatal) figyelmét felhívja az emberi jogok tiszteletben tartására. Tevékenységéről jelentést készít, valamint ajánlásokat tesz a belügyminiszternek az emberi jogok helyzetének javítására. Tagjai között találunk egyetemi professzorokat, minisztériumok képviselőit és nem kormányzati szervek tagjait. Az EJT munkáját 2000 óta hat regionális bizottság segíti azáltal, hogy az egyes tartományokban előforduló olyan eseményeken (demonstrációk, futballmérkőzések), ahol rendőri jelenlét szükséges, megfigyelőként vesznek részt, és az ott tapasztalt esetleges visszaélésekről jelentéseket készítenek az EJT-nek. Hesse szerint a jelenlegi rendszer kielégítő, és a NEJI létrehozásának először meg kellene teremteni az alkotmányos alapjait, illetve konszenzusra kellene jutnia a döntéshozóknak.

Az előadások befejeztével a beszélgetés moderátora teret adott a vitának. Gerhard Hesse előadásához Manfred Nowak, az LBI igazgatója és nem mellesleg az EJT egyik bécsi regionális bizottságának vezetője szolt hozzá. Elmondta, hogy bár az EJT valóban végez monitoring tevékenységet, mégsem rendelkezik olyan széles körű jogositványokkal, mint a NEJI-k. Szerinte az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy ez a rendszer nem kellőképpen hatékony, mert képtelen előre jelezni a visszaéléseket, illetve a megfigyelések nyomán kevés büntetőeljárás indul. Emellett az EJT nem független szerv, ami szintén a hatékonyságot csökkenti. Álláspontja szerint ezért a szervet ki kellene vonni a belügyminisztérium védőszárnyai alól, valamint megfigyelő, jelentéstevő és kontroll funkcióját ki kellene terjeszteni más, nem csak a közbiztonsággal kapcsolatos területekre. Ezért mindenképpen szükségesnek tartja az EJT – fentiek szerinti – átalakítását, és új, független intézmény alkotmányban történő rögzítését.

A konferencia vendégei ezt követően több kérdést intéztek az előadókhöz. Jonas Grimheden arra a felvetésre, hogy mit tart szerencsésebb megoldásnak, ha egy már meglévő intézményt alakítanak át NEJI-vé, vagy egy teljesen új intézményt állítanak fel, elmondta, hogy a már meglévő intézmény átalakítása kézenfekvőbb, mert ez így az addigi szakmai tapasztalatait fel tudja használni a NEJI-ként végzett munkája során is. Morten Kjærum, az NKB elnökeként mindkét megoldásra látott jó és rossz

²⁴ Bár az est folyamán erről nem esett szó, de az Ausztriában működő, a közigazgatásban történő visszaéléseket orvosló Volksanwaltschaft 2000 óta B-kategóriás NEJI-ként van elismerve.

²⁵ Menschenrechtsbeirat, <http://www.menschenrechtsbeirat.at>

példát. Ő azt hangsúlyozta, hogy inkább a folyamatban részt vevő szereplőkön múlik, hogy egy jól működő intézményt hoznak-e létre. Felmerült a kérdés, hogy az ügynökség miként működik együtt a NEJI-kkel. Az intézmény igazgatója elmondta, hogy az együttműködés szoros, hiszen számos munkacsoportba vonják be az adott projekttel érintett NEJI-k képviselőit, ezenkívül meghívást

kapnak az ügynökség igazgatótanácsába is.

Bár a konferencián – ami az Ausztriában felállítandó intézményt illeti – nem sikerült konszenzusra jutni, de az előadásokból és a hozzászólásokból kiderült, hogy a résztvevők a NEJI-k tevékenységét teljes mértékben elismerik és kívánatosnak tartják.

HAÁSZ VERONIKA

CONTENTS

Increasing gap between man and water – Interview with LÁSZLÓ SOMLYÓDI, engineer-academic (László Hovanyecz)	3
KINGA GÖNCZ: European support for the cooperation of Danube-countries	11
GYÖRGY FOLK: Remake India- Economic relations between India and the EU	14
BENCE PETŐVÁRI: Fortress Europe – Security dimensions of migration policy in the European Union	26
LÁSZLÓ DOROGMAN: Croatia: to the EU – with a new President	40
JÓZSEF LUKÁCS: System of Relations in formation: Deepening the Institutional Ties Between European Union and ASEAN	44
NIKOLETT HÓS: The case law of the ECJ on the prohibition of age discrimination, especially in light of the application of the proportionality principle	57
Hungarian EU Presidency, 2011	
GERGELY ROMSICS: The Transatlantic Agenda in 2011: Clear tasks, uncertain roles	76
Common Security and Defence Policy	
JÓZSEF NÉMETH–ZOLTÁN PAPP: The EU’s Instrument for Stability (IfS): some reflections on Hungarian participation in the Expert Support Facility	83
Review	
ZOLTÁN NÁDUDVARI: Government at a Glance.	94
Conferences	
National Human Rights Institutions in Europe – Panel Discussion (Veronika Haász)	102
English summaries.	109

SUMMARIES

INCREASING GAP BETWEEN MAN AND WATER INTERVIEW WITH LÁSZLÓ SOMLYÓDI, ENGINEER-ACADEMIC

The professor discusses three big topics. Firstly he overviews the so-called global water conservancy issue. Secondly the measures the EU have taken to address the water related concerns. He specifies the challenges Hungary has to face in the near and far future in the field of sustainable water management. He concludes that the major problem in our days is the increasing gap between man and water, as a result of urbanisation and industrialisation.

KINGA GÖNCZ EUROPEAN SUPPORT FOR THE COOPERATION OF DANUBE-COUNTRIES

Due to its geographic location, it's Hungary's vital interest and responsibility to strengthen the shared identity and the sustainable development of the countries and nations in the Danube basin. That is why the European Union has developed its Danube strategy whose adoption in the first half of 2011 can be one of the most significant events of the Hungarian EU presidency. The creation of this new macro-region comprising of 14 countries is also supported by the European Parliament. The EP urged in its resolution of January 2010 the organisation of a biennial Danube Summit with the participation of all concerned countries.

GYÖRGY FOLK REMAKE INDIA- ECONOMIC RELATIONS BETWEEN INDIA AND THE EU

Europe is the largest economic actor in the world and India, soon the political unit with the largest population and a waste business opportunity as well as an infinite consumption potential co. However distant civilisations, they need to find each other near in a global race for resources, markets, dominance, audience and reliance. We This article outlines four rounds in the story of India related to Europe: Remake India versus Distant Europe, New Deal India and then the Forerunners of business India in Europe the market of great expectations, all against the backdrop of the great Divisions among International, Government, Business and Mariginal India, that four great divisions of the Indian society that seem to deepen instead of being filled up with the economic development of these two decades.

BENCE PETŐVÁRI
**FORTRESS EUROPE – SECURITY DIMENSIONS OF MIGRATION
POLICY IN THE EUROPEAN UNION**

International migration is a complex process, and for any kind of intervention also a complex action mechanism is necessary. The European Union has been promoting the elaboration of such a complex mechanism, but its efforts brought tangible success only in few segments of migration policy. Common policy has been developed only in the fields of border security and asylum, nevertheless, a unified Common Migration Policy has not been brought under success. Member States are reluctant to hand over the right of controlling their own problematic issues of immigration, since this field covers several sensible questions. Member States want to determine what requirements they pose to immigrant “aliens”, so they create their own barriers and entry conditions for immigrants. This paper examines the direction and the reality towards a common immigration policy, based on progress and milestones of the past decade. The aim of the paper is to highlight that security approach is more and more determinant in migration dialogues of Europe, and this kind of discourse seems to develop continuously more intensity – even with voice of the opposition sounding loud and far. This paper also attempts to address a few elements of the system of socio-economic reasons behind this process.

LÁSZLÓ DOROGMAN
CROATIA: TO THE EU – WITH A NEW PRESIDENT

Lack-lustre but immaculate Ivo Josipovic gained an unexpected sovereign victory in Croatia’s presidential election early January. His overwhelming support by 60% of the voters indicates that most Croats see their country’s only chance to join the European Union in destroying the malign entanglement of politicians and businessmen, which makes up a notorious hotbed of corruption and graft. With Josipovic’s victory, Brussels has won a reliable warrior against those Balkan evils – and Croatia, whose record had provoked several warnings by the European Commission, now has better prospects to become member of EU by 2012.

JÓZSEF LUKÁCS
**SYSTEM OF RELATIONS IN FORMATION: DEEPENING THE
INSTITUTIONAL TIES BETWEEN EUROPEAN UNION AND ASEAN**

Hungary as a member of the EU should work closely together with Brussels, to deepen and to develop the European–East Asian relationship with institutional ties. During the tenure of the Hungarian EU Presidency, and even throughout the period of the Spanish-Belgian-Hungarian presidency trio new types of contact between Europe and East Asia should be promoted. Since the EU is facing serious challenges from the rising China and its Southeast Asian neighbours, the need to fasten the ties between the world’s two most advanced integrational bodies the EU and the ASEAN is inevitable. The EU must not lag behind the US, which already has well maintained institutional relations with the world’s most dynamic economic region, i.e. East Asia. Undoubtedly the EU serves as a role model for integrations in the

world, however this does not mean, that it could be a blueprint for the ASEAN. The historical and cultural background of these alliances significantly differ, nevertheless some similarities exist. Based upon these and the recently ratified Treaty of Lisbon, the time is right for the new European External Action Service to make the necessary steps for a brand new chapter in European-East Asian relations.

NIKOLETT HÓS **THE CASE LAW OF THE ECJ ON THE PROHIBITION OF AGE DISCRIMINATION, ESPECIALLY IN LIGHT OF THE APPLICATION OF THE PROPORTIONALITY PRINCIPLE**

More than five years have passed since the European Court of Justice delivered its decision in the controversial *Mangold* case, in which the Court ruled that the prohibition of discrimination on the grounds of age is a general principle of EC law. Ever since then the Court has decided several cases concerning the interpretation of the provisions on age discrimination of the Council Directive 2000/78/EC. The paper gives an overview about the application of the proportionality principle in this latter case law. Although the proportionality principle in the anti-discrimination case law of the Court is hardly a new phenomenon, the paper will contend that its application raises special questions under the age discrimination regime. Secondly, it will also be revealed to what extent the ECJ follows its previous case law on gender discrimination under the interpretation of the Directive 2000/78/EC. Finally, the paper will briefly discuss the importance of general principles of EU law in the case law of the Court, especially in light of the very recent *Kücükdeveci* decision.

GERGELY ROMSICS **THE TRANSATLANTIC AGENDA IN 2011: CLEAR TASKS, UNCERTAIN ROLES**

The article discusses the potential for cooperation and also competition between the United States and the European Union in 2011. The author attempts to reflect on those issues on the Transatlantic Agenda where the Hungarian presidency under the Lisbon Treaty may have a role, however limited, to play. The starting premise for the analysis is that both actors are struggling with uncertainties concerning their own roles in the international system: the United States is still attempting to construct a sustainable strategy for managing its hegemonic indian summer, neither unilateralist in outlook anymore, nor committed to multilateralism in the European sense of the term. The European Union, on the other hand, has yet to render its new, Lisbon institutions fully functional, and is at present handicapped by the ongoing turf battles between organizational/bureaucratic actors old and new. As a result of the above, the United States cannot currently consider the EU as an efficient strategic ally, nor can the EU expect to exert a normative or political "pull" vis-à-vis the United States. Still, the many large areas of coinciding interests leave a great deal of room for cooperation, from Iran's nuclear program to making the most out of the Copenhagen accord. The analysis suggests that while some coordination in most areas is both likely and possible, deeper and closer cooperation tends to be hampered

by the US tendency to frame expectations too firmly and by the tendency of both actors to proceed in a manner directly catering to their diverging short-term interests.

JÓZSEF NÉMETH-ZOLTÁN PAPP
THE EU'S INSTRUMENT FOR STABILITY (IFS): SOME
REFLECTIONS ON HUNGARIAN PARTICIPATION IN THE EXPERT
SUPPORT FACILITY

The Stability Instrument (IfS) is an important element in the EU's toolbox for financing its external action activities. This specific instrument was designed to address security threats and risks by funding conflict prevention, crisis management and peace building projects in third countries. The budget allocated is substantial, exceeding 2 billion EUR for the period of 2007-2013. EU Member States actively take part in the formulation of IfS strategic guidelines. Through their national experts the Member States also contribute to the elaboration and implementation of the specific projects. The present paper introduces the wider EU context while also giving an insight into first-hand experiences recently gained from a successful Hungarian application. The practical aspects presented highlight the key challenges facing national experts and institutions interested in working on EU projects. This case study might serve to raise awareness of the increasing added value and benefits of becoming involved in the implementation of external action instruments.

CONTRIBUTORS TO THIS VOLUME

LÁSZLÓ SOMLYÓDY	engineer-academic
KINGA GÖNCZ	is the member of the Delegation of the Hungarian Socialist Party in the European Parliament since July 2009. Before her election to the European Parliament, she held government positions for seven years. In 2006-2009, she was the first female Minister of Foreign Affairs of Hungary. Prior to that, she was Minister of Youth, Family and Social Affairs and Equal Opportunities, and under-secretary responsible for coordination with the civil society at the Ministry of Health, Social and Family Affairs
GYÖRGY FOLK	PhD student, Corvinus University of Budapest, International Relations, by profession business consultant, works the Director of Business, Development at CÉH Inc., Budapest
BENCE PETŐVÁRI	assistant lecturer in the Budapest Management College, and PhD student in Corvinus University of Budapest, International Relations Multidisciplinary Doctor School
LÁSZLÓ DOROGMAN	senior editor and columnist at the Foreign Policy Desk of the Hungarian News Agency MTI.
JÓZSEF LUKÁCS	Master of Economics, Graduated at Corvinus University of Budapest, Former Diplomat at the Embassy of Hungary in Tokyo, PhD Candidate Budapest Corvinus University, International Relations PhD Course
NIKOLETT HŐS	M.Res. (EUI), visiting lecturer at the PPKE JÁK
GERGELY ROMSICS	lecturer, ELTE-TÁTK, research fellow, MKI
JÓZSEF NÉMETH	PhD, Expert of Security and Defence Policy, Zrínyi Miklos National Defense University, Office for Tendering and Institutional Development
ZOLTÁN PAPP	former IfS coordinator in the Foreign Ministry, currently first secretary of the Hungarian Permanent Mission to the UN in Geneva
ZOLTÁN NÁDUDVARI	retired senior adviser, Hungarian Central Statistical Office
VERONIKA HAÁSZ	lawyer; writing her research work on the development of National Human Rights Institutions; former colleague of the commissioner for educational rights, then colleague of the Human Rights Commissioners at the Federal Foreign Office and at the Ministry of Justice in Germany

E SZÁMUNK SZERZŐI

SOMLYÓDY LÁSZLÓ	vízgazdalkodási kutatómérnök, akadémikus
GÖNCZ KINGA	az MSZP európai parlamenti képviselője; ezt megelőzően 2006 és 2009 között Magyarország első női külügyminisztere, előtte ifjúsági, családjügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszterként dolgozott, 2002 és 2004 között az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium civil koordinációért felelős politikai államtitkára
FOLK GYÖRGY	doktorandusz, Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok; üzleti tanácsadó, jelenleg a CÉH ZRt. üzletfejlesztési igazgatója
PETŐVÁRI BENCE	az Általános Vállalkozási Főiskola tanársegédje, és doktorandusz a Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori iskolájában
DOROGMAN LÁSZLÓ	a Magyar Távirati Iroda (MTI) Külpolitikai Főszerkesztőségének vezető szerkesztője és elemzője
LUKÁCS JÓZSEF	doktorjelölt, Budapesti Corvinus Egyetem Doktori Iskola, Nemzetközi Kapcsolatok
HÓS NIKOLETT	M.Res (EUI), megbízott előadó, PPKE-JÁK
ROMSICS GERGELY	ELTE-TÁTK, adjunktus, MKI, tudományos munkatárs
NÉMETH JÓZSEF	ZMNE Pályázati és Intézményfejlesztési Iroda munkatársa, okl. biztonság- és védelempolitikai szakértő
PAPP ZOLTÁN	korábban IfS koordinátor (KÜM), jelenleg a genfi ENSZ Misszió első titkára
NÁDUDVARI ZOLTÁN	a KSH nyugalmazott vezető főtanácsosa
HAÁSZ VERONIKA	jogász; doktori kutatási témája a nemzeti emberi jogi intézmények fejlődése; korábban az oktatási jogok biztosának, majd a német külügyminisztérium emberi jogi megbízottjának, jelenleg a német igazságügyi minisztérium emberi jogi biztosának munkatársa