Marján Attila
(szerk.)

MAGYARORSZÁG ELSŐ ÉVTIZEDE AZ EURÓPAI UNIÓBAN 2004–2014

Marján Attila (szerk.)

MAGYARORSZÁG ELSŐ ÉVTIZEDE AZ EURÓPAI UNIÓBAN 2004–2014

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Nemzetközi Intézet
Budapest, 2014

Nemzeti Közszolgálati Egyetem – Magyar Külügyi Intézet

Szerzők:
©Ábel Csaba, Bajusz Anna, Baranyai Gábor, Bartha Péter, Buzás-Németh Anita, Czene Katalin, Czeti András, Csiszár Veronika, Grúber Károly, Győri Enikő, Györkös Péter, Hetényi Géza, Juhász Tamás, Kátai Anikó, Kertész Ágnes, Lékó Zoltán, Lengyel Péter, Loboda Zoltán, Margitay-Becht Beáta, Marján Attila, Márton Balázs, Mocsáry Péter, Müller Adrien, Ódor Bálint, Orbán Anita, Palóczi-Horváth Viktória, Polgár László, Rajczy Lajos, Robák Ferenc, Stelbaczky Tibor, Szenes Zoltán, Szűcs Tamás, Tarpataki Tamás, Tóth Szabolcs, Törő Csaba, Várhelyi Olivér, Várkonyi Márta, Veress Réka, Wagner Zsófia, 2014

Szerkesztő:
Marján Attila

Szakmai lektorok:
Dienes-Oehm Egon, Mocsáry Péter, Stelbaczky Tibor, Tárnoki-Zách Péter, Törő Csaba

Nyelvi lektor:
Zsigmond Edina

Kiadja:
©Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Olvasószerkesztés, tördelés: NKTK Zrt.

Nyomdai kivitelezés:
PharmaPress Kft.,
www.pharmapress.hu

Felelős vezető:
Dávid Ferenc ügyvezető igazgató

ISBN 978-615-5305-42-9

A könyv a Nemzeti Közszolgálati Egyetem támogatásával és finanszírozásával készült.

Áttekintő tartalomjegyzék

ELSŐ RÉSZ

I. Áttekintés az elmúlt tíz év legfontosabb uniós intézményi fejleményeiről *(Győri Enikő)* 31

II. Coreper II: A legfontosabb politikai kérdések, fejlemények, eredmények *(Györkös Péter)* 55

III. Coreper I: A legfontosabb szakpolitikai kérdések, fejlemények, eredmények *(Várhelyi Olivér)* 69

IV. PSC: Az EU közös kül- és biztonságpolitikája és magyar szempontból legfontosabb fejleményei csatlakozásunk óta *(Grúber Károly, Törő Csaba)* 81

V. A tagállami működés keretei – magyar érdekérvényesítés *(Ódor Bálint)* 95

VI. Az Európai Parlament működése és a legfontosabb magyar ügyek 2004–2014 között *(Ábel Csaba)* 125

VII. Magyarország uniós jogi integrációja: főbb tendenciák és kiemelt jogi ügyek *(Baranyai Gábor)* 143

VIII. A magyar EU-elnökség tapasztalatai *(Győri Enikő, Györkös Péter, Margitay-Becht Beáta, Müller Adrien, Robák Ferenc)* 163

IX. Magyar jelenlét az Európai Unió intézményeiben *(Czeti András)* 183

X. A magyar EU-tagság első évtizede az Európai Bizottság szemszögéből *(Szűcs Tamás)* 195

MÁSODIK RÉSZ

XI. Az Európai Unió globális környezetének változása *(Marján Attila, Orbán Anita, Szenes Zoltán)* 215

XII. Gazdaságpolitika *(Tóth Szabolcs, Buzás-Németh Anita)* 239

XIII. Pénzügyi szolgáltatások, pénzügyi szabályozás *(Czene Katalin)* 259

XIV. Egységes belső piac és versenyképesség *(Kátai Anikó)* 271

XV. Személyek szabad áramlása *(Kátai Anikó)* 307

XVI. Foglalkoztatás- és szociális politika *(Kátai Anikó)* 323

XVII. Ipar- és vállalkozáspolitika, kutatás-fejlesztés *(Stelbaczky Tibor)* 337

XVIII. Verseny- és állami támogatáspolitika *(Wagner Zsófia)* 347

XIX. Adópolitika *(Mocsáry Péter)* 357

XX. Vámpolitika *(Rajczy Lajos)* 371
XXI. Kereskedelempolitika *(Wagner Zsófia)* 377
XXII. Nemzetközi fejlesztési együttműködés *(Csiszár Veronika)* 385
XXIII. Bővítési politika *(Várkonyi Márta)* 395
XXIV. EU-költségvetés és a többéves pénzügyi keret *(Hetényi Géza, Bajusz Anna)* 407
XXV. Mezőgazdaság *(Tarpataki Tamás)* 425
XXVI. Kohéziós politika *(Juhász Tamás)* 441
XXVII. Energiapolitika *(Stelbaczky Tibor)* 453
XXVIII. Környezetvédelem és éghajlatváltozás elleni küzdelem *(Bartha Péter)* 463
XXIX. Közlekedéspolitika *(Polgár László)* 477
XXX. Távközlés, digitális menetrend *(Lengyel Péter, Stelbaczky Tibor)* 487
XXXI. Fogyasztóvédelem *(Kertész Ágnes)* 493
XXXII. Oktatás, ifjúság, kultúra és sport *(Loboda Zoltán, Márton Balázs, Pálóczi-Horváth Viktória, Veress Réka)* 507
XXXIII. Bel- és igazságügyi együttműködés *(Lékó Zoltán)* 521

Részletes tartalomjegyzék

A kötetben közreműködő szerzők, szerkesztők, lektorok 19
A Szerkesztő előszava 21
Előszó *(Martonyi János)* 23

ELSŐ RÉSZ
I. Áttekintés az elmúlt tíz év legfontosabb uniós intézményi fejleményeiről
1. Bevezetés 31
2. Az évtized intézményi változásai az Unióban 32
2.1 Nizzától Lisszabonig 32
2.2 A Lisszaboni Szerződés újításai 36
3. Monetáris unió gazdasági integráció nélkül? 39
4. Kell-e még a polgároknak az Unió? 43
5. A Magyarországgal kapcsolatos Unión belüli jogállamisági viták 44
6. Az Európai Unió jövőjére vonatkozó lehetséges modellek, irányok 47
7. Hogyan tovább a szerződésekkel? 49
8. Uralkodó tendenciák az Unió intézményi háromszögében 50
9. Magyar szemmel 53

II. Coreper II: A legfontosabb politikai kérdések, fejlemények, eredmények
1. Bevezetés 55
2. A szerződéses keret fejlődése 55
3. Az intézményes működés és fejlődés magyar szemszögből 57
4. EU finanszírozás magyar szempontból: kohéziós és agrárpolitikai források 58
5. Bővítés – hol vannak a határok? 59
6. Schengeni dilemmák 61
7. Bel- és igazságügy: Helsinki után – Hága, Stockholm, post-Stockholm 62
8. A gazdasági és pénzügyi válság – politikai, szerződéses, jogi és intézményi következmények 64
9. A „magyar ügyek” 66
10. Összegzés helyett 67

III. Coreper I: A legfontosabb szakpolitikai kérdések, fejlemények, eredmények
1. Bevezetés 69
2. A magyar érdekek azonosítása és képviselete 70
3. A közösségi politikák főbb kérdései 71
3.1 Versenyképesség 72
3.1.1 A belső piac elmélyítése 72
3.1.2 Innováció 74
3.1.3 Iparpolitika 75
3.2 Mezőgazdaság és halászat 75

3.3 Közlekedés, távközlés és energia 76
3.3.1 Közlekedés 76
3.3.2 Távközlés 77
3.3.3 Energia 77
3.4 Foglalkoztatás, szociális politika, egészségügy és fogyasztóvédelem 78
3.4.1 Foglalkoztatás 78
3.4.2 Egészségügyi rendszerek 78
3.5 Környezetvédelem 78
3.5.1 Éghajlatváltozás, klíma–energia politika 78
3.5.2 Vízgazdálkodás 80
3.5.3 Genetikailag módosított szervezetek 80

IV. Az EU közös kül- és biztonságpolitikája és magyar szempontból legfontosabb fejleményei csatlakozásunk óta
1. A Lisszaboni Szerződés: a közös külpolitika intézményi „forradalma” 81
2. Az EU új külpolitikai intézményeinek első három éve 83
2.1 Szerbia–Koszovó 83
2.2 „Nukleáris diplomácia” Iránnal 85
3. A közös külpolitika Magyarország szempontrendszerében 86
3.1 Az EU bővítése a magyar külpolitika 86
3.2 Keleti partnerség, az európai szomszédságpolitika keleti dimenziója 87
3.3 A magyar EU-elnökség, mint az új intézményi rendszer első gyakorlati próbája 88
3.3.1 Az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének helyettesítése 89
3.3.2 Informális találkozók 90
3.3.3 Az elnökség szerepe az Unió külső képviseletében (helyi elnökség) 90
3.3.4 Kiemelt elnökségi események Magyarországon 91
3.3.5 Az EU–ASEM (Ázsia-Európa) találkozó 91
3.3.6 A PSC helye és szerepe a tanács döntéshozatali mechanizmusában 91
3.3.7 A magyar elnökség stratégiai értékelése az új intézményi környezetben 92
4. Közös európai biztonság- és védelempolitika (KBVP) 92
4.1 Magyarország a KBVP gyakorlati végrehajtásában 93

V. A tagállami működés keretei – magyar érdekérvényesítés
1. Bevezetés 95
2. EU-tagságunk intézményi és érdekérvényesítési keretei 96
2.1 Intézményi keret 96
2.2 A döntéshozatal a Tanácsban és az Európai Tanácsban 99
2.3 A tanácsi döntéshozatal gyakorlati elemei 100
2.4 Döntéshozatal a válság időszakában és összefüggéseiben 106
3. Az európai ügyek koordinációja Magyarországon 107
3.1 Tagállami működésünk hazai jogszabályi háttere 108
3.2 Az uniós ügyek koordinációja a kormányzati struktúrában 110

3.3 Az uniós ügyek koordinációjának jelenlegi intézményi keretei 111
3.3.1 Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) 114
3.3.2 Az Állandó Képviselet 115
3.3.3 Kapcsolattartás uniós fővárosokkal 116
3.3.4 A kormány és az Országgyűlés együttműködése 116
4. Magyar Európa-politika és magyar érdekérvényesítés 2010–2014 között 117
4.1 Kiemelt eredmények 2010–2014 között 119
5. Konklúzió 123

VI. Az Európai Parlament működése és a legfontosabb magyar ügyek 2004–2014 között
1. Bevezetés 125
2. A legfontosabb európai parlamenti fejlemények: a fejlődés és helykeresés évtizede 126
2.1 A 6. és 7. EP ciklus előtt álló fontosabb kihívások 127
2.1.1 A megnövekedett létszám 127
2.1.2 Szélesedő feladatkörök 128
2.1.3 Változó környezet 129
2.2 A kihívásokra adott válaszok és a fontosabb fejlemények 129
2.2.1 A jogalkotás átalakulása 130
2.2.2 Az Európai Parlamenten belüli politikai légkör változása és a politikai erőviszonyok alakulása 131
2.2.3 Az EP fellépése az intézmények közti kapcsolatokban: a külső játéktér változásai 132
3. A magyar szempontból fontos fejlemények 134
4. A legfontosabb magyar eredmények és kihívások 137
5. Záró gondolatok 138

VII. Magyarország uniós jogi integrációja: főbb tendenciák és kiemelt jogi ügyek
1. Előzmények 143
2. A jogi integráció értékelésének keretei: az uniós jogérvényesítés mechanizmusai 144
2.1 Az általános keretek 144
2.2 Az uniós jog érvényesítésének mechanizmusai – változások 2004 óta ... 145
2.3 Az uniós jog érvényesítésének fő mechanizmusai 145
2.3.1 Panaszeljárás 145
2.3.2 A EU pilot és a kötelezettségszegési eljárás 146
2.3.3 A jogsértés megállapítása az Európai Bíróság által, pénzügyi szankciók 147
2.3.4 A megsemmisítési eljárás 147
2.3.5 A tagállamok egymás elleni közvetlen eljárása 147
2.3.6 Az előzetes döntéshozatali eljárás 148
3. Magyarország uniós jogi integrációja a számok tükrében 148
3.1 Az uniós irányelvek átvétele 149

3.2 Panaszeljárások Magyarországgal szemben 149
3.3 EU pilot és kötelezettségszegési eljárások Magyarországgal szemben ... 150
3.3.1 A kötelezettségszegés megállapítása az Európai Bíróság által..... 150
3.4 Magyarország mint felperes: az uniós jogi aktusok megsemmisítésére irányuló eljárások 151
3.5 Magyarország mint felperes: eljárás más tagállammal szemben..... 152
3.6 Előzetes döntéshozatali eljárások Magyarország vonatkozásában 152
3.7 A mérőszámok értékelése 153
4. Kiemelt ügyek 154
4.1 A Magyarországgal szemben indított kiemelt kötelezettségszegési és bírósági eljárások 154
4.1.1 Az alkotmányos rendszer kialakításával kapcsolatos ügyek 154
4.1.2 A belső piac működésével kapcsolatos ügyek 155
4.1.3 Egyéb ügyek 157
4.2 A Magyarország által indított bírósági eljárások 158
4.3 Magyar bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali ügyek ... 160
4.4 A kiemelt ügyek értékelése 161

VIII. A magyar EU-elnökség tapasztalatai
1. Bevezetés 163
2. Felkészülés az elnökségre 165
2.1 Az elnökségi felkészülése intézményi kerete 165
2.2 A spanyol–belga–magyar elnökségi trió 166
2.3 Az elnökség tartalmi előkészítése: elnökségünk prioritásainak meghatározása, a féléves elnökségi program és naptár kidolgozása..... 168
2.4 Az elnökségi stáb felkészítése 169
3. A féléves elnökségi program 171
3.1 Növekedés, munkahelyteremtés és társadalmi befogadás 172
3.2 Erősebb Európa – erős közös politikák 173
3.3 Polgárbarát Európa 175
3.4 Felelősségteljes bővítés, globális kötelezettségvállalás 176
3.5 A váratlan helyzetek kezelése 178
4. Az elnökség lebonyolítása 178
5. A magyar elnökség logisztikai háttere 180

IX. Magyar jelenlét az Európai Unió intézményeiben
1. Az intézmények mérete 183
2. A 2004. évi személyügyi reform 185
3. A 2013. évi személyügyi reform 185
4. Magyarok az uniós intézményekben 186
4.1 Magyarok az Európai Bizottságnál 187
4.2 A közepes méretű országok tisztviselői létszámának összehasonlítása 187
4.3 A Visegrádi Négyek összehasonítása..... 189
5. Versenyvizsgák..... 190
6. A magyar tisztviselők eloszlása a Bizottság főigazgatóságain 191

7. Nemzeti szakértők 192
8. Vezető beosztású, magyar tisztviselők a nagyobb intézményeknél 193

X. A magyar EU-tagság első évtizede az Európai Bizottság szemszögéből
1. Történelmi perspektíva 195
2. A bővítés a számok tükrében 197
2.1 Az uniós források szerepe 199
3. Az Unió és Magyarország közös célja, a fenntartható gazdasági növekedés 201
4. Az uniós jog érvényesülése 204
5. Együttműködés a tagság legintenzívebb időszakában 208
5.1 Közös érdekek és az Unió helyzetéből adódó kihívások 208
5.2 A bizottsági és az elnökségi prioritások összhangja 209
5.3 Várakozások és eredmények 210
6. Hogyan látja mindezt a közvélemény? 211

MÁSODIK RÉSZ
XI. Az Európai Unió globális környezetének változása
1. Biztonságpolitika és geopolitika 215
1.1 Európai Unió és Magyarország a globális erőtérben 215
1.2 EU a globális biztonsági térben 217
1.3 Transzatlanti kapcsolatok és a *hard power* 220
1.4 Puhuló európai *soft power* 223
1.5 Multilateralizmus és biztonságpolitikai válságkezelés 225
2. Energiapolitika és geopolitika 227
2.1 Általános megállapítások 227
2.2 Versenyképesség, klímavédelem és energiabiztonság 228
2.3 Regionális áttekintés 230
2.3.1 Amerikai Egyesült Államok 230
2.3.2 Oroszország 231
2.3.3 Kelet-mediterrán térség 231
2.3.4 Kína 232
2.3.5 Törökország 232
3. Gazdaság- és geopolitika 232
3.1 A gazdasági erőviszonyok és folyamatok alakulása 232
3.2 A válság és válságkezelés 234
4. Összegző gondolatok 236

XII. Gazdaságpolitika
1. Bevezetés 239
2. Fejlemények a válság előtt 239
2.1 Fontosabb fejlemények az EU-ban 239
2.1.1 Az euróövezet bővülése 241
2.2 A magyar szempontból kiemelt fejlemények 241
2.3 Legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek 244
3. A válság okozta kihívások kezelésének időszaka 245

3.1 Az Európai Unióban lezajló események 245
3.2 A magyar szempontból kiemelt fejlemények 252
3.3 Legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek 255

XIII. Pénzügyi szolgáltatások, pénzügyi szabályozás
1. Az EU-ban lezajló legfontosabb fejlemények 259
1.1 A pénzügyi szolgáltatási akcióterv 259
1.2 Fehér könyv a pénzügyi szolgáltatások akciótervének végrehajtásáról ... 260
1.3 A gazdasági válság begyűrűzése és a Larosière-jelentés 260
1.4 A pénzügyi felügyeleti reform 261
1.5 A bankunió 262
1.5.1 A bankunió jogszabályi alapjai 262
1.5.2 A bankunió építőelemei 263
1.5.3 Pénzügyi védőhálók rendszere *(backstop)* 265
2. A legfontosabb magyar eredmények, álláspontok, nehézségek 266
2.1 A magyar EU-elnökség eredményei 267
2.2 Magyar álláspontok, nehézségek 267
3. Konklúzió 269

XIV. Egységes belső piac és versenyképesség
1. Milyen egységes piachoz csatlakozott Magyarország? 271
1.1 A gazdasági integráció állapota a 2004-es bővítési hullám idején 271
1.2 Magyarország főbb gazdasági mutatói a csatlakozáskor 273
1.3 A jogközelítés állapota 274
1.4 Az egységes belső piac irányításának eszközei 276
2. A csatlakozás feltételei 277
2.1 A csatlakozás napját megelőzően alkalmazott uniós jog 278
2.2 A csatlakozás után a belső piac területén átmenti jelleggel fenntartott korlátozások 278
2.3 Az egységes piaci szabályok alkalmazásának feltételessége – a védzáradékok 279
3. Hogyan járult hozzá Magyarország az egységes piac szabályainak az alakításához? 280
3.1 Az egységes belső piac helye az uniós gazdaságirányításban 280
3.1.1 A lisszaboni stratégiától az „EU 2020” stratégiáig 280
3.1.2 Az „Európa 2020” stratégia irányítása: az európai szemeszter ... 281
3.2 Az egységes piaci intézkedéscsomagok 283
3.3 Az egyes jogterületek fejlődése magyar szempontból 286
3.3.1 A letelepedés szabadsága 286
3.3.2 Az alapjogok 286
3.3.3 Szolgáltatások: a szolgáltatási irányelv 288
3.3.4 A tőke szabad áramlása 290
3.3.5 Az uniós szabadalom 292
3.4 A belső piaci joganyag átültetésének és alkalmazásának monitoringja 292

3.4.1 A belső piaci irányelvek határidőre történő átültetése és bejelentése ... 293
3.4.2 Az irányelvek átültetéséhez kapcsolódó speciális értesítési (notifikációs) eljárások ... 294
3.5 Az uniós jog érvényesítésének számonkérése ... 296
3.5.1 Az „EU pilot" eljárás ... 296
3.5.2 A tartalmi belső piaci kötelezettségszegési eljárások ... 296
3.6 A jogviták informális megoldása: a Solvit ... 298
3.7 A tagállamok hatóságai egymás közötti kommunikációjának megkönnyítése: az IMI ... 299
4. Hol áll az egységes belső piac és hogyan profitált belőle Magyarország? ... 300
4.1 Európa versenyképességének alakulása ... 300
4.2 Magyarország versenyképességének megítélése ... 305

XV. Személyek szabad áramlása
1. A személyek szabad áramlásával kapcsolatos uniós szabályok Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásakor ... 307
2. Magyarországnak a személyek szabad áramlásával kapcsolatos politikája az uniós csatlakozás előtt ... 308
3. A csatlakozási szerződés ... 309
4. A csatlakozás utáni helyzet ... 311
5. A kiemelt jogi dossziékban képviselt álláspont ... 311
5.1 Munkaidő irányelv ... 311
5.2 Posting ... 312
6. A migráció alakulása a csatlakozás után ... 314
6.1 Az uniós tagállamokban élő magyar állampolgárok számának az alakulása ... 314
6.2 A munkavállalási célú migráció alakulása ... 315
7. A személyek szabad áramlása mint, az uniós polgársághoz is kapcsolódó alapvető jog jövője ... 319

XVI. Foglalkoztatás- és szociálpolitika
1. Bevezetés és általános megállapítások ... 323
2. Az „Európa 2020" stratégia ... 325
3. Az „Európa 2020" stratégia végrehajtásának irányítási rendszere: az európai szemeszter ... 328
4. Magyarország integrációja a foglalkoztatás- és szociálpolitikai egyeztetési mechanizmusba ... 329
4.1 A foglalkoztatási és szociális folyamatok alakulása ... 329
4.2 A foglalkoztatási célok elérésére szolgáló pénzügyi források alakulása ... 332
4.2.1 A 2000 és 2007 közötti pénzügyi tervezési időszakban rendelkezésre álló források ... 332
4.2.2 A 2007 és 2013 közötti támogatási időszak ... 332
5. A foglalkoztatás- és szociálpolitika kihívásai, jövője ... 334
6. A megvalósításra rendelkezésre álló közös források ... 335

XVII. Ipar- és vállalkozáspolitika, kutatás-fejlesztés
1. Az Európai Unióban lezajló legfontosabb fejlemények 337
1.1 A lisszaboni stratégia 337
1.2 A 2007–2013 tervezési időszak 339
1.3 Az „Európa 2020” stratégia 340
2. A magyar szempontból kiemelt fejlemények 343
3. A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek 344

XVIII. Verseny- és állami támogatáspolitika
1. Bevezetés 347
2. Legfontosabb fejlemények az EU versenypolitikájában 2004 és 2014 között 348
2.1 A versenypolitika 2004 és 2008 között..... 349
2.2 Versenypolitika a válság kitörését követően 350
2.3 Versenypolitika 2010 után: „Európa 2020” stratégia, növekedés és versenyképesség 352
3. Az elmúlt tíz év uniós versenypolitikájának magyar szempontból kiemelt fejleményei 353
4. A legfontosabb magyar ügyek, eredmények 355
5. Összegzés 356

XIX. Adópolitika
1. Általános kép 357
2. Az EU-szintű adópolitika irányai 358
3. Jogalkotás 363
4. További fejlemények 366
5. Magyar álláspont 367

XX. Vámpolitika
1. Az Európai Unióban lezajló legfontosabb fejlemények 371
2. Magyar szempontból kiemelt vámpolitikai, jogalkotási fejlemények 374
3. A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek 375

XXI. Kereskedelempolitika
1. Bevezetés 377
2. Az Európai Unióban lezajló legfontosabb fejlemények 377
2.1 Jogszabályi változások 377
2.2 A közös kereskedelempolitika új iránya 378
3. A magyar szempontból kiemelt fejlemények 381
4. A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek 383
5. Összegzés 384

XXII. Nemzetközi fejlesztési együttműködés
1. Bevezetés 385

2. A szakterületet érintő legfontosabb nemzetközi és uniós események 2004–2014 között ... 386
3. Intézményi kérdések – a Lisszaboni Szerződés újításai ... 388
4. Továbblépés a „változás menetrendjének" elfogadásával ... 389
5. A közelmúlt további fontos szakpolitikai fejleményei ... 391
6. Kitekintés a közeljövő legfontosabb nemzetközi fejlesztési együttműködési feladataira ... 392
7. A magyar szempontból kiemelt fejlemények ... 393
8. A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek ... 393

XXIII. Bővítési politika
1. Bevezetés ... 395
2. A 2006. évben megerősített bővítési konszenzus ... 396
3. A csatlakozási folyamat menete és főbb szereplői ... 398
4. Magyar alapállás a bővítési folyamattal kapcsolatban ... 399
4.1 Magyarország az Unió bővítésének támogatója ... 399
4.2 Horvátország csatlakozási tárgyalási folyamata ... 400
5. Magyarország soros elnöki szerepkörben ... 401
5.1 A magyar EU-elnökség bővítési mérlege ... 402
6. Kitekintés a jövőbe ... 404

XXIV. Az EU-költségvetés és a többéves pénzügyi keret
1. Bevezetés ... 407
2. A költségvetési folyamatok jogi környezetének változásai ... 408
3. A 2000 és 2006 közötti költségvetési keret *(Agenda 2000)* ... 410
4. A 2007 és 2013 közötti költségvetési keret ... 413
5. Magyarország a 2007 és 2013 közötti többéves keretben ... 416
6. Kitekintés a 2014 és 2020 közötti időszakra ... 419
7. Összegzés ... 423

XXV. Mezőgazdaság
1. Bevezetés – csatlakozási örökség ... 425
2. 1992: Áttérés az ártámogatásról a jövedelemtámogatásra ... 425
3. 2003: Felkészülés a bővítésre, a támogatások elválasztása a termeléstől ... 425
4. Az Európai Unió cukorpiaci reformja (2006–2010) ... 426
5. Az Európai Unió zöldség-gyümölcs ágazati reformja (2007) ... 427
6. Az Európai Unió borpiaci reformja (2007–2008) ... 429
7. Az egységes közös piacszervezés létrehozása (2005–2007) ... 431
8. A KAP 2008. évi állapotfelmérése: *„Health-check"* ... 431
8.1 Kötelező moduláció: átcsoportosítás a közvetlen kifizetésekből a vidékfejlesztésre ... 432
8.2 Új kihívásokra átcsoportosított vidékfejlesztési források társfinanszírozása ... 433
8.3 Közvetlen támogatási alsó határ ... 433
8.4 Energianövények támogatása ... 434

8.5 Bizonyos támogatások termeléshez kötésének megtartása 434
8.6 Kölcsönös megfeleltetés bevezetése 434
8.7 A fiatal gazdák több támogatási lehetőséghez jutnak 434
8.8 Különleges támogatások 434
8.9 Piaci intervenció 435
8.10 Tej – a kvótarendszer megszüntetésének előkészítése 435
9. A 2012. évi „tejcsomag” 436
10. A 2013 utáni Közös Agrárpolitika: KAP 2014–2020 437
10.1 A 2014–2020 közötti KAP főbb új elemeinek rövid bemutatása 438
10.1.1 Közvetlen támogatások főbb új elemei 438
10.1.2 Az új közös piacszervezés 439
10.1.3 Vidékfejlesztés 440
11. A következő lépések 440

XXVI. Kohéziós politika
1. Bevezetés 441
2. Az Európai Unióban a kohéziós politikában lezajlott legfontosabb fejlemények 442
2.1 A 2007–2013-as időszak előkészítése 442
2.2 A költségvetési felülvizsgálat és a gazdasági válság 444
2.3 A 2014–2020-as időszak előkészítése 447
3. Magyarország szerepe a kohéziós politika elmúlt tíz évében (2004–2014) 449

XXVII. Energiapolitika
1. Az Európai Unióban lezajlott legfontosabb fejlemények 2004–2014 között 453
1.1 Bevezetés 453
1.2 A 2007. évi energiapolitikai cselekvési terv 454
1.3 Energia belső piac, versenyképesség, a gazdasági növekedés ösztönzése 455
1.4 Ellátásbiztonság 456
1.5 Az éghajlatváltozással összefüggő energiapolitikai intézkedések 458
2. A magyar szempontból kiemelt fejlemények 459
3. A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek 461

XXVIII. Környezetvédelem és éghajlatváltozás elleni küzdelem
1. Az Európai Unióban lezajlott legfontosabb fejlemények 463
1.1 Környezetvédelmi cselekvési programok 463
1.2 Az EU fenntartható fejlődési stratégiája 464
1.3 Az EU nemzetközi szerepvállalása 464
1.4 Éghajlatváltozás 465
1.5 Környezetvédelem 466
2. A magyar szempontból kiemelt fejlemények 468
2.1 Hazai programok és tervek 468

2.2 Magyar jogi szabályozás 469
2.3 Az Európai Unió Tanácsának 2011. első félévi magyar elnöksége ... 470
3. A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek 471
3.1 Átmeneti mentességek 471
3.2 Kötelezettségszegési esetek 472
3.3 A „Natura 2000" hálózat 473
3.4 Környezetvédelmi beruházások 474
3.5 A „LIFE" program 474
3.6 Klíma–energia csomag és Magyarország 475

XXIX. Közlekedéspolitika
1. Bevezetés és általános megállapítások 477
2. Közúti közlekedés 479
3. Vasúti közlekedés 480
4. Közúti és vasúti közszolgáltatások 481
5. Belvízi hajózás 482
6. Légi közlekedés 482
7. Transzeurópai közlekedési hálózat 483

XXX. Távközlés, digitális menetrend
1. Az Európai Unióban lezajló legfontosabb fejlemények 487
2. A magyar szempontból kiemelt fejlemények 490
3. A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek 491

XXXI. Fogyasztóvédelem
1. A fogyasztói jogok fejlődése 2004–2014 között 493
2. Fogyasztók a belső piacon 494
2.1 A fogyasztóvédelmi stratégia sarokkövei és hatásuk a hazai koncepcióra 495
3. Fogyasztói eredménytáblák a fogyasztóvédelem és a belső piaci törekvések megvalósításának szolgálatában 496
3.1 Belső piaci összefüggések 497
3.2 A 2010. évi eredménytábla fókuszában: a pénzügyi szolgáltatások 497
3.3 2012. évi eredménytábla: növekvő fogyasztói elégedettség 498
3.4 2013. évi eredménytábla: továbbra is akadály a fogyasztók bizalmának hiánya a tagállami határokon átnyúló online kereskedelem területén 498
4. A fogyasztói jogok erősítése a fogyasztói hitel-megállapodásokban 500
5. A fogyasztói jogok erősítése horizontális jelleggel: a fogyasztói jogi keretirányelv 503

XXXII. Oktatás, ifjúság, kultúra és sport
1. Az oktatáspolitikák közösségi koordinációja a csatlakozás óta 507
1.1 Az Európai Unióban zajló legfontosabb oktatáspolitikai fejlemények 507
1.2 A magyar szempontból kiemelt fejlemények 508

1.3 A legfontosabb magyar eredmények 509
2. Ifjúságpolitika 509
2.1 Az Európai Unióban lezajló legfontosabb fejlemények 509
2.2 A magyar szempontból kiemelt fejlemények 510
2.3 A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek 511
3. Kultúra és audiovizuális politika 512
3.1 Az Európai Unióban lezajló legfontosabb fejlemények 512
3.2 A magyar szempontból kiemelt fejlemények, legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek 514
3.2.1 Csatlakozás az Európai Unióhoz – médiatörvény 514
3.2.2 Események 515
3.2.3 Kulturális tartalmak digitalizálása 516
3.2.4 A magyar EU elnökség 516
4. Sport 518
4.1 Az Európai Unióban lezajló legfontosabb fejlemények 518
4.2 A magyar szempontból kiemelt fejlemények, a legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek 519

XXXIII. Bel- és igazságügyi együttműködés
1. Bevezetés 521
2. A tamperei program 521
2.1 A tamperei program eredményei 523
3. A hágai program 524
3.1 A hágai program eredményei 526
3.1.1 A szabadság erősítése 527
3.1.2 A biztonság megerősítése 531
3.1.3 A jog érvényesülésének megerősítése 532
4. Európai bevándorlási és menekültügyi paktum 534
5. A Lisszaboni Szerződés hatása a bel- és igazságügyi együttműködésre 534
6. A stockholmi program 535
6.1 A stockholmi program eredményei 537
6.1.1 A belügyek terén elért eredmények 539
6.1.2 Az igazságügyi együttműködés terén elért eredmények 540
7. Zárszó 544

Index 545

Felhasznált irodalom 551

Internetes források 557

Hivatkozott jogszabályok és hivatalos dokumentumok 559

A kötetben közreműködő szerzők, szerkesztők, lektorok

Szerkesztő:

Marján Attila, tanszékvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, európai kutatási igazgató, Magyar Külügyi Intézet

Szerzők:

Ábel Csaba, EP kapcsolatokért felelős diplomata, Állandó Képviselet, Brüsszel
Bajusz Anna, munkatárs, Külügyminisztérium
Baranyai Gábor, helyettes államtitkár, Külügyminisztérium
Bartha Péter, főosztályvezető helyettes, Vidékfejlesztési Minisztérium
Buzás-Németh Anita, munkatárs, Külügyminisztérium
Czene Katalin, munkatárs, Külügyminisztérium
Czeti András, emberi erőforrások diplomata, Állandó Képviselet, Brüsszel
Csiszár Veronika, nemzetközi fejlesztési diplomata, Állandó Képviselet, Brüsszel
Grúber Károly, nagykövet, Állandó Képviselet, Brüsszel
Győri Enikő, államtitkár, Külügyminisztérium
Györkös Péter, nagykövet, állandó képviselő, Állandó Képviselet, Brüsszel
Hetényi Géza, főosztályvezető, Külügyminisztérium
Juhász Tamás, strukturális alapok szakdiplomata, Állandó Képviselet, Brüsszel
Kátai Anikó, főosztályvezető, Külügyminisztérium
Kertész Ágnes, Jogi Szolgálat, Állandó Képviselet, Brüsszel
Lékó Zoltán, főosztályvezető-helyettes, Külügyminisztérium
Lengyel Péter, szakdiplomata, Állandó Képviselet, Brüsszel
Loboda Zoltán, közigazgatási főtanácsadó, Oktatási Hivatal
Margitay-Becht Beáta, főosztályvezető, Külügyminisztérium
Marján Attila, tanszékvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Márton Balázs, főreferens, Emberi Erőforrások Minisztériuma
Mocsáry Péter, főosztályvezető helyettes, Külügyminisztérium
Müller Adrien, Antici diplomata, Állandó Képviselet, Brüsszel
Ódor Bálint, helyettes államtitkár, Külügyminisztérium
Orbán Anita, nagykövet, Külügyminisztérium
Palóczi-Horváth Viktória, közigazgatási főtanácsadó, Emberi Erőforrások Minisztériuma
Polgár László, nemzeti szakértő, Európai Bizottság, Brüsszel
Rajczy Lajos, vámattasé, Állandó Képviselet, Brüsszel
Robák Ferenc, nagykövet, Külügyminisztérium
Stelbaczky Tibor, főosztályvezető, Külügyminisztérium
Szenes Zoltán, tanszékvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Szűcs Tamás, delegációvezető, EU Delegáció, Budapest

Tarpataki Tamás, főosztályvezető, Vidékfejlesztési Minisztérium
Tóth Szabolcs, munkatárs, Külügyminisztérium
Törő Csaba, tudományos főmunkatárs, Magyar Külügyi Intézet
Várhelyi Olivér, nagykövet, Állandó Képviselet, Brüsszel
Várkonyi Márta, osztályvezető, Külügyminisztérium
Veress Réka, nemzetközi referens, Emberi Erőforrások Minisztériuma
Wagner Zsófia, főosztályvezető, Nemzetgazdasági Minisztérium

Szakmai lektorok:
Dienes-Oehm Egon, alkotmánybíró, Alkotmánybíróság (III., VII., XVIII., XXI., XXII., XXIII., XXVIII., XXXI., XXXII., XXXIII. fejezetek)
Mocsáry Péter, főosztályvezető-helyettes, Külügyminisztérium (XVII., XXX. fejezetek)
Stelbaczky Tibor, főosztályvezető, Külügyminisztérium (X. fejezet)
Tárnoki-Zách Péter, főosztályvezető, Nemzetgazdasági Minisztérium (IX., XI., XII., XIII., XIV., XV., XVI., XIX., XX., XXIV., XXV., XXVI., XXIX. fejezetek)
Törő Csaba, tudományos főmunkatárs, Magyar Külügyi Intézet (I., II., IV., V., VI., VIII. fejezet)

Nyelvi lektor:
Zsigmond Edina, miniszteri kabinet-tag, Külügyminisztérium

A kötetben a szerzők saját szakmai véleményüket és nem munkaadó intézményük hivatalos álláspontját ismertetik.

A Szerkesztő előszava

A Magyarország EU-tagságának első tíz évét bemutató kötet a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Magyar Külügyi Intézet közös kiadásában jelenik meg a szakterület kiváló gyakorlati szakembereinek együttműködésével. A szándékom az volt, hogy a magyar EU-tagság első évtizedét olyan szerzők mutassák be, akik aktív részt vállaltak ebben a fontos történelmi periódusban. Találunk köztük vezető beosztású diplomatát, a csatlakozási tárgyalásokban, majd a tanácsi munkában, illetve a magyar EU-elnökség során fontos szerepet vállaló szakembert, tisztviselőt. Arra kértem őket, hogy az elmúlt tíz év fejleményeit úgy dolgozzák fel, hogy az Európai Unióban lejátszódott legfontosabb politikai, intézményi, jogalkotási fejlemények mellett térjenek ki a magyar szempontból fontos ügyekre, ismertetve a lényeges magyar álláspontokat, szakpolitikai sikereket és kudarcokat is. Valószínűleg ennek a tapasztalatnak, szaktudásnak és tartalomnak az összegyűjtése a kötet legnagyobb erénye. Hálás vagyok, hogy elvállalták a felkérést, és egy olyan könyvet hoztunk létre, amely reményeim szerint alapos, szakszerű és szinte teljes körű képet ad az elmúlt évtized EU-tagságával kapcsolatos fontosabb kérdésekről. Sajnos a szerzők között nincs ott minden szakember, aki tudása és gyakorlati tapasztalatai alapján részt vehetett volna a kötet megalkotásában, de ez technikailag nyilvánvalóan kivitelezhetetlen volt.

A könyv szándékai szerint nem ünnepi megemlékezések, felületes esszék gyűjteménye, hanem a szerkesztői elképzelésnek megfelelően a felsőoktatásban is használható, strukturált elemző munka. Megjelenéséhez nélkülözhetetlen volt a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, különösen Patyi András rektor és Kis Norbert rektorhelyettes támogatása. Ezúton szeretnék köszönetet mondani a szerzők és a lektorok odaadó, szakszerű és gondos munkájáért. Külön köszönöm Volenszky Hajnalkának, Bartha Lillának és Hajdú Eszternek a könyv szerkesztési munkálataiban nyújtott segítségét.

Végezetül egy nyelvhasználati megjegyzés. Sajnálatos módon mind a brüsszeli, mind a hazai nyelvhasználatban túlburjánzott a nagy kezdőbetűk indokolatlan használata. A hivatalos dokumentumokban, szakirodalomban szinte már minden intézményi és kommunikációs kreatúrát (jogi személyiség nélküli, akár ad hoc munkacsoportokat, programokat, kezdeményezéseket stb.) nagy kezdőbetűvel írunk. A lektorokkal egyetértésben úgy döntöttem, hogy ez a könyv – a szakmabeli olvasók esetleges meglepetésére – szakít ezzel a tendenciával.

Marján Attila, 2014. április

Előszó

2004. május 1-jén Magyarország másik kilenc országgal csatlakozott az Európai Unióhoz. Tíz év sok egy ember vagy egy házasság életében – ez utóbbi esetében a rózsalakodalmat ülnénk. Mindenesetre jó időnként megállni és ünnepelni, elgondolkodni az évforduló jelentőségéről; arról, hogy kik vagyunk, honnan jöttünk és merre tartunk. Köszönöm a Nemzeti Közszolgálati Egyetemnek és a Magyar Külügyi Intézetnek, hogy ezzel a kötettel vállalkozott a tíz év összegzésére. Köszönöm a kötet szerzőinek értékes hozzájárulásukat ehhez a reflexióhoz. Arról talán nincs vita, hogy van min elgondolkodnunk. De van-e okunk az ünneplésre? Beváltotta-e a csatlakozás a hozzá fűzött reményeket? A szakpolitikai mérleg megvonását a kötetben megjelent írások segítik az Olvasó számára. Én az előszóban a történelmi kérdésre keresem a választ másik négy, idei évforduló fényében.

A 2014. évre eső öt nagy évforduló mindegyike súlyos üzenetet hordoz a jelen és a jövő nemzedékek számára. Az elmúlt száz év európai történelmének öt meghatározó pillanatára emlékeztetnek minket olyan erővel, hogy azzal posztmodern európai identitásunknak is teremtői, de legalábbis alakítói. Leleplezik, kik voltunk, és megmutatják, kik lehetünk vagy kiknek kell lennünk. 2014-ben lesz száz éve annak, hogy kitört az I. világháború, az „értelmetlen vérontás" (XVI. Benedek pápa), az „európai polgárháború" (Richard Coudenhove-Kalergi), a nagy, „kollektív öngyilkosság" (Emmanuel Todd). Európa, az egyetemes értékek – köztük a világbéke eszméjének – bölcsője szakított jobbik énjével, és két világháború, valamint két totalitárius ideológia melegágyává és exportőrévé lett. A nácizmus és a háború együttes borzalmai rántották magukkal Európát történelmének mélypontjára, és az egyre gyorsuló örvény a holokauszt hatmillió áldozatával együtt kis híján az európai civilizáció egészét elnyelte.

Visszatekintve a trónörökös ellen elkövetett szarajevói merénylet óta eltelt száz esztendőre, annak első fele az egyre súlyosbodó kataklizmák sorozatának tűnik Európa, különösen Közép-Európa és benne hazánk számára. 1945-től Európa bukását felemelkedése követte, de egyelőre csak a nyugati felén. A vasfüggöny Európa szívét, közepét szelte ketté, és ezzel a megosztottság a világ egészét alkalmazkodásra kényszerítette az új, globális ideológiai viszályhoz.

A 20. század elejét – az I. világháborút megelőző évekig biztosan – optimizmus és a haladásba vetett hit jellemezte. De ugyanez a század rá is cáfolt mindezekre. Vajon a végzet prófétáinak van igazuk, akik ma divatosabbak, mint akkoriban? Az idei öt évfordulóból három tanúsága szerint talán mégsem.

Negyed századdal ezelőtt, 1989-ben a történelem olyan horderejű fordulóponthoz érkezett, amely miatt egyes történészek a 20. századot rövid évszázadnak kezdték nevezni, amely 1914-ben kezdődött és 1989-ben végződött. 1989 lett Közép-Európa „nulla éve". Bronisław Geremek néhai lengyel külügyminiszter szerint 1989 végleg rácáfolt 1789-re, azaz a francia forradalom óta uralkodó tételre, miszerint a történelem menetét csak erőszakkal lehet megváltoztatni. Az a körülmény, hogy alkotmányos, „bársonyos" forradalmak révén egész nemzeteknek sikerült vérontás nélkül visszanyerniük szabadságukat és kivívniuk a demokráciát, annak jele volt, hogy a történelemben jelen

van a kellemes meglepetés, a kedvező fordulat lehetősége. Minden közgazdaságtani, politológiai, katonastratégiai magyarázat után és ellenére is 1989-ben van valami, mármár teológiailag releváns rejtély. Az „agyaglábú kolosszus" (II. János Pál) összeomlása előrelátható volt ugyan, de – Kotkin (ön)ironikus *bon mot*-jával szólva – csak utólag. A térségünkben bekövetkezett fejlemények a remény üzenetét küldték az egész világ számára. Közép- és Kelet-Európa átalakulása az egész világon hozzájárult az erőszakmentes rendszerváltozásokhoz, amelyek közül a legismertebb talán a dél-afrikai apartheid rezsim felváltása Mandela inkluzív parlamentáris demokráciájával. A kilencvenes évekből a demokrácia évtizede lett. Európa elkezdte kiegyenlíteni a számlát.

NATO- majd EU-csatlakozásunk 1999-ben, illetve 2004-ben szentesítette, de nem fejezte be a folyamatot. A belső piac valaha volt legnagyobb bővítése Európa újraegyesítésének és átalakulásának nem a végét, hanem a visszafordíthatatlanságát jelezte.

A közép- és kelet-európai országok csatlakozását e két közösséghez sokan úgy állítják be, mint az euro-atlanti értékrend átvételét, mint egyfajta megtérést. A valóságban azonban inkább hazatérés volt ez számunkra, visszatérés a családba, ahonnan hosszú időre elszakítottak minket. Közép-európaiak több nemzedéke nem (csak) az amerikai, hanem az európai álmot dédelgette: szabadságról, demokráciáról, jogállamról, átjárható határokról...

Európa újraegyesítése 2004. május 4-én óriási lépést tett előre, de a mű még befejezetlen. Ha a család hasonlatánál maradunk, akkor bizony helyes, ha ünneplünk, feltéve azonban, hogy nem feledkezünk meg a még kint lévőkről.

A bővítés mind az EU-t, mind a csatlakozó nemzeteket erősebbé tette. „Erős Európát!" – volt az első magyar EU-elnökség jelmondata 2011 első félévében. Az EU felelősséget, szerepvállalást, küldetést és jövőképet feltételez. Földrészünk minél több nemzete és polgára osztja és valósítja meg ezt a négy törekvést, ambíciót, annál erősebbek leszünk. Még a pénzügyi és gazdasági válság, amely az elmúlt tíz évnek nagyjából a második felét uralta, sem változtathatott ezen. Európának tudatosítania kellene magában, hogy erősebb, mint gyakran gondolja. (És vonzóbb is. Ukrajna példája elgondolkodtató: ukránok százezrei készek kockára tenni mindent azért, hogy hazájukat az Európa felé vezető úton tartsák, amit mi, „belül lévők" magától értetődőnek veszünk.) Az EU Kínát és az USA-t egyaránt megelőző exportnagyhatalom; fizetési mérlege tartós és egészséges többletet mutat, ami arra utal, hogy a versenyképesség terén gazdaságaink talán mégsem állnak annyira rosszul. Köztudott, hogy az EU a nemzetközi fejlesztési együttműködés legnagyobb donora: mindezek azt jelzik, hogy megvan benne a szándék és a képesség is arra, hogy vezető globális tényező legyen.

Természetesen mindez nem azt jelenti, hogy hátradőlhetünk, és hogy nem kell semmit sem tennünk a gazdaságot, a közoktatást, a munkaerőpiacot, a társadalmi kohéziót és a demográfiai helyzetet illetően. Csupán annyit szeretnék ezzel mondani, hogy Európa nem elsősorban likviditási gondokkal, hanem önbizalomhiánnyal küszködik. Önbizalom nélkül nincs bizalom egymás iránt sem, márpedig a kölcsönös bizalom az európai gondolat és építkezés *sine qua non*-ja.

Tíz évvel a 2004-es bővítést követően itt lenne az ideje felhagyni az EU-t gazdasági óriásnak, de politikai és katonai törpének minősítő retorikával. A kezdeti szkepszis ellenére a közös kül- és biztonságpolitika például meggyőző fejlődésen ment keresztül. Az Iránnal kapcsolatos fellépés, a Belgrád–Pristina megállapodás, néhány korlátozott,

az ENSZ-által jóváhagyott humanitárius célú, közös katonai beavatkozás afrikai válsággócokban azt mutatja, hogy a világnak felelősségteljes, küldetését vállaló Európára van szüksége. Az új tagállamok – köztük hazánk – azt hiszem, ebben partnerek voltak és lesznek. Erre közelmúltjuk inspirálja és kötelezi is őket.

Békés demokratikus átmenet esetén – bárhol is történjék rá kísérlet a világban – gyakran hivatkoznak a közép- és kelet-európai átalakulásokra, vagy legalábbis merítenek tapasztalataikból kimondva vagy kimondatlanul. Ez volt – vagy kellett volna, hogy legyen – a helyzet az „arab tavasszal" is (amit véglegesen azért persze még nem temetnék). És kíváncsiak tapasztalatainkra olyan távoli országokban is, mint Mianmar, ahol még rezidens nagykövetünk sem volt soha.

Az EU-csatlakozás új lendületet vagy inkább új értelmet nyert a regionális együttműködésnek, jóllehet sokan korábban elhalását jövendölték. A közép-európai identitás mégsem feloldódott, hanem új ízt kapott az EU-ban. 2013–2014-ben Magyarország tölti be a visegrádi együttműködés soros elnöki tisztét. Érzékeljük, amint a „V4" globális védjeggyé válik, és Európán kívül is érdeklődést kelt. Érdemes elfogadnunk, hogy együtt érdekesebbek vagyunk, hiszen a „V4", ha egyetlen országot alkotna, a világ 15. legnagyobb gazdasága lenne. Amint Orbán Viktor miniszterelnök mondta, Közép-Európa visszakerült a világ térképére.

EU-tagságunk mérlege egyértelműen kedvező. Ez a kijelentés többet takar, mint csupán az egyébként rendkívül előnyös nettó haszonélvezői pozíciónk. Sikerült beilleszkednünk egy rendkívül bonyolult jog- és intézményrendszerbe, politikai kultúrába. Igaz ez annak ellenére, hogy hazánkat az európai sajtó és egyes európai közszereplők részéről nem kevés bírálat érte az elmúlt négy esztendőben. Sőt: az a körülmény, hogy éppen mi ragaszkodtunk mindig ahhoz, hogy a vitákat jogvitaként kezelve, álláspontunkat az erre rendelt uniós fórumok előtt védtük meg – sok esetben sikeresen –, éppen uniós elkötelezettségünk jele. Ez másrészt azt bizonyítja, hogy a nemzeti érdekérvényesítés az Európai Unión belül is lehetséges – meggyőződésem szerint jobban, mint rajta kívül. Egyszóval tagságunk előnyei messze meghaladják annak hátrányait. Gondoljunk csak arra, hogy ma szabadon járhatjuk be Európát az Északi-sarkkörtől az Égei-tengerig, Záhonytól Lisszabonig úgy, hogy jó eséllyel előbb kérik tőlünk villamosjegy, mint útlevél vagy személyi igazolvány felmutatását. Gondoljunk az ifjúsági csereprogramokra; az esélyre, hogy Európával és rajta keresztül a világgal jobban megismertethetjük nyelvünket, kultúránkat. Hogy ne is beszéljünk az eurómilliárdokról, amelyek gazdáinkat agrártámogatásként alanyi jogon megilletik, vagy a hasonló nagyságrendű kohéziós támogatásokról, amelyek nélkül ma Magyarországon közberuházás lényegében elképzelhetetlen.

A mérleghez persze az is hozzátartozik, hogy tagságunk az elszalasztott lehetőségek ideje is volt. A tíz évből az utóbbi hat annak a pénzügyi és gazdasági válságnak a jegyében telt, amiről egyre inkább látjuk, hogy bár nem földrészünkről indult, de talán itt a legsúlyosabb és a legmakacsabb. Az is igaz, hogy Magyarországot legyengült szervezetként érte a válság. 2002 után a belső és külső pénzügyi egyensúly megbomlott, az állam- és magánadósságok veszélyes méreteket öltöttek. Magyarország volt az első tagállam, amelynek az EU és az IMF mentőövet dobott, még Görögország előtt. 2010 óta Európa-politikánk úgy is felfogható, mint törekvés a megtépázott tekintélyünk helyreállítására. 2013-ban kikerültünk a túlzotthiány-eljárás alól, amelyet tagságunk első

percétől kezdve folytattak ellenünk; a 2011. első félévi EU-elnökségünk nemcsak barátaink, de bírálóink elismerését is kiváltotta. Jerzy Buzek EP-elnök nyilatkozata szerint „a magyar elnökség nemcsak erősebb, hanem jobb Európai Uniót hagy maga után".

Az európai integráció továbbra is befejezetlen mind földrajzi kiterjedését, mind pedig az egység mélységét tekintve. Folytatni kell a Balkán felé – ez az Unió hivatalos politikája. Horvátország 2013-ban taggá lett. Hogy ez megvalósulhasson, azért a magyar EU-elnökség a maga idején talán mindenkinél többet tett. Szerbiával 2014 januárjában csatlakozási tárgyalások kezdődtek; ennek jelentőségét is nehéz volna túlbecsülni. Az a körülmény, hogy Szerbia az egyetlen szomszédunk, ahol a magyar kisebbség a kollektív jogok valamilyen formáját élvezi, aligha független Szerbia európai aspirációjától. Az európai integrációs – ezen belül bővítési – politikánk és nemzetpolitikánk közötti pozitív kölcsönhatást talán érdemes lenne jobban tudatosítanunk a magyar közvéleményben. Ezzel összefüggésben is valljuk és már jó ideje képviseljük, hogy Ukrajnának is fel kell ajánlani a csatlakozási perspektívát. Ennek hiánya veszélyes következményekkel járhat az egész térségre nézve.

De az integrációt érdemes folytatni „vertikális" irányban is, így például be kell fejezni a bankunió megteremtését, és tovább kell erősíteni a közös kül- és biztonságpolitikát. Persze a folyamatban szép számmal vannak a buktatók is. Az európai álom törékeny, mint minden álom. Centrifugális és centripetális erők egyaránt tépázzák. Az euro-szkeptikusok kimondva-kimondatlanul mindenütt azt üzenik, hogy a közös intézmények – végső soron valójában a többi tagállam és nemzet – akadályt jelentenek; jobb volna kinek-kinek egyedül. Ez azonban alighanem illúzió, ha figyelembe vesszük a tektonikai mozgások erejével felemelkedő új hatalmak és az okozott világméretű átrendeződés méreteit és erejét.

A második veszély ellenkező irányból les ránk. Az EU legnemesebb hagyományaink szerint jogintézményeken és jogszabályokon nyugszik. Ez a rendszer azonban magában hordozza éppen ezen intézmények és szabályok túlburjánzásának csíráját. Szakadék nyílhat az intézmények és a démosz között. Vagy, ami még rosszabb: megjelenhet a sajátos intézményi önérdek, aminek következménye az egymással való rivalizálás, eredménye pedig egyfajta lopakodó hatáskörtranszfer a tagállamoktól az Unió felé – mindez a szerződések megkerülésével vagy éppen ellenére. Ez veszélyes tendencia, nem kis részben azért, mert érvet és ürügyet szolgáltat az integráció ellenfelei számára. A magyarok – és általában a közép-európaiak – mindkét szélsőséggel szemben ösztönösen ellenállók. Nem akarják, hogy bárki összetörje vagy túszul ejtse az európai álmot. Az integráció földrészünk legutóbbi ezer évének talán legnagyobb sikere. Nem mondhatunk le róla. Magyarország az első és legnagyobb vesztesek közé tartozna, de hiányát hamarosan érezné mindenki más is.

Ezt a forgatókönyvet el lehet kerülni. Ehhez sajátos módszert kell választani: vissza kell nyerni az európai polgárok bizalmát az európai projekt iránt. Ehhez pedig az szükséges, hogy azokra az értékekre és vívmányokra összpontosítsunk, amelyek az integráció lényegét adják: a belső piac megerősítésére a négy szabadsággal, a szolidaritásra, a demokrácia, a jogállam és az emberi jogok előmozdítására az EU-n belül és kívül, a béke és a fejlődés megerősítésére a világban mások és a saját javára. Többről van szó, mint gazdasági érdek. Nem csak kenyérrel él az ember. Még a közös piac is előbb volt gondolat, mint ahogy gazdasági realitássá vált. Márpedig ezek az eszmék és eszmények

jelentik az európai integráció valódi alapjait és legjavát. Az idei évfordulók segítenek, hogy újra felfedezzük őket, és velük együtt az Európai Unióban tíz évvel ezelőtt megszerzett tagságunk valódi értékét és értelmét.

Martonyi János
külügyminiszter

Első rész

I. Áttekintés az elmúlt tíz év legfontosabb uniós intézményi fejleményeiről

1. Bevezetés

Magyarország a második világháború után 45 évvel lett újra szuverén, vált demokratikus jogállammá, és még további 14 év várakozást követően térhetett vissza 2004-ben a politikai Európába. Maga a politikai Európa, először az Európai Közösségek, majd az Európai Unió formájában mindösszesen 57 esztendős. Az EU történelmének közel egyhatoda tehát már a kelet-európai rendszerváltások után, az egyesült Európa keretei között zajlott.

A magyar csatlakozást követő első tíz éve számokban is összegezhető: 2004. május 1-jén az Unió taglétszáma a valaha volt legnagyobb bővítési hullám, a *„big bang"* révén hirtelen a kétharmadával nőtt, 15-ről 25-re. A tíz új tagállam (Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia) révén a közösség lakosságszáma 379,5 millió főről egy csapásra 450 millióra nőtt. 2007. január 1-jén nyert felvételt Románia és Bulgária, 2013. július 1-jén pedig Horvátország. Így mára az Uniónak már 500 millió[1] polgára van, és az Unió lakosai a tíz évvel ezelőtti 11 hivatalos nyelv helyett mára már 24-et használnak.

Mi minden fért bele ebbe az évtizedbe az Unióban? Intézményi szempontból húsz soros elnökség, két teljes ciklust kitöltő Európai Bizottság – mindkettő José Manuel Barroso egykori portugál miniszterelnök elnökletével – és Európai Parlament, valamint egy, a francia és a holland polgárok által elutasított alkotmányszerződés és az ennek a helyébe lépő Lisszaboni Szerződés. Gazdasági szempontból prosperáló, de azért nem gondtalan első négy év, majd a pénzügyi válság révén egy egyelőre csak lassan enyhülő világgazdasági krízis, amely most már hosszabb ideje lassítja Európát, mint a nagy válság 1929 és 1933 között. A 28-ból hét tagállamot (időrendben Magyarországot, Lettországot, Romániát, Görögországot, Írországot, Portugáliát és – bár nem úgynevezett program-országként[2] – Spanyolországot[3]) pénzügyi mentőövben kellett részesíteni. Míg 2001. január 1-jén 12 ország vezette be hivatalos fizetőeszközként az eurót, az eurózónához tagságunk tíz éve alatt csatlakozott Szlovénia (2007. január 1.), Ciprus és

1 Az Eurostat 2013-as előzetes adata alapján: 505 701 172 fő. EUROSTAT http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1

2 Az EU és az IMF által pénzügyi segítségben részesített tagállamok egy gazdaságpolitikai reformprogramot készítenek el és valósítanak meg a folyósított hitelért cserébe.

3 Az egyes országok megmentésének pontos dátuma: HU: 2008. október, LV: 2008. november, RO: 2009. március, GR 2010. május és 2012. március, IE: 2010. november, PT: 2011. április, ES: 2012. június, CY: 2012. június.

Málta (2008. január 1.), Szlovákia (2009. január 1.), Észtország (2011. január 1.) és Lettország (2014. január 1.), 18 tagúvá növelve az eurózónát. A tíz évet a 2000–2006-os hétéves költségvetési ciklus második fele és a teljes 2007–2013 közötti pénzügyi perspektíva fedte le.

Magyarországon ezalatt két parlamenti választás zajlott le (2006-ban és 2010-ben), és a belépés tizedik évfordulója szinte egybeesik a 2014. évi magyar választásokkal. Tagságunk első évtizede alatt négy magyar miniszterelnök képviselte hazánkat az Európai Tanács ülésein. 2011 első félévében túlestünk a tagság igazi tűzkeresztségén, az Európai Unió Tanácsának magyar elnökségén.

2008 őszén viszont Magyarország volt az, akit – először az EU története során – közös EU–IMF pénzügyi mentőcsomagban kellett részesíteni, az államcsőd elkerülése érdekében. A tíz évből kilencet szigorú uniós költségvetési ellenőrző eljárás úgynevezett túlzottdeficit-eljárás) alatt töltöttünk, mielőtt végül 2013-ban mentesültünk alóla.

Tíz esztendő egy ország vagy egy kontinens történelmében éppen csak egy szempillantás, egy nemzedék életében azonban már mindenképpen komoly szakasz. Túl hosszú idő ahhoz, hogy eltékozoljuk – a döntéshozók felelőssége, hogy a visszaszerzett szabadság kora beváltsa azok álmait, akik az elnyomás évei alatt úgy érezték, nem lehetnek önmaguk, és folyamatosan korlátokba ütköznek. Egy évtized talán még nem biztosít megfelelően távoli perspektívát ahhoz, hogy sommás ítéletet alkossunk tagságunk értékéről, de a legfontosabb politikai fejleményeket és a szakpolitikai részletkérdéseket egyaránt érdemes összegyűjteni és elemezni.

2. Az évtized intézményi változásai az Unióban

2.1 Nizzától Lisszabonig

A kilencvenes évek egyrészt az euró bevezetésével, másrészt a maastrichti szerződés hatálybalépésével 1993. november 1-jén létrejött Európai Unió megalapozásával, beüzemelésével teltek az öreg kontinens nyugati felén. Ezzel párhuzamosan a rendszerváltó közép- és kelet-európai országok sorra kötötték a közösséggel társulási viszonyt létrehozó, úgynevezett európai megállapodásokat. Mindezek miatt napirenden szerepelt az 1957-ben hat országra szabott integráció hozzáigazítása Európa újraegyesítéséhez. Amszterdamban 1997-ben ebben még nem sikerült dűlőre jutniuk az állam- és kormányfőknek, de a 2001. február 27-én aláírt, majd 2003. február 1-jén hatályba lépett nizzai szerződés elvégezte ezt a feladatot, meghatározta a majdani 27 tagú EU-ban az egyes tagállamok szavazati súlyát.

A *„big bang"* intézményi feltételei tehát ekkor már adottak voltak, de még mindig túl sok területen kellett konszenzussal döntést hozni, és a döntéshozatal a korábbiaknál is átláthatatlanabbá, bonyolultabbá vált.[4] A demokrácia, legitimitás és a hatékony működés szempontjából további lépésekre volt szükség. 2001 decemberében a laekeni

4 Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*, HVG-Orac Kiadó, 2002.

nyilatkozat az Európai Unió jövőjéről leszögezte, hogy ezen kérdések megvitatására új kormányközi konferenciát kell összehívni, méghozzá – először az Unió történetében – konvent formájában.[5] A 2002 elején megindult munkában már a tagjelöltek, így Magyarország képviselői[6] is részt vehettek, egyenlő jogokkal, annyi megkötéssel, hogy nem vétózhattak meg határozati javaslatokat.[7]

Másfél éves küzdelem, kompromisszumkeresés után a Konvent 2003. július 10-én fogadta el az alkotmányszerződés tervezetét,[8] és tette az akkori soros olasz elnökség asztalára. Ettől kezdve már „csak" a 25 kormány képviselői tárgyaltak egymással, 2004. május 1-je után a tíz új tagállam is teljes jogú tárgyalófélként. 2004. október 29-én Rómában az akkori politikai realitások talaján – kompromisszum a még szorosabb integráció, az európai föderáció hívei és további nemzeti szuverenitást feladni nem kívánók között – aláírták a megállapodást. Az eredeti tervek szerint az új alapokmány 2006. november 1-jén lépett volna hatályba.

Az alkotmányszerződés megerősítésének folyamata 2004 végén meg is kezdődött: elsőként a litván parlament adta rá áldását, majd sorban egymás után Magyarország (2004. december 20.), Szlovénia, Olaszország, Görögország, Szlovákia, Ausztria, Németország és Lettország törvényhozása. 2005. február 20-án Spanyolországban a polgárok 76%-os többséggel támogatták népszavazáson. 2005. május 29-én azonban Franciaországban 70%-os részvétel mellett 54,8%-os arányban többen voksoltak ellene, három napra rá, június 1-jén pedig a hollandok 63%-os részvétel mellett még nagyobb arányban, 61,7%-ban utasították el. Ez azt mutatta, törésvonal keletkezett az európai döntéshozók és a kontinens polgárai között.

5 Az Európai Tanács az Alapvető Jogok Chartáját 2000-ben kidolgozó testületet hívta segítségül az új szerződés kidolgozásához, de más összetételben. A háromfős, az Európai Tanács által felkért elnökségen – Valéry Giscard d'Estaing volt francia köztársasági elnök, Giuliano Amato volt olasz, illetve Jean-Luc Dehanae volt belga miniszterelnök – túl minden tagállami és tagjelölt ország kormánya egy-egy, parlamentje pedig két-két fővel, az Európai Bizottság két, az Európai Parlament pedig 16 taggal képviseltette magát a Konventben.

6 A magyar kormányt 2002. január 31-től májusig Martonyi János külügyminiszter, majd Balázs Péter államtitkár képviselte, míg az Országgyűlésből Vastagh Pál és Szájer József (2002–2003) voltak a Konvent tagjai. A helyettesek a kormány részéről Gottfried Péter, a Külügyminisztérium Integrációs és Külgazdasági Államtitkárság helyettes vezetője (2002–2003), az Országgyűlés részéről pedig Szent-Iványi István, az Európai Integrációs Ügyek Bizottságának elnöke és Kelemen András.

7 Győri Enikő: *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió.* Osiris Kiadó, Budapest, 2004. 56–66.

8 Magyar nyelven elérhető a következő internet címen: www.kum.hu/eu/csz.pdf

Azt, hogy épp két alapító ország lakosai parancsoltak megálljt az integráció mélyülésének, sokan, sokféleképpen magyarázzák.[9] Az egyik lehetséges értelmezés szerint a jelenség csupán a rossz belpolitikai hangulat leképezése volt, és szavazatukkal tulajdonképpen nem az Uniót, hanem a nemzeti kormányokat utasították el a polgárok. Egy másik magyarázat szerint a franciáknak és a hollandoknak abból lett elegük, hogy vezetőik nem az őket leginkább foglalkoztató kérdések megoldásával foglalkoznak, hiszen a közvélemény szerint a romló gazdasági és szociális kilátások, a növekvő munkanélküliség, a bevándorlás kezelése volna a legsürgetőbb, nem pedig egy homályos, a legtöbbek által nem igazán értett alkotmányszerződés. Annál is inkább, mert – különösen a szélsőséges pártok – előszeretettel állították be úgy a megállapodást, hogy az az Unióból egy teljesen a tagállamok fejére növő, úgynevezett „szuperállamot" hozna létre. Az, hogy az Unió himnuszát, zászlaját, jelmondatát is alkotmányba foglalták, és egyáltalán, hogy az Unió alapszerződése az „alkotmány" elnevezést kapta, tovább növelte az ellenérzéseket. Egyértelművé vált: a kontinens lakóinak identitása továbbra is első helyen francia vagy holland, és csak azt követően európai; és ezen nem is kívánnak változtatni.

Az alkotmányszerződés kudarcát követően egy reflexiós időszak következett: 2007 közepéig kitolták a ratifikációra rendelkezésre álló határidőt. Ugyanakkor a francia és a holland elutasítás nem rettentette el a luxemburgiakat, a belgákat, a ciprusiakat, az észteket, a finneket, a máltaiakat és az időközben – 2007. január 1-jén – csatlakozó románokat és bolgárokat: Luxemburg referendum, a többiek törvényhozás útján erősítették meg az alkotmányszerződést. A 27 tagállamból tehát 18 áldását adta rá, kettő népszavazáson elvetette, a többiek – a csehek, a dánok, a britek, az írek, a lengyelek, a portugálok és a svédek – pedig úgy döntöttek, felfüggesztik a ratifikáció folyamatát.

Érdekesség, hogy míg a dánokat kétszer is megszavaztatták a maastrichti szerződésről, az íreket pedig a nizzairól,[10] a két alapító ország – de főképp Franciaország – esetében ez nem volt lehetséges. Más országokban is keletkeztek kételyek a szerződés hatályba lépésének kívánatosságával kapcsolatban. Az akkori cseh és lengyel kormány egyre kifejezettebben adott hangot ellenérzéseinek, és ezt látva az Egyesült Királyság is újra elkezdte kritizálni az általa már korábban is kifogásolt részeket.

9 E témakört tárgyalja például:
Hooghe, Liesbet – Marks, Gary: *Europe's Blues: Theoretical Soul-Searching after the Rejection of the European Constitution.* Political Science & Politics, 2006/2. April, 247–250., elérhető https://www.um.edu.mt/__data/assets/pdf_file/0005/40982/hooghe_marks_europesblues.pdf
Ivaldi, Gilles: *Beyond France's 2005 referendum on the European Constitutional Treaty.* University of Nice-Sophia Antipolis, 2005., elérhető: http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/09/02/33/PDF/Ivaldi_WEP2006.pdf
van der Veen, A. Maurits: *National Governments and EU Referendums: Sorcerers or Apprentices?* University of Georgia, 2009., elérhető: http://maurits.myweb.uga.edu/Research/Referendum Debates.pdf

10 Az első referendumon a dánok többsége elutasította a megállapodást. A másodikon Dánia már *opt-out*-ot, azaz önkéntes kimaradási lehetőséget kapott a Gazdasági és Pénzügyi Unióból, és így már rábólintottak a dán polgárok a maastrichti szerződésre. Írország lakosai 2001 júniusában első körben még elutasították a népszavazáson a nizzai szerződést, 2002 októberében viszont már támogatták a (változatlan) szöveget.

A 2007 elején hivatalba lépő soros német elnökség össze tudta annyira békíteni a feleket, hogy 2007. március 25-én a római szerződés aláírásának 50. évfordulóján az Unió alapértékeit, vívmányait és az előttük álló kihívásokat számba vevő berlini nyilatkozat elfogadásával kimondták: a 2009. évi európai parlamenti választásokig „egy megújított közös alapra helyezik az Uniót". Ezzel pontot kívántak tenni a szerződéses válság végére, és a realitásokat felismerve visszakoztak az alkotmányos jelleg erőltetésétől.

Így született meg egy újabb féléves (2007 áprilisától októberig tartó) kormányközi konferencia után az új szerződés, amelyet 2007. december 13-án írtak alá Lisszabonban. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett változások után az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) lépett a korábbi szerződések helyébe, és tartalmazzák az Unió alapszerződési szintű valamennyi szabályát. Az aláírást közel kétéves ratifikációs folyamat követte, amely ismét hosszabbra nyúlt a tervezettnél. A magyar parlament 2007. december 17-én kisebb belpolitikai huzavona után[11] elsőként adta rá áldását. Franciaország és Hollandia ezúttal nem okozott problémát, de az ír polgárok 2008. június 12-én népszavazáson elutasították a Lisszaboni Szerződés megerősítését. A párizsi Európai Tanács 2008. december 12-ei ülésén külön nyilatkozatban garantálták Írország számára, hogy továbbra is szuverén módon dönthet adó- és családpolitikájáról, az abortusz szabályozásáról, és nem keletkeznek az ország semleges státuszával ellentétes kötelezettségek, valamint lefektették, hogy 2014 után is megmarad az egy ország – egy biztos elv (tehát nem veszít befolyásából). Ezt követően a 2009. október 3-án megismételt referendumon már az írek is elfogadták a – változatlan tartalmú – szerződést. A politikai nyilatkozat a lengyel kormányfőt is megnyugtatta, de Klaus cseh államfő az utolsó pillanatban akadályt támasztott: csak akkor írja alá a szerződést, ha a Cseh Köztársaság is a britekéhez és a lengyelekéhez hasonló mentességet kap az alapjogi charta hatálya alól. Legfelsőbb szinten erre is megszületett a politikai ígéret,[12] így lezárult a ratifikációs folyamat, és a Lisszaboni Szerződés – még ha a reméltnél közel egy évvel később is – 2009. december 1-jén hatályba lépett.

11 Amikor a képviselőknek szavazniuk kellett a szövegről, még nem állt rendelkezésükre a teljes magyar nyelvű szöveg.

12 Ez az ígéret is – akárcsak az íreknek adott – szerződésmódosítást igényelt. Hogy ne kelljen újranyitni a már lezárt tagállami ratifikációkat, az Unió vezetői ahhoz a megoldáshoz folyamodtak, hogy a következő alapszerződés módosításhoz csapják majd hozzá e két módosítás megerősítését. Később azonban az ír és cseh garanciák ügye időben is elvált a horvát csatlakozási szerződéstől. Az Írországnak nyújtandó garanciákról szóló, 2012 májusában aláírt jegyzőkönyv ratifikációs folyamata 2014 elején a végéhez közeledik. Csehországnak az Alapjogi Charta alóli mentessége megadásához szükséges szerződésmódosítási eljárás 2011-ben elindult [a szerződésmódosítással Csehország lényegében az Alapjogi Charta Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról szóló (30.) jegyzőkönyvhöz csatlakozna]. A 2014 februárjában hivatalba lépett cseh kormány ugyanakkor bejelentette, hogy mégsem kér mentességet a Charta hatálya alól.

2.2 A Lisszaboni Szerződés újításai[13]

Az alkotmányszerződés kettős célkitűzése, a hatékonyabb, átláthatóbb működés és az egyszerűsítés némi csorbát szenvedett. Végül is nem egy, hanem két szerződés született, de a bonyolult pilléres szerkezetet sikerült felszámolni. Az Uniót jogi személyiséggel ruházták fel. Megtörtént a hatásköröknek a korábbiaknál jóval világosabb elhatárolása az uniós, a nemzeti és az osztott kompetenciák egyértelműsítésével. A közhiedelemmel ellentétben az uniós hatáskörök száma alig bővült, illetve kizárólag olyan területeken, ahol arra minden részes állam szerint nagy szükség volt. Így indulhatott el az Unió a közös energia- és klímapolitika kialakítása irányába, amely ésszerű lépés volt, tekintve ezen szakterületek határokon átívelő jellegét.

Sikerült csökkenteni a döntéshozatali eljárások és jogi aktusok számát, de az alkotmányszerződés által javasolt törvény és kerettörvény elnevezést nem vették át, így maradtak a rendeletek és az irányelvek. Az egyhangúsággal eldöntendő kérdések számát korlátozták,[14] az Európai Parlament hatásköreit igen jelentősen bővítették. A rendes jogalkotási eljárás az együttdöntés lett, amelyben a Tanács és a Parlament egyenrangú szereplők. Minden más, ettől eltérő eljárás különleges jogalkotási eljárásnak[15] minősül.

Egy úgynevezett kettős többségi döntéshozatal bevezetésével átalakították a tagállami súlyok rendszerét: ennek értelmében a döntések elfogadásához a tagállamok 55%-ának és az Unió népessége 65%-ának támogatása szükséges. Ez a rendelkezés 2014. november 1-jén lép hatályba, úgy, hogy 2017. március 31-éig bármely tagállam bármely döntésnél kérheti, hogy a még most érvényes döntéshozatali szabályok szerint szavazzanak.[16] Arról is megállapodtak, hogy minden további, hatáskör átruházásával járó szerződésmódosítás esetén konventet kell összehívni a jövőben (rendes felülvizsgálati eljárás).

A 2000 decemberében elfogadott, az uniós polgárokat megillető jogokat rendszerező alapjogi chartát ugyan nem illesztették be a szerződések szövegébe, de annak jogi kötőerejét elismerték.

Az 1974 óta rendszeresen ülésező állam- és kormányfői grémium, az Európai Tanács (EiT) uniós intézményi státust és állandó elnököt kapott. A tisztséget 2009 óta Herman

13 Ezt lásd részletesebben: Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* HVG–Orac Kiadó 2007. 62-69.

14 A döntéshozatal 80%-a ma már minősített többséggel történik. Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról.* (Nyolcadik, átdolgozott kiadás.) HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2011. 174.

15 Mintegy húsz területen – például rendőrségi együttműködés, versenypolitika, különböző uniós intézményi kinevezések – az EP-nek csak konzultációs jogosítványai vannak, a Tanács a jogalkotó (konzultációs eljárás). Egyetértési eljárással kell dönteni a társulási megállapodásokról, a csatlakozásokról és a többéves pénzügyi keretről, és különleges eljárásnak minősül az éves költségvetés elfogadása is. Az EP és az ombudsman működését érintő kérdésekben viszont a parlamenté a kezdeményezési és döntési jogkör, a Tanács csak egyetért. Külön eljárás érvényesül a közös kül- és biztonságpolitika területén. Horváth Z.: *Kézikönyv az Európai Unióról,* i. m. 173.

16 Különösen Lengyelországot volt nehéz rávenni, hogy fogadja el az új kettős többség elvét, ugyanis az új szabályok az ő súlyát erősen csökkentik. A rendszer egyébként a kis és közepes országok súlyának relatív csökkenését hozza, tehát a jövőben még nagyobb szerepe lesz az alkalmi és tartós szövetségek létrehozásának.

Van Rompuy volt belga miniszterelnök tölti be, akit két és fél év után újraválasztottak. Mandátuma 2014. november végén jár le. Az EiT szerepe fokozatosan nőtt az elmúlt években: a legfőbb politikai döntéshozó testülettté vált, és néha arra is van példa, hogy elakadt jogalkotási ügyek az itt zajló legfelsőbb szintű politikai egyeztetéseken dőlnek el. 2009 óta az uniós csúcsokat Brüsszelben tartják, az üléseket az állandó elnök vezeti, így az EU Tanácsának soros elnökségét ellátó ország miniszterelnökének a szerepe a korábbiakhoz képest kevésbé látványos. Az EiT üléseiről kiszorultak a külügyminiszterek, a tagállamok részéről az állam- és kormányfők egyedül tartózkodnak a teremben.

Az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselői (az alkotmányszerződésben még az Unió külügyminiszterként szerepelt) posztjának létrehozása azt a célt szolgálta, hogy a világpolitikai kérdésekben az Unió tényleg egységes módon és hangon tudjon megszólalni, közös álláspont birtokában.

A Tanács soros elnökségének intézménye megmaradt, de a munka folyamatosságának biztosítása érdekében bevezették a trió elnökség intézményét. Ennek megfelelően a három egymást követő elnökség közös programot dolgoz ki, és így biztosítja az egyes dossziék gördülékenyebb kezelését. Az egymást követő spanyol–belga–magyar elnökségekre közös „trió" munkaprogram készült, amelyet féléves programokra bontottak le a soros elnökségek. Magyarország 2011 első felében látta el a Tanács soros elnöki tisztét.

Az Általános és Külügyek Tanácsa kettévált: az önálló, szigorúan az Unión kívül eső térségek ügyével foglalkozó Külügyi Tanácsot (KÜT) most már a kül- és biztonságpolitikai főképviselő (2009–2014 között a brit Lady Catherine Ashton) elnököli, ezáltal drasztikusan csökkentve a soros elnöki tisztet betöltő tagállam külügyminiszterének szerepét. A főképviselő egyben az Európai Bizottságnak (COM) is az alelnöke, hogy a két intézmény ne különüljön el teljesen egymástól. Munkáját a 2010 decemberére felállt Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) segíti.

Az Európán kívüli kapcsolatokban az Uniót három személy képviseli: az Európai Tanács elnöke, a Bizottság elnöke és a kül- és biztonságpolitikai főképviselő.

Önállóvá vált az Általános Ügyek Tanácsa (ÁÜT), amelyben többnyire EU-miniszterek vagy államtitkárok ülnek, illetve az esetek kisebb részében külügyminiszterek. Ez a tanácsi formáció felelős a politikai, stratégiai kérdések megvitatásáért, valamint az Európai Tanács üléseinek előkészítéséért. Ez a testület tárgyalja a többéves pénzügyi keretet és az uniós bővítés kérdéseit.

Az Európai Bizottság létszámát az alkotmányszerződés még csökkenteni akarta, és bevezette volna a tagállamok közötti rotációs jelölést.[17] A Lisszaboni Szerződés azonban végül lehetőséget adott arra, hogy ezt az Európai Tanács egyhangú szavazással módosítsa, aminek köszönhetően, az írországi ratifikációs kudarc nyomán megmaradt az egy tagállam – egy biztos elv.

A Lisszaboni Szerződés rendelkezéseinek értelmében az Európai Parlament létszáma nem haladhatja meg – az elnököt is beleszámítva – a 751 főt. A tagállamoknak jutó mandátumszám a lakosság nagyságától függ; a polgárok képviselete degresszív arányos-

17 A Bizottság a tagállamok számának kétharmadával megegyező számú biztosból állt volna. A tagállamok egyenrangúságát a rotációnak biztosítania kellett volna.

sággal valósul meg.[18] Mivel a szerződés ratifikációja elhúzódott, 2009 júniusában még a korábbi szerződések alapján 736 képviselőt választottak. Emiatt 2010 júniusában gyors kormányközi konferenciával döntöttek a tagállamok a fennmaradó helyek feltöltéséről.[19] A 2014. május 22–25. közötti EP-választásokon 751 képviselőt fognak megválasztani, a csökkentés arányosítása miatt Magyarországot a jövőben 21 képviselői hely illeti meg a jelenlegi 22-vel szemben.[20]

Az alapszerződések által sokáig igen mostohán kezelt nemzeti parlamentek szerepe is megerősödött a Lisszaboni Szerződés által. Külön jegyzőkönyv rögzíti, hogy minden információhoz joguk van hozzájutni, és vizsgálódásaik lefolytatására legalább nyolc hetet kell biztosítani az uniós döntéshozatal során.

Egy másik csatolt jegyzőkönyv szerint pedig úgynevezett szubszidiaritás-ellenőrzést is folytathatnak, amely révén arról nyilatkozhatnak, nem terjeszkedett-e túl a Bizottság a hatáskörén az adott javaslat elkészítésekor. Amennyiben a nemzeti parlamentek összességében legalább egyharmada kételyeket fogalmaz meg, a Bizottságnak át kell gondolnia, hogy fenntartja-e a javaslatát (úgynevezett sárgalapos rendszer).

Érdemes kiemelni az alkotmányszerződés magyar vonatkozását. A konvent magyar tagjai, a mindenkori kormánypártok és ellenzék konszenzusos erőfeszítéseinek köszönhetően került az alapértékek közé a szövegbe a kisebbségi jogok védelme. A Lisszaboni Szerződés az alapértékei között említi a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását,[21] amely ugyan még nem jelenti a nemzeti kisebbségek kollektív jogainak általunk szorgalmazott elismerését, de legalább hivatkozási alapot teremt a legmagasabb rangú uniós jogforrásban.

Az alkotmányszerződésnek az Unió szimbólumaira vonatkozó szakaszai – támogatottság hiányában – nem kerültek be a Lisszaboni Szerződésbe.

A Lisszaboni Szerződéstől mindenki azt remélte, hogy általa lezárulhat a közel két évtizede tartó szerződésmódosítási korszak. (Húsz év alatt ötször módosították vagy egészítették ki az Unió működésének alapvető szabályait a tagállamok.) A realitás azonban az, hogy – alapvetően az euróválság hatására – az újabb szerződésmódosítások szükségessége továbbra is napirenden van.

18 Az egyes tagállamokra jutó EP mandátumszám a tanácsi szavazatok súlyozásához képest kevésbé kedvez a kis országoknak, bár a degresszív arányosságnak köszönhetően a kisebb népességű tagállamokat még mindig felülreprezentálja a nagyokkal szemben. A tagállamok képviselőinek száma 6 (Ciprus, Észtország, Luxemburg és Málta) és 96 (Németország) között mozog.

19 Mivel ciklus közben egyetlen képviselőt sem akartak megfosztani a mandátumától, megállapodtak, hogy Németországnak nem kell feladnia három mandátumot, hanem az EP a ciklusból hátralevő időben, 2014 tavaszáig 754 taggal működhet. Ehhez jött még hozzá 2013. július 1-jétől a 12 horvát képviselő, így 2014 májusáig az EP-nek 766 tagja van.

20 Az új tagállami mandátumszámokról az EiT az EP-ben született megállapodás alapján 2013 júniusában döntött.

21 Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke szerint „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul."

3. Monetáris unió gazdasági integráció nélkül?[22]

1991-ben Maastrichtban, amikor a Gazdasági és Monetáris Unió *(Economic and Monetary Union, EMU)* megvalósításáról és a közös pénz bevezetéséről döntöttek az állam- és kormányfők, kimondták a monetáris politika egységesítését. Tízéves átmenet után lett 2002. január 1-jétől az európai mindennapok fizetőeszköze az euró, először 12, a kritériumokat[23] teljesítő országban. Cserébe a részes államoknak le kellett mondaniuk az önálló árfolyampolitikáról. A gazdaságpolitikák összehangolása ugyanakkor csak igen csekély mértékben történt meg.

A kilencvenes évek végére már voltak baljós jelek. Az Unión kívüli világ egyre erőteljesebben mutatta magát, elkerülhetetlenné vált Európa versenyképességének javítása. A globalizáció kiteljesedése, az erőforrások korlátos volta, az európai jóléti modell egyre költségesebbé válása és a demográfiai problémák szintén megkövetelték (volna) a gazdaságpolitikai fordulatot. 2000 márciusában így útjára indították a lisszaboni stratégiát, amely nem szűkölködött grandiózus célkitűzésekben. A cél az volt, hogy az Unió 2010-re a világ legversenyképesebb régiójává váljon úgy, hogy közben megőrzi az európai szociális modellt. Ennek valóra váltását a tagállamok gazdaságpolitikájának jobb összehangolása révén kívánta elérni, a foglalkoztatás növelése (2010-re 61%-ról 70%-ra), a reformok végrehajtása és a társadalmi kohézió megerősítésével, a tudásalapú társadalom talaján állva. Mindezt a tíz éven keresztül állandó, évi 3%-os növekedés alapozta volna meg. Módszerül az úgynevezett nyílt koordinációt *(open method of coordination)* választották, ami azt jelentette, hogy a tagállamok közös iránymutatásokat dolgoznak ki, és azokat önkéntesen, határidőre megvalósítják, úgy, hogy közben átveszik egymástól a legjobb gyakorlatokat *(best practice)*.

Már a stratégia félidejénél egyértelművé vált, hogy ahelyett, hogy szűkülne a különbség az Egyesült Államok versenyképessége és az Unióé között, az egyre nő, és elérhetetlenné válnak a kommunista ötéves tervekhez hasonlítható ambiciózus, de megalapozatlan célkitűzések. A 2005-ös félidei felülvizsgálatnál *(midterm review)* már nem fogalmaztak meg számszerű célkitűzéseket, és áttértek a hároméves ciklusok mentén való tervezésre. Ezek a Bizottság stratégiai jelentésével indulnak, amelyet a különböző tanácsi formációk megvitatnak, majd az állam- és kormányfők következtetései alapján integrált gazdaságpolitikai, illetve foglalkoztatási iránymutatásokat fogadnak el. Utána a tagállamok, szintén önkéntesen, ezek alapján nemzeti reformprogramokat dolgoznak ki, és saját felelősségük az azokban foglaltak megvalósítása. Az állam- és kormányfők minden tavasszal (március) áttekintik az előrehaladást, és döntenek az iránymutatások esetleges kiigazításáról.

22 E kérdéseket részletesen külön fejezet tárgyalja a könyv második részében. Itt az intézményi, hatásköri vonatkozásokat, tendenciákat emeljük ki.

23 A maastrichti konvergenciakritériumok az árstabilitásra, az árfolyam-stabilitásra, a fenntartható költségvetési pozícióra (államadósság és költségvetési hiány mértéke) és a kamatkonvergenciára vonatkoznak.

2008-ban a gazdasági válság okozta óriási megrázkódtatásra volt szükség ahhoz, hogy világossá váljon: nemhogy a világ vezető térsége nem lesz az Unió, azon belül is az eurózóna, hanem a túlélése sem biztosított, amennyiben nem pótolja az EMU hiányzó lábát, a gazdasági uniót, azaz nem közösségiesíti a részes államok gazdaságpolitikáját. Ráadásul a makrogazdasági egyensúlyt fenntartani hivatott stabilitási és növekedési egyezményt (*Stability and Growth Pact,* SNE), amely a maastrichti költségvetési feltételeknek való folyamatos megfelelés biztosítását tűzte ki célul, a két legerősebb EU-tagállam – Németország és Franciaország – rúgta fel először és vált ezáltal az egész folyamat hiteltelenné.[24]

Az összeomlás elkerülése érdekében először pénzt kellett pumpálni a gazdaságba: ezt a 2009 májusában jóváhagyott, 5 milliárd euró értékű európai gazdaságélénkítési terv biztosította. Lazítottak a verseny-, illetve állami támogatási politikai szabályokon, hogy ne forduljon még súlyosabbra a recesszió. A reálgazdaságba tovagyűrűző hatás elkerülése érdekében a „túl nagy ahhoz, hogy csődbe menjen" *(„too big to fail")* elv mentén sok óriásbankot kellett pénzügyi mentőintézkedésben részesíteni. Ezáltal az országok többségében elszabadult a költségvetési hiány.

2010-ben – miután 2009 novemberében beismerte, hogy éveken át meghamisították az államháztartásról szóló adatokat – csődöt jelentett az első eurózóna ország, Görögország. Addigra létre kellett hozni az ilyen helyzetek kezelésére szolgáló uniós pénzügyi eszközöket. Így jött létre az ideiglenes jelleggel megalkotott európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus (*European Financial Stability Mechanism*, EFSM) és az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (*European Financial Stability Facility*, EFSF), majd később, az eurózóna tagállamait magában foglaló kormányközi megállapodás[25] keretében egy állandó válságkezelési keretrendszer, az Európai Stabilitási Mechanizmus (*European Stability Mechanism*, ESM). Ez utóbbi felállításához 2011. március 11-én egyszerűsített eljárással módosítani kellett az alapszerződések vonatkozó szabályát (EUMSZ 136. cikk).[26] Ezzel sikerült kivívni az Európai Parlament felháborodását, hiszen ezáltal a tagállamok vezetői az EP bevonása nélkül tudtak eljárni. Az ESM 2012. október 8-án kezdett el működni.

Mindennek azonban ára volt. Ahhoz, hogy az új alapok legnagyobb hozzájárulója, Németország hajlandó legyen anyagi terheket vállalni, garanciát akart, hogy több tagállam nem kerül hasonlóan kilátástalan gazdasági helyzetbe. Szoros gazdaságpolitikai koordinációra, ellenőrzésre, nem teljesítés esetén büntetésre lett szükség; egyszer s mindenkorra leáldozott az önkéntes vállalásoknak és az enyhe dorgálásoknak még a lissza-

24 A Gazdasági és Pénzügyi Tanács (ECOFIN) 2003. november 25-ei ülésén a Bizottság nem kapta meg a tagállamok minősített többségének támogatását ahhoz, hogy a 3%-os hiány túllépése miatt folytatódjon Németország és Franciaország ellen a túlzottdeficit-eljárás. Ezután meg is reformálták az SNE-t, és tették azt rugalmasabbá, azzal hogy a kritériumok teljesítésekor vegyék jobban figyelembe az adott ország speciális körülményeit. E magatartásnak a válság vetett véget.

25 Aláírás: 2012. február 2.

26 A szerződésmódosításra azért volt szükség, mert az EUMSZ 125. cikke tiltja pénzügyi segítség nyújtását *(no bail out)*. A EUMSZ 136. cikkének módosítása megfelelően ellensúlyozza a *bail-out* tilalmát, és megteremti egy pénzügyi válságkezelési mechanizmus létrehozásának lehetőségét, kormányközi szerződéssel.

boni stratégiából ismert kora. 2010 júniusában döntöttek az állam- és kormányfők az úgynevezett európai szemeszter bevezetéséről. A lisszaboni stratégia félidei felülvizsgálata után bevezetett hároméves ciklushoz hasonlatos módszert állandósítottak évenkénti gyakorlatként, de a számonkérés szigorításával és a bizottsági verdikt, az úgynevezett országspecifikus ajánlások *(country specific recommendations)* szigorúbb betartatásával. Ezzel kívántak a döntéshozók felülemelkedni azon a problémán, hogy az alapító szerződések gazdaságpolitikai kérdésekben nem irányozzák elő a közös politikát, mivel ezen a területen legfeljebb csak osztott hatáskör érvényesül (például a foglalkoztatáspolitikában, ugyanakkor az adózás maradt nemzeti hatáskörben, ahol csak egyhangúsággal lehet meghozni bármilyen döntést). Jogalap nélkül nincs kikényszeríthetőség, ezért kellett egy a szerződésekbe nem ütköző, de kellően fenyegető eszközrendszer a tagállamok megfegyelmezésére. Az első európai szemeszter levezetése a magyar elnökségre jutott.

2013 októberében az Európai Tanács döntött arról, hogy a gyakorlatot szociálpolitikai indikátorokkal szélesíti. De ezek csak tájékoztató jelleggel szerepelnek a szemeszterben, ajánlások hozzájuk nem kötődhetnek, hisz nemzeti hatáskörbe tartozó területről van szó.

A szemeszter egy minden tagállamot magába foglaló gyakorlat. Ugyanakkor az eurózónában a közös valuta működéséhez több kérdésben kell gazdaságpolitikai összhang, mint a teljes Unióban. Biztos jogalap nélkül ezt csak önkéntes vállalások formájában lehet kivitelezni. Erről szólt a kormányközi alapon létrejött euró plusz paktum, amelynek 2011 márciusában az eurózóna tagjain túl, önkéntes alapon a legtöbb tagállam is részese lett, Csehország, az Egyesült Királyság, Magyarország és Svédország kivételével.

Ez is mutatja, hogy az eurózónához tartozás vagy nem tartozás kérdése a válság nyomán minden más témánál jobban előtérbe került. Az eurózóna tagállamainak a gazdasági, költségvetési szuverenitás újabb és újabb részének feladása nem opcionális volt, hanem kötelező. A többiek pedig önkéntes alapon vállalhatják a plusz terheket. Ahol a szerződések ehhez nem teremtettek kellő jogalapot, ott a létező szabályok keretei közötti megoldásokat lehetett igénybe venni. Ezért került sor egyre gyakrabban a

tisztán közösségi módszeren többé (kormányközi) vagy kevésbé (megerősített együttműködés[27]) túlmutató megoldások keresésére.

Ennek legkézzelfoghatóbb példája a 2011. decemberi Európai Tanácson elhatározott úgynevezett stabilitási szerződés (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union;* TSCG) volt, amelynek része a fiskális paktum. Németország ragaszkodott ahhoz, hogy minden, az eurózónához tartozó ország építsen be adósságféket az alkotmányába. Ehhez a követeléshez és az egyéb ambíciókhoz semmilyen uniós jogalapot nem lehetett felhozni, túl kellett tehát lépni a szerződéses kereteken. Így kormányközi konferencia keretében állapodtak meg a tagállamok ennek tartalmáról. 2012. március 2-án Csehország[28] és az Egyesült Királyság kivételével minden tagállam, így Magyarország is aláírta a szerződést. Az eurózónán kívüli tagállamokra a szerződésből származó kötelezettségek csak a közös valuta bevezetésétől érvényesek, illetve önkéntes alapon korábban is vállalhatóak. A TSCG 2013. január 1-jén lépett hatályba.

Az európai szintű pénzügyi kockázatok kiszűrésére új intézményeket is létrehoztak. 2011 januárjában állt fel az európai rendszerkockázati testület és az európai felügyeleti hatóságok. A szemeszteren túl a költségvetési szigor az úgynevezett hatos (hatálybalépés: 2011. december 13.), majd a kettes (hatálybalépés: 2013. május 30.) jogszabálycsomag révén tovább erősödött, jelentősen megnyirbálva a tagállamok, különösen az eurózónához tartozók költségvetési szuverenitását.

2012 végére az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank, az Európai Tanács és az Eurócsoport elnökei elkészítették a jelentésüket a Gazdasági és Monetáris Unió

27 A megerősített együttműködés intézményét az amszterdami szerződés vezette be. Ezt legalább kilenc tagállamnak kell kezdeményeznie azzal a céllal, hogy valamely szakpolitikai területen elmélyítse az integrációt úgy, hogy ezzel nem sértheti a belső piacot, az Unió társadalmi és gazdasági kohézióját, illetve az együttműködésnek nyitottnak kell lennie a többi tagállam számára.(EUMSZ 20.; 44–46., ill. EUMSZ 82–83., 86–87., 326–334. cikkek) A megerősített együttműködés gyakorlati alkalmazására első ízben 2010-ben került sor (vegyes vagy nemzetközi házasságok felbontására vonatkozó javaslat kapcsán).

A megerősített gazdasági együttműködés megkezdésére jó példa a pénzügyi tranzakciós adó (FTT) kezdeményezés. A Bizottság 2011 őszén megjelent irányelv-javaslata nem kapott egyhangú támogatást a Tanácsban (adózási ügyekben különleges jogalkotási eljárás!), ezért tizenegy tagállam (DE, FR, AT, BE, PT, SI, EE, EL, IT, ES, SK) kérte a megerősített együttműködés lehetőségét. Erről a Tanács 2013 januárjában pozitív döntést hozott, és a Bizottság elkészítette (a korábbihoz hasonló tartalmú) javaslatát.

A kezdeményezés megmutatja az intézmény alkalmazásának nehézségeit is. Az Egyesült Királyság 2013 áprilisában, mivel véleménye szerint a javaslat egyik cikke több szempontból sem felel meg az uniós jognak (szerinte részt nem vevő tagállamban működő szerződő felekre is kiterjedne a hatály), az Európai Bíróságnál kezdeményezte a megerősített együttműködést lehetővé tévő tanácsi döntés megsemmisítését. A folyamatban lévő eljárás azonban nem függeszti fel a döntés hatályát. A Tanács Jogi Szolgálata 2013 szeptemberében hasonló véleményt adott a javaslatról. A Bizottság 2013. novemberi álláspontja szerint a javaslatnak nincs extraterritoriális hatása, így nem sérti a belső piac egységét, ezért nem módosítja javaslata szövegét, amely alapján tovább folyik a tanácsi vita.

28 A 2014 februárjában beiktatott cseh kormány már jelezte, hogy a jövőben sokkal EU-barátibb politikát kíván folytatni, és fontolóra veszi a TSCG-hez való csatlakozást.

mélyítéséről, és megkezdődött annak megvalósítása a közös bankfelügyelet, nemzeti bankgarancia és szanálási alapok, illetve a közös európai szanálási mechanizmus létrehozásával. Ezek nagy része közösségi módszerrel folyik, de a közös szanálási alapról folyamatban levő tárgyalások részben kormányközi keretben történnek.[29] Némi leegyszerűsítéssel: Németország ezáltal is biztosítani akarja, hogy amennyiben pénzek közösségiesítéséről van szó, abban neki vétójoga lehessen, továbbá mereven ellenáll a különösen a déli országok által szorgalmazott adósságok közösségiesítési elképzelésének.

Magyarország az elmúlt évek során végig partner volt a válságok megelőzését célzó intézkedések kidolgozásában. A hatos csomagot, ha a pont az i-re nem is akkor került fel, a magyar soros elnökség dolgozta ki.[30] Nem eurózóna tagállamként ugyanakkor a gazdasági kormányzás kérdésében következetesen azt az álláspontot képviseltük, hogy az eurózóna stabilitása számunkra elsőrendű érdek, tehát segíteni kívánjuk a gazdasági koordináció elmélyítését, de ránk nézve ezek az intézkedések – az eurózónához való csatlakozásig – ne legyenek kötelezőek. Leendő eurózóna tagként végig ott szeretnénk ülni az asztalnál, amikor ezeket kidolgozzák, tehát bele kívánunk szólni azokba a szabályokba, amelyek egyszer majd, a belépéstől ránk is érvényesek lesznek.

Fontos, hogy megmaradjon az Unió integritása, az új intézkedések ne hozzák hátrányosabb helyzetbe a kívül levőket és egy esetleges belépés esetén a jogok, valamint kötelességek egyensúlyban legyenek. Fontos, hogy a nem eurózóna tagok önkéntesen részeseivé válhassanak az új szabályoknak, de a korábbi csatlakozást semmiképp ne tegyék rájuk nézve kötelezővé. Versenyképességünk erősítéséhez, gazdasági felzárkózásunkhoz ugyanis az eurózónán kívül maradás egyelőre nagyobb mozgásteret ígér. Az pedig, hogy mely intézkedésnek válunk részesévé, mindig egyedi döntést igényel. A bankunióhoz való esetleges csatlakozásról is akkor lehet majd meghozni a döntést, ha annak minden építőeleme a helyére kerül.

4. Kell-e még a polgároknak az Unió?

A gazdasági válság kezelése és a hasonló krízisek jövőbeli megelőzése tehát komoly intézményi kihívás elé állította az Uniót. Több esetben vált éles vita forrásává az uniós jogalap megléte vagy hiánya, a szerződésen kívüli megoldások keresése, illetve fölmerült, hogy a további szuverenitás-átruházások mögött vajon van-e elegendő támogatás, legitimek-e ezek a lépések. Nem véletlen, hogy az EMU kiteljesítéséről szóló négy elnöki jelentés, illetve az ez alapján a Herman Van Rompuy EiT elnök által 2012. június 28–29-én az állam- és kormányfők elé terjesztett javaslat egyik építőeleme a demokratikus legitimitás biztosítása volt. Ezt egyelőre még nem sikerült kellő tartalommal megtölteni.

29 A szanálási keretrendszert uniós rendelet szabályozza majd, viszont a pénzügyi eszközöket egy kormányközi megállapodás rendeli hozzá.

30 Az Európai Parlamenttel az egyeztetések elhúzódtak, így a csomagot csak a lengyel elnökség elején hagyta jóvá a Tanács és az EP 2011 őszén.

Az Unió demokratikusságának, legitimitásának kérdése már régóta napirenden van,[31] de a kétezres évek végére az egyik legégetőbb politikai kérdéssé nőtte ki magát. Támogatják-e a polgárok mindazt, ami történik, bírja-e még az európai építkezés a polgárok bizalmát. Közvéleménykutatási adatok szerint az Unió népszerűsége a tagállamok többségében erősen csökken. Az sem véletlen, hogy a válság által leginkább sújtott országokban zuhant a legnagyobbat az EU támogatottsága. Sokkal kevesebb kormánynak sikerült 2008 óta a helyén maradnia, mint amennyi távozott a polgárok akaratából Európa országaiban, akik gyakran úgy látják, az Unió nem a számukra legfontosabb kérdésekkel foglalkozik. Hiába rendelkezik immár az EU pazar eszköztárral a pénzügyi fegyelem kikényszerítésére, fejlődött sokat a pénzügyi rendszerben jelentkező erkölcsi kockázatok *(moral hazard)* kezelésére (azaz hogy a felelőtlen pénzintézeteket ne mások, és ne az adófizetők pénzén kelljen megmenteni[32]), az emberek mindennapjai legnagyobb problémáinak kezelése kevésbé sikeres. Az elhúzódó válság, az ijesztő méreteket öltő, különösen a fiatalkori munkanélküliség arról győzi meg a polgárokat, az Unió nem akar vagy tud eleget tenni értük. Ne feledjük, azt sem könnyű elmagyarázni azon országok lakosainak, akik állják a csődbe jutók megsegítésének költségét (például Németország), hogy miért kell nekik vállalniuk a terheket mások rossz gazdálkodásáért, különösen, ha még szegényebbek is az éppen megmentésre szorulóknál (lásd Szlovákia esetét[33]). Ehhez jön még a megmentettek nehéz sorsa, akik úgy érzik, az EU-IMF szakértőiből álló „troika" által rájuk kényszerített program segítség helyett éppen ellehetetleníti a kilábalásukat (lásd a masszív, folyamatos demonstrációkat Görögországban, Spanyolországban, Portugáliában). Szintén kezelendő probléma, ha az országban foganatosított intézkedés a helyi alkotmányba ütközik (Portugália[34]).

5. A Magyarországgal kapcsolatos Unión belüli jogállamisági viták

A gazdasági válságból fakadó legitimitás-kérdéseken túl egy más típusú vita is mind jobban előtérbe került: miként lehet azt biztosítani, hogy egy tagállam az úgynevezett

31 Lásd erről részletesen: Győri E.: *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió,* i. m. 19–69.

32 Ilyen volt a bankári bónuszok korlátozására irányuló úgynevezett CRD IV irányelv vagy a csődök kezelésekor (bail in) az igénybe vehető források sorrendiségének szigorú meghatározása a BRR irányelvben (nemzeti bankszanálási rendszer), mely szerint az adófizetők csak utolsó helyen állnak jót, a többi követelés előre sorol.

33 2011 októberében a Radicova-kormány belebukott az EFSF hatáskörének bővítéséről szóló vitába. Azt megelőzően pedig az első görög mentőcsomaghoz való hozzájárulást is csak óriási vita után szavazta meg a szlovák parlament.

34 A portugál Alkotmánybíróság összesen három alkalommal minősítette alkotmányellenesnek a válságkezelő csomag bizonyos elemeit (például alkotmányba ütközött a közalkalmazottak 13. és 14. havi bérének, valamint a 13. és 14. havi nyugdíj eltörlése, a közszférában dolgozók leépítésének egyszerűsítése).

koppenhágai kritériumokat, különösen azok jogállamiságra, demokráciára, az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó részét uniós tagként is folyamatosan teljesítse.[35] Mi történik, ha egy ország nem így jár el, van-e uniós eljárás ennek a helyzetnek a kezelésére?

A kérdést 2010 végétől kezdték mind többen feszegetni a magyarországi és romániai fejlemények kapcsán. A médiatörvény 2010. decemberi elfogadása után a magyar kormány számos intézkedését kritika érte, különösen az új alaptörvény 2011 tavaszi elfogadása, majd annak 2013. februári negyedik módosítása váltott ki heves támadásokat. A Ponta-kormány intézkedései szintén ellenállásba ütköztek Brüsszelben 2012 nyarán. Az Európai Parlament plenáris ülése – példátlan módon – négy alkalommal foglalkozott kizárólag magyar ügyekkel, és fogadott el két határozatot.[36] A Rui Tavares portugál zöld képviselő által jegyzett jelentés olyan javaslatokkal állt elő, melyek túlmentek az EP hatáskörén. A Tanács napirendjére mind a magyar, mind a román ügy egy-egy alkalommal került, ahol azonban vita nem volt, mindössze az érintett ország és a Bizottság képviselője számolt be a fejleményekről.[37] Korábban erre nem volt példa. A Magyarország és az Európai Unió közötti vitát az Európai Bizottság és a kormány közötti folyamatos párbeszéd révén sikerült mederben tartani. Magyarország egyértelművé tette: áll az eszmecserék, elé és az esetleges ítéleteket végre fogja hajtani.[38]

A szerződések őreként a Bizottság 2012 januárjában három témában indított kötelezettségszegési eljárást Magyarország ellen. Ezek közül a jegybanktörvény ügyében kezdeményezettet a Bizottság 2012 júliusában hivatalosan lezárta. A bírák nyugdíjkorhatára leszállításának és az adatvédelmi biztos függetlenségének ügye az Európai Bíróságon végződött. Az előbbiben a Bíróság 2012 novemberében hozott ítéletet, helyt adva a Bizottság keresetének. 2013 tavaszán a Bizottság visszaigazolta, hogy a kiigazított törvény immár megfelel az uniós szabályoknak, és november 20-án megszüntette

35 1993 júniusában az állam- és kormányfők meghatározták a csatlakozás feltételeit. Ennek első pontja kimondja: *„Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities, the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union."* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf

36 Magyar viták az EP plenáris ülésének napirendjén:
2011. január 19. A magyar EU-elnökség programjának bemutatása Orbán Viktor miniszterelnök részvételével (hiába az elnökségről szólt, a vita jórészt a magyar belpolitikai fejleményekkel foglalkozott).
2012. január 18. Vita a közelmúltbeli magyarországi politikai fejleményekről, Orbán Viktor miniszterelnök részvételével
2012. február 16. EP állásfoglalás elfogadása a közelmúltbeli magyarországi fejleményekről
2013. április 17. Vita a magyarországi alkotmányos helyzetről
2013. július 2. Az alapvető jogok helyzete: magyarországi normák és gyakorlatok (Tavares-jelentés) cím alatt vita Orbán Viktor miniszterelnök részvételével
2013. július 3. A Tavares-jelentés elfogadása

37 Magyarország az ÁÜT 2012. január 27-ei, Románia a július 24-ei ülésén szerepelt a napirenden. http://eu2012.dk/en/NewsList/Januar/week-4/GAC---press-release
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/132015.pdf

38 2012. április 24-ei miniszterelnöki sajtónyilatkozat

az eljárást. Az adatvédelmi biztos kérdésében 2014 tavaszán várható az ítélet. Mindez azt mutatja, most sem eszköztelen az Unió, és nem csak az egyesek[39] által végső eszközként bevethető „atombombához" hasonlított EUSZ 7. cikk szerinti eljárás[40] létezik.

A német, a holland, a finn és a dán külügyminiszter egy a Bizottsághoz 2013. március 6-án intézett közös levélben uniós jogállamisági mechanizmus kidolgozását sürgette. A kezdeményezést az Általános Ügyek Tanácsa két alkalommal tárgyalta.[41] A tagállamok hozzászólásából kiderült, senkinek nincs kifogása egy ilyen újítás ellen, de konkrét álláspontot csak konkrét előterjesztés birtokában lehet majd megfogalmazni. Az Európai Bizottság 2014 tavaszán teszi le ez irányú javaslatait egy közlemény formájában.

Az, hogy a Bizottság óvatosan, és semmiképpen sem kapkodva jár el a kérdésben – a négy kezdeményező tagállamból érkező nyomás ellenére is –, nem véletlen. A jogállamiság kritériumai rendkívül nehezen definiálhatóak, mérhetőek és állíthatóak egyfajta zsinórmértékül a tagállamok számára. Az alapító szerződések szólnak az Unió alapvető értékeiről (EUSZ 2. cikk), de konkrét indikátorokat nem szabnak meg a demokratikus intézmények működéséhez. Minden tagállamnak megvan a saját alkotmányos identitása, hagyományai, és ezek kölcsönös tiszteletben tartásának kötelességét szintén rögzíti az Unió alapszerződése (EUSZ 4. cikk).[42] Veszélyes útra vinne, ha e rendszereket sematizálni kezdenénk és megpróbálnánk a jogállami mércének történő megfelelésüket méricskélni. A jelenlegi szerződések nem teremtenek jogalapot az ilyen közösen elfogadott mértéket számon kérő vizsgálódásokhoz. Az Európai Unión belüli politikai gondolkodás jelenleg két irányban halad. Az egyik, hogy mit léphetünk még a meglévő jogi kereteken belül. A másik, hogyan alakíthatunk ki esetleg szerződésmódosítás révén egy olyan rendszert, amely lehetővé teszi minden tagállam objektív kritériumrendszer mentén történő összehasonlítását, kerüli a kettős mércét, valamint a kölcsönös tisztelet elvén áll.

39 Például Vivien Reding április 22-én vagy José Manuel Barroso a 2013. szeptember 11-ei State of the Union beszédében az Európai Parlamentben. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/reding/multimedia/news/2013/04/index_en.htm

40 Az EUSZ 7. cikke szerint a Tanács, a tagállamok egyharmada, az EP vagy a Bizottság javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével, az EP egyetértését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a szerződésekben rögzített alapértékeket. Amennyiben az Európai Tanács egyhangúsággal – az érintett kivételével – megállapítja, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az uniós alapértékeket, a Tanács minősített többséggel felfüggesztheti az adott tagállam szerződésekből fakadó egyes jogait, beleértve a tagállam tanácsi szavazati jogát.

41 2013. április 22., június 25.

42 Az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerint „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad."

6. Az Európai Unió jövőjére vonatkozó lehetséges modellek, irányok

Mint láttuk, az Unióban zajló válságkezelés erősen feszegeti a jelenleg hatályos szerződéses kereteket. Emellett egyszerre több, egymásnak ellentmondó hatás is érvényesül. Egyrészt bizonyos kormányok vagy kormánytagok részéről erős igény mutatkozik egymás fokozottabb ellenőrzésére, akár belpolitikai téren is. Ez legkézzelfoghatóbban a jogállamiság-mechanizmus elképzelésben ölt testet. Másrészt ugyanakkor mind több ország vezetője fogalmaz meg kételyt: biztos szükség van-e arra, hogy olyan sok kérdésben uniós szinten döntsünk, vagy a nemzeti hatáskörben levő témákban is elszámolással tartozunk az uniós intézményeknek.

A politikusi reakciók leképezik a közvélemény változását is. A válság hatására a polgárok egyre kevésbé hisznek abban, hogy az Unió a megoldás és nem a probléma része (különösen, ha a pártok vagy kormányok is alkalmazzák ezeket a retorikai elemeket – márpedig a problémák áthárítása külső szereplőkre nem új keletű a politikában). Az uniós intézmények pedig bizonyos esetekben úgy viselkednek, mintha mit sem értenének a jelen európai realitásaiból (erről részletesebben később). Tagadhatatlan, hogy mindezek következtében nőtt a szakadék Brüsszel és a polgárok között.

Az Unió jövőjéről folytatott vita tehát minden korábbinál élesebbé vált. Ez a legélesebb formában az Egyesült Királyságban jelentkezik, ahol Cameron miniszterelnök 2017-ben népszavazást kíván tartani az Egyesült Királyság esetleges kilépéséről *(brexit)*. A megalapozott döntés érdekében 2012 novemberében a brit kormány elindított egy úgynevezett kompetencia-felülvizsgálatot *(balance of competences review)*, amely azt tekinti át, hogy az egyes szakterületeken megfelelő szinten vannak-e a hatáskörök, azaz nem került-e át valamely nemzeti hatáskör gyakorlása uniós szintre. (A felülvizsgálat elvileg 2014 őszéig tart,[43] és az alapján kívánják majd meghatározni, hogyan kellene újratárgyalni a brit uniós tagságot.)

Hollandia egy ennél visszafogottabb javaslattal állt elő a 2012. őszi kormányprogramban: előirányozta az uniós hatáskörök felülvizsgálatát a szubszidiaritás és arányosság szempontjából. A 2013 júniusában közzétett jelentésben azon jogalkotási területeket azonosítja, amelyek nem felelnek meg e két alapelvnek (tehát ahol túlzottan beavatkozó és komoly terheket jelent az uniós jogalkotás). Általános ajánlásokat fogalmaz meg, és 54 cselekvési területet azonosít, ahol „a kevesebb több lenne".[44] A jelentést megvitatta a holland parlament is. A felülvizsgálatot és annak eredményeit Hollandia nem kívánja szerződésmódosításra vagy hatáskörök nemzeti szintre történő visszautalására használni; célja a hatékonyabb, bürokráciamentes döntéshozatal, a polgárok bizalmá-

43 2014 februárjáig két szakaszban összesen 14 szakterületről készült el az elemzés. Ezek közül egyben sem azonosítottak eddig komoly problémát hatáskörök szempontjából a UK számára. A kompetencia-felülvizsgálattal kapcsolatos további információk elérhetők: https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences#introduction.

44 http://www.government.nl/news/2013/06/21/european-where-necessary-national-where-possible.html

nak visszaszerzése (tényleg csak ott lépjen az Unió, ahol az jobb eredménnyel kecsegtet, mint a nemzeti szintű rendezés). 2013. november 19-én az ÁÜT (Általános Ügyek Tanácsa) is napirendre tűzte a kérdést, és a holland kezdeményezést több tagállam – köztük Magyarország is – megtámogatta. Időközben mind több tagállamban hangoztak el hasonló nyilatkozatok – például német, osztrák, finn részről –, és indultak el a hollandhoz hasonló vizsgálatok.

A téma 2014 tavaszán visszakerül az ÁÜT napirendjére. A cél – ahogy azt Timmermans holland külügyminiszter is bemutatta[45] –, hogy helyreálljon az Unióban a politikai egyensúly az uniós intézmények és a tagállamok között. Ezt szerződésmódosítás nélkül meg lehetne teremteni egy európai kormányzási kiáltvány *(European Governance Manifesto)* révén, amelyben rögzíteni lehetne, hol van szükség további uniós együttműködésre, és mely területek maradjanak a jövőben is nemzeti hatáskörben.

A holland kezdeményezésnek is része, hogy a nemzeti parlamentek jobban kapcsolódjanak be az uniós politikába. Minden tagállam maga határozza meg, hogy törvényhozásának mekkora szerepet ad a folyamatokban. Vannak igen befolyásos, a kormánynak Európa-politikában mandátumot adó parlamentek (dán, finn stb.), illetve minimális befolyással rendelkező déliek (például görög, spanyol) is. Mivel az eurózónában immár nem beszélhetünk nemzeti költségvetési szuverenitásról, természetes volna, hogy a Brüsszel és a szuverén nemzeti törvényhozás közötti szakadékot szűkítsük. Több ötlet is felmerült a parlamentek erőteljesebb bevonására. Például, hogy ne csak „sárgalapot" mutathassanak a Bizottságnak, hanem akár „pirosat" is, azaz kellő számú nemzeti kamara tiltakozása esetén az Európai Bizottságnak legyen kötelessége visszavonni az adott jogszabálytervezetet. Továbbá az, hogy az egyes fővárosokban meghallgathassák az európai biztosokat, és folyjon a Bizottság és a törvényhozások között valódi párbeszéd.

Nemcsak országokhoz, hanem személyekhez is kötődnek elképzelések az Unió jövőjéről, megreformálásáról. 2012 szeptemberében a Guido Westerwelle akkori német külügyminiszter által vezetett *Zukunftsgruppe* megjelentette az EU jövőjével kapcsolatos elképzeléseit. Ebben a szerzők a gazdaságpolitikák európai szintű, hatékony és kötelező erejű összehangolása mellett érvelnek, valamint az Unió intézményi reformja terén javaslatot tesznek többek között *senior* és *junior* biztosi posztok intézményesítésére, valamint a minősített többségi döntéshozatal kiterjesztésével párhuzamosan a többségi döntéshozatal erősítésére a közös kül- és biztonságpolitika terén. A tanácsi döntéshozatallal összefüggésben szorgalmazzák a Külügyek Tanácsa reformját, politikai súlyának emelését annak érdekében, hogy az minél közvetlenebbül kapcsolódjon az Európai Tanács üléseihez. Emellett számos javaslatot vázolnak fel az Unió globális fellépésének és külső képviseletének erősítése érdekében. A jelentés az EU működőképességének fenntartása érdekében nem zárja ki a szerződésmódosítás lehetőségét sem.

45 Frans Timmermans cikke, amely 2013. november 14-én jelent meg a Financial Times-ban: „Monnet's Europe needs reform to fit the 21st century", elérhető: http://www.ft.com/intl/cms/s/0/346f4ff4-4c82-11e3-923d-00144feabdc0.html#axzz2tmx15AfZ.

2013. október 3-án pedig európai parlamenti képviselők egy pártokon átívelő csoportja (az úgynevezett Spinelli-csoport[46]) pedig egy új szerződésre vonatkozó javaslatot tett le az asztalra, amely a – kormányzati elképzelésektől erősen eltérő módon – a föderális Európa gondolatát hozza vissza.[47]

Az Unió történetében 2012 óta először azt is elkezdték egyesek mérlegelni, mi történik, ha egy tagállamból egy terület kiválik. Skóciának, illetve Katalóniának függetlenné válása esetén a mai többségi vélemény szerint be kellene nyújtania csatlakozási kérelmét, tehát nem tarthatná meg automatikusan uniós tagságát.

Szintén slágertéma az Unióban a dereguláció, tehát azon uniós szabályok azonosítása, melyekre valójában semmi szükség nincsen, csak a bürokráciát növelik. A Bizottság egyébként – előremenekülve – saját kezdeményezéséből is folytat ilyen gyakorlatot (például REFIT[48]).

7. Hogyan tovább a szerződésekkel?

A válság tanulságait mindenki kénytelen volt megtanulni. Ma már senki nem kérdőjelezi meg, hogy az eurózóna tagországoknak extra kötelezettségeik vannak. Tőlük egyértelmű elvárás, hogy nemzetgazdasági szuverenitásuk mind nagyobb részéről mondjanak le, hogy a hosszú ideje halogatott strukturális reformokat meglépjék, igen gyakran kivívva ezzel polgáraik nemtetszését. A gazdasági integráció elmélyítése tehát szükségszerű, de semmiképp nem népszerű, és igencsak akadozik. Ugyanakkor mostanra a közösségi módszert komoly kihívások érték. Ha egy-egy elkerülhetetlenül szükséges gazdaságpolitikai mélyítéshez nincs meg a mostani szerződésekben a jogalap vagy a többségi támogatás, a tagállamok vagy azok egy csoportja – mint láttuk – szerződésen kívüli, kormányközi megoldáshoz is folyamodhat. A kérdés, hogy ezeket a későbbiekben beemelik-e az uniós jogrendszerbe, mint az annak idején a schengeni megállapodással történt.[49]

2014 elején a rengeteg elképzelés az Unió jövőjéről egymással párhuzamosan kavarog. Több országot megmozgató kormányzati munka kezdődött a szubszidiaritás-vizsgálatról, amely alapítószerződés-módosítás nélkül is kivitelezhető.

Ami intézményi újításként még a napirenden szerepel, az a gazdasági kormányzás mélyítésének következő eleme, az úgynevezett szerződéses megállapodások és a szoli-

46 Ebben részt vettek a következők: Roberto Gualtieri és Jo Leinen (Európai Szocialisták és Demokraták), illetve Guy Verhofstadt és Andrew Duff az Európai Liberálisok és Demokraták Szövetsége frakció képviselői.

47 *Fundamental Law of the European Union*: http://www.spinelligroup.eu/article/fundamental-law-european-union

48 A 2013. október 2-án bemutatott úgynevezett „Célravezető és hatásos szabályozás programjában" (REFIT) a Bizottság konkrét területeket határoz meg, amelyeken további lépéseket tesz az uniós jogszabályok egyszerűsítése vagy visszavonása, a vállalkozások terheinek csökkentése, valamint a végrehajtás megkönnyítése érdekében. http://ec.europa.eu/news/business/131002_hu.htm

49 Az 1985. június 14-én aláírt schengeni (kormányközi) megállapodás az 1999. május 1-jén hatályba lépő Amszterdami Szerződéssel vált az uniós jogrend részévé.

daritási mechanizmus *(contractual arrangements and solidarity mechanism)*. Ezek révén egyrészt a Bizottság és az érintett tagállam (eurózóna tag esetén kötelezően, nem eurózóna tagként önkéntesen) egyezséget köt, kötelezettséget vállal bizonyos strukturális reformok véghezvitelére, cserébe pedig valamilyen formában forrásokhoz jut. Az égetően szükséges reformok kikényszerítéséhez a jelenlegi uniós joganyagban *(acquis communautaire)* nincs meg a jogalap, ezért volna szükség erre a speciális, közösségi módszeren túlmutató megoldásra. A pénzügyi kompenzáció mikéntjéről, fedezetéről egyelőre semmit sem lehet tudni. Az Európai Tanácsnak elvileg a 2013. decemberi csúcson kellett volna jóváhagynia ezt a csomagot, de a tagállamok úgy döntöttek, a kérdés rendezését a 2014. májusi EP-választások utánra halasztják. A piaci helyzet javulásával láthatóan kisebb az érintettek hajlandósága a fájdalmas intézkedések végigvitelére, illetve az egész mechanizmusban több egyelőre a kérdőjel, mint az ismert tartalom.

Végezetül előfordulhat, hogy az EP-választások után azok kerekednek felül, akik szerint a gazdasági kormányzás kiköveteli a szerződésmódosítást, azaz nem elegendőek a jelenlegi, néha sántító vagy nem biztos alapokon álló jogi megoldások. Többen Németországtól várják, hogy a déliek által igényelt nagyobb szolidaritásért cserébe lenyomja a többiek torkán a változtatásokat. Fennáll a veszély, hogy ez az eurózóna intézményesülését is magával hozza (ezt jelenleg Franciaország szorgalmazza a legnyíltabban), és ezzel még jobban elkülönülne egymástól az eurózóna és a nem eurózóna, ami óhatatlanul tovább fragmentálná az Uniót és az egységes piacot.[50]

Ráadásul a jelenlegi helyzetben, még ha csak egyetlen ponton is akarnánk hozzányúlni az elsődleges joghoz, egyes tagállamoknak – az Egyesült Királyságnak biztosan – igénye támadna további módosításokra is. Így az egész szerződésmódosítás Pandora szelencéjéhez kezdene hasonlítani, és nagyon nehezen lehetne tető alá hozni bármilyen egyezséget. Azt se feledjük, hogy hatáskörök átrendezésével járó szerződésmódosításhoz konventet kell összehívni, illetve bármilyen szerződésmódosítást a tagállamoknak is meg kell erősíteniük népszavazás vagy a törvényhozásaik által, ami a jelenlegi európai közhangulatban egyáltalán nem ígérkezik könnyű műveletnek.

8. Uralkodó tendenciák az Unió intézményi háromszögében

Az alapító atyák az Unió működésének, döntéshozatalának egyensúlyát a Bizottság–Tanács–Parlament háromszögben állították fel. A folyamatos szerződésreformok során

50 Az eurózóna intézményesüléséhez kétségtelenül megvan a szerződéses jogalap. Az első eurócsúcsra 2008. október 12-én került sor Párizsban. Létezik külön eurózóna csoport *(eurogroup)*; ez utóbbinak állandó elnöke is van (2013. január 21. óta Jeroen Dijsselbloem holland pénzügyminiszter személyében). Az eurózónára vonatkozó jogalkotás azonban eddig a Tanács berkein belül maradt. 2014 elején Schäuble német pénzügyminiszter – felkarolva a korábbi francia elképzelést – felvetette egy eurózóna-parlament felállításának szükségességét, és az EP-ben is elindult az erről való gondolkodás.

azonban mára, úgy tűnik, az eredeti egyensúly felborult, és az intézményeknek mind több energiáját és idejét emészti fel az egymással való egyezkedés. Ez, amikor az Unió népszerűsége amúgy is erősen megkopott, komoly veszélyekkel jár.

Az alapító szerződések újabb és újabb módosításinak egyetlen egyértelmű nyertese volt az elmúlt ötven esztendőben: az Európai Parlament, amely 1957-ben közvetett legitimitással, közgyűlésként indult. Tagjait akkor még a nemzeti parlamentek delegálták, és azóta jutott el odáig, hogy mára a legtöbb kérdésben a Tanáccsal egyenrangú társ-döntéshozóvá emelkedett. Az EP igen gyakran kiáltja ki magát az Unió egyetlen, közvetlen legitimitással rendelkező és ezáltal a legdemokratikusabb intézményének. Ezen elméletnek azonban komoly deficitje van: az EP-választásokon rendre igen alacsony a részvétel (2004-ben: 45,5%, 2009-ben: 43,2%).

Az EP a jogalkotás vagy saját kezdeményezésű jelentései során igen gyakran teszteli hatáskörének határait. Ez azt jelenti, hogy a Parlament rendszeresen megfogalmaz olyan javaslatokat, vagy olyan ügyekben szólítja meg a többi intézményt vagy a tagállamokat, amelyre a szerződések alapján nincs is kompetenciája.[51] Gyakran él az EP az árukapcsolás eszközével is, ami azt jelenti, hogy egy olyan dossziét, amelyben társdöntéshozói jogosítványa van, túszul tart, hogy egy másikban, amelyben nincs ilyen hatásköre, engedményeket csikarjon ki.[52]

Az EP rendre demonstrálja megnövekedett intézményi hatalmát az Európai Bizottság tagjai kinevezésekor. Barrosonak mindkét ciklusa kezdetén vissza kellett vonnia a Bizottság összetételére vonatkozó első javaslatát. 2004 októberében több jelöltjét utasította el az Európai Parlament az akkori meghallgatásokon. Rocco Buttiglione volt miniszter jelölését az olasz kormány visszavonta. Kovács László volt külügyminiszterét a magyar kormány fenntartotta, de végül az energia portfólió helyett az adópolitikát kapta a meghallgatáson szintén sikertelenül szereplő litván jelölt (Ingrida Udre) helyett. 2010 januárjában pedig Rumiana Zseleva volt bolgár külügyminisztert buktatta meg az EP, és az új Bizottság csak jelentős késedelemmel, 2010 februárjában tudott hivatalba lépni.[53] A meghallgatásokon az EP képviselők a biztosi pozícióra jelöltektől igyekszenek ígéreteket kicsikarni, amelyeket aztán behajtanak rajtuk a ciklus során. 2010-ben a Bizottság és az Európai Parlament egy úgynevezett keret-megállapodásban *(framework agreement)* rögzítette is az együttműködés fő területeit. A Tanács ennek nem lett részese, közösségi jogi alapja ennek nem volt, mégis hivatkozási pont volt az

51 Ilyen volt például a Magyarországot elítélő Tavares-jelentés (2013. július), vagy az úgynevezett *justice scoreboardról* elfogadott jelentés (2014. február). Az úgynevezett megfelelési táblák (*correlation tables* – a jogszabályok átültetésének bemutatására szolgáló dokumentum – ezt a COM-nak van jogosítványa bekérni a tagállamoktól) követelése vagy a ragaszkodás a nemzetközi tárgyalásokon való parlamenti részvételhez szintén feszültséget okozott az EP és a Tanács viszonyában. Az ilyenfajta kérdések tárgyalása komoly extra terhet jelent a mindenkori soros elnökségeknek.

52 Ilyen volt például, amikor a hatos csomag tárgyalásakor az EP jelezte, a négy együttdöntési dossziét és azt a kettőt, melyben csak konzultációs jogai vannak, együtt kezeli.

53 A legtöbb brüsszeli forrás szerint mindez a 2014. május 22–25-ei EP-választások után sem lesz másként. Jó eséllyel az Uniót rendszeresen támadó David Cameron brit és – amennyiben hivatalban marad a 2014. április 6-ai választások után – az EP-vel számos esetben ujjat húzó Orbán Viktor magyar miniszterelnök jelöltje számíthat majd kellemetlen pillanatokra a meghallgatásán.

elmúlt öt évben, ami gyakran okozott problémát a Tanács számára.[54] Az elmúlt években az EP egyébként az ideológiai küzdelem központi intézményévé vált az Unióban.

Természetesen a Bizottság sem mentes attól, hogy néha túlmerészkedjen a szerződésben rögzítetteken, vagy látványosan elszakadjon a politikai realitásoktól és a polgároktól. A GMO engedélyezésnél – bár jogi szempontból ezt megtehette – az Európai Bizottság nem vett tudomást sem az európai közvélemény, sem az nyilvánvaló tagállami többség akaratáról, illetve az európai ügyészségről benyújtott javaslat tárgyalásakor figyelmen kívül hagyta a nemzeti törvényhozások egyértelmű többségének véleményét. Az országspecifikus ajánlások kidolgozásakor szintén olyan területekre téved a Bizottság, ahol egyébként nincs hatásköre a tagállamokat intézkedésre felszólítani. Az, hogy az intézmények hatásköreik gyakorlása során túllépnek a kijelölt határokon, felborítja az intézményi egyensúlyt, ami intézményközi feszültséghez és döntéshozatali bénultsághoz vezethet, amely a valós problémák megoldását lehetetleníti el. Ez pedig hozzájárul az Unió iránti bizalom erodálódásához.

A Parlament erősödése, újabb és újabb követelései a Bizottság meggyengülését is magával hozta. A Tanács jogalkotói szerepe ugyan nem sérült, de az Európai Tanács intézményesülésével a politika- és stratégiaalkotás, a súlyos döntések meghozatala felfelé csúszott.[55] Az EiT a korábbi évi kettő helyett minimum négy alkalommal, de az utóbbi években ennél is gyakrabban ülésezik.

A 2014-es esztendő komoly intézményi változásokat fog hozni. Először kell alkalmazni a Lisszaboni Szerződés azon szabályát, hogy az Európai Tanács az EP-választások végeredményének figyelembevételével, a Parlamenttel való konzultációt követően dönt az Európai Bizottság elnökének személyéről.[56] Az EP már jelezte, úgy értelmezi a szabályt, hogy az európai pártok listavezetői egyben bizottsági elnökjelöltek is, így a nyertes párt listavezetője automatikusan a Bizottság elnöki posztjának várományosa. Az EiT pedig nem kíván lemondani arról, hogy a döntés őt illeti. Jó eséllyel elhúzódó konfliktussal számolhatunk, a kölcsönös erőfitogtatás jegyében. Mindez úgy, hogy köz-

54 A Tanács nyilatkozatban utasította el a nélküle kitárgyalt keret-megállapodáshoz való csatlakozást, tekintettel arra, hogy Jogi Szolgálatának véleménye alapján a megállapodás több ponton módosította a szerződésekben rögzített intézményi egyensúlyt, kiterjesztette az EP szerződésekben biztosított hatásköreit, valamint korlátozta a Bizottság és annak elnökének függetlenségét, illetve az EP és a Bizottság megsértette a jóhiszemű együttműködés elvét, mivel a Tanács kizárásával állapodott meg a jogalkotás minőségének javításáról szóló 2003-as háromoldalú intézményközi megállapodás felülvizsgálatának főbb elveiről. Nyilatkozatában a Tanács fenntartotta magának azt a jogot is, hogy a megállapodáson alapuló szerződéssértő lépésekkel szemben a későbbiekben az Európai Bírósághoz forduljon. Azt, hogy az EP ambíciói a jövőre nézve is megvannak, mi sem mutatja jobban, mint hogy a közelmúltban a Parlament új kutatási főigazgatóságot hozott létre, amely a hatásvizsgálatokért és az uniós jog végrehajtásának ellenőrzéséért is felelős. Ezek a kompetenciák pedig a szerződések szerint a Bizottságot illetik meg. Az erőforrások felesleges duplikációja szempontjából is erősen megkérdőjelezhető az EP eljárása.

55 Az EP egyébként gyakran vádolja azzal az EiT-t, hogy jogalkotási kérdéseket is magához von. Ez volt az egyik oka annak, hogy a 2014–2020 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keretről csak nagyon nehezen tudott megállapodni egymással a Tanács és a Parlament.

56 Az Európai Unióról szóló Szerződés 17. cikk (7), illetve a Lisszaboni Szerződés zárónyilatkozatához csatolt 11. nyilatkozat alapján.

ben – az általános elégedetlenséget leképezve – várhatóan a szélsőséges pártok minden korábbinál nagyobb arányban lesznek jelen az Európai Parlamentben.

9. Magyar szemmel

Az Unió jogrendszere koherens egészet alkot. A kis- és közepes méretű tagállamok számára a közösségi módszer, a szerződések tiszteletben tartása, az uniós jog érvényre juttatása segíti elő, hogy érdekeiket érvényesíteni tudják. Az egyik uniós alapelv a hatáskörök átruházásnak elve, az uniós kompetenciák gyakorlása esetében pedig a szubszidiaritás és arányosság elve az irányadó. Mindebből következik, hogy minden olyan törekvés, kezdeményezés, melynek keretében az uniós intézmények túllépnek a számukra a szerződések által rögzített hatáskörökön, káros. Az úgynevezett lopakodó kompetencia-kiterjesztés jogbizonytalansághoz vezet, rombolja az egymás iránti bizalmat, ellehetetleníti a működést, és Magyarország fellép ezzel szemben.[57]

Magyarországnak az az érdeke, hogy a mostani szerződések által biztosított kereteket maximálisan kihasználja, és hogy a többi tagállam és az uniós intézmények is ennek megfelelően járjanak el. A szubszidiaritás és arányosság elvének betartására vonatkozó vizsgálatot érdemes nekünk is lefolytatnunk, hogy azonosítani tudjuk, hol érdemes magyar szempontból tovább mélyíteni az európai együttműködést, és mely területeken szolgálja jobban az a nemzeti érdeket, ha már nem adunk át további kompetenciákat uniós szintre. Jó eséllyel ez a magyar vizsgálódás – eltérő helyzetünkből adódóan – más eredményekre vezet majd, mint például az egészet kezdeményező holland vagy a hasonló finn.

Középtávon ugyanakkor nem kell elzárkózni egy esetleges szerződésmódosítástól, de tisztában kell lenni annak veszélyeivel: minden tagállam újabb és újabb követelésekkel állhat elő, hogy mely pontokon módosítsunk; tovább töredezhet az Unió, különböző együttműködési körök alakulhatnak ki, ráadásul közöttük egyre nehézkesebb lehet az átjárás. Számunkra pedig az Unió integritásának, a belső piac egységének fennmaradása alapvető kérdés. Ráadásul a nagy horderejű intézményi kérdések rendezése jó eséllyel elterelné a figyelmet a valóban égető összeurópai problémák kezelésétől.

Az Európai Unió tehát, amely 2013 decemberében béke Nobel-díjat kapott, számos kihívás előtt áll. Az elhúzódó gazdasági válság, az intézményi egyensúly megbomlása, az alapelveket érő támadások kötelezővé teszik számára a megújulást. Magyarországnak az az érdeke, hogy ebből a helyzetből – a korábbi válságokhoz hasonlóan – robosztusabban kerüljön ki az Unió, úgy, hogy a tagállamok és az intézmények is megerősödnek, egymást tiszteletben tartják, és együttműködnek a mindenkire érvényes szabályok alapján.[58]

57 A magyar kormány ezt meg is tette például a Tavares-jelentés elfogadása után 2013 júliusában, mikor annak tartalmát egy az Unió minden állam- és kormányfőjéhez, illetve minden uniós intézmény vezetőjéhez intézett memorandumban utasította vissza.

58 A szerző ezúton kíván köszönetet mondani a fejezet megírásához nyújtott értékes segítségért Novák Ádámnak, Varga Krisztinának, Hetényi Gézának, Németh Anitának, Tóth Szabolcsnak és Margitay-Becht Beátának.

II. Coreper II: A legfontosabb politikai kérdések, fejlemények, eredmények

1. Bevezetés

A tíz európai ország 2004-es végrehajtott úgynevezett *„big bang”* csatlakozásának tizedik évfordulója egyben az európai újraegyesítés 25. évfordulója is. 1989 indította el azokat a folyamatokat, amelyek elvezettek a kontinens (legnagyobb részének) intézményi egységéhez. Egyúttal ma azt látjuk, hogy az 1989–1990-es, majd a 2004-es eredmények nem teremtettek teljesen letisztult helyzetet, sőt az akkori dilemmák ma egyre többször visszaköszönnek nem pusztán a nagy víziók, de egészen konkrét szakpolitikák jelenének és jövőjének alakítása során. A német egyesítés „áraként” bevezetett közös egységes valuta, az euró körül – elsősorban persze a pénzügyi válság miatt – változatlanul sok a spekuláció. Sokak véleménye szerint a döntően politikailag motivált vállalkozás „tökéletlen” eredményre vezetett, a hibákat, hiányosságokat korrigálni kell. Ez a hiátus teljesen egyértelműen mutatkozik meg a gazdasági kormányzás, az EMU mélyítése kapcsán elindult politikai és jogalkotási folyamatok okaiban, és ezek az európai integráció további fejlődésének alapkérdéseit, alapdilemmáit tükrözik vissza.

A *„big bang”* bővítés – még ha óriási történelmi sikernek is tekinthető – mára bizonyos mértékben és tekintetben politikai manipulációs eszközzé vált, értéke erodálódott. Legyen szó a további schengeni bővítésről, a személyek szabad áramlásáról, az intézmények működésével kapcsolatos jogos és megalapozatlan fenntartásokról, a Balkán vagy a Keleti Szomszédság jövőjéről, azt látjuk, hogy az érzések és a vélemények nagy szórást mutatnak az európai politikai erőtérben. Az alábbi fejezet ebből a szemszögből próbálja áttekinteni az európai integrációs fejlődés elmúlt tíz évének fejlődési pályáját, kevésbé a konkrét számok, dátumok (azokról részletesen szólnak a további fejezetek), inkább a politikai folyamatok szempontjából.

2. A szerződéses keret fejlődése

Az európai integráció fejlődéstörténetének sarokpontjait az ESZAK, EGK, EURATOM, majd EU alapszerződések jelzik. Az európai egyesítés első lépésének számító német egyesítésre adott válasz a maastrichti szerződés volt. Az euró jövője, az európai gazdasági kormányzás, a bankunió mind azt mutatják, hogy az akkori mű befejezetlen, továbbgondolásra és továbbfejlesztésre szorul, mivel a 25 évvel ezelőtti dilemmák számos esetben erősen aktuálisak ma is. Hasonló a helyzet a bővítés és az alapszerződések viszonya tekintetében is.

A bővítéshez, illetve a csatlakozáshoz a politikai szándékon és közös akaraton kívül alapvetően négy feltételnek kell léteznie: 1) a tagjelölt legyen képes átvenni és alkalmaz-

ni a közösségi vívmányokat; 2) egyes jól elhatárolt, indokolt és megalapozott esetekben a tárgyalások során sikerüljön kialakítani kölcsönösen elfogadható alkalmazkodási-illeszkedési kereteket (derogációkat, átmeneti időszakokat); 3) az összetalálkozás, a megérkezés pillanata után is legyen működőképes a rendszer (akár az intézményi, akár a belső piaci); 4) és végül legyen meg a pénzügyi fedezet a rendszer és az általa működtetett politikák finanszírozására.

Az első feltételt a belső felkészülés, a reál-konvergencia biztosította, a másodikat a csatlakozási szerződés. A finanszírozást (az első évekre vonatkozóan) az 1999. márciusi berlini megállapodás fedezte a 2002 és 2006 közötti időszakra azzal, hogy ezen belül még nyitva maradt a bővítés pontos forgatókönyve. Az EU új tagok csatlakozása utáni intézményi és működési rendjét (például a leendő új tagok szavazati súlyait) meghatározó szerződéses kereteket a Nizzában 2000 decemberében elfogadott döntések határozták meg. Az ezeket rögzítő nizzai szerződés az 1993-as koppenhágai politikai döntés intézményi leképezése. A dán fővárosban kimondatott, hogy az ötödik bővítési körbe a rendszerváltó közép- és kelet-európai országok, továbbá Málta és Ciprus tartozhat, és ez néhány évvel később kiegészült Szlovéniával. Az, hogy a létszám mikor és milyen ütemezéssel nő majd 27-re, egészen 2001 decemberéig bizonytalan volt. Eleinte a hat legfejlettebb csatlakozni kívánó ország felvétele volt napirenden, de végül tízországos bővítésre került sor. Ezzel együtt a Nizzában elfogadott menetrend ellenére az Unióban sokan kételkedtek abban, hogy a 27-es EU működésképes lesz.

Ez a dilemma két irányból érkezett, és ebben a tekintetben nem is történt sok változás 2001 óta. Az egyik tábor jóhiszeműen és folyamatosan azt hangoztatja, hogy ekkora létszám mellett az Uniónak érdemben meg kell újítania a jóval kisebb létszámra létrehozott intézményi és döntéshozatali rendszerét. A leggyakrabban hangoztatott érv a Bizottság összetétele, létszáma, de ide sorolható az EP hatásköre a Tanáccsal szemben, vagy a tanácsi szavazati rend, illetve minden olyan intézmény, amelynek tagjai az „egy tagállam egy tag" elv alapján kerülnek kinevezésre, kiválasztásra. Egyúttal van egy nem jelentéktelen tábor, amelyik meggyőződéssel vallja, hogy érdekeivel nem esik egybe a jelenlegi kibővített EU, és nosztalgiázik a szűkebb körű integráció iránt. E két felfogás által motivált politikai szereplők elérték, hogy egy évvel Nizza után és egy évvel a csatlakozási tárgyalások lezárása előtt megszülessen a laekeni nyilatkozat, majd 2002 februárjában elinduljon a konvent.

Ez a projekt már nem tudta megakadályozni a bővítést, de folyamatosan napirenden van és a mai napig nem jutott nyugvópontra. Ennek okai pedig korántsem a bővítéssel magyarázhatók elsősorban. Ugyan az alkotmányszerződésről zajló kormányközi konferencia (*Intergovernmental Conference*, IGC) lezárása 2003 decemberében egy régi és egy új tagállam ellenállásán bukott meg, annak elsősorban hatalompolitikai szempontjai voltak (tanácsi szavazatok súlya, lehet-e különbséget tenni a nagy és a „majdnem" nagy tagállamok között). Az alkotmányszerződést később (2005-ben) két alapító tagállam (Franciaország és Hollandia) választói utasították el népszavazás keretében. Később a Lisszaboni Szerződés (2007-ben) hosszabb vajúdás után látszólag nyugvópontra juttatta a folyamatokat, de a pénzügyi válság, a Gazdasági és Monetáris Unió (EMU) konstrukciós hibái újra felszínre hozták a szerződéses, intézményi dilemmákat, amelyek számos tekintetben tisztán politikai, sőt geopolitikai dilemmákat takarnak, egyre erősebben ötvözve azokat gazdaságpolitikai megfontolásokkal.

A pénzügyi válság rámutatott a szerződéses hiányosságokra, de egységes válasz és képesség hiányában félmegoldások születtek és születnek – ráadásul alapvetően kormányközi keretben, lásd: Euró+ Paktum, Fiskális Paktum és a szanálási mechanizmus egyes elemei. (Ezekről a könyv szakpolitikai részében részletesen szó esik majd – a szerk.)

2014 tavaszán alapvetően három, egymással több szempontból gyökeresen szemben álló megközelítés látható az alapszerződések jövőjét illetően. Nagy-Britannia a 2017-es referendum szemszögéből, annak sikere érdekében közelíti meg az alapszerződés jövőjét. Németország a gazdasági kormányzás erősítése és a „közösségiesítés" jogi alapjának megteremtése miatt nevesíti egyre többször Európa-politikájának központi elemeként az alapszerződések revízióját. Egy harmadik irányzat is megjelent azon eurózóna tagállamok részéről, amelyek alapvetően a „mag" erősítését – egyben a 28-as keret gyengítését – preferálnák. A 2014. májusi EP-választások után a kérdés erőteljesebben kerülhet majd napirendre, de az kétséges, hogy megszületnek-e a megfelelő válaszok. Egyelőre azonban a csendes többség határozottan ellenzi akár az egyik, akár a másik motivációból táplálkozó gondolatot, egyrészt azért, mert arra meggyőződésük szerint nincs tényleges szükség, vagy azért, mert a szerződések (nem egyszerűsített) módosítása lényegében esélytelen, de minimum rendkívül kockázatos.

3. Az intézményes működés és fejlődés magyar szemszögből

Minden kétkedés ellenére az intézményi dilemmák nem váltak a csatlakozás gátjává. Az elmúlt tíz év gyakorlati tapasztalata alapján pedig az is kijelenthető, hogy a *„big bang"* bővítés nem vált az intézményi rendszer működésének tényleges akadályává. Vannak valós, megalapozott dilemmák, aggodalmak, de azok alapvetően „létszámtól függetlenek". Egyúttal tény, hogy sokan továbbra is előszeretettel nyúlnak a bővítéshez, mint olyan érv, amivel bármikor igazolni lehet, miért szenved, csikorog az EU működése.

A nagy intézményi-szerződéses reformok tekintetében az új tagállamok alapvetően partnerek voltak, az elutasítás a francia és holland választók részéről érkezett. A Nizzában és Lisszabonban elfogadott megoldások alapvetően működnek. A tanácsi döntéshozatalban nehéz olyan elemre bukkanni, ahol egy „régi-új" szembenállás lenne a döntésképtelenség magyarázata. Ez igaz az Európai Parlament elmúlt tíz évének működése tekintetében is. Az Európai Bizottság esetében talán árnyaltabb a kép, de ha vannak is dilemmák, kérdőjelek a testület intézményrendszeren belül betöltött (vagy be nem töltött) szerepe tekintetében, azok lényegüket tekintve nem a létszámból eredeztethetők. Kétségtelen egyúttal, hogy nagyon könnyű a Bizottsággal, szélesebb értelemben pedig az Unió működésével összefüggő aggodalmakat, kritikákat a 28-as számmal gyorsan megmagyarázni.

A jövőre vonatkozóan a továbblépés dilemmái Magyarország szempontjából immár nem „régi-új" kontextusban jelentkeznek. A schengeni övezetből régi és új tagok egyaránt hiányoznak. Az eurózónára ez ugyancsak igaz. A „régi-új" szempont alapvetően feloldódott az elmúlt tíz év intézményi fejlődése során. A kérdés azonban ugyanúgy

kiemelt jelentőségű és alapvető fontosságú. Ennek több oka is van. Egyrészt a bővítés nyomán erősödött az EU-28 intézményi sokszínűsége, és ez a majdani (balkáni) bővítések miatt fokozódni is fog (nagyok – közepesek – kicsik), ezért a további reformok során az intézményi és intézményeken belüli erőviszonyok kérdése kétségtelenül releváns marad. Ennél aktuálisabbnak tűnik azonban a szerződések „euró-szempontú" reformja, és ez több tekintetben is érdemben érinti hazánkat. Az eurózóna működésének szerződéses hiányosságai stabilitásának és jó működésének akadályát jelentik, márpedig a növekedés, a foglalkoztatás és a versenyképesség szempontjából alapvető kérdés az euróövezet megfelelő funkcionálása. A másik erős odafigyelést igénylő tény, hogy Magyarország (még) nem tagja ennek az egységes európai valuta övezetnek. Az egyes változások, reformok során azt kell célul kitűzni, hogy azok ne vagy a lehető legkisebb mértékben növeljék a szakadékot, támasszanak a jövőben még nehezebben teljesíthető csatlakozási feltételeket, vagy netán vezessenek konkrét piaci hátrányokhoz. Harmadrészt pedig a nagy összkép, az EU-28 *kontra* eurózóna viszonya, annak hatásai az EU és a belső piac egységének kohéziójára, valamint intézményi egységére. Egyik kérdésre sincs válasz. De mindhárom napirenden lesz, és az elkövetkező időszak leglényegesebb kérdései közé fog tartozni.

4. EU finanszírozás magyar szempontból: kohéziós és agrárpolitikai források

Az EU-15 általános pénzügyi ajánlata 1999-ből, majd a konkrét pénzügyi csomag a csatlakozás utáni időszak tekintetében 2002 októberéből kevesebb volt annál, mint amit reméltünk és akartunk, de több annál, mint amitől féltünk.

A kohéziós politika terén a csatlakozás után közvetlenül egy végül is nem túl hosszú úgynevezett *„phasing in"* (fokozatos bevezetés) időszak után (2004. május 1. – 2006. december 31.) lényegében teljes jogú többéves pénzügyi periódus vette kezdetét 2007 elejétől. A 2005. júniusi kudarc után a tárgyalások 2005 decemberében úgy voltak lezárhatók, hogy azokon Magyarország nemcsak teljes jogú tagként, de tényleges érdekérvényesítő képességgel vehetett részt. Ugyanez ismétlődött meg 2013 februárjában az MFF tárgyalások lezárása során. Mindkét tárgyalás nehéz, konfliktusos, ugyanakkor sikeres volt, miközben belső logikájuk, természetrajzuk jelentősen eltért egymástól.

2005-ben egy számunkra igen előnyös induló javaslatot kellett megvédeni a nettó befizetők határozott és erős csökkentési kísérleteivel szemben. Akkor az Európai Bizottság induló javaslata többszörösen csökkentésre került, és az utolsó fordulóban bizonyos mértékig sikerült visszabillenteni a záró mérleget. 2011–2013 során az MFF tárgyalások ennél egy fokkal nagyobb kihívást jelentettek. Abban ezúttal sem volt változás, hogy a nettó befizetők eleve sokallták és jelentősen csökkenteni akarták a Bizottság induló javaslatát, és érvrendszerük középpontjába hatékonyan beállították a gazdasági–pénzügyi válság hatásait, a nemzeti költségvetéseken belül kikényszerített, esetenként drasztikus intézkedéseket. Kifejezetten magyar problémát jelentett azonban, hogy különböző módszertani magyarázatok mentén a Bizottság induló javaslata kifejezetten

negatívan érintette hazánkat, sőt elsősorban hazánkat. A végjátékban azonban sikerült elfogadtatni, megértetni és érvényesíteni, hogy a kohéziós források általános (és feltartóztathatatlan) csökkentési trendje ellenére Magyarország esetében növelni kell az allokációt. Ez sikerült, mint ahogy az is – és ebben már közösek voltak a kohéziós országok érdekei –, hogy a felhasználási szabályok ne váljanak kezelhetetlenül szigorúvá.

A csatlakozási tárgyalások során, a belépésünket évekkel megelőzően kialakult 1999-es berlini megállapodás már elég világossá tette, hogy a mezőgazdasági közvetlen kifizetések terén hosszabb átmenetre kell felkészülni. (A piaci támogatások terén nem volt átmenet, míg a vidékfejlesztés a kohéziós kérdéssel azonos pályán és logika mentén mozgott.) A régi tagországoknak járó közvetlen kifizetési szint 25%-ról induló tízéves átmenet heves politikai indulatokat és szakmai aggodalmakat egyaránt kiváltott. (A Bizottság javaslata a 2002. szeptemberi német parlamenti választásokat követő Schröder–Chirac megállapodás után vált hivatalossá, és alapkoncepciójában nem változott.) Tíz év elteltével azonban az látszik, hogy a kelet-közép-európai országok szempontjából politikailag, gazdaságilag az egyik legfontosabb, legérzékenyebb „derogáció" úgy futott ki, hogy nem okozott kezelhetetlen sérüléseket. Az is számottevő eredmény, hogy a 2013-as MFF-megállapodás során sikerült magyar szempontból alapvetően semlegesíteni a közvetlen kifizetések szintjének jelentős csökkentését célzó trendet, és a magyar gazdák esetében a közvetlen kifizetések csökkenése minimális, alig 1,5%, ami sokszorosan elmarad az uniós átlagos csökkentési szinttől.

5. Bővítés – hol vannak a határok?

Az 1989-es év európai (és globális) politikai rendjét a feje tetejére állító változásai sem zökkentették ki az Uniót a megszokott működési rendjéből, nem bénult meg, de nem is volt képes gyors reakciókra. Gyors válasz csak és kizárólag a német egyesítésre született, ami természetesen magyarázható a politikai és történelmi háttérrel, meg azzal, hogy nem egy új ország csatlakozott az Unióhoz, csupán egyik tagja lett valamivel nagyobb. Ráadásul Bonn vállalta a költségeket, cserében nem kapott további biztosi pozíciót vagy nagyobb tanácsi szavazati súlyt, a német márkát pedig „beadta a közösbe". A rendszerváltó közép- és kelet-európai országok 1991-ben meg kellett elégedjenek azzal, hogy az EU „tudomásul vette" csatlakozási szándékukat. A bővítés viszont csak 2004 májusában történt meg.

Suchoczka korábbi lengyel miniszterelnök örökbecsű mondása, miszerint „1990-től mindig öt évre vagyunk a csatlakozástól", 1999-ig volt igaz. Akkor az a tény, hogy a berlini Európai Tanács olyan hétéves költségvetési keretet fogadott el, amely 2002-től kezdve már tartalmazott egy virtuális bővítési fejezetet, majd a hivatalba lépő Romano Prodi vezette Európai Bizottság a bővítést tényleges prioritásként határozta meg (és talán nem véletlenül a testületben a bővítésért annak német tagja lett a felelős), valahol sugallta a 2004-es dátumot, és ezzel egyfajta időrendi kapcsolatot teremtett az EP-választásokkal. Arról persze permanens viták folytak, hogy az ötödik bővítés hány alfejezetből áll majd. A tagjelöltek egymást figyelték, méregették. A tagállamok egymásnak gyökeresen ellentmondó álláspontokat fogalmaztak meg,

hol kizárva a *„big bang"* lehetőségét, hol kétségbe vonva a NATO által alkalmazott szakaszolt módszert.

Tíz év távlatából (is) kijelenthető, hogy a *„big bang"* alapvetően realista megoldás volt, nem robbantotta föl az intézményi kereteket, finanszírozható volt, és a belső piac működésében sem keletkeztek rendkívüli zavarok. (Ettől még természetesen a politikai percepció és a közvélekedés több tagállamban nem osztja ezt az értékelést, de a tények magukért beszélnek.) Ez egyúttal nem vesz el abból a felelősségből és feladatból, ami tulajdonképpen napi szinten szükségessé teszi a bővítés értékének védelmét – akár tíz év után is.

És még egy szempont a teljesség kedvéért: Szlovénia még nem szerepelt a jelöltek között az 1993-as koppenhágai csúcson. Szlovákia és Lettország nem kaptak meghívást a tárgyalások megkezdésére 1997 decemberében Luxemburgban. Már mindhárman az eurózóna tagjai, miközben a NATO-ba elsőként felvett három térségbeli ország (Lengyelország, Csehország és Magyarország) uniós valutaövezethez csatlakozási menetrendje változatlanul bizonytalan.

Ennél összetettebb és árnyaltabb a kép Románia és Bulgária esetében. Számosan fejtik ki azt a véleményt, hogy a két ország 2007-es felvétele hiba volt. Tény, a hiányosságok egy részét nem sikerült kellőképpen kezelni, ezért csatlakozásukat követően egy csak rájuk vonatkozó és alkalmazott úgynevezett „speciális monitoring mechanizmus" létrehozására volt szükség. Az ezzel összefüggő dilemmák játszanak meghatározó szerepet akkor, amikor néhány tagállam nem járul hozzá a schengeni bővítéshez. Emiatt (is) ver nagy hullámokat több tagállamban a román és bolgár munkaerő derogáció kifutása. De azt nem szabad elfelejteni, hogy a stratégiai döntés 1993-ban Koppenhágában már megszületett, és az ötödik bővítés rádiusza Romániát és Bulgáriát is átfogta.

2004–2007 után természetesen ott maradt a kérdés: hogyan tovább? Törökország az ötödik bővítés minden fontos állomásánál (Helsinki, Koppenhága) kapott valamilyen biztatást. Tagjelölti státuszt kapott Macedónia és Horvátország, majd utóbbi meg is kezdte a tárgyalásokat 2005 októberében. Annak ellenére, hogy a *„big bang"* bővítés utórezgései – főleg a francia és holland referendum okán – nem voltak túl biztatóak, megindultak a tárgyalások Törökországgal. Szinte törvényszerű módon azonban – elsősorban Franciaország és Németország esetében – a téma annyira belpolitikaivá vált, hogy a meglévő objektív nehézségek (az ország mérete, sajátosságai, a ciprusi probléma) mellett a belső ellenállás is folyamatosan szerephez jut a tárgyalások lassítása, esetenként blokkolása során és – lényegében egy elvi és stratégiai jellegű vita leképeződéseként – a csatlakozási tárgyalások végső célja, végkimenetele tekintetében.

Ennél árnyaltabb a nyugat-balkáni országok integrációs perspektívájának helyzete. Minden kétely és dilemma ellenére az EU nem tagadta meg tőlük a csatlakozás perspektíváját. Miközben sokan esküdtek arra, hogy a 27. tag után nagyot sokat kell majd várni, az EU létszáma már 28. Igen sokan zárták ki korábban, hogy az EU kész lesz egy ország miatt belevágni egy ratifikációs folyamatba. A magyar elnökség elején többek biztattak arra, hogy Horvátország csak Izlanddal együtt érhet révbe. Ehhez képest a magyar EU elnökség utolsó munkanapján lezártuk a horvát csatlakozási tárgyalásokat, és a csatlakozás céldátuma egy korábban sokszorosan kizárt időpont lett: 2013. július 1., hat hónappal a pénzügyi perspektíva lezárulta előtt.

Megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások Montenegróval, majd Szerbiával is. Ha a vártnál és reméltnél lassabban is, de előre halad Albánia és Koszovó. Sajnos összetett okok miatt elakadt és egy helyben áll Macedónia és Bosznia-Hercegovina integrációs folyamata. Összességében azonban a mérleg egyáltalán nem negatív. Az EU eddig alapvetően fenntartotta egyébként geopolitikailag is teljesen logikus és törvényszerű pozícióját, miszerint a térség jövője az EU-ban (és NATO-ban) van. Hol is lenne máshol? A nyugat-balkáni országok csak és kizárólag EU- és NATO-tagállamokkal határosak. Igazából esetükben nem is klasszikus bővítésről beszélünk, hiszen egy belső szigetet, enklávét kell beemelni az integráció belsőbb körébe. Ez természetesen nem lesz egyszerű, nem lesz gyors folyamat. Költségvetési oldalról kevésbé látszanak akadályok, de az intézményi kihívások súlyosak. A taglétszám közelíti a bűvös 30-at. És egyszer a színfalak előtt is el fog hangozni a kérdés, hány „poszt-jugoszláv" tagja lehet az Európai Bíróságnak vagy az Európai Bizottságnak. Az elmúlt 25 év bővítési fejezete azonban azt mutatja, hogy megfelelő időben meg tudtak születni a megfelelő válaszok.

6. Schengeni dilemmák

A 2004-ben csatlakozott országok (Ciprus kivételével) a terveknek és az elvárásoknak megfelelően 2007 elején csatlakoztak a schengeni rendszerhez. A kibővített schengeni térség alapvetően megfelelően működött. A kihívás – némileg hasonlóan az eurózónához – nem az új tagok irányából érkezett. Az „arab tavasz" és a görög–török határ sajátosságai miatt elsősorban Görögország nézett szembe jelentős kihívásokkal. A görög és az együttes erőfeszítések hoztak bizonyos eredményeket, de a határ itt-ott még „szivárog". Más tagállamok, köztük hazánk is érzékelte már, mit jelent a fokozott migrációs nyomás. Összességében azonban a kibővített schengeni övezet alapvetően működőképes, a legnagyobb kihívások és azok kezelhetősége nagymértékben független az EU bővítésétől.

Románia és Bulgária csatlakozása vagyis inkább csatlakozásának jelentős halasztása összetett kérdés. A magyar EU elnökség egyik legérzékenyebb problémájával álltunk szemben. A már említett, külön a két országra irányuló megfigyelő és helyzetértékelő eljárás bevezetésének szükségessége miatt több tagállam részéről erős fenntartások fogalmazódtak meg a két ország felvétele tekintetében. Egyúttal a szabályoknak és előírásoknak megfelelő schengeni értékelés lezajlott, a 2011. júniusi Belügyi Tanács ülésén a kérdés napirendre vétele nem volt megkerülhető. A magyar elnökség elérte az elérhető maximumot. A tanácsi következtetések kimondták, hogy Románia és Bulgária teljesítették a csatlakozás feltételeit. A tanúsítvány elkészült. Ehhez kapcsolódott egy menetrend is, amely 2011 őszére ütemezte elő a tanácsi döntést.

Azóta az ügy nem mozdult tovább. Minden szemeszterben, minden elnökség alatt a téma napirendre kerül, de a formális szavazásig, döntésig nem jut el, mert minden jel szerint az csak negatív eredményre vezethetne. Miközben az eurózóna bővítése folyamatos, ütemes, addig a schengeni bővítés akár hosszabb időre is befagyhatott.

7. Bel- és igazságügy: Helsinki után – Hága, Stockholm, post-Stockholm

A csatlakozásunk óta ugyan számos területen komoly fejlődés ment végbe, mégis talán két olyan szakpolitika illetve terület van, ami az Uniót alapvetően át is alakította: az egyik a bel- és igazságügyi együttműködés (amit jelenleg már a „szabadság, biztonság és jog" térségeként hívunk), a másik pedig a gazdasági kormányzás, a gazdasági és monetáris unió (EMU) kiteljesítése.

A bel- és igazságügyi együttműködés az elmúlt tíz év legdinamikusabban fejlődő területe volt. Tagságunk első időszakában igyekvő, de kevésbé eredményes, a második félében igen változatos és aktív, egyes vélemények szerint esetenként „túl aktív". Az Unióban a fejlődés melletti motiváció mindvégig egyértelmű volt. Egy olyan térséget létrehozni, amelyben egyrészt a polgárok biztonságban érzik magukat (bűnözés, terrorizmus elleni harc), és ennek érdekében erősíteni a közös szabályokat, közös irányokat határozva meg a belügyi, rendőri, határrendészeti, idegenrendészeti, büntetőjogi együttműködés területén. Másrészt, ahol szabadságukat és jogaikat ki tudják teljesíteni, ami megkönnyíti a másik tagállamban való tartózkodást, letelepedést és vállalkozást, ami a megkülönböztetésük tilalmát jelenti, és ennek érdekében uniós szintű szabályokat fogadnak el, valamint a szabályok határon átnyúló érvényesülését, végrehajtását biztosítják akár bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésével, az eljárások szabályok közelítésével, egységes uniós adatvédelmi szabályokkal vagy az Európai Ügyészségre vonatkozó elképzelésekkel. Harmadik, de egyben az előző kettővel összefüggő motivációként jelentkezett a harmadik országokból az Unió területére legálisan vagy illegálisan érkezők belépésével és jogaival kapcsolatos egységes rendszer kiépítése, ami egyben a tagállamok közötti megfelelő bizalmi szint kialakítását is feltételezte.

A csatlakozás idején ez a terület megrekedt vagy inkább megfeneklett állapotban volt. Ugyan nyilvánvaló volt, hogy milyen kihívásoknak kellene megfelelni, az alkalmazható uniós szerződési rendelkezések akkor még nem biztosítottak gördülékeny döntéshozatali keretrendszert, ami ezt lehetővé tette volna. Tulajdonképpen ellehetetlenült ennek a területnek az érdemi fejlődése azáltal, hogy egyrészt a szavazásra egyhangú szabályok vonatkoztak, másrészt a szabályok kizárták, hogy ezen a területen az uniós jog átvételét és megfelelő tagállami alkalmazását az Európai Bizottság, illetve az Európai Bíróság ellenőrizze, illetve számon kérje. A kiutat az együttdöntésre való áttérés, illetve az Unió hatáskörének növelése jelentette: az alkotmányszerződés is megpróbálta, de ezt csak később a Lisszaboni Szerződés tette lehetővé. Az új szabályozási rendszer 2009-es hatálybalépéséig azonban az ismert okok miatt várni kellett. Az állam- és kormányfők 2004-ben csak azt tudták megállapítani, hogy a szerződés módosításáig az egyedüli lehetőség, ha a tagállamok illetékes hatóságai jobban együttműködnek. Komoly változásokra azonban a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépésig nem volt lehetőség.

A holland elnökség alatt 2004 decemberében elfogadott hágai program a meglévő korlátok mellett átfogó stratégiát elsősorban a biztonság dimenziójában hirdetett. A középpontban elsősorban a terrorizmus elleni küzdelem, a szervezett és a határon átnyúló bűnözéssel szembeni fellépés, a bevándorlás, a menekültügyi kérdések álltak.

A következő öt évre vonatkozó és 2009-ben elfogadott stockholmi program már sokkal inkább az uniós polgárok jogainak védelmére összpontosított. Ez már a mottójában is tükröződik: „A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa". Előtérbe került a polgárság és az alapvető jogok előmozdítása, a jog és a jogérvényesülés.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése az eljárási béklyót megszüntette, és megkezdődhetett mindazon célkitűzéseknek a megvalósítása, amelyeket a stockholmi program stratégiaként megfogalmazott. Kérdés persze, hogy a szuverenitás által érintett bel- és igazságügyi terület szabályozása mennyire lett „egyszerű", figyelembe véve azt a „szabályozási dzsungelt", amit az *opt-in* és *opt-out* lehetőségek, a „vészfékek", az átmeneti mentességek, a *„passarelle"*-ek, a rugalmassági klauzulák vagy a megerősített együttműködés jelent. Emellett egyrészt ezen a területen mondhatók legaktívabbaknak a nemzeti parlamentek a szuverenitás és arányossági vizsgálat kapcsán, másrészt ez az a terület, ahol az EP új társ-jogalkotói jogosítványai a jogalkotást igen összetetté teszik. A nehézségek mellett mégis kiemelkedő eredményeket sikerült elérni.

Az Unió alapjogi chartájának alkalmazása – az uniós intézmények működése során és az uniós politikák körében – kötelezővé vált, ami tovább lendítette ennek a szakpolitikának a koherens alkalmazását. A charta alkalmazását is figyelő és értékelő Alapjogi Ügynökség létrehozása, szerepe, erősödése a folyamatnak új dimenziót adott – még ha ezzel kapcsolatban sok is a dilemma, kérdés, sőt esetenként a konkrét fenntartás, kifogás.

A Lisszaboni Szerződés első öt évének és a stockholmi program eredményességének az értékelése még csak éppen elkezdődött. Az egyes területeken született jogszabályok felsorolása is mutatja azt a jogalkotási dömpinget, ami az elmúlt időszakban ezt a szakpolitikai területet jellemezte:

- határellenőrzés, határrendészet, menekültügyi szabályok (SIS I., SIS I.+, SIS II., határ kódex, vízum kódex, visszafogadási egyezmények stb.);
- igazságügyi együttműködés (a kölcsönös elismerés elvének kiterjesztése – öröklés, végrendelet, házastársi jogviszonyok – fizetési meghagyással, kis értékű követeléssel, számlazárolással együtt járó szerződéses kötelezettségek – Róma I. – stb.);
- büntető igazságügyi együttműködés (büntető eljárási – minimumjogok, fordítási és tolmácsolási jogok –, a büntetőhatározatok kölcsönös elismerése, a büntető elfogatóparancs, EUROJUST, Európai Ügyészség stb.);
- büntető és rendőri együttműködés (uniós ügynökségek: EUROPOL, CEPOL);
- terrorizmus elleni küzdelem (kritikus infrastruktúrák, adatcsere, adatvédelem, biometrikus adatok);
- alapjogok védelme (az EU csatlakozása az Európa Tanácsban kidolgozott és érvényesített 1950-es európai emberi jogi egyezményes kerethez, gyermekjogok, adatvédelem, információs társadalomban az egyének védelme).

A következő hetek, hónapok egyik legfontosabb kérdése, hogy miként, milyen irányban és milyen dinamikával fejlődik tovább ez a terület. A jelenlegi trendek alapján a „post-Stockholm program" az alábbi irányokban mozoghat:

- a bel- és igazságügyi terület jelentőségének szélesebb kontextusban értelmezése – egyre inkább összekötése a gazdasági kérdésekkel (igazságügyi eredménytábla, országspecifikus ajánlások, versenyképességi elemzések);

- a bel- és igazságügyi jogszabályok végrehajtásának ellenőrzése (ötéves bírósági moratórium megszűnése 2014 decemberében);
- az alapjogok és a szabadságjogok még inkább a középpontba kerülnek (jogállamiság mechanizmus – uniós hatáskör korlátai), ennek keretében elemzések, monitoring, az egyes alapjogok érvényesülésének értékelése – objektív mutatók (ha lehetségesek), mindezek *spill over* hatása;
- a Bizottság és a tagállamok között kialakulni látszó hatásköri viták rendezése, egyben az EP „étvágyának" csillapítása;
- menekültügy – „kettős dilemma", a bevándorlás előnyeinek és hátrányainak értékelése, kiemelt politikai dimenzió;
- a határrendészet és a rendőri együttműködés közötti nagyobb összhang – a biztonsági kockázatokkal kapcsolatos fellépés érdekében.

8. A gazdasági és pénzügyi válság – politikai, szerződéses, jogi és intézményi következmények

Európában (ami nem csak az EU-t jelenti, lásd a 2014. februári svájci referendum eredményét a szabad mozgásról) a felszínen és a felszín alatt erős mozgások tapasztalhatók. Sokan nem zárják ki annak lehetőségét, hogy az EP-választások eredményeként az integrációs folyamatok akár radikálisan új irányt is vehetnek. A választói magatartás, a gazdasági válság már látható vagy egyelőre még felszín alatt rejlő hatásai nehezen mérhetők föl. Soha nem kizárva, egyben nem megelőlegezve a váratlan fordulatot, az talán kijelenthető, hogy az elmúlt időszak legjelentősebb változásai, az integráció jövőbeni fejlődését leginkább meghatározó fejleményei a gazdasági kormányzás, az euróövezet belső szerkezete és irányítása terén tapasztalhatók.

A gazdasági–pénzügyi válság kirobbanása és tartós elhúzódása sokáig válság-menedzsmenti állapotba helyezte az Uniót, illetve az euróövezetet. Rendkívüli eurózóna csúcstalálkozók, hajnalokig tartó *eurogroup* ülések sora zajlott le, kiegészülve az Európai Tanácsok napirendjének teljes átalakulásával, az EiT kvázi európai kormányként való működési jellegének megerősödésével (amit leginkább az EP támad hevesen) és az ECOFIN igazi jogalkotóvá válásával. Emellett nem hagyható figyelmen kívül az EP hatáskörének jelentős megerősödése, kibővülése sem.

Bár folyamatosan jelennek meg az Unió és az euróövezet cselekvőképességét kritizáló vélemények, az elmúlt három év politikai döntései és jogalkotási eredményei túlzás nélkül nevezhetők forradalminak. Legalábbis annyiban mindenképpen, hogy 2009 előtt ilyen eredmények elérhetőségét senki nem tekintette volna reálisnak. A tervezőasztal mellett felvázolt koncepciók alkotói és számos piaci szereplő legalább az EMU tekintetében létrehozták volna az Európai Egyesült Államokat, egységes gazdasági és pénzügyi kormányzattal, elsősorban pedig az államadósságok közösségiesítésével, az egységes és közös pénzügyi védőháló kiteljesítésével. A valóság azonban ennél lassabb tempót, átgondoltabb előrehaladást tett lehetővé. A piaci nyomás, a társadalmi és tagállami támogatás hiánya között őrlődő folyamatok mégis komoly eredményekre ve-

zettek, és vezetnek a következő hetekben, a jelenlegi EP mandátumának lejárta előtt, s nagy valószínűséggel meghatározó témaként maradnak napirenden a 2014. májusi választásokat követő időszakban is.

Több kötetet megtöltene a válság által generált vagy inkább kikényszerített eredmények bemutatása, a jövőre gyakorolt hatások elemzése, ahogy a magyar Elnökség kapacitásainak nagy részét is a „hatos csomag" kötötte le. Dióhéjban a lényeg, három területen elemezve azt: fiskális konszolidáció, gazdasági kormányzás, bankunió.

Bár a fiskális kockázatok nem szűntek meg, egyes tagállamok esetében még szükség lehet programokra, de Görögország, Írország, Portugália, Spanyolország, Ciprus esetében, eltérő intézkedési és pénzügyi segítségnyújtási csomagokat alkalmazva, illetve igénybe véve sikerült átvészelni a legkritikusabb időszakokat anélkül, hogy az euró vagy az euróövezet tartósan károsodott volna. Az említett országok némelyike még koránt sincs biztonságban, más, programra nem kényszerülő tagállamok tekintetében is adódnak politikai, illetve gazdasági és pénzügyi rizikók. Ezzel együtt összességében a fiskális konszolidáció eredményes volt a program-országok és a többi tagállam esetében is. Arra majd az idő ad választ, hogy a demokratikus és gazdasági „mellékhatások" járnak-e súlyosabb következményekkel.

A gazdasági kormányzás terén ellentmondásosak az eredmények. Egyrészről létrejött egy rendkívül bonyolult, de korábban kizártnak tartott lehetőségeket, eszközöket is magában foglaló rendszer. Másrészt azonban a tényleges gazdasági kormányzás bevezetése, amit az úgynevezett reformszerződés elfogadása testesítene meg (majd annak beépítése a szerződések kereteibe), egyelőre elakadt, és a témára csak az EP-választások után térnek vissza a tagállamok.

Bonyolult, technikainak tűnő, de a gazdasági kormányzás, a pénzügyi–költségvetési szuverenitás alapkérdéseit érintő eszköztár került bevezetésre. Az eurózóna tagállamai még a nemzeti parlamenteknek való benyújtás előtt bemutatják költségvetési terveiket az Európai Bizottságnak, amelyekről a testület véleményt alkot. Már nemcsak a hiány és az államadósság, de a költségvetés és a (makro)gazdaság szerkezeti egyensúlya is felügyelet alá került, és az elemzések eredményeként figyelmeztető és korrekciós mechanizmusok lépnek hatályba. Ezek a folyamatok végig futnak az Unió teljes intézményrendszerén, és alapvetően – az Európai Tanács keretében – az állam- és kormányfők felügyelete mellett zajlanak. Egyesek szerint az eddigi lépések nem elég ambíciózusak, mások véleménye pedig az, hogy az új rendszer eszköztára még éppen csak, hogy működni kezdett, szükség van némi időre ahhoz, hogy megfelelő hatékonysággal üzembe álljon, mielőtt további reformokat vezetnének be.

Az EMU megújítása, egyben az Unió arculatának módosulása szempontjából a legjelentősebb változások az úgynevezett „első építőkocka", a bankunió terén zajlottak le, illetve zajlanak ezekben a hetekben is. Valamennyi tagállamra kötelező jelleggel létrejött az egységes felügyeleti szabálykönyv, a bankszanálás keretrendszere és a betétbiztosítási alapok egységes kerete. Ezenfelül „eurózóna plusz" (azaz az euróövezeti tagok és a rendszerhez még az euró bevezetése előtt csatlakozni kívánó más tagállamok) formátumban előrehaladott fázisban tart az egységes európai bankfelügyelet létrehozása, és 2014 márciusában született döntés az egységes európai bankszanálási mechanizmus elfogadásáról.

A rendszer önmagában is bonyolult, hiszen egyes elemeket közösségi jogszabályok, más elemeket kormányközi megállapodások rendeznek. Folyamatosan vitatott a jog-

alap. Alapvető eltérés mutatkozik meg – nevezzük leegyszerűsítve – a déli országok és az északiak között abban a tekintetben, hogy milyen lépések és milyen sorrendben vezethetnek el fokozatosan a bankszanálás pénzügyi következményeinek és költségeinek közösségiesítéséhez *(mutualization)*. Feltételezhető, hogy a papíron rövidesen kialakításra kerülő rendszer erényei és gyengeségei az első tényleges bevetés során válnak láthatóvá. Magyarország szempontjából több kérdés is alapvető fontosságú. Nyilván elsődleges az euróövezet stabilitására gyakorolt hatás. Majdani eurózóna tagként is folyamatosan kezelni kell a témát. Ebből a szempontból kedvező, hogy teljes joggal veszünk részt a kormányközi megállapodásokra épülő részek tárgyalásában is. Reálgazdasági szempontból is kardinális kérdésről van szó, hiszen a magyar bankrendszer jelentős része közvetlenül az euróövezethez kapcsolódik, miközben a legnagyobb magyar bank aktív a közös valutaövezet területén is. Az is jelentős szempont továbbá, hogy a bankunió (mint ahogy szélesebb összefüggéseiben az EMU továbbfejlesztése) miként hat a belső piac és az EU intézményrendszerének egységére. Minden elvi kinyilatkoztatás ellenére és mellett ezek a kockázatok valósak.

9. A „magyar ügyek”

A fejezetben sok fontos kérdés nem került, nem kerülhetett kifejtésre (például intézményi ügyek, kereskedelempolitika). Egy sajátos aspektusról azonban indokolt megemlékezni, hiszen szerves részét képezte a tízéves tagsági történet legutolsó fejezetének. A 2010-es választásokat követő alkotmányos folyamatok, illetve a magyar kormány gazdaságpolitikai intézkedései (általában és egyes konkrét esetekben) érdemben – precedens nélküli módon és dinamikával – kerültek napirendre a Budapest–Brüsszel kapcsolatrendszeren belül. Az természetes, hogy a magyar politikai pártok és a magyar választók mindezekkel kapcsolatban kialakították álláspontjukat. „Brüsszeli” viszonylatban a kérdés azonban más szemszögből jelentkezett, és sok esetben precedens nélküli helyzet állt elő, amelynek kezelése, kezelhetősége mindkét fél részére jelentős kihívást jelentett.

A politikai, pártpolitikai természetű viták hullámzó dinamikával zajlottak, és talán nem is értek teljesen véget. Az intézményrendszer szintjén az elsődlegesen az EP-ben kibontakozó politikai vitán túl a konzultáció és megoldáskeresés döntően az Európai Bizottsággal, kisebb részben a Tanácson belül zajlott le.

A részletek nagy figyelmet kaptak Magyarországon, s alapvetően a közvélemény előtt is ismertek. Kissé leegyszerűsítve, a főbb vitás területeket három kategóriába lehetne sorolni: alkotmányozás, gazdaságpolitika, egyedi és szektorális panaszok, kifogások.

Kezdjük hátulról. Számos kormányzati intézkedés okozott vélt vagy valós érdekszérelmet gazdasági szereplőknek, egyes szektoroknak. A háttérben zajló intenzív lobbizások ellenére és mellett az Európai Bizottsággal alapvetően sikerült egyetérteni abban, hogy ezeket egyedileg, a létező jogszabályi környezetben és jogi eszközökkel, az EU jogszabályaiban rögzített eljárási szabályoknak megfelelően kezeljük. Ennek során számos vitát sikerült kezelni, megoldani, és csak az esetek minimális része került (vagy kerül a jövőben) az Európai Bíróság elé.

A magyar gazdaság- és költségvetési politika – nem elválaszthatatlanul a tagság első pillanatától kezdve zajló túlzottdeficit-eljárástól – komoly figyelmet kapott a Bizottság részéről, és ez ráadásul egybeesett a válságkezelés legintenzívebb időszakával, az új válságkezelési eszközök bevezetésével. A legkritikusabb pillanatban egyszerre, szinte egymásba kapaszkodva szerepeltek a napirenden kiemelt jogsértési ügyek, a továbblépés a túlzottdeficit-eljárásban (EDP), ami 2012 tavaszán – igaz, csak pár hétig és csak feltételesen – kvázi szankciókat is maga után vont a kohéziós támogatások egy részének kilátásba helyezett felfüggesztésével. A konszolidáció ezen a téren is alapvetően megtörtént. A szankciókra okot adó helyzet korrigálása három hónap után sikerült. Egy évvel később, 2013 júniusában Magyarország – kilenc év után – kikerült a túlzottdeficit-eljárásból. A Bizottság által adott előrejelzések és a magyar kormány prognózisai között egyre kisebb a szakadék. Ettől értelemszerűen fennmaradnak viták, amelyekről alapvetően az európai szemeszter belső eljárásai adta kereteken belül folyamatosan zajlanak az egyeztetések.

Végül, de nem utolsósorban az alkotmányozás kapcsán kétségtelenül súlyos viták vannak mögöttünk. Sok esetben teljesen újszerű eljárások, folyamatok kerültek alkalmazásra. A lényeg – brüsszeli, intézményi szemszögből – azonban talán mégis abban van, hogy a Bizottság mint az EU „alapszerződéseinek őre" azok betűjének és szellemének megfelelően, az ott rögzített eljárások szerint vizsgálta a problémás elemeket, és ahol azt jogilag megalapozottnak találta, ott fellépett. E megközelítés alapján és keretében az eredetileg vitatott ügyek számos elemét korai szakaszban sikerült megoldani, vagy azért, mert Magyarország elfogadta a Bizottság érvelését, és módosította a jogszabályi kereteket, vagy azért, mert a Bizottság elfogadta a magyar fél magyarázatát. Voltak esetek, amikor a vita elhúzódott, magasabb eljárási fokozatba került, de végül sikerült közös nevezőre jutni. Végül pedig – ez ideig két esetben – arról született egyetértés, hogy a felek között nincs egyetértés. Egyúttal ez is az alapszerződésben rögzítettek betűje és szelleme alapján zajlott le. Magyarország pedig vállalta, hogy az Európai Bíróság ítéletét végrehajtja. Két ilyen ügy volt. Ebből a bírák nyugdíjkorhatára tekintetében az ítélet megszületett, és a végrehajtásra is sor került. Az adatvédelmi ombudsman ügyében a bírósági ítélet (még) nem született meg.

10. Összegzés helyett

Az Európai Unió és abban Magyarország mozgalmas évtizedet tudnak maguk mögött. Csodák nem történtek, de semmiféle katasztrófa sem következett be. Egy alapvetően megfelelően előkészített, történelmi léptékű bővítés van mögöttünk. Magyarország minden jogos és vélt félelem és aggály ellenére sikeresen illeszkedett be, és élt – hol jól, hol kevésbé hatékonyan – a tagságból eredő jogokkal és lehetőségekkel, és az eltérő megítélések ellenére nagymértékben teljesítette kötelezettségeit is. Az összkép Magyarország szempontjából pozitív, de az EU egésze szempontjából is az. A tények nem támasztják alá azokat a megállapításokat, miszerint az EU a bővítéssel meggyengült volna. Egyúttal az is tény, hogy a jövőben a tagság kínálta lehetőségeket hatékonyabban kell kihasználni, közben nagy figyelmet fordítva arra, hogy az Unió általános fejlődési

irányának alakítása során ne engedjük elsikkadni a (még) nem euróövezeti tagok érdekeit, szempontjait, a közös érdek keretein belül mindig helyesen azonosítsuk be és hatékonyan képviseljük a nemzeti érdeket. El kell tudni kerülni, hogy esetleg leegyszerűsített helyzetmegítélés miatt mozogjunk rossz irányba. Az EU helyzetét, állapotát, benne hazánk helyzetét és szerepét nem célszerű idealizálni, de pesszimizmusra nincs okunk. Mozgalmas évtized van mögöttünk. Reális annak az esélye, hogy a következő még mozgalmasabb lesz.

III. Coreper I: A legfontosabb szakpolitikai kérdések, fejlemények, eredmények

1. Bevezetés

A magyar érdekek képviseletének legfontosabb színhelye az Európai Unió Tanácsa. A Coreper I nagykövet önállóan képviseli a magyar államot az állandó képviselők bizottságának (francia elnevezéssel *Comité des représentants permanents*) helyettes állandó képviselői formációjában. A Coreper feladata a Tanács üléseinek politikai szintű előkészítése. A Coreper mint a Tanács döntéshozatalát megelőző utolsó fórum a politikai viták elsődleges színtere. A Coreper döntés-előkészítő funkciójából következően azonban ez az utolsó fórum a szakpolitikai kérdések tisztázására is. A munka éppen ezért a politikai megközelítés mellett nem nélkülözheti a szakismereteket.

A Coreper I formáció feladata a közösségi politikákért felelős tanácsi formációk előkészítése, vagyis a Versenyképességi Tanács, a Közlekedési, Távközlési és Energia Tanács, a Környezetvédelmi Tanács, a Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács, az Oktatás, Ifjúság, Kultúra és Sport Tanács, valamint a Mezőgazdasági és Halászati Tanács előkészítése.

Az uniós döntéshozatalban a Coreper I formáció keretében születik a legtöbb jogszabály. A Coreper I területén szinte kivétel nélkül a rendes jogalkotási eljárás szerint folyik a munka, azaz az Európai Parlamenttel (EP) együttdöntésben. A javaslatok elfogadása ezért jellemzően minősített többségi döntéssel történik a Tanácsban. Ez a két jellemző döntően befolyásolja a nemzeti álláspontok sikerének lehetőségeit. A minősített többségi döntés miatt az elszigetelődő, kisebbségbe kerülő tagállamoknak kevesebb esélyük van érdekeik érvényesítésére. Ez megnöveli a koalíciók képzésének szükségességét, valamint felértékeli a sokszor sokkal hatékonyabb informális egyeztetések rendszerét.

Az együttdöntési eljárás Lisszaboni Szerződéssel történt általánossá tétele teljesen egyenrangú, sőt egyes esetekben akár a Tanácsot megelőző szerephez jutatta az EP-t. Éppen ezért az EP mára a politikai alkuk igen fontos helyszíne, ahol a tagállamoknak is hangsúlyosan meg kell jelenniük. A hatékony érdekképviselet különösen fontos a tanácsi vitában kisebbségben maradt magyar álláspontok elfogadtatása érdekében.

A döntéshozatal motorja az Európai Bizottság (Bizottság). A Coreper I területét a Bizottság kizárólagos javaslattételi hatásköre jellemzi. Uniós csatlakozásunkat követően fontos feladat volt a bizottsági döntés-előkészítési folyamat feltérképezése, illetve az abba való bekapcsolódás. A magyar EU-elnökségi időszakot követően pedig az egyik legfontosabb feladatunk – az elnökség során kialakult kapcsolatok révén – a bizottsági javaslatok előkészítésébe való eredményesebb bekapcsolódás lett, annak érdekében, hogy a Bizottság javaslatai már eleve figyelembe vegyék a legalapvetőbb magyar érdekeket. Elengedhetetlen éppen ezért folyamatosan részt venni a javaslatokat előkészítő különböző formális és informális szakmai vitákban.

Legalább ennyire meghatározó és hangsúlyos a Bizottság végrehajtási szerepköre. Az utóbbi idők példái is jól mutatják a bizottsági hatáskörök erejét az uniós szabályok kikényszerítése terén, így több energiát kell fordítani a magyar szempontok jobb megismertetésére, valamint még hatékonyabb képviseletére – nem csak szakértői szinten. Ebben a tekintetben kiemelendők a Magyarország ellen indított és stratégiai jelentőségű gazdasági és/vagy politikai érdekeket érintő kötelezettségszegési ügyek.

2. A magyar érdekek azonosítása és képviselete

A magyar érdekek azonosításának kiinduló pontja a kormányprogram, illetve az arra építkező gazdaságpolitikai program, szakpolitikák, valamint a kormány Európa-politikája. A Coreper I területén a kormányprogramból következő legfontosabb célkitűzések a vállalkozásbarát környezet kialakítása – különös tekintettel az adminisztratív terhek és akadályok lebontására –, a munkahelyteremtés, a tudásalapú gazdaság és a fenntartható fejlődés kiépítése, a valódi versenyen alapuló gazdaság megteremtése, a mezőgazdaság, a környezet- és tájgazdálkodás környezettudatos egyensúlyának megteremtése, az egészséges és biztonságos élelmiszerek hatékonyabb biztosítása, valamint a helyi energiák és nyersanyagok hasznosításán alapuló gazdasági modellek elősegítése. Ezek a célok egybeesnek az Európai Unió által kijelölt fő gazdaságpolitikai irányokkal; európai szintű támogatásuk és végrehajtásuk szükségszerűen segítheti magyarországi megvalósításukat.

Ugyanilyen fontos kiindulási alap az uniós politikák jövőbeli irányait kijelölő politikai nyilatkozatok érdemi befolyásolása. Különösen fontos ez a mezőgazdaság, a környezetvédelem, a közlekedés, a belső piac, a versenyképesség javítása vagy az innováció terén.

A hatékony képviselet első lépése a magyar érdek pontos meghatározása. A magyar érdekek azonosítása szükségszerűen Magyarországon történik, a szaktárcák irányítása mellett.

A Coreper I területén a magyar érdekek azonosításában fontos szerephez kell juttatni a magyar vállalkozásokat és azok érdekképviseleti szerveit. Segíteni kell európai szintű megjelenésüket, támogatni kell fellépésüket a megfelelő európai érdekképviseleti szervekben. Általános tendencia, hogy az új tagállamok vállalkozásai a nagy európai gazdasági érdekképviseleti szövetségekben (például BusinessEurope) nem vagy csak igen korlátozott mértékben tudnak részt venni és befolyással bírni az ott létrejövő politikai alkukra. Szintén támogatni kell a magyar vállalatok kapcsolatépítését az uniós intézményekkel, különösen a Bizottsággal és az EP-vel.

A tapasztalat azt mutatja, hogy az európai érdekérvényesítésben csak a legfontosabb és alapvetően politikai természetű kérdések képviselhetőek eredményesen. Éppen ezért a kezdetektől fogva törekedni kell a magyar álláspontok politikai szempontú meghatározására. A hatékony képviselet másik módja az egyes, magyar szempontból fontos ügyekben a formális és/vagy informális koalíciók előzetes építése. Jobban ki kell használni a magyar szempontból nem jelentős ügyekben elérhető tárgyalási tartalékokat is, és kereszt-alkuk segítségével bátrabban kell érvényesíteni fontos érdekeinket.

3. A közösségi politikák főbb kérdései

A csatlakozás óta eltelt időszakot alapvetően két fő mozzanat határozta meg. Folytatódott a belső piac mélyítése, elsősorban a vonalas infrastruktúra-hálózatok, illetve az ezek segítségével nyújtott szolgáltatások (távközlés, energia, vasút) piacainak további liberalizálásával, melynek első számú célja a versenyalapú piac kiépítésének befejezése volt. A másik meghatározó politikai vonulat az európai versenyképesség javításának igénye, amit különösen felerősített a 2008-as gazdasági világválság kezelése, illetve a válságból való kilábalás időszaka. Az európai gazdaság a válság hatására összesen 6 millió munkahelyet veszített el, és nem volt képes visszatérni a válság előtti időszak termelési szintjére. Ehhez képest az USA és Japán gazdaságai összesen csak 1 millió munkahelyet veszítettek, és teljesítményük már meghaladja a válság előtti időszakét. Mindeközben Kína gazdasági teljesítménye 2008 óta 50%-kal bővült, Indiáé pedig 30%-kal. Az európai termelőipar globális részesedése a világ ipari termeléséből 6%-kal csökkent, míg a feltörekvő ázsiai gazdaságok részesedése 17%-kal bővült. Az okok között első helyen szerepel a magas európai adóterhelés, különösen a munkát és az energiaárakat terhelő adók, a rugalmatlan munkaerőpiac, a tagállamok piacai közötti átjárás nehézségei (elsősorban a szolgáltatási szektorban), a gazdaságot terhelő és felesleges adminisztratív terhek, az innovációs beruházásokban tapasztalható elmaradás, a gazdaság teljesítőképességéhez képest túlzottan ambiciózus célokat meghatározó klíma- és energiapolitika miatt az energia-intenzív iparágak elvándorlása.

Továbbra is kulcsfeladatunk az európai gazdaság helyreállítása. Az uniós intézményeknek és a tagállamoknak együttes erőfeszítéseket kell tenniük az Európai Unió tíz évre szóló növekedési stratégiája, az „Európa 2020" stratégia sikeres végrehajtása és a gazdaságpolitikai koordináció további erősítése érdekében, kiemelt figyelemmel az európai félévre (európai szemeszter).

Az európai gazdaságpolitikai koordináció megerősítését célzó folyamat továbbvitele és az új eszközök alkalmazása a magyar elnökséget követően is kiemelt prioritás. A tagállamok az elmúlt időszakban jelentős lépéseket tettek annak érdekében, hogy stabilabb gazdaságpolitikai koordinációs rendszert alakítsanak ki. Fontos, hogy az uniós intézmények és a tagállamok együttműködve megtalálják a megfelelő fejlődési pályát, amely lehetővé teszi a költségvetési egyensúly helyreállítását, ugyanakkor támogatja a gazdasági növekedést is. A fő feladat a bizalom erősítése, a fenntartható fejlődés, a foglalkoztatás és versenyképesség növelése.

A Coreper I területén ennek legfőbb terepe az „Európa 2020" stratégia végrehajtása. A stratégia hét kiemelt kezdeményezést *(„flagship initiatives")* tartalmaz. Ezek a kezdeményezések megfelelő keretet biztosítanak ahhoz, hogy kölcsönösen felerősítsék egymást azok az erőfeszítések, amelyeket az EU-nak és a tagállamoknak kell tenni a stratégia prioritásainak (innováció, digitális gazdaság, foglalkoztatás, ifjúság, iparpolitika, szegénység elleni küzdelem, erőforrás-hatékonyság) megvalósításáért. A zászlóshajó-kezdeményezések közül az „Innovációs Unió" zászlóshajón keresztül egyedülálló lehetőség kínálkozik új technológiák kifejlesztésére és terjesztésére; ezeken keresztül kell fejleszteni Európa és ezen belül különösen Magyarország innovációs képességeit és lehetőségeit. Ehhez szorosan kapcsolódik a „Digitális Agenda" zászlóshajó kezdemé-

nyezés, amelynek célja a fenntartható gazdasági fejlődéshez történő hozzájárulás a digitális technológiákon keresztül. Az „Új Készségek és Munkahelyek", illetve a „Mozgásban az Ifjúság" zászlóshajó-kezdeményezések tárgyalásával összefüggésben továbbra is a foglalkoztatást kell a középpontba állítani. Elsősorban az oktatásra, a fiatalok képzésére és ezzel összefüggésben a munkahelyteremtésre kell koncentrálnunk. A fenntartható növekedés erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaságot jelent, melynek megvalósításához az erőforrás-hatékony Európa és az iparpolitikára vonatkozó zászlóshajó-kezdeményezések járulnak hozzá. A szegénység elleni európai platformra vonatkozó zászlóshajó-kezdeményezés célja segíteni az unió tagállamait annak a fontos célkitűzésnek a megvalósításában, hogy 20 millió ember kiemelkedjen a szegénységből és a társadalmi kirekesztettségből.

A belső piaci reform, az egységes piaci intézkedéscsomag *(Single Market Act)*, javaslatcsomag végrehajtása a magyar elnökséget követően kezdődött meg. Magyarország mindeddig a belső piac egyik legfőbb támogatója volt, hiszen a magyar vállalkozások és munkaerő versenyelőnyét csak egy a piacok nyitottságán és hozzáférhetőségén alapuló európai gazdaságban tudjuk kihasználni. Ehhez továbbra is szükséges a belső piac kiteljesítése az áruk és szolgáltatások szabad áramlását akadályozó, még fennmaradt korlátok leépítésével, amelyek gátolják a méltányos versenyt. A kis- és középvállalatok Európa versenyképességének kulcsát jelentik, és emellett jelentős munkahely-teremtési potenciállal rendelkeznek. Az európai kisvállalkozási intézkedéscsomag felülvizsgálatának növelnie kell a kis- és középvállalatok mobilitását és versenyképességét. Az egységes szabadalmi oltalom megteremtése alapvető fontosságú és szimbolikus jelentőségű eleme az Unió egységes belső piacának.

3.1 Versenyképesség

Az „Európa 2020" stratégia lendületét felhasználva kell választ találnunk az európai versenyképesség kihívásaira. Míg a gazdasági válságból való kilábalás elengedhetetlen feltétele a fiskális konszolidáció és a makrogazdasági egyensúly helyreállítása, addig a fellendülés és a fenntartható gazdasági növekedés feltételeinek megteremtése ugyanilyen fontosságú. Meg kell ragadnunk ezt az alkalmat, és mindent meg kell tennünk annak érdekében, hogy az innováció ösztönzésével, a kis- és közepes vállalkozások helyzetbe hozásával fellendítsük az európai gazdaságot. A cél, hogy az Európai Uniót fenntartható és befogadó növekedési pályára állítsuk.

3.1.1 A belső piac elmélyítése

Csak a kölcsönös bizalmon alapuló és elmélyített egységes uniós belső piac ad megfelelő alapot a válságból való kilábalásra. A fennálló, illetve a gazdasági válság során kialakult új akadályok felszámolása nélkül nem létezhet jól működő egységes piac. Ebben a tekintetben különösen fontos az egységes piaci intézkedéscsomagok (*Single Market Act* I. és II.) végrehajtása. A Versenyképességi Tanácsnak kulcsszerepe volt, van és lesz a fennálló korlátok felszámolásában és az „Európa 2020" stratégia céljainak végrehajtásában.

Rajtunk is múlik, hogy segítsünk a vállalkozásainknak abban, hogy szellemi tulajdonjogaikat költséghatékony módon tudják érvényesíteni az Unió területén. Az egységes szabadalmi oltalom létrehozása ezt a célt szolgálta. A magyar elnökség sikereként létrejött a megerősített együttműködésről szóló tanácsi jóváhagyás, ami remélhetőleg egy több mint 40 éve húzódó próbálkozást visz sikerre. A szabadalmi csomag az egységes szabadalmi oltalom létrehozását szolgáló 1257/2012/EU rendeletből, a nyelvi kérdésekről szóló 1260/2012/EU rendeletből és az Európai Szabadalmi Bíróság létrehozását célzó megállapodásból áll. Az egységes szabadalmi oltalom létrehozását szolgáló rendelet célja a belső piac igényeit kiszolgáló egységes hatályú európai szabadalom létrehozása, amely 26 tagállam (Spanyolország és Horvátország kivételével valamennyi EU-tagállam) területén hatályos, és amelyet a végrehajtás után a 26 tagállam összességére vonatkozóan lehet majd korlátozni, átruházni, megsemmisíteni. Az egységes hatályú európai szabadalmat az Európai Szabadalmi Hivatal (ESZH) adja majd meg, mint az európai szabadalmak egy speciális fajtáját. A szabadalmas a „hagyományos" európai szabadalom megadásától számított egy hónapon belül kérheti majd az ESzH-tól, hogy az európai szabadalmat egységes hatállyal vegyék lajstromba. Az egységes hatályú európai szabadalom rendszerének harmadik fő pillére az Egységes Szabadalmi Bíróság (ESzB). Az ESzB egyaránt illetékes lesz az egységes hatályú európai szabadalmakkal és a „klasszikus" európai szabadalmakkal összefüggő peres eljárások lefolytatására a részt vevő 25 tagállamban. Az ESzB a benne részes tagállamok nemzeti bíróságainak egyes feladatait átvevő közös, nemzetközi bírósági szervezetet hozott létre.

A szerzői jogok terén elengedhetetlen a belső piac széttöredezettségének gyors felszámolása és a szerzői jognak a művekhez való hozzáférését biztosító rendelkezéseinek a mai idők műszaki adottságaihoz való igazítása. A közös jogkezelésről, illetve az árva művekről szóló jogszabályok jelentős hozzáadott értékkel bírnak ebben a tekintetben.

A szolgáltatások az európai gazdaság motorját képezik. A szolgáltatási szektor több mint 70%-át adja az európai gazdaságnak, így a szolgáltatások egységes piaca feltétele a vállalkozások fellendülésének. A „lisszaboni stratégia" keretében az Európai Tanács olyan politika megalkotásáról döntött, amelynek célja a szolgáltatások szabad mozgása és a szolgáltatók letelepedésének szabadsága előtt álló akadályok felszámolása volt. Annak ellenére, hogy a szolgáltatások az európai gazdaság valamennyi területén jelen vannak, az EU-n belüli összes kereskedelemnek még mindig csupán egyötöde származik szolgáltatásokból. Az Európai Parlament és a Tanács 2006-ban fogadta el a szolgáltatási irányelvet. Az irányelv kétségtelen hiányosságai ellenére is választ ad arra a megállapításra, hogy az egységes szolgáltatási piac továbbra sem biztosítja az alapító szerződésekben, illetve az Európai Bíróság esetjogában biztosított előnyöket. A tagállamok három évet kaptak az irányelv rendelkezéseinek nemzeti szintű végrehajtására. A szolgáltatási irányelv végrehajtása hozzájárul a jogszerűtlen akadályok felszámolásához, illetve a szolgáltatási szektor jogszabályi keretének modernizációjához. Az irányelv olyan általános jogi keretet hozott létre, amely megkönnyíti és jelentősen egyszerűsíti a szolgáltatók letelepedési szabadságának gyakorlását és a szolgáltatások szabad áramlását. Az irányelv három legfontosabb eleme: 1) a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó nemzeti intézkedéseknek a felszámolása, illetve azoknak csak az uniós joggal összeegyeztethető és egyenlő feltételekre

korlátozása; 2) a szolgáltatók és fogyasztók jogainak gyakorlása érdekében a hatékony igazgatási együttműködés létrehozása a tagállamok között, illetve 3) a szolgáltatásokat igénybe vevők felhasználói jogainak megerősítése. Az irányelvet mind a letelepedés szabadságát gyakorló vállalkozásokra, mind pedig a határokon átnyúló szolgáltatást nyújtó vállalkozásokra alkalmazni kell. Az irányelv általános, valamennyi pénzbeli díjazás ellenében nyújtott szolgáltatásra vonatkozó jogi keretet hoz létre, nagyszámú szolgáltatási tevékenységre alkalmazandó, amelyek együttesen az uniós GDP és a foglalkoztatás hozzávetőleg 40%-át képviselik. Hatálya alá tartoznak többek között az alábbi szolgáltatások: építőipar és kézműipar, kiskereskedelem, a szabályozott szakmák többsége (például ügyvédek, építészek, mérnökök és könyvelők), üzleti jellegű tevékenységek (például irodafenntartás, vállalatvezetési tanácsadás és reklámtevékenység), idegenforgalom, ingatlanszolgáltatások, magánoktatás. Egyes szolgáltatástípusok nem tartoznak az irányelv hatálya alá, többek között: a pénzügyi szolgáltatások, a távközlési hálózatok, a közlekedés, az egészségügyi szolgáltatások, a játéktevékenységek és egyes szociális szolgáltatások.

Az európai kis- és középvállalkozások (kkv-k) kulcsszerepet játszanak az európai gazdaság teljesítőképessége terén. A kkv-k versenyképességének növelése kiemelkedően fontos a foglalkoztatáspolitika, illetve a belső kereskedelem és a határon átnyúló üzleti tevékenység, valamint az európai iparpolitika megújítása kapcsán. Szintén lényeges, hogy a kkv-k érdekei általános gazdasági szempontként jelenjenek meg minden közösségi politika tervezésekor és végrehajtásakor, illetve hogy megfelelően biztosítva legyen a kkv-k piacra jutása és a finanszírozási forrásokhoz történő hozzáférésük is.

A belső piaci jogszabályok megfelelő átültetése és alkalmazása szintén alapvető fontosságú az egységes piacba vetett kölcsönös bizalom erősítése érdekében. Elengedhetetlen, hogy az uniós döntéshozatali eljárásban az úgynevezett intelligens szabályozás módszereit és eszközeit szisztematikusan alkalmazzuk Európa versenyképessége erősítésének szolgálatában, megkímélve a vállalkozásokat a felesleges szabályozástól és újabb adminisztratív eljárásoktól.

3.1.2 Innováció

Az európai vállalkozások innovációs képességeinek kiaknázása az európai versenyképesség egyik legfőbb forrása. Az „Európa 2020" stratégia egyik célkitűzése, hogy a kutatás-fejlesztésre fordított összegek jelentősen emelkedjenek Európában, nevezetesen az európai GDP 1,8%-áról annak 3%-ára. E hosszú távú célkitűzés nélkül nem képzelhető el a tudásalapú társadalom. Fontos, hogy az üzleti környezet és a pénzügyi finanszírozási lehetőségek javításával támogassuk a vállalkozásokat, különösen a kis- és középvállalkozásokat az innováció alapú üzleti modellek meghonosításában.

Hazánk szempontjából külön ki kell emelni, hogy Magyarországra, Budapestre került az EU egyik ügynökségének, az Európai Innovációs és Technológiai Intézetnek a székhelye. Az előző (2007–2013) költségvetési időszakban három tudományos és innovációs társulás működött az Európai Innovációs és Technológiai Intézet keretében: 1) az éghajlatváltozással, 2) a fenntartható energiával és 3) az információs és kommunikációs technológiával foglalkozó társulás. E tudományos és innovációs társulások célja olyan integrált partnerségek kialakítása, amelyek összekötik a felsőoktatást, a kutatást és az üzleti szférát.

Hazánk hosszabb távú céljai között kell, hogy szerepeljen a jelenlegi pénzügyi időszak (2014–2020) kutatás-fejlesztési keretprogramjában, a „Horizont 2020" programban történő hatékonyabb részvétel előmozdítása. Különösen igaz ez, ha megnézzük az előző hétéves pénzügyi periódus programjában, a 7. kutatási keretprogramban (2007–2013) történő részvételi arányokat, abból ugyanis minimális arányban részesültek a 2004 után csatlakozott tagállamok: míg a 2004 előtt csatlakozott tagállamok 95%-os részvételi aránnyal, a 2004-ben és azután taggá vált államok 5%-os részvételi aránnyal vettek részt a programban. A „Horizont 2020" program megvalósítására összesen 87 milliárd euró áll majd rendelkezésre. A program minden eddiginél nagyobb hangsúlyt fektet arra, hogy a tudományos áttörésekből üzleti lehetőségeket biztosító és új munkahelyeket létrehozó innovatív termékek és szolgáltatások születhessenek. Ezzel egyidejűleg drasztikusan visszaszorítja a bürokráciát, a szabályok és eljárások egyszerűsítésével pedig a legjobb kutatók és még több innovatív vállalkozás érdeklődését igyekszik felkelteni. Támogatás lesz igényelhető a kutatástól a kereskedelemig tartó innovációs lánc különböző szakaszaiban, mégpedig elsősorban olyan projektekre, amelyek a társadalmi kihívások kezelésére és az Európai Unió társadalmát érintő problémák (például egészség, tiszta energia, közlekedés) megoldására helyezik a hangsúlyt.

3.1.3 Iparpolitika

A globalizáció és a gazdasági világválságból való kilábalás új kihívásokat tartogat: meg kell találnunk az ipari szerkezetváltáshoz szükséges új válaszokat. Újra kell tervezni az európai ipari tevékenységet egy versenyképes, erős és fenntartható ipari bázis kialakításának tükrében. Az EU-nak átívelő megközelítést kell alkalmaznia, amely a teljes értékláncot figyelembe veszi a nyersanyagoktól az értékesítés utáni szolgáltatásig. A technikai harmonizáció terén is szükséges a megújulás annak érdekében, hogy gazdaságunk felvehesse társaival a versenyt. Az EU célul tűzte ki, hogy az ipar részesedését az európai GDP-ből 2020-ra 20%-ra emeli. Hazánk szempontjából kiemelten fontos egyrészt e számszerű célhoz minél magasabb részarányban hozzájárulni, másrészt következetesen hangsúlyozni azt, hogy az európai iparpolitika érdekeit és az európai vállalkozások versenyképességének előmozdítását valamennyi közösségi politika jövőbeni alakítása során tiszteletben kell tartani.

3.2 Mezőgazdaság és halászat

A közös agrárpolitika (KAP) értékeinek megőrzése mellett a globalizációból fakadó új kihívásokra is kellően összpontosítanunk kell a következő időszakban. A közös agrárpolitika eszköz- és célrendszerének meghatározásakor nem szabad szem elől tévesztenünk a kiszámítható és biztonságos élelmiszertermelés fenntartásához kapcsolódó és egyre fokozódó lakossági elvárásokat. A mezőgazdaság nemcsak élelmiszert állít elő, hanem gondoskodik a táj és a vidéki élet fenntartásáról, fontos ökológiai szolgáltatásokat biztosít, miközben foglalkoztatásnövelő és a demográfiai gondokat orvosló lehetőségeket nyújt.

Az EU első közös politikáját jelentő közös agrárpolitika (KAP) annak létrehozása óta több mélyreható reformon ment keresztül, és a mai napig az EU kiemelt je-

lentőségű politikája. Magyarország szempontjából a kohéziós politika mellett talán a legfontosabb közösségi politika. Uniós szinten kiemelt cél egy korszerű, az európai mezőgazdasági termelők számára védelmet biztosító közös agrárpolitika fenntartása kell, hogy legyen.

A halászatra vonatkozó különböző pénzügyi programok elsősorban a tengeri halászattal foglalkozó tagállamok számára kiemelt jelentőségűek, ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk magyar részről az édesvízi akvakultúra jelentőségéről sem, amely egyre inkább felértékelődőben van, tekintettel a tengeri halászat fenntarthatósága érdekében történt jelentős tengeri halfogási korlátozások kínálatcsökkentő hatására.

3.3 Közlekedés, távközlés és energia

3.3.1 Közlekedés

A csatlakozásunk óta eltelt időszak egyik legnagyobb horderejű változása a közlekedés terén a vasúti szolgáltatások és infrastruktúrahasználat több lépcsőben lezajlott liberalizálása. A liberalizáció végső, talán legérzékenyebb területének, a közszolgáltatások finanszírozásával kapcsolatos rendelkezéseknek a felülvizsgálatát a Bizottság első ízben 2000-ben kezdeményezte, ez azonban megakadt, tekintettel a nemzeti vasúttársaságok kiemelt gazdasági és politikai szerepére. Végül a közszolgáltatások finanszírozásával és a közszolgáltatási szerződésekkel kapcsolatos szabályok érdemi felülvizsgálata 2005-ben, a 3. vasúti csomaggal összekapcsolva kezdődött meg. A korábbi liberalizáció folytatásának célja elsősorban a közszolgáltatások területén a szabályozott verseny bevezetése, illetve a közlekedési szolgáltatások tagállamok közötti „áramlásának" megerősítése volt. Az új rendelet végül 2007-ben került elfogadásra, és 2009. december 3-án lépett hatályba.

A magyar elnökség alatt a tanácson belül a tagállamok megállapodtak az egységes európai vasúti térség létrehozását célzó első vasúti csomag felülvizsgálatáról, amelynek egyik legfőbb célja az volt, hogy egyszerűsítse, egyértelművé tegye és korszerűsítse az európai vasúti ágazat szabályozási környezetét. További kiemelt célkitűzés volt az új vasúttársaságok számára a megfelelő piacra jutás biztosítása, elősegítve ezzel az ágazaton belüli versenyt. A tanácsban elértek alapján folytatódtak az egyeztetések az Európai Parlamenttel, amely folyamat végén elfogadásra került a jogszabály.

A jelenlegi pénzügyi keret (2014–2020) egyik kiemelt jelentőségű ágazati programja a hálózatos infrastruktúra-fejlesztések uniós támogatásának egyetlen programba foglalása. Az egységes tervezésnek és finanszírozásnak a célja az egységes fejlesztési irányok és célok kijelölése. Az európai hálózatfinanszírozási eszköz (*Connecting Europe Facility* – CEF) a közlekedés, az energia és a távközlési fejlesztések területeit foglalja magában, és a teljes pénzügyi időszakban összesen 33 milliárd euró forrásból gazdálkodik majd. Az eszköz az európai szempontból kiemelt jelentőségű és határokon átnyúló hálózatok és szűk keresztmetszetek megszüntetése mellett a főbb transzeurópai közlekedési folyosók fejlesztését finanszírozza. A CEF a közlekedési hálózat fejlesztésére összesen 26 milliárd euró forrást tartalmaz, amelyből 10 milliárd euró a Kohéziós Alapból részesülő, gazdaságilag elmaradottabb tagállamok fejlesztéseit hivatott finanszírozni. A finanszírozási modell újdonsága, hogy az uniós források alapvetően

„magvető tőkeként" kerülnek felhasználásra, ösztönözve a tagállamok, illetve a piaci szereplők további beruházásait.

3.3.2 Távközlés

Az első elektronikus hírközlési liberalizációs csomagot alkotó öt irányelvet 2002-ben fogadták el. A keretszabályozás célja az volt, hogy lebontsa a távközlési monopóliumokat/oligopóliumokat, és a verseny élénkítésével segítse a növekedést, ösztönözze a beruházásokat. A távközlési csomag liberalizációja 2007-ben folytatódott. A további liberalizáció egyik célja az volt, hogy egyszerűsítse a nemzeti hírközlési hatóságok eljárásait az egyes részpiacok meghatározása és az egyes piacokon azonosított jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókra vonatkozó kötelezettségek megállapítása során. A rádiospektrum hatékonyabb kihasználása érdekében az Európai Bizottság szorosabb koordinációt javasolt a tagállamok között, valamint a technológia és a szolgáltatás semlegességének erősítését. A felhasználókat közvetlenül érintő javaslatok között szerepelt az előfizetői szerződések tartalmára vonatkozó átláthatóság javítása, a szolgáltatások minőségi paramétereinek a meghatározása, a segélyhívó szolgáltatások elérhetősége, a személyes adatok kezelésére és az esetleges adatsérelemmel járó eseményekkel kapcsolatos tájékoztatásra vonatkozó rendelkezések. A csomagról 2009 őszén született végül megállapodás.

Az „Európa 2020" stratégia részeként a digitális menetrend 2015-ig tartalmazza az egységes digitális piac létrehozása érdekében szükséges intézkedéseket, többek között azt, hogy 2014-ig Európában mindenki alapszintű szélessávú internetkapcsolattal rendelkezzen. Ennek megfelelő végrehajtása kiemelt jelentőségű az európai fellendülés és versenyképesség biztosítása szempontjából.

3.3.3 Energia

Az energia kérdésköre és az energiapolitika Magyarország szempontjából az egyik legfontosabb közösségi politika. Történelmünk, földrajzi és geopolitikai helyzetünk, gazdasági berendezkedésünk mind olyan tényezők, amelyek e közösségi politika kiemelt jelentőségét húzzák alá. A kőolaj-, a földgáz- és a villamosenergia-infrastruktúrák összeköttetésének kérdése, az energiaellátás és az energiaforrások diverzifikálása, illetve az energiabiztonság megteremtése uniós csatlakozásunktól kezdődően egészen a mai napig, illetve hosszabb távon is kiemelt magyar prioritás. Mindvégig következetesen kell hangsúlyoznunk, hogy az energia és a hozzá szorosan kapcsolódó klíma- és iparpolitika, valamint az EU és azon belül hazánk versenyképessége egymással szorosan összefüggő és egymást kiegészítő kérdések.

Az Európai Uniónak az előttünk álló évtizedben új energiapolitikára van szüksége. Olyan energiapolitikára, amely egyrészt biztosítja a tagállamok energiabiztonságát, diverzifikálja az energiaellátást és az energiaforrásokat, másrészt munkahelyeket teremt, és biztosítja az uniós vállalkozások versenyképességét a globális versenyben, harmadrészt megfelelő energiaárakat jelent a fogyasztók és háztartások számára. Az európai energiapolitika alappillére egy integrált belső energiapiac, amelynek megvalósításához infrastrukturális fejlesztésekre és további szabályozási lépésekre van szükség uniós és nemzeti szinten, lebontva a nemzeti szabályozásokban még mindig fennálló technikai akadályokat.

Az uniós csatlakozásunk óta talán legnagyobb mértékű változást a harmadik belső piaci energiacsomag és a francia elnökség alatt 2008-ban elfogadott klíma–energia csomag elfogadása jelentette. A harmadik belső piaci energiacsomag legjelentősebb célkitűzései és eredményei közé tartozik többek között a tulajdonosi szétválasztás, a piaci átláthatóság javítása, az átviteli rendszerirányítók együttműködése, a nemzeti hatóságok függetlensége és az Energiaszabályozói Együttműködési Ügynökség létrehozása.

A 2007-ben elfogadott klíma- és energiacsomag három legfőbb célkitűzése közül kettő konkrét energia célszámokhoz kapcsolódik: egyrészt 2020-ig uniós szinten végső energiafogyasztásunk 20%-a megújuló energiaforrásokból kell, hogy származzon, másrészt az energiahatékonyság nyomán 2020-ra 20%-os energia-megtakarítást kell elérni.

3.4 Foglalkoztatás, szociális politika, egészségügy és fogyasztóvédelem

3.4.1 Foglalkoztatás

Hazánk szempontjából kiemelten fontos az „Európa 2020" stratégia egyes, foglalkoztatáshoz kapcsolódó kezdeményezéseinek, nevezetesen az „Új készségek és munkahelyek", valamint a „Fiatalok mozgásban" című zászlóshajó kezdeményezéseknek a végrehajtása. Érdekünk, hogy az európai gazdaság konszolidációja úgy menjen végbe, hogy hozzájáruljon új munkahelyek megteremtéséhez. A munkahely-teremtést nem elősegítő gazdasági programok ugyanis nem lehetnek fenntarthatóak. Ezen a ponton a magyar kormány gazdaságpolitikája és az uniós érdekek teljes mértékben egybeesnek.

3.4.2 Egészségügyi rendszerek

Az egészségügyi szektoron belül a tagállamok bár különböző szinteken, de hasonló kihívásokkal szembesülnek, amelyeket mindannyian ismerünk: a gazdasági válság, az elöregedő társadalom, az egészségügyi állapotbeli különbségek, az egyre növekvő szakemberhiány és a modernizáció, valamint a technológiák jobb kihasználása iránti növekvő igény. A kihívásokra tekintettel európai szinten kell ösztönözni a jövő egészségügyi rendszereibe való befektetést. Elengedhetetlen, hogy a tagállamok támogatást kapjanak az egészségügyi rendszereik modernizációjához. Emellett nagyon fontos az egészségügyi szolgáltatások modernizációja, akár az e-egészségügy európai kiépítésével, akár a határon átnyúló egészségügyi szolgáltatásokat korlátozó piacvédelmi eszközök felszámolásával.

3.5 Környezetvédelem

3.5.1 Éghajlatváltozás, klíma–energia politika

A klímapolitikával kapcsolatos magyar álláspont kiinduló pontja az, hogy önálló klímapolitikáról nem beszélhetünk anélkül, hogy ne vizsgálnánk azt szorosan az ener-

giapolitika, az iparpolitika, illetve az ipari versenyképesség kontextusában. Csatlakozásunk óta folyamatosan képviseljük azt az álláspontot, hogy az uniós klímapolitika meghatározása során egyrészt figyelemmel kell lennünk az arra vonatkozó nemzetközi tárgyalások állására, másrészt tekintettel kell lennünk az ipari és a gazdasági szereplők versenyképességére, harmadrészt pedig az egyes tagállamok teherbíró képességére.

A nemzetközi klímatárgyalásokkal párhuzamosan jelenleg zajlik a francia elnökség alatt 2008-ban elfogadott klíma–energia csomag végrehajtása, amelynek klímapolitikai „lába" uniós szinten 20%-os üvegházhatású gázkibocsátás-csökkentést ír elő 2020-ra. Ugyanakkor az EU kifejezte nyitottságát arra is, hogy a fejlett országok hasonló mértékű vállalása esetén, illetve a fejlődő országok megfelelő mértékű vállalása esetén 2020-ra 30%-os kibocsátás-csökkentésre is kész.

A klíma–energia csomag részeként az EU vállalást tett arra, hogy a még 2005-ben bevezetett – az összes jelentős, szén-dioxid kibocsátásért felelős ipari ágazatot tartalmazó (energetika és távfűtés, vas- és acélgyártás, építőanyag-ipar, egyes vegyipari alágazatok, üvegipar, papíripar stb.) – közösségi emisszió-kereskedelmi rendszer (ETS) hatálya alá tartozó ágazatokban 2005-höz képest 21%-os átlagos csökkentést ér el 2020-ra. A rendszer hatályát kiterjesztették újabb ágazatokra (petrokémia, ammóniagyártás és alumíniumipar) és más üvegházhatású gázra is a szén-dioxid mellett (nitrit és adipinsav előállításából származó nitrogén-oxid kibocsátások). A konkrét kibocsátás-csökkentési értékek meghatározásánál az Európai Bizottság a 2005. évi adatokból indult ki azzal az érveléssel, hogy ez az az első év, amikorra vannak hitelesített kibocsátási adatok minden egyes érintett létesítményre, annak köszönhetően, hogy a jelenleg hatályos emisszió-kereskedelmi rendszer 2005-től kezdte meg működését. A csomag értelmében minden tagállam valamennyi érintett létesítményére, vagyis valamennyi kibocsátóra kiterjedő, egységes kiosztási rendszert (allokációt) vezettek be 2013-tól, amelyet központosítottan az Európai Bizottság üzemeltet. Az összmennyiség meghatározásában és a kvótakiosztásban tehát a tagállami kormányok már nem vesznek részt. A közösségi összkvóta évenként lineárisan csökken (1,74%-kal). Az érintett létesítmények ingyenesen, illetve aukción juthatnak a számukra szükséges kibocsátási egységekhez. A legtöbb ágazatban az aukció bevezetése fokozatos 2013–2020 között, a villamos-energia ágazatban viszont már 2013-tól 100%-os az aukció, azaz az ebbe az ágazatba tartozó létesítmények egyáltalán nem kapnak ingyenesen kvótát, hanem azt meg kell vásárolniuk a kvóta piacon. Ezzel szemben az úgynevezett szénszivárgás veszélyének kitett ágazatok (más néven energia intenzív iparágak) ingyenes kibocsátásban részesülnek a 2013–2020 közötti időszakban, azonban az ingyenesen kiosztható kvóták mennyisége 2020-ig 80%-ról fokozatosan 30%-ra csökken. A nem-ETS ágazatokra (közlekedés, mezőgazdaság, hulladékgazdálkodás, lakossági és intézményi épület szektor) vonatkozóan uniós szinten 10%-os kibocsátás-csökkentést kell elérni 2005-höz képest 2020-ra.

A klímapolitika terén az egyik legfontosabb küszöbön álló feladat az újabb, immár 2030-ig terjedő időszakot átfogó klíma- és energiacsomag elfogadása lesz, amelyre vonatkozóan az Európai Bizottság idén januárban jelentetett meg közleményt. Az új klíma- és energiacsomag szorosan összefügg a kapcsolódó nemzetközi tárgyalásokkal. Cél, hogy egy új, globális, jogilag mindenkire kötelező erejű nemzetközi klíma-megállapodás jöjjön létre a 2015. évi párizsi klímacsúcson. Az EU az eddigi tárgyalásokon mindvégig kezdeményező szerepet játszott az egész folyamatban, nagyon fontos ugyan-

akkor, hogy mindezt úgy tegye, hogy az EU helyzete a globális környezetben, valamint Magyarország helyzete az EU-n belül ne szenvedjen gazdasági és pénzügyi hátrányokat a globális klímacélkitűzések elérésére való törekvés közben.

3.5.2 Vízgazdálkodás

Az utóbbi években Európa-szerte jellemzővé váltak a sorozatos szélsőséges vízügyi jelenségek (hirtelen lokális árvizek, áradások, aszály stb.). Ezek megfelelő kezelésére a legtöbb tagállam nincs megfelelően felkészülve. Csatlakozásunktól kezdődően folyamatos prioritásunk az európai vízpolitika keretében az éghajlatváltozáshoz kapcsolódó szélsőséges vízügyi jelenségek kiemelt kezelése.

3.5.3 Genetikailag módosított szervezetek

Hazánk következetes álláspontot képvisel a genetikailag módosított szervezetek (GMO-k) termesztésének kérdésében. Hazánk GMO-mentességének fenntartása továbbra is alapérdekünk, amelyet minden uniós fórumon a jövőben is hangoztatnunk szükséges. Az Európai Bizottság még 2010 júliusában új javaslatot terjesztett elő, amelynek célja nagyobb tagállami mozgástér biztosítása a köztermesztésbe vont GMO termények tagállam területén vagy annak egy részén történő korlátozása és tiltása kapcsán. A tervezet tárgyalása még jelenleg is zajlik, ez mindenképpen pozitív elmozdulás a magyar álláspont irányába.

IV. Az EU közös kül- és biztonságpolitikája és magyar szempontból legfontosabb fejleményei csatlakozásunk óta

1. A Lisszaboni Szerződés: a közös külpolitika intézményi „forradalma”

Az Európai Uniót születésénél fogva jellemzik a hatáskörökről szóló viták, vagyis azok a kérdések, hogy melyik kihívást kell nemzetállami, illetve melyiket kell uniós szinten kezelni. Nincs ez másképpen 2004 óta sem, amikor Közép-Európa országai csatlakoztak az Unióhoz. A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés jelentős mértékben átalakította az unió döntéshozatali rendszerét és kompetencia-katalógusát.

A legtöbb elemző, illetve közvélemény-kutatás szerint az európai polgárok egyértelműen támogatják az európai külpolitika közösségiesítését, azaz a külpolitikai döntési kompetenciák bizonyos részének európai szintre helyezését. Annak ellenére van ez így, hogy a tagállami szuverenitás egyik legérzékenyebb szelete a kül- és védelempolitika. A csatlakozásunkat követő első évek tapasztalatai alapján és az európai szintű közvélemény-kutatások alapján is észlelhetővé vált, hogy az uniós állampolgárok szerint a közös külpolitika lehet az uniós legitimáció megerősítésének egyik eszköze. „Más szóval, ha a világpolitika konfliktusokkal terhelt színpadán egységesen tud fellépni az Unió, akkor belső legitimitása is erősödhet. A válaszadók szerint azonban az EU továbbra sem képvisel egységes álláspontot a globális külpolitika legfontosabb kérdéseiben, és a létező „kakofónia” sérti a kontinens közös érdekeit.”[59]

Ezt a létező társadalmi és politikai igényt próbálta rendezni a Lisszaboni Szerződés, amely radikálisan átalakította a közös kül- és védelempolitika jogi és intézményi kereteit. A következőkben röviden összefoglaljuk ezeket a változásokat. A Lisszaboni Szerződés egyik legfontosabb célja az Európai Unió nemzetközi szerepének megerősítése. A szerződés által bevezetett reformok törekednek az Unió közös kül- és biztonságpolitikája (KKBP) koherenciájának és ismertségének növelésére. E stratégiai célok érdekében a Lisszaboni Szerződés két jelentősebb újítást vezetett be: 1. létrehozta az Unió korábbiakhoz képest kibővített hatáskörrel és önállóbb intézményi „arcéllel” rendelkező külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének tisztségét és 2. az Európai Külügyi Szolgálatot (EKSZ).

Lisszabon előtt a főképviselő hatásköreit két külön személy látta el az Unión belül: a közös kül- és biztonságpolitikai (KKBP) főképviselő, aki a Tanácsnak felelt politikailag, illetve a külügyi biztos, aki az Európai Bizottság tagja volt. A Lisszaboni Szerződés

59 Bővebben lásd: Grúber Károly: *Gazdasági óriás, politikai törpe? Legitimáció és az Unió közös külpolitikája.* Európai Tükör, XI. évf. 2006/11. (november) 67–72.

viszont egy személy kezében összpontosítja a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos hatásköröket. A politikai döntéshozók azt várták, hogy ezzel az Unió külpolitikai fellépése koherensebbé, hatékonyabbá és ismertebbé válik. Az új „kétkalapos" főképviselő egyrészt a Bizottság alelnöke, másrészt a Tanácsnak felelős politikus.

A megerősített hatáskörök ellenére az Unió főképviselője azonban továbbra sem egyedül felelős az EU külső képviseletét illetően. A Lisszaboni Szerződés az Európai Tanács elnökét is felhatalmazza arra, hogy – a főképviselő hatásköreinek sérelme nélkül – a saját szintjén ellássa az Unió külső képviseletét. A szöveg mindamellett nem határozza meg egészen pontosan a két személy közötti munkamegosztást, ezért a gyakorlatban alakul ki, hogy ki milyen szerepet vállal (az utóbbi 3 év tapasztalata alapján ez a munkamegosztás hatékonyan működött Catherine Ashton főképviselő és Herman Van Rompuy elnök között).

A szerződés szerint a főképviselő alakítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját. Először is a Tanácsnak és az Európai Tanácsnak tett javaslataival hozzájárul ezeknek a politikáknak a kidolgozásához. A Tanács megbízottjaként saját hatáskörében végrehajtja a tagállamok döntéseit. Az EU főképviselője képviseleti feladatokat is ellát. Politikai párbeszédet folytat harmadik országokkal, és képviseli az Unió álláspontját – a szerződések adta keretek között – a nemzetközi szervezetekben. A KKBP főképviselő és a külügyi biztos helyébe lépő „kétkalapos" főképviselő természetesen ezek hatásköreit is örökölte: 1) a Tanácson belül biztosítja az Unió külpolitikája terén végzett munka koherenciáját és folytonosságát, amely célból a főképviselő a Külügyek Tanácsának elnöki tisztét is ellátja; 2) a Bizottságban felelős mindazokért a külkapcsolatokkal összefüggő feladatokért, amelyek annak a hatáskörébe tartoznak. Ezen túlmenően gondoskodnia kell a külpolitikának a többi bizottsági politikával és szolgálattal történő összehangolásáról.

A Lisszaboni Szerződés másik intézményi újítása az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása volt. Az EKSZ az Európai Bizottság külpolitikával foglalkozó egységeiből, illetve a Tanács Főtitkárságáról érkező *Policy Unit* egyesüléséből jött létre. Kezdetektől fogva érkeztek az EKSZ-be tagállami diplomaták. A szolgálatot létrehozó tanácsi rendelet kikötötte, hogy a tagállami diplomaták arányának minél előbb el kell érni az 1/3-ot (ez 2013 nyarára valósult meg). A szolgálat létrehozásának jogalapja az Európai Unióról szóló szerződés 27. cikkének (3) bekezdése. Működését és szervezetét a Tanács a főképviselő javaslata alapján határozza meg. Az Európai Külügyi Szolgálat a főképviselő irányítása alá tartozik. A főképviselő e szolgálat segítségével dolgozza ki az Unió külpolitikájával kapcsolatos javaslatait és hajtja végre a Tanács által ezen a területen elfogadott határozatokat. Az Európai Külügyi Szolgálat segítségét az Európai Tanács elnöke, a Bizottság elnöke és más biztosok is igénybe vehetik az Unió külpolitikájával összefüggő kérdések tekintetében.

2. Az EU új külpolitikai intézményeinek első három éve

Az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője egyik, az Európai Tanácsnak intézett jelentésében kitűnően írja le az európai közös külpolitika globális környezetét:

„Európa stratégia környezetét a növekvő regionális, illetve globális bizonytalanság, az Egyesült Államok Ázsia felé fordulása és a pénzügyi válság destabilizációs hatása jellemzi. A globalizált világ egyre összetettebb, kiszámíthatatlanabb és gyorsan változó. A többpólusú és interdependens világban rohamosan változik a hatalom természete. A bel- és külbiztonság egyre jobban összemosódik. A globális kormányzás változó intézményrendszerében új hatalmi szereplő és kihívások jelennek meg. Ebben a stratégiai környezetben az állami szuverenitás érthetően átalakul vagy éppen csökken. A mindent átható demográfiai vagy technológiai változások csak megerősítik ezeket a folyamatokat."[60]

Catherine Ashton egy személyben felelt az uniós intézményrendszer egy új, fajsúlyos szereplője, az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) létrehozásáért és vezetéséért, mindezt szignifikáns intézményi ellenszélben. A magyar elnökség előtti és maga az elnökségünk volt az az időszak, amikor az EKSZ lényegében megszületett. A magyar elnökség számára nyilvánvalóan látható volt a régebbi intézmények (az Európai Bizottság és a Tanács Főtitkárságának) aknamunkája a főképviselő és az EU diplomáciai szolgálata ellen. Mindennek ellenére a brüsszeli hatalomkoncentrációt szimbolizáló Schuman téren az Európai Bizottság (Berlaymont) és a Tanács (Justus Lipsius) épülete mellett ma már ott áll az EKSZ épülete is. Más szóval, az EU külpolitikai intézményi kerete megjelent az európai politika szimbolikus terében is. Az uniós kimutatások szerint ma 2257 diplomata státuszú egyén dolgozik az EKSZ-ben (közülük 41 magyar).[61]

A főképviselő és az EKSZ megítélése jelentősen javult a koszovói rendezésben és az iráni nukleáris program nemzetközi ellenőrzésében végzett munkája eredményeként.

2.1 Szerbia–Koszovó

A korábban az ENSZ égisze alatt zajló szerb–koszovói tárgyalásokat a holtpontról kimozdító uniós közvetítésű dialógus 2011 márciusában indult. Az eleinte alacsonyabb, szakértői szinten folyó tárgyalások gyakorlati kérdéseket tűztek napirendre (kereskedelmi és vámügyek, személyek szabad mozgása, diplomák kölcsönös elismerése stb.), tudatosan kerülve Koszovó státusának kérdését. Belgrád és Pristina párbeszéde hátterében természetesen a két ország európai integrációs törekvése állt, míg sikeréhez

60 *Preparing the December 2013 European Council on Security and Defence, Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy.* Brussels, 15 October 2013.

61 A kötet egy másik fejezetében Czeti András, az Állandó Képviselet HR-diplomatája közöl részletes elemzést az uniós intézményekben dolgozó magyarokról.

hozzájárult a hiteles európai perspektíva és az eredmények elismerése (például Szerbia EU tagjelölti státusa 2012 márciusában).

A dialógus újabb fordulatot vett, amikor a tárgyalások 2012 októberében miniszterelnöki szinten, Ashton uniós külügyi és biztonságpolitikai főképviselő közvetítésével folytatódtak. A párbeszédet immár az Általános Ügyek Tanácsának 2012. decemberi döntése értelmében a két ország integrációs haladása feltételeként megjelölt szerb–koszovói viszony látható és tartós rendezése érdekében is szükséges volt folytatni. Az EU főképviselőjének közvetítésével folyó tárgyalás-sorozat legfontosabb eredménye, hogy áprilisban a két miniszterelnök aláírt egy 15 pontos, Észak-Koszovóra és a koszovói szerbségre vonatkozó megállapodást, amit később mindkét kormány megerősített. A megállapodásban rögzített elvek szerint a koszovói szerbek tartalmas önkormányzatiságot fognak élvezni, ugyanakkor a szerb többségű koszovói önkormányzatok közössége is az egységes koszovói adminisztráció része lesz, azaz megszűnik a jelenlegi észak-koszovói szerb párhuzamos intézményrendszer.

Az április 19-i szerb–koszovói megállapodás nyomán az Európai Bizottság és a külügyi főképviselői közös jelentése megállapította, hogy Szerbia megfelelő intézkedéseket hozott a Koszovóval való kapcsolatok tartós javításáért, továbbá fenntartotta belső reformfolyamatainak lendületét, megfelelő figyelmet fordított a jogállamiság, azon belül is a korrupció elleni küzdelem, a kulcsintézmények függetlensége, az igazságügyi reform, a médiaszabadság, a diszkrimináció elleni lépések, a kisebbségek védelme és az üzleti környezet minőségének erősítésére. Ezzel párhuzamosan Pristina is eleget tett a szerb–koszovói kapcsolatok javításáért, az áprilisi megállapodás végrehajtásáért, miközben folytatta a szükséges reformokat, a jogállamiság kiépítését. A Bizottság ezért javasolta, hogy az EU kezdje meg a csatlakozási tárgyalásokat Szerbiával, illetve a Stabilitási és Társulási Megállapodás tárgyalásait Koszovóval.

A párbeszéd egy újabb fordulóján 2013 májusában elfogadták az áprilisi megállapodás végrehajtási tervét. A megállapodás értelmében immár megkezdte munkáját mind a koszovói, mind pedig a szerb összekötő Belgrádban és Pristinában. A szerb EU csatlakozási tárgyalások megkezdéséről döntő 2013. júniusi tanácsülés előtt pedig a felek további öt vitás kérdésből kettőről (észak-koszovói helyhatósági választások és az észak-koszovói szerb többségű önkormányzatok regionális rendőrparancsnoka) állapodtak meg, a fennmaradó három témában (távközlés, energetika, igazságszolgáltatás/amnesztia) további tárgyalásokról döntöttek. További jelentős eredmény a koszovói helyhatósági választások demokratikus lebonyolítása volt 2013. november–december folyamán, Koszovó teljes területén (az észak-koszovói szerb többségű önkormányzatok korábban bojkottálták a választásokat). Mivel a helyhatósági választásokon Koszovó szerb többségű önkormányzataiban a belgrádi kormány támogatását élvező Szerb Lista (GIS) győzött, a párbeszéd jelenlegi meghatározó politikai kérdése, hogy milyen jogosítványokkal bír majd a felállításra kerülő Szerb Önkormányzatok Szövetsége.

2013 októberében megkezdődtek az EU és Koszovó közötti Stabilitási és Társulási Megállapodás tárgyalásai, 2014. január 21-én pedig kezdetüket vették Szerbia EU csatlakozási tárgyalásai. A megkezdett folyamatok immár visszafordíthatatlanok, a párhuzamosság pedig megkerülhetetlen és mindkét fél érdeke. A párbeszéd további fontos hozadéka a Koszovót el nem ismerő EU-tagállamokra nehezedő fokozott nyo-

más az EU és Koszovó közötti kapcsolatok fejlesztése érdekében. Mindez nem jöhetett volna létre az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének – az EU külügyi szolgálata által biztosított intézményes háttérrel megtámogatott – aktív közvetítése nélkül.

2.2 „Nukleáris diplomácia" Iránnal

Az iráni nukleáris tárgyalások kisebb-nagyobb intenzitással 2003 óta folynak. Annak idején már az EU első KKBP főképviselője, Javier Solana is aktívan részt vett ezekben a folyamatokban, de akkor még nem sikerült lényeges eredményt elérni. 2009. október 1-jén, az új EU külügyi főképviselő hivatalba lépésével szinte egy időben, jelezte Teherán, hogy újra tárgyalni kíván a 3 (UK, DE, FR) + 3 (CH, RU, US) csoporttal. Közös megegyezéssel Catherine Ashtont jelölték ki főtárgyalónak a 3+3 oldaláról. A nemrégiben elért áttöréshez vezető folyamat főbb állomásai a következők szerint összegezhetők: 2010. július 26-án az Európai Unió szinte teljes körű autonóm (saját döntésével elfogadott) szankciós rezsimet vezetett be Teheránnal szemben; 2011 és 2012 során Isztanbulban, Bagdadban, Moszvában tárgyaltak a felek, majd a tárgyalások 2013-ban Almatiban, New-Yorkban, Genfben is több körben folytatódtak a 3+3 és Irán között a főképviselő vezetésével. A végül tavaly november 14-én aláírt átmeneti egyezség[62] történelmi jelentőségű, és személyes siker Catherine Ashton számára. Az Unió a 2014. január 20-i Külügyminiszteri Tanácson döntött az Irán elleni szankciós-csomag jelentős enyhítéséről. A fenti példák azt támasztják alá, hogy az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének, illetve az EKSZ utóbbi több mint 3 évének tevékenysége részben sikeresnek tekinthető. Egyrészt sok intézményi konfliktus és feszültség után létrejött az Európai Külügyi Szolgálat, s ez mindenképpen a főképviselő sikere. Egyes, a fentiekben vázolt dossziékban (Szerbia–Koszovó, Irán, KVBP) pedig kimondottan sikeresnek mondható a főképviselő és szolgálatának tevékenysége. Másrészt viszont az utóbbi időben többször akadozott a koordináció a tagállamok és az EKSZ között. Több kulcsfontosságú dossziéban (például déli vagy keleti szomszédság) jóval kevesebb eredményt tudnak felmutatni, ezért inkább a félig telt pohár esetéről lehet beszélni. Mindazonáltal az európai integráció története szempontjából markáns előrelépés figyelhető meg a közös külpolitika területén.[63]

62 http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131124_03_en.pdf. Az átmeneti egyezmény tartalmi elemzésétől itt eltekintünk.

63 A Szerbia–Koszovó és Irán dossziékban elért áttörés után a szinte végig kritikus francia Külügyminisztérium is kénytelen volt elismerni Catherine Ashton sikereit. Lásd: *EU foreign policy chief, Lady Ashton comes of age in Iran talks.* Financial Times, 26 November 2013. Emellett az új német nagykoalíciós kormány programja is kiáll az EKSZ megerősítése és továbbfejlesztése mellett.

3. A közös külpolitika Magyarország szempontrendszerében

3.1 Az EU bővítése a magyar külpolitika

A magyar külpolitika uniós csatlakozásunk óta változatlanul képviselt álláspontja az EU további bővítése lehetőségének fenntartása és a tagság távlatának megnyitása minden, arra ténylegesen készen álló ország felé. Az uniós tagállamok körének kiterjesztése egy olyan folyamatot jelent, amelyet Magyarország a közös európai és saját nemzeti külpolitikai érdekeit szolgáló hosszú távú befolyásolási eszköznek tekint.

Az Európai Unió jelenlegi és lehetséges jövőbeni bővítése dél-keleti irányban bontakozhat ki: a Nyugat-Balkán (az egykori Jugoszlávia máig unión kívüli utódállamai és Albánia) és Törökország felé. A magyar külpolitika mindkét irányba tevőlegesen is igyekezett erősíteni a folyamat fenntartását és eredményes véghezvitelét, hogy a csatlakozásra előkészülő, illetve annak állomásait járó országok teljesíteni tudják az azokhoz szükséges feltételeket. Ezek kifejezett diplomáciai támogatása következetesen végigvonul Magyarország uniós tagállamként követett külpolitikáján, amely egyértelmű kifejezést nyert hazánk EU elnöksége alatt is. A magyar elnökségi időszak végén a lezáráshoz elérkező horvát csatlakozási tárgyalások egy olyan újabb térségbeli ország uniós csatlakozását jelezték, amelynek belépési törekvéseit kezdettől fogva fenntartások nélkül támogattuk. Ezzel nem csupán egy újabb szomszédunkra terjedhetett ki az uniós tagság, hanem a horvát példa egyúttal a nyugat-balkáni övezet többi állama számára is bátorítóan hatott.

A Nyugat-Balkán térségének mind mélyebb és szorosabb bevonása az EU politikai, intézményi, biztonsági és gazdasági befolyásolási hatókörébe egybe esett a felismert és következetesen képviselt stratégiai magyar érdekekkel. Dél-Kelet-Európa EU csatlakozási kilátásainak megerősítése, illetve azok követése a térség országainak politikai kiszámíthatóságát, egykori konfliktusaik okainak a közös cél érdekében történő meghaladását és gazdasági életképességük esélyeinek javulását hozzák, ami közvetlen déli szomszédságunk és biztonságpolitikai környezetünk megerősítését szolgálja. Továbbá, Magyarország számára alapvető érdek a nyugat-balkáni EU bővítés megvalósítása azért is, mert ezzel erősíthető az EU kulturális sokszínűsége, továbbá a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak konszenzuson alapuló biztosításának és érvényesülésének szükségességére fordított figyelem az Unió külkapcsolataiban.

Az EU bővítési politikájáról kialakított magyar álláspont szintén következetes Törökország európai perspektívájának támogatása terén is. Magyarország 2007-ben[64] és a 2011-es EU elnökséget követően megfogalmazott Európa-politikája[65] változatlan képet mutat ebben a kérdésben. Ugyanúgy az egyéni teljesítmény és az egységes elbánás elvének párhuzamos érvényesítését szorgalmazzuk minden, a csatlakozási tárgyalások

64 A kormány Európa-politikai stratégiájának irányai és feladatai, 2007.

65 Magyar külpolitika az uniós elnökség után – A Külügyminisztérium stratégiai dokumentuma, 2011.

előtt álló, illetve azokat már megkezdő ország (például Törökország) esetében. Hazánk európai és magyar szempontból egyaránt stratégiai érdeknek tekinti Törökország EU integrációját. Természetesen, Magyarország – az uniós külpolitikai viták és döntéshozatal résztvevőjeként – tudatában van a folyamat nehézségeinek és egyes tagállamok ellenállásának. Azonban ezek ismeretében is a magyar külpolitika következetesen azt képviseli, hogy Európa stratégiai, biztonsági, gazdasági és demográfiai jövője nem képzelhető el Törökország európai integrációs pályára állítása és azon keresztüli megtartása nélkül.

Magyarországnak a bővítési politika iránti folyamatos támogatása megnyilvánul a Visegrádi Csoport (vagy „Visegrádi Négyek", azaz V4) keretében kialakult egyeztetések és támogató állásfoglalások alakításában is. A V4 résztvevői közül Magyarország az a közép-európai uniós tagállam, amely folyamatosan törekszik az Uniónak a nyugat-balkáni térség felé irányuló politikája tartalmának és eszközeinek a nemzeti külpolitikai célokkal történő mind teljesebb összeegyeztetésére. Az Európai Unió döntés-előkészítő és döntéshozatali szintjein a visegrádi országok összehangolt és közösen kialakított, a balkáni bővítést tovább folytatni kívánó álláspontja a magyar térségpolitika törekvéseit is tükrözik, és azok eredményesebb uniós képviseletét szolgálják.

3.2 Keleti partnerség, az európai szomszédságpolitika keleti dimenziója

Az elmúlt csaknem négy évben a magyar külpolitika hasonló következetességet mutatott az Európai Unió döntéshozatali fórumain a keleti partnerség (KP) kérdéskörének folyamatos napirenden tartásában.

Az európai szomszédságpolitikát kiegészítő, annak keleti irányba történő pontosítását és a korábbi mediterrán vetülettel való mesterséges összekapcsolás megszüntetését kifejező keleti partnerség hivatalos bevezetése lehetővé fogja tenni az Unió keleti szomszédaival kialakított intenzívebb, differenciáltabb és a 6 partnerország (Ukrajna, Moldova, Grúzia, Azerbajdzsán, Örményország és Belorusz) egyéni igényeihez szabott kapcsolatok kialakítását. A keleti partnerség nem hoz létre új eszközrendszert, hanem a meglévő, már korábban erre a célra elkülönített forrásokat veszi igénybe, de célirányosabb módon hangsúlyozva a szorosabb együttműködés alkalmait és lehetőségeit.

A 2009 májusában Prágában hivatalosan is meghirdetett, új uniós külkapcsolati eszközt jelentő keleti partnerség az EU megkülönböztethető és célirányosan az egykori szovjet területek 6 kelet-európai országa felé irányult. Az EU keleti külső határai mentén elhelyezkedő országok megerősítése, stabilizálása és modernizálása nem csupán indokoltnak, de kimondottan sürgetőnek is tűnt az EU keleti szárnyán elhelyezkedő és 2004-ben csatlakozott legtöbb tagállama – köztük Magyarország – számára. Mindezek szükségességét kellően szemléltette a Georgia elleni 2008-ban végrehajtott orosz invázió nyomán kialakult tartósított destabilizáció, valamint a 2009 januárjában Ukrajnával szemben egyértelműen politikai célokra alkalmazott orosz „gázfegyver" (időszakos, de teljes körű gázembargó) súlyos, az uniós tagállamoknak is kiterjedt károkat okozó önkényes bevetése is.

Az európai szomszédságpolitika 2009-ben intézményesített keleti dimenziójának kiépítése és legitimációjának megerősítése a hagyományosan a mediterrán irányba húzó tagállami érdekcsoporttal szemben nem kis erőfeszítést igényelt a „később érkezett" tagállamok – így Magyarország – részéről. Történelmi tapasztalatai alapján hazánk mindvégig támogatta, hogy az EU kiterjedt politikai, gazdasági intézményi és jogi reformok ösztönzésével, valamint a cserébe kínált mély és átfogó szabadkereskedelmi és szabályozási integrációval járó társulási programot kínáljon a poszt-szovjet térség arra hajlandó és kész országai számára, ezzel is elősegítve tartós európai fejlődési pályára állásukat és közeledésüket az Európai Unióhoz. Az EU és a térség országai kapcsolatainak szorosabbra fűzésén túl még ezen országok regionális együttműködését is elő kívánta mozdítani.

A keleti partnerség 2013. novemberi vilniusi csúcstalálkozója Moldova és Georgia esetében a parafált társulási megállapodások tekintetében mindenképp eredményt jelentett, még ha az Ukrajnával kapcsolatos felfokozott várakozások miatt Kijev utolsó pillanatban történt „kiugrása" mindenképpen csalódást is keltett, elindítva az ukrán kormány és az államelnök megdöntéséhez vezető népfelkelést. A 2014 tavaszi események az EU Ukrajnához való viszonyának politikai újragondolását, a kapcsolatok megerősítését eredményezhetik.

3.3 A magyar EU-elnökség, mint az új intézményi rendszer első gyakorlati próbája

Miután 2009. december 1-jén hatályba lépett a Lisszaboni Szerződés, az Európai Parlament 2010. július 8-án szavazta meg az Európai Külügyi Szolgálatot létrehozó végleges tanácsi jogszabályt. A Tanács 2010. július 20-án erősítette meg az EP döntését.[66] Az EU diplomáciai szolgálata 2010. december 1-jén kezdte meg tevékenységét Catherine Ashton külügyi főképviselő vezetésével. Ennek megfelelően a 2011. január 1-jén kezdődő magyar EU-elnökség volt az új intézményi rendszer első igazi próbája. Az alábbiakban a magyar elnökség ezzel kapcsolatos tapasztalatait vázoljuk fel.

Az EKSZ létrehozása után teljes intézményi bizonytalanság lépett fel: nem lehetett tudni, hogy a KKBP területén a soros elnökség megszűnése/átalakulása után miképpen fog kinézni a gyakorlatban a „poszt-lisszaboni" rendszer. E gyakorlati kérdések tisztázására munkacsoport *(task force)* jött létre a magyar elnökség, a Bizottság, az EKSZ, a Bizottság és a Tanács főtitkárság részvételével 2010 októberében. Ambícióinkat már elnökségünk előkészítési szakaszában világossá tettük az akkor még virtuálisnak mondható EKSZ vezetése felé, és kerestük a szerződéssel összhangban lévő és működő modell alapjait (az Unió globális szerepének erősítése, összehangoltabb külkapcsolati rendszer kialakítása). Mindez a kezdeti bizonytalanság mellett jelentős bizalmatlansággal

66 *Council Decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service.* Council of the European Union, 20 July 2010.

(pozícióharc) is párosult, ami a magyar elnökség részéről tanúsított empátia, türelem, illetve szakértelem nélkül már ebben a szakaszban megnehezítette volna a nélkülözhetetlen együttműködést az EKSZ és a tanácsot elnöklő tagállam között („intézményi laboratórium").

A Tanács magyar elnöksége által végrehajtott intézményi úttörő, illetve támogató szerep nem bizonyult könnyűnek, ám mivel egybe esett a Lisszaboni Szerződés új külkapcsolati intézményi struktúrájának kiépülésével, az Európai Külügyi Szolgálattal (EKSZ) történő együttműködésben modellértékűvé vált. Az új rendszerben jól működött a horizontális koordináció a magyar elnökségi formációk és a külügyi tanács között. A PSC-hivatal[67] a KÜM, HM és BM illetékeseinek segítségével sikeresen oldotta meg a koordinációs feladatokat az új intézményi helyzetből fakadó bizonytalan környezetben. Mindez azonban egy kevésbé látványos szereppel, de jelentős leterheltséggel járt. „Támogató" elnökségünk főbb elemeinek részletezésére az alábbiakban kerül sor.

3.3.1 Az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselőjének helyettesítése

A főképviselő politikai helyettesének hiánya a szerződés egyik legszerencsétlenebb hiányossága, ami ugyanakkor – mindkét fél számára előnyös – kényszerkapcsolatot hoz létre az EKSZ és az elnöklő tagállam külügyminisztere között. Ezt a kényszerkapcsolatot tovább nehezítik az érintett partnerországok elvárásai is, ami viszont erősíti az európai összhang fenntartását. (Mindezt az adatok is jól alátámasztják: Catherine Ashton 2010-ben 250 napot töltött külföldön, és 500 eseményre kapott meghívást.) Ebből következően a magyar külügyminiszter a külügyi főképviselő felkérése alapján több mint 20 alkalommal képviselte az Uniót harmadik országokkal folytatott politikai párbeszéd keretében, nemcsak olyan fontos partnerekkel, mint Izrael vagy Törökország, hanem regionális találkozókon is, mint például Közép-Ázsiával vagy az ACP országokkal. Az EU–ACP (afrikai, karibi és csendes-óceáni országok) találkozó elnöklése alkalmával több olyan országgal kerültünk kapcsolatba, akikkel korábban nem kerültünk közvet-

67 A *Political and Security Committee* (PSC) a közös kül- és biztonságpolitikát irányító nagykövetі bizottság. Ezt a tanácsi formációt a Tanács 2001. január 22-én hozta létre. A TANÁCS HATÁROZATA, 2001. január 22. a Politikai és Biztonsági Bizottság létrehozásáról (2001/78/KKBP).

lenül érintkezésbe, és a későbbiekben az itt kialakított kapcsolatok nagyon hasznosnak bizonyultak a magyar diplomácia globális nyitásánál.[68]

3.3.2 Informális találkozók

A poszt-lisszaboni rendszernek is egyaránt része az informális miniszteri tanácsülések (külügyminiszteri, védelmi miniszteri), illetve a munkacsoportok informális ülésének megszervezése az elnökséget adó tagállamban. A miniszteri ülések előkészítése – a főképviselő központosított és bürokratikus vezetési módszeréből következően – általában nehézkes és lassú, ami okozott némi kellemetlenséget a tagállamok irányában, míg az elnöklési (alkalmanként kialakított) rendszerrel kapcsolatos tapasztalatok általában kedvezőek voltak. Elnökségként emellett megtartottuk a munkacsoportok harmadik országbeli látogatásainak *(field trip)* gyakorlatát is (COEST, COWEB, CivCom), ami megfelelő láthatóságot biztosít az elnökségnek, beleértve a helyi külképviseleteket is.

3.3.3 Az elnökség szerepe az Unió külső képviseletében (helyi elnökség)

A magyar külképviseletek helyi elnöki szerepe bizonyult támogató elnökségi modellünk egyik kiemelkedő elemének. A magyar elnökség alatt elláttuk az EU képviseletét Argentínában, a Szentszék mellett, Jordániában, Kuvaitban, Katarban, az Egyesült Arab Emirátusokban, valamint részben Koszovóban és Sanghajban (Kína), illetve a nehéz relációnak számító fontos, harmadik országokban, mint Kuba, Irán, Belorusz és nem utolsósorban Líbia. Tripoli nagykövetségünk polgárháborús környezetben látta el feladatát, és biztosított kiemelkedő láthatóságot a magyar elnökségnek. Ezt nagyon

68 Az EU részéről Martonyi János külügyminiszter elnökölte:
ASEAN–EU Post-Ministerial Conference – Hanoi (2010. július 22–23.)
EU–Tadzsikisztán Együttműködési Tanács (2010. december 13.)
EU–Izrael Társulási Tanács (2011. február 22.)
EU–Közép-Ázsia külügyminiszteri találkozó – Taskent (2011. április 7.)
EU–Horvátország, társulási tanács (2011. április 19.)
EU–Törökország társulási tanács (2011. április 19.)
EU–ACP közös parlamenti közgyűlés (2011. május 16–18.)
EU–EGT politikai dialógus (2011. május 23.)
EU–ACP miniszteri tanácsülés (május 31.)
EU–Algéria társulási tanács (2011. június 21.)
Az EU részéről Németh Zsolt parlamenti államtitkár elnökölte:
EU–Örményország, EU–Azerbajdzsán, EU–Georgia Együttműködési Tanácsok (2010. december 7.)
Fejlesztési miniszterek informális ülése (2011. február 22.)
EU–Moldova együttműködési tanács (2011. május 5.)
Montenegrói SAA Council (2011. június 21.)
Az EU részéről Hóvári János helyettes-államtitkár elnökölte:
A Cotonou-i egyezmény 96. cikkelye szerinti konzultáció Bissau-Guineával (2011. március 29.)
Helyettesítések az Európai Parlamentben:
Győri Enikő márciusban, Németh Zsolt áprilisban helyettesítette a főképviselőt az EP tematikus, külpolitikai vitájában.

jól bizonyítja, hogy az EU főképviselő és az amerikai külügyminiszter is köszönetet mondtak a líbiai magyar nagykövetnek a négy brit, spanyol és amerikai újságíró kiszabadításáért. Általában is elismerés övezte a magyar nagykövetségek munkáját (jelentések, demarsok, szankciók előkészítése, emberi jogi és más ország-jelentések elkészítése), különösen az ellenséges vagy nehéz környezetben működőket.

Különböző nemzetközi szervezetekben az osztott hatáskörök elve alapján (ENSZ és ügynökségei: például Atomenergia Ügynökség vagy UNESCO stb.) láttuk el elnökségi szerepünket (ennek részleteivel itt külön nem foglalkozunk).

3.3.4 Kiemelt elnökségi események Magyarországon

Az informális tanácsülések (védelem, külügy) és más fontos szakmai programok (politikai igazgatói, illetve védelempolitikai igazgatói találkozó, illetve PSC elnökségi látogatás) mellett a magyar elnökség főbb hazai rendezvényei a globális nyitás keretében főleg ázsiai tematikákkal foglalkoztak. Az EU-Japán szimpóziumra március 3-án Budapesten került sor közös magyar-japán rendezésben a *„Europe and Asia in the Globalising World"* címmel. Május 12-én Gödöllő volt a házigazdája az EU-Kína stratégiai párbeszédnek is.

3.3.5 Az EU–ASEM (Ázsia-Európa) találkozó

2011. június 6–7. között került sor Gödöllőn az Ázsia–Európa találkozó 10. külügyminiszteri tanácskozására (ASEM FMM10). A 46 országot, valamint az ASEAN Titkárságot és az Európai Külügyi Szolgálatot (EEAS) magában foglaló fórum kétévente sorra kerülő külügyminiszteri találkozója Catherine Ashton főképviselő és Martonyi János külügyminiszter társelnökségével folyt le.

A találkozó a korábbi évekhez képest kiemelkedő szintű részvétel mellett zajlott: a 48 résztvevőből 34 – a 20 ázsiai résztvevő közül 17 – külügyminiszteri szinten képviseltette magát. Ezen a kiemelt fontosságú EU–ASEM találkozón egyszerre vett részt többek között a kínai, indiai és japán külügyminiszter is. A résztvevők által egyöntetűen sikeresnek és magas színvonalúnak értékelt találkozó a magyar elnökségi időszak legnagyobb CFSP rendezvénye volt. Magyarország nemcsak házigazdája volt az ASEM külügyminiszteri ülésnek, hanem az európai oldal egyik koordinátoraként aktív szerepet játszott a találkozó tartalmi előkészítésében és az ASEM folyamat továbbvitelében.

3.3.6 A PSC helye és szerepe a tanács döntéshozatali mechanizmusában

Az elnökség külkapcsolati tevékenységének központi koordinációját, illetve annak jelentős részét a PSC csoport látta el szoros egyeztetésben az elnökségi csapat otthoni, illetve Coreper-rel foglalkozó részével. A napi szintű koordináció már az elnökség elejére elérte a kielégítő műveleti szintet, és összefogta a rendszer valamennyi elemét, átvállalva esetenként egyes EKSZ feladatokat is (közvetlen kapcsolat a külképviseleteinkkel az intézkedések meggyorsítása érdekében).

A koordináció nehézségét a tanács oszthatatlansága elvének megőrzése jelentette, ezért a PSC biztosította – a lehetőségekhez mérten – az EKSZ által, illetve a nemzeti elnöklésű fórumok közötti koordinációt. Ez a Lisszaboni Szerződést követő sajátosság további finomításra szorul, azonban elmondható, hogy elnökségünk összeurópai és nemzeti érdekeink mentén alakította és támogatta a rendszer működését. A párhuza-

mosságok kiszűrése további erősfeszítéseket igényel, valamint a szakértelem megosztását esetenként akadályozza az EKSZ kiépülését jellemző pozícióharc.

3.3.7 A magyar elnökség stratégiai értékelése az új intézményi környezetben

Az uniós intézményi és tagállami visszacsatolások alapján egyaránt megállapítható, hogy a magyar EU-elnökség külpolitikai szempontból (is) sikeres volt, miközben a folyamatosan változó nemzetközi környezet (gazdasági válságkezelés, „arab tavasz", japán nukleáris katasztrófa stb.), illetve az új külkapcsolati intézményi struktúra (tagállami/elnökségi és uniós/EKSZ szerepek) kreatív, úttörő és egyben alkalmazkodó működést igényeltek az elnökségi csapat részéről.

A hat hónap alatt beigazolódott, hogy az új intézményi struktúrában a Tanácsot elnöklő tagállamnak továbbra is fontos szerepe van az Unió külpolitikai napirendjének megvalósításban, miközben ez a támogató szerep a korrekt intézményi felfogásban csupán korlátozott megjelenést biztosít, ugyanakkor nélkülözhetetlen összetevője a külkapcsolati struktúra működésének. A Lisszaboni Szerződés KKBP területen létező hiányosságait a gyakorlatban kellett (illetve kell) kiküszöbölni. A magyar elnökség e kihívásnak/elvárásnak eleget tett, folyamatában alakított, finomított és modellértékű gyakorlatot vezetett be, amivel jelentős hozzájárulást biztosítottunk egy erős Európa jövőképéhez.

A modell részeként – triópartnereinket felülmúlva – biztosítottuk az EU külkapcsolati (a főképviselő helyettesítése), külképviseleti rendszerének (helyi elnökségek nehéz relációkban) folyamatosságát, miközben több globális jelentőségű területen adtunk lendület az uniós külpolitikai gondolkodásnak (konferenciák vagy gondolatébresztő írások által), betartva az intézményi hatásköröket és érzékenységeket. Elnökségként megbízható őrzői voltunk a „Tanács egy és oszthatatlan elvnek", gondoskodtunk a (KÜT és más) formációk közötti, illetve a KÜT döntések előkészítésének megfelelő (EKSZ és elnökség közötti) koordinációjáról.

Összességében megállapítjuk, hogy a poszt-lisszaboni intézményi változások ellenére *(supporting presidency)* a magyar külpolitika egyrészt jól bizonyította kreativitását, rugalmasságát és alkalmazkodóképességét, másrészt jól hasznosította azt a lehetőséget, hogy az EU nevében jelenjen meg a globális politika színpadán. Emellett elnökségi szerepünket felhasználva tudtunk lendületet vinni a számunkra fontos régiók (például a Nyugat-Balkán) és az Unió kapcsolatának további elmélyítésébe.

4. Közös európai biztonság- és védelempolitika (KBVP)

2004-hez képest az Európai Unió jelentősen hozzájárul a globális biztonsághoz. Jelenleg 3 kontinensen 12 civil misszió és 4 katonai művelet keretében 7000 katona, rendőr, ügyész, bíró, határőr szolgál uniós projektekben. A műveletek közül kiemelhető az EU georgiai missziója, amely a kaukázusi ország dél-oszétiai, illetve abháziai válságtérségeiben egyedüli nemzetközi szereplőként van jelen. Az Unió legnagyobb missziója

az EULEX Koszovó, amely a NATO KFOR missziójával együttműködve segít a Koszovó és Szerbia közötti történelmi megbékélésben. A katonai missziók közül talán a legfontosabb az ATALANTA művelet, amely Szomália partjainál biztosítja a kalózok ellenében a szabad hajózást.

4.1 Magyarország a KBVP gyakorlati végrehajtásában

2004 óta hazánk többször is részt vállalt – az EU Közös Biztonság- és Védelempolitikájának végrehajtását jelentő – különböző válságövezetekben indított közös nemzetközi biztonsági misszióiban. Minden egyes esetben egyedi kormányszintű külpolitikai döntés határoz a mozgósítható katonai és polgári (rendőri vagy civil) eszközök és állomány európai uniós irányítású válságkezelő műveletekben történő bevetéséről. Az európai kontinens keleti és dél-keleti határvidékeinek magyar külpolitikában elfoglalt közvetlen jelentőségével összhangban Magyarország – érthető módon – a Nyugat-Balkánon (Bosznia-Hercegovina és Koszovó) és az egykori szovjet birodalmi térség (Moldova és Grúzia) uniós válságkezelő és béketámogató műveleteiben vállalta a legaktívabb és legjelentősebb részvételt.

Az EU Bosznia-Hercegovinában éppen csatlakozásunk évében kezdte meg (a 9 évig tartó NATO műveletet felváltó) leghosszabb – azóta is tartó – katonai válságkezelő vállalkozását (EUFOR ALTHEA), amelyben jelenleg is 160 magyar katonával vesz részt Magyarország. Ezzel Törökország és Ausztria után a harmadik legnagyobb hozzájáruló nemzet vagyunk. A balkáni térség másik korábbi konfliktusgócában, Koszovóban – a NATO (KFOR) kötelékében ott állomásozó majdnem 200 magyar katona mellett – hazánk 40 fős magyar rendőri és polgári szakértővel járul hozzá az EU 2009-ben elindított polgári (államépítési) műveletének (EULEX Kosovo) végrehajtásához.

A közös külpolitika egy másik, számunkra kiemelten fontos, az EU „keleti szomszédsági" övezetében is évek óta részesei vagyunk az uniós nemzetközi küldetések végrehajtásának. A 2008 nyarán lezajlott orosz inváziót követően rövidesen már csak az Európai Unió tudott nemzetközi jelentétet fenntartani Grúziában. Az EU megfigyelő misszióban (*EU Monitoring Mission*, EUMM Georgia) hazánk korlátozott erőkkel (7 katonai és rendőri szakértővel), de folyamatosan vesz részt a kényes és fontos uniós küldetés feladatainak ellátásában. Az ugyanebben a kelet-európai térségben korábban lezajlott, Moldova határőrizeti képességeinek megerősítését szolgáló EU művelet (*EU Border Assistance Mission*, EUBAM) nem csupán magyar részvétellel, hanem egyenesen magyar vezetéssel töltötte be feladatait.

A kollektív KVBP válságkezelő szerepvállalások Európán kívüli helyszínei nem érintenek ugyan közvetlen magyar külpolitikai és nemzetbiztonsági érdekeket, de Magyarország EU tagállami részvételéből következően kiszélesedett nemzetközi horizontján is felbukkanó és közös európai válaszadást kiváltó nemzetközi veszélyek és kihívások terepének minősíthetők. A közös felelősségvállalás, kockázatkezelés elfogadása és a nemzetközi tapasztalatszerzés lehetősége egyaránt indokként szolgáltak a Magyarország Európa földrajzi határain túli uniós műveletekben történő tényleges hozzájárulásaihoz. Ezért csatlakozott Magyarország 8 rendőrségi szakértővel – a NATO ISAF erőinek

részeként évek óta különböző feladatokat ellátó magyar katonai alakulatok mellett – az EU rendőri missziójához (EUPOL) Afganisztánban. Magyar katonai szakértők kisebb csoportjai Afrikában az EU által indított műveletek keretében zajló helyi erők kiképzésében vállaltak szerepet Ugandában a lassú újjáépítés alatt álló szomáliai állam hadseregének kiképzését segítő *(EU Training Mission Somalia)* uniós művelethez. Továbbá a tavaly Maliban elindított EU támogató szakértői és kiképzői műveletben *(EU Training Mission Mali)* is megjelent Magyarország tevőleges támogatása. Az EUJUST LEX Irak projektet Huszár László dandártábornok vezette kiemelkedően sikeresen 2013. december 31-ig. Összességében elmondható, hogy hazánk súlyának megfelelően, sőt esetenként azt meghaladva vesz részt az uniós projektekben.

Ezek a szerény, de mégis kézzelfogható magyar hozzájárulások mutatják, hogy a közös uniós kül- és biztonságpolitika keretében összehangolt európai lépések kialakítása során Magyarország nem csupán politikai álláspontjával és diplomáciai nyilatkozatokkal, hanem lehetőségeihez mérten igyekszik támogatni az EU zászló alatt kezdeményezett közös vállalásokat minden lehetséges terepen. Még akkor is, ha magyar külpolitikai szempontból nem kiemelt fontosságot és elsőbbséget élvező térségeket képviselnek, Magyarország nem maradt távol Európán kívüli (afrikai és afganisztáni) uniós katonai vagy civil misszióktól sem, amivel ismételten megmutatta készségét a közös feladatvállalásra, és különböző műveletek végrehajtásában megragadta az alkalmat a közvetlen tapasztalatszerzésre.

Összességében tehát Magyarország 2004 óta közös uniós műveletekhez biztosított ismételt hozzájárulásai egyértelműen szemléltetik készségét és elkötelezettségét az EU közös kül- és biztonságpolitikai céljainak gyakorlati megvalósítására. Habár Magyarország katonai és civil részvétele nem korlátozódik korábbi vagy jelenlegi európai válságövezetekre, az Unió közvetlen dél-keleti és keleti szomszédságában, valamint a távolabbi konfliktuszónákban végrehajtott EU műveletekhez biztosított magyar hozzájárulások mérete és aránya jelzi a balkáni és kelet-európai térségek magyar külpolitikában elfoglalt érthető és egyértelmű elsőbbségét.[69]

69 A fejezet megírásához Grúber Károly köszöni a brüsszeli Állandó Képviselet Kül- és Biztonságpolitikai Hivatala munkatársainak segítségét. Munkámhoz felhasználtam a Külügyminisztérium egyes elemzéseit és anyagait is. A szerző 2010. október 1-én foglalta el brüsszeli állomáshelyét az Állandó Képviselet Kül- és Biztonságpolitikai Hivatalának vezetőjeként. Ebből kifolyólag tanúja és részese volt az Európai Külügyi Szolgálat létrehozásának.

V. A tagállami működés keretei – magyar érdekérvényesítés

1. Bevezetés

Magyarország európai integrációjának és Európa-politikájának kulcskérdése, hogy milyen mértékben képes aktív szereplőjévé válnia az uniós döntéshozatalnak és érvényesítenie a nemzeti érdekeit. Míg a csatlakozási tárgyalások időszakában egy meglévő joganyaghoz való viszonyunkat kellett meghatározni, és a magyar érdekeket egy tőlünk alapvetően függetlenül meghatározott koordinátarendszerben érvényesíteni, a teljes jogú tagság új szemléletet kívánt meg a magyar politika és az államigazgatás részéről. Tagállamként aktív alakítóivá váltunk a jogalkotásnak, nem az elfogadott jogszabályok átvételéről kellett döntenünk, hanem az lett a feladat, hogy olyan uniós politikák, jogszabályok és döntések szülessenek, amelyek egyaránt szolgálják a magyar érdekeket és Magyarország célkitűzéseinek megvalósítását.

A magyar Európa-politika akkor képes hosszú távon sikeres eredményeket elérni, amennyiben azt a hazai gazdaság- és társadalompolitikai célok megvalósításának eszközeként a kül-, szomszédság-, biztonság- és nemzetpolitikai célkitűzésekkel összehangolva határozzuk meg.

A fejezet bemutatja azt az uniós intézményi keretet, amelyben Magyarország érvényesíti az érdekeit, kiemelten kezelve azokat a gyakorlati elemeket, amelyek alapján teljesebb kép nyújtható a döntéshozatal működéséről. Röviden ki kell térni az európai válságkezelés következményeire is, amelyek jelentősen átalakították a döntéshozatal formális és elsősorban informális kereteit. A fejezet emellett kitér az uniós ügyek koordinációjának hazai gyakorlatára. A szöveg ugyanakkor nem vállalkozik a magyar érdekérvényesítés sikerességének értékelésére a tagság első tíz éve során, tekintettel arra, hogy a könyv többi fejezete ezt részletesen, szakpolitikákra lebontva megteszi. Értékelés helyett ugyanakkor bemutatja az elmúlt négy évben követett Európa-politika alapelveit, és néhány gondolat erejéig összegzi az ebben az időszakban elért kiemelt eredményeket.

2. EU-tagságunk intézményi és érdekérvényesítési keretei

2.1 Intézményi keret

A tagállami érdekérvényesítés és működés kereteinek a bemutatásához szükséges felvázolni az unió intézményi és döntéshozatali keretének témánk szempontjából releváns elemeit.[70] Az Európai Unió döntéshozatali és működési mechanizmusait öt fő intézmény biztosítja. Az Európai Tanács, a Tanács, a Bizottság, a Parlament és a Bíróság együttműködésére épülő rendszer alkotja azt a speciális intézményi felépítést, amelyben a kormányközi és a szupranacionális jelleg sajátosan ötvöződik. A kormányközi alapon működő Európai Tanács és a Tanács mellett a másik három intézményben inkább a szupranacionális elemek dominálnak.

A tagállamoktól független, nemzetek feletti adminisztrációként működő Bizottság javaslattevő, döntés-előkészítő, jogkezdeményező és ellenőrző–végrehajtó feladatokat lát el. Az Unió legfőbb döntéshozó, jogalkotó intézménye a kormányok képviselőiből álló Tanács, amely mellett az állampolgárok által közvetlenül választott Parlament részben társ-döntéshozóként, társ-jogalkotóként, részben konzultatív és ellenőrző testületként működik. Az elmúlt tíz év során és különösen a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével társ-jogalkotói hatásköre jelentősen bővült.

A Bizottság, a Tanács és az Európai Tanács, valamint az Európai Parlament intézményi háromszög három eltérő, az Unió döntéseiben megjelenő érdeket képvisel: a Tanács és az Európai Tanács a tagállami kormányok által kifejezett nemzeti érdekek, az Európai Parlament politikai pártok által hordozott állampolgári (politikai) érdekek, míg a Bizottság a közösségi érdekek megjelenítői. E három szerv munkáját egészíti ki a Bíróság, amely figyelemmel kíséri a közösségi jog betartását, egységes alkalmazását és zökkenőmentes érvényesülését.

A sajátos intézményi struktúra miatt a döntéshozatal is többféleképpen zajlik. Főszabályként a rendes jogalkotási eljárás szerint kell dönteni, ami lényegében a korábbi együttdöntési eljárást jelenti, tehát a rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács általi közös elfogadásából áll (EUMSZ 289. cikk). Ugyanakkor továbbra is számos kivétel érvényesül néhány érzékenyebb terület sajátos jellegére, mint például a kül- és biztonságpolitika vagy a bel- és igazságügyi együttműködés bizonyos kérdéseire figyelemmel. Ezekben a kérdésekben fennmaradnak sajátos döntéshozatali megoldások is.

2004 és 2014 között a Bizottságba minden tagállam, így Magyarország is delegált egy biztost. Az „egy ország–egy biztos" elv alapján tehát a Bizottság létszáma megegyezett a tagállamok számával. A Bizottság összetételének kérdése és a biztosok számának csökkentése már régóta napirenden szerepel. A fő érv a csökkentés mellett a Bizottság hatékonyabb működésének az előmozdítása, ugyanakkor a kis és közepes országok szá-

70 Az Európai Unió intézményi keretről bővebben: Horváth Zoltán – Ódor Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után.* HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2008. 138–174.

mára fontos, hogy megmaradjon a lehetőség a biztos delegálására. A Lisszaboni Szerződés alapján 2014. november 1-jétől a tagállamok kétharmadában kell meghatározni a Bizottság létszámát, azzal a kitétellel, hogy az ettől való eltérésről az Európai Tanács egyhangúlag határozhat. Erre sor is került a Lisszaboni Szerződés első alkalommal népszavazásra bocsátott ratifikációját követően oly módon, hogy a Bizottságba valamennyi tagállam 2014-től is delegálhat egy-egy biztost.[71] Magyarország eddigi biztosai: Balázs Péter (2004), Kovács László (2004–2009) és Andor László (2009–2014).

Az Európai Bizottságban a magyar jelenlét jelenleg 738 főre tehető, amely a Bizottság összlétszámát tekintve 2,9%-os jelenléti aránynak felel meg (Magyarország az EU teljes népességének 2,3%-át adja).[72]

Az Európai Parlamentben a 2004 és 2009 közötti időszakra Magyarország 24 képviselőt választott meg [Európai Néppárt frakciója 13 képviselő (Fidesz és MDF); Európai Szocialisták frakciója 9 képviselő (MSZP); Liberálisok és Demokraták Szövetsége csoport 2 képviselő (SZDSZ)]. A 2009 és 2014 közötti ciklusban 22 magyar képviselő ül az Európai Parlamentben [Európai Néppárt frakciója 14 képviselő (Fidesz), Európai Szocialisták frakciója 4 képviselő (MSZP), független képviselők 3 képviselő (Jobbik); konzervatívok és reformisták 1 képviselő (MDF)].[73] 2014. május 25-én Magyarország 21 képviselőt választhat meg az Európai Parlamentbe. Uniós tagságunk tíz éve alatt csökkenő tendenciát mutat a magyar képviselők számának alakulása az EP-ben, miközben az Európai Parlament létszáma nőtt. Ennek oka Bulgária, Románia és a 2014-ben megválasztott Parlament esetében Horvátország uniós csatlakozása, illetve a Lisszaboni Szerződésnek az Európai Parlament összlétszámára és az egyes tagállamok képviselőinek alsó, illetve felső küszöbértékre vonatkozó rendelkezése. Az Európai Parlament összetétele tekintetében a tagállamok egyenlő elbánásának a biztosítása érvényesült, így a Magyarországgal hasonló méretű népességgel rendelkező országokkal megegyező számú EP képviselővel rendelkezünk. Az Európai Parlament összetétele tekintetében fontos megjegyezni, hogy a 2019-ben esedékes európai parlamenti választások előtt újra felül kell vizsgálni az Európai Parlament összetételét, és e tekintetben a degresszív arányosság elvének alkalmazása miatt nagy súllyal esik latba a demográfiai folyamatok alakulása.

71 Európai Tanács 2008. december 11–12. elnökségi következtetések; Európai Tanács határozata az Európai Bizottság tagjainak számáról, EUCO 176/12, 2012. október 2.

72 Az Európai Unió mellett működő Állandó Képviselet statisztikái alapján, 2013. október.

73 A magyar képviselők által az Európai Parlamentben betöltött pozíciók közül ki kell emelni, hogy Surján László az Európai Parlament egyik alelnöke 2012 óta, EP-alelnöki posztot Schmitt Pál 2009–2010 között, illetve Tőkés László 2010–2012 között töltötte be. 2004–2009 között egy bizottságnak volt magyar elnöke, a Költségvetési ellenőrző bizottság elnöki feladatait Fazakas Szabolcs látta el 2004–2007 között, aki 2007–2009 között az EP questora volt. 2004–2009 között Gál Kinga (Állampolgári jogi, bel- és igazságügyi bizottság), Schmitt Pál (Kulturális és oktatási bizottság), Gurmai Zita (Nőjogi és esélyegyenlőségi bizottság), illetve Lévai Katalin (Jogi Bizottság) töltött be bizottsági alelnöki pozíciót. 2009–2014 között bizottsági elnöki posztot nem kapott magyar EP-képviselő. Gál Kinga (Állampolgári jogi, bel- és igazságügyi bizottság), Deutsch Tamás (Költségvetési ellenőrzési bizottság), Járóka Lívia (Nőjogi és esélyegyenlőségi bizottság) lát el alelnöki feladatokat, illetve 2009–2012 Áder János (Környezetvédelem, közegészségügy és élelmiszer-biztonság) töltött be alelnöki pozíciót. Szájer József 2004 óta az EPP frakció alelnöke.

A tagállami érdekérvényesítés és a tagállamként való működés vizsgálata szempontjából a legrelevánsabb intézmények a Tanács és az Európai Tanács. A két intézményben a tagállamok kormányainak különböző szintű képviselői vesznek részt, azzal a céllal, hogy érvényesítsék a nemzeti érdekeiket oly módon, hogy azok megjelenjenek a Tanács és az Európai Tanács álláspontjaiban.

A Tanács az EU elsődleges, de nem kizárólagos, kormányközi alapon működő, döntéshozó, jogalkotó szerve. A Tanács egyben a tagállamok érdekképviseleti intézménye, ahol megjelennek a tagállamok álláspontjai. A testület döntései a tagállamok nemzeti érdekeinek eredőjeként születnek meg. A Tanács tagjai a tagállamok kormányainak képviselői, általában az adott témáért felelős miniszterek. A Tanács összetétele a napirend és a megoldandó feladatok szerint alakul, a tagállamok hatáskörébe tartozik, hogy mikor kit delegálnak üléseire. A Tanács tíz formációban működik.[74]

A miniszteri szintű üléseket az úgynevezett Coreper[75] készíti elő, amely a tagállamok EU mellé rendelt brüsszeli állandó képviseletek vezetőinek (Coreper II), illetve azok helyetteseinek (Coreper I) testületét jelenti. Bizonyos speciális területeken (például mezőgazdaság, kereskedelem, külpolitika) a Coreper mellett egyéb bizottságok is segítik a Tanács üléseinek előkészítését. A Tanács miniszteri szintű üléseit és a Coreper munkáját további mintegy 250, témák szerint elhatárolt állandó, illetve ad hoc jelleggel felállított tanácsi munkacsoport is segíti. A munkacsoportokban a tagállamok állandó képviseleteinek munkatársai, illetve az illetékes szakminisztériumok szakértői vesznek részt. A Tanács elnöki tisztségét félévenként felváltva tölti be egy-egy tagállam.[76]

Az Európai Tanács az állam- és kormányfők tanácskozásainak a testülete, amely az utóbbi években jelentősen megerősödött. Az Európai Tanácsot a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta az Európai Tanács választott elnöke irányítja (jelenleg Herman van Rompuy). Az Európai Tanács döntéseit alapesetben konszenzussal hozza, amennyiben a szerződések erről másként nem rendelkeznek (például saját elnökének megválasztása, az Európai Bizottság elnökének jelölése).

74 Általános Ügyek Tanácsa; Külkapcsolatok Tanácsa; Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa; Bel- és Igazságügyek Tanácsa; Foglalkoztatás, Szociálpolitika, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Ügyek Tanácsa; Versenyképességi Tanács (ide tartozik a belső piac, ipar, kutatás, idegenforgalom); Közlekedés, Távközlés és Energia Tanács; Mezőgazdasági és Halászati Tanács; Környezetvédelmi Tanács; Oktatási, Ifjúsági és Kulturális Tanács (beleértve az audiovizuális ügyeket).

75 A Coreper elnevezés az Állandó Képviselők Bizottságának francia rövidítéséből *(Comité des Représentants Permanents)* származik.

76 A soros féléves elnökségek 2004–2014 között:
2004/I. Írország, 2004/II. Hollandia, 2005/I. Luxemburg, 2005/II. Egyesült Királyság, 2006/I. Ausztria, 2006/II. Finnország, 2007/I. Németország, 2007/II. Portugália, 2008/I. Csehország, 2008/II. Franciaország, 2009/I. Csehország, 2009/II. Svédország, 2010/I. Spanyolország, 2010/II. Belgium, 2011/I. Magyarország, 2011/2. Lengyelország, 2012/I. Dánia, 2012/II. Ciprus, 2013/I. Írország, 2013/II. Litvánia, 2014/I. Görögország, 2014/II. Olaszország.

2.2 A döntéshozatal a Tanácsban és az Európai Tanácsban

A döntések túlnyomó többsége (körülbelül 80%-a) munkacsoport vagy Coreper szinten születik meg. Ha sikerül tanácsi munkacsoportban megállapodni a közös tanácsi álláspontról, akkor az ügy úgynevezett „I-es" (nem vitás) ügyként kerül a tanácsi hierarchia következő fokára, az állandó képviselők elé, ezt követően pedig a miniszterek elé terjesztik szintén vita nélküli kérdésként (formális döntést a Tanács miniszteri formációja hozhat).

A tagállami működés és érdekérvényesítés szempontjából kiemelt jelentőségű kérdés, hogy mekkora súlya van Magyarországnak a Tanácsban és az Európai Tanácsban. Az Európai Tanács döntéseihez alapesetben az összes tagállam támogatása szükséges. A Tanács döntéseit ugyanakkor főszabályként minősített többséggel hozza. Az egyhangúság olyan tagállami érzékenységeket érintő kérdésekben maradt fent, mint például az EU-költségvetés saját forrásainak meghatározása, az adózás vagy a bővítés kérdései.

A minősített többségi szavazás hármas többségi rendszeren alapul:

a) A rendszer lényegi eleme a szavazati súlyok alkalmazása: minden tagállam meghatározott számú szavazattal rendelkezik. Ezek szerint a 27 tagú Unióban összesen 345 szavazat volt kiosztva, amelyből 255 volt szükséges a minősített többséghez. Horvátország belépésével Horvátország 7 szavazatot kapott, így az összes szavazat elérte a 352 szavazatot, és a minősített többséghez 260 szavazat leadására volt szükség. A blokkoló kisebbség száma ily módon 91 volt 2013. június 30-ig, majd Horvátország belépését követően 93. A tagállamok szavazati súlya 3 és 29 között mozog.

b) A szükséges szavazatszám mellett a tagállamok több mint felének támogatását is biztosítani kell, amennyiben a Bizottság kezdeményezéséről folyik a szavazás. (Ha nem a Bizottság a kezdeményező, akkor a tagállamok kétharmadának támogatására van szükség.) A Bizottság kezdeményezése esetén tehát a minősített többségnek 27 tagállam esetében legalább 14 tagállamtól, 28 tagállam esetében 15 országtól kell származnia. Amennyiben nem a Bizottság kezdeményezéséről születik döntés, akkor Horvátország belépése előtt 18, Horvátország belépése után pedig 19 ország szükséges.

c) Alternatív lehetőség az úgynevezett népességi szűrő alkalmazása. Eszerint a szavazásoknál az Európai Tanács vagy bármelyik tagállam kérheti annak ellenőrzését, hogy a minősített többség (pontosabban a döntést támogató országok) képviselik-e az Unió népességének 62%-át. Abban az esetben, ha ez nem áll fenn, a döntést nem lehet elfogadottnak tekinteni.

Magyarország a tagság első tíz évében 12 szavazattal rendelkezett a Tanácsban. 2014. november 1-től a kettős többség szabályának bevezetésével a minősített többséghez a Tanács tagjainak legalább 55%-os – legalább tizenöt tagország által leadott, egyben az Unió népességének legalább 65%-át kitevő tagállamokat képviselő – szavazata szükséges. A blokkoló kisebbségnek a Tanács legalább négy tagjából kell állnia. 2014. október 31. és 2017. november 1. között bármelyik tagállam kérheti, hogy ne a kettős többség alapján, hanem a 2014. október 31-ig hatályos szabályok alapján számolják meg a szavazatokat.

A kettős többség jelentős változásokat fog eredményezni a tagállamok szavazati súlyában. A kettős többség rendszere megerősíti a nagy tagállamok (legalább 60 milliós népesség) érdekérvényesítési képességét. A nizzai szerződésben rögzített szavazati rend

alapján nagy tagállami státuszra szert tett Spanyolország és Lengyelország a hároméves átmeneti időszakot követően elveszti a nagy tagállamokhoz hasonló befolyását. A kis és közepes méretű országok (2 és 11 millió közötti lakos) relatív súlya csökken. A 1 millió alatti népességgel rendelkező kis tagállamok relatív súlya felértékelődhet a Tanácson belül. A kettős többség bevezetése után csökken Magyarország formális érdekérvényesítési súlya. A tagállamok közötti új hatalommegosztás a kettős többség rendszeréből következően elsősorban annak az eredménye, hogy a döntések blokkolási képessége erősödik a nagy népességű tagállamok esetében, miközben az jelentősen gyengül a közepes és kis országok esetében.[77]

2.3 A tanácsi döntéshozatal gyakorlati elemei

Egy tagállam valós befolyását a mérhető formális döntéshozatali súly és az alkalmazott egyéb érdekérvényesítési technikák ötvözete határozza meg. Ez utóbbi mérése egzakt módon nem lehetséges. Az informális érdekérvényesítés bármilyen típusú mennyiségi meghatározása azért is megkérdőjelezhető, mert a körülmények jelentősen változhatnak és változnak az időben.

Az integráció kezdeti időszakától kezdve tetten érhető a tagállamoknak az a törekvése, hogy a döntéseket konszenzussal fogadják el, és elkerüljék a szavazást még azokban az ügyekben is, amelyekben minősített többséggel kell dönteni. Az elnökségek az esetek körülbelül 15–25%-ában bocsátanak egy kérdést szavazásra. A formális szavazások alacsony száma nem jelenti azt, hogy a fennmaradó 75–85%-ot konszenzussal fogadnák el a tagállamok. A szavazásokat mellőző döntéseket megelőző vitákban a tagállamok a háttérben számolják a szavazatokat, a potenciális blokkolási lehetőségeket, a többségi koalíció meglétét stb. Emellett a tanácsi döntéshozatal időben és térben sem egydimenziós játék, a dossziék a döntéshozatal egy későbbi időszakában újra visszakerülhetnek a Tanácsba.

2004 és 2009 között mintegy 2000 olyan döntés született a Tanácsban, amelyben a jogalap szerint minősített többség szükséges, ami mintegy 75%-a az összes tanácsi döntésnek (ez mutatja a konszenzust, illetve a minősített többséget igénylő kérdések közötti arányt). Az ügyek csupán 12%-ában került sor szavazásra.[78]

A döntések alig több mint 10%-a került a miniszterek elé vitás pontként, a többi kérdésben a kompromisszum gyakorlatilag már a nagykövetek szintjén megszületett, vagy a vonatkozó munkacsoportban, amelyeket a miniszterek formálisan jóváhagytak. Ez azt is jelenti, hogy az ügyek majdnem 90%-a már a miniszteri szint előtt rendeződik, Coreper keretében vagy tanácsi munkacsoportokban.

A statisztikai adatokból téves lenne azt a következtetést levonni, hogy csak az ügyek körülbelül 10%-ában van érdemi érdekellentét egy kérdés tárgyalásának a lezárásakor.

77 Erről lásd részletesen: Ódor Bálint: *A kettős többség bevezetésének várható hatásai a Tanács működésére és Magyarország érdekérvényesítési lehetőségeire.* Phd értekezés. Budapest, 2013. 122–172.

78 Interjú a tanácsi döntéshozatalban részt vevő diplomatákkal.

A valóságban a konszenzusos döntés mögött nem minden esetben van valódi teljes körű egyetértés. Ennek az a fő oka, hogy amennyiben egy tagállam egy konkrét kérdésben nem tudja elfogadtatni az álláspontját a többi országgal, kisebbségben marad. Ebben az esetben nem mindig juttatja kifejezésre a konszenzussal szembeni álláspontját például egy szavazás során, hiszen úgy is tudja, hogy a döntés mindenképpen megszületik, mivel megvan mögötte a szükséges többség.

A vizsgált időszak abból a szempontból is érdekes, hogy ekkor került sor tíz új tagország belépésére, így az ebben az időszakban megfigyelhető tendenciák a döntéshozatalban lehetőséget nyújtanak az összehasonlításra a 15 és a 25, 27, illetve 28 tagú Unió működése között. Egybehangzó vélemények alapján zökkenőmentes volt az Unió eddigi legnagyobb bővítése, nem lassult le a tanácsi döntéshozatal, sőt egyes megfigyelések szerint bizonyos területeken a korábbiaknál is gyorsabban születtek meg a döntések.[79]

A tanácsi viták során a gyakorlatban a tagállamok azt vizsgálják, hogy létrejöhet-e blokkoló kisebbség egy jogszabálytervezettel kapcsolatban. Azok is ezt tartják szem előtt, akiknek elfogadható egy javaslat, akik a többségi koalíció részét képezik, és azok is, akik számára elfogadhatatlan egy szabályozási javaslat. A blokkoló kisebbség megléte vagy hiánya nagymértékben meghatározza a tárgyalások tartalmi kimenetelét is, például oly módon, hogy az elnökség kísérletet tesz a blokkoló koalíció igényeinek a figyelembevételére valamilyen formában. Amennyiben az elnökség új ajánlatával nem sérti olyan mértékben a többségi koalíció érdekeit, hogy azok egyes tagjai szintén a blokkoló álláspontot foglalják el, akkor a kérdést formális szavazásra bocsáthatják. A tagállamok tárgyalási stratégiái, viselkedési formái eltérnek egymástól. Nem létezik egy meghatározható racionális eljárás, hanem a viselkedési formák több típusát különböztethetjük meg. Vannak országok (például Belgium), melyek kerülik az olyan helyzeteket, ahol egy többségi szavazás során kisebbségben maradnak. Van ezzel ellentétes gondolkodás is: léteznek olyan országok (például Franciaország az alkotmányszerződés 2005. évi sikertelen ratifikációja óta), amelyek tudatosan, de nem deklaráltan soha nem szavaznak egy tervezet ellen.

2010. január 1. és 2014. március 10. között 442 alkalommal került sor szavazásra a Tanácsban. Magyarország mindösszesen 3 alkalommal szavazott nemmel, 5 alkalommal tartózkodott, és 11 alkalommal tett nyilatkozatot. Lengyelország 5, Csehország 4 és Szlovákia 2 alkalommal szavazott nemmel. Érdekes megfigyelni, hogy Magyarország 2013. január 1. után adta le az összes elutasító szavazatát. Ezek a számok nem mutatják meg, hogy hányszor volt Magyarország blokkoló kisebbségben egy adott tervezet tárgyalása folyamatában, itt csak a szavazásra bocsátott kérdéseket látjuk, ugyanakkor megállapítható, hogy egyre több alkalommal kerül be Magyarország a többségi álláspontnak szembehelyezkedő elutasító táborba, elsősorban elvi okok miatt, például ha megítélésünk szerint egy tervezet olyan kérdéseket tervez szabályozni, ahol az EU-nak nincs hatásköre.

A különböző szerepelők tárgyalási stratégiáinak komplexitását a döntéshozatali rend összetettsége is bonyolítja. Az elnökség és a tagállamok is felmérik ugyanis a kompromisszum kialakításának a lehetőségét, illetve a tagállami érdekérvényesítési lehe-

79 Magyar és más tagállambeli diplomatákkal folytatott személyes interjúk alapján tett megállapítás.

tőségeket az Európai Parlamentben és az Európai Parlamenttel folytatott informális tárgyalásokon is. Noha az Európai Parlament teljes mértékben független a tagállami kormányoktól, valamilyen típusú informális kapcsolat általában létezik a tagállami kormányok és EP-képviselőik között. Ez lehetővé teszi az információk kétirányú áramlását, továbbá egyes kiemelten fontos nemzeti szempontok megjelenését. Például ha egy szabályozó ügynökség székhelyéről születik döntés a Tanácsban, amelyet együttdöntés keretében az Európai Parlamentnek is el kell fogadnia, akkor természetes a háttéregyeztetés valamilyen formája. Többször előfordul, hogy egy adott országban megválasztott EP-képviselők nem a frakciójuk álláspontja alapján szavaznak, hanem egyéb nemzeti szempontok figyelembevételével a kormányzati állásponthoz közeli változat mellett teszik le voksukat. Az együttdöntési eljárás keretében számos lehetőség kínálkozik arra, hogy egy ország informálisan megpróbálja elérni azt, hogy konkrét jogalkotási tervezetek tekintetében az EP álláspontjában megjelenjenek azok az elemek, amelyeket a Tanácsban nem tudott keresztülvinni.

A magyar kormány rendszeresen küld tájékoztatást a magyar EP-képviselőknek a Tanács működésével kapcsolatosan, különös tekintettel a magyar érdekek szempontjából kiemelt jelentőségű témákra. A Külügyminisztérium, a szaktárcák, illetve az Állandó Képviselet témától függően eseti jelleggel külön egyeztetéseket is folytat az egyes EP-képviselőkkel.

Az Európai Bizottság felé is kiépültek informális érdekérvényesítési technikák. A Bizottság esetében az egyik legfontosabb kérdés az információáramlás, amely szintén kétirányú folyamat. Olyan kérdésekben például, ahol egyhangúságra van szükség a Tanácsban a Bizottság javaslatával kapcsolatos álláspont kialakításához, a Bizottságnak is érdeke, hogy megismerje a tagállami érzékenységeket, amelyek kezelése lehetővé teszi a konszenzus kialakítását. Ilyen terület többek között a bővítés is, ahol például a török csatlakozási tárgyalások tekintetében meghatározó Ciprus álláspontja, vagy a horvát csatlakozási tárgyalások esetében különös figyelmet kellett szentelni Szlovénia nemzeti álláspontjának. Vannak olyan kormányok, amelyek a döntéshozatal legelső időszakában, még mielőtt a Bizottság előterjesztené a javaslatát, hatékonyan képesek bemutatni, hogy egyes szabályozási kérdésekben melyek nemzeti álláspontjuk sarokpontjai, amelyekhez közeli javaslatot tudnának támogatni a döntéshozatal folyamatában.

Természetesen ezen kiragadott példákon keresztül a cél csupán annak alátámasztása, hogy számos interakció létezik egy ország nemzeti érdekeinek az érvényesítése során, amely kilép a formális keretek közül, és nem csak a Tanácsban és az Európai Tanácsban nyújt lehetőséget a tagállami érdekérvényesítésre.

A minősített többségi döntéshozatal alá tartozó tanácsi tárgyalások során a tagállamok folyamatosan figyelemmel kísérik a többi tagállam álláspontjának az alakulását. Ha egy tervezettel kapcsolatban fenntartásuk van, amellett, hogy jelzik a problémájukat az elnökségnek, tanácsi üléseken, szakmai-diplomáciai csatornákon keresztül, mindent megtesznek azért, hogy maguk mellé állítsanak más tagállamokat is. Cserealapok képződnek, a tagállamok egy ponton remélt támogatás érdekében a másik tagállam számára problémás vagy fontos ponthoz próbálnak támogatást nyújtani. A cserealap egyes esetekben nemcsak egy jogszabály-tervezeten belül, hanem akár egy másik futó dosszié esetében is létrejöhet. A 28 szereplő között egy sokszereplős és soktényezős tárgyalási folyamat alakul ki, ahol nem csak a plenáris üléseken elmondott tagállami

hozzászólások fontosak, hanem a 28-as körben folytatott tanácskozások közötti háttéregyeztetések is a szövetséges-keresés jegyében telnek. Konzultációkra kerül sor az elnökséggel vagy egy konkrét kérdésben kiemelten érintett tagállammal, egy-két nagy tagállammal, regionális szövetségesekkel vagy regionális együttműködési keretekben (például Benelux, Északi Tanács vagy visegrádi négyek).

Sok esetben ezek a háttéregyeztetések fontosabbak, mint a tanácsi ülések, legyen az munkacsoporti, nagyköveti vagy miniszteri szinten. A tagállamok a háttéregyeztetések és plenáris tanácskozások fejleményei alapján alakítják ki álláspontjukat a bizottsági tervezetekkel, illetve a tervezett tanácsi közös álláspontokkal kapcsolatban. Az egyeztetések egyes fázisaiban azt vizsgálják, hogyan tudnák a legcélravezetőbben érvényesíteni érdekeiket, illetve megvan-e a többség például a Bizottság javaslatának a támogatásához vagy egy első olvasati tanácsi megállapodáshoz. Azt tekintik át, hogy van-e blokkoló kisebbség, amely miatt nem jöhet létre a tanácsi megállapodás.

A blokkoló kisebbség megléte vagy hiánya alapvetően befolyásolja a tagállami tárgyalási stratégiákat. Egy olyan országnak, amely nem tudja elfogadtatni a többi tagállammal az álláspontját a tervezet egy vagy több rendelkezésével kapcsolatban, az lehet az érdeke, hogy az aktuális javaslat alapján ne szülessen meg a döntés. Egy ilyen ország az elutasítók táborához csatlakozhat. Ha összeáll annyi ország, amelyek szavazatának összege kiadja a blokkoló kisebbséget, akkor a tárgyalás hosszabb-rövidebb időre megreked. A blokkoló kisebbségbe nemcsak a tervezetet elutasítókat, hanem az azzal szemben tartózkodó országokat is bele kell számolni. A tanácsi tárgyalóasztal körül ugyanakkor vannak olyan tagállamok is, amelyeknek érdeke lenne a bizottsági tervezet mielőbbi elfogadása. Ezek az országok ezért arra fognak törekedni, hogy a blokkoló kisebbség megléte esetén minél hamarabb csökkenjen az ellenzők és a tartózkodók tábora.

A Tanács elnöksége fontos szerepet játszik a prioritások meghatározásában. Ez a konkrét jogalkotási javaslatok tekintetében annyit jelent, hogy az elnökség kijelöli, mely témákat kíván előrevinni az elnökségi 6 hónap alatt, és mely futó ügyekben tervez inkább lassabb vagy semmilyen előrehaladással. A tagállami tárgyalási stratégiák mellett tehát az elnökségeknek is sajátos céljaik lehetnek. Az elnökségeknek kiemelt szerepük van emellett a jogalkotási és a nem jogalkotási dossziék tárgyalásakor a blokkoló kisebbség feloldása tekintetében. Az elnökség feladata az, hogy egy megrekedt tárgyalást kimozdítson a holtpontról, egyezkedjen a blokkoló országokkal, olyan engedményeket, kompromisszumos megoldásokat ajánljon nekik, amelyek a tervezetet támogató országok számára is elfogadhatóak, hogy biztosítva maradjon a szükséges többség.

Figyelembe kell venni azt is, hogy a jogalkotási javaslatok körülbelül 75%-át rendes jogalkotási eljárásban kell elfogadni, amelyben tehát az Európai Parlament társ-jogalkotóként vesz részt. Az elnökségnek tehát nemcsak a tagállami tárgyalási stratégiákat és célkitűzéseket kell figyelembe vennie a tanácsi álláspont kialakítása során, hanem arra is tekintettel kell lennie, hogy miként alakul az Európai Parlament álláspontja, annak érdekében, hogy lehetőség szerint már egy olyan álláspontban állapodjon meg a Tanácsban, amely elfogadható az Európai Parlament számára is. Ráadásul a tagállami stratégiáknak is része lehet az intenzív együttműködés az európai parlamenti képviselőkkel annak érdekében, hogy a kormányzati álláspont

azon elemeit, amelyeket a Tanácsban nem sikerült elfogadtatni, az EP álláspontjában próbálják megjeleníteni valamilyen formában, és ezáltal például újra szembesíteni az elnökséget és a többi tagállamot olyan igényekkel, amelyeket a tanácsi vitákban már egyszer elvetettek.

Egy blokkoló kisebbségben részt vevő országnak nemcsak az lehet a célja, hogy mindenáron megakadályozza a tanácsi álláspont elfogadását, hanem az is, hogy a blokkoló koalícióban való részvétele révén próbáljon előnyöket elérni az álláspontja érvényesítése érdekében. Több módon szüntethető meg a blokkoló kisebbség. Egyik megoldás a tárgyalás a blokkoló csoportban részt vevő országokkal arról, hogy milyen feltételek teljesítése esetén hajlandóak módosítani álláspontjukat és csatlakozni a támogatók táborához.[80]

Abban az esetben, ha nem áll fenn egy javaslattal szemben blokkoló kisebbség, akkor az elnökség a legtöbb esetben nem is bocsátja formális szavazásra a kérdést, hanem jelzi, hogy létrejött a konszenzus, és megkérdezi, hogy van-e fenntartás. Az ügyek jellegétől és politikai jelentőségétől függően a tagállamok általában nem jelzik fenntartásukat, amennyiben a szavazás során alulmaradnának, hanem beállnak a sorba, és hallgatólagosan támogatják a konszenzust. A tagállam azt a stratégiát is követheti, hogy akár egyedüli elutasítóként is jelzi fenntartását és eltérő álláspontját a belpolitikai vagy egyéb szempontokból kiemelkedően fontos kérdésben. Ilyen esetekben szavazásra kerül sor, és az ország fel tudja mutatni, hogy kitartott álláspontja mögött. Elutasító szavazat vagy tartózkodás esetén a legtöbb esetben a tagállam egyoldalú nyilatkozatban jelzi álláspontját, esetlegesen kísérletet tesz arra, hogy a jogszabály majdani alkalmazásakor bizonyos rendelkezéseket az általa elfogadható módon értelmezzen a Bizottság vagy más szereplő.

Egy ország elutasító vagy tartózkodó szavazatának a konkrét jogalkotási tervezetek tartalma függvényében számos oka lehet. Gyakran felhozott érv a helyi jellegzetességek megléte, ilyen volt például a fókatermékek kereskedelmének a betiltása, amellyel szemben az észak-európai és balti-országok egységesen léptek fel. Ezt úgy tudták elfogadni, hogy elérték az őslakos közösségek (például inuitok) által folytatott vadászatból származó fókatermékek forgalomba hozatalának engedélyezését bizonyos feltételek teljesülése esetén. A helyi sajátosságok alatt azt lehet érteni például, hogy a fókavadászat ebben a régióban hozzájárul az ökosziszteméa hosszú távú fenntarthatóságához. Az osztrák parlament állásfoglalása alapján Ausztria viszont éppen az

80 Az Unió éves költségvetési tárgyalásain például rendszeresen előfordul, hogy egy részletkérdésben egymással teljesen ellentétes álláspontot képviselő országok alkotják a blokkoló kisebbséget. A 2013. évi költségvetésről folyó tárgyalásokon is hosszú ideig fennállt a blokkoló kisebbség, mert a főösszegnek a Bizottság által javasolt emelése a kifizetések szintjében nem volt elfogadható egyfelől többek között Lengyelország és Magyarország, illetve az Egyesült Királyság, Svédország és más nettó befizetők számára. Az utóbbiak túlságosan magasnak tartották a Bizottság javaslatát, a kohéziós országok ezzel szemben túl alacsonynak ítélték meg azt, arra hivatkozva, hogy a hétéves költségvetési időszak végén kerül sor a korábbi években lekötött forrásokból megvalósuló nagyprojektek kivitelezésére, ami miatt a kifizetések szintje automatikusan nő, így magasabb főösszeget tartottak szükségesnek a kohéziós források lehívhatósága miatt. A kohéziós országok és a nettó befizetők tárgyalási pozíciója is javult egy ideig, noha ellentétes érdekeket követtek.

északi és a balti országoknak adott kivételek miatt nem szavazta meg a rendelettervezettel kapcsolatos tanácsi álláspontot, mivel semmiféle kivetélt nem tudott támogatni. Ausztria mellett még Dánia és Románia tartózkodott, összesen 31 szavazattal. Dánia egyoldalú nyilatkozatot fűzött a rendelethez, illetve Észtország, Finnország és Svédország szintén nyilatkozatban rögzítette álláspontjának legfontosabb elemeit. A dán nyilatkozat külön utalást tesz a fókavadászat fontosságára Grönlandon, és kijelenti, hogy meggyőződése szerint a fókatermékek kereskedelme legitim tevékenység. A három ország nyilatkozatában azt fekteti le, hogy a fókatermékek kereskedelmének kérdésében megítélésük szerint az EU-nak nincs hatásköre. Elutasító álláspontot képviselhet egy ország külpolitikai megfontolások miatt is, amelyek eltérőek és specifikusak lehetnek a tagállamokban. Öt tagállam például jelenleg nem ismeri el Koszovót,[81] ezért a Bizottság felkérése a társulási és együttműködési megállapodásra vonatkozó megvalósíthatósági tanulmány elkészítésére csak bizonyos kompromisszumok árán történt meg. A következő időszak tekintetében kérdés, hogy sikerül-e olyan megoldást találni, amely alapján az öt el nem ismerő ország is elfogadja, hogy megkezdődjenek a tárgyalások a stabilizációs és társulási megállapodásról. Koszovó elismerésének hiánya miatt tartózkodott Románia például az EU–Nyugat-Balkán közlekedési szerződésre vonatkozó tárgyalási álláspontra adott felhatalmazás tanácsi szavazása során is.

Az elutasító álláspont további oka lehet az eltérő technológiai kapacitások megléte a tagállamokban például a környezetvédelem területén. Az egyhangúságot igénylő kérdések közül fontos még kiemelni a bővítést, a többéves pénzügyi keretet, valamint a kül- és biztonságpolitikai kérdéseket. Ezeken a területeken a tárgyalások hosszabb ideig tartanak, mint a többségi szavazással eldöntött dossziékban, egyetlen ország is megállíthat ugyanis egy ügyet, amennyiben az nemzeti érdekével ellentétes. Ugyanakkor a tagállami vétót ritkán alkalmazzák azokban az esetekben, amikor egy ország számára nem elfogadható egy javaslat. Vannak olyan országok, amelyek még sosem alkalmazták ezt az eszközt, illetve nem is vetették fel, hogy abban az esetben alkalmazzák, amennyiben bizonyos feltételek nem teljesülnek.

Magyarország Szerbia tagjelölti státuszáról folyó tárgyalások érdemi szakaszában jelezte a vétó alkalmazásának a lehetőségét, mivel nem tartotta elfogadhatónak, hogy Szerbiában egy olyan törvényt fogadtak el a restitucióról, amely a kollektív bűnösség elvére épült, és teljes nemzeti kisebbségi közösségeket kizárt a kárpótlás lehetőségéből a kisebbséghez való tartozás okán. A magyar részről meglebegtetett vétó ugyanakkor elérte célját, és Szerbia módosította vagyon-visszaszármaztatási törvényét olyan módon, hogy kiiktatta a kollektív bűnösség elvének alkalmazását, így Magyarország a szavazáskor és már azt megelőzően is aktívan támogatta a tagjelölti státusz megadását.

Az egyhangúságot igénylő kérdések tárgyalása azért is elhúzódhat, mert az elnökség az esetek nagy többségében addig nem teszi fel szavazásra a kérdést, ameddig nem biztosított az összes tagállam támogatása. Évek óta csúszik például a döntés Bulgária és Románia csatlakozásáról a schengeni övezethez, és még nem lehet előre látni, hogy mikor kerülhet sor a két ország belépésére, amely a belügyminiszterek egyhangú támoga-

81 Spanyolország, Románia, Szlovákia, Ciprus és Görögország nem ismeri el Koszovót.

tását igényli. A Bel- és Igazságügyi Tanács már 2011 júniusában kimondta, hogy a két ország teljesíti a csatlakozáshoz szükséges feltételeket, ugyanakkor egy egyhangúsággal elfogadott tanácsi határozatban kell rögzíteni a belépés feltételeit. Tekintettel arra, hogy egyelőre nem biztosított a konszenzus, a magyar és a lengyel elnökség után még a jelenlegi görög elnökség sem tudta szavazásra bocsátani a kérdést, mivel több ország egyértelművé tette a háttértárgyalásokon és a tanácsülést előkészítő Coreper ülésen is, hogy nem támogatja a felvételt, de azt sem támogatja, hogy a kérdésben szavazásra kerüljön sor. A példa is jól mutatja a kivárás okát az egyhangúságot igénylő kérdésekben. A Bulgária és Románia schengeni csatlakozását kimondó határozat elutasítása ugyanis hosszú időre megnehezítheti a két ország manőverezési képességét.

A konszenzust igénylő ügyek tárgyalási stratégiája eltér a többségi támogatást igénylő kérdésekétől. A 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret tanácsi tárgyalása olyan nehéz mutatványnak bizonyult, amely során úgy kellett minden ország problémáira megoldást találni és igényeiket kielégíteni, hogy ne sérüljön elfogadhatatlan mértékben a többiek helyzete. Mivel egy csökkenő méretű torta volt, amelyet szét kellett osztani a tagállamok között, ezért ha valakinek több jutott, akkor azt mástól kellett elvenni úgy, hogy valamivel kompenzálni is kellett közben. Érdekes módon, egyes országokat éppen azzal lehetett kielégíteni, hogy a főösszeget – a torta méretét – csökkentették, és a számára elérhető források mérete kisebb jelentőséggel bírt.

2.4 Döntéshozatal a válság időszakában és összefüggéseiben

Tízéves tagságunk időszakában az Európai Unió működésére a legerőteljesebben az európai válság nyomta rá a bélyegét. EU-csatlakozásunk után 3 évvel jelentkeztek az európai válság első jelei, amelyek a 2007–2008-as pénzügyi válsághoz köthetőek, ugyanakkor azon jelentősen túl is léptek. Az európai válság felszínre hozta azokat a problémákat, amelyek a Gazdasági és Monetáris Unió strukturális hiányosságaira világítanak rá. A válság komplexitását az adja, hogy az nem csupán gazdasági és pénzügyi jellegű, hanem erőteljesen politikai, bizalmi és bizonyos értelemben – a válságkezelés elhúzódása esetén egyre inkább – társadalmi vetülettel is bír.

A válság következményeként az Unió átalakult a belépésünk időpontjához képest mind a működési keretek és a valós érdekérvényesítés, mind az Unió által kiemelten kezelt ügyek tekintetében. 1957-ben a római szerződést hat olyan ország írta alá, amely gazdasági–társadalmi fejlettségi szintje nagyon közel volt egymáshoz. A bővítési hullámok során jelentősen nőtt a fejlettségbeli olló a tagállamok között, megborult a nagy és a kis országok száma közötti egyensúly az utóbbiak felé. Nem csupán a fejlettségbeli különbségek nőttek, de a kulturális és a társadalmi eltérések is jelentőssé váltak.

A tízéves időszak meghatározó részét tűzoltó jellegű válságkezelési intézkedések jellemzik. A válság kitörése előtt a GDP 2005-ben 2,2%-kal; 2006-ban 3,4%-kal; míg 2007-ben 3,2%-kal nőtt. Az euróövezet országaiban a mutatók 0,2–0,5%-kal voltak alacsonyabbak. 2008-ban 0,4%-os, 2009-ben -4,5%-os, 2010-ben 2%-os, 2011-ben 1,7%-os, 2012-ben -0,4%-os volt a GDP változása az Európai Unióban.

A válságkezelés hatékonyságát gyengítette, hogy a 2007–2013 közötti pénzügyi perspektívát nem egy válság által sújtott Unióra szabták, nem állt rendelkezésre elegendő eszköz a gazdasági növekedés támogatására, a fiatalok munkanélküliségének csökkentésére. Az elmúlt években a válságkezelés során egyrészt olyan konkrét segítségnyújtási kérdésekben kellett dönteni, amelyek megakadályozták a válság további mélyülését és euróövezeten belüli továbbterjedését országspecifikus programokon keresztül. Másrészt olyan új rendelkezéseket és jogszabályokat kellett elfogadni, amelyek azt a célt szolgálják, hogy a jövőben elkerülhető legyen a túlzott mértékű költségvetési hiány kialakulása a tagállamokban. Erősödött az a logika, hogy a rendelkezések és az intézkedések egy része csak az euróövezeti országokat, egy másik része viszont az összes EU-tagállamot érinti.

A válság egyik fontos következménye az uniós együttműködés tekintetében a kormányközi megoldások alkalmazása olyan problémák esetében, amikor nem volt lehetséges a közösségi módszer alapján fellépni vagy megállapodni a tagállamok között. Az európai stabilitási mechanizmus, a fiskális paktum, az euró plusz paktum vagy a legutóbbi példa, a még tárgyalás alatt lévő egységes szanálási alap a közösségi kereteken kívül létrejött klasszikus nemzetközi szerződések vagy megállapodások alapján működik. Ezek a kormányközi megállapodások nemcsak a válság időszaka alatt alkalmazott ideiglenes megoldások, hanem várhatóan a válság utáni időszakban is hatályban maradó szerződések lesznek (még abban az esetben is, ha a szerződésekben általában szerepel, hogy öt–tíz éves időkeretben át kell emelni az adott megállapodás elemeit az EU-s szerződéses keretek közé).

A kormányközi együttműködés és döntéshozatal megerősödését támasztja alá az olyan új típusú megoldások alkalmazása is, amelyben ugyan minden tagállam részt vesz, de mégsem a hagyományos közösségi módszer alapján folynak az eljárások. Ezeket az eljárásokat nevezhetjük úgynevezett uniós módszernek[82] mint a közösségi módszertől eltérő logikát követő tagállamok közötti lazább együttműködési formát, egyes esetekben olyan területeken is, ahol a tagállamok nem ruházták fel hatáskörrel az Uniót. Az európai szemeszter bevezetése is erősíti azt az új típusú együttműködést, amely olyan kérdésekben is megfogalmaz jogilag nem kötelező ajánlásokat a tagállamok számára, ahol az Unió nem rendelkezik hatáskörrel. Az európai szemeszter során követett eljárásokban az uniós intézmények a közösségi módszertől eltérő szerepet játszanak.

3. Az európai ügyek koordinációja Magyarországon

Az uniós témák tagállami koordinációja szempontjából három fő kérdés merül fel: Hol helyezkedik el az uniós ügyek koordinációja a kormányzati struktúrában? Hogyan zajlik a tagállami álláspontok kialakítását szolgáló tárcaközi koordináció? A kormány milyen módon koordinálja az uniós ügyekben érvényesítendő magyar álláspontot konkrét

82 Angela Merkel tett első alkalommal említést az uniós módszerről anélkül, hogy annak definícióját megadta volna a College of Europe évnyitóján 2010 novemberében Bruges-ben mondott beszédében.

ügyekben és hosszabb távú Európa-politikai célkitűzések tekintetében a többi intézményi és az uniós döntéshozatalra befolyást gyakorló szereplővel (Európai Parlament, Országgyűlés stb.)? Ez utóbbi kérdésre részben az első pontban szerepelnek a válaszok.

Az Európai Unió tagállamaiban nem létezik egységes modell az uniós ügyek koordinációja tekintetében, a tagállamok alkotmányos berendezkedésük és egyéb nemzeti sajátosságok, megfontolások alapján alakítják koordinációs struktúráikat és azok eljárási szabályait.

3.1 Tagállami működésünk hazai jogszabályi háttere[83]

Az Európai Unióhoz történt csatlakozást megelőzően a Magyar Országgyűlés a 2002. évi LXI. törvénnyel módosította az Alkotmányt, ez tartalmazta az úgynevezett Európa-klauzulát.

„2/A. § (1) A Magyar Köztársaság az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az Európai Uniót, illetőleg az Európai Közösségeket (a továbbiakban: Európai Unió) alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – egyes, Alkotmányból eredő hatásköreit a többi tagállammal közösen gyakorolhatja; e hatáskörgyakorlás megvalósulhat önállóan, az Európai Unió intézményei útján is.

(2) Az (1) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés megerősítéséhez és kihirdetéséhez az Országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges."

Magyarország Alaptörvénye az E cikkben átvette az Európa-klauzula szövegét.

„(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja."

„(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az Országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges."

Eszerint Magyarország az Alaptörvényből fakadó egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. A közös hatáskörgyakorlás tekintetében figyelembe kell venni a következőket: 1) arra csak nemzetközi szerződés alapján kerülhet sor; 2) a hatáskörök átengedésére csak a szükséges mértékig és 3) az Alaptörvényből eredő egyes hatáskörök esetén kerül sor.

Az Alaptörvény E cikk (1) pontja átveszi a korábbi Alkotmány 6. §-ának (4) bekezdését. „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében." Az európai uniós tagságra vonatkozó cikkben új elem az E cikk (3) pontja: „Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt."

83 E fejezet nem foglalkozik az európai uniós források hazai felhasználásával.

Nemzetközi szerződések, így az Európai Unió elsődleges jogforrásai is alkotmányossági vizsgálat tárgyai lehetnek. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 23. §-a alapján: „(3) Az Alkotmánybíróság hatásköre – az (1) bekezdésben foglaltakat nem érintve – kiterjed a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése, valamint az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése alapján elfogadott normatív határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatára. (4) A nemzetközi szerződés kötelező hatályának köztársasági elnök általi elismerését megelőzően a köztársasági elnök, illetve ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a kormány kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés vagy annak valamely rendelkezése Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. (5) A (3) bekezdés szerinti normatív határozat elfogadására irányuló javaslat kezdeményezője, a kormány, valamint az Országgyűlés elnöke indítványára az Országgyűlés az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdésében meghatározott eljárás szerint kérheti az Alkotmánybíróságtól a határozat Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát. A (3) bekezdés szerinti normatív határozat vizsgálata során az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni."

Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozata értelmezi az E cikk (2) és (4) pontját. A vonatkozó határozatot a közigazgatási és igazságügyi miniszter kormány nevében előterjesztett indítványára fogadta el az Alkotmánybíróság, mielőtt a kormány az Országgyűlés elé terjesztette volna az úgynevezett fiskális paktum – hivatalos nevén a gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés – megerősítéséről szóló törvényjavaslatot. A kérdés arra irányult, hogy milyen ismérvek alapján kell valamely nemzetközi szerződést az Alaptörvény E cikk (2) bekezdése szerinti szerződésnek tekinteni. Az Alkotmánybíróság határozata alapján: „az olyan nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz, amely az alapító szerződésekből fakadó jogok és kötelezettségek módosítására vagy kiegészítésére irányul, az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges, feltéve, hogy a szerződés az Alaptörvényből eredő további hatáskörök közös gyakorlására irányul. Ilyennek minősülhet különösen az olyan nemzetközi szerződés, amelynek Magyarország az Európai Unió tagállamaként részese más tagállamokkal együtt, és a szerződés az alapító szerződésekben foglalt tárgyköröket szabályoz, vagy amelynek célja az alapító szerződések végrehajtása vagy ennek felügyelete." A határozat kimondja továbbá, hogy „nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz nem szükséges az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata, ha a szerződés nem eredményezné újabb, az Alaptörvényből eredő hatásköröknek az Európai Unió intézményeivel vagy más tagállamokkal való közös gyakorlását".

Az Országgyűlés és a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködését az Országgyűlésről szóló 2012. XXXVI. törvény VI. fejezete szabályozza (korábban a kormány európai uniós ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvény). A törvény rendezi a kormánynak az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben folytatott tevékenysége feletti parlamenti ellenőrzés és tájékoztatás kérdéseit.

Az uniós koordináció hazai intézményi hátterét 2010 júliusától az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Eu-

rópai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról szóló 1169/2010. (VIII. 18.) Korm. határozat szabályozza.

Az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében az uniós jogszabályok magyar jogrendbe való átültetésének tagállami kötelezettségére vonatkozó szabályokat 2011. január 1-től az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről szóló 302/2010. (XII. 23.) Kormányrendelet tartalmazza.

Meg kell még említeni az Európai Parlament magyarországi képviselőinek jogállásáról szóló 2004. évi LVII. törvényt, amely szabályozza az európai parlamenti választás feltételeit.

3.2 Az uniós ügyek koordinációja a kormányzati struktúrában

A koordinációs rendet érintő alapelvek a tagságunktól kezdve változatlanok, sőt azok nagy részét már a csatlakozási tárgyalások során is alkalmaztuk. Első helyen a miniszteri felelősséget kell kiemelni. Ez alatt az értendő, hogy minden miniszter és minisztérium a maga területén felel az uniós politikák nyomon követéséért, a magyar álláspont tervezetének kialakításáért és képviseletéért. Nem jött létre olyan kormányzati szerv, amely uniós ügyekben ellátná a szakminisztériumok feladat- és hatáskörét. A tárcák feladatkörébe tartozik az adott uniós jogalkotási aktusokhoz kapcsolódó hazai feladatok elvégzése: a jogharmonizáció, az intézményfejlesztés, a szociális partnerekkel és szakmai szervezetekkel való konzultáció és együttműködés.

A szektoriális megközelítés mellett a kormányzati struktúrában működik egy úgynevezett horizontális koordinációs szerv is. Fő feladata a magyar Európa-politika horizontális célkitűzéseinek az érvényesítése (például a hatáskörök tiszteletben tartása) abból a szempontból, hogy egy tárca szektoriális érdekei miatt ne sérüljenek a horizontális érdekek. A horizontális koordinációs szerv feladata az is, hogy az uniós intézményekben biztosítva legyen a magyar álláspont képviselete. A horizontális koordinációt jelenleg a Külügyminisztérium EU Államtitkársága látja el, amely az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság keretében követi és összehangolja az uniós ügyekhez kapcsolódó kormányzati tevékenységet. A szakértői csoportokban az egyes szakterületekért felelős koordinátorok folyamatosan együttműködnek a tárcákkal és az EU mellett működő Állandó Képviselettel.

Harmadik alapelv az egycsatornás és egységes álláspont-képviselet elve. A koordinációs rendszernek biztosítania kell, hogy Magyarország egységes Európa-politikát valósítson meg, egy hangon szólaljon meg mindenhol és minden szinten.

Magyarországon 1996-ban jött létre a Külügyminisztériumban az Integrációs Államtitkárság, amely az integrációs ügyeket korábban koordináló két minisztériumban (IKIM és KÜM) működő struktúrák összevonását jelentette. Az uniós ügyek koordinációját 2002-től az integrációs államtitkárság kismértékű átalakításával létrehozott Integrációs és Külgazdasági Államtitkárság látta el. Ennek vezetője Balázs Péter volt, helyettese Gottfried Péter, aki korábban az Integrációs Államtitkárság vezetője volt. 2003-ban az európai integrációs ügyek koordinálására létrejött a tárca nélküli miniszteri poszt, ezt Juhász Endre töltötte be. A csatlakozási tárgyalások lezárásáig a fő feladat

a csatlakozási tárgyalások koordinálása, illetve a tagságra való felkészülés hazai programjának összehangolása volt. Már ebben az időszakban kialakult annak a gyakorlata, hogy az egyes témák főfelelőse az első helyi felelős tárca volt. 2003 elején meg kellett kezdeni a tagállamként való működésre való felkészülést, továbbá folyamatban volt az EU alkotmányszerződését kidolgozó konvent, illetve 2003 októberében kezdődő állam- és kormányfői szinten zajló kormányközi konferencia is.

2005. január 1-től a Külügyminisztériumtól a Miniszterelnöki Hivatalba került át az uniós ügyek koordinációja.[84] Az Európai Ügyek Hivatalát Baráth Etele európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter felügyelte, amely poszt az európai integrációs ügyek koordinálásáért felelős miniszteri poszt átalakításával jött létre. Az Európai Ügyek Hivatalának elnöke Gottfried Péter, elnökhelyettesei Györkös Péter és Iván Gábor voltak.

A 2006-ban felállt kormány megszüntette az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszteri posztot, a koordináció visszakerült a Külügyminisztériumba, és az európai uniós tagságból fakadó kormányzati koordinációval kapcsolatos feladatok a külügyminiszter feladataként lettek meghatározva.[85] A koordinációért felelős szakállamtitkárságot Iván Gábor vezette.

2010 júniusában a koordinációs struktúra kiemelt szerepet kapott, és külön szakmai államtitkárság jött létre EU-ügyekért felelős államtitkárság néven (részletesebben lásd később).

A tagságunk kezdete óta négy alkalommal változott az uniós koordinációs rend kisebb-nagyobb mértékben. A legnagyobb változást az Európai Ügyek Hivatalának a létrehozása jelentette, de a 2010-ben történt átalakítás is jelentősnek tekinthető, noha a feladat a külügyminiszter hatáskörében maradt. A koordinációban bekövetkezett kormányzati felelősségi változásokkal szemben a magyar álláspont koordinációját és véglegesítését ellátó szervezeti keret, az Európai Tárcaközi Koordinációs Bizottság (EKTB) 2004 óta nem változott jelentős mértékben. Az EKTB a magyar elnökség alatti fél év alatt látott el eltérő feladatot a magyar elnökség miatt, de akkor is a tárcaközi koordináció legfontosabb intézménye maradt.

A fentiek alapján megállapítható, hogy tízéves tagságunk alatt 8 évig a külügyminiszter felügyelte az uniós ügyek koordinációját, amely közvetlenül a csatlakozásunkat követően került ki a Miniszterelnöki Hivatal irányítása alá, de a tagság kezdeti két éve után 8 éve folyamatosan a Külügyminisztériumban működik.

3.3 Az uniós ügyek koordinációjának jelenlegi intézményi keretei

Az uniós döntéshozatal során képviselt magyar álláspont kialakításának és az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésének, végrehajtása koordinálásának és el-

84 Az Európai Ügyek Hivataláról szóló 356/2004. (XII. 23.) Korm. rendelet, az európai ügyekért felelős tárca nélküli miniszter feladat- és hatásköréről szóló 334/2004. (XII. 15.) Korm. rendelet

85 1123/2006. (XII. 15.) Korm. határozat és 2219/2006. (XII. 15.) Korm. határozat

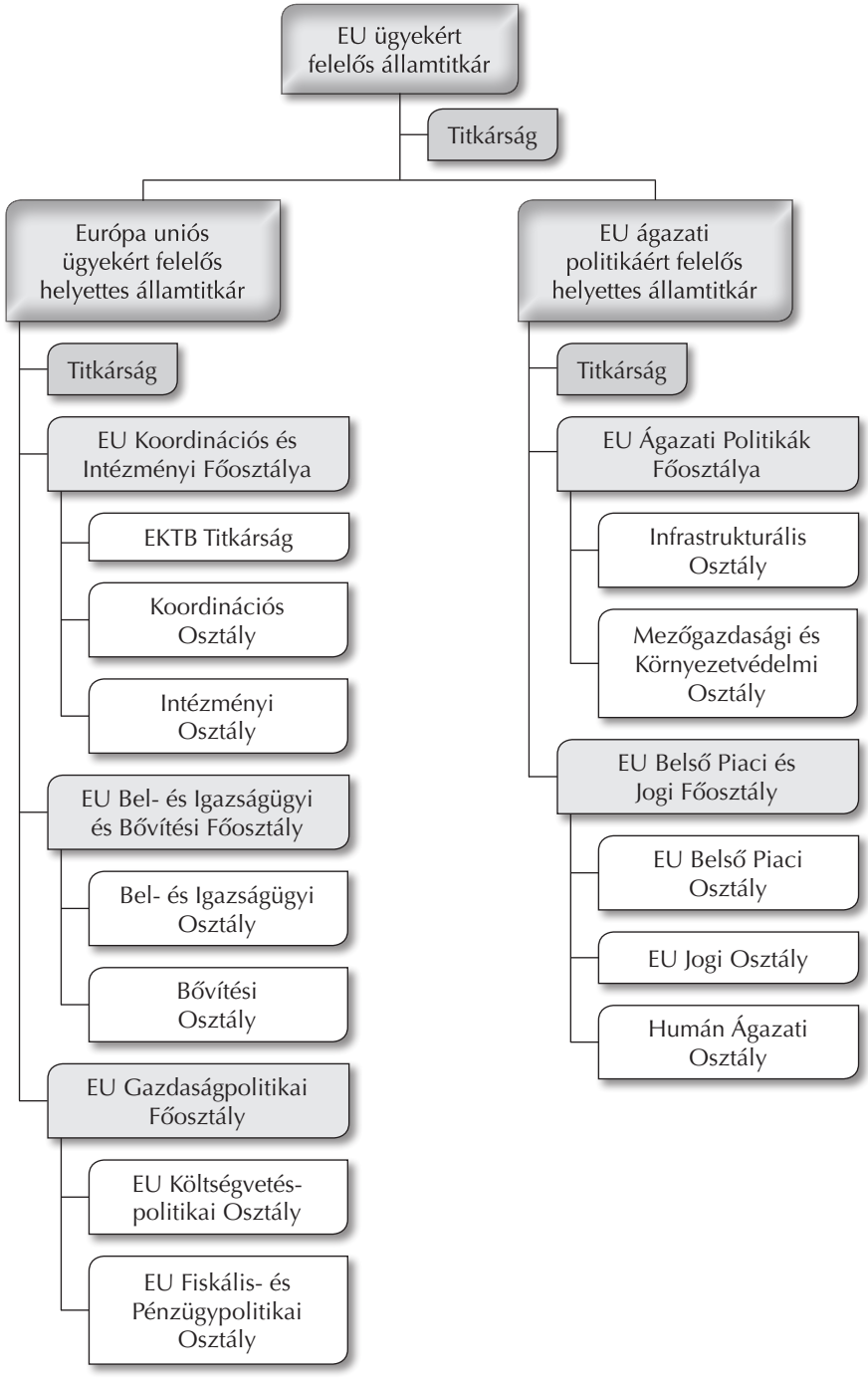
lenőrzésének, illetve az ezekkel kapcsolatos döntéseknek 5 egymásra épülő fóruma: 1) az EKTB szakértői csoportjai; 2) az EKTB; 3) a közigazgatási államtitkári értekezlet; 4) a külügyminiszter; 5) a kormány. Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képviselete részt vesz a tárgyalási álláspont kialakításában és képviseletében.

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Kormányrendelet alapján a külügyminiszter felel az európai integrációs ügyekért. Összehangolja az Európai Unió politikáiból eredő és az európai uniós tagsághoz kapcsolódó kormányzati feladatokat a tárcák között. A külügyminiszter továbbá javaslatot tesz a kormány Európa-politikájának kereteire és fő irányaira, valamint irányítja az európai uniós tagságból eredő kormányzati feladatok előkészítését, végrehajtását, ellenőrzését. Ilyen volt a 2011. első félévi magyar EU-elnökség is. A külügyminiszter összehangolja a kormánynak az európai uniós intézmények kormányzati részvétellel működő döntéshozó, döntés-előkészítő eljárásaiban képviselendő tárgyalási álláspontjait, biztosítja a tárgyalási álláspontok tartalmi összhangját, részt vesz azok kialakításában, és közreműködik a magyar érdekek érvényesítésében. Fontos hatáskört jelent a külügyminiszter számára az, hogy vitás európai uniós kérdésekben a kormány egyidejű tájékoztatása mellett önállóan dönthet akár az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság véleményével szemben is.

A kormányrendelet alapján a külügyminiszter képviseli továbbá a kormányt az Európai Unió Általános Ügyek és Külügyek Tanácsának ülésein, részt vesz az Európai Unió Európa-ügyi minisztereinek találkozóin, valamint közreműködik az Európai Tanács munkájában, és ellátja üléseinek előkészítését. Összehangolja az Európai Unió intézményeivel kapcsolatos feladatokat, irányítja az Állandó Képviselet munkáját, összehangolja a minisztériumok és a központi államigazgatási szervek uniós politikákhoz kapcsolódó tevékenységét és az uniós politikák végrehajtásához szükséges hazai intézkedéseket. A tárcaközi koordináció működtetése is a külügyminiszter hatáskörébe tartozik, ami az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság keretében történik meg.

A külügyminiszter továbbá összehangolja a kormány és az Országgyűlés európai integrációs ügyekkel kapcsolatos együttműködésével összefüggő kormányzati feladatokat, illetve az Európai Parlamenttel összefüggő feladatok ellátását. A közigazgatási és igazságügyi miniszter bevonásával ellátja Magyarország képviseletét az uniós jog megsértése miatt induló eljárásokban.

A fenti feladatok nagy részét az európai uniós ügyekért felelős államtitkárság látja el. A Külügyminisztérium szakmai államtitkárságaként működő, 2010-ben felállt államtitkárság vezetője Győri Enikő, helyettese az EU-ügyekért felelős helyettes államtitkár; 2011-től az EU ágazati politikákért felelős helyettes államtitkárral erősödött meg az uniós ügyek koordinációja. Az EU-ügyekért felelős államtitkárság keretében 5 főosztály működik: EU Koordinációs és Intézményi Főosztály; EU Bel- és Igazságügyi és Bővítési Főosztály; EU Gazdaságpolitikai Főosztály; EU Ágazati Politikák Főosztálya és EU Belső Piaci és Jogi Főosztály. 2012-től Győri Enikő államtitkár képviseli Magyarországot az Általános Ügyek Tanácsában. 2010-ben a koordináció megerősítését szükségessé tette a küszöbön álló uniós elnökség is. Az uniós elnökség szervezési feladatainak lebonyolítását 2010 júliusa és 2011 nyara között külön kormánybiztos, Robák Ferenc irányította.



1. ábra: Az EU-ügyekért felelős államtitkárság szervezeti ábrája

Tekintettel arra, hogy az uniós jogalkotási aktusokhoz kapcsolódó hazai feladatok elvégzése a tárcák feladatkörébe tartozik, az államtitkárság az egyes minisztériumokban az európai uniós tagsággal összefüggő feladatokkal, a szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szervezeti egységgel vagy egységekkel (helyettes államtitkárság, főosztály) foglalkozik.

3.3.1 Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB)

Az EKTB működését az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról szóló 1169/2010. (VIII. 18) Kormányhatározat, illetve az EKTB ügyrendje szabályozza.

Az EKTB általános feladata a kormányzati integrációs politika, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok szakmai előkészítésének, végrehajtásának koordinálása és ellenőrzése, továbbá a képviselendő tárgyalási álláspontok előkészítése és összehangolása. A Külügyminisztérium és az EKTB beazonosítja az európai uniós döntéshozatali eljárásokban felmerülő magyar érdekeket, és javaslatot tesz azok hatékony képviseletére.

Az EKTB a következő esetekben fogad el tárgyalási álláspont-javaslatot:

- az Európai Bizottság által előterjesztett új uniós tervezetek;
- a tanácsi munkacsoport napirendjén szereplő módosult tartalmú vagy vitás uniós tervezetek;
- az egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságok (az alapszerződések által létrehozott, illetve közvetlenül a miniszteri tanácsokat előkészítő bizottságok, valamint a kormányzat részéről állandó delegált taggal működő bizottságok), valamint a Tanács működéséhez nem kapcsolódó bizottságok (az uniós jogi aktusok végrehajtási szabályainak elfogadására létrehozott, a tagállamok részvételével működő bizottságok, valamint egyéb kormányzati részvétellel működő bizottságok) üléseinek napirendjén szereplő uniós tervezetek;
- a Coreper napirendjén vitás kérdésként szereplő uniós tervezetek;
- az Európai Unió intézményeinek napirendjén szereplő uniós tervezetek.

Az EKTB emellett elfogadja az Országgyűlés által folytatott egyeztetési eljárásban benyújtandó tárgyalási álláspont-javaslatokat. A koordinációs testület ellenőrzi a tagállami kötelezettségekkel összefüggő feladatok végrehajtását, és meghatározza a tagállami kötelezettségek végrehajtásával összefüggő uniós eljárásokban képviselendő álláspont-javaslatokat.

Az EKTB döntési javaslatot készít az Európai Unió Bírósága és az EFTA Bíróság előtti eljárásokkal kapcsolatban az eljárás megindításáról, a beavatkozásról, valamint a Magyarország részéről az írásbeli észrevételek megtételéről és az eljárások során benyújtandó beadványok jóváhagyásáról. Előkészíti és összehangolja továbbá az uniós intézmények által társadalmi vitára, konzultációra bocsátott tervezetekkel (például zöld könyvek) kapcsolatos kormányzati álláspontot.

A politikai, gazdasági, költségvetési vagy társadalmi jelentőségénél fogva az uniós döntéshozatali eljárásokban magyar érdekek szempontjából kiemelkedő jelentőségű vagy a kormány általános integrációs politikája szempontjából meghatározó fontosságú kérdésekben, valamint az EKTB vitás kérdéseiben – a külügyminiszter és az érintett miniszter együttes előterjesztésére – a kormány dönt.

Az EKTB elnöke a Külügyminisztérium EU-ügyekért felelős államtitkára, Győri Enikő, helyettese és egyben az EKTB titkára a Külügyminisztérium EU-s ügyekért felelős helyettes államtitkára.

Az EKTB tagjai a Miniszterelnökség és a minisztériumok – a szervezeti és működési szabályzat szerint az európai uniós tagsággal összefüggő kérdésekben feladat- és hatáskörrel rendelkező – helyettes államtitkárai. Az EKTB-n tanácskozási joggal állandó meghívott a szakértői munkacsoport működtetéséért felelős egyéb központi államigazgatási szerv vezető beosztású kormánytisztviselője.

Az EKTB ülését az elnök, távolléte vagy akadályoztatása esetén az EKTB titkára vezeti. Az elnök és a titkár egyidejű távolléte vagy akadályoztatása esetén az EKTB ülését a Külügyminisztérium vezető beosztású kormánytisztviselője vezetheti.

Az EKTB főszabályként hetente egy alkalommal, kedden ülésezik. Az EKTB 2014. március 3-án tartotta 445. ülését.

Az EKTB döntési javaslatait a kormánynak jóvá kell hagynia. Főszabály szerint a kedd délutáni EKTB ülésről soron kívül elkészül a tárgyalási álláspontot javaslatokat is tartalmazó előterjesztés, amelyet a kormány a következő ülésén fogad el.

Az EKTB munkájának nagy része az EKTB szakértői csoportjában folyik. 53 szakértői csoport működik. A szakértői csoport vezetője a tárgykör szerint feladat- és hatáskör szerint első helyen felelős miniszter vagy központi államigazgatási szerv vezetője által kijelölt állami vezető vagy vezető beosztású kormánytisztviselője, illetve vezetői beosztással nem rendelkező kormánytisztviselő lehet. A szakértői csoport tagjai a szakértői csoport feladatkörében feladat- és hatáskör szerint más érintett minisztérium, illetve központi államigazgatási szerv képviselője, valamint – minden esetben – a Külügyminisztérium, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium kijelölt kormánytisztviselője, továbbá az Állandó Képviselet kijelölt diplomatája.

A szakértői csoportoknak tárgyalási álláspontot kell készíteni minden napirendi ponthoz a tanácsi munkacsoporti ülésekre, az egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságok, valamint a Tanács működéséhez nem kapcsolódó bizottságok üléseire, a Coreper ülésekre, a Tanács üléseire, valamint az Országgyűlés részére, amennyiben az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény szerinti egyeztetés szükséges.

3.3.2 Az Állandó Képviselet

Magyarország EU mellett működő Állandó Képviselete (ÁK) fontos szerepet játszik az uniós ügyek koordinációjában. Az ÁK a legnagyobb magyar külképviselet, de nem tekinthető hagyományos nagykövetségnek. Az ÁK-n a Külügyminisztérium diplomatái mellett ugyanis úgynevezett szakdiplomaták is dolgoznak, akiket a magyar minisztériumok küldenek ki Brüsszelbe. Az ÁK szervesen illeszkedik az uniós ügyek kezelésének fővárosi kormányzati struktúrájába.

Az Állandó Képviseletnek kiemelt szerepe van a magyar tárgyalási álláspontok kialakításában és képviseletében. Az Állandó Képviselet folyamatos szakmai kapcsolatban áll a kormányzati szervekkel, részt vesz az EKTB szakértői csoportjainak működésében, az EKTB üléseinek előkészítésében. A tárgyalási álláspontok kialakítása során becsatornázza az adott dossziékban a legfrissebb brüsszeli információkat, így ezen információk ismeretében hozzájárul a döntések előkészítéséhez és meghozatalához. Az ÁK vezetője

képviseli Magyarországot a Coreper II, az ÁK vezetőjének helyettese pedig a Coreper I ülésein. Az ÁK-n dolgozó szakdiplomaták vesznek részt a tanácsi munkacsoportok egy részének munkájában, a tanácsi munkacsoportok egy másik részében a fővárosból kiutazó szakértők képviselik Magyarországot.

3.3.3 Kapcsolattartás uniós fővárosokkal

A válság időszakában felértékelődött a fővárosok közötti kapcsolattartás jelentősége, részben azért, mert az európai válságra adott gyors és politikailag érzékeny döntések elsősorban a fővárosokban születtek meg, részben pedig azért, mert az elmúlt években erősödött a kormányközi együttműködés, azaz a döntések egyre több esetben nem a közösségi módszer alapján születnek meg, hanem elsősorban a kormányok közötti egyeztetések során.

Az elmúlt években egyre fontosabb szerepet játszik a miniszterelnökök európai uniós főtanácsadóinak a hálózata. Az úgynevezett sherpák az Európai Tanács napirendjére kerülő stratégiai kérdésekben folytatnak eszmecserét. A Gazdasági és Monetáris Unió reformja tekintetében több olyan találkozóra került sor, amelyet az Európai Tanács elnökének kabinetfőnöke hívott össze a 27, illetve 28 miniszterelnöki főtanácsadó részvételével. A sherpák fontos szerepet játszottak a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret tárgyalásai során is.

A tagállamok közötti kapcsolattartás további csatornái az európai ügyekért felelős államtitkárok, illetve az európai igazgatók hálózatai. A fővárosokban az uniós ügyek koordinációját betöltő politikusok (magyar részről EU ügyekért felelős államtitkár), illetve vezető tisztviselők (magyar részről a KÜM EU ügyekért felelős helyettes államtitkára) rendszeres jelleggel találkoznak EU-s körben, de rendszeresek a kétoldalú konzultációk, amelyek során az EU-s napirenden szerepelő vagy az ott hamarosan felmerülő kérdésekről folytatnak eszmecserét.

3.3.4 A kormány és az Országgyűlés együttműködése

Az Országgyűlésről szóló törvény lefekteti, hogy az európai ügyek bizottsága kiemelt szerepet játszik a kormány és az Országgyűlés (OGY) közötti együttműködésben, ügydöntő hatásköre van. Három feladatot kell kiemelni: az egyeztetési eljárást, melynek keretében az OGY a Tanács napirendjén szerepelő jogalkotási aktusok esetében képviselt magyar álláspont kialakítása során állásfoglalást fogadhat el, megjelölve az általa érvényesítendőnek tartott szempontokat; az úgynevezett Konzultációs Testületet vagy más néven Nagybizottságot, amely az Európai Tanács ülések előtti egyeztetés fóruma a miniszterelnök, a házelnök és a frakcióvezetők részvételével; valamint a szubszidiaritás vizsgálatot, amelyről az Országgyűlés saját hatáskörében határoz. Az Országgyűlés továbbá bármikor élhet az általános parlamenti eszközeivel (például kérdés, interpelláció) is, amire rendszeresen sor is kerül.

Az Országgyűlés 2004 és 2014 között 115 egyeztetési eljárást zárt le, és jelenleg 15 eljárás van folyamatban. 2004 és 2010 között 101 eljárás zárult le, 2010 óta 14. Az Országgyűlés egyeztetési eljárást kezdeményezett például a 2014–2020 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keretről, az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról *(roaming)* szóló rendeletről, a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és nyomon követéséről szóló rendeletről, a szolgáltatási irányelvről,

az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége megalapításáról szóló rendeletről, a vegyi anyagok nyilvántartásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH) szóló rendeletről.

Európai összehasonlításban is jó gyakorlatnak tekinthető az Európai Tanács ülései előtti politikai konzultációnak helyet adó Konzultációs Testület, ahol a miniszterelnök személyesen ad tájékoztatást az OGY frakcióvezetőinek az Európai Tanács napirendjén szereplő kérdésekben képviselni tervezett magyar álláspontról, továbbá lehetőséget ad arra, hogy a frakcióvezetők és az érintett bizottsági elnökök észrevételeikkel erősítsék a magyar érdekek érvényesítését. A miniszterelnök az Európai Tanács üléseiről utólagos tájékoztatást is nyújt az Országgyűlés Európai Tanács ülését követő plenáris ülésén.

A kormány továbbá évente tájékoztatja az Országgyűlést az európai uniós tagsággal összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről.

Az Országgyűlés a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta egy alkalommal fogadott el indokolt véleményt szubszidiaritás vizsgálat eljárás keretében az Európai Ügyészség felállításáról szóló rendelettervezet kapcsán.

4. Magyar Európa-politika és magyar érdekérvényesítés 2010–2014 között

A tagállami működés optimális feltételeinek a kialakítása azt a célt szolgálja, hogy egy tagállam a lehető legnagyobb mértékben éljen az EU-s tagság által kínált lehetőségekkel, aktív szereplője legyen az uniós döntéshozatalnak, és ebben a folyamatban képes legyen hatékonyan érvényesíteni nemzeti érdekeit.

Tekintettel a terjedelmi korlátokra és arra, hogy a könyv fejezetei szakpolitikánként bemutatják az elmúlt tíz évben elért eredményeket, ez a fejezet nem értékeli a magyar érdekérvényesítés eredményességét a tagság első tíz évében. Értékelés helyett bemutatja az elmúlt négy évben követett Európa-politika alapelveit, és néhány gondolat erejéig összegzi az ebben az időszakban elért kiemelt eredményeket.

Ha uniós tagságunkat szakaszokra kívánjuk osztani, a logikus lépés alighanem két szakasz, a csatlakozás és az uniós elnökségünk közötti első szakasz és az elnökség óta eltelt időszak megkülönböztetése. Ezt a szakaszolást, különbségtételt az indokolja, hogy először az Európai Unióhoz történt csatlakozásunk eredményezett jelentős, minőségi változást Európa-politikánkban és belső viszonyainkban, másodszor azonban – ha nem is ekkora mértékben – uniós elnökségünknek köszönhetően sikerült az EU-kapcsolatainkat új minőségbe helyezni.

A négyéves időszak elején, 2010-ben az új kormány programjában röviden szólt a külpolitikai és Európa-politikai célokról és eszközökről. A külpolitika vonatkozásában: „[…] Magyarországnak erős kormányra van szüksége, amelyben megbízhatnak az emberek itthon és külföldön egyaránt, és amely képes helyreállítani Magyarország tekintélyét, hogy újra tisztelet övezze a világban, ismét legyen hitele és nemzetközi befolyása. Magyarország új kormányának a nemzeti ügyek sikere érdekében fontos feladat lesz megújítani szövetségét a Nyugattal, erősebb kapcsolatokat teremteni Amerikával, és új

alapokra helyezni viszonyát a keleti országokkal is, és hazánkat meghatározó szereplővé tenni egy közép-európai együttműködésben. Hisszük, hogy képesek leszünk közös értékeinket a nemzeti ügyek politikáját megvalósító, erős kormányzással érvényesíteni, és akkor Magyarországot ismét tisztelni fogja a világ." Az európai források felhasználásról egy külön rész szól, ebből kiemeljük: „[…] az Új Széchenyi-terv keretében az uniós forrásokat át kell csoportosítani a növekedéspárti, munkaközpontú gazdaságpolitikát szolgáló területekre, és a források felhasználásánál olyan rendszert kell kialakítani, amely képes gyorsan felhasználni az uniós forrást."[86]

A 2010-ben felállt új kormány alapvető változásokat hozott Magyarország Európa-politikai megközelítésében. Az Európa-politikát több szempontból kellett újrafogalmazni. Erősíteni kellett a magyar érdekérvényesítést, megközelítésünket emellett az európai válság kontextusába kellett helyeznünk. A válságot nem csupán az euróövezet pénzügyi és strukturális válságaként definiáltuk, hanem egy összetettebb legitimációs, bizalmi és politikai válságként is. A fentiekből következett, hogy az európai integrációban a válságból való kilépés miatt szükségessé vált magyarországi reformok elfogadtatásának eszközeit is kerestük, továbbá olyan szempontból viszonyultunk az új uniós kezdeményezésekhez, hogy azok milyen mértékben járulnak hozzá Magyarország versenyképességének a megerősítéséhez az átalakuló európai integráció kontextusában.

Európai uniós kérdésekben a következő markáns elveket képviseltük: az uniós jogi keretek és hatáskörök tiszteletben tartása; a tagállamok közötti egyenlő elbánás biztosítása, hogy a kölcsönös bizalom megőrzése érdekében elkerüljük a kettős mérce látszatát; a legfontosabb uniós vívmányok megőrzése; az euróövezet válságának megoldásához az euróövezeten belül szükséges intézkedések egyértelmű támogatása; az uniós jog- és intézményrendszer integritásának megőrzése; a jogok és kötelezettségek egyensúlyának biztosítása az euróövezet és az övezeten kívüli országok vonatkozásában, a dezintegrációs folyamatok elkerülése; az új együttműködések nyitottsága a nem euróövezeti országok számára is, az új területeken elinduló együttműködésekhez történő későbbi csatlakozás lehetőségének a biztosításával.

Az elmúlt négy évben minden olyan uniós jogalkotási tervezetet és politikai kezdeményezést támogattunk, amely hozzájárult a magyar versenyképesség erősítéséhez, és biztosította azt, hogy az Unió eddigi legfontosabb vívmányait megőrizzük, ne építsük le a Magyarország számára releváns eredményeket. Egy jól működő, hatékony, a valós problémák megoldását célzó, az uniós jogra épülő, a hatásköröket maximálisan tiszteletben tartó uniós intézményekkel és a közösségi módszer alapján működő, más szóval erős Európai Unióban vagyunk érdekeltek.

Magyarország az elmúlt négy évben azt is egyértelművé tette, hogy melyek azok a politikai területek, ahol meg akarja őrizni a szuverenitását, és nem kívánja azt a többi tagállammal közösen gyakorolni, mindamellett, hogy támogatjuk a tagállamok egy csoportja együttműködését ezeken a területeken, amennyiben erről megállapodnak a fent leírt elvek tiszteletben tartása mellett. A gazdaságpolitika és a szociálpolitika területén fontos az ország jelenlegi mozgásterének és a magyar gazdaságpolitika által alkalma-

86 A Nemzetközi Együttműködés Programja: külpolitika (16. old.), uniós források felhasználása (35–36. oldal): http://www.parlament.hu/irom39/00047/00047.pdf

zott eszközrendszernek a megőrzése. A válság kontextusában nem szerepelt napirenden az euróövezethez történő csatlakozásunk. 2010 és 2014 között e téma csak olyan összefüggésben merült fel, hogy mely feltételek teljesítése szükséges a kérdés napirendre kerüléséhez. Az euróövezet válságának megoldása, az uniós átlaghoz történő magyar felzárkózás gyorsasága, versenyképességünk alakulása jelentek meg ilyen feltételként. Az elmúlt négy évben ugyanakkor nem vetődött fel, hogy bevezessük az eurót, mint ahogy ez megtörtént az euróövezetbe 2014-ben belépett Lettország és az euróövezetbe tartó Litvánia esetében. Fontos ugyanakkor rámutatni, hogy Magyarország sokat haladt előre a maastrichti konvergenciakritériumok teljesítése területén. Míg 2010-ben csak egy kritériumot teljesítettünk (a hosszú távú kamatláb feltételét), addig jelenleg a költségvetési hiányra és a kamatlábra vonatkozó kritériumok is teljesülnek, az infláció a referenciaérték közelében van, és az államadósság is folyamatosan csökken.

Az Európa-politikai célkitűzésekről lásd bővebben a Külügyminisztérium kiadványát: Magyar külpolitika az EU-elnökség után (26–36.).[87]

4.1 Kiemelt eredmények 2010–2014 között

A könyv további fejezetei részletesen bemutatják az egyes szakpolitikák területén elért magyar eredményeket. Az alábbiakban távirati stílusban bemutatásra kerülnek az elmúlt négy év legfontosabb eredményei.[88]

Az EU Tanácsának soros elnökségét Magyarország 2011 első félévében látta el. Általános –mind hazai, mind brüsszeli, mind tagállami – megítélés alapján sikeres és hatékony elnökséget bonyolítottunk le az európai válság egyik legtörékenyebb időszakában. Magyarország valamennyi kitűzött céljának eleget tett, tartotta a menetrendet, emellett hatékonyan kezeltük az előre nem látott eseményeket. Az elnökségi stáb szakszerűen, általános elismerés mellett látta el a feladatait. Politikai és szakmai szinten is eredményes munkát végzett Magyarország. A feladatainkat abban a helyes szerepfelfogásban láttuk el, ami előmozdította a kompromisszumokat a napirenden szereplő kérdésekben. Összesen 103 ügy zárult le, ebből 43 az Európai Parlamenttel közös rendes jogalkotási eljárás keretében (20 első olvasatban, 6 második olvasatban és 1 harmadik olvasatban), az elfogadott tanácsi és elnökségi következtetések száma pedig elérte a 60-at. A magyar elnökség alatt elfogadott jogszabályok, döntések teljes körű felsorolását a magyar elnökségről a Külügyminisztérium által közzétett kiadvány tartalmazza.[89]

A Tanács két hónappal a csatlakozásunkat követően, 2004. július 5-én indította el Magyarországgal szemben a túlzotthiány-eljárást. A magyar gazdaság- és Európa-poli-

87 http://eu.kormany.hu/download/4/c6/20000/kulpolitikai_strategia_20111219.pdf

88 Lásd részletesebben: Ódor Bálint – Sinka László: *Magyar Európa-politika 2010–2014: kihívások és eredmények.* Európai Tükör, 2014. február.

89 A magyar EU-elnökség legfontosabb eredményei. http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/D6EF255C-1EBB-4A0F-B9A7-F942B6C1C88B/0/eredmenyek_HU_web.pdf

tika kiemelt jelentőségű eredménye, hogy az elmúlt években elvégzett makrogazdasági kiigazítások eredményeként 2013 júniusában Magyarország kilenc év után kikerült a túlzotthiány-eljárás alól. A költségvetési politika fokozott ellenőrzését jelentő eljárás megszüntetése a magyar költségvetési konszolidáció eredményeinek elismerése, amely révén sikerült a deficitet tartósan a GDP 3%-a alá szorítani.

A 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalások Magyarország számára pozitív eredménnyel zárultak. Az MFF tárgyalások során összességében 3,5%-kal növeltük a Bizottság által előterjesztett javaslathoz képest a Magyarország számára juttatott források nagyságát. 660 ezer forintról (előző hétéves időszak) 712 ezer forintra nő az egy főre jutó támogatás összege, amivel Magyarország a tagállamok között a második helyen van. A GNI 3,6%-át kitevő nettó pozíciónk is nő az előző időszakban elért 3,4%-hoz képest.

A kohéziós politika területén fontos eredmény, hogy a 2007–2013-as fejlesztési programok végrehajtása során 2013 végére sikerült elkerülni a forrásvesztést annak köszönhetően, hogy a 2010-ben még nagyon alacsony felhasználási mutató (abszorpció) folyamatosan nőtt. Szintén az elmúlt négy év kiemelt eredménye az, hogy az elmúlt egy évben összeálltak a 2014-ben kezdődő időszak kohéziós forrásainak felhasználásához szükséges tervezési dokumentumok. A kormány a partnerségi megállapodás bizottságnak történő megküldése után a következő hónapokban véglegesíti az operatív programokat. A tervezési dokumentumok elfogadása szükséges ahhoz, hogy Magyarország sikeresen és eredményesen lehívja a pénzügyi keretben hazánk számára rendelkezésre álló forrásokat.

A 2014-ben induló hétéves költségvetési időszakban Magyarország 10,9 milliárd euró (folyó áron számítva 12,3 milliárd euró) uniós mezőgazdasági támogatásra jogosult, ami 0,7 milliárd euróval (folyó áron 1,9 milliárd euróval) magasabb összeg az előző időszakhoz képest. A közvetlen kifizetések éves szinten 1,123 milliárd eurót, a vidékfejlesztési kiadások pedig 437 millió eurót tesznek ki. A magyar részesedés a KAP borítékból a csökkenő költségvetés ellenére 2,3%-ról 3,2%-ra nőtt a 2014–2020 közötti időszakra.

A Gazdasági és Monetáris Unió reformja különös jelentőséggel bír nemcsak az euróövezet hosszú távú fenntarthatóságának megteremtése, hanem az Európai Unió jövője szempontjából is. Magyarország kiemelt érdeke, hogy a valutaövezet mielőbb kilépjen a válságból, és megteremtse fenntartható növekedésének feltételeit. Ezért minden olyan intézkedést és kezdeményezést támogattunk és támogatunk, amely ennek a célnak a megvalósítását szolgálja. Fontosnak tartjuk, hogy világosan különüljön el, hogy az új intézkedések és az új típusú együttműködések közül melyek vonatkoznak az euróövezetre, és melyek az Európai Unió egészére, mindezt úgy, hogy ne sérüljön a belső piac integritása és az uniós intézményrendszer egysége. Eurózónán kívüli országként az a célunk, hogy a gazdaságpolitika és a szociálpolitika területén ne kelljen alkalmaznunk a kialakítás alatt lévő új eljárásokat. Meg kell teremteni a jogok és kötelezettségek egyensúlyát az eurózónán belüli és kívüli országok vonatkozásában. Az euróövezet körében elinduló új együttműködésekben fontos, hogy nyitva maradjon annak a lehetősége, hogy az övezeten kívüli országok is részt vehessenek ezekben, továbbá meg kell teremteni a későbbi csatlakozás lehetőségét is. A fenti szempontokat az elmúlt négy évben

sikeresen tudtuk érvényesíteni, legutóbb ezeket az elveket az Európai Tanács 2013. decemberi ülése is megerősítette.[90]

A csatlakozási szerződésünk 4+3+3 éves derogációt biztosít a termőföld megszerzésére vonatkozó szabályok uniós joggal való összhangjának megteremtésére. 2011. április 30-án lejárt az a hétéves időszak, melynek során lehetőségünk volt korlátozni a külföldiek termőföldvásárlását. 2011-ben sikerült meghosszabbítani a maximálisan elérhető tíz évre a derogációnkat, amelyhez szükség volt a Bizottság jóváhagyására is. A derogációk lejártával azonban, 2014. május 1-jétől új rendszernek kell életbe lépnie, ezért szükséges volt az új irányvonalak meghatározása. Ezzel a céllal fogadta el az Országgyűlés az új termőföldről szóló jogszabályokat, amely a termőföld megszerzését szabályozza majd.

2011-ben minden tagállamban, így a munkaerő-piaci korlátozásokat a teljes hétéves időszakon keresztül fenntartó Németországban és Ausztriában is szabaddá vált Magyarország és a többi, 2004-ben csatlakozott ország polgárainak munkavállalása. Magyarország Románia és Bulgária 2007. január 1-jei csatlakozása időpontjától és ugyanígy a 2013. július 1. óta tag Horvátországgal szemben sem alkalmaz munkaerő-piaci korlátozásokat. A személyek szabad áramlása az EU négy alapszabadságának egyike. Olyan, az EU működését alapvetően meghatározó alapelv, amely a belső piac működését saját jelentőségén túlmutatóan is meghatározza. Amennyiben a szabad mozgás elve sérül, akkor az EU fundamentumán keletkeznek repedések. Ebből a megfontolásból kiindulva Magyarország határozottan támogatja a szabad mozgás jogának megőrzését. 2013 novembere végén született egy közös V4-nyilatkozat külügyminiszteri szinten, amely felhívta a figyelmet a kérdés ilyen kontextusban való felvetésének veszélyeire. A négy külügyminiszter deklarálta, hogy a szabad mozgás joga az EU olyan alapértéke, amely nem kérdőjelezhető meg belpolitikai indíttatásból sem.

A magyar elnökség alatt, 2011-ben a Tanács következtetéseket fogadott el a Bizottság roma-stratégiával kapcsolatos közleményéről „A romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig" címmel. A tagállamok vállalták, hogy a nemzeti körülményeik figyelembevétele mellett romabefogadási stratégiákat vagy a romák helyzetének javítására irányuló integrált intézkedési csomagokat fogadnak el 2011 végéig. Az intézkedések négy fő területre összpontosítanak: az oktatásra, a foglalkoztatásra, a lakhatásra és az egészségügyre.

A több mint egy évtizede tárgyalt egységes szabadalmi oltalom kérdésében a Tanács a magyar elnökség alatt döntött arról, hogy a tagállamok megerősített együttműködés keretében hozzák létre az uniós szabadalmat. A magyar elnökség elején csak 12 ország támogatta az egységes szabadalmi oltalom létrehozását, azonban a döntés elfogadásakor már 25-re nőtt a megerősített együttműködésben részt venni kívánó tagállamok száma.

A magyar elnökség egyik legnagyobb kihívása, egyben sikere volt, hogy az elnökségi programnak megfelelően 2011 júniusában lezártuk a csatlakozási tárgyalásokat Horvátországgal. Elnökségünk végére sikerült az elnökség kezdetén jelentős számú szkeptikus

90 Európai Tanács, 2013. december 19–20., következtetések, elérhető: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/140258.pdf

tagállamot is az oldalunkra állítani a kérdésben. Horvátország csatlakozására mindig is úgy tekintettünk, mint az egész nyugat-balkáni régió számára kulcsfontosságú lépésre.

A bővítéspolitika, valamint szomszédságpolitikánk és nemzetpolitikánk szempontjából jelentős kérdés a szerb csatlakozás, amely tekintetében kiemelt célunk, hogy érvényesüljenek a nemzeti kisebbségi jogok, illetve, hogy a szerb csatlakozás során végig biztosítsuk a folyamat erős támogatását, a kétoldalú kapcsolatok erősödését. Ennek a magyar–szerb történelmi megbékélési folyamat kiváló keretet biztosít. A kívánt cél úgy valósítható meg, ha a szerb oldalt megnyerjük a közös célok érdekében, ha sikerül elmagyaráznunk, hogy az esetleges magyar iránymutatások Szerbia érdekeit is szolgálják. Ezt a megközelítést sikerült érvényesítenünk – a rendszerváltás óta első alkalommal – a szerb vagyon-visszaszármaztatási törvény kapcsán. Arra törekszünk, hogy a szerb felet megnyerjük a kisebbségvédelmi törekvéseink támogatójának is.

A szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása és folyamatos erősítése az EU kiemelt célja. Ezen a területen az elmúlt időszak fontos célkitűzése volt a menekültügyi eljárások további harmonizációja a meglévő jogi keretek megerősítésével, újragondolásával. A menekültügyi csomag részeként új jogszabályokat fogadott el az EU a befogadás, a menekültügyi eljárások, a nemzetközi védelemre szorulók beazonosítása és ellátása, valamint a dublini rendszer hatékonyabb végrehajtása tekintetében. Az új rendszer magyar szempontból egyik legfontosabb eredménye, hogy a befogadás feltételeit rendező jogszabály első alkalommal határozza meg a menekültügyi őrizetre vonatkozó részletes szabályokat, amely nagymértékben hozzájárult a 2013-as menekültáradat hatékony kezeléséhez.

Az Európai Rendőr Akadémia (CEPOL) székhely-áthelyezésének a kérdése azért vált magyar szempontból kiemelkedő jelentőségű kérdéssé, mert 2013. október 8-án a Tanács úgy döntött, hogy az európai ügynökség székhelye Budapestre kerül. Ez a döntés több szempontból is meghatározó a csatlakozásunk óta eltelt időszakot vizsgálva. A Tanács döntésével – a Belügyminisztérium és a Külügyminisztérium erőteljes lobbijának köszönhetően – Magyarországnak először sikerült elérnie, hogy egy úgynevezett uniós szabályozó ügynökség Magyarországra helyezze székhelyét. (2009-ben született döntés arról, hogy az Európai Technológiai és Innovációs Intézet székhelye Magyarországra került, de ez utóbbi nem szabályozó ügynökség.) Ez különösen fontos annak fényében, hogy az eredményt az országot ért kritikák közepette sikerült elérni. A tagállami döntést ugyanakkor a közeledő európai parlamenti választások és az azt követő intézményi változások miatt is feszült intézményközi helyzetben kell jogszabályba foglalni. Az utóbbi tekintetében fontos megjegyezni, hogy a székhely Budapestre helyezéséhez a továbbiakban is szükséges az Európai Parlament együttműködése, tekintettel arra, hogy a Lisszaboni Szerződés a vonatkozó jogi norma módosítása során az Európai Parlamenttel való együttdöntést irányoz elő. További fontos eredmény, hogy az Egységes Szabadalmi Bíróság Bíróképző Központjának a székhelye is Budapestre került.

Noha számszerűen elmondható, hogy Magyarország ellen nem folyt és nem folyik több kötelezettségszegési eljárás, mint más tagállamokkal szemben, a hazai és a külföldi média gyakran magyar ügyek felhasználásával tematizálta az európai közbeszédet. A magyar alaptörvény végrehajtásához kapcsolódó törvényeket az EU mellett az EBESZ és az Európa Tanács is fokozott figyelemmel követte. A magyar kormány mindhárom intézménnyel párbeszédet tartott fenn, aminek eredményeként sikerült a nyitott pon-

tok tisztázásával a kérdést lezárni. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése két és fél éves vizsgálódás után, a 2013. június 25-én megtartott plenáris vitát követő szavazáson úgy döntött, nem indítja meg a monitoring eljárást Magyarországgal szemben. Az Európai Parlament 2013-ban fogadta el a demokrácia és jogállamiság magyarországi helyzetéről szóló jelentését (Tavares-jelentés). A jelentés megállapításaival a kormány nem ért egyet, mint kiemelten azzal sem, hogy az uniós intézmények hatáskörét jóval túllépő mechanizmusok elfogadását javasolta. Az Országgyűlés 2013 szeptemberében fogadta el az Alaptörvény ötödik módosítását, ezzel és a hozzá kapcsolódó jogszabálymódosításokkal megszűntek a magyar alkotmányossággal kapcsolatos intézményes viták. Kiemelt érdeklődés mellett zajlott a vita a bírák nyugdíjazása ügyében, ahol 2012-ben született meg a bírósági ítélet, lezárva az ügyet. Az egyik legnehezebben kezelhető ügy az igazságszolgáltatás függetlenségének megkérdőjelezése volt. Ebben az esetben ugyanis a jogállami működéshez alapvető fontosságú elemek meglétét vonták kétségbe. A kormány a kérdést az Európa Tanács Velencei Bizottságával folytatott folyamatos egyeztetések révén kezelte, amelynek eredményeként sor került az Alaptörvény negyedik módosítására, és megszűnt az ügyek Országos Bírói Hivatal általi áthelyezhetőségének jogi alapja. Szintén ikonikus ügyek voltak a Magyar Nemzeti Bank függetlenségét érintő eljárások. Az MNB-törvény elfogadása miatt kialakult nézeteltérést végül a miniszterelnök és a Bizottság elnöke között történt levélváltás oldotta meg, míg a pénzügyi tranzakciós illetékek miatt elindult eljárást 2013 novemberében szüntette meg a Bizottság.

A lezárult ügyek mellett több olyan eset is van, ahol hazánk kitartott eredeti álláspontja mellett, így az ügyet a Bizottság az Európai Bíróság elé utalta. Ilyen többek között a házi pálinkafőzés adómentessége miatt megindult eljárás.

Magyarország a többi tagállamhoz képest nem szembesült több kötelezettségszegési eljárással, sőt 2010-hez képest csökkent ezek és az ezeket megelőző úgynevezett EU-pilot eljárások száma. Az EU-ban 2010-ben 2011, 2012-ben 1343 kötelezettségszegési eljárás volt folyamatban az uniós jog átültetésének hiánya vagy helytelen átültetése miatt. Magyarországgal szemben 2013-ban 21 új tartalmi kötelezettségszegési eljárás indult, továbbá 23 az uniós irányelvek késedelmes átültetése miatt. 2013 végén 20 tartalmi kötelezettségszegési eljárás volt folyamatban Magyarországgal szemben.

5. Konklúzió

Európai uniós tagságunk kezdeti szakaszához képest a magyar Európa-politika narratívája 2010 után alapvetően megváltozott. Magyarország 2011-ben sikeres EU-elnökséget bonyolított le, a nemzeti érdekérvényesítést és a magyar válságkezelés elfogadtatását helyezte Európa-politikája középpontjába. Az elnökség után az Alaptörvény végrehajtásához kapcsolódó elhúzódó viták a Bizottsággal kiemelt figyelmet váltottak ki az uniós intézményekben és a tagállamokban. Vitáinkat sikeresen lezártuk, és emellett a stratégiai kérdésekben sikeresen érvényesítettük az érdekeinket, amelynek legjobb példái a többéves pénzügyi keret tárgyalásai során elért magyar eredmények. Mindezek a küszöbönálló európai parlamenti választások után – annak reményében, hogy az Uni-

ónak sikerül elindulnia a kilábalás útján, és remélhetőleg kezdetét veszi a gazdasági növekedés – új lehetőségeket teremtenek a magyar Európa-politika számára 2014 nyarán.

A magyar érdekérvényesítés erősítésének jó eszköze lehet néhány olyan „örök" ügyet felépíteni, amellyel Magyarország mint tagállam Európa-politikai „arcéle" beazonosítható. Ez a munka az elmúlt években megkezdődött a kulturális sokszínűség, a nemzetpolitika és a vízpolitika területén. Emellett a demográfia terén, a romák felzárkóztatásának és integrációjának kérdésében, a kkv-k helyzetének javítását illetően és a munkahelyteremtés kérdéseiben is markáns arcéllel rendelkezünk. Ma Magyarország az uniós politikák közül a bővítés területén kiemelten hiteles. Ennek elérése hosszú évek eredménye, amely során világos elképzelésekkel, következetes aktív fellépéssel alakítottuk a magyar hozzájárulást az európai és az érintett térségek országaiban folyó eszmecserék folyamán. Egy ilyen típusú arcél kialakítása valamely, Magyarország számára különösen fontos szakpolitikai területen és abban meghatározó befolyás elérése az uniós folyamatok tekintetében komoly lehetőség arra, hogy erősítsük a nemzeti érdekek hatékony érvényesítését.

VI. Az Európai Parlament működése és a legfontosabb magyar ügyek 2004–2014 között

1. Bevezetés

Az Európai Unió az új évezred első évtizedének közepére valóban a végére ért annak a nyolcvanas-kilencvenes évek fordulóján kitűzött menetrendnek, ami akkor még elég ambiciózusnak tetszett: keleti bővítés, a belső piac kiteljesítése, az integráció elmélyítése, az euró bevezetése. Közösségi, azaz nem a tagállamokat képviselő intézményként az Európai Parlament természetesen az integráció további mélyítésében volt érdekelt, és saját szerepfelfogásából adódóan is feladatának érezte, hogy érdemben hozzájáruljon az integráció jövőbeli útjának meghatározásához, mint az egyetlen, a polgárok által közvetlenül választott uniós intézmény.

Az alkotmányszerződést 2005-ben a francia és a holland népszavazás is elutasította, kisebb traumát okozva ezzel az integráció mélyítése lelkes támogatóinak (így például az EP soraiban). Ezt a 2007-ben aláírt (és szintén nem egészen zökkenőmentesen ratifikált) Lisszaboni Szerződés (LSz) követte, amely mind az intézményi hatásköröket, mind az eljárásokat, mind az uniós politikákat módosította. Azonban 2009-ben, a Lisszaboni Szerződéssel módosított alapszerződések hatálybalépésével egyidejűleg az Unió egyre erősebben elmerült a pénzügyi, gazdasági, majd szociális és sok tekintetben politikai válságban, amely lényegében a teljes 2009–2014-es EP-ciklust végigkísérte.

Az új tagállamok csatlakozása, majd a megváltozott intézményi „játéktér" és új feladatok, végül pedig az új nemzetközi (gazdasági) környezet közepette tehát az EP maga is átalakuláson és helykeresésen esett át. Az új körülmények és hatáskörök persze számos új lehetőséget, de új kihívásokat, felelősséget, helyenként veszélyeket is jelentettek. 2009-től kezdve minden tagállam, köztük Magyarország európai parlamenti képviselőinek ebben a helyzetben kellett beilleszkedniük az EP politikai és jogalkotási munkájába. Sőt lehetőleg nemcsak helyet találni és csendben meghúzódni, hanem a magyar értékek, szempontok és érdekek hatékony képviselőiként fellépni. 2011 első félévében a magyar soros elnökség alatt már a magyar közigazgatásnak kellett átvenni hat hónapra a Tanács irányításának feladatát is.

A magyar EP képviselők az elmúlt évtizedben nemcsak megtalálták a helyüket, de több esetben aktív formálóivá váltak az eseményeknek. Mind a jogalkotási, mind a politikai munkában komoly feladatokat, tisztségeket láttak el az elmúlt tíz év során. Eközben pedig többen ismert és elismert képviselőkké váltak frakciójukon és a Parlamenten belül. Az időszak persze nem volt mentes politikai csatározásoktól; beleértve az uniós szempontból komoly vitákat kiváltó ügyeket (klímacsomag, szolgáltatási irányelv, többéves pénzügyi keret, gazdaságirányítási szabályok stb.) vagy a magyar belpolitikában is komoly hullámokat verő politikai összecsapásokat (mint a magyar jogállamiság helyzetéről készült Tavares-jelentés). Ez azonban nem akadályozta meg azt, hogy

a magyar európai parlamenti képviselők hatékonyan képviselni tudják számos fontos ügyben a magyar érdekeket; illetve az EP jogalkotási vagy politikai napirendjére tegyenek magyar szempontból fontos ügyeket.

Az EP egésze szempontjából pedig összességében megállapítható, hogy a kezdeti félelmek jelentős része végül nem igazoldódott: az EP a bővítés után is működőképes maradt a megnövekedett jogalkotási munka ellenére is. Az EP persze nem vészelte át zökkenőmentesen ezt a tíz évet. Valószínűleg azzal is nehéz lenne vitatkozni, hogy ezeknek a zökkenőknek egy részét maga az EP idézte elő, véletlenségből vagy tudatosan. Azonban az EP működőképes és releváns uniós intézmény maradt, mindeközben pedig nem esett szét, nem szakadt ketté régi és új tagállamokra, északi és déli csoportokra vagy az eurózónán belüli és kívüli képviselőkre. Fontos eredmény, hogy a magyar képviselők a csatlakozás utáni első évtized során megállták a helyüket az EP-ben.

2. A legfontosabb európai parlamenti fejlemények: a fejlődés és helykeresés évtizede

A 2004–2014-es időszak pontosan két európai parlamenti jogalkotási ciklust ölel fel. Mivel az EP az 1979-es, első közvetlen képviselőválasztástól kezdődően számolja a parlamenti ciklusokat, így a 2004-ben megválasztott EP volt a hatodik, a 2009-ben hivatalba lépett testület pedig a hetedik parlamenti ciklus. Összhangban a Parlament folyamatos hatáskör-növekedésével, a hatodik és a hetedik EP a korábbiakhoz képest jóval komolyabb jogalkotási munkát végzett, nemcsak mennyiségileg, hanem az elfogadott jogszabályok súlyát tekintve is. Az EP tízéves tevékenységét tehát legkönnyebben talán a fontosabb szavazások és dossziék összefoglalásával lehetne bemutatni. Erre egyébként az utóbbi években – az Európai Parlamentben folyó jogalkotási munka felértékelődésével párhuzamosan – már vannak is kísérletek, elemzések, honlapok.[91] Mégis, talán többet mond ennél, ha azokat az átfogóbb, hosszabb távra kiható folyamatokat sikerül megragadni, amelyek az EP elmúlt tíz évét jellemezték. Az alábbiakban tehát elsősorban nem a fontosabb szavazások és események, hanem azok tanulságainak összegyűjtésére kerül sor.

91 Az egyik ilyen oldal az EP-ben (illetve a Tanácsban is) folyó szavazásokat rendszeresen elemző, ebben a cikkben is többször hivatkozott www.votewatch.eu, amely 2009 óta működik (például: *VoteWatch Europe: 10 votes that shaped the 7th European Parliament* – VoteWatch Europe Annual Report, 2013. július).

2.1 A 6. és 7. EP ciklus előtt álló fontosabb kihívások

Ebből a szemszögből a 2004 óta eltelt egy évtized alatt az Európai Parlamentnek alapvetően három fő kihívással kellett megküzdenie: a megnövekedett létszámmal, a módosult hatáskörökkel, valamint a megváltozott külső környezettel. A fontosabb elfogadott jogszabályok ebbe a keretbe illeszkedtek.

2.1.1 A megnövekedett létszám

A 2004-es bővítés tíz új tagállam (Magyarország mellett Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Málta, Szlovákia, Szlovénia) képviselőit hozta az Európai Parlamentbe. Őket 2007-ben a bolgár és román, 2013-ban a horvát képviselők követték. A korábban képviselt 15 tagállam helyett tehát lényegében megduplázódott a tagországok száma, bár ez az EP esetében nem jelentette azt, hogy a testület létszáma is kétszeresére nőtt volna. Mivel az 1999-ben választott (a jelenlegi formájában 1979-ben történő létrehozása óta akkor az ötödik ciklust kezdő) EP is már 626 képviselőt számlált, egy automatikus növekedés mára bőven 800 fölé vitte volna a képviselők létszámát. Ezért a nizzai majd a Lisszaboni Szerződés újrarendezte a képviselői helyek elosztását. Ennek eredményeképpen a 2014-es választások nyomán 751 képviselő juthat majd be a nyolcadik EP ciklusba (a horvát csatlakozási szerződés ugyan megemelte ezt a számot, de csak ideiglenesen, a 2014-es voksolásig). Magyarország ennek megfelelően kezdetben (2004-ben) 24, majd 2009-ben 22 képviselőt küldhetett az Európai Parlamentbe. A 2014-es választásokra készülve immár az EP maga tehetett javaslatot (a LSz alapján) a képviselői helyek újrarendezésére, ennek értelmében Magyarország képviselői helyeinek száma 2014-től 21 lesz majd. Emellett mindkét ciklusban, a Romániában és Szlovákiában megválasztott EP-képviselők közt is voltak magyar nemzetiségűek: a hatodik EP ciklusban hatan, a hetedikben öten.

Bár a létszámnövekedés az EP esetében nem volt ugrásszerű (legalábbis nem olyan mértékű, mint a Tanács vagy az Európai Bizottság esetében), ez nem jelenti azt, hogy ne okozott volna kihívásokat. Az új képviselők megnövekedett költségeket, személyzeti igényeket, irodákat stb. jelentettek. Nem mellékesen a korábbi tizenegy hivatalos nyelv 2014-re huszonnégyre nőtt, ami a tolmácsolás miatt újabb személyzeti és költségvetési igényekkel járt. Ennél viszont lényegesen fontosabbak voltak azok az aggodalmak, hogy az új tagállamok csatlakozásával teljesen új történelmi, társadalmi, gazdasági hátterű vagy akár más politikai és vitakultúrával rendelkező országok jelennek meg az Európai Parlamentben, ami egyrészt működésképtelenné teheti a parlamenti munkát, másrészt nemzeti vonalak mentén szétszakíthatja az Európai Parlamentet.

A fenti félelmekben végül egy alapvető közös vonás volt: nem igazolódtak. Az új tagállamok kétségtelenül más háttérrel és szempontokkal érkeztek az Európai Parlamentbe, de ez nem zilálta szét és nem bénította le az intézményt.[92] Az EP nem vált

92 Hix, Simon – Noury, Abdul: *After Enlargement – Voting Patterns in the Sixth European Parliament.* Legislative Studies Quaterly, XXXIV. 2009. 2 May, 59–160.; Hagemann, Sara: *Strength in numbers? An evaluation of the 2004–2009 European Parliament.* EPC issue paper, No. 58, May 2009. 24.

szét nemzeti vonalak mentén új és régi tagállamokra, a politikai frakciók kohéziója sem csökkent, a képviselők továbbra sem elsősorban nemzeti vonalak mentén szavaztak. Ezen néhány látványos kivétel (például a szolgáltatási irányelv tárgyalása[93]) sem változtatott. Annak, hogy az EP sokszínű és egységes maradt, különösen akkor van jelentősége, ha figyelembe vesszük, hogy a 2008-at követő válságkezelés sok esetben az eurózóna keretében mélyítette el az integrációt, amiből az euró-zónán kívüli tagállamok értelemszerűen (egyelőre) kívül maradtak. Az Európai Parlamentben azonban (mivel valamennyi képviselő ugyanolyan értékű mandátummal rendelkezik) ilyen – vagy ehhez hasonló – blokkok jóval nehezebben alakulhatnak ki.

Az új tagállamok képviselőinek természetesen bele kellett tanulni az EP működésébe, ehhez (hasonlóan a korábbi bővítésekhez) szükség is volt egy körülbelül tízéves időszakra. Kezdetben az új tagállamok képviselői számarányukhoz képest kevesebb számú jelentéshez és tisztségekhez jutottak, de ez a helyzet fokozatosan javult; 2009-ben pedig az EP lett az első uniós intézmény, amelynek élére a korábbi lengyel kormányfő, Jerzy Buzek személyében új tagállamból érkező politikus került (ha nem számítjuk a Tanács 2007-es szlovén soros elnökségét).

2.1.2 Szélesedő feladatkörök

Az EP másik jelentős kihívása a megnövekedett feladatok ellátása volt: a hatodik EP-ciklus 1014 jogalkotási dossziét kezelt,[94] a 2009-es Lisszaboni Szerződés pedig tovább szélesítette a hetedik EP hatásköreit. A szerződésekben felsorolt nagyjából 120 ágazati politikai terület közül a korábbi körülbelül 45 helyett hozzávetőlegesen 89 került az EP társ-jogalkotói szerepével működő együttdöntési eljárás alá[95] (ennek megfelelően az együttdöntés neve is megváltozott; ez lett a „rendes jogalkotási eljárás"). Különösen fontos volt ezek közül a bel- és igazságügyi terület és a közös agrárpolitika, vagy az EP bevonása a gazdaságirányítás egyes elemeibe, illetve az új uniós politikák egy részébe (például klíma és energia). Külön kategória, de könnyen lehet, hogy ennél is jelentősebb az éves uniós költségvetési eljárás keretében a korábbi korlátozások eltörlése, amely a teljes költségvetési tárgyalás során döntési jogkört adott az EP kezébe. Az EP továbbá vétójogot kapott az EU 7 évre szóló költségvetése, a többéves pénzügyi keret (*Multiannual Financial Framework*, MFF) elfogadásában is. Szintén jóváhagyási jogot kapott az EP számos nemzetközi megállapodás, köztük a közös kereskedelempolitika terén.

Az EP tehát nemcsak mennyiségileg, hanem minőségileg is fontos hatáskörökhöz jutott. Mindezt az elfogadott jogszabályok is tükrözik, melyek számos esetben a polgárok mindennapi életére is kiható, fontos területeket érintettek: a fogyasztói vagy utasok jogainak szabályozása; a betegjogi, adatvédelmi, áldozatvédelmi dossziék; a szolgáltatási irányelv; a mobiltarifák szabályozása *(roaming)*; a vegyi anyagok engedélyezéséről

93 Hix, S. – Noury, A.: *After Enlargement – Voting Patterns in the Sixth European Parliament,* i. m. 14.
94 Hagemann, S.: *Strength in numbers?* i. m. 22.
95 de Marcilly, Charles – Thibaudat, Pierre – Wilker, Jan: *Mid-term assesment of the European Parliament's 7th legislature – the European Parliament takes action to tackle crisis.* Foundation Robert Schuman, European Issues, No. 224, 2012. január 10. 3.

és korlátozásáról szóló rendelet (REACH) vagy a klíma-energia csomag. A lakosságra ugyan közvetetten kiható, de nem kevésbé fontos dossziék voltak a pénzintézeti és pénzpiaci szabályozással összefüggő jogszabályok,[96] így a bankunió egyes elemei vagy a gazdaságirányítási jogszabály-csomagok (hatos és kettes csomag) és az uniós pénzügyi felügyeleti szervek felállítása, amelyek a gazdasági–pénzügyi válságkezelés elemei voltak. A tízéves időszak egyik ironikus, de a gazdasági helyzet megváltozásával persze könnyen magyarázható jelensége volt, hogy míg a hatodik Európai Parlamentet alapvetően a (távközlési, postai, szolgáltatási, energia stb.) piacok liberalizációja és a szabályok lebontása (dereguláció) jellemezte, addig a hetedik EP ciklusnak a válság óriási nyomása alatt kellett (ez esetben elsősorban pénzpiaci és makrogazdasági területen) a hiányzó szabályok kiépítésén dolgoznia.[97]

2.1.3 Változó környezet

Mindez egyben átvezet az EP előtt ebben az időszakban álló harmadik fontos kihíváshoz is: a megváltozott gazdasági–társadalmi–politikai környezethez való alkalmazkodáshoz. Ezek közül valószínűleg a „leglátványosabbak" a 2008-ban elindult amerikai, majd gyorsan nemzetközivé terebélyesedett pénzügyi válság (fentebb már érintett) következményei voltak, amelyek több hullámban érték el az Uniót, 2014-ig végigkísérve a hetedik ciklust.

A keleti és déli szomszédságpolitikában felmerülő változások (keleti partnerség, 2013–2014-es ukrán válság, arab tavasz), ezzel részben összefüggően a bevándorlási helyzet kezelése, a társadalmi integráció, a klíma-energiapolitika, a digitális piac és gazdaság azonban mind olyan új jelenségek voltak, amelyekhez az EP-nek alkalmazkodnia kellett (persze az Unió egészének is). A tízéves időszakba esett továbbá két többéves pénzügyi keret, illetve az intézményrendszer kiépítése a LSz hatályba lépését követően (például az Európai Külügyi Szolgálat felállítása vagy az Európai Tanáccsal, a Tanáccsal és az Európai Bizottsággal való új kapcsolatok kialakítása).

2.2 A kihívásokra adott válaszok és a fontosabb fejlemények

Az EP komoly, bár kevéssé látványos eredménye, hogy a fentiek ellenére nem bénult le, és nem is úszott el a feladatok közepette. A jogalkotás működőképes maradt, és lényegében megbirkózott az előtte álló feladatokkal (ehhez természetesen kellett az is, hogy a másik két intézmény szintén sikerrel küzdjön meg a fenti akadályokkal). Emellett, ahogy fentebb látható volt, az EP nem esett szét különféle, körülbarikádozott tagállami csoportokra sem.

96 Többek közt például a tőkekövetelményi (CRD) szabályok, a bankok helyreállítási és szanálási keretrendszere (BRRD), a betétgarancia rendszer (DGS), a pénzügyi eszközök piacai (MiFiD) stb.

97 Vö.: de Marcilly, Ch. – Thibaudat, P. – Wilker, J.: *Mid-term assesment of the European Parliament's 7th legislature,* i. m. 8.

2.2.1 A jogalkotás átalakulása

Mindennek azonban ára volt: a jogalkotás érdemi része a szakbizottságokba és a különféle informális csatornákra szorult vissza.[98] Ennek megfelelően megnőtt az együttdöntési eljárás első szakaszában megszülető, úgynevezett első olvasatos megállapodások aránya: az ötödik EP ciklus 26%-os értékéről a hatodik EP-ben 63%-ra.[99]

Mindez azzal is járt, hogy a plenáris ülés legtöbb esetben már csak az intézmények és (az EP-n belül) a frakciók közt elért kész megállapodásokat hagyja jóvá, az adott ügy tárgyalásában közvetlenül nem érintett EP-képviselő tehát könnyen kimaradhat az érdemi döntéshozatalból. A megállapodások az EP tárgyalódelegációja, a Tanácsot képviselő soros elnökség és a Bizottság részvételével zajló informális, háromoldalú egyeztetéseken, az úgynevezett trilógusokon születnek meg. Az EP tárgyalódelegációjában pedig általában a dossziét jegyző jelentéstevő (raportőr), más frakciókból kijelölt egy-egy „árnyékelőadó" *(shadow rapporteur)* és az adott szakbizottság elnöke kapott helyet. Nagyritkán, fontosabb dossziéknál ehhez csatlakoztak a koordinátorok is, akik az egyes szakbizottságokban az azonos frakcióhoz tartozó képviselőket fogják össze (mondhatni, hogy ők az egyes szakbizottságokon belüli „frakcióvezetők"). Ez azonban így is csak nagyjából húsz képviselőt jelentett, szemben az EP 751 fős összlétszámával.

A helyzeten csak részben segített, hogy a trilógusokra adott tárgyalási mandátumot a trilógusok megkezdése előtt az illetékes szakbizottság vitatta meg és fogadta el. Sőt, sok esetben a tárgyalások ideje alatt is folyt szakbizottsági eszmecsere az egyeztetések állásáról. A bizottságokban ugyanis még mindig csak 30–60, egymást általában jól ismerő, az adott témákban és szakterületen jártasabb képviselő ül. Mindez egyrészt persze megkönnyítette a kompromisszumok elérését, másrészt viszont nem feltétlenül volt azonos a 751 fős plenáris ülés véleményével. Így már nem volt garancia arra, hogy a bizottságokban elért kompromisszum valóban reprezentatív az EP egészére nézve[100] – azt a megállapodás elérése után nemcsak a tanácsi soros elnökségnek kell „eladni" a tagállamok között, hanem az EP tárgyalódelegációjának is a képviselők felé. Könnyen lehet, hogy mindez a bővítés és a megnövekedett feladatok fontos, közvetett hatásaként[101] könyvelhető el.

Ennek érdekes jele az utóbbi években az a több esetben is megfigyelhető jelenség, miszerint az EP anélkül szavazta meg a plenáris ülésen saját álláspontját, hogy hivatalosan lezárta volna az első olvasati eljárást. Mivel ez a módszer persze sehol nincs szabályozva az eljárások közt, ezért azt a szabályzatok némileg innovatív értelmezése tette lehetővé. Ennek gyakorlataként az EP az eljárást formálisan lezáró állásfoglalást nem fogadja el, és ezzel elhalasztja a zárószavazást, ugyanakkor – a zárószavazást leszámítva – a teljes jelentést pontról pontra végigszavazza. A módszer kétféle célt is szolgálhat: értelemszerűen nagyobb súlyt ad az EP álláspontjának, ha nemcsak egy szakbizottság, hanem a

98 Hagemann, S.: *Strength in numbers?* i. m. 1.

99 Hagemann, S.: *Strength in numbers?* i. m. 16.

100 A gondolatmenet egészére vö.: de Marcilly, Ch. – Thibaudat, P. – Wilker, J.: *Mid-term assesment of the European Parliament's 7th legislature,* i. m. 4.

101 de Clerk-Sachsse, Julia – Kaczyński, Piotr Maciej: *The European Parliament – More powerful, less legitimate? An outlook for the 7th term.* CEPS Working Document No. 314. 2009. május,14.

teljes plenáris ülés áll egy-egy pozíció mögött, de bizonytalanabb erőviszonyok esetén lehetővé teszi a raportőrök számára is, hogy teszteljék, valójában mi mögött is tudnak többséget szerezni a teljes EP-ben. Hasonló módszerrel szavazott például az EP – még a tárgyalások közepén, a magyar soros elnökség végén – a gazdaságirányítási hatos csomagról, amelyet később, a végleges megállapodás elérésekor követett a zárószavazás (ilyen esetekben a később elért megállapodás elemeit még közvetlenül a zárószavazás előtt „átszavazza" az EP a szövegen).

Más típusú megoldást alkalmazott az EP 2013 nyarán a többéves pénzügyi keret (MFF) kapcsán, ahol is a végszavazás helyett politikai állásfoglalást fogadott el a plenáris ülés. Az állásfoglalás természetesen nem minősült az eljárás lezárásának, ezért nem kötötte az Európai Parlamentet, de világosan jelezte, miket szeretnének a képviselők elérni a jóváhagyás fejében. Az EP eljárási szabályzatának legutóbbi módosításai (az új 70-70a cikkek) egyébként részben szintén erre igyekeznek választ adni, amikor lehetővé teszik a trilógusokra adott tárgyalási mandátumok plenáris ülés elé utalását, ezzel az EP egésze lehetőséget kap, hogy egy korábbi szakaszban is beleszóljon a tárgyalások menetébe.

2.2.2 Az Európai Parlamenten belüli politikai légkör változása és a politikai erőviszonyok alakulása

A döntéshozatal összetettebbé válása egy másik fontos jelenséget is magával hozott. Mivel az egyeztetések bonyolultabb, sokszor informális beszélgetések során alakuló előrehaladását már jóval nehezebb volt „kívülről" követni, így megnőtt az adott ügyet követő egyes képviselők, kulcsszereplők, illetve általában a politikai vezetők súlya. Az EP ilyen értelemben központosítottá vált.[102] Ennek részeként – az EP súlyának megnövekedésével párhuzamosan – az EP vezetése időnként önállósította magát,[103] és maga vette kézbe egyes, fontosnak ítélt ügyek tárgyalását (a 2014–2020-as MFF tárgyalásai során kialakított kontaktcsoport vagy a Jerzy Buzek EP elnök által vezetett költségvetési tárgyalások 2010-ben, több bel- és igazságügyi dosszié blokkolása 2013 folyamán stb.). A probléma persze ebben az esetben is ugyanaz volt, mint a trilógus egyeztetéseknél: nehéz volt pontosan felmérni, hogy ilyenkor az EP vezetőinek álláspontja mögött mennyire stabil (illetve egyáltalán létrejött-e) az EP-képviselők összességének támogatása.

A fentiektől nyilván nem függetlenül az EP az elmúlt tíz évben kissé „átpolitizálódott". A megfogalmazás nyilván furcsán hat egy politikusokból álló testület esetén, ugyanakkor az utóbbi években láthatóvá vált, hogy az EP egyre gyakrabban oszlik meg a jobb- és baloldali frakciók közti véleménykülönbségek alapján. Ez azért újszerű, mert a korábbi évtizedek inkább konszenzusos politikájával hasonlítjuk össze. Mivel az Európai Parlamentben hagyományosan egyetlen frakció sem szerez önmagában többséget, ezért a plenáris ülésen csak koalíciók építésével, azaz több frakció együttműködésével lehet valamit „átszavazni".

102 Hagemann, S.: *Strength in numbers?* i. m. 15–18.
103 Hagemann, S.: *Strength in numbers?* i. m. 20.

Mivel azonban az EP nem választ a klasszikus értelemben kormányt, ezért hiányzik a hagyományos kormány–ellenzék megosztottság. Nincs tehát egy azonnal látható, stabil és kiszámítható modell, ami mentén az EP frakciót „be lehetne sorolni". A koalíciók (elvileg) akár ügyenként is változhatnának. Ennél gyakoribb persze, hogy egyes politikaterületekhez kapcsolódóan alakul ki egy várható szavazási modell.

A korábbi döntéshozatalt (legtöbbször) meghatározó néppárti–szocialista nagykoalíció nem tűnt el, de leginkább az intézményi, költségvetési kérdésekben volt jellemző (ilyenkor sokszor kiegészülve az integráció elmélyítését támogató liberális és zöld frakciókkal). A „nagykoalíció" továbbá a jelentések és tisztségek elosztását is meghatározta: számarányuk miatt (a két legnagyobb frakcióról van szó mindkét ciklusban) a legfontosabb raportőrök és tisztségviselők is a szocialista és néppárti frakciókból kerültek ki.[104]

Az ideológiai megosztottság jellemezte viszont több esetben az alapjogi, esélyegyenlőségi, diszkrimináció-mentességhez kapcsolódó vagy általában a bel- és igazságügyi kérdéseket, ahol a liberális–szocialista–zöld (időnként a szélsőbaloldallal kiegészült) koalíció „szavazta át" álláspontját a plenáris ülésen. Fordított logika érvényesült a gazdaságpolitikai kérdésekben, ahol több alkalommal is a liberális–néppárti–konzervatív koalíció álláspontja kapott többséget. Mindez persze ahhoz az érdekes helyzethez is vezetett, hogy amennyiben nem volt néppárti–szocialista megállapodás, akkor az EP helyek nagyjából 12%-ával rendelkező liberális frakció vált a mérleg nyelvévé. (A 2009 közepe és 2010 decembere közötti adatokban például a liberálisok a szavazások 89,09%-ban vitték keresztül álláspontjukat, míg a legnagyobb frakciót adó néppártiak is csak 88,49%-ban.)

Ritkán, de megjelent a nemzeti alapon történő szavazás is, vagyis a képviselők ilyenkor alapvetően nem politikai hovatartozásuk, hanem tagállamuk szerint szavaztak, például a közös agrárpolitika terén; de komoly „kiszavazások" történtek a szolgáltatási irányelv elfogadásakor is.[105] Fontos jellemzője volt ugyanakkor az Európai Parlamentnek, hogy intézményi vitákban (különösen, ha saját hatáskörének megvédéséről vagy bővítéséről volt szó) fegyelmezetten összezárt a Tanáccsal vagy a Bizottsággal szemben. Mindezt erősítette, hogy az EP vezetése általában csak akkor engedett intézményi vonatkozású vagy kiemelt jelentőségű dossziét a plenáris elé, ha jó eséllyel lehetett számítani annak elfogadására, nem kockáztatva meg egy esetleges kudarcot.[106]

2.2.3 Az EP fellépése az intézmények közti kapcsolatokban: a külső játéktér változásai

Ugyancsak a politikai jelleg erősödése jelent meg abban, hogy az EP több esetben az uniós menetrendet meghatározó, kezdeményező szereplőként *(„agenda setting actor")*

104 de Marcilly, Ch. – Thibaudat, P. – Wilker, J.: *Mid-term assesment of the European Parliament's 7th legislature,* i. m. 10.

105 A fenti eszmefuttatás egészére: de Marcilly, Ch. – Thibaudat, P. – Wilker, J.: *Mid-term assesment of the European Parliament's 7th legislature,* i. m. 4., 10.; *VoteWatch Europe: Voting in the 2009–2014 European Parliament: How do MEPs Vote after Lisbon?* Third Report, 2011. 14.

106 Neuhold, Christine – Settembri, Pierpaolo: *Achieving consensus through committees – Does the sixth European Parliament continue to manage?* EUSA Tenth Biennial International Conference, 2007. május 17–19. 18.

lépett fel mind a tagállamok, mind a Bizottság felé; ezzel több esetben láthatóan az integráció (új) motorjának szerepét célozva meg. Az EP és a Bizottság közti 2010-es keretmegállapodás például utalt is rá, hogy az új jogszabályjavaslatokat elsőként az Európai Parlamentnek – tehát nem a tagállamoknak vagy a sajtónak – kell bemutatni.

Ennek látványos jele volt többek közt a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló (a külön erre a célra létesített SURE különbizottságban lefolytatott hosszú előkészítő munka nyomán) elfogadott EP-jelentés. Ebben az EP lényegében előre leszögezte, hogy mit szeretne látni a tulajdonképpeni tárgyalásokat elindító javaslatban, amit az Európai Bizottság még csak ezt követően terjesztett be. Ide sorolhatók emellett például a titkos CIA börtönök kapcsán a hatodik, valamint az (amerikai) tömeges megfigyelések (NSA/PRISM) kapcsán a hetedik ciklusban megtárgyalt vizsgálati jelentések, vagy az innovatív pénzügyi befektetési és tőzsdei műveletek, valamint a pénzügyi tranzakciós adó témái.

Ide tartozik a 2014-es EP-választási kampány azon új eleme is, hogy az európai pártszövetségek nevezzék meg előre, kit jelölnének majd az Európai Bizottság elnöki posztjára, amennyiben megnyerik az EP-választásokat – amit szintén az EP vezető politikusai szorgalmaztak. A LSz ebben a tekintetben ugyanis csak azt mondja ki, hogy az Európai Bizottság elnökének kiválasztásánál figyelembe kell venni az EP-választások végeredményét, a történet további részét már az EP innovatív szerződésértelmezése vezette le.

Az EP emellett megérezte a nemzeti és uniós politika egyre szorosabb összefonódásában rejlő lehetőségeket is. A korábbiakhoz képest ugrásszerűen megnőtt az EP-be látogató, a képviselőkkel eszmecserét folytató tagállami kormányfők száma; a gazdaságirányítási hatos csomag révén pedig az EP lehetőséget kapott, hogy tagállami miniszereket hívjon meg gazdasági párbeszédre, amelynek során a minisztert az EP-képviselők a nemzeti gazdaságpolitikáról kérdezik. Mindezt a nemzeti parlamentekkel (például az európai szemeszter kapcsán) felerősödő és gyakoribbá váló egyeztetések egészítették ki, amelyek 2014-re rendszeressé váltak.

Nem meglepő módon jóval konfliktusosabbnak bizonyultak viszont azok a viták, amikor az EP egyértelműen a tagállami belpolitika területén jelent meg (függetlenül attól, hogy a felvetett témáknak milyen mértékű uniós kötődése volt). Ide sorolhatók a magyar alkotmányos helyzet és a jogállamiság terén lefolytatott EP viták 2011–2013 folyamán (köztük a Tavares-jelentés tárgyalása), de a hetedik EP-ciklus során az EP folytatott plenáris vitát a román, illetve a bolgár politikai helyzetről, az olasz információs szabadságról, több litván jogszabályról, a menekültek görögországi vagy bulgáriai helyzetéről vagy a ciprusi mentőcsomagról is.

Az eddigiekből is már többé-kevésbé látszik, hogy az EP nem egyszerűen kihasználta a számára biztosított új hatásköröket, hanem – különösen a LSz hatályba lépést követő időszakban – saját szerepének további bővítése felé is elindult. A 2009–2014-es ciklusban a válság nyomán átalakuló gazdasági környezet és a LSz nyomán felálló új intézményi struktúra időnként bizonytalan helyzeteket, időnként hatalmi vákuumokat teremtett, melybe ilyenkor az EP következetesen be is nyomult. A történet nem volt konfliktusmentes: időnként az EP túlfutott az üres terület határán, vagy kiderült, hogy a vákuumnak kinéző teret már elfoglalta egy másik intézményi szereplő.

Az EP továbbá meglehetősen kreatívnak bizonyult a meglévő szerződéses hatáskörök értelmezésében is, sok esetben például csomagba kapcsolva több jogszabályt, amelyeknek csak egy részében rendelkezett ugyan együttdöntési jogkörrel, viszont azokat nem volt hajlandó addig elfogadni, míg a tagállamok figyelembe nem vették álláspontját a többi kérdésben is (ez történt például a gazdaságirányítási hatos csomag, a bankfelügyeleti dosszié vagy az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása kapcsán). A 2014–2020-as MFF tárgyalásakor pedig a szerződések által biztosított egyszerű vétójogot tágította ki az EP, mivel jelezte, hogy csak akkor hajlandó jóváhagyni az Unió hétéves költségvetését, ha bizonyos feltételeit figyelembe veszik; azaz lényegében tárgyalásokat kezdett a szövegről (noha a szerződések szerint csak jóváhagyási joggal rendelkezett volna).

A különféle informális eszközök révén (intézményközi megállapodások, például a Bizottsággal 2010-ben, az Európai Központi Bankkal 2013-ban) az EP további területeken jutott szerephez. Az EP emellett folytatta a saját kezdeményezésű, azaz nem jogalkotási jelentések elfogadásának gyakorlatát, amelyekkel több olyan kérdésben is megfogalmazta álláspontját, ahol egyébként nem rendelkezett hatáskörrel.

A külkapcsolatokban az EP elsősorban a déli és keleti szomszédságpolitikában kezdett aktív parlamenti diplomáciába (például keleti partnerség és *Euronest* közgyűlés, ukrajnai EP értékelő misszió, „arab tavasz"). A nemzetközi megállapodások kapcsán nyert új hatáskörök felhasználása szintén éreztette hatását az EU nemzetközi kapcsolataiban (így például a SWIFT megállapodás – első változatának – 2010-es leszavazása vagy a hamisítás elleni kereskedelmi megállapodás (ACTA) 2012-es elutasítása).

3. A magyar szempontból fontos fejlemények

A magyar képviselők sikeres beilleszkedésének egyik fontos jele a jelentések kiosztása terén volt megfigyelhető. Ahogy fentebb már szó volt róla, egy-egy jogalkotási vagy politikai dosszié felelőse az Európai Parlamenten belül a kijelölt jelentéstevő, aki az EP álláspontjának első tervezetét összeállítja, levezeti a tárgyalásokat és egyeztetéseket, a plenáris vitában ismerteti a jelentést. A 2004-es csatlakozást követő kezdeti időszakban érthető módon az új tagállamok kevesebb fontos jelentéshez jutottak, de a ciklus egésze során is alacsony maradt ez az arány. Noha az új tagállami képviselők a hatodik EP 29%-át tették ki, az együttdöntési jelentések 16%-nak volt csak új tagállami jelentéstevője.

Ez alól a jelenség alól összehasonlításban két tagállam volt kivétel: Szlovénia és Magyarország EP-képviselői.[107] A magyar képviselők később is a (számarányukhoz képest) kifejezetten nagyszámú jelentést jegyeztek.[108] Ez, amint már látható volt, az érdemi döntéshozatalban való részvétel fontos fokmérője (ellentétben például a plenáris ülé-

107 Hurka, Steffen – Kaeding, Michael: *Report Allocation in the European parliament after Eastern Enlargement.* EUSA Twentieth Biennial International Conference, 2011. március 3–5. 11.

108 *VoteWatch Europe: Voting in the 2009–2014 European Parliament,* i. m.; de Marcilly, Ch. – Thibaudat, P. – Wilker, J.: *Mid-term assesment of the European Parliament's 7th legislature,* i. m. 7.

sen való felszólalásokkal, amelyek inkább politikai jelentőséggel bírnak). Az új tagállami képviselők közt elsőként a néppárti Surján Lászlót bízták meg az unió egyik éves költségvetési jelentésének elkészítésével 2010-ben. A néppárti Barsiné Pataki Etelka a Gallileo navigációs programmal kapcsolatos jelentés raportőre lett; míg a szocialista Gurmai Zita a LSz nyomán bevezetett új európai polgári kezdeményezés társ-előadója. A néppárti Gál Kinga az alapjogok EU-n belüli helyzetéről szóló 2009–2010-es jelentést, valamint az EU Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról szóló jelentést jegyezte. A néppárti Szájer József nevéhez fűződik az uniós döntéshozatal egyik fontos eleméről, a jogalkotási felhatalmazásról szóló (delegált és végrehajtási aktusok) több jelentés is. A szocialista Göncz Kinga a Progress mikro-finanszírozási eszközzel, a szintén szocialista Herczog Edit a kisvállalkozói intézkedéscsomaggal kapcsolatban írt jelentést. A néppárti Schöpflin György az EUROPOL létrehozásával kapcsolatos határozathoz fűződő alkotmányügyi bizottsági véleményt jegyezte. Az MFF-hez kapcsolódó dossziék közt a néppárti Kósa Ádám a foglalkoztatáspolitikai szakbizottság véleményét fogalmazta meg a kohéziós jogszabálycsomag tárgyalásai során; a szocialista Göncz Kinga a bel- és igazságügyi programok egyikének (jogok és polgárság program) jelentéstevője lett, a néppárti Gál Kinga az egyik fejlesztési együttműködési eszköz jelentéséért felelt. Korábban a liberális Szent-Iványi István készítette el az előcsatlakozási támogatási eszközről szóló jelentést. A tagállamok foglalkoztatáspolitikai iránymutatásaival kapcsolatos éves jelentések egyikéért a néppárti Őry Csaba, egy korábbi évben a szocialista Kósáné Kovács Magda felelt. A néppárti Becsey Zsolt számos, a hozzáadottérték-adóval kapcsolatos jelentést jegyzett. A néppárti Áder János nevéhez pedig a veszélyes anyagokkal kapcsolatos balesetek elleni védekezésről szóló jelentés fűződik. Az ugyancsak néppárti Gyürk András a nemzeti energiahatékonysági tervekről szóló jelentés felelőse volt, a szocialista Tabajdi Csaba pedig a dohányirányelvvel kapcsolatosan készült mezőgazdasági bizottsági vélemény előadója. A két ciklus során az előbb 24, majd 22 magyar képviselő összesen százon felüli jelentést jegyzett számos uniós politikaterületen. A magyar képviselők azonban gyakran aktívak voltak a nem saját nevük alatt futó jelentések esetében is: 2011–2012 folyamán például a néppárti Pelczné Gáll Ildikó és a szocialista Herczog Edit egyaránt a húsz legtöbb módosítót jegyző EP-képviselő közt szerepelt.[109]

A magyar képviselők továbbá az EP, illetve az egyes frakciók tisztségviselői közt is fontos pozíciókba kerültek. Szájer József 2004 óta a néppárti frakció, Kósáné Kovács Magda 2004–2007 közt a szocialista frakció egyik helyettes vezetője (alelnöke) lett (Kósáné később a szocialisták kincstárnokaként tagja maradt a frakció vezetésének, ezen a poszton később Herczog Edit váltotta a hetedik ciklusban). A szakbizottságokon belüli koordinátori feladatokra a hatodik EP-ciklusban összesen két esetben került új tagállami EP-képviselő[110] – mindkettő magyar nemzetiségű volt. A Nőjogi és Esélyegyenlőségi Bizottságban a szlovákiai néppárti Bauer Edit, a Petíciós Bizottságban a szocialista Dobolyi Alexandra. A magyar képviselők a hetedik EP-ciklusban is több esetben kaptak koordinátori megbízatást. Emellett Gurmai Zita az európai szocialisták nőszervezetének lett az elnöke, Hölvényi György személyében pedig 2009-ben magyar

109 *Policy Solutions: Az év magyar európai parlamenti képviselői 2011–2012.* 2012. augusztus, 9.
110 de Clerk-Sachsse, J. – Kaczyński, P. M.: *The European Parliament…* i. m. 4.

tisztviselő került a néppárti Schuman Alapítvány titkársága élére. 2007 óta folyamatosan van magyar nemzetiségű tagja az EP elnökségének is: előbb a szocialista Fazakas Szabolcs töltötte be az EP egyik quaestori tisztségét, 2009-től előbb Schmitt Pál, majd Tőkés László, végül Surján László volt az EP egyik néppárti alelnöke. Fazakas Szabolcs korábban az EP Költségvetési Ellenőrző Bizottságának elnöki posztját is betöltötte, emellett számos esetben került magyar képviselő az egyes szakbizottságok egyik alelnöki székébe is (a néppárti Áder János, Deutsch Tamás, Gál Kinga, Hankiss Ágnes, Járóka Lívia, Schmitt Pál; a szocialista Göncz Kinga, Gurmai Zita, Lévai Katalin, valamint a romániai liberális Csibi Magor Imre). A kisebbségek jogaival foglalkozó frakcióközi munkacsoport *(intergroup)* társelnöki posztját a néppárti Gál Kinga és a szocialista Tabajdi Csaba is betöltötte egy időben.

Valószínűleg mindez nem független attól sem, hogy a magyar EP-képviselők közé mindkét választás alkalmával több, kifejezetten tapasztalt politikus került: több esetben korábbi miniszterek vagy (helyettes) államtitkárok, országgyűlési frakcióvezetők, illetve helyettesek vagy országgyűlési alelnökök (Áder János esetében korábbi házelnök), továbbá nagykövetek jutottak EP-mandátumhoz. Sokan az európai intézményekben sem voltak tapasztalatlanok: a 2014-ben is az EP-ben ülő képviselők közül hatan (a néppárti Gyürk András, Őry Csaba, Surján László és Szájer József, valamint a szocialista Gurmai Zita és Tabajdi Csaba) még 2003-ban, az ötödik EP-ciklusban a csatlakozó tagállamok megfigyelőjeként kezdték EP-s pályafutásukat, és azóta folyamatosan EP-képviselők voltak. Közülük Szájer József emellett tagja volt az alkotmányszerződést kidolgozó konventnek is (Szent-Iványi István 2004–2009 közti liberális EP-képviselő pedig póttag). Szintén magyar színekben szerzett mandátumot az EP jelenlegi egyetlen roma képviselője, a néppárti Járóka Lívia 2004-ben (2004–2009 közt továbbá egy másik magyar roma képviselő, Mohácsi Viktória is tagja volt az EP-nek a liberális frakció soraiban). A magyar néppárti delegáció tagjaként került be továbbá az EP-be a siket Kósa Ádám; ő az első, jelnyelven felszólaló EP-képviselő (emellett a fogyatékkal élők helyzetével foglalkozó *intergroup* elnöki tisztét is betöltötte).

Összességében a magyar képviselők tehát nemcsak megtalálták a helyüket az EP-ben, de fontos tisztségekhez jutottak, és több esetben kiemelt súllyal bíró ügyek jelentéstevői lettek. A magyar képviselők lényegében minden, magyar szempontból releváns szakbizottságban és EP-s fórumon megjelentek. Mindez pedig magával hozta azt is, hogy a magyar képviselők sok esetben a döntéshozatal fontos szereplőivé váltak, így meg tudták jeleníteni a magyar szempontból jelentős értékeket, érdekeket és szempontokat is. Ennek egyik szimbolikus, de említésre érdemes jele, hogy az EP brüsszeli épületéhez felhúzott két új szárny közül az egyiket Willy Brandt nyugatnémet kancellárról, a másikat Antall József egykori magyar kormányfőről nevezték el.

Mindemellett erre az időszakra esett a magyar soros elnökség is, amikor a magyar tisztviselőknek és vezető politikusoknak nemcsak az EP-ben folyó, hanem az Európai Parlamenttel folyó tárgyalásokban is helyt kellett állniuk a Tanács, tehát a tagállamok képviseletében. A magyar soros elnökség ennek során kifejezetten Európai Parlamenttel eredményes együttműködést kereső elnökségi félév levezénylését tűzte ki célul.

4. A legfontosabb magyar eredmények és kihívások

Ha figyelembe vesszük a 2004–2014 közti évtized során született magyar EU-politikai stratégiákat,[111] azokban következetesen visszaköszön a közösségi intézmények és a közösségi döntéshozatali módszer támogatása, az Unió cselekvőképességének biztosítása. Mindezt a magyar soros elnökség mottójául választott „erős Európa" is kifejezte. Magyar szempontból is lényeges tehát, hogy 2004-et követően az EP működőképes maradt, és el tudta látni a megnövekedett jogalkotási feladatokat is.

Mindennek további fontos üzenete, hogy az újabb tagállamok felvétele önmagában nem jár az uniós döntéshozatal lebénulásával, ami a szintén kiemelt magyar érdeknek számító bővítéspolitika támogatottsága miatt lényeges. A további bővítés, így például a horvát csatlakozás támogatói közt is aktívak voltak a magyar képviselők (a magyar–horvát parlamenti vegyes bizottság elnöki tisztét is a néppárti Schmitt Pál töltötte be). Magyar szempontból nyilván jelentős a 2004-es szlovák, valamint a 2007-es a román csatlakozás is, mivel az Európai Parlamenten belül új együttműködési lehetőségek nyíltak meg az ott megválasztott magyar nemzetiségű képviselőkkel is. A magyar képviselők emellett általában sikerrel tudták az EP napirendjén tartani több esetben a kisebbségi jogokkal összefüggő kérdéseket (a plenáris ülés vitáiban, a Petíciós Bizottságban és más szakbizottságokban vagy például a kisebbségügyi frakcióközi munkacsoport keretében). Mivel kisebbségi ügyekben az Uniónak mérsékelt, inkább közvetett hatásköre van, ezen a téren persze inkább politikai típusú vitákra nyílt lehetőség. Szintén jelentős eredmény volt a magyar soros elnökség által kezdeményezett és a magyar elnökségi félév alatt kitárgyalt európai roma stratégia elfogadása, amelyet az Európai Parlamentben is magyar roma politikus, a néppárti Járóka Lívia jegyzett.

Magyar szempontból komoly jelentőséggel bírt természetesen több olyan terület is, amely a LSz intézményi reformjait követően került rendes jogalkotási vagy jóváhagyási eljárás alá, amelyekben tehát így az Európai Parlamentnek is komoly szerepe lett (vagy az eddigi hatáskörök mélyültek el). Ide sorolható például a közös agrárpolitika (KAP), a kohéziós politika és általában az uniós költségvetéssel és a többéves pénzügyi kerettel (MFF) kapcsolatos hatáskörök vagy a klíma- és energiapolitika. Magyar szempontból is komoly eredménynek minősül a 2014–2020-as MFF EP általi elfogadása, valamint az ahhoz kapcsolódó jogszabályok tárgyalása; így például a KAP-reform vagy a kohéziós csomag, amely sok tekintetben (makrogazdasági feltételesség) magyar szempontból kedvező irányban módosult. Szintén a kohéziós politikához köthető a magyar elnökség alatt elfogadott Duna-stratégia, amelynek EP-s vitáiban szintén komoly részt vállaltak a magyar képviselők.

Jelentős hatással bírtak továbbá Magyarország szempontjából a belső piac terén elfogadott jogszabályok is. A magyar képviselők aktívan részt vettek a hatodik ciklus piaci liberalizációs szabályai, kiemelten a szolgáltatási irányelv tárgyalásaiban is, hozzájárulva ezzel a belső piac kiteljesítéséhez. A gazdaságirányítás és az eurózóna válságkezelése kapcsán elfogadott jogszabályok kapcsán pedig fontos magyar hozzájárulásként köny-

111 Vö.: Magyarország Európa-politikai stratégiája, 2011. december; valamint a kormány Európa-politikai stratégiájának irányai és feladatai, 2007. augusztus.

velhető el a magyar soros elnökség munkája, amely lényegében – pár nyitott kérdés kivételével – a teljes hatos csomagot végigtárgyalta az EP-vel.

A magyar képviselők sikeresen tudtak nem jogalkotási témákban is magyar szempontból fontos ügyeket az EP politikai napirendjén megjeleníteni. A kisebbségek ügye mellett ide sorolható többek közt számos környezetvédelmi kérdés (például az Ausztriával kapcsolatos heiligenkreuzi szemétégető vagy a Rába-habzás problémái); ezek közt azonban valószínűleg a legjelentősebb a cianidos bányászati technológia betiltásáról nagy többséggel elfogadott EP-állásfoglalás. A néppárti Áder János és a romániai néppárti Tőkés László által kezdeményezett, majd számos más képviselő, köztük a szlovákiai néppárti Mészáros Alajos és a szocialista Tabajdi Csaba által is jegyzett szöveg ugyan jogi kötelező erővel nem bírt, de az EP nevében felkérte az Európai Bizottságot egy a cianidos technológiát betiltó javaslat benyújtására.

Más természetű, de értelemszerűen szintén jelentős magyar vonatkozású eseményekkel tarkított folyamat volt a magyar jogállamisággal és alkotmányossággal foglalkozó, Rui Tavares portugál zöldpárti képviselő által jegyzett jelentés tárgyalása 2011–2013 folyamán, illetve ennek során Orbán Viktor magyar kormányfő felszólalásai az EP plenáris vitáiban. A jelentés belpolitikailag is túlfűtött tárgyalásai során a magyar sajtó és lakosság részéről is korábban nem tapasztalt érdeklődés kísérte az Európai Parlamentben zajló vitákat.

A magyar politikai élet és az EP más jellegű összefonódásának voltak más, kevésbé érzékeny példái is az évtized folyamán, hiszen 2004–2014 közt magyar házelnök (Schmitt Pál, később államfő), valamint köztársasági elnök (Áder János) is érkezett haza közvetlenül az EP-ből. Több más hazatérő EP-képviselő került később kormányzati pozícióba (Győri Enikő, Becsey Zsolt, Olajos Péter, Barsiné Pataki Etelka stb.).

Intézményi-politikai téren továbbá jelentős eredmény az EP Állampolgári Jogi, Belés Igazságügyi Bizottságában 2014 februárjában megszavazott, a néppárti Gál Kinga által jegyzett jelentés az Európai Rendőr Akadémia (CEPOL) székhelyének Budapestre történő áthelyezéséről. A 2014 utáni EP-képviselői helyek elosztása kapcsán továbbá a magyar képviselők végül el tudták érni, hogy az EP ne támogassa azokat a módosítókat, amelyek az eredeti egy helyett kettővel csökkentették volna a magyar EP-képviselői helyek számát.

5. Záró gondolatok

Az Európai Parlament 2004–2014 közti évtizedét, a hatodik és hetedik parlamenti ciklust a fejlődéssel párhuzamos helykeresés jellemezte, mindez egyben a magyar EP-képviselők beilleszkedésének időszaka is volt. Az évtized érdekes kettőssége volt, hogy miközben az EP sokszor látványos, politikailag is színezett konfliktusokba bonyolódott a többi uniós intézménnyel, egyes tagállami kormányokkal vagy az EP frakciói egymással, ezzel párhuzamosan intenzív jogalkotási munka és az ezzel járó együttműködés kísérte végig az időszakot. Az integráció bővülésével és elmélyülésével, valamint a gazdasági válságkezeléssel összefüggésben tovább erősödött eközben a nemzeti és uniós politika és döntéshozatal kapcsolata, illetve összefonódása.

Látható az is, hogy a magyar EP-képviselők a 2004–2014 közti időszakban több, magyar szempontból (is) fontos ügyben váltak a döntéshozatali folyamat aktív szereplőivé, vagy vetettek fel számos, magyar szempontból fontos ügyet. Kivették emellett részüket az EU egésze szempontjából kiemelt dossziék és ügyek tárgyalásaiból is. Tevékenységük révén az EP a magyar nemzeti érdekérvényesítés, az EU-tagság adta lehetőségek felhasználásnak egyik fontos fórumává vált.

Az Európai Parlamentben folyó munka során tárgyalt dossziék mennyisége és súlya is megnőtt. Mindezt azonban nem kísérte a választók megnövekedett érdeklődése, még a 2009-es EP választás idején sem (a részvételi arány tovább esett, uniós átlagban 43,24%-ra). Az EP továbbra is a sokak számára nehezen követhető, túlságosan is technikai viták színtere maradt, amelyet nem rendez el világosan egy kormány-ellenzék felosztás.[112]

Az EP egy európai szinten és egyszerre megtartott választásokon felhatalmazott, jogalkotási hatáskörökkel rendelkező és nemzetek feletti intézményként meglehetősen egyedi nemzetközi entitás, ezért nincsenek valódi, követhető modellek, amire támaszkodhatna saját helyének alakításakor. Az utóbbi évtized során az EP érezhetően kísérletet tett mind a jogalkotási, mind a javaslattételi és kezdeményezési, mind az ellenőrző és végrehajtási területen szerepének tágítására, amelyet részben a nagyobb legitimitás igénye, részben „az elismerés iránti, kicsit kamaszos vágy”[113] is vezérelt. Ennek során az EP valóban fontos, több tekintetben is meghatározó szereplővé tudott válni, amely a válságkezelés legkritikusabb időszakában is elláthatta a maga szerepét az uniós döntéshozatalban a kormányközi, illetve akár a tagállamok szűkebb körében (például eurózóna) vagy akár kétoldalú tagállami egyezségekkel elfogadott megoldások előtérbe kerülése ellenére is.

Közben a folyamat új veszélyeket is hozott magával. Az EP hatáskörének és szerepének (sokszor az EP által, a fent látott módokon tovább is gerjesztett) bővülése mellett a 2014-es EP-választáshoz közeledve megszaporodtak a felerősödő EU-ellenes pártok komolyabb választási sikereiről szóló előrejelzések. Az EP szerepének növeléséről, az integráció mélyítéséről és a „több Európa” megvalósításáról szóló felhívásokat sok esetben ugyanis nem kísérte valódi indoklás és magyarázat. Az EP szélesebb bevonása iránti igények sokkal inkább a „hogyan” kérdésére összpontosultak; míg a „miért” kérdésére (az EU legitimációjának és demokratikus jellegének növeléséről szóló általános megállapításokon túl) sokszor láthatóan nem született megnyugtató válasz még.

Már 1979 júliusában az első, közvetlenül választott Európai Parlament elnöke, Simone Veil beiktatási beszédében leszögezte: „[…] ne csapjuk be magunkat, és higgyük el, hogy pusztán a hatáskörére vonatkozó intézményi korlátok megakadályozhatják a miénkhez hasonló parlamentet, hogy minden időben, és a közösségi tevékenység minden területén hallassa a hangját, a választásakor ráruházott politikai felhatalmazás révén […]”

A 2014-es EP-választás fontos jele lesz annak, hogy ezekre az azóta is érvényes ambiciózus célokra miként reagálnak az uniós választópolgárok; és miként tudja majd az EP felvállalni a választók döntéséből következő cselekvés felelősségét – függetlenül attól, milyen eredményeket is hoz majd a voksolás.

112 de Clerk-Sachsse, J. – Kaczyński, P. M.: *The European Parliament…* i. m. 13.

113 Szlankó Bálint: *Az elnök, a képviselő és a diplomata: történetek az új Európai Unióból.* Athenaeum 2000 Kiadó, Budapest, 2007. 27.

Magyarországról

Név	EP-frakció	Hazai párt	Mandátum	
Áder János	EPP*	FIDESZ/KDNP	2009	2012
Bagó Zoltán	EPP	FIDESZ/KDNP	2010	2014
Balczó Zoltán	független	Jobbik	2009	2010
Bánki Erik	EPP	FIDESZ/KDNP	2012	2014
Barsiné Pataky Etelka	EPP-ED*	FIDESZ/KDNP	2004	2009
Becsey Zsolt	EPP-ED	FIDESZ/KDNP	2004	2009
Bokros Lajos	ECR *	MDF, majd MoMa	2009	2014
De Blasio Antonio	EPP-ED	FIDESZ/KDNP	2006	2009
Demszky Gábor	ALDE*	SZDSZ	2004	2004
Deutsch Tamás	EPP	FIDESZ/KDNP	2009	2014
Dobolyi Alexandra	PES*	MSZP	2004	2009
Fazakas Szabolcs	PES	MSZP	2004	2009
Gál Kinga	EPP-ED, majd EPP	FIDESZ/KDNP	2004	2014
Glattfelder Béla	EPP-ED, majd EPP	FIDESZ/KDNP	2004	2014
Göncz Kinga	S&D*	MSZP	2009	2014
Gurmai Zita	PES, majd S&D	MSZP	2004	2014
Győri Enikő	EPP	FIDESZ/KDNP	2009	2010
Gyürk András	EPP-ED, majd EPP	FIDESZ/KDNP	2004	2014
Hankiss Ágnes	EPP	FIDESZ/KDNP	2009	2014
Harangozó Gábor	PES	MSZP	2004	2009
Hegyi Gyula	PES	MSZP	2004	2009
Herczog Edit	PES, majd S&D	MSZP	2004	2014
Járóka Lívia	EPP-ED, majd EPP	FIDESZ/KDNP	2004	2014
Kósa Ádám	EPP	FIDESZ/KDNP	2009	2014
Kósáné Kovács Magda	PES	MSZP	2004	2009
Kovács Béla	független	Jobbik	2010	2014
Lévai Katalin	PES	MSZP	2004	2009
Mohácsi Viktória	ALDE	SZDSZ	2004	2009
Morvai Krisztina	független	Jobbik	2009	2014
Olajos Péter	EPP-ED	MDF	2004	2009
Őry Csaba	EPP-ED, majd EPP	FIDESZ/KDNP	2004	2014
Pálfi István	EPP-ED	FIDESZ/KDNP	2004	2006
Pelczné Gáll Ildikó	EPP	FIDESZ/KDNP	2010	2014
Schmitt Pál	EPP-ED, majd EPP	FIDESZ/KDNP	2004	2010
Schöpflin György	EPP-ED, majd EPP	FIDESZ/KDNP	2004	2014
Surján László	EPP-ED, majd EPP	FIDESZ/KDNP	2004	2014
Szájer József	EPP-ED, majd EPP	FIDESZ/KDNP	2004	2014
Szegedi Csanád	független	Jobbik	2009	2014
Szent-Iványi István	ALDE	SZDSZ	2004	2009
Tabajdi Csaba	PES, majd S&D	MSZP	2004	2014

Szlovákiából

Név	EP-frakció	Hazai párt	Mandátum	
Bauer Edit	EPP-ED, majd EPP	MKP	2004	2014
Duka-Zólyomi Árpád	EPP-ED	MKP	2004	2009
Mészáros Alajos	EPP	MKP	2009	2014

Romániából

Csibi Magor Imre	ALDE	Nemzeti Liberális Párt	2007	2009
Sógor Csaba	EPP-ED, majd EPP	RMDSZ	2007	2014
Tőkés László	Zöldek*, majd EPP	független, majd RMDSZ	2007	2014
Winkler Gyula	EPP-ED, majd EPP	RMDSZ	2007	2014

2007. folyamán a romániai EP-választásokig Kelemen Attila, Kónya-Hamar Sándor és Szabó Károly Ferenc, mindhárman az RMDSZ (EPP-ED) képviseletében

** A táblázatban szereplő frakciók rövidítései*

1. táblázat: Az Európai Parlament magyar nemzetiségű képviselői 2004–2014 közt

EPP-ED: Európai Néppárt – Európai Demokraták (2004–2009 közt)
EPP: Európai Néppárt (Keresztényidemokraták) (2009–2014 közt)
PES: Európai Szocialista Párt (2004–2009 közt)
S&D: Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége (2009–2014 közt)
ALDE: Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért (2004–2014 közt)
Zöldek: Zöldek / Európai Szabad Szövetség (2004–2014)
ECR: Európai konzervatívok és Reformerek (2009–2014 közt)

VII. Magyarország uniós jogi integrációja: főbb tendenciák és kiemelt jogi ügyek

1. Előzmények

Magyarország formális uniós jogi integrációja – azaz a közösségi vívmányok *(acquis commuautaire)* átvétele és a végrehajtás intézményi képességének megteremtése – előfeltétele volt az Európai Unióhoz való csatlakozásnak. Némiképp feledésbe merült azonban az a tény, hogy a magyar jognak az Unió jogrendszerébe való betagozódása jóval korábban, az Európai Megállapodás (társulási megállapodás) 1994-es hatályba lépésével hivatalosan is megindult.[114] Az uniós jog átvételének feladatait és menetrendjét 1995-től egészen a csatlakozási tárgyalások lezárásáig a kormány által elfogadott úgynevezett jogharmonizációs programok határozták meg,[115] amelyek időarányos teljesítése a csatlakozási tárgyalások visszatérően kritikus eleme volt. A jogközelítés állását az Európai Bizottság a tárgyalások lezárásáig készített éves jelentései részletesen nyomon követték.[116] A csatlakozási tárgyalásokat követően természetesen az uniós jogszabályok átvétele folytatódott, ennek célja azonban már nem a történetileg kialakult *acquis* rövid idő alatt a magyar jogrendszerbe való, kampányszerű integrálása, hanem az időközben elfogadott uniós jogi aktusok folyamatos átültetése volt.

Az uniós jog átvétele a magyar közigazgatás és politika heroikus, történelmi léptékű teljesítménye volt, amely a teljes magyar jogrend átalakulásához vezetett. Ennek sikerét jól jelzi, hogy Magyarország a csatlakozás idejére az uniós jog végrehajtásában a 25 tagú Unióban számos régi tagállamot megelőzve a negyedik helyen állt, az *acquis* átvételében tapasztalható lemaradása lényegileg az újonnan elfogadott irányelvek transzpozíciójára korlátozódott.[117]

Az uniós jogszabályok átvétele és azoknak a csatlakozás előtti alkalmazása azonban korántsem volt problémamentes. Az uniós vívmányok ugyanis nemcsak a nemzeti szabályozásba átültethető úgynevezett másodlagos jogszabályokat fedik le. Az *acquis* kritikus elemei az alapító szerződések, így különösen ezek alapelvi, intézményi és közvetlenül alkalmazandó szakpolitikai rendelkezései, valamint az Európai Bíróság és a Törvényszék ítéletei, amelyek az uniós jog értelmezésének elsődleges forrását jelen-

114 1994. évi I. törvény a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről

115 2004/1995. (I. 20.) Korm. határozat, 2174/1995. (VI. 15.) Korm. határozat, 2282/1996. (X. 25.) Korm. határozat, 2212/1998. (IX. 30.) Korm. határozat, 2280/1999. (XI. 5.) Korm. határozat, 2140/2000. (VI. 23.) Korm. határozat

116 Hargita Árpádné: *Vissza Európába – rögös úton.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2012. 317–319.

117 A Bizottság éves jelentése a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről (2004) COM(2005) 570 végleges, 3. oldal. Lásd 2. táblázat: III. Magyarország uniós jogi integrációja a számok tükrében.

tik.[118] Mivel ezek a csatlakozás idejéig nem váltak a magyar jogrendszer részévé, ezért nem tudtak érvényesülni az uniós jog alkalmazásának olyan fontos alapelvei, mint az uniós jog elsőbbsége, közvetlen hatálya, a tagállami hatóságok általi végrehajtási kötelezettsége stb. sem. Hasonlóképpen, a magyar polgárok, cégek sem tudták továbbá igénybe venni az uniós jog kikényszerítésének tagállami társaik számára rendelkezésére álló eszközeit, eljárásait sem. A korai jogi integráció ezen hiányosságait különös éllel tette nyilvánvalóvá a magyar Alkotmánybíróság 1998-ban, amely alkotmányellenesnek ítélte az uniós jogra való közvetlen jogalkalmazói hivatkozást.[119] Az uniós jog hazai érvényesülése tehát a csatlakozás napja előtt szükségképpen féloldalas volt, amit a magyar jogban az akkor hatályos Alkotmány 2002-ben beemelt 2/A. paragrafusa (az úgynevezett Európa-klauzula) oldott fel.[120]

2. A jogi integráció értékelésének keretei: az uniós jogérvényesítés mechanizmusai

2.1 Az általános keretek

Magyarországnak az Európai Unió jogrendjébe történő betagozódását nem lehet néhány nyers statisztikai számadattal leírni. Az ilyen integráció szükségképpen több évtizedes folyamat, amely a teljes magyar jogi oktatás, bírósági és hatósági jogalkalmazás, valamint a politikai kultúra fokozatos paradigmaváltását feltételezi. Mindazonáltal, a főbb hazai folyamatok elemzéséhez és a más tagállamokkal való összehasonlításhoz rendelkezésre áll néhány olyan objektív mérőszám, amelyekből a magyar jogrendszernek az uniós jogrendbe és jogi kultúrába való beilleszkedéséről fontos minőségi következtetéseket lehet levonni. Ezek a mérőszámok elsősorban az uniós jog érvényesítésének különböző mechanizmusaihoz kapcsolódnak.

Ezért a releváns adatok bemutatása előtt, azok helyes értelmezéséhez szükséges röviden áttekinteni a jogérvényesítés főbb mechanizmusait és az ezen mechanizmusokban tagságunk első tíz éve alatt bekövetkezett változásokat.

118 Horspool, Margot – Humphreys, Matthew: *EU Law.* Oxford University Press, 2012. 94.

119 30/1998. (VI. 25.) AB határozat. Lásd még: Kecskés László: *Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái.* Magyar Tudomány, 2006/9. 1081.

120 Lásd: 2002. évi LXI törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. Az Európa-klauzulát átvette a hatályos Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése.

2.2 Az uniós jog érvényesítésének mechanizmusai – változások 2004 óta

Az uniós jog érvényesítésének elvi alapjai és mechanizmusai évtizedek óta meglehetősen változatlanok. Ennek elsődleges oka, hogy az uniós jog végrehajtásának alapelveit, főbb szabályait maguk az alapító szerződések tartalmazzák. Ezen alapelvek és mechanizmusok az uniós jogrendszer sajátosságait adó alaptételek,[121] melyek korlátozása csak az európai integráció lebontása mellett lenne lehetséges. (Az eszköztár bővítése pedig általában nem áll szándékában a tagállamoknak.) Ennek tükrében nem meglepő, hogy a magyar csatlakozás óta az uniós jog végrehajtását támogató mechanizmusok köre csak kis mértékben változott. Ezek közül a legfontosabb, hogy Lisszaboni Szerződés az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 260. – az EK Szerződés volt 228. – cikkét egy új (3) bekezdéssel egészítette ki. Ezen (3) bekezdés alapján a Bizottság az irányelvek átültetése elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági eljárásban közvetlenül kérheti a pénzügyi szankció megállapítását is, azaz a korábbiakkal ellentétben e célból nem kell újabb eljárást indítania. A jogérvényesítés mechanizmusainak elsősorban technikai jellegű változása az, hogy főszabály szerint a Bizottság 2012 óta valamennyi tagállam vonatkozásában a formális kötelezettségszegési eljárás előtt az úgynevezett EU pilot eljárásban tisztázza a felmerült vitás ügy alapvető kérdéseit,[122] valamint az, hogy az irányelvek határidőre történő átültetésének elmulasztása esetén két hónap után automatikusan kötelezettségszegési eljárást indít.[123]

2.3 Az uniós jog érvényesítésének fő mechanizmusai

2.3.1 Panaszeljárás

A panaszeljárás a Bizottság által saját jogon létrehozott úgynevezett *„soft"* jogérvényesítési eszköz, amely a polgárok, vállalkozások, nem kormányzati és egyéb szervezetek részére biztosít kevéssé formalizált, könnyen igénybe vehető csatornát az uniós jog megsértésével kapcsolatos észrevételeik előterjesztésére. Eljárási szabályait a Bizottság egy 2002-es közleményben fektette le, amelyet 2012-ben felülvizsgált.[124] Eszerint a Bizottság valamennyi panaszt nyilvántartásba veszi, a panaszost folyamatosan tájékoztatja a panasz feldolgozása kapcsán tett bizottsági lépésekről, beleértve az ügy lezárását is. A Bizottság védi a panaszos identitását, a panaszeljárás nem nyilvános: a panaszos személyéről a Bizottság a tagállam kifejezett kérésére sem ad tájékoztatást. A Bizottság az

121 Barents, René: *The Autonomy of Community Law.* Kluwer Law International, 2004. 11–12.
122 Lásd: Az uniós jog érvényesítésének mechanizmusai, Az EU pilot és a kötelezettségszegési eljárás.
123 Lásd: Kátai Anikó: Az egységes belső piac, versenyképesség c. fejezet.
124 A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Az uniós jog alkalmazása tárgyában a panaszosokkal való kapcsolattartás korszerűsítése COM(2012)154 final (felváltja a COM(2002)141 final sz. közleményt).

elmúlt években nagyságrendileg 3000 új panaszt kapott, amelynek túlnyomó többségét az általa célként megjelölt 12 hónapon belül le is zárt. A panaszok túlnyomó többsége visszatérően a környezetvédelemmel, a belső piaccal és a szolgáltatásokkal, adózással, valamint a vámunióval kapcsolatosak.[125] A kötelezettségszegési eljárások nagyságrendileg fele a Bizottsághoz benyújtott panaszokon alapul.

2.3.2 A EU pilot és a kötelezettségszegési eljárás

A kötelezettségszegési eljárás az uniós jogérvényesítés legfontosabb eszköze: az az általános mechanizmus, amelynek segítségével a Bizottság feltárja a tagállamok jogsértését, és szükség szerint kezdeményezi annak bírósági megállapítását. Minden olyan esetben, amelyre vonatkozóan nincs különleges uniós eljárás,[126] a Bizottság a kötelezettségszegési eljárás keretében jár el a tagállamokkal szemben. Alapja az EUMSZ 258. cikke. A kötelezettségszegési eljárás fő szervező elve, hogy valamennyi szakaszban a Bizottság az ügy ura: ő dönt az egyes szakaszok megindításáról és az Európai Bíróság elé utalásáról is. Az eljárás nem nyilvános, azonban – tipikusan politikai nyomásgyakorlás céljából – a Bizottság egyes kiemelt ügyekben sajtóközleményben ad tájékoztatást az eljárás megindításáról, illetve a vitatott jogkérdésről. A kötelezettségszegési eljárás rugalmas keretei lehetőséget adnak arra, hogy a vitás kérdéseket peren kívül tisztázzák a tagállamok.[127]

A kötelezettségszegési eljárások száma évek óta csökken: míg 2009-ben 2900 lezáratlan kötelezettségszegési ügy volt, addig 2012 végén csak 1343.[128] Ennek oka azonban elsősorban nem a tagállamok jelentősen javuló jogalkalmazási teljesítménye, hanem egy előzetes szűrő mechanizmus, az úgynevezett EU pilot eljárás fokozatos kiterjesztése volt.

Az EU pilot kezdeményezést a Bizottság 2008-ban indította útjára kísérleti jelleggel 15 tagállam, így Magyarország önkéntes részvételével.[129] 2012 óta valamennyi tagállam részt vesz az EU pilot programban. Célja, hogy a formális kötelezettségszegési eljárást megelőzően a Bizottság egy elektronikus egyeztetési platform felhasználásával tisztázza a felmerülő jogalkalmazási kérdéseket. A gyakorlat azt mutatja, hogy ez a mechanizmus a kötelezettségszegési eljárás majdnem kötelező „előszobájává" vált, így 2012-ben a Bizottság csak két – egyébként magyar ügyben – indított kötelezettségszegési eljárást az EU pilot eljárás lefolytatása nélkül.[130]

125 A Bizottság jelentése az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 30. éves jelentésről (2012) COM(2013) 726 final, 6.

126 Például versenyfelügyeleti eljárás, állami támogatásokra vonatkozó eljárás (EUMSZ 106., 107. cikk).

127 Az ügyeknek általában mindössze néhány százaléka kerül az Európai Bíróság elé. A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Az uniós jog alkalmazása tárgyában a panaszosokkal való kapcsolattartás korszerűsítése COM(2012)154 final, 10.

128 Uo. 9.

129 A Bizottság Közleménye: Az eredmények Európája – A közösségi jog alkalmazása, COM(2007) 502 végleges.

130 Uo. 8.

2.3.3 A jogsértés megállapítása az Európai Bíróság által, pénzügyi szankciók

Ha a kötelezettségszegési eljárás nem peres szakaszának a lezárásáig az érintett tagállam nem oszlatta el a Bizottságnak az uniós jog megsértésével kapcsolatos kétségeit, akkor az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdése alapján a Bizottság eljárást indíthat az Európai Bíróság előtt a jogsértés megállapítására. Az ilyen ügyek túlnyomó többsége az irányelvek átültetésével kapcsolatos. A fennmaradó eljárásokban a Bíróság az uniós jog nem megfelelő alkalmazását, azaz tartalmi kérdéseket vizsgál. A bírósági eljárások mintegy 80–90%-a a Bizottság pernyertességével zárulnak. Az eljárás fontos sajátossága, hogy a pert lezáró ítélet mindössze a jogsértés tényének megállapítására – és a költségek viselésére – szorítkozik, egyáltalán nem rendelkezik azonban az abból fakadó jogkövetkezményekről. Az ítéletnek való megfelelés módozatairól a tagállamnak végső soron a Bizottsággal kell egyetértésre jutnia. Amennyiben ugyanis a Bizottság nem tartja elégségesnek a tagállam intézkedését, akkor az EUMSZ 260. cikk (2) bekezdése alapján egy újabb nem-peres szakaszt követően átalányösszeg vagy napi kényszerítő bírság formájában pénzügyi szankció kiszabását kérheti a tagállam ellen. Mint említettük, ez alól kivétel a 260. cikk új (3) bekezdése, amely már az irányelvek átültetésének elmulasztására irányuló első keresetben lehetővé teszi a pénzügyi szankció kiszabására irányuló kérelem előterjesztését.

2.3.4 A megsemmisítési eljárás

Az uniós intézmények jogi aktusainak szintén meg kell felelniük az uniós jognak. Ennek kikényszerítésére szolgál az EUMSZ 263. cikke szerinti úgynevezett megsemmisítési eljárás, amelyben a tagállamok és az uniós intézmények – és szűk körben az egyéb jogalanyok – kérhetik az uniós joggal ellentétes intézkedések megsemmisítését. A megsemmisítést csak az uniós jog alapvető eljárási és jogalkalmazási szabályainak sérelmére alapozva lehet kezdeményezni, vagyis hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok sérelme, a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó jogi rendelkezések sérelme és hatáskörrel való visszaélés esetén. Amennyiben a kereset megalapozott, az Európai Unió Bírósága vagy a Törvényszék a teljes jogi aktust vagy annak bizonyos rendelkezéseit semmissé nyilváníthatja.[131] A kérelmek általában egyedi jogsérelmekkel kapcsolatosak, ezért számuk igen magas: a keresetek túlnyomó többségét elbíráló Törvényszék ügyeinek mintegy 40%-át a megsemmisítésre irányuló eljárások teszik ki.[132]

2.3.5 A tagállamok egymás elleni közvetlen eljárása

Az EUMSZ 259. cikke alapján egy tagállam közvetlenül kérheti az Európai Bíróságtól, hogy állapítsa meg, hogy egy másik tagállam megsértette az uniós jogot. Bár az EUMSZ 259. cikke alapján indítható eljárás a kezdetektől része az *acquisnak*, 2013-ig mindössze hat alkalommal indítottak közvetlenül pert egymás ellen a tagállamok,

131 Az Európai Bíróság jár el az Európai Parlament és a Tanács ellen benyújtott, valamint az intézmények egymás elleni keresetei tekintetében, a Törvényszék bírálja el az összes többi keresetet.

132 *Az Európai Unió Bírósága – Éves jelentés 2012.* Luxemburg, 2013. 191.

amelyből négy zárult ítélettel.[133] A 259. cikk szerinti eljárást a tagállamok igen kivételes, barátságtalan politikai lépésnek tekintik. Általában akkor kerül rá sor, ha a Bizottság – bár a 259. cikk szerint ezt mérlegelnie kell – nem veszi át az ügyet, azonban erős belpolitikai indok miatt („nemzeti sérelem") a kérdéses tagállam mégis szükségét érzi véleménye jogi úton történő megjelenítésének. A pernyertesség esélyeit jelentősen csökkenti, hogy a kereset benyújtásának feltétele a Bizottság nyilatkozata arról, hogy nem lép be az ügybe felperesként, vagy az, hogy határidőn belül nem is nyilatkozik – azaz nem támogatja az ügyet. Minden ilyen esetben feltételezhető azonban, hogy a későbbi perben a Bizottság a felperes tagállam ellen beavatkozik saját jogi álláspontja védelmének érdekében.

2.3.6 Az előzetes döntéshozatali eljárás

Az előzetes döntéshozatali eljárás az EUMSZ 267. cikke szerinti sajátos eljárás, amelyben az uniós jog alkalmazására első helyen hivatott nemzeti bíróságok azzal a kérdéssel fordulhatnak az Európai Bírósághoz, hogy az egy folyamatban lévő ügyben felmerült uniós jogi kérdés értelmezéséről vagy uniós jogi aktus érvényességéről nyilatkozzék. Bár a jogvitában érdekelt bármelyik fél indítványozhatja az előzetes döntéshozatal iránti kérelem kezdeményezését, a nemzeti bíróság dönt az eljárás Bíróság előtt történő megindításáról. Az Európai Bíróság kizárólag abban a kérdésben foglal állást, amellyel kapcsolatban az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet kezdeményezték, az ügy ura az alapeljárásban a nemzeti bíróság marad. Az előzetes döntéshozatali eljárás az uniós jog egységes alkalmazásának és fejlesztésének elsődleges eszköze. Nem csak mennyiségileg adják ezek a Bíróság ügyeinek a többségét, az Európai Bíróság doktrinális ítélkezéseinek is jelentős része az előzetes döntéshozatalhoz kapcsolódik. Fontos kitétel, hogy a Bizottság és az érintett kormányok – azaz a kötelezettségszegési eljárás alanyai – mindössze beavatkozóként tudnak az ügyben részt venni. Az Európai Bírósághoz évente nagyságrendileg 300–400 előzetes döntéshozatali kérelem érkezik.[134]

3. Magyarország uniós jogi integrációja a számok tükrében

Az Európai Bizottság 30 éve ad ki éves jelentést az uniós jog alkalmazásáról.[135] Ezek a jelentések ügytípus, szakterület és tagállami bontásban tartalmaznak naprakész statisztikákat, valamint kvalitatív értékeléseket az uniós jog érvényesüléséről. Emellett a Bizottság az úgynevezett belső piaci jogszabályok érvényesülése kapcsán évente speciá-

133 C-141/78. sz. ügy, Franciaország kontra Egyesült Királyság; C-388/95. sz. ügy, Belgium kontra Spanyolország, C-145/04. sz. ügy, Spanyolország kontra Egyesült Királyság, C-364/10. sz. ügy, Magyarország kontra Szlovákia.

134 *Az Európai Unió Bírósága – Éves jelentés 2012.* Luxemburg, 2013. 94.

135 http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_en.htm

lis monitoring kiadvány jelentet meg belső piaci eredménytábla *(Internal Market Scoreboard)* néven.[136] Hasonlóképpen, az Európai Bíróság éves jelentésében ad számot az Európai Bíróság és a Törvényszék előtt indított eljárásokról.[137] Természetesen a magyar vonatkozású ügyekről a Külügyminisztérium – mint az EU pilot és a kötelezettségszegési ügyekért felelős tárca – belső nyilvántartást vezet. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium honlapján ad folyamatos tájékoztatást a magyar relevanciájú bírósági ügyekről.[138] A következő elemzés ezen statisztikai adatokra épül.

3.1 Az uniós irányelvek átvétele

Az uniós jog végrehajtásának egyik legfontosabb mérőszámát adják az uniós irányelvek átültetésére vonatkozó adatok. Mint említettük, Magyarország 2004-ben 98,66%-os transzpozíciós eredményével az uniós átlagnál jobb teljesítménnyel csatlakozott az EU-hoz.[139] Az irányelvek átültetése tekintetében a 2011–2012-es évek kivételével Magyarország mindvégig a jól teljesítő tagországok között szerepelt. 2012-ben Magyarország ellen 26 kötelezettségszegési eljárás indult irányelvek késedelmes átvétele miatt, amivel Magyarország a 27 tagú Unióban a 19. helyet foglalta el. Ez jelentős javulás volt a 2011-es év 70 eljárásához képest.[140] Értelemszerűen ugyanezen trendek jellemezték a Bizottság által önállóan nyomon követett belső piaci irányelvek átültetését is. A Bizottság eredménytáblájából kiderül, hogy a kérdéses joganyag átvétele kapcsán Magyarország csak a 2010. és 2011. év vége között maradt el az elvi célként kitűzött 1%-os transzpozíciós hiánytól. 2013 végén a magyar belső piaci jogátültetési deficit már csak 0,7%-os volt.[141]

3.2 Panaszeljárások Magyarországgal szemben

A panaszeljárás sajátosságaira tekintettel a Bizottság által nyilvántartásba vett panaszokról sem a közvélemény, sem az érintett kormány nem kap tájékoztatást, bár a Bizottság belátása szerint a kérelmező anonimitásának megőrzése mellett jelzi, ha az eljárását panasz alapján folytatja le. A Bizottság nyilvános jelentéseiből kiderül, hogy a Magyar-

136 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/
137 http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/
138 http://eujog.kim.kormany.hu/europai-birosagi-ugyek
139 A Bizottság éves jelentése a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről (2004) COM(2005) 570 végleges, 3.
140 *Report from the Commission* – 30th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law, 2012. 30.
141 Részletesen lásd: Kátai Anikó: Az egységes belső piac, versenyképesség c. fejezet. Forrás: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm.

ország ellen az uniós jog sérelme okán benyújtott panaszok száma – a 2011. és 2012. év kivételével – relatíve alacsony, a hasonló méretű országok átlagának megfelelő volt. A két említett év jelentős rendszer-átalakító jogalkotási dömpingje azonban jelentős mennyiségű panaszt generált, amelyek egy jelentős része EU pilot vagy kötelezettségszegési eljárás megindítását eredményezte. A panaszok számának radikális emelkedését eredményezhette az is továbbá, hogy a bírák, ügyészek stb. jogállását érintő, valamint a felsőoktatási hallgatók mobilitásának korlátozására irányuló jogalkotási lépések két, politikailag aktív és jogban járatos társadalmi csoportot is mobilizáltak uniós szinten is. A 2011. és 2012. évek „panaszáradata" azonban viszonylagos, ezzel Magyarország uniós összesítésben is mindössze a 14., illetve 15. helyen szerepelt.[142]

3.3 EU pilot és kötelezettségszegési eljárások Magyarországgal szemben

A magyar EU-csatlakozás és 2013. december 31. között a Bizottság 509 kötelezettségszegési eljárást indított Magyarországgal szemben. Ahogyan az a 2. sz. táblázatból kiderül, ezek túlnyomó többsége – hasonlóan a többi tagállamhoz – az irányelvek késedelmes átültetéséhez kapcsolódott. Kiemelendő, hogy a kötelezettségszegési ügyek számát tekintve Magyarország még a 2011–2012-es relatív eredményromlásával is az uniós középmezőny élén helyezkedett el: 2011 végén 54 nyitott ügyével hazánk a 11., 2012 végén pedig a 14. helyet foglalta el.[143] Tekintettel a Bizottság azon gyakorlatára, hogy típusügyekben tagállamok nagy csoportja ellen egyidejűleg indít kötelezettségszegési eljárást, a magyar ügyek tartalmi megoszlása nagyjából követi az európai mintákat, így dominálnak a környezetvédelmi, belső piaci/szolgáltatási, valamint közlekedési tárgyú ügyek. 2010-től az alkotmányos átalakítás, valamint a kormány vállaltan „unortodox" gazdaságpolitikájának eredményeképp megjelentek olyan eljárások is, amelyek a külföldiek gazdasági tevékenységére irányuló burkolt diszkrimináció vagy a független államhatalmi intézmények feletti befolyás megállapítására irányultak.[144]

3.3.1 A kötelezettségszegés megállapítása az Európai Bíróság által

A Bizottság az elmúlt tíz évben 14 alkalommal indított az Európai Bíróság előtt Magyarország ellen az EUMSZ 258. cikke alapján eljárást az uniós jog megsértésnek megállapítására, egy további ügyben pedig döntött a kereset benyújtásáról, de erre a kötet zárásáig nem került sor. Ebből nyolc ügy jogszabály nem megfelelő átültetése miatt

142 *Report from the Commission* – 29th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law, 2011. 28.; *Report from the Commission* – 30th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law, 2012. 30.

143 Uo.

144 Ennek eredményeképp 2011-ben az „egyéb szakpolitikák" adták az ügyek legnagyobb csoportját 24%-kal, ami 2012-re 16%-ra csökkent. Forrás: uo. Ezen ügyekről lásd: 2. táblázat: Kiemelt ügyek.

indult.[145] Mivel azonban az ítélethirdetés előtt egy ügy kivételével[146] a transzpozíció megtörtént, a Bizottság keresetét minden esetben visszavonta. Kiemelendő, hogy az egyik irányelv késedelmes átültetése okán a Bizottság a keresetében egyúttal napi 27 000 euró kényszerítő bírság kiszabását is kérte Magyarországgal szemben.[147]

A többi kereset tárgya tartalmi kötelezettségszegés volt.[148] Ezek közül a távközlési különadó tárgyában indított keresetét a Bizottság – egy hasonló ügyben indult bírósági eljárás számára kedvezőtlen kimenetelére való tekintettel – visszavonta. A lakásilleték tárgyában indított – kisebb jelentőségű – ügy kivételével Magyarország az összes tartalmi kötelezettségszegési pert elvesztette. Ezek közül igen jelentős – az ország pénzügyi egyensúlyát 250 milliárd forinttal rontó – kiadási tételt jelentett az úgynevezett negatív ÁFA ügyben hozott ítélet –, ami azonban jelentős könnyebbséget eredményezett a vállalkozói szektornak. Komoly politikai visszhangja volt továbbá a bírák nyugdíja, az adatvédelmi ombudsman intézményének megszüntetése, valamint a pálinka jövedéki adó-mentességének tárgyában Magyarországot marasztaló ítéleteknek.[149] Magyarország ellen egyetlen eljárásban sem szabott ki pénzügyi szankciót az Európai Bíróság.

Az Európai Bíróság statisztikái alapján egyértelmű, hogy bár Magyarország 2010 óta néhány nagy visszhangot kiváltó, politikailag is érzékeny bírósági eljárás tárgya volt, mind az eljárások, mind pedig a marasztalással záruló ítéletek száma uniós összevetésben még mindig meglehetősen alacsony.[150]

3.4 Magyarország mint felperes: az uniós jogi aktusok megsemmisítésére irányuló eljárások

Míg Magyarország ellen viszonylag kevés ítélet született alperesi minőségben, addig hazánk meglehetősen aktívan – a kötet zárásáig összesen tizenegy alkalommal – támadta meg uniós jogi aktusok érvényességét, egy ízben pedig fellebbezett a Törvényszék első fokú ítélete ellen.[151] Valamennyi kereset a Bizottság ellen került benyújtásra, és egyetlen ügy – az Amflora genetikailag módosított burgonya engedélyezése tárgyában

145 A C-30/07., C-148/07., C-270/08., C-374/08., C-530/08. sz., C-473/10. sz., C-575/10. sz., C-310/12. sz. ügyek.

146 C-473/10. sz. „első vasúti csomag" ügy

147 C-310/12. sz. „a hulladék keretirányelv" ügy

148 A C-253/09. sz. „lakásilleték" ügy; C-274/10. sz. „negatív ÁFA" ügy; C-286/12. sz. „bírák felső korhatára" ügy; C-462/12. sz. „telekommunikációs szektorra kivetett különadó" ügy; C-288/12. sz. „adatvédelmi hatóság függetlensége" ügy; C-115/13. sz. „pálinka jövedéki adója" ügy.

149 Lásd: 2. táblázat: Kiemelt ügyek.

150 *Az Európa Unió Bírósága Éves jelentés 2011.* Luxemburg, 2012. 103.

151 A T-310/06. sz. „kukorica intervenció" ügy; T-221/07. sz. „széndioxid kibocsátási kvóta" ügy; T-89/10. és T-407/10. sz. „NIF-ÁFA" ügyek; T-194/10. sz. és a C-31/13. P. sz. „Tokaj" ügy; T-240/10. sz. „GMO" ügy; T-37/11. sz. „Schengen Alap" ügy; T-320/11. sz. „SAPARD" ügy; T-346/12. sz., T-554/13. sz. és a T-xx/14. sz. „termelői szervezeteknek nyújtott támogatások visszatérítése" ügyek.

indult (GMO-ügy) – kivételével mindegyik egyedi magyar érdekekhez kapcsolódott. Az úgynevezett szén-dioxid kvóta ügyben Magyarország az ítélethirdetés előtt visszavonta a keresetét,[152] hat ügyben a magyar kérelmet – beleértve a Tokaj-ügyben indított fellebbezési kérelmet is – a Törvényszék, illetve az Európai Bíróság elutasította. A Törvényszék helyt adott azonban az úgynevezett kukorica intervenció és a GMO-ügyben előterjesztett magyar keresetnek. A könyv szerkesztése idején három, termelői szövetkezeteknek nyújtott támogatások visszafizetése tárgyában indult ügy folyamatban van.

3.5 Magyarország mint felperes: eljárás más tagállammal szemben

Mint említettük, a tagállamok közötti közvetlen perindítás az Európai Bíróság előtt igen kivételes intézkedés. Ilyen kivételes fellépés volt Magyarország részéről a Szlovákia elleni keresetindítás az úgynevezett Sólyom-ügyben,[153] amelyben Magyarország Sólyom László akkori magyar köztársasági elnök Szlovákia területére történő belépését megtiltó szlovák intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetetlenségének megállapítását kérte. Az Európai Bíróság – a nemzetközi jogra való hivatkozással – nem adott helyt a magyar keresetnek.[154]

3.6 Előzetes döntéshozatali eljárások Magyarország vonatkozásában

Magyarország vonatkozásában is érvényesül az a tendencia, hogy az előzetes döntéshozatali ügyek teszik ki a mérhető nemzeti uniós jogi aktivitás zömét. 2013 végéig mintegy 80 ügyben tettek fel kérdéseket a magyar bíróságok az Európai Bíróságnak. A kormány ezek közül 70 ügyben tett észrevételt. Tárgyukat tekintve az előzetes döntéshozatali ügyek igen széles skálán mozognak, kis jelentőségű jogértelmezési kérdésektől az állam jelentős pénzügyi felelősségét megállapító ítéletekig. Az ügyek között dominálnak a fogyasztóvédelmi tárgyú (elsősorban a tisztességtelen szerződéses kikötések értelmezésére irányuló), az adózási (döntően az ÁFA-ra vonatkozó), a különböző uniós támogatások igénybevételére vonatkozó, továbbá a közbeszerzési ügyek. Uniós

152 Az ügyet Magyarország a más tagállamok által indított analóg ügyekben hozott ítéletek alapján megnyerte volna. Mivel azonban az ítélethirdetésre a kereset benyújtását követően öt évvel került volna csak sor, a per tárgyát képező vagyoni értékű jogok – szén-dioxid kibocsátási egységek – újraosztása jelentős érdeksérelemmel járt volna az érintett cégek számára. Ezért a magyar kormány az ítélethirdetés előtt néhány nappal elállt a keresetétől.

153 C-364/10. sz. ügy, Magyarország kontra Szlovákia

154 Lásd: 2. táblázat: IV. Kiemelt ügyek.

összehasonlításban a magyar bíróságok aktivitása a hasonló méretű régi tagországokéval állítható párhuzamba, megelőzi azonban az összes 2004-ben és azt követően csatlakozott tagállam hasonló számadatait.[155] Meg kell továbbá említeni, hogy Magyarország mintegy 75, más tagállamok bíróságai által indított előzetes döntéshozatali eljárásban tett észrevételt 2013 végéig.[156]

3.7 A mérőszámok értékelése

A 2. összefoglaló táblázat a magyar uniós jogi aktivitás fő mérőszámait foglalja össze a csatlakozás óta. Az adatokból megállapítható, hogy Magyarország erősen integrálódott az Unió jogrendszerébe. A panaszeljárás kiterjedt állampolgári és vállalati igénybevétele, valamint a magyar bíróságoknak az előzetes döntéshozatali eljárások iránti aktív kezdeményezőkészsége is azt mutatja, hogy a magyar társadalom és a jogászi közkultúra saját jogrendszerének tekinti az EU jogot, egyre jobban támaszkodik annak normáira és intézményeire. Hasonlóan figyelemreméltó a magyar kormány uniós jogi aktivitása. A hazánk által kezdeményezett eljárások és a más eljárásba történő beavatkozások magas száma szintén az EU jogrendjébe való szerves betagozódás jele. Kiemelendő, hogy a Magyarország ellen indított eljárások, még a kívülállók számára különösen zajosnak tűnő 2011–2012. években sem haladták meg a hasonló méretű országok átlagát. Bár a két kérdéses évben Magyarország jogharmonizációs teljesítménye átmenetileg az uniós átlag alá esett, 2013-ra lemaradását nagyjából ledolgozta. Az, hogy a Magyarországgal szemben megindult EU pilot és kötelezettségszegési eljárásokból uniós összehasonlításban is meglehetősen kevés jutott el bírósági szakaszba, valamint hogy egyetlen bírósági ügyben sem került sor pénzügyi jogkövetkezmény megállapítására, a mindenkori magyar kormány és az Országgyűlés nagyfokú korrekciós készségét és képességét jelzi az uniós jognak való önkéntes megfelelés érdekében.

155 Lásd: *Az Európa Unió Bírósága Éves jelentés 2012.* Luxemburg, 2013. 116.

156 *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Magyar részvétel az Európai Unió Bírósága előtti ügyekben.* http://eujog.kim.kormany.hu/admin/download/6/03/90000/magyar-reszvetel-az-Europai-Birosag-elotti-ugyekben-20131231.pdf 119–209.

	Panasz indult	Új kötelezettségszegési eljárás indult		EDH* indult	Bíróság elé utalás EUMSZ 258. cikk	Bíróság kötelezett-ség-szegési ítélete	közvetlen kereset**
			ebből átültetés				
2004	9	32	32	2	0	0	0
2005	28	52	36	3	0	0	0
2006	20	54	35	4	0	0	1
2007	20	60	40	2	2	0	1
2008	15	53	38	6	3	0	0
2009	8	46	26	10	1	0	0
2010	5	65	57	6	2	0	5
2011	83	81	70	13	1	2	2
2012	79	36	26	18	4	1	2
2013	n.a.	30	21	20	1	1	1

Forrás: az Európai Bíróság, az Európai Bizottság éves jelentései, KÜM/KIM nyilvántartás
** EDH: előzetes döntéshozatali eljárás*
*** Követlen kereset: megsemmisítési eljárás (EUMSZ 263. cikk), kereset más tagállam ellen (EUMSZ 259. cikk)*

2. táblázat: Magyarország uniós jogi aktivitásának fő mérőszámai

4. Kiemelt ügyek

Az alábbiakban azokat a Magyarország ellen, valamint Magyarország által indított eljárásokat – ideértve az előzetes döntéshozatali eljárásokat is – foglaljuk össze röviden, amelyek jogi, gazdasági, politikai szempontból jelentősen befolyásolták a magyar EU-tagság első tíz évét. A bírósági szakasz előtt lezárult kötelezettségszegési ügyekről az egyébként is nyilvánosságra került információkat ismertetjük.

4.1 A Magyarországgal szemben indított kiemelt kötelezettségszegési és bírósági eljárások

4.1.1 Az alkotmányos rendszer kialakításával kapcsolatos ügyek

A *Magyar Nemzeti Bank* függetlensége kapcsán 2012 januárjában indított a Bizottság kötelezettségszegési eljárást. Fő kifogásai: 1) a jegybanki vezetők jelentős illetmény-csökkentése és 2) eskütételi kötelezettsége, 3) a nemzetgazdasági miniszter képviselőjének részvétele a Monetáris Tanács ülésein, 4) a bank és a pénzügyi felügyelet közös szervezet alatti összevonásának lehetősége és 5) az Európai Központi Bankkal való egyeztetés elmulasztása voltak. A Bizottság kifogásainak jelentős része politikai természetű volt, amelyekre politikai megoldások születtek. A leginkább vitatott – a fizetések

korlátozásával kapcsolatos – kérdésben a Bizottság elfogadta, hogy a jegybanki vezetők fizetésének csökkentése a teljes költségvetési szektorra vonatkozott, és ebben a körben más vezetők (például a rektorok) is nagyságrendileg hasonló jövedelem-csökkenést szenvedtek el: ekképp az intézkedés nem sérti az intézményi függetlenséget. A Nemzeti Bankról szóló törvény, illetve az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek módosítása után az ügyet a Bizottság lezárta.

Szintén 2012 januárjában indított kötelezettségszegési eljárást a Bizottság a *bírák kötelező nyugdíjazása* – valójában: hivatalvesztése – kapcsán.[157] A Bizottság szerint a korábban a 70. életévig gyakorolható bírói hivatás korhatárának igen rövid átmenet mellett történő leszállítása a 62. életévre ellentétes volt a munkaügyi diszkrimináció tilalmáról szóló irányelv (2000/78/EK) egyes rendelkezéseivel. Az Európai Bíróság az ügyet a Bizottság kérelme alapján gyorsított eljárásban tárgyalta. A Bíróság 2012. november 6-án hirdetett ítéletet. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a bírák gyors ütemű kötelező hivatalvesztése nem értékelhető sem szükséges, sem arányos intézkedésként az elérni kívánt cél (például egészséges bírósági korfa kialakítása, munkahelyi mobilitás) megvalósításához, így életkoron alapuló diszkriminációt valósít meg. Az ítéletnek való megfeleléshez szükséges jogszabályi keretet a 2013. évi XX. törvény teremtette meg. Ez lehetővé tette a már megszüntetett bírói jogviszony helyreállítását, rendezte a bírák kártérítését, továbbá megállapította a felső korhatár 70 évről 65 évre történő csökkentésének a menetrendjét.

Az *adatvédelmi országgyűlési biztos* (ombudsman) hivatalának megszüntetése kapcsán ugyanezen időben indult kötelezettségszegési eljárásban a Bizottság az adatvédelmi irányelvnek (95/46/EK) az adatvédelmi felügyelő hatóság függetlenségére vonatkozó előírásai sérelmét kifogásolta.[158] A kötelezettségszegési eljárás nem peres szakaszában megegyezés született a Bizottság és a magyar kormány között az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény több ponton történő módosításáról. Ugyanakkor a volt adatvédelmi ombudsman törvény általi, idő előtti felmentése kapcsán a Bizottság nem fogadta el a magyar érvelést, amely szerint ez nem az ombudsman hivatala elleni intézkedés, hanem egy jelentős alkotmányos intézményi átalakítás szerves része volt, ezért az Európai Bírósághoz fordult. A magyar ellenkérelem szerint az irányelv az adatvédelmi hatóság mindenkori funkcionális függetlenségét, azaz feladatainak ellátása során fennálló függetlenségét írja elő, amit a vitatott szervezeti változás nem befolyásolt. A 2014. április 8-án meghozott ítéletében a Bíróság a kormány érvelését elutasítva megállapította Magyarország jogsértését.

4.1.2 A belső piac működésével kapcsolatos ügyek

2005 decemberében indított a Bizottság kötelezettségszegési eljárást az *aranyrészvény ügyben*. A vizsgálat tárgya a privatizációs törvény (1995. évi XXXIX. tv.) azon rendelkezése volt, mely bizonyos magánosításra szánt vállalatok kapcsán az állam kisebbségi tulajdonrészéhez különleges elsőbbségi jogokat rendelt. Az ilyen, úgynevezett aranyrészvények fenntartását az EUMSZ (akkor: az Európai Közösségről szóló szerződés),

157 C-286/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy
158 C-288/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy

valamint az Európai Bíróság joggyakorlata csak igen szűk – az akkori magyar törvényi rendelkezésnél szűkebb – körben teszi lehetővé. Az eljárás 2007-ben összekapcsolódott a *lex MOL* néven ismertté vált 2007. évi CXVI. törvény tárgyában indított kötelezettségszegési üggyel, amely a MOL ellenséges külföldi felvásárlása ellen elfogadott jogszabályi intézkedések uniós jogi összeegyeztethetőségét vizsgálta. A két ügy lezárására csak az érintett törvények módosítását követően 2009-ben került sor, amivel egyidejűleg a MOL alapszabályába került az államot mint tulajdonost megillető jogok szabályozása.

Az úgynevezett *negatív ÁFA-ügyben*[159] egy technikainak tűnő, ám a vállalkozások igen nagy számát érintő kérdésben hozott Magyarországot elmarasztaló ítéletet az Európai Bíróság. A 2007-ben indult kötelezettségszegési eljárásban a Bizottság a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK irányelvből eredő, „negatív" elszámolandó adó visszaigényelhetőségéhez kapcsolódó kötelezettségek sérelmét kifogásolta. A magyar ÁFA-szabályok értelmében ugyanis a negatív elszámolandó adó (azaz, ha az adóalanynak mint beszerzőnek a levonható adója meghaladja az általa mint értékesítő által befizetendő adó összegét) csak abban az adómegállapítási időszakban volt visszaigényelhető, amelyben a beszerzés – adót is tartalmazó – ellenértékét az eladó részére maradéktalanul megfizették. 2011. július 28-án hozott ítéletében ezzel ellentétben a Bíróság kimondta, hogy nemzeti adóintézkedések nem terhelhetik az adót teljesen vagy részben az adóalanyra. Lehetővé kell tenniük az adóalany számára, hogy az adókülönbözetből származó teljes követelést ésszerű időn belül megkapja. Az ítéletet követően került elfogadásra a 2011. évi CXXIII. törvény, amely szabályozta az adó-visszaigénylés eljárásrendjét. A kérdés súlyát jelzi, hogy a marasztaló ítélet alapján automatikusan beálló visszafizetési kötelezettség fedezetére mintegy 250 milliárd forint költségvetési forrást kellett elkülöníteni.

A 2010. évi XCIV. törvénnyel bevezetett *távközlési különadó* kapcsán a Bizottság több kötelezettségszegési eljárást is indított. Az első ügyben a Bizottság azt kifogásolta, hogy az adó ellentétes az úgynevezett hírközlési engedélyezési irányelvvel (2002/20/EK), amely – megítélése szerint – taxatíve szabályozza az ágazatra kivethető díjakat, melyek között értelemszerűen nem szerepelt a magyar különadó. Mivel Magyarország nem fogadta el az irányelv ilyen kiterjesztő értelmezését – többek közt hangsúlyozva, hogy az nem adóharmonizációs, hanem egy távközlési jogalapon elfogadott jogszabály –, a Bizottság 2012 márciusában az Európai Bírósághoz fordult.[160] Tekintettel arra, hogy más országok is bevezettek a hírközlési engedélyezési irányelv által nem ismert pénzügyi terheket, így a magyar ügy elbírálása két, a Bizottság által Franciaország[161] és Spanyolország ellen indított perben vizsgált, analóg jogkérdés megítélésétől is függött. Mivel ezekben az ügyekben a Bíróság elutasította a Bizottság kereseti kérelmét, ezért 2013 júliusában a Bizottság a Magyarország ellen indított keresetet is visszavonta. A fenti eljárással párhuzamosan indított további kötelezettségszegési eljárásban a Bizottság azt vizsgálta, hogy a távközlési különadó diszkriminatív-e a külföldi tulajdonú vállalkozásokkal szemben – annak ellenére, hogy Magyarországon minden jelentős

159 C-274/10. sz. Bizottság kontra Magyar Köztársaság ügy
160 C-462/12. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy
161 C-485/11. sz. Bizottság kontra Franciaország ügy

szolgáltató külföldi érdekeltségű. A kormányzati választ elfogadva a Bizottság 2013 szeptemberében lezárta az ügyet.

A *pálinka jövedéki adó* ügyben[162] a Bizottság azt kifogásolta, hogy a magán-, illetve bérfőzésben előállított párlatokra vonatkozó magyar szabályozás teljes jövedéki adómentességet állapít meg az érintett termékekre, míg az irányadó 92/83/EGK irányelv legfeljebb 50%-os adómérték-csökkentést enged meg a normál mértékhez képest. Az erős politikai szimbolikájú, azonban jogilag egyszerű megítélésű és csekély gazdasági jelentőségű ügyben az Európai Bíróság 2014. április 8-án hirdette ki Magyarországot elmarasztaló ítéletét. Meg kell említeni, hogy 2013 áprilisában egy másik – a könyv lezárásának idején folyamatban lévő – kötelezettségszegési eljárás is indult a szeszes italok adómértékének megállapításának módszere kapcsán. Ez utóbbi esetben a bizottsági kifogás tárgya az, hogy a jövedéki törvény 2011-es módosítása eredményeként a fizetendő adó mértéke attól függ, hogy aromás vagy egyéb szeszes italról van-e szó, holott az uniós szabályozás csak az alkoholfokot ismeri el eltérő adókulcsok megállapításának alapjául.

A *magyar szabadidő, pihenő és étkezési utalvány rendszer (cafeteria)* szabályozásával kapcsolatban 2012 júniusában indított kötelezettségszegési eljárásban a Bizottság azt kifogásolja, hogy a béren kívüli juttatások részét képező szabadidő, üdülési, meleg étkezési és hideg étkezési utalványokra vonatkozó adójogszabályok egyoldalú kedvezményeket biztosítanak a néhány bank által kiadott Széchenyi Pihenőkártya, valamint az állami felügyelet által kibocsátott Erzsébet-utalvány tekintetében. Érvelése szerint ezen diszkriminatív jogszabályi kedvezmények miatt az üdülési és étkezési utalványokat kibocsátó korábbi – alapvetően külföldi tulajdonosi körbe tartozó – vállalatok gyakorlatilag kiszorultak a magyar piacról. A Bizottság 2013 júniusában döntött az ügynek az Európai Bíróság elé utalásáról.

4.1.3 Egyéb ügyek

Az úgynevezett *víz keretirányelv* (2000/60/EK) előírja, hogy 2010-ig a tagállamoknak a vízszolgáltatások díjaiban meg kell valósítaniuk a teljes költségmegtérülést (azaz fő szabály szerint nem dotálható a vízdíj). Mivel ez több országban a lakossági, mezőgazdasági és ipari vízdíjak emelkedéséhez vezetett, rendkívül kritikus a releváns szolgáltatási kör pontos meghatározása. A hiányos irányelvi definícióra támaszkodva azonban a Bizottság ezt a kört igen tágan kívánja értelmezni, kiterjesztve azt például az árvízvédelemre és egyes közcélú műtárgyak igénybevételére is. Ezen értelmezésre támaszkodva tíz tagállam, így Magyarország ellen is kötelezettségszegési eljárást indított. Németország esetében az ügy bírósági szakaszban van,[163] 2014 során várható az ítélethozatal. Magyarország Németország mellett avatkozott be a perbe, az alperes jelentős részben a Magyarország által kialakított jogi érveket használta fel védekezésül.

A *bányászati hulladék irányelv* (2006/21/EK) nem megfelelő átültetése kapcsán 2011 márciusában indított kötelezettségszegési eljárást a Bizottság. Az eljárás apropója a 2010. októberi ajkai (kolontári) vörösiszap-katasztrófa volt. Mint erre a vizsgálat

162 C-115/13. sz. Bizottság kontra Magyarország ügy
163 C-525/12. sz. Bizottság kontra Németország ügy

során fény derült, az irányelv hiányos átültetése olyan joghézagot eredményezett Magyarországon, amely lehetővé tette, hogy a balesetet okozó létesítményt a hatóságok ne sorolják veszélyes létesítményi körbe. Az eljárás során Magyarország az átültetési hiányosságot orvosolta, így 2012 áprilisában a Bizottság az ügyet lezárta. Tekintettel a téma iránti kiemelt figyelemre, a Bizottság panasz alapján kötelezettségszegési eljárást indított az *almásfüzitői vörösiszap-tározókon folytatott hulladékkezelési tevékenység* tárgyában is. A Bizottság a hulladékkezelési tevékenység nem megfelelő besorolását, a „Natura 2000" természetvédelmi területek és a felszín alatti vízkészletek szennyezését kifogásolja.

4.2 A Magyarország által indított bírósági eljárások

A *kukorica intervenció ügyben*[164] Magyarország 2006 novemberében sikerrel támadta meg az Elsőfokú Bíróság (ma: Törvényszék) előtt a Bizottság rendeletét (1572/2006/EK), amely kevesebb mint fél hónappal a felvásárlási időszak kezdete előtt az intervenciós kukorica fajsúlyára vonatkozó követelményt vezetett be, a magyar termelők számára hátrányos módon. Kivételes módon az Elsőfokú Bíróság helyt adott Magyarország gyorsított eljárás iránti kérelemének is. A 2007. november 15-én kihirdetett ítéletében az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy a Bizottság megsértette a termelők jogos várakozásait, továbbá nyilvánvaló mérlegelési hibát vétett a rendelet elfogadása során, és indokolási kötelezettségének sem tett eleget. Ennek alapján a rendelet vonatkozó előírásait megsemmisítette. Bár a felmerült gyakorlati problémára értelemszerűen nem adhatott megoldást, az ítélet elvi éllel rögzítette a bizottsági mérlegelési jog fontos, általános korlátait. Magyarország számára az ügy első kézzel fogható bizonyítéka volt annak, hogy az uniós jogérvényesítési mechanizmusok sikerrel vehetők igénybe a Bizottsággal szemben.

A *Tokaj-ügyekben*[165] Magyarország a Tokaj eredetmegjelölés védelme érdekében lépett fel – sikertelenül. A kereset alapja az volt, hogy a Bizottság az oltalom alatt álló eredetmegjelölések uniós nyilvántartásában (az úgynevezett E-Bacchus adatbázisban) a Szlovákia esetében eredetileg szereplő *„Tokajská vinohradnícka oblasť"* oltalom alatt álló eredetmegjelölést 2010 februárjában *„vinohradnícka oblasť Tokaj"*-ra módosította, aminek eredményeképp Szlovákia a „Tokaj" elnevezés használatára automatikusan jogosulttá vált. A Bizottság ellen 2010 áprilisában benyújtott keresetében Magyarország e bejegyzés törlését kérte a Törvényszéktől. 2012. november 8-án meghozott ítéletében a Törvényszék elutasította a magyar keresetet. A Törvényszék szerint a bejegyzés nem támadható meg, mivel arra automatikus módon került sor azon oltalom alapján, amelyben a megjelölés az Unióban már az ezen nyilvántartásba való bejegyzése előtt is részesült. A Törvényszék ítélete ellen Magyarország fellebbezést nyújtott be az Európai

164 T-310/06. sz. Magyar Köztársaság kontra Bizottság ügy
165 T-194/10. sz. és a C-31/13. sz. Magyar Köztársaság kontra Bizottság ügy

Bírósághoz, mely azonban osztotta a Törvényszék formális jogi megközelítését, és 2014 februárjában meghozott ítéletében a magyar kérelmet elutasította.

A *GMO-ügyben*[166] Magyarország a Bizottság 2010. március 2-i határozatát támadta meg, amellyel az engedélyezte az Amflora genetikailag módosított (GMO) burgonya köztermesztési célú (2010/135/EU), valamint takarmányként való forgalmazását (2010/136/EU). Magyarország 2010. május 27-én benyújtott keresetében e határozatok megsemmisítését kérte a Törvényszéktől az elővigyázatosság elvének a megsértésére, a lefolytatott hatásvizsgálatok elégtelenségére, valamint a vonatkozó uniós jogi szabályozás megsértésére hivatkozva. 2013. december 13-án kihirdetett ítéletében a Törvényszék helyt adott a magyar kormány keresetének, és megsemmisítette a vitatott határozatokat, megállapítva, hogy a Bizottság azok elfogadása során súlyos eljárási hibát követett el. Az ügy sajátossága, hogy az nem kifejezetten magyar érdekeket érint, sokkal inkább tekinthető alapelvi, az GMO engedélyezés eljárási hiányosságaira rámutató ítéletnek, amely komoly lendületet adott a genetikailag módosított növények uniós engedélyezésével kapcsolatos anomáliák jogszabállyal történő rendezéséhez.

A fentiektől eltérő jellegű, jogtörténeti léptékű volt a Magyarország által Szlovákia ellen indított *Sólyom-ügy*.[167] Az ügy előzménye, hogy a szlovák hatóságok 2009. augusztus 21-én megtiltották Sólyom László köztársasági elnök belépését a Szlovák Köztársaság területére. E döntést az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló 2004/38/EK irányelvre alapozták. A magyar kormány az Európai Bizottsághoz fordult, annak vizsgálatát kérve, hogy a szlovák kormány nem sértette-e meg az uniós jog alapján fennálló kötelezettségeit. Mivel a Bizottság a magyar kormány erre irányuló felhívása ellen sem indított eljárást Szlovákia ellen, ezért 2010. július 6-án Magyarország keresetet nyújtott be a Szlovák Köztársaság ellen. Az Európai Bíróság 2012. október 16-án hirdette ki ítéletét, amelyben elutasította a magyar keresetet. A Bíróság szerint bár Sólyom Lászlót magyar állampolgárként valóban megilleti a szabad mozgáshoz való jog, ennek terjedelmét azonban a nemzetközi jog releváns szabályaira tekintettel kell értelmezni. Ebben az összefüggésben az államfő a nemzetközi kapcsolatokban különleges jogállással rendelkezik, és ez az összes többi uniós polgártól megkülönbözteti. Következésképp, valamely más tagállam területére történő belépés kapcsán rá nem ugyanazok a feltételek vonatkoznak, mint a többi uniós polgárra. Így az a körülmény, hogy valamely uniós polgár államfői hivatalt tölt be, igazolhatja az uniós jog által e személy részére biztosított szabad mozgáshoz való jog gyakorlásának a nemzetközi jogon alapuló korlátozását. Széles körű jogirodalmi kritikát kiváltó ítéletében[168] a Bíróság tehát megállapította, hogy Szlovákia nem sértette meg az uniós jogot. Fontos tanulsága volt az ügynek, hogy a Bizottság passzivitása és vitatható megalapozottságú jogi véleménye igen markánsan befolyásolta az ügy Bíróság általi elbírálását.

166 T-240/10. sz. Magyar Köztársaság kontra Bizottság ügy

167 C-364/10. sz. Magyar Köztársaság kontra Szlovák Köztársaság ügy

168 Lásd például: Filippin, Mattia: *A change for future intra-European diplomatic relations? Case C-364/10 Hungary v. Slovakia, Judgment of 16 October 2012, not yet reported.* Maastricht Journal, 2013/1.

4.3 Magyar bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali ügyek

Az első előzetes döntéshozatali eljárások egyike volt a *Nádasdi és Németh* egyesített ügy,[169] amelynek tárgya a személygépkocsik regisztrációs adójáról szóló 2003. évi CX. törvény külföldről behozott autókra vonatkozó rendelkezései uniós jognak való megfelelése volt. A törvény ugyanis – a Magyarországon forgalomba helyezett új autókra vonatkozó előírásokkal összhangban – az importált használt autók vonatkozásában is kizárólag a motor méretét, típusát és környezetvédelmi besorolását vette figyelembe az adó mértékének megállapítása során. A magyar szabályozás tehát nem volt figyelemmel a behozott használt autók értékcsökkenésére, és ennek eredményeképp a megfizetendő regisztrációs adó – a hasonló korú, itthon forgalomba helyezett autók avulását figyelembe véve – aránytalanul magas volt. Az Európai Bíróság ezt a mechanikus szabályozási megoldást diszkriminatív adóztatásnak minősítette. A Nádasdi- és Németh-ügy sok szempontból is kiemelt figyelmet érdemel. Először is, az eljárás lényegét tekintve nagyon hasonlított egy kötelezettségszegési eljáráshoz, hiszen a két kezdeményező bíróság kérdései feketén-fehéren a magyar törvény uniós jogi megfelelését firtatták.[170] Másodsorban, ez volt az első eljárás, amely Magyarország számára jelentős, több milliárd forintos feltétel nélküli fizetési kötelezettséget generált úgy, hogy arra a kormánynak – a perbe való egyébként sikertelen beavatkozási kísérletén túl – semmilyen ráhatása nem volt.

A 2006-ban indult úgynevezett *Cartesio-ügyben*[171] az Európai Bíróság egy horizontális jelentőségű társasági jogi kérdésben tisztázta a tagállamok jogalkotási mozgásterét. Az alapügy a Cartesio Bt. változásbejegyzési kérelmének elutasítása elleni fellebbezés volt. A cég úgy szerette volna székhelyét egy másik tagállamba áthelyezni, hogy közben megtartja gazdasági társasági minőségét Magyarországon is. Ezt azonban a cégbíróság elutasította. A 2008. december 16-án kihirdetett ítéletében – a főtanácsnok markáns véleményével ellentétben – a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy uniós jogi szabályozás hiányában a tagállam meghatározhatja, hogy milyen kapcsolat szükséges az országhoz ahhoz, hogy a társaságot a nemzeti joga alapján létrejöttnek lehessen tekinteni. Más szóval megfelelt az uniós jognak az a magyar előírás, amely a székhely áthelyezése esetén nem tette lehetővé, hogy egyúttal megtartsa a magyar jog szerinti társasági minőségét.

Az internetes kereskedelem nemzeti intézkedésekkel történő korlátozása kapcsán fogalmazott meg az Európai Bíróság fontos következtetéseket a *Ker-Optika ügyben*.[172] Az alapeljárásban a felperes, optikai termékek kereskedelmével foglalkozó cég részére az

169 C-290/05. sz. Nádasdi- és a C-333/05. sz. Németh-ügy

170 A tárgyban egyébiránt a Bizottság is kezdeményezett eljárást még 2005-ben, azonban a jogsértés megállapítását nem kérte a Bíróságtól.

171 C-210/06. sz. Cartesio-ügy. A Cartesio-ügyhöz kapcsolódó tárgyú kérdéseket vizsgált az Európai Bíróság az e helyt nem ismertetett Vale előzetes döntéshozatali ügyben (C-378/10. sz. ügy).

172 C-108/09. sz. Ker-Optika-ügy

ÁNTSZ a hatályos magyar jogszabályok alapján megtiltotta a kontaktlencsék internetes forgalmazását. Ezen jogszabály elvi alapja az volt, hogy a felhasználók egészségvédelme megkívánja a szakképzett szakember személyes kapcsolatát a beteggel. Az Európai Bíróság 2010. december 2-án meghozott ítéletében a jogszabályt az egyébként legitim egészségvédelmi cél ellenére aránytalan korlátozó intézkedésnek minősítette, kiemelve, hogy a kezdeti szemvizsgálat után rutinszerűen vásárolt kontaktlencsék beszerzésében indokolatlan megfosztani a fogyasztókat az internetes kereskedelem előnyeitől.

Az úgynevezett *Hervis-ügyben*[173] a felterjesztett kérdés – hasonlóan a fent ismertetett Nádasdi és Németh ügyekhez – egy magyar adójogszabály, a 2010. évi XCIV. törvény által a bolti kiskereskedelmi tevékenységre kivetett különadó uniós joggal való összeegyeztethetősége volt. Az alapügy alperese a Hervis sportszer-kereskedő cég azt kifogásolta, hogy a törvény alapján nem saját árbevétele, hanem a Spar-csoport kapcsolt vállalkozásaként a csoport összesített árbevétele után kellett adóznia, amely a más hasonló méretű cégekhez képest aránytalan terhelést jelentett, mivel az összekapcsolás által magasabb adókulcs vonatkozott rá. Emellett az alperes kifogásolta az adó mértékének meredek progresszivitását, továbbá az egységes jogi személyként és a *franchise*-hálózatként működő cégek eltérő adójogi kezelését. Mindezek a Hervis véleménye szerint a hasonló forgalmú – túlnyomó részt magyar tulajdonú – kiskereskedő vállalkozásokhoz képest diszkriminatív adózást valósítanak meg. Az Európai Bíróság 2014. február 5-én meghozott ítélete az azóta megszüntetett kiskereskedelmi különadó rendszerét részlegesen az uniós joggal ellentétesnek minősítette. A Bíróság szerint a kötelező összekapcsolási szabály hatásában valóban diszkriminatív volt. Nem állapította meg azonban a diszkriminációt a Bíróság az adóskála progresszivitása, valamint a *franchise* rendszerben működő vállalkozások eltérő adójogi besorolása kapcsán. A magyar államnak ekképp részleges, az összekapcsolt vállalkozások által befizetett többletadó tekintetéig merül fel visszafizetési kötelezettsége.

4.4 A kiemelt ügyek értékelése

Az illusztrációként bemutatott fenti esetek megerősítik a statisztikai adatokból levonható következtetéseket: az elmúlt tíz évben az Európai Unió joga nemcsak formálisan, hanem a mindennapi jogalkalmazás szintjén is fokozatosan magyar joggá vált. A folyamatok érdemét – és nem szükségképpen az egy-egy kiemelt ügyet kísérő retorikát – tekintve Magyarország mérhető jogi integrációja eléri, sok szempontból meghaladja az uniós átlagot. Egy-két ügytől eltekintve a Magyarország ellen indított eljárások számukat, természetüket, tárgyukat tekintve illeszkednek a fő tagállami trendekbe. A magyar bíróságok régiós szinten mindenféleképpen figyelemreméltó aktivitása pedig a magyar jogásztársadalom növekvő uniós jogi nyitottságát, felkészültségét, tudatosságát tükrözi.

173 C-385/12. sz. Hervis-ügy

VIII. A magyar EU-elnökség[174] tapasztalatai

1. Bevezetés

Minden tagállam egy előre meghatározott,[175] „egyenjogúságon alapuló rotációs rendszer"[176] szerint hat hónapra kap lehetőséget arra, hogy megszervezze és irányítsa az Unió kormányzati részvétellel működő döntéshozó szervének, a Tanácsnak (más néven: a Miniszterek Tanácsa vagy az Európai Unió Tanácsa) a munkáját. Ez minden tagállam számára egyszerre jelent óriási felelősséget (egyben a teljes hazai közigazgatást átfogó munkaterhet) és rendkívüli lehetőséget.

Felelősséget, mert az Európai Unió Tanácsa soros elnökségének (a továbbiakban: soros elnökség vagy csak elnökség) kell biztosítania abban a fél évben az Unió közösen kitűzött céljainak a megvalósítását, az uniós jogalkotás továbbvitelét. A soros elnökséget ellátó tagállamnak kell elnökölni a Tanács hierarchikusan felépített szervezetének minden szintjét:

- a legalacsonyabb szinten az adott tagállam témafelelős köztisztviselői elnökölik a majd 250 tanácsi munkacsoportot;
- a soros elnökség nagykövetei vezetik a tanácsüléseket előkészítő Coreper[177] üléseket, illetve
- az elnökségi ország miniszterei vezetik le (elnökölik) az egyes tanácsi formációkat (a Külügyek Tanácsa kivételével, amelyet a kül- és biztonságpolitikai főképviselő elnököl).

Mindezek az ülések összehívását, napirendjének meghatározását, az egyes napirendi pontokról szóló vita megnyitását, levezetését és lezárását jelentik.[178] Az elnökséget ellátó ország képviselői a Tanács napirendjén szereplő kérdésekben elfogulatlan közve-

174 A szabatos megfogalmazás: az Európai Unió Tanácsának 2011. első félévi soros magyar elnöksége

175 A Tanács 2007/5/EK határozata a Tanács elnöki tisztsége betöltési sorrendjének meghatározásáról

176 Európai Unióról szóló Szerződés 16. cikk (9) bekezdés

177 A Coreper a francia *„Comité des représentants permanents"* rövidítése, magyarul: az Állandó Képviselők Bizottsága, amely a tagállamoknak az Európai Unió mellé akkreditált nagykövetségét vezető nagyköveteiből (Coreper II) és azok helyetteseiből (Coreper I) áll. A két bizottság feladata, hogy előkészítse a Tanács miniszteri szintű üléseit, hogy ott a lehető leggyorsabban lehessen döntést hozni, illetve csak a politikailag legérzékenyebb kérdésekkel kelljen foglalkozni. Az állandó nagykövetek (Coreper II) készítik elő az általános ügyekkel, a külügyekkel, a bel-és igazságügyekkel, valamint a gazdasági és pénzügyekkel foglalkozó tanácsüléseket, míg az állandó nagykövetek helyettesei (Coreper I) készítik elő a főként ágazati politikákkal foglalkozó összes többi tanácsi formációt.

178 A Lisszaboni Szerződés (LSz) hatályba lépésével számos feladat kikerült a soros elnökség kezéből. Így az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács (EiT) intézményi rangra emelésével és annak két és fél évre választott elnöki posztja létrehozatalával mentesül a soros elnökséget adó tagállam miniszterelnöke az EiT-ek előkészítésének és elnökségének feladata alól. A kül- és biztonságpolitikával kapcsolatos feladatok ellátása pedig az Európai Bizottság alelnöki posztját is ellátó kül- és biztonságpolitikai főképviselőhöz kerültek.

títőként *(honest broker)* kell az összes tagország egymástól eltérő érdekeit összehangolni, közös nevezőre hozni, egészen addig, amíg meg nem születik a mindenki számára elfogadható kompromisszum. Ez azonban nem csupán puszta alkalmazkodást jelent a többiek szándékaihoz, hanem lehetőséget is teremt arra, hogy a körülmények alapos és helyes feltérképezése után az adottságok ötvözhetők legyenek az ambíciókkal. A kialkudott közös tanácsi álláspontot képviselni kell az uniós jogalkotás másik lába, az Európai Parlament, illetve adott esetben a javaslattevő szerv, az Európai Bizottság felé.

Az elnökség ugyanakkor lehetőséget is jelent, arra, hogy minden tagország megmutathassa, miként képes az összes tagországot egyben tartani, a színes és gyakran eltérő részletekből egységet kovácsolni és ezáltal az Unió hajóját tovább „kormányozni". Persze az Unió napirendje nagymértékben kötött: követi az Európai Tanács konklúzióiban megfogalmazott célkitűzéseket, az Európai Bizottság éves jogalkotási tervét, az előző elnökség által elvégzett munkát. Mindezek mellett mégis lehetőség van arra, hogy a soros elnökséget adó tagállam az előzőekhez illeszkedve saját színt vigyen a félévébe azzal, hogy meghatározza, mely kérdéseknek ad prioritást, vagy éppen olyan kérdést is napirendjére vesz, amelyben sajátos mondanivalóval, tapasztalattal vagy szakértelemmel rendelkezik, de amely relevanciával bír az egész Unió számára. Ilyen volt például a magyar elnökség számára a roma stratégia vagy a Duna-stratégia (lásd később), vagy ilyen a jelenlegi görög elnökségnek a tengeri biztonság vagy a Jón-tengeri stratégia.

A soros elnökségnek mint intézménynek vitathatatlan nehézsége annak biztosítása, hogy a Tanács munkája annak ellenére folytonos legyen, hogy a „kormányrúdnál" félévente más-más tagállam áll. Ennek áthidalását segíti a Tanács Főtitkársága, ahol több száz uniós tisztviselő dolgozik az éppen hivatalban levő elnökséget támogatva, valamint ezt szolgálja a Lisszaboni Szerződés által (LSz) intézményesített úgynevezett trióelnökség[179] intézménye, három egymást követő tagállam szoros együttműködése is. A soros elnökség megkérdőjelezhetetlen előnye ugyanakkor, hogy minden hat hónapban egy új, lelkes, bizonyítani és eredményt felmutatni akaró csapat új szemléletmóddal, célkitűzésekkel és eszköztárral felfegyverkezve ad friss lendületet a munkának. Az éppen elnöklő tagállam számára fontos hozadék, hogy féléven át belát az uniós „kulisszák" mögé, és olyan tapasztalatokat gyűjt az EU működéséről, amelyek aztán segítik későbbi érdekérvényesítő lehetőségeinek és képességeinek lehető legteljesebb kihasználását. Minden tagország a soros elnökségi szerep betöltésével válik igazán az Unió valódi, „nagykorú" tagállamává. Az elnökség az a funkció és lehetőség, amely kiteljesíti az úgynevezett „intézményes integrációt", amikor a tagállam, annak politikai elitje és közigazgatása ténylegesen az Unió napi menedzsmentjének részesévé, felelős vezetőjévé válik,

179 A trióelnökség keretében az egymást követő három elnökség szorosan együttműködik egymással másfél éves elnökségi időszakuk alatt: féléves elnökségi programjaik mellett elfogadnak egy 18 hónapos úgynevezett trióprogramot is, majd egymás munkájába szorosan bevonva a másikat, együtt törekednek közös céljaik megvalósítására. Lásd a következő fejezetet a spanyol–belga–magyar elnökségi trióról.

amikor nemcsak megtanulja, megtapasztalja, de meg is érti, hogy a döntések mikor, miként és miért születnek meg az Unió bonyolult döntéshozatali rendszerén belül.[180]

Magyarország 2011. első felében (január 1. és június 30. között) látta el az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét. Ez a fejezet arra tesz kísérletet, hogy bemutassa, hogyan készült fel az ország erre a feladatra, mely prioritások mentén építkezve, milyen eredményeket valósított meg, illetve milyen kihívásokkal és izgalmakkal járt a vezénylés hat hónapja.

2. Felkészülés az elnökségre

2.1 Az elnökségi felkészülése intézményi kerete

Az Európai Unió Tanács 2011-es magyar elnökségére a kormányzati felkészülés és a központi közigazgatás felkészítése már 2006–2007-ben megkezdődött, elsősorban a korábbi elnökségek legjobb gyakorlatainak feltérképezésével és a felkészülés legfontosabb feladatainak kijelölésével. Az elnökségi felkészülés és az elnökségi feladatok ellátása természetesen új típusú kihívásokat és feladatot jelent egy tagállamnak, mégis pontosan illeszkedik ahhoz, ami egyébként is az uniós tagállamként való működést jelenti. Ezt a logikát követve a magyar EU-elnökségi felkészülés is az uniós ügyek kormányzati koordinációs rendjébe illeszkedett, és a kormányon belül az uniós kérdésekért felelős külügyminiszter irányításával valósult meg.

A kormányzati felkészülés kereteit a 2011. első félévi magyar EU-elnökség előkészítésével összefüggő feladatokról szóló 2079/2007. (V. 11.) Korm. határozat teremtette meg. Ebben döntöttek a felkészülés szervezeti kereteiről, koordinációs és felelősségi rendjéről, valamint főbb szakaszairól. A kormányon belül egy kormánybizottságot, az úgynevezett EU-elnökségi Bizottságot hozták létre a felkészüléssel kapcsolatos politikai és stratégiai döntésekre a miniszterelnök vezetésével és többek között a külügyminiszter, a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, a pénzügyminiszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter részvételével. Az EU-elnökségi Bizottság iránymutatást adott különösen az elnökség programjának és arculatának meghatározására, a szükséges társadalmi és politikai konszenzus, valamint az elnökségi feladatok ellátásához szükséges emberi és költségvetési erőforrások biztosítására. Az elnökségi időszakhoz közeledve a döntéseket – főleg azért is, mert minden kérdés egyre inkább minden tárcát is érintett – a kormány teljes összetételben hozta meg. A feladatok végrehajtása a teljes központi közigazgatás felelőssége volt, de az irányítást a Külügyminisztérium, valamint az elnök-

180 A jelenlegi, 2020-ig tartó sorrendet az Európai Tanács 2004. novemberi ülése határozta meg. Akkor az eredeti elnökségi javaslatban Magyarország 2016-ban került volna sorra. A fent említett okok miatt azonban Magyarország fontosnak tartotta, hogy a lehetőségekhez képest mielőbb sor kerüljön első EU-elnökségére. Többszöri közbenjárás és egy másik tagállam „időkérése” nyomán került hazánk így végül át 2011-re, a spanyol–belga páros mellé.

ségi felkészülés tárcaközi koordinációját szintén a külügy tárca vezetésével az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság látta el.

Kivételes jelentősége volt annak, hogy a felkészülésbe az Országgyűlés (OGY) is bekapcsolódjon, és a lehető legszélesebb politikai támogatást élvezze. Az Országgyűlés és a kormány európai ügyekben történő együttműködéséről szóló 2004. évi LIII. törvénybe 2007-ben bekerült, hogy az uniós kérdésekkel foglalkozó – a parlamenti pártok vezetőiből álló – Konzultációs Bizottság folyamatosan nyomon követi a felkészülést, és a kormány félévente ad számára tájékoztatást. Emellett az Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága is rendszeresen tárgyalta a felkészülés egyes elemeit. A parlamenti pártok 2007 decemberében döntöttek egy EU-elnökségi munkacsoport létrehozásáról a felkészülési folyamathoz a politikai iránymutatások meghatározására, a végrehajtásának követésére és az OGY saját felkészülésére. A munkacsoport a frakciók megállapodása alapján jött létre és működött, az OGY bizottsági rendszerén kívül. A munkacsoport a magyar EU-elnökség kezdetéig kéthavi rendszerességgel ülésezett. A kormány az elnökség alatt is ennek keretében adott félidei értékelést az addigi eredményekről a parlamenti pártok számára.

2.2 A spanyol–belga–magyar elnökségi trió

A Lisszaboni Szerződéssel intézményesülhetett az elnökségi trió rendszere. A Tanács eljárási szabályzata és a szokásjog alapján ugyan már a 2007. első félévi német elnökségtől működött a trió elnökségi rendszer, ugyanakkor Spanyolország, Belgium és Magyarország volt az első trió, amely teljes egészében a Lisszaboni Szerződés rendelkezései alapján – jól összehangolva – dolgozott. A három tagállam már az együttműködés kezdetén kifejezte közös akaratát egy többféle szempontból is új minőségű politikai és szakmai együttműködésre, és ez a kormányváltásoktól függetlenül végig így is maradt. Az első vezetői koordinációs egyeztetésekre már 2005-ben sor került, és a magyar közigazgatás egészét lefedő delegációk jártak előkészítő, feltáró konzultációkon Madridban és Brüsszelben. Ennek keretében a három ország a 18 hónapos trió elnökségi programot új, az addigiaktól eltérő eljárásrendben, szoros, belső trióegyeztetésekre alapozva készítette el. A három ország szaktárcái is együttműködtek a program kialakítása során. A trió együttműködés megerősítése érdekében az elnökségi felkészülésért felelős szakértői és az államtitkári szintű egyeztetések mellett külügyminiszteri, szakminiszteri és miniszterelnöki találkozókat tartottak. A jobb koordináció elősegítése érdekében mindhárom ország elnökségi összekötő diplomatát delegált a másik két fővárosba.

A szoros együttműködés láthatóvá tétele érdekében döntés született a közös vizuális megjelenésről is. A trió együttműködésnek így egy új, az EU történetében azóta is példa nélküli eleme volt a közös logó használata, amely a csoportos elnökség másfél éves, közös politikai felelősségvállalását szimbolizálta. A három tagállamban működő művészeti felsőoktatási intézmények hallgatói számára kiírt közös pályázat és az internetes szavazást követő közös kiválasztás eredményeként lett az Európai Unió Tanácsa elnökségének a spanyol–belga–magyar féléven át formájában ugyanolyan,

de színében változó szimbóluma. A győztes logót egy 23 éves belga hallgató, Antoine Durieux tervezte.

A másfél évben és az arra felkészülés időszakában a triótagok közös kulturális programok, kommunikációs rendezvények szervezésével igyekeztek összetartozásukat láthatóbbá tenni.

Az elnökségi trió 18 hónapos programja két részből állt: a stratégiai keretből, amely a trió legfőbb politikai céljait tartalmazta, valamint a stratégiai keretre épülő, tanácsi formációnként elkészítetett részletes operatív programból (ez utóbbi uniós jogszabályalkotás szintjén, cselekvési tervek mélységében jelölte ki a feladatokat). A trióprogramot a három ország a Bizottsággal és a Tanács Főtitkárságával folyamatosan egyeztetve készítette el. A trióprogram megalkotása során figyelembe kellett venni a soros elnökségi program kapcsán is felmerülő legfontosabb szempontokat, így: a trió az Unió számára ír programot, és a program elsősorban az uniós napirendhez igazodik. Vagyis tekintettel kellett lenni az Európai Tanács és az Európai Bizottság kezdeményezéseire, javaslataira; olyan prioritásokat, irányokat kellett és lehetett meghatározni, amelyek elérését a tagállamok közössége támogatta; továbbá figyelemmel kellett lenni a megelőző (francia–cseh–svéd) trió programjára, majd egyeztetni a következő (lengyel–dán–ciprusi) csoportos elnökséggel.

A stratégiai keretben a három tagállam 12 olyan területet jelölt meg, amelyet a másfél év során előre kívánnak lendíteni. A stratégia bevezetője magyar kezdeményezésre utalt a kulturális sokszínűségre mint európai értékre és erőforrásra.

A stratégiai keret főbb pontjai: (i) az úgynevezett poszt-Lisszaboni Stratégia sikeres végrehajtása és annak keretében válasz találása a gazdasági és pénzügyi világválságból eredő kihívásokra; (ii) az új szociális menetrend megtervezése, utalva a magyar kezdeményezésre a romák integrációjára irányuló politikák támogatására; (iii) hatékony európai pénzügyi felügyeleti rendszer megteremtése, illetve a pénz- és tőkepiacok szabályozása; (iv) közös európai energiapolitika kialakítása, a források és az útvonalak diverzifikációja, az energia infrastruktúra fejlesztése; (v) a természeti erőforrások fenntartható használata, amin belül megjelent a biodiverzitás, valamint a víz mint stratégiai érték; (vi) a fenntartható mezőgazdasági és halászati politika jövőjének megalapozása; (vii) közös európai menekült- és migrációs politika, az európai bevándorlási és menekültügyi paktum végrehajtásából adódó feladatok, illetve a terrorizmus és a szervezett bűnözés elleni fellépés; a schengeni térség bővítésének célja; (viii) a horvát csatlakozási folyamat beteljesítése, illetve a Nyugat-Balkán országai európai perspektívájának támogatása; (ix) a szomszédságpolitika déli és keleti dimenziója egyensúlyának megteremtése; (x) valamint az EU külső cselekvésének hatékonyabbá tétele az európai értékek bázisán; (xi) a félidei költségvetési felülvizsgálat és a következő pénzügyi perspektíva előkészítése a közösségi politikák jövőjének meghatározása által; (xii) a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével összefüggő feladatok végrehajtása, így a szerződésben szereplő másodlagos jogszabályok elfogadása, illetve az egyes intézményi rendelkezéseknek a gyakorlatban való alkalmazása.

A trióprogrammal 2009 végére készült el, és a féléves programokat ennek kereteihez igazította mindhárom tagállam, pontosabban kijelölve az adott félév aktuális feladatait és a trió célkitűzéseken belül is saját prioritásait.

2.3 Az elnökség tartalmi előkészítése: elnökségünk prioritásainak meghatározása, a féléves elnökségi program és naptár kidolgozása

A magyar féléves felkészülés egyik legnagyobb kihívása a féléves elnökségi program összeállítása volt. A jól megválasztott célkitűzések ugyanis egyrészről megadják az elnökség sajátos arculatát, másrészről a hat hónap lejártával fontos fokmérőjét jelentik az elnökség sikerének. A féléves program tulajdonképpen a Tanács munkatervét jelenti. A trióprogramhoz hasonlóan két részből áll: egy rövid bevezető részből, az úgynevezett stratégiai keretből, amely az elnökség legfontosabb politikai üzeneteit tartalmazza; valamint az operatív részből, amely tanácsi formációk szerinti bontásban végigveszi az egyes uniós szakpolitikákat, meghatározva, hogy mely dossziéban hova szeretne eljutni az elnökség a félév során. Az elnökségi programnak (bár azt az Általános Ügyek Tanácsa – általában az elnökség alatti első ülésén – formálisan jóváhagyja) nincs jogi kötőereje, így inkább csak politikai jelentőséggel bír.

A magyar elnökségi program kidolgozását széles körű konzultáció előzte meg, amelyben a minisztériumokon és országos hatáskörű szerveken túl részt vettek az egyes parlamenti pártok (a parlamenti EU-elnökség Bizottság keretében folyamatosan, valamint a 2010. október 20-án a témának szentelt parlamenti vitanap során), illetve a témában rendezett konferenciákon keresztül a civil, szakmai és érdekképviseleti szervezetek.[181]

A trióprogramhoz hasonlóan a féléves elnökségi programot is több körben egyeztetik az uniós intézményekkel (Bizottság, Tanács Főtitkársága), előzetesen tesztelik a többi tagállammal, illetve az Európai Parlamenttel. A kialakult gyakorlat szerint a hivatalba lépés előtti pár hónapban a tagállamok nagy része (illetve az Európai Parlament legnagyobb pártcsaládjai) felkeresik a leendő elnökséget, hogy tájékozódjanak a tervekről, valamint közvetítsék saját elvárásaikat. A leendő elnökségnek mindenkit kötelezően meg kell hallgatnia, és programjának végső szövegezésekor minden szempontra tekintettel kell lennie.

Az európai napirend alapján a magyar prioritások meghatározásánál nem volt kérdés, hogy a félév alatt foglalkozni kell a gazdasági kormányzás erősítésével, az európai szemeszter végrehajtásával, a többéves pénzügyi keret tárgyalásainak megfelelő előkészítésével, a Parlament és Tanács között egyre növekvő intézményi konfliktus kezelésével. A kormány saját Európa-politikáját követve prioritásként határozta meg a horvát csatlakozási tárgyalások lezárását, illetve Romániai és Bulgária schengeni csatlakozásának előmozdítását. Sajátos magyar elemként jelent meg az Unió féléves programjában a roma keretstratégia, a családpolitika, illetve a Duna stratégia.

181 „Készüljünk együtt a 2011-es magyar EU-elnökségre! – A trióelnökség prioritásai" címmel 2010. január 22-én került sor országos civil konferenciára, majd ezt követte a 2010. október 21-ei, civil szervezetek számára rendezett konferencia és vitanap „A magyar soros EU-elnökség prioritásai" címmel.

A tartalmi felkészülésnek látszólag egy technikai, de a napi ügymenet szempontjából elengedhetetlen eleme volt a féléves elnökségi naptár meghatározása. A többszintű döntés-előkészítői és döntés-hozatali rendszerben felépülő Tanácson belül ez az európai csúcsok, a külső országokkal vagy szervezetekkel tartott EU csúcsok, a miniszteri tanácsok hivatalos brüsszeli és informális magyarországi ülései, az azokat előkészítő állandó képviselők bizottsága (Coreper) ülései, valamint ezekhez kapcsolódva a tanácsi munkacsoport ülései pontos, egymásra épülő tervezését jelentette. A naptárt az elnökség alatt folyamatosan igazítani kellett az aktualitásokhoz. Az eredeti elképzelésekhez képest a legfontosabb változást a 2011 májusára tervezett keleti partnerség csúcs 2011 őszére történő halasztása jelentette, amely a korábban előre nem látott észak-afrikai és közel-keleti fejlemények („arab tavasz") sürgős figyelmet követelő fejleményei miatt került sor.

Fontos szakmai és logisztikai kihívást jelentett az elnökség alatt egymással nagy számban párhuzamosan futó brüsszeli munkacsoportülések megfelelő ütemezése. Brüsszelben a magyar elnökség ideje alatt nagyságrendileg 2300 szakértői szintű tanácsi munkacsoportülésre került sor, amelynek 70%-át magyar elnök (minisztériumi tisztviselő) vezette. A magyar félév alatt 45 miniszteri tanácsülés volt: 2011. március 21-én például párhuzamosan 4 miniszteri tanács (Külügyek Tanácsa, Általános Ügyek Tanácsa, Gazdasági és Pénzügyek Tanácsa, rendkívüli Energia Tanács), amire nem volt példa a Tanács eddigi történetében. Magyarországon 16 informális miniszteri ülésre került sor. És bár a soros elnök már nem irányítja az Európai Tanács munkáját, a 2011. első félévi négy csúcstalálkozó előkészítésében érdemi szerepet játszott (például energia, európai szemeszter, migráció), mint ahogy a felső szintű döntések megszületése után azonnal fel is vállalta a meghozott döntések végrehajtásának megkezdését.

2.4 Az elnökségi stáb felkészítése

Az EU-elnökség ellátásához hasonló összetett feladatokkal korábban a magyar közigazgatás nem szembesült. Ugyan az uniós csatlakozási folyamat és a csatlakozási tárgyalások is mobilizálták a teljes közigazgatást, és érintették az összes minisztériumot, az Unió Tanácsának elnöklése, azaz a tagállamok aktív vezetése szempontjából mégis más típusúnak tekinthető. Az, hogy az elnökség alatt több ezer tanácsi munkacsoportot, bizottságot kell elnökölni, a tagállamokat összetartani, az Európai Bizottsággal és az Európai Parlamenttel a tagállamok nevében, a Tanács képviseletében tárgyalni, valamint politikai szinten az Unió Tanácsa nevében fellépni, eljárni, tárgyalni pontos humán tervezést és felkészítést is követelt.

A folyamat az elvégzendő feladatok pontos beazonosításától, az ehhez szükséges humánerőforrás meghatározásán keresztül a képzésig, a képességek elsajátításáig tartott. Minthogy az elnökségi felkészülés is a létező uniós kormányzati koordinációra épült, az elnökségi stábot is elsősorban az egyes tanácsi munkacsoportokban már addig is Magyarországot képviselő minisztériumi munkatársak jelentették. A munkacsoportok vezetésében és az elnökségi központi koordinációs feladatok ellátásában mintegy 800 tisztviselő vett részt, akiket a minisztériumok teljes szakmai stábja segí-

tett az egyes konkrét napirendek, dossziék, jogszabályok feldolgozásában, előkészítésében. Az elnökségi stábot három nagyobb csoportra lehet osztani: központi elnökségi koordinációs feladatokat ellátók (főként a Külügyminisztérium EU Államtitkársága), a minisztériumok uniós kérdésekkel foglalkozó munkatársai és Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képviselete. Az elnökségi stáb tagjai szakmai, illetve angol és francia nyelvi képzési és uniós tárgyalástechnikai programokon vettek részt. Az angol és francia szakmai képzés azoknak a gyakorlati, a Tanács, a tanácsi munkacsoport működésével összefüggő technikáknak, eljárási szabályoknak az elsajátítására fókuszált, amelyek az elnöklés mindennapi feladatait könnyítették meg. A szakmai képzéseket elismert európai képzési központok tartották, akik korábbi elnökségeknek is segítettek. A képzéseket uniós forrásból finanszírozták. A francia nyelvű képzésekben nagy segítséget jelentett a Nemzetközi Frankofón Szervezet felajánlása.

Fontos feladat volt a kormány tanácsi formációt elnöklő minisztereinek, államtitkárainak felkészítése az elnökséggel járó feladatokra. Ez részben egynapos képzéseken keresztül valósult meg, amelyeken korábban elnökséget adott tagállamok akkor hivatalban volt állami vezetői, illetve magas rangú uniós tisztviselők tartottak előadásokat.[182] Másrészt fontos eleme volt a felkészülésnek a 2010. november 17-én Brüsszelben az Európai Bizottság és a magyar kormány közötti találkozó, ahol először egy plenáris ülés keretében közösen áttekintették a magyar elnökség előtt álló legfontosabb kihívásokat, majd úgynevezett klaszter ülések keretében minden miniszter saját szakterületének magyar elnökség alatti prioritásait egyeztette az adott témáért felelős biztosokkal.[183]

182 Az előadók között volt például Sir John Grant, aki a brit 2005-ös EU-elnökség alatt a brüsszeli Állandó Képviseletet vezette; Reijo Kemppinen, a Tanács Főtitkársága Sajtó és Kommunikációs főigazgatóságának vezetője; Ursula Plassnik volt osztrák külügyminiszter; Martin Bartenstein volt osztrák gazdasági és munkaügyi miniszter; Anders Borg svéd pénzügyminiszter; Wolfgang Schüssel volt osztrák kancellár; Marek Mora, a Tanács főtitkárának kabinetfőnöke, volt cseh Európa-ügyi államtitkár; Fedineczné Vittay Katalin magyar koordinátor, Tolmácsolási Főigazgatóság, SCIC, Európai Bizottság (Tolmácsszolgálat).

183 A Bizottság minden új soros elnökség hivatalba lépésekor (általában annak első hetében) ellátogat az elnökséget adó tagállam fővárosába azzal a céllal, hogy az adott kormánnyal közösen tartott ülés keretében áttekintsék az elnökségi félév legfontosabb feladatait. Erre a magyar elnökség esetében 2011. január 7-én került sor. Ehhez képest a 2010. novemberi Bizottság – magyar kormányülés, amire a magyar fél kezdeményezésére, a felkészülés jegyében került sor, egy rendkívüli esemény volt (ilyenre csak a lengyel kormány esetében volt még rajtunk kívül példa).

3. A féléves elnökségi program

A magyar elnökség a tagállamok felé azt vállalta, hogy elnöksége alatt azon fog munkálkodni, hogy Európa erősebb legyen a magyar félév végén, mint az elnökségi feladatok átvételekor, és eközben mindvégig az emberi tényezőt tartja szem előtt, tehát a polgárok érdekeit állítja a középpontba *(strong Europe with a human touch)*. Magyarország az Európai Parlamenttel mind teljesebb együttműködésre törekvő elnökséget hirdetett meg, a Lisszaboni Szerződés kezdeti, gyakorlati nehézségeiből fakadó intézményközi konfliktusok csökkentésének a célját is zászlajára tűzve. Az EP fontosságának elismerése mellett egyúttal az elnökség egyértelműen tiszteletben tartotta intézményes identitását, és mindvégig következetesen, a szabályok szabta kereteken belül, viszont kreatívan képviselte a Tanács által részére meghatározott mandátumot.

A megfogalmazott elnökségi prioritások a tagállamok részéről egyöntetű támogatást kaptak. Magyarország jó érzékkel képes volt az úgynevezett „kötelező" és „szabadon választott" elemek arányának megfelelő meghatározására. A legfontosabb célkitűzések a félév során megvalósultak. Az elnökségi siker jelentőségét növeli, hogy Magyarországnak egy különösen nehéz időszakban kellett addigi ilyen tapasztalat nélkül, első alkalommal helytállnia. A magyar elnökségre hárult a globális gazdasági és pénzügyi válságra válaszul szolgáló, a gazdasági kormányzást új alapokra helyező hatos jogszabálycsomagról a megállapodás kidolgozása, illetve az első európai szemeszter végrehajtása. Mindezt úgy, hogy az eurózónában egymást követték a válsághelyzetek, a görög és az ír program kidolgozása után 2011 áprilisára Portugália is segítségre szorult. Az Unió következő többéves költségvetési keretére vonatkozó tárgyalások megkezdése előtt, erőteljesen kiadásellenes hangulatban kellett a tagállamok egyetértését megszerezni a kiemelt nemzeti érdeknek számító erős közös agrárpolitika és kohéziós politika megtartása tekintetében. Új stratégiai irányt kellett meghatározni egy valóban közös, integrált energiapiac megteremtésére. A váratlanul kirobbanó észak-afrikai és közel-keleti események gyors és hatékony válságkezelése mellett meg kellett birkózni az Európába irányuló migrációs hullám következményeivel, különös tekintettel a schengeni rendszerre nehezedő nyomásra. Emellett pedig politikai szinten is kezelni kellett Romána és Bulgária schengeni csatlakozásának lehetőségét (a magyar elnökség végén ennek gyakorlati megvalósulásához közelebb álltunk, mint az azóta eltelt három évben bármikor). Továbbá, nem kifejezetten bővítésbarát hangulatban kellett végigvinni Horvátország csatlakozási tárgyalásait. (Azt, hogy 2011. június 30-án, az elnökség utolsó napján le fogjuk tudni zárni a tárgyalásokat, még májusban sem hitte el senki.)

Az elnökségi program végrehajtását nehezítette az Európai Parlament és a Tanács között fennálló intézményi és jogi természetű vita is. Az Európai Parlamenttel történő hatékony együttműködést kereső elnökségként vállalta Magyarország, hogy előrelépést ér el a 2010 végére igen elmérgesedett intézményközi kapcsolatokban. Bár nyilvánvaló volt, hogy fél év alatt a problémák nem oldhatók meg, a cél egy építkezési folyamat elindítása volt, illetve kedvező hangulat elősegítése az úgynevezett hatos gazdasági jogszabálycsomag elfogadása és a következő hétéves pénzügyi keret tárgyalásainak megindulása időszakában. A magyar elnökség ennek megfelelően rendszeresen egyeztetett az Európai Parlamenttel a vitás kérdésekről, valamint kidolgozott egy munkamódszert

arra vonatkozóan, hogyan lehet majd bevonni a Parlamentet a következő többéves pénzügyi keret tárgyalásaiba. Az EP értékelte és elismerte a magyar EU elnökség erőfeszítéseit, annak ellenére, hogy rendszeresen kritizálta hazánkat belpolitikai fejlemények miatt. A jó együttműködésnek volt köszönhető, hogy a magyar elnökség végére a napirenden szereplő kérdések legtöbbjét sikerült lezárni az EP és a Tanács rendes jogalkotási együttműködésének menetrendszerű végrehajtásaként.

A magyar elnökségi program négy prioritása a következő volt: 1) növekedés, munkahelyteremtés és társadalmi befogadás; 2) erősebb Európa – erős közös politikák; 3) polgárbarát Európa; 4) felelősségteljes bővítés, globális kötelezettségvállalás. A következőkben ezek kerülnek részletezésre.

3.1 Növekedés, munkahelyteremtés és társadalmi befogadás

A magyar elnökség arra törekedett, hogy Európa egyszerre biztosítsa az államháztartások fenntarthatóságát, a szigorú költségvetési fegyelem betartását, valamint a gazdasági növekedés ösztönzését.

Az elnökségnek kulcsfeladata volt a gazdaságpolitikai koordináció megerősítését (a tagállamok ösztönzését arra, hogy megfontolt, átlátható és fenntartható költségvetési politikát folytassanak) célzó hatos jogszabálycsomagról a tanácsi álláspont kialakítása és a tárgyalások intézmények közötti koordinálása. A hatos csomag jogszabálytervezetei megerősítik a már meglévő stabilitási és növekedési egyezmény (SNE) megelőző és kiigazító ágát, összehangolják a tagállamok fiskális keretszabályait, illetve bevezetnek egy új, úgynevezett makrogazdasági egyensúlytalansági eljárást. Az elnökség intenzív munkájának köszönhetően a gazdasági és pénzügyminiszterek 2011 márciusában egyetértésre jutottak a javaslatcsomagról (általános megközelítés), de az EP illetékes szakbizottsága (ECON) csak április 20-án fogadta el tárgyalási álláspontját, így az intenzív tárgyalások az Európai Parlamenttel csak ezt követően kezdődhettek el. Az Európai Parlament több mint kétezer módosító javaslata majd száz érdemi vitás tartalmi kérdésre irányult, amelyekben, egy kivétellel (az úgynevezett fordított minősített többségű szavazás kiterjesztése a stabilitási és növekedési egyezmény megelőző ágára) sikerült mind kompromisszumra jutni – és mindezt hat hét alatt. Az elnökség ezzel megteremtette a lehetőségét annak, hogy a csomagról megállapodás szülessen a lengyel elnökség alatt.

A magyar elnökség sikeresen vezényelte le az első európai szemesztert. Az Európai Bizottság 2011. január 12-én hozta nyilvánosságra első éves növekedési jelentését *(Annual Growth Survey)*, majd ezt magyar vezetéssel az illetékes tanácsi formációk megvitatták, és március 24–25-én az Európai Tanács is rábólintott a főbb irányokra. A tagállamok április végéig benyújtották stabilitási és konvergenciaprogramjaikat, valamint nemzeti reformprogramjaikat. A Bizottság a tagállami programok értékelése alapján országspecifikus ajánlásokat nyújtott be, amelyeket aztán az érintett tanácsi formációk megvitattak. A 2011. júniusi Európai Tanács által megerősített első szemeszter ajánlásait a tagállamoknak figyelembe kellett venniük a nemzeti költségvetéseik elkészítésekor, valamint az ágazati politikák végrehajtása során.

Jelentős eredményeket ért el az elnökség az egységes belső piac erősítése és a kis- és középvállalkozások helyzetének javítása terén. A versenyképességgel foglalkozó miniszterek 2011. májusi ülésükön kimondták, hogy kiemelt hangsúlyt kell kapjon a kkv-k finanszírozása, a rájuk vonatkozó adminisztratív szabályok egyszerűsítése, a piacra jutásuk megkönnyítése és a vállalkozói szemlélet megerősödése. Fontos eredmény volt továbbá, hogy a több mint tíz éven át eredménytelenül vitatott egységes szabadalmi oltalom kérdésében a Tanács márciusban határozatot fogadott el a megerősített együttműködés létrehozásáról, majd tető alá hozta a tagállamok megállapodását az új európai szabadalmi rendszer nyelvi szabályairól, valamint az egységes szabadalmi oltalom részletes szabályairól. Mindez lehetővé tette azt, hogy középtávon jelentősen csökkenjen a szabadalmaztatás költsége, így is hozzájárulva Európa kutatás-fejlesztési és innovációs kapacitásának jobb kihasználásához és ezáltal az európai versenyképesség növeléséhez.

A magyar elnökségnek a mai napig egyik legtöbbet hivatkozott, óriási jelentőségű eredménye, hogy javaslatára a tagállamok elfogadták: a roma kérdéssel uniós szinten is foglalkozni kell. A magyar elnökség „A romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig" címmel tanácsi következtetéseket terjesztett elő, amelyet a Tanács májusi ülésén el is fogadott, illetve azt az Európai Tanács júniusban meg is erősítette. A következtetések értelmében a társadalom peremére szorult és a hátrányos helyzetű csoportok – köztük a romák – befogadása a tagállamok elsődleges felelőssége, ezért a nemzeti körülményeik figyelembevétele mellett a tagállamok romabefogadási stratégiákat vagy a romák helyzetének javítására irányuló integrált intézkedési csomagokat kell elfogadjanak minden évben. Az intézkedések fókuszában az oktatásnak, a foglalkoztatásnak, a lakhatásnak és az egészségügynek kell állnia.

Bár az nem tartozik uniós hatáskörbe, a magyar elnökség mégis ragaszkodott hozzá, hogy a kedvezőtlen demográfiai folyamatok hosszú távú kezelhetősége érdekében felhívja a figyelmet a család stratégiai szerepére és a családpolitika fókuszba állításának fontosságára. Tematikus eseménysorozatot szentelt a demográfia–családpolitika kérdéskörnek (szakmai, civil és egyházi találkozók), valamint informális tanácsülés keretében a demográfiáért és családpolitikáért felelős miniszterek megosztották egymással a bevált tagállami gyakorlatokat. A Tanács kimondta többek között, hogy szükséges az egyenlőbb munkamegosztás a két nem között a családi élet terén is; hogy ösztönözni kell az apák fokozottabb szerepvállalását a gyermeknevelésben; a nem kiskorú, de gondozásra szoruló hozzátartozók ápolását szükséges figyelembe venni a demográfiai folyamatokban; illetve tekintettel kell lenni mindezek szoros hatására a nők munkavállalására.

3.2 Erősebb Európa – erős közös politikák

A magyar elnökség fontos feladatának tekintette, hogy megfelelően előkészítse az Európai Unió következő többéves pénzügyi keretének 2011 második félévében megindulóó tárgyalásait, elsősorban a közös uniós politikák jövőjének érdemi, tartalmi megvitatásával.

A magyar elnökség hozzájárult egy, az európai termelők számára biztonságot nyújtó 2013 utáni közös agrárpolitika alapjainak lefektetéséhez azáltal, hogy a mezőgazdasági

miniszterek 2011 márciusában letették a voksukat a kétpilléres, közösségi finanszírozású, az új kihívásokat figyelembe vevő közös agrárpolitika mellett. A kohéziós politika területén a magyar elnökségnek első ízben sikerült tető alá hozni egy annak (2013 utáni) jövőjére vonatkozó, a tagállamok együttes kötelezettségvállalásait tartalmazó megállapodást. Tanácsi következtetésekben egyhangúlag mondták ki a tagállamok, hogy a kohéziós politika erős és integrált fejlesztéspolitikai eszköz kell maradjon a jövőben is. Továbbá, kiemelt jelentőséggel bír az „Európa 2020" stratégia céljainak megvalósítása kapcsán úgy, hogy közben a politika eredeti – regionális különbségeket csökkentő – célkitűzéseinek is meg kell maradniuk. Mindennek azért van jelentősége, mert akkorra már több tagállam képviselte: a 2014-től induló költségvetésben alaposan le kell faragni a közös agrár- és kohéziós forrásokból, mert ezek „idejétmúlt" kiadások. Ha az az elképzelés érvényesült volna, Magyarország jóval kevesebb forráshoz jutott volna; a cölöpök leverésével az elnökség ideje alatt tehát hivatkozási alapot teremtettünk, hogy a későbbi vitákban érvényesíteni tudjuk a magyar nemzeti érdeket.

A magyar elnökség alatt került először sor egy ágazati politika, a hazánk számára is kiemelkedő fontosságú energia témakörének állam- és kormányfői szinten történő megvitatására 2011 februárjában. Az elfogadott következtetések határozott politikai iránymutatást adnak az európai energiapolitika továbbfejlesztésére: hangsúlyozzák a belső piac kiteljesítésének fontosságát mind a közösségi jogszabályok megfelelő és időbeli átültetése, mind a hiányzó infrastruktúra kiépítése szempontjából. A konklúziók alapján az Energia Tanács részletes következtetéseket fogadott el a 2020-ig követendő energiastratégiáról és az infrastrukturális prioritásokról.

A tagállamok elfogadták az Unió második makro-regionális stratégiáját, a Duna stratégiát. A stratégia célja a határon átívelő kihívásokra adott, koordinált válaszokon keresztül a gazdasági növekedés, munkahelyteremtés és élhető Duna-mente kialakítása a régióban. A stratégia több területet is felölel, így például a mobilitás fejlesztését infrastrukturális beruházásokkal – különösképpen az észak-déli összeköttetések tekintetében –, az ökológiai szempontokat is figyelembe vevő hajózás ösztönzését, a fenntartható energia biztosítását, az energiafüggőség csökkentését, valamint a kis- és középvállalkozások támogatását. A stratégia lehetőséget kínál az Unió strukturális alapjainak hatékonyabb, makro-regionális szempontokat figyelembe vevő felhasználására.

A magyar elnökség környezetvédelmi prioritásai között központi szerepet kapott a víz. Azt ugyan nem sikerült elérni, hogy az Európai Bizottság az előzetesen tervezett 2012 helyett már a magyar elnökség alatt megjelentesse a vízpolitikával kapcsolatos javaslatcsomagját, de fontos szerepet játszott az elnökség ennek a csomagnak a tartalmi előkészítésében. A Környezetvédelmi Tanács következtetéseket fogadott el a fenntartható vízgazdálkodás kapcsán – magyar szempontból is – kiemelkedő jelentőségű kérdésekről, mint a szélsőséges vízügyi jelenségek integrált kezelése, az ökológiai szolgáltatások védelme, a nemzetközi együttműködés javítása, illetve a víz és a nemzetközi fejlesztés kapcsolata, ezzel járulva hozzá a Bizottság 2012-es vízpolitikai dokumentumához.

Természetesen olyan kérdés is akadt, ahol minden elnökési erőfeszítés ellenére sem sikerült feloldani az éles tagállami ellentéteteket. Ilyen volt például a mai napig sok vitát generáló génmódosított növények (GMO) kérdése, ahol az elnökség célja egy olyan megállapodás elfogadtatása volt, amely nagyobb rugalmasságot biztosított volna

a tagállamoknak a GMO növények köztermesztésének tiltására, illetve korlátozására. Az intenzív egyeztetések eredményeképp a javaslatot ugyan a tagállamok számszerű többsége végül támogatta, a meghatározó tagállamok ellenvéleményére tekintettel érdemi előrelépés mégsem volt lehetséges. Szintúgy nem tudtuk tető alá hozni a klónozott állatokkal és az azokból származó élelmiszerekkel kapcsolatos szabályozást. Ez esetben az EP a Tanácshoz képest szigorúbban akart eljárni ezen termékek forgalmazásának kérdésében. Megállapodás hiányában végül semmilyen szabály nem született, aminek következtében most nincsenek egyértelmű szabályok, ami egy újabb bizonyítéka az intézmények közötti harc értelmetlen és veszélyes voltának.

3.3 Polgárbarát Európa

A magyar elnökség fontos célkitűzése volt, hogy az Európai Uniót közelebb hozza a polgárokhoz; törekedett a polgárok életét megkönnyítő javaslatok elfogadására.

Ebből a szempontból fontos eredmény, hogy a Tanács 2011 februárjában jóváhagyta az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletet, amely rögzíti azokat a feltételeket, amelyek alapján az uniós polgárok kezdeményezhetik az Európai Bizottságnál, hogy egy meghatározott kérdésben javaslatot tegyen a közös uniós fellépés irányára. Ezzel jelentősen növekedett a polgárok beleszólási lehetősége az életüket meghatározó körülmények szabályozásába. Komoly előrelépések történtek a polgárok szabadságának és biztonságának uniós szintű biztosítása terén is. Kiemelendő például a szervezett bűnözés elleni közös európai küzdelemmel kapcsolatban a belső biztonsági stratégiára vonatkozó tanácsi következtetések elfogadása, illetve az emberkereskedelemre vonatkozó új irányelv megszületése. Szakmai konferenciát rendezett az elnökség a polgárok biztonságát fenyegető egyik legújabb kihívásról, a számítógépes *(cyber)* bűnözésről. A polgárok biztonságát nagyban szolgálja, hogy megállapodás született az Európai Parlamenttel a közlekedésbiztonságot veszélyeztető cselekmények elkövetőivel kapcsolatos adatok cseréjéről szóló irányelvtervezetről, elősegítve azt, hogy a felelősségre vonás akkor is megtörténjen, ha a közlekedési szabályszegés elkövetése a járművezető állampolgársága szerintitől eltérő tagállamban történt.

Többéves vita után megállapodás született az Európai Parlamenttel a fogyasztók élelmiszerekkel kapcsolatos tájékoztatásáról szóló rendeletről is. A szabályozás célja, hogy az élelmiszerek címkéin az alapvető információk egyértelmű, olvasható formában jelenjenek meg, biztosítva a lehetőséget, hogy a fogyasztók az étrendjükkel kapcsolatban kiegyensúlyozott és az egészségükre nézve kedvezőbb döntéseket hozhassanak.

A migráció és menekültügy kérdései a magyar elnökségi félév során a figyelem középpontjába kerültek, mindenekelőtt az „arab tavasz" hatására Észak-Afrikából egyes tagállamokba (főként Olaszországba és Máltára) érkezett migrációs hullám miatt. Az észak-afrikai események migrációs következményeinek megtárgyalását a magyar elnökség már februárban a Tanács napirendjére vette, illetve a kérdés iránti elkötelezettségét mutatták a miniszteri és államtitkári szintű egyiptomi, tunéziai és máltai látogatások is. Májusban rendkívüli belügyminiszteri tanácsülésen vitatták meg a tagállamok a déli szomszédságban zajló folyamatokat. A migrációs hullámok kezeléséről

az elnökség két ízben is átfogó, operatív következtetéseket fogadott el a szükséges intézkedésekről (mint például a térségnek nyújtandó humanitárius segítség; az európai határőrizeti ügynökség kapacitásainak erősítése; pótlólagos pénzügyi források juttatása a nehéz helyzetbe került tagállamoknak).

A magyar elnökség eredményesen kezelte a schengeni rendszer reformjával kapcsolatos politikai törekvéseket. Sikerült lezárni az uniós határőrizeti ügynökség (FRONTEX) kapacitásainak erősítését, hatékonyságának növelését szolgáló dossziét. Jelentős előrelépés történt továbbá a közös európai menekültügyi rendszer megteremtése érdekében: felállt az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal, amely a tagállamok közötti gyakorlati együttműködés elsődleges eszköze a menekültügy terén.

További prioritása volt az elnökségnek, hogy előrelépést érjen el Románia és Bulgária schengeni csatlakozása terén. Emiatt hatalmas sikernek tekinthettük, hogy a Tanács júniusban kimondta: a két ország megfelelően felkészült a schengeni vívmányok teljes körű alkalmazására, így valamennyi szükséges előfeltétel teljesült a határellenőrzések megszüntetéséről szóló tanácsi határozat meghozatalához. Ez különösen annak fényében volt nagy eredmény, hogy 2010 decemberében francia–német belügyminiszteri levél tette világossá: a két véleményformáló tagállam (amelyekhez idővel továbbiak is csatlakoztak) korainak tartja a schengeni bővítést. Az elnökség folyamatos konszenzusépítésének köszönhetően mindezek ellenére sikerült elérni, hogy az elnökséget követő időszakra már csak a legutolsó lépés, a két ország teljes jogú tagsága időpontjának meghatározása maradjon. A tanácsi következtetések ráadásul azt is rögzítették, hogy a kérdésre legkésőbb szeptemberben vissza kell térni. A magyar elnökséget követő időszakban azonban erőteljesen megváltozott a politikai realitás. Mivel a technikai feltételek teljesítésén túl a schengeni bővítéshez a schengeni államok egyhangú politikai döntése is szükséges, a két ország csatlakozásáról azóta sem született megállapodás.

A Tanács következtetéseket fogadott el 2011. májusban az alapjogi charta alkalmazásáról, amelyben megerősítette elkötelezettségét a chartában foglalt összes alapjog végrehajtására. A következtetések az Unió történetében első ízben tartalmazzák a nemzeti kisebbségi jogokra való utalást, illetve a kulturális és nyelvi sokszínűség fontosságát hangsúlyozó bekezdést is.

3.4 Felelősségteljes bővítés, globális kötelezettségvállalás

A magyar elnökség, azon meggyőződéséből kiindulva, hogy az európai integráció történelmi sikeréhez hozzájárul annak összehangolt és következetes mélyítése és bővítése, nagy hangsúlyt helyezett az uniós bővítéspolitika továbbvitelére, különös tekintettel a nyugat-balkáni térség integrációs folyamatának előmozdítására.

A magyar elnökség – azóta is emlegetett – legmeghatározóbb sikere Horvátország csatlakozási tárgyalásainak lezárása volt. A magyar elnökség kezdetekor a horvát csatlakozáshoz szükséges uniós joganyag átvételének még jelentős része (hét szakpolitikai kérdéskört tükröző fejezet) nem zárult le. 2011 februárjában az Európai Bizottság úgy értékelte, hogy a horvát felkészülés alapján legkorábban 2011 őszén kerülhet napirend-

re a tárgyalások lezárása. Ekkor a magyar elnökség úgy döntött, hogy a szabályok betartása mellett, de azok lehető legrugalmasabb értelmezésével próbálja meg áthidalni a nehézségeket. A Bizottsággal legfelső szinten született egyetértés alapján Horvátország baráti „ultimátumot" kapott. Zágráb óriási erőfeszítések révén április közepére eleget tett minden elvárásnak.

Ezt követően már az Európai Bizottságtól függött a folytatás, amely nem kis belső feszültségek leküzdésével 2010. június 10-ére pozitív értékelést adott a horvát teljesítményről. Ettől a pillanattól következett a teljes tanácsi mechanizmus, ezen belül az Európai Tanács mobilizálása, és ennek eredményeként rekordgyorsasággal, 2011. június 30-án, csupán öt órával az elnökség befejezése előtt a magyar külügyminiszter lezárhatta a tárgyalásokat.

A horvát tárgyalások lezárásának ütemezése nem pusztán néhány hónapos különbségről szólt. A csatlakozási tárgyalások egyik, ha nem a legérzékenyebb kérdése mindig is a költségvetési elemek rendezése volt (és lesz). A tagállamok állandó képviselői (Coreper) által véglegesített záró közös tárgyalási álláspontok legutolsó eleme június 29-én délelőtt a költségvetési dosszié volt. Ez pár órával azelőtt sikerült, hogy a Bizottság előterjesztette a többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatát – történetesen még 27 tagállamra. A két dosszié összekeveredése akár tartós késedelmet is okozhatott volna a horvát tárgyalások lezárhatósága szempontjából. Szintén Magyarország a nyugat-balkán országok uniós csatlakozási folyamata melletti elkötelezettségét támasztotta alá a 2011 júniusában, Luxemburgban megrendezett – az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselője által elnökölt – külügyminiszteri szintű Nyugat-Balkán Fórum, valamint a magyar miniszterelnök térségbe irányuló látogatásai.

Magyarország a közös kül- és biztonságpolitika terén a Lisszaboni Szerződés mielőbbi gyakorlatba ültetését elősegítő – a megalakult Európai Külügyi Szolgálat tevékenységét támogató – szerepet határozott meg a maga számára. Ezt a célkitűzést a folyamatosan változó, intézményi bizonytalanságok és működési zavarok által is jellemzett környezetben is sikerült elérni. Válsághelyzetekben is hatékonyan látta el az Unió külső képviseletét számos harmadik országban (például Líbiában, Iránban és Beloruszban), illetve összesen 14 alkalommal helyettesítette a főképviselőt harmadik országgal vagy régióval tartott rendezvényen (köztük az EU-Izrael, EU-Közép-Ázsia, EU-Dél-Kaukázus és EU-Montenegró dialógusokon).

Az ASEM (Asia-Europe Meeting) külügyminiszterek 10. értekezletét 2011. június 6–7. között rendezte meg az elnökség Gödöllőn. Az EU 27 tagállamát, az ASEAN 10 országát, Kínát, Japánt, Dél-Koreát, Indiát, Mongóliát, Pakisztánt, valamint az Európai Bizottságot magába foglaló, 48 résztvevős konzultációs dialógus-fórum külügyminiszterei kétévente találkoznak. A kétnapos tanácskozás figyelmének középpontjában a globális fellépést és kezelést igénylő olyan „nem-hagyományos" biztonsági kihívások álltak, mint a természeti katasztrófák (földrengés, árvíz), a nukleáris biztonság, az energia- és élelmiszerbiztonság. A magyar félév alatti legnagyobb létszámú találkozó alátámasztotta a magyar kormány külpolitikai nyitásának hitelességét az ázsiai térség államai irányába.

3.5 A váratlan helyzetek kezelése

A soros elnökségek sikerének legfőbb fokmérője, hogy milyen gyorsasággal és hatékonysággal tud reagálni a váratlan eseményekre, kihívásokra. 2011 első féléve különösen sok azonnali fellépést igénylő, rendkívüli fordulatot, nehézséget hozott, amelyeket az elnökség nagy hatékonysággal kezelt.

Így az Unió déli szomszédságában kitört népfelkelések (Tunézia, Egyiptom, Líbia, Jemen, Bahrein, Szíria) alapjaiban szabták át az Unió külpolitikai munkarendjét 2011 első félévében. A magyar elnökség – a főképviselő főfelelősségének tiszteletben tartása mellett – a válságok kirobbanásától kezdve proaktív koordináló szerepet játszott az uniós polgárok védelme, valamint az egységes és hatékony EU-fellépés biztosítása érdekében. A válságsorozat kezdetét jelentő Tunézia és Egyiptom esetében az első nemzetközi szereplők között látogatott a térségbe Martonyi János, külügyminiszter és Győri Enikő, államtitkár, hogy személyesen győződjenek meg a humanitárius válsághelyzetről és mérjék fel a szükségleteket.

Líbia esetében a Bizottsággal egyeztetve aktiválta az elnökség az Unió polgárvédelmi mechanizmusát, amely bővítette az uniós evakuációs lehetőségek eszköztárát, továbbá válságkezelési szakértőket biztosított. Tripoliban a magyar nagykövetség koordinálta az uniós polgárokkal kapcsolatos konzuli és evakuációs feladatokat, képviselte az Uniót és később számos Unión kívüli országot (például az Egyesült Államokat) is. Magyarország polgári repülőgépet biztosított a Líbiában rekedt és távozni szándékozó magyar és külföldi, elsősorban uniós állampolgárok kimenekítésére, amelyben a Terrorelhárítási Központ is részt vett. Biztosított továbbá egy polgári charterjáratot a csádi menekültek hazaszállítására. Két, sürgősségi egészségügyi humanitárius projekt indult be márciusban.

A Japánt sújtó márciusi földrengést és pusztító szökőárat követően szintén a magyar elnökség koordinálta az uniós polgárok védelmét szolgáló konzuli és válságkezelési tevékenységet. A magyar elnökség második alkalommal aktiválta a monitoring és információs mechanizmust, a Belügyminisztérium pedig válságkezelési szakértők részvételét biztosította. Fontos lépés volt a nukleáris kérdésekkel foglalkozó munkacsoport ülésének azonnali összehívása, illetve a márciusi rendkívüli Energia Tanács ülése, amely megvitatta a japán események hatásait az Unió energia-szektorára és az energiapiacokra, előkészítve a márciusi Európai Tanács nagyfontosságú politikai döntéseit (például atomerőművek stressz-tesztjének ajánlása).

4. Az elnökség lebonyolítása

Brüsszeli uniós diplomaták utólagos értékelése szerint a magyar elnökség azért volt szakmailag igazán sikeres, mert az elnökséghez intézett minden kérdésre azonnal és minden szereplőtől azonos tartalmú választ kaptak. Ezt az úgynevezett *„situation room”* tette lehetővé, amelynek keretében az elnökségi félév során heti 2-3 alkalommal összeültek reggel egy órára a legfőbb döntéshozók, áttekinteni az aktuális kihívásokat és a kezelendő problémákat. Ez a fórum volt az elnökség alatti legfőbb koordinációs

döntéshozó szerv az EU államtitkár elnökletével és a külügyminiszter, a miniszterelnök uniós főtanácsadója, a brüsszeli állandó képviselő és helyettese, az illetékes egyéb külügyminisztériumi vagy más tárcák szakmai vezetői részvételével. Ezek a megbeszélések áttekintették, hogy milyen további lépésekre van szükség az egyes elnökségi prioritások megvalósítása érdekében; mely tagállamoknál kell hol (Brüsszel vagy Budapest) és milyen szinten (államtitkári, miniszteri vagy miniszterelnöki) beavatkozni; az uniós intézmények mely szereplőinél szükséges közbenjárni.

Az elnökségek között különbséget szoktak tenni aszerint, hogy főváros vagy Brüsszel központúak-e. A magyar elnökség – mint mára már a legtöbb – Brüsszel központú elnökség volt, vagyis, míg a legfontosabb stratégiai kérdésekben a főváros döntött, a napi „mikro menedzsmentet" a brüsszeli Állandó Képviselet végezte. A gyakorlati eredmények elérésében döntő szerepet játszott a fővárosi és brüsszeli szereplők közötti szakmai bizalom, amely lehetővé tette, hogy a keretmandátumok szabta lehetőségeket a brüsszeli adottságokhoz és dinamikához igazodva azonnal ki lehessen használni.

Az EU államtitkár legfontosabb feladata a Tanács képviselete volt az Európai Parlamentben. Az EP plenáris ülésein ugyanis a Tanács nevében a soros elnöknek kell a napirenden szereplő uniós dossziékban a tagállamok közös álláspontját képviselnie, illetve a parlamenti képviselők kérdéseire válaszolnia. Ez a legváltozatosabb témákban teszi szükségessé a naprakész tudást – az állatok klónozásától a gazdasági kormányzás fő dilemmáiig. Ez minden hónapban megkövetelt egy hét intenzív strasbourgi jelenlétet a plenáris üléseken, valamint gyakori brüsszeli egyeztetéseket a futó dossziék jelentéstevőivel, az azokat tárgyaló bizottságok vezetőivel, valamint a frakcióvezetőkkel. A szerep lényege a folyamatos egyensúlyozás: úgy megtalálni a helyes utat, hogy egy percre se feledjük, a Tanácsot, azaz a tagállamok közös akaratát képviseljük, de persze nyitottak vagyunk a Parlamentből érkező ésszerű javaslatokra.

Egy esetben az EP nem akart hozzájárulni a pénzügyi felügyeleti rendszer új intézményei vezetőinek kinevezéséhez, kockáztatva egy komoly negatív piaci fordulatot. Végül megfelelő szövegezéssel a problémát sikerült elhárítani, ráadásul az egyik intézmény, az Európai Bankhatóság ügyvezető igazgatói posztját egy magyar kapta.

Egy másik esetben a tagállamok túlzónak találták a magyar elnökség ambícióját, hogy a többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások megindulása előtt tisztázzuk, az EP miként kapcsolódik be a folyamatba, és miként gyakorolhatja a Lisszaboni Szerződés által megnövelt hatáskörét. Végül többhónapos tárgyalássorozatot követően megszületett a megállapodás, így az azután következő két év költségvetési tárgyalásai a magyar elnökség alatt kialkudott játékszabályok szerint zajlottak, mindkét fél megelégedésére.

Az EU államtitkáron túl, minden tanácsot elnöklő magyar kormánytag is rendszeresen megfordult az Európai Parlamentben. A félév kezdetén az egyes szakbizottságokban bemutatták az elnökségi program vonatkozó részét, illetve a félév végén beszámoltak az elvégzett munkáról. A kiemelt jelentőségű plenáris vitákban ők beszéltek a Tanács képviseletében, illetve vezették a tanácsi delegációt az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament informális egyeztetésein.[184]

184 Az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament informális egyeztetéseit nevezik trilógusnak az uniós döntéshozatali eljárásban.

5. A magyar elnökség logisztikai háttere

Az Európai Unió Tanácsa hat hónapon keresztül tartó soros elnökségének tartalma és formája is sokat változott az elmúlt évtizedek alatt. A Lisszaboni Szerződés életbe lépése óta az is tisztázódott, hogy a hat hónap alatt főszabályként a soros elnök viseli a nála rendezett informális események összes költségét, míg az Unió székhelyén tartott hivatalos ülésekkel kapcsolatos kiadásokat az uniós intézmények fedezik.

Magyarország esetében fél évvel az elnökség kezdete előtt a szervezést illetően még igen nagy volt az elmaradás. 2008–2010-ben az volt az elképzelés, hogy az államigazgatás helyett a szervezési feladatokat külsős cégre kellene bízni. A választások előtti utolsó hónapokban pedig a távozására számító kormány láthatóan nem óhajtott dönteni a leglényegesebb és sokszor igen időigényes lefolyású kérdésekben. Mindezek eredményeként fél évvel az elnökség előtt a közbeszerzések még nem voltak kiírva, és szerződések nem voltak megkötve, az események színhelyei sem kerültek kijelölésre.

Gyenge lábakon állt az elnökség előkészítése költségvetési szempontból is. A szervezés szempontjából döntő 2010-es évre, amikor az összes szerződést meg kellett volna kötni, és ezek összegére kötelezettséget kellett volna vállalni, a beruházásokra előirányzott összeg kiesett a költségvetésből, mivel ezt külügyi ingatlanok eladásából kellett volna fedezni (erre nem került sor). A 2010-es kormányváltáskor tehát az elnökség technikai levezénylésére irányuló előkészületek nem voltak megfelelő szinten.

A választások után, a sürgős helyzetre való tekintettel az új kormány az előkészületek felgyorsítása, az operatív teendők koordinálása céljából kormánybiztost nevezett ki, aki közvetlenül felügyelte a Külügyminisztériumban felállított – az elnökségi események megvalósításával, gazdasági hátterével, szakmai kommunikációjával foglalkozó három ideiglenes egységet. A három operatív elnökségi főosztály elsősorban a külügyi tárca meglévő struktúrájára támaszkodott. Olyan kulcsfontosságú területeken, ahol nem állt rendelkezésre kellő kapacitás, sor került külső szakértők ideiglenes bevonására is, úgynevezett elnökségi státuszokra.[185]

A delegációk mellé akkreditált kísérők, úgynevezett összekötő tisztek *(liaison officers)*, esetében egyetemekkel, főiskolákkal született megállapodás: ezekről a felsőfokú oktatási intézményekről jól felkészített, nyelveket jól beszélő hallgatók érkeztek, hogy szakmai gyakorlat keretében végezzék el feladatukat.

A magyarországi elnökségi tanácskozásokat magas színvonalon, a magyar kultúrát, tradíciókat is tükröző, takarékos módon kellett megrendezni. Elvárás volt az állami erőforrások és kapacitások maximális kihasználása, azaz támaszkodni kellett a rendelkezésre álló kormánytisztviselői és közalkalmazotti állomány munkájára, a tanácskozási és vendéglátási helyszínek kiválasztásánál pedig az állami (főként múzeumi, minisztériumi, felsőoktatási) ingatlanok kihasználására. Ennek megfelelően a magas szintű informális ülések, konferenciák központi helyszíne a frissen, uniós és hazai forrásból felújított Gödöllői Királyi Kastély, a szakértői tanácskozásoké a Néprajzi Múzeum lett.

185 Ezeket az elnökség után fokozatosan leépítették.

A miniszteri és vezetői szintű gálavacsoráknak elegáns budapesti épületek (Szépművészeti és Nemzeti Múzeum, Nemzeti Galéria, Károlyi-Csekonics villa) adtak otthont.

Az elnökség szakmai kommunikációjának fő csatornája az elnökségi honlap volt, amelynek újságírókkal megerősített szerkesztősége négy nyelven adott folyamatos tudósítást az eseményekről és azok hátteréről. A tájékoztatást az EU-vonal weblap, valamint a külügyi szerkesztésű Európai Tükör folyóirat is segítette.

Az elnökségi félév során a budapesti nemzetközi repülőtéren jelentkező fogadási csúcsigényeket az elnökségi szervezők kiváló színvonalon tudták kielégíteni.[186] A brüszszeli városi tereken megvalósított installációk pedig a magyar irodalmat, zenét, tudományt népszerűsítették elsősorban.

Az elnökség hat hónapja során Magyarországon összesen 260 hivatalos tanácskozást rendeztek – ebből 25 informális miniszteri tanácsülés, illetve miniszteri szintű konferencia (16 informális tanácsülés és 9 konferencia), 104 vezetői és 131 szakértői összejövetel volt. A hivatalos eseményeken kívül mintegy 120 olyan civil és szakmai rendezvényre került sor, amely tartalmánál fogva kiérdemelte az elnökségi logó használatát. A biztonságilag kiemelt, főként miniszteri szintű hazai rendezvényekre 16 500-an akkreditáltak a honlapon keresztül, a szakértői szintű rendezvényekkel együtt a tényleges résztvevők száma ennek háromszorosa volt, vagyis 50 ezernél több külföldi delegátus érkezett hazánkba. Egy-egy rendezvényen átlagosan 35–40 delegáció vett részt. A legnagyobb létszámot a már említett ASEM csúcs érte el, csaknem 50 küldöttséggel, de a gazdasági és pénzügyminiszterek tanácsa (ECOFIN) áprilisi gödöllői tanácskozásán is meghaladta a 300-at a delegációtagok száma. Sikerült a civil társadalmat is bevonni az elnökségi munkába, melynek hosszabb távon is pozitív következménye lehet az európai uniós együttműködés szempontjából: a Külügyminisztérium 15 civil egyeztető fórumot szervezett, ezeken mintegy 200 civil szervezet képviseltette magát körülbelül 1500 résztvevővel.

A szakértői szintű találkozók központi helyszíne a Néprajzi Múzeum volt. Rendbehozatalához az elnökségi költségvetés hozzájárult, így az elnökségi félév alatt kedvezményesen juthatott a termekhez. Az eseménysorozat végeztével itt is a múzeumban maradtak a konferenciák megrendezéséhez szükséges berendezések, így a tanácsterem és az aula a későbbiekben is kedvezményesen fogadhatja az állami szervezetek tanácskozásait. Elnökségi költségvetésből lett felújítva számos minisztérium konferenciaterme is.

A magyar központi költségvetés öt év alatt összesen mintegy 22 milliárd forintot (75 millió euró) költött az elnökég céljaira, így a legtakarékosabb elnökségek közé tartozott. Németország 180, Franciaország 151 millió eurót költött a központi költségvetésből az elnökségre. A hozzánk legjobban hasonlítható első cseh elnökség 126 millió euróba került, Svédország, Belgium, Spanyolország 100 millió körüli összeget mutatott ki.

186 A Posta más célra készülő irodaépületét a Külügyminisztérium erre az időszakra bérbe vette, berendezte, a Malév üzemeltette, a határőrség és a vámhatóság pedig ideiglenes határátkelőt üzemeltetett benne. A váróban a magyar kulturális, tudományos, történelmi örökséget kifejező bélyeg-dekoráció mellett mai találmányok (gömböc, nagyfelbontású tájkép) és egyedi italok fogadták a magas szintű külföldi látogatókat.

A magyar elnökségről mondták

„Magyarország lelkiismeretesen látja el a Lisszaboni Szerződés életbe lépése óta a soros elnökségekre rótt új szerepet, és tisztességes, hozzáértő közvetítőnek bizonyult […] Magyarországot dicséret illeti a konszenzus megteremtésében játszott szerepéért, valamint azért, hogy segített az EU-nak túljutni az államadósság-válságon […] A magyar elnökség végére az Unió nem csak erősebb, hanem jobb is lett."

Jerzy Buzek, az Európai Parlament elnöke

„A magyar soros elnökség, miközben embertpróbáló nehézségek közepette kellett helytállnia, igen kompetens módon tette a dolgát […] A magyar elnökség alatt az EU végrehajtotta az első európai szemesztert, lezárta a csatlakozási tárgyalásokat Horvátországgal, támogatta az »arab tavasz« demokratikus mozgalmait, elfogadta az európai romastratégiát és elindította a Duna-régió stratégiát. Ez jó eredmény."

José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke

„A magyar uniós elnökségnek az elmúlt hónapokban az Európai Unió előtt álló legfontosabb feladatok megvalósítása terén sikerült jelentős haladást elérnie."

Angela Merkel, német kancellár

„A magyar elnökség számos sikertörténetet írt az elmúlt félévben: lezárta Horvátországgal a csatlakozási tárgyalásokat, megegyezést ért el a romastratégiáról és a Duna-stratégiáról, és sikeresen fejezte be az első európai szemesztert."

David Lidington, brit Európa-ügyi miniszter

„Le a kalappal a magyar diplomácia előtt! Látszott, hogy a testület – a spanyol–belga–magyar trió keretében – jól felkészült a feladatra, mindenképpen eredményes elnökségről kell beszélnünk."

Andor László, az Európai Bizottság szociális és foglalkoztatáspolitikai biztosa

„A gazdasági kérdések, a közösségi politikák és a külkapcsolatok terén is hibátlanul teljesített a magyar soros elnökség."

Joseph Daul, az Európai Parlament néppárti frakciójának vezetője

„A magyar elnökség mérlege pozitív, nagyon nehéz helyzeteket kellett kezelnie."

Javier Solana, az EU korábbi kül- és biztonságpolitikai főképviselője

IX. Magyar jelenlét az Európai Unió intézményeiben

1. Az intézmények mérete

Az Európai Unió legfontosabb testületeiben a tagországokat az alapszerződésekben meghatározott helyek illetik meg. Így az Európai Parlamentben dolgozó képviselők létszáma, a Bizottság vagy a Bíróság tagjainak száma rögzített, és az adott hely betöltésére kialakított szabályok szerint biztosított minden tagország arányos részvétele. A tagokból *(members)* álló testületek tevékenységét segítő munkaszervezetek (intézmények) tisztviselőit és egyéb alkalmazottait *(staff)* képességek és felkészültség alapján veszik fel. A tisztviselők felvételénél nincsenek fenntartott helyek vagy országoknak elkülönített kvóták, a kiválasztás nyílt versenyben zajlik. Ennek fényében érdekes áttekinteni, hogy a magyar munkavállalók és rajtuk keresztül Magyarország hogyan teljesített ezen a területen a tagság első tíz évében.

Magyarország 2004-ben, egy már több mint ötven éve folyamatosan bővülő és fejlődő intézményhálóval rendelkező Unióhoz csatlakozott. Az intézmények növekedése és strukturálódása 2004 és 2010 között új lendületet vett. Az Unió méretének növekedése, és több politikaterületen az európai szint erősítése, egyrészt növelte a meglévő intézmények méretét, másrészt új szervezeteket is létrehozott. Ebben az időszakban a Parlament munkaszervezete közel 20%-kal bővült, a Bíróság hivatala 17%-kal növekedett, megerősödött az Európai Központi Bank, 2010-ben létrejött az Európai Külügyi Szolgálat, 2011-ben kibővült a pénzügyi felügyeleti rendszer, és a meglévő 22 EU ügynökség mellett 20 új ügynökség alakult Európa-szerte.

2014-ben az EU intézményekben dolgozók létszáma meghaladja az 50 ezer főt, akik több mint 40 ezer fő tisztviselőből (3. táblázat), közel 10 ezer fő szerződéses alkalmazottból és több mint 1500 nemzeti szakértőből adódnak össze.

Intézmény	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013	Változás 2005–2013
Bizottság	16 193	21 537	23 841	26 179	25 061	25 065	24 944	+4,6%*
Parlament	3 405	4 120	5 597	6 135	6 537	6 655	6 713	+19,9%
Tanács	2 165	2 659	3 280	3 572	3 173	3 153	3 153	-3,9%
Bíróság	682	1 010	1 717	1 927	1 954	1 952	2 015	+17,3%
Külügyi Szolgálat	-	-	-		1 643	1 670	1 670	-
Számvevőszék	377	552	777	889	887	887	891	+14,6%
Gazdasági és Szociális Bizottság	494	525	635	710	721	724	734	+15,5%
Régiók Bizottsága	-	226	428	506	524	531	537	+25,4%
Ombudsman	-	24	51	63	64	66	67	+31,3%
Adatvédelmi Felügyelő	-	-	19	37	41	43	45	+136,8%
Összesen	23 316	30 653	36 345	40 018	40 605	40 746	40 771	+12,1%

** 2011-től több igazgatóság átkerült az Európai Külügyi Szolgálathoz, ami csökkenti a teljes időszakra vetített növekedés arányát a Bizottságnál. Továbbá a tisztviselőkön felül a Bizottság ezres nagyságrendben foglalkoztat szerződéses alkalmazottakat (contract agents).*

*** 2011-től több tanácsi részleg átkerült az Európai Külügyi Szolgálathoz, ami a teljes vizsgált időszakra vetítve létszámcsökkenést eredményez.*

3. táblázat: Az EU-intézmények saját dolgozóinak létszáma 1990–2013 között főben, ügynökségek és a pénzügyi felügyeleti szervek nélkül

Az intézményeknek ez a dinamikus bővülése 2012-ben megtorpant, majd 2013-ban – a 2014–2020-as pénzügyi keret tárgyalásakor – a tagországok úgy döntöttek, hogy az intézményi létszámot 2013–2017 között 5%-kal csökkenteni kell.

Az Európai Unió adminisztrációját tekintve sokan éles kritikát fogalmaznak meg annak eltúlzott méretei miatt. Mások amellett érvelnek, hogy a több mint 500 millió polgárt számláló Unió központi tisztviselőkara kisebb, mint egy-egy nagyobb európai metropolisz (Párizs, London, Berlin) állami alkalmazottainak a száma. Akármelyik érvelést is tartjuk érvényesnek, vitathatatlan, hogy a 2000-es évek elejére az Unió számos politikát közösségi szintre helyezett, a kohézió érdekében jelentős transzfereket közvetít, és a statisztikák szerint egy-egy tagállam joganyagának 70–75%-át érinti az EU jog. Ezért, ha az intézmények optimális méretéről vannak is eltérő vélemények, az vitán felül áll, hogy minden tagország abban érdekelt, hogy az EU intézményeknél minél több, jól felkészült és tettre kész polgára dolgozzon.

2. A 2004. évi személyügyi reform

Az EU 2004. évi kibővülésével párhuzamosan az EU intézményeknél dolgozó tisztviselők és alkalmazottak foglalkozatásának feltételei számottevő mértékben átalakultak. A tíz új tagállam 2004. május 1-jei csatlakozása előtt néhány nappal a személyügyi rendelet reformja[187] megváltoztatta a felvételek rendjét, átszabta a foglalkoztatási kategóriákat, és átalakította az előmeneteli rendszert. Utólagos modellszámítások szerint a 2004-es felülvizsgálat eredményeként 2004 és 2014 között az Unió hozzávetőleg 5 milliárd eurót takarított meg az adminisztratív költségeken.

A 2004-es reform logikája alapvetően a szerzett jogok megtartásának elvére épült, így az intézményekbe 2004 előtt felvett munkavállalók gyakorlatilag elvonások nélkül estek túl a változásokon. Ezzel szemben a 2004 után felvett tisztviselők már az átalakított rendszerbe léptek be, és kevésbé kedvező feltételek mellett kezdhették meg a munkájukat. A csökkentett induló-jövedelmek és az előmeneteli lehetőségek lassulása ellenére az uniós tisztviselői állások a magyar vagy a kelet-közép-európai köztisztviselői munkafeltételekhez mérten természetesen még mindig igen vonzóak maradtak. A reform eredményeként azonban az a sajátos helyzet alakult ki az intézményeknél, hogy hasonló vagy esetenként ugyanazon munkakörben két tisztviselő között másfélszeres-kétszeres jövedelemkülönbség is lehet, attól függően, hogy 2004 előtt vagy után helyezkedett el.

A reform új besorolási kategóriákat alakított ki. 2004-től a tisztviselők „adminisztrátori" (*administrator, AD*) és „asszisztensi" (*assistant, AST*) kategóriákban dolgoznak. A fogalakoztatás lehet határozatlan idős *(functioner)* vagy határozott idős *(temporary agent)*. A határozatlan idejű munkakörökbe csak versenyvizsgával lehet bekerülni. A megtakarítások növelése és a foglalkoztatási igények rugalmas kielégítése érdekében az AD/AST kategóriákon túl a reform létrehozta a szerződéses alkalmazottak *(contract agents)* kategóriát is.

3. A 2013. évi személyügyi reform

2004-et követően a foglalkoztatási feltételek 2013-ban ismét felülvizsgálatra kerültek.[188] A 2013. évi reform szellemiségét alapvetően az 2009-es gazdasági válság határozta meg, így a jogalkotók az EU tisztviselők körében elrendelt 5%-os létszámcsökkentés mellett a bérek két évre történő befagyasztását, a nyugdíjkorhatár emelését és a heti munkaórák számának növelését határozták el. Ezek a módosítások 2014. január 1-jén léptek hatályba, ezért hosszabb távú hatásuk majd csak később lesz elemezhető.

187 A Tanács 723/2004/EK, Euratom rendelete (2004. március 22.) (HL L124, 2004.4.27.)

188 Az Európai Parlament és a Tanács 1023/2013/EU, Euroatom rendelete (2013. október 22.) (HL L287, 2013.10.29.)

4. Magyarok az uniós intézményekben

Az EU intézményeiben a dolgozók felvételénél nincsenek fenntartott helyek vagy tagállami kvóták. Az egyes munkavállalók képességeik és teljesítményük alapján jutnak munkához. A személyügyi rendelet mindössze egy célkitűzést fogalmaz meg, miszerint „törekedni kell arra, hogy a toborzás a lehető legszélesebb földrajzi alapon történjen" (Staff Regulation). Az arányos jelenlét megítéléséhez számos összehasonlító mérőszám választható (4. táblázat), amelyek közül legelfogadottabb a népességarány figyelembevétele.

Mutató	Magyarország részesedése
Népességarány	1,97%
Megtermelt GDP arány	0,75%
Hozzájárulási arány az EU költségvetéshez	0,72%

4. táblázat: Magyarország részesedései az Európai Unióban néhány összehasonlító mutató alapján (2013.)

Népességarányos összehasonlításban Magyarország jelenléte az EU nagy intézményeiben kedvező számadatokat mutat. (5. táblázat) tíz év tagság után a magyarok száma a Bizottság főigazgatóságain 738 fő, ami a bizottsági dolgozók 2,9%-át teszi ki. Így a magyar jelenlét közel másfélszerese a népességarányos szintnek.

A nagy intézmények között, arányait tekintve, az Európai Külügyi Szolgálatnál a legkisebb a magyar jelenlét (1,8%), de a magyar diplomaták aránya (2,3%) még itt is meghaladja a népességarányos szintet, amit a – többségében fizikai munkát végző – szerződéses munkavállalók alacsony számaránya (0,6%) húz le. A magyar tisztviselők arányos jelenléte az Európai Parlamentben a legnagyobb (3,5%), ezt követi az EU két tanácsadó bizottsága: a Régiók Bizottságában a magyarok aránya 3,3%, míg a Gazdasági és Szociális Bizottságban 3,0%.

Intézmény	Összlétszám (fő)	Magyar jelenlét (fő)	Magyar jelenlét (%)
Bizottság	24 944	738	2,9
Parlament	6 713	237	3,5
Tanács	3 153	77	2,4
Európai Külügyi Szolgálat	2 257	41	1,8
Bíróság	2 015	57	2,9
Számvevőszék	891	25	2,8
Gazdasági és Szociális Bizottság	734	22	3,0
Régiók Bizottsága	537	18	3,3
Egyéb intézmények, ügynökségek	12 995	275(*)	2,1
Összesen	54 239	1490	2,7

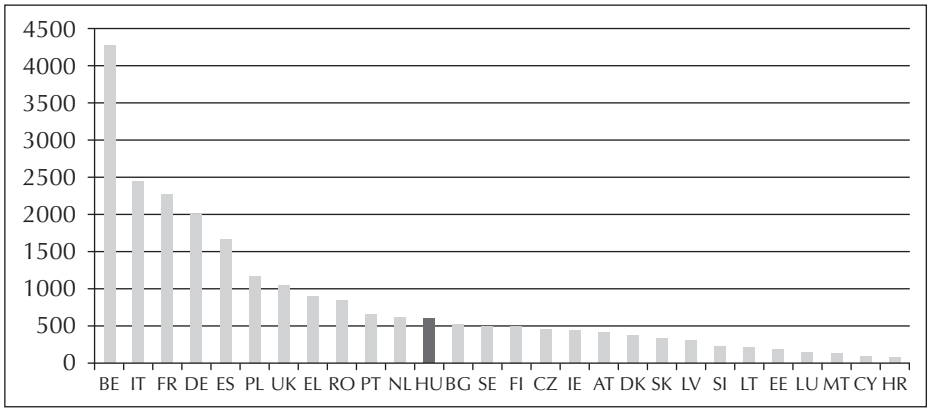
** Becsült adat*

5. táblázat: Magyar jelenlét az EU intézményeiben (2014. január)

4.1 Magyarok az Európai Bizottságnál

A 28 tagország jelenlétének összehasonlítását lehetővé tevő, részletes személyügyi adatokat az intézmények közül a Bizottság közöl, így néhány elemzést – az intézményi összlétszám felét kitevő – a Bizottság kimutatásain végezhetünk el.

2014-ben, a Bizottságnál dolgozó 738 magyar munkavállalóval Magyarország a tagországok rangsorában a 11. helyen van. (2. ábra)



2. ábra: A Bizottság tisztviselőinek megoszlása állampolgárság szerint [fő], 2014. január 1.

A tisztviselők abszolút számának értékelésekor fontos megjegyezni, hogy a legtöbb intézmény székhelyét adó Belgium állampolgárainak a száma minden munkavállalói kategóriában kiemelkedően magas. Ez az egyetlen ország a Bizottság teljes munkaerőállományának 18%-át teszi ki. Belgium az AD besorolású tisztviselők között 9,9%-ot, míg az AST besorolású tisztviselők között 28,5%-ot képvisel; Belgium népességaránya: 2,2%.

A nagy népességű tagországok a munkavállalók abszolút számát tekintve ugyan számottevő jelenléttel bírnak, de népességarányosan rendre alulreprezentáltak. Ezért mind a létszámadatok vizsgálatát, mind a népességarányos jelenlét összehasonlítását érdemes a hasonló méretű vagy bizonyos szempontok szerint hasonló helyzetű országokra szűkíteni.

4.2 A közepes méretű országok tisztviselői létszámának összehasonlítása

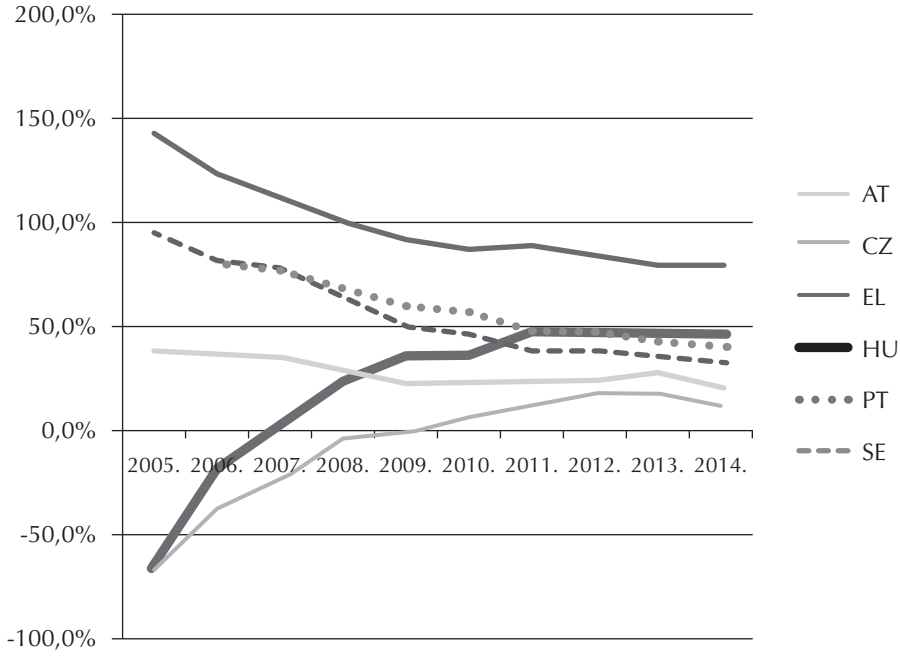
A tagországokat népesség szerint csoportosítva a 8–12 millió lakos közötti kategóriába Ausztria, Belgium, Csehország, Görögország, Magyarország, Portugália és Svédország tartoznak. Ebben a körben Belgiumot teljesen elkülönítetten kell kezelni, mert 4278

bizottsági tisztviselőjével (AD besorolás: 1321 fő; AST besorolás 2957 fő) toronymagasan vezeti a tagországok rangsorát.

Belgiumot nem vizsgálva 2014-ben a 8–12 millió lakosú országok között a legtöbb tisztviselővel Görögország rendelkezik, amit Portugália és Magyarország követ. Alacsonyabb létszámmal van jelen Svédország és Csehország, míg a sort Ausztria zárja. (6. táblázat)

Tagország	AST [fő]	AD [fő]	Népességarány [%]
Belgium	2957	1321	2,19
Görögország	383	532	2,24
Portugália	267	389	2,09
Magyarország	221	384	1,97
Svédország	196	330	1,88
Csehország	153	311	2,08
Ausztria	144	271	1,67

6. táblázat: A 8–12 millió fős lélekszámú tagországok jelenléte az Európai Bizottság tisztviselői között, AD és AST kategóriákban (2014. január)



3. ábra: A 8–12 milliós lélekszámú országok népességarányos jelenléte a Bizottság AD besorolású tisztviselői között (2005–2013), Belgium nélkül. (Az ábrán a népességarányos jelenlétet a 0 érték jelöli.)

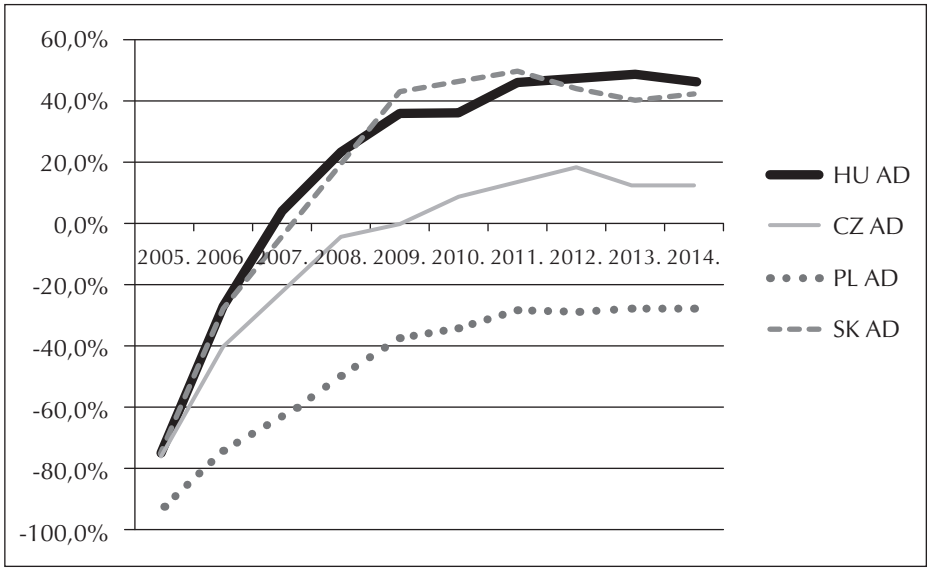
A pontosabb és szemléletes összehasonlítás érdekében a létszámadatokat érdemes korrigálni a népességaránnyal, és időben is vizsgálni. A 4. ábra ennek az ország-körnek az AD besorolású tisztviselők között elért, relatív jelenlétét szemlélteti 2005–2013 között.

A 4. ábra szemléletesen mutatja, hogy Magyarország relatív jelenléte a Bizottság AD tisztviselői között, a tagság első tíz évében, egy telítődési görbe mentén haladva, folyamatosan növekedett. Ez a trendvonal a Csehországot jellemző vonal fölött haladt. Magyarország a népességarányos jelenlétet, Csehországot két évvel megelőzve, 2007-ben érte el. 2014-re a magyar jelenlét a népességarányos szintet közel másfélszeresen meghaladja.

A 2005–2013-as időszakban a 2004 előtt már tagsággal rendelkező országok relatív jelenléte folyamatosan csökkent. Ezt a csökkenést egyrészt magyarázza az, hogy a Bizottság összlétszámának a növekedése stagnáló létszámadatok mellett is csökkenő relatív jelenlétet eredményez. Másrészről az EU15 tagországok tisztviselői ebben az időszakban olyan nagyságrendben vonultak nyugdíjba, hogy ezt a kiáramlást a versenyvizsgákkal bekerülő új munkavállalók nem tudták kompenzálni.

Az ellentétes irányú fejlődés eredményeként Magyarország relatív jelenléte a Bizottság AD tisztviselői között 2008-ban meghaladta Ausztriát, 2010-ben Svédországot, 2012-ben pedig Portugáliát.

4.3 A Visegrádi Négyek összehasonítása



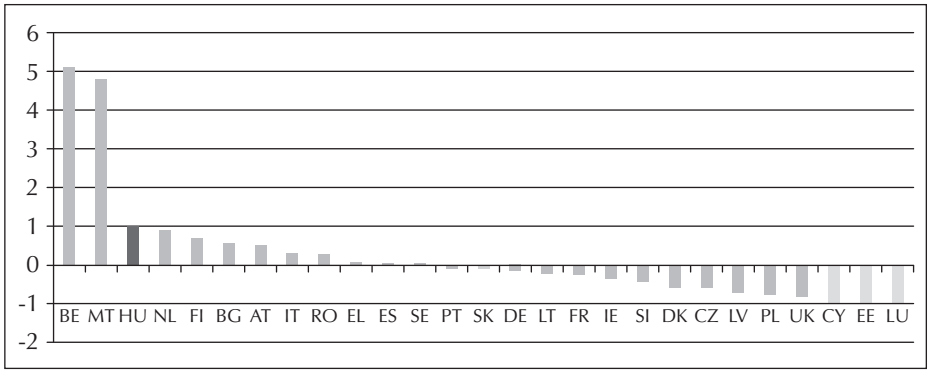
4. ábra: A V4 országok népességarányos jelenléte a Bizottság AD besorolású tisztviselői között (2005–2013). (Az ábrán a népességarányos jelenlétet a 0 érték jelöli.)

A Bizottság AD besorolású tisztviselői vonatkozásában összehasonítható a négy visegrádi ország helyzete is. A 2004-es csatlakozást követően mind a négy ország hasonló ívű pályát járt be, de eltérő eredményességgel. 2014-ben, míg Lengyelország népességarányos jelenléte alig haladja meg a 70%-ot, és Csehország 112%-os szinten áll, addig az azonos trendvonalon haladó Szlovákiát (142%) is megelőzve Magyarország népességarányos jelenléte 147%-ra emelkedett. (4. ábra)

Ebben a körben Lengyelország relatív alulreprezentáltsága már a nagy országokra jellemző okokkal indokolható. Ilyen ok például, hogy a fordítási főigazgatóságon dolgozó lengyelek száma (91 fő) alig tér el a cseh (86 fő), a magyar (78 fő) vagy a szlovák (77 fő) adatoktól, de ezek a létszámok az ország lényegesen nagyobb népességére kerülnek viszonyításra. Ezek alapján V4 körben a relatív jelenlét értékelését elsősorban nem magyar–lengyel összehasonlításban célszerű elvégezni. A magyar tisztviselők sikerét hitelesebben kiemeli, hogy ebben a körben Magyarország relatív jelenléte lényegesen meghaladja az azonos népességű Csehországot, és kis mértékben, de megelőzi Szlovákiát.

5. Versenyvizsgák

2004-től az Unió intézményeibe jelentkező magyaroknak a határozatlan idejű munkakörökbe versenyvizsgákkal lehet bekerülni. A csatlakozást követő első három évben az új tagországok részére célzott versenyvizsgákat szerveztek. Ezeken a részvételt a tíz új tagországra korlátozták, ezért viszonylag kisebb verseny mellett tették lehetővé a munkához jutást. 2008-tól a magyar pályázóknak a teljes EU-27 körben, majd 2013 óta EU-28 körben kell pályázniuk a tisztviselői helyekre, így a bejutás feltételei nagyságrendekkel nehezedtek. A tisztviselői státusz megszerzésének nehézségét jellemzi, hogy az 27-es körben megrendezett versenyvizsgákon a jelentkezők több mint 99%-a lemorzsolódik, és a folyamat végén a jelentkezőknek kevesebb mint 1%-a jut munkalehetőséghez.

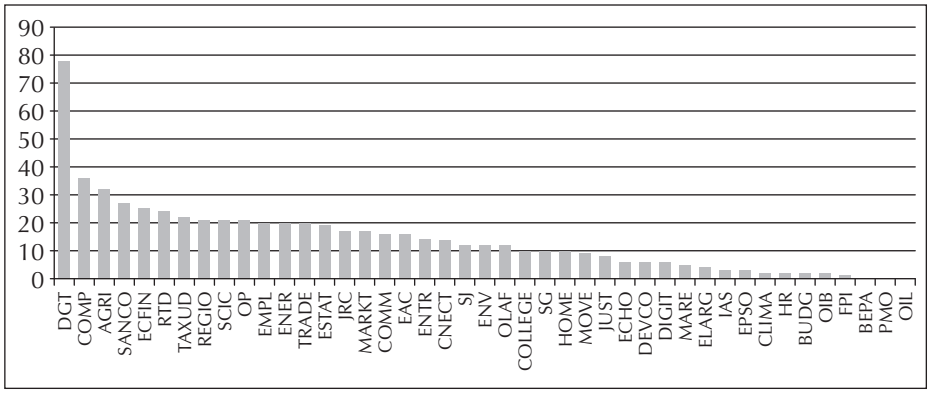


5. ábra: A tagországok népességarányos jelenléte az EPSO AD tartaléklistákon versenyvizsgák alapján (2010–2012). (Az ábrán a népességarányos jelenlétet a 0 érték jelöli. Magyarország esetében a népességarányos szintet közel 100%-kal meghaladja a jelenlét.)

2010-től az EU személyügyi kiválasztási hivatala (EPSO) a korábbi „tudás alapú" versenyeztetés helyett „kompetenciaalapú" versenyvizsgákat rendez. A sikeres pályázók arányát vizsgálva a kompetenciaalapú versenyvizsgákon, Magyarország nagyon eredményesnek tekinthető. A 2010–2012. évi versenyvizsgákon kialakított AD tartaléklistákon összesen 1191 fő található, akik közül 44 fő (3,6%) magyar állampolgár. Ezzel a teljesítménnyel a népességarányos jelenlét vonatkozásában Belgium és Málta után Magyarország a harmadik legjobb helyet foglalja el. (5. ábra)

6. A magyar tisztviselők eloszlása a Bizottság főigazgatóságain

Ahogy a magyar tisztviselők eloszlása nem egyenletes az egyes intézmények között, ugyanúgy eltérések mutatkoznak a Bizottságon belül az egyes főigazgatóságok között is. (6. ábra) Lévén a fordító szolgálat (DGT) a legnagyobb létszámú főigazgatóság, így hasonlóan a többi tagországhoz, a magyar tisztviselők is a legnagyobb létszámban (78 fő) ennél a részlegnél dolgoznak. A szakpolitikai területen dolgozó főigazgatóságok közül a versenypolitika (COMP: 36 fő), az agrárpolitika (AGRI: 32 fő), valamint az egészségügy és a fogyasztóvédelem (SANCO: 27 fő) vezetik a sort. Ha figyelembe veszszük az egyes főigazgatóságok méretét is, akkor az AD tisztviselők között, a magyarok legnagyobb arányban az Adóügy (TAXUD: 5,1%), a Versenypolitika (COMP: 5,0%) és az Energiapolitika (ENER: 4,1%) terén dolgoznak. Nem bizonyított, de széles körben elfogadott megfigyelés, hogy azokon a főigazgatóságon, ahol a csatlakozást követő első két évben sikerült 2-3 magyar tisztviselőnek elhelyezkednie, és jó színvonalú munkájával a magyar szakemberekről jó képet kialakítania, ott az ezt követő 6–8 évben szívesebben vettek fel magyar tisztviselőket, mint az EU10 többi tagországából érkezőket.



6. ábra: Magyar tisztviselők eloszlása a Bizottság főigazgatóságain [fő] (2014. január)

7. Nemzeti szakértők

Sajátos munkavállalói kategóriát képviselnek a kihelyezett nemzeti szakértők *(seconded national experts)*. A nemzeti szakértők a tagállamok közszolgálataiban foglalkoztatott tisztviselők, akiket a munkáltatójuk legfeljebb 4 évre, kivételes esetben 6 évre munkavégzésre kihelyez az EU intézményekhez. Ez alatt az idő alatt a tisztviselő a nemzeti rendszerben meghatározott hazai fizetését kapja, amit fő szabályként az EU napidíjjal egészít ki. A nemzeti szakértők esetében sincsenek országok számára fenntartott helyek vagy kvóták; a rendelkezésre álló nemzeti szakértői munkaköröket a 28 tagország jelöltjei között rendezett verseny alapján töltik be.

Intézmény	2014.
AGRI – Mezőgazdaság és Vidékfejlesztés	1
CNECT – Tartalmak, technológiák és kommunikációs hálózatok	1
COMP – Versenypolitika	1
DGT – Fordítás	1
EAC – Oktatásügy és kultúra	1
EMPL – Foglalkoztatás, szociális ügyek és társadalmi összetartozás	1
ENER – Energiaügy	1
ENTR – Vállalkozáspolitika és ipar	2
ENV – Környezetvédelem	1
ESTAT – Európai Közösségek Statisztikai Hivatala	1
HR – Humánerőforrás és biztonság	1
HOME – Belügy	2
JUST – Jogérvényesülés	1
MARKT – Belső piac és szolgáltatások	3
MOVE – Mobilitás és közlekedés	1
REGIO – Regionális politika	3
SANCO – Egészségügy és fogyasztóvédelem	2
TAXUD – Adóügy és vámunió	1
Bizottság összesen	**25**
Tanács	**1**
Európai Külügyi Szolgálat	**11**
Gazdasági és Szociális Bizottság + Régiók Bizottsága	**3**
ECA – Vegyi-anyag ügynökség	1
EDA – Védelmi ügynökség	1
EEA – Környezetvédelmi ügynökség	1
EFSA – Élelmiszerbiztonsági ügynökség	1
EUROJUST – Igazságügyi Együttműködési Egység	1
FRA – Alapjogi ügynökség	1
FRONTEX – Határőrizeti ügynökség	2
Ügynökségek összesen	**8**
Összesen	**48**

7. táblázat: Magyar nemzeti szakértők megoszlása intézmények szerint [fő] (2014. január)

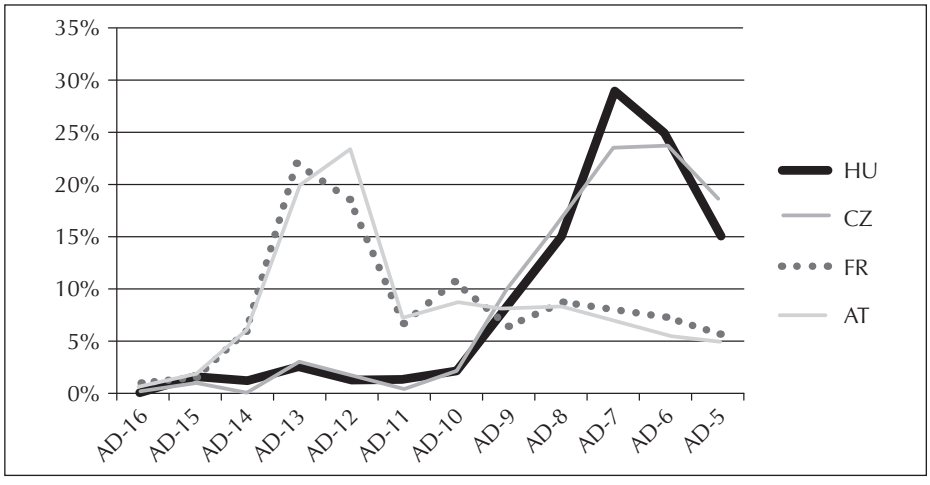
A 2004-es csatlakozás utáni négy évben a magyar nemzeti szakértők száma ütemesen 40 fő fölé emelkedett. Ezt követően beállt egy jól működő rotáció, és 2009-től a magyar nemzeti szakértők létszáma 45–50 fő közötti szinten stabilizálódott. Ezzel a létszámmal Magyarország adja a nemzeti szakértői kör 2,7–2,8%-át.

2014. januárban 48 magyar nemzeti szakértő dolgozott az EU intézményeinél. Közülük 39 fő Brüsszelben tartózkodik, 9 fő pedig Luxemburgban, illetve az EU más tagországaiban található ügynökségeknél végez kihelyezett munkát. A munkáltatók a legtöbb nemzeti szakértőt (25 fő) a Bizottság főigazgatóságaihoz küldik. 8 ember dolgozik ügynökségeknél. Az Európai Külügyi Szolgálathoz kihelyezett 11 fő egyrészt külügyi munkát végez, másrészt katonai feladatokat lát el. (7. táblázat)

A nemzeti szakértők kiküldésében a legnagyobb szerepet a minisztériumok vállalják (35 fő); 13 főt különböző hivatalok és hatóságok küldenek ki.

8. Vezető beosztású, magyar tisztviselők a nagyobb intézményeknél

A tisztviselők abszolút száma mellett egy-egy tagország helyzetét jelentősen befolyásolja az is, hogy állampolgárai milyen arányban vannak jelen az intézmények vezetésében.



7. ábra. A Bizottságnál dolgozó magyar, cseh, francia és osztrák AD besorolású tisztviselők gradebesorolás szerinti eloszlása [%], 2014. január.

2014-ben a Bizottságnál vezető beosztásban 27 magyar tisztviselő dolgozik. Szenior menedzsment pozícióban (főigazgató-helyettes, igazgató, képviseletvezető): 7 fő; egységvezető: 15 fő; hierarchiában kiemelt főtanácsadó és tanácsadó: 5 fő. A Parlamentben 1 magyar igazgató és 4 egységvezető (*2 head of unit* és *2 head of service*) dolgozik.

A Tanácsban jelenleg 2 magyar igazgató, 1 egységvezető és 1 hierarchiában kiemelt tanácsadó dolgozik. Az Európai Külügyi Szolgálat központjában szenior menedzsment szinten nincs magyar jelenlét. Az EKSZ központjában 2 magyar egységvezető *(head of division)* dogozik. Az EU delegációin 1 magyar delegációvezető és 2 magyar delegáció-vezető-helyettes dolgozik.

A következő tíz évben vezetői szinteken – különösen a Bizottság esetében – a magyar jelenlét növelése a már tisztviselőként dolgozó magyarok előmenetelének eredményességétől várható. A Bizottságnál dolgozó magyar tisztviselők *grade*-eloszlása (beosztási fokozat eloszlása) az EU-12 körre jellemző mintát követi. (7. ábra) Részben az intézményeknél eltöltött hosszabb idő miatt, részben a 2004-es személyügyi reform eredményeként megváltozott feltételek miatt, a 2004 után csatlakozott országok tisztviselőinek több mint 80%-a AD8-as *grade* alatt van. Ezzel szemben az EU-15 tisztviselőinek több mint 70%-a AD9-es *grade* fölött van.

2014-ben a Bizottságnál 36 magyar tisztviselő dolgozik nem vezetőként AD9 vagy annál magasabb *grade*-ben. Rövid távon közülük kerülhetnek ki azok, akik a magyar középvezetők számát növelik. Ahhoz viszont, hogy jelentősen növekedjen a vezetői beosztásokra esélyes magyar tisztviselők száma, hozzávetőleg újabb tíz évnek kell eltelnie.

X. A magyar EU-tagság első évtizede az Európai Bizottság szemszögéből

1. Történelmi perspektíva

Magyarország európai uniós csatlakozásának tizedik évfordulója egyszerre kínál alkalmat számvetésre az idáig vezető útról, méltó megemlékezésre, valamint a jövő lehetőségeinek mérlegelésére. Bármely objektív elemzésből jól látható, hogy az elmúlt tíz év első feléről mind az újonnan csatlakozott tíz ország,[189] mind az Unió egésze szemszögéből összességében pozitív mérleget vonhatunk. Az is egyértelmű, hogy a valós helyzetértékeléshez nemcsak a tízéves periódust kell alapul venni, hanem az ezt megelőző 10–15 évet is, hiszen a nagy változások jelentős része már ekkor lezajlott. A csatlakozás időpontjára az új tagállamokban kiépült a működő piacgazdaság, nagyon komoly jogharmonizáció ment végbe, és megszilárdultak a demokratikus struktúrák. A rendszerváltozást követően már korán megindult, majd fokozatosan növekedett a külföldi működő tőke beáramlása a térségbe, amely dinamikus fejlődést tett lehetővé. Magyarország ebben a tágabb időszakban végig a csatlakozási folyamat, illetve a csatlakozási tárgyalások egyik éllovasa volt.

Az utolsó öt év megítélése a hosszú „előnylista" ellenére azonban már jóval árnyaltabb. Az olyan pozitívumok mellett, mint az eurózóna kibővülése az új tagállamok egy részével vagy a belső piac további erősödése, ezek az évek alapvetően az Európai Unió történetének egyik legmélyebb és legösszetettebb válságáról szóltak. Ugyanakkor fontos már itt leszögeznünk, hogy ez nyilvánvalóan nem az EU kibővítése miatt következett be. Az Egyesült Államokból induló pénzügyi és gazdasági válság az eurózóna válságát előidézve nemcsak adósságválságot, bankválságot és versenyképességi válságot, hanem komoly társadalmi és politikai válságot is okozott. Nem meglepő, hogy ebből adódóan az Uniót alkalmanként mint saját állampolgáraitól eltávolodott, célját és legitimitását vesztett entitásként jelenítik meg, amely a 21. század elejére talajt vesztett.

Az Európai Bizottság szerint ezek a leegyszerűsítő nézetek olyan választ igényelnek, amely az európai integrációról szóló valós tényeken alapuló, széles körű szakmai és társadalmi párbeszéd során érlelődik ki. Ennek során különösen fontos a hitelesség és a közbizalom visszaszerzése. Ahhoz, hogy ebből a válságból is megerősödve kerüljön ki Európa, a múlt és a jelen kritikus értékelésére, valamint olyan megoldási javaslatokra van szükség, amelyek tükrözik az Unió alapítóinak eredeti szándékait, egyben konstruktív választ adnak a globalizációs kihívásokra. Az előttünk álló időszakban ebben különösen nagy felelőssége lesz az idén újjáalakuló Európai Parlamentnek és Európai Bizottságnak éppúgy, mint a tagállami kormányoknak, köztük a magyarokénak. Történelme során Magyarország korábban sosem volt olyan helyzetben, hogy a világ egyik

189 Románia és Bulgária több mint két évvel később, 2007 elején csatlakozott az Európai Unióhoz.

legfejlettebb országcsoportjának egyenrangú, önálló tagjaként ilyen fajsúlyú döntések aktív részese legyen.

A két világháború következményeként Európa 30 év alatt több mint 60 millió embert[190] veszített. A béke és a demokrácia azonban a mai generációk számára már magától értetődő adottság, ezért az európai integráció új narratívát, új célokat keres. Ehhez csak olyan dialógus vezethet el, amelynek során az európai közvélemény objektív, előítéletektől és populista befolyástól mentes képet kap az Európai Unió helyzetéről, szerepéről és globális kihívásairól, hogy polgárai ennek tudatában maguk dönthessenek az integráció jövőjéről. A politikai osztály nyitottsága és európai szintű felelős szerepvállalása mellett ennek a tömegmédia konstruktív hozzáállása és polgárainak aktivitása is alapfeltétele lenne. A különféle kezdeményezések közül kiemelkedik az Európai Bizottság által 2013-ban széles körben kezdeményezett „Civil párbeszéd",[191] illetve a „Gondoljuk újra Európát"[192] projekt, amelynek keretében az EB elnöke kiemelkedő európai – többek között magyar – gondolkodókat és művészeket kért fel, hogy formáljanak véleményt a jövőről. Tíz évvel az Európai Unió legnagyobb bővítését követően a közép-kelet európai tagállamoknak, így Magyarországnak is jelentős szerepe lehet ennek a jövőképnek az alakításában, és a Bizottság számít arra, hogy ezzel a lehetőséggel élni is fog.

Az Európai Bizottság és Magyarország kapcsolata természetesen távolról sem a csatlakozás napján kezdődött. A volt keleti blokk tagjai közül Magyarország az 1960-as évek végétől, főként kisebb kereskedelmi és mezőgazdasági szerződések révén, elsőként kezdett óvatosan tájékozódni az Európai Közösségek irányába. Az 1970-es évek végétől a különféle ágazati megállapodások létrehozását már az EK Bizottsága kezdeményezte, majd vezető szerepet játszott az 1988-as első Magyar–EK átfogó kereskedelmi szerződés létrehozásában, az 1990-ben beindult PHARE program végrehajtásában/koordinálásában, illetve az 1991 decemberében megkötött Magyar–EK Társulási Megállapodás kidolgozásában. Alapvetően ez utóbbi, teljes terjedelmében csak 1994 februárjában életbe lépett szerződés, határozta meg a két fél kapcsolatának keretfeltételeit az Európai Unióhoz 2004. május 1-jén való csatlakozásig. A csatlakozás időpontjához közeledve a korábbinál is egyre intenzívebbé vált ez a viszony. A Társulási Megállapodás végrehajtásáról fokozatosan a csatlakozási tárgyalások előkészítésére majd lefolytatására került

190 Az orosz/szovjet veszteségekkel együtt.

191 A „Civil párbeszéd" révén az állampolgárok közvetlen visszajelzéseket adhatnak és véleményt formálhatnak helyi és európai ügyekről. Az eseményeken, amelyekre eddig közel 50 városban került sor, az Európai Bizottság tagjai személyesen vesznek részt. Magyarországon 2013 októberében Győrben tartottak „Civil párbeszédet". További információ: http://ec.europa.eu/debate-future-europe/citizens-dialogues/index_en.htm, hozzáférés: 2013. december 20.

192 Az Európai Bizottság kezdeményezésére 2013/2014 során művészek, értelmiségiek és tudósok vizsgálták meg, milyen történelmi, szellemi és kulturális szálak kötik össze egymással Európa polgárait, elemezve, hogy ebből milyen jövőkép formálható. Négy nagyszabású konferenciára és számos kapcsolódó rendezvényre került sor, majd 2014. március elején fogadták el Berlinben a New Narrative for Europe: The mind and body of Europe című dokumentumot, amelyről széles körű társadalmi vitát terveznek. Az elfogadott zárónyilatkozat, Barroso elnök bészede és további információk itt találhatók: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2014/02/20140221_1_en.htm.

át a fő hangsúly, és talán éppen a tárgyalások során mutatkozott meg először a legerőteljesebben a Bizottsággal való szoros együttműködés fontossága. Míg a 15 („régi") tagállam értelemszerűen főként saját érdekeinek érvényesítésére összpontosított, addig az EB már a csatlakozni kívánó országok érdekeit is figyelembe vette. Az Unió hosszú távú, közös fejlesztése céljából egyfajta közvetítő szerepet játszva aktívan fellépett mellettük, és kulcsszerepe volt a különféle kompromisszumos megoldások kidolgozásában. A tapasztalat azt mutatta, hogy Magyarország részben relatív fejlettségének, részben tárgyalódelegációja felépítésének és kvalitásainak köszönhetően sokat profitált ebből, és gyakran a közösen kialakított „magyar modellhez" igazodtak a többi országgal folyó tárgyalások. Ez a fajta együttműködés egyben jó előkészületnek is bizonyult a teljes jogú tagállamként való hatékony működéshez, az uniós intézményi struktúrák valós működési mechanizmusaiba való gyors beilleszkedéshez.

2. A bővítés a számok tükrében

Vitathatatlan, hogy az egységes Európa eszméjén alapuló keleti bővítés olyan történelmi jelentőségű esemény, amely megváltoztatta az Európai Unió világgazdasági és geopolitikai helyzetét. Több mint fél milliárdra növekedett lakosságával megerősödött mind a belső piac, mind az EU nemzetközi pozíciója, és ebből a kisebb és nagyobb gazdaságok egyaránt profitálni tudtak. A konkrét számok részletes elemzésekor azonban figyelembe kell venni azt is, hogy nagyon nehéz a bővítés hatását elszigetelni a vele egyidőben zajló globális és hazai más folyamatoktól.

2012 végén az Unió adta a világ GDP-jének 23%, az áru- és szolgáltatások exportjának 32,7%, importjának pedig 32,1%-át.[193] A csatlakozás összességében sikert és jelentős változást hozott Közép-Európa számára is, noha régiónk országai ebből nem egyenlő arányban profitáltak. 1999 és 2007 között a régi és az új tagállamok közti kereskedelem mértéke megháromszorozódott, az új tagállomok között pedig megötszöröződött.[194] Az EU kereskedelmi integrációjának tempója is pozitív trendeket mutat 2004 és 2012 között, ami főként az új tagállamokban történő kedvező folyamatoknak volt köszönhető. Például Magyarországon az áruk kereskedelmi integrációja 36,5%-kal, és a szolgáltatásoké 31,8%-kal növekedett (2012 és 2004 éves szintek közötti különbségek), ami azt jelzi, hogy az ország egyre jobban integrálódott a nemzetközi gazdaságba.[195]

2004 és 2009 között az új tagállamok foglalkoztatási rátája évente 1,5%-kal nőtt, de ezt követően a gazdasági válság hatására visszaesett. Munkatermelékenységük azoban a feldolgozó iparban a válság ellenére is növekedni tudott: Magyarország esetében

193 Az Európai Bizottság Gazdasági és pénzügyi főigazgatóságának 2012 éves statisztikái

194 Good to know about EU enlargement, Európai Bizottság, 2009, elérhető: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/publication/screen_mythfacts_a5_en.pdf, hozzáférés. 2013. december 18.

195 Az Európai Bizottság Gazdasági és pénzügyi főigazgatóságának statisztikái Eurostat adatokra alapozva: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=TEC00123

ez 2004–2007 között 6,3 %, a 2004–2012 közötti időszakot tekintve pedig 1,9 % volt. A munkaerő szabad áramlása is fontos kérdés volt a csatlakozás során, és komoly társadalmi vitákat gerjesztett a régi és új tagországokban egyaránt. Az Eurostat munkaerő-adatállománya szerint 2004 és 2012 között folyamatosan emelkedett az EU-ban munkát vállalók száma, Magyarországon körülbelül 22 ezerről valamivel 100 ezer fölöttre. Összehasonlításképp, ez az adat Lengyelország esetében 2004 és 2012 között körülbelül 200 ezerről 1 millióra, Litvániában 5-ről 136 ezerre, Lettországban 7-ről 64 ezerre és Észtországban 6-ról 15 ezerre nőtt. Sajnos az Eurostat adatai hiányosak, nem tartalmazzák az összes bevándorlási célpontot, mivel azok továbbítása az Eurostat felé a tagállamok részéről nem kötelező. Az alapvető tendenciák azonban jól megfigyelhetőek. A más tagállamban letelepedett több mint 14 millió uniós polgár példája mutatja, hogy a személyek szabad mozgása az egyik legnépszerűbb uniós vívmány, és elválaszthatatlan az egységes piactól. Nem csupán az érintett munkavállalóknak, hanem a tagállamok gazdaságának is előnyös, hiszen a munkahelykínálat és a képzett munkaerő így hatékonyabban talál egymásra az uniós piacon. A mobil uniós polgárok átlagos foglalkoztatottsági aránya (67,7%) meghaladja a belföldi állampolgárokét (64,6%).

Az utóbbi hónapokban azonban egyes tagállamok főként belpolitikai megfontolásból kétségbe vonták a mobilitás előnyeit. Az Európai Bizottság ezzel kapcsolatban következetesen és rendszeresen kifejtette álláspontját. A Viviane Reding uniós jogérvényesülési és Andor László foglalkoztatásért, szociális ügyekért és társadalmi befogadásért felelős biztosok által tett nyilatkozatok [196] – *„A szabad mozgáshoz való jog alapvető jog, és az uniós polgárság lényegi részét képezi." „A Bizottság elkötelezetten kiáll amellett, hogy az uniós polgárok a gyakorlatban is érvényesíteni tudják a szabad munkavállaláshoz és letelepedéshez való jogukat"* – mellett több konkrét számítást is közreadott. Ezek szerint egyrészt a bővítés eredményeként bekövetkező mobilitás 2004–2009 között mintegy 1%-kal növelte az EU 15-ök GDP-jét, másrészt az így megjelenő új munkaerő több adót fizetett be a fogadó államokban az általa igénybe vett szociális juttatásoknál.[197]

Az egyik legfontosabb konvergenciamutatóból, a vásárlóerő-paritáson mért GDP növekedési adatokból jól látható, hogy az elmúlt tíz esztendőben a 2004-ben csatlakozott országok nagyon különbözően teljesítettek. Míg Magyarország a csatlakozás előtti tíz évben gyorsabb iramban közeledett az EU-átlaghoz, mint azt követően, addig az alacsonyabb szintről induló államok, Lettország kivételével, az utóbbi évtizedben megelőzték vagy beérték hazánkat. 2004-hez képest az egy főre jutó magyar GDP az uniós átlag 63%-ról 2012-ig csak 67%-ra emelkedett. Szlovákiában ugyanebben az időszakban csaknem 20%-os ugrás (57%-ról 76%-ra) következett be, Lengyelország pedig 51%-ról 67%-ra növekedett. A balti országok is jelentős mértékben közeledtek az EU-átlaghoz 2004 és 2012 között (az egy főre jutó GDP Lettországban 47%-ról

196 Az Európai Bizottság kiáll a személyek szabad mozgása mellett. Európai Bizottság, MEMO/14/9, megjelent 2014. január 15-én, elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-9_hu.htm, illetve A személyek szabad mozgása: öt kezdeményezés az uniós polgárokért, a növekedésért és a foglalkozatatásért. Európai Bizottság, IP/13/1151, megjelent 2013. november 25-én, elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1151_hu.htm

197 COM SPP/DG EMPL factsheets on enlargement, February 2014

64%-ra, Észtországban 58%-ról 71%-ra és Litvániában 52%-ról 72%-ra növekedett). Ugyan kisebb mértékben, de javulást ért el Málta is (80%-ról 86%-ra). Figyelemreméltó azonban, hogy a 10-ek legfejlettebb államai közül három is rosszabbul teljesített ezen a területen Magyarországnál. Csehországban 78%-ról 81%-ra növekedett a GDP, Cipruson 91%-ról mindössze 92%-ra, míg Szlovéniában 87%-ról 84%-ra csökkent ez az adat.[198] Nyilvánvaló, hogy az utóbbi két esetben ezért elsősorban a gazdasági–pénzügyi válság okolható és nem a bővítés, valamint az is látható, hogy mindhárom ország még így is megőrizte helyét az élbolyban.

2.1 Az uniós források szerepe

Noha a GDP növekedési mutatókat nézve Magyarország teljesítménye a vártnál és lehetségesnél kétségtelenül lényegesen gyengébb volt, a különböző európai uniós támogatásoknak köszönhetően mégis egyértelmű pozitív változások tapasztalhatóak. Az EU-társfinanszírozta beruházások bruttó nemzeti jövedelmünk 4,6%-át generálják, Magyarországot ezzel az uniós költségvetés egyik legnagyobb haszonélvezőjévé téve.[199] A 2004–2006 közötti időszakban a közel 3,21 milliárd euró[200] strukturális és kohéziós támogatás mintegy 20 000 projekthez, 13 000 mikro-, kis- és középvállalkozás működéséhez és 21 600 új munkahely létrehozásához adott segítséget.[201] A 2007–2013 költségvetési időszakban az új tagországok már összesen több mint 176 milliárd euró strukturális és kohéziós támogatáshoz jutottak. Ennek körülbelül 15%-a, 25,3 milliárd euró (8200 milliárd forint) állt Magyarország rendelkezésére, ami több mint 60 000 beruházás és fejlesztési projekt megindítását tette lehetővé országszerte. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap segítségével több mint 75 000 munkahely és több mint 1250 start up vállalkozás jött létre. Meghaladta a 32 000-et azon kis-és középvállalkozások száma, amelyek közvetlen befektetési támogatást kaptak, és több mint 3500 kutatási és technikai fejlesztés valósult meg ilyen módon. Az ERFA és a Kohéziós Alap forrásai több mint 400 km új út kiépítését és 1700 km felújítását tették lehetővé, ami csaknem 4 millió ember számára könnyítette meg a városi közlekedést. Az Európai Szociális Alap több mint 2 millió fő képzését finanszírozta.[202] Magyarország körülbelül 2,16 milliárd eurót fordíthatott KFI-beruházásokra és 829 millio eurót kkv-k támogatásá-

198 Eurostat adatok az egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritásban, 2004–2012 közti adatok, elérhető: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114

199 Az Európai Bizottásg Költségvetési főigazgatósának statisztikái, elérhető: http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm

200 Az Európai Bizottásg Regionális főigazgatósának statisztikái, elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/atlas/hungary/factsheets/pdf/fact_hu_hu.pdf

201 Az Európai Bizottásg Regionális főigazgatósának statisztikái, elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/hu_hu.pdf

202 Az Európai Bizottság Regionális főigazgatóságának statisztikái

ra.[203] Mindezeken felül több százmillió eurós nagyságrendben álltak rendelkezésre más támogatási eszközökön keresztül fejlesztési források. Ezek közül innovatív jellege miatt érdemes kiemelni a JEREMIE programot,[204] amely 2009-ben az Európai Unióban elsőként Magyarországon indult el, és 2012-ben a GDP-hez viszonyítva itt volt az egyik legmagasabb a kockázati tőkebefektetések aránya: az itthoni 0,067%-kal szemben az uniós átlag mindössze 0,024% volt. A kockázati tőkeprogramok keretében a strukturális alapokból elnyert összes forrás a két operatív programban közel 90 milliárd forint (GOP 86, KMOP 4 milliárd forint) volt, amelyhez még az egyes befektetések esetén további 30%-nyi magánforrás bevonására volt szükség. Így összesen közel 140 milliárd forint áll rendelkezésre a mikro- és kisvállalkozások finanszírozására 2015 végéig.[205]

A hazai közberuházások több mint 90%-át a strukturális és kohéziós alapokból finanszírozzák,[206] ami az egyik legmagasabb arány az EU-ban. Az M0-s autópálya kibővítése és felújítása, számtalan környezetvédelmi, városfejlesztési, egészségügyi, intézményfejlesztési és egyéb projekt megvalósítása ellenére azonban sajnálatos módon a lakosság mindmáig keveset tud az uniós beruházásokról. Jó esélyt kínálhat a változásra a közelmúltban útjára indított „Uniós Fejlesztések nyílt napja" programsorozat, amelynek keretében az ország mind a hét régiója külön-külön mutatja be, milyen beruházásokkal gazdagodott.[207]

A megvalósított kohéziós programok a nettó befizető régi tagállamok számára is jól megtérülő befektetésnek bizonyultak, hiszen az elmúlt évtized során ezek jelentősen növelni tudták az új tagállamok felé irányuló exportjukat.[208] A megtérülés másik formája, hogy az uniós forrásokból finanszírozott fejlesztéseknél gyakran a nettó befizető tagállamok vállalkozóit szerződtetik a projektek megvalósítására. A kohéziós politika pozitív hatása a nemzetközi kereskedelemre főleg azoknál a nettó befizető tagállamoknál jelentős, amelyek erős kereskedelmi kapcsolatokat ápolnak a nettó kedvezményezett országokkal. Például Németország kereskedelmi egyensúlya csaknem évi 0,2%-kal nőtt, azoknak a programoknak a mellékhatásaként, amelyeket a nettó kedevezményezett országokban indítottak EU-s támogatásokból.[209]

203 Az Európai Bizottásg Regionális főigazgatósának statisztikái, elérhető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/hu_hu.pdf

204 A JEREMIE a Bizottság, az Európai Beruházási Alap és az Európai Beruházási Bank közös kezdeményezése, melynek célja a kkv-k és az induló vállalkozások finanszírozási lehetőségeinek javítása.

205 Napi.hu, 2014. február 26.

206 Johannes Hahn regionális politikáért felelős uniós biztos és Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár 2013. szeptember 9-i találkozója után kiadott közlemény, elérhető: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/hahn/headlines/news/detail/index_en.cfm?LAN=EN&id=964&lang=en

207 Bruxinfo: „Uniós Fejlesztések nyílt napja" sorozat márciusban!, megjelent 2014. február 20-án, elérhető: http://www.bruxinfo.hu/cikk/20140220-x-unios-fejlesztesek-nyilt-napja-sorozat-marciusban.html

208 Baas, Timo – Brücker, Herbert: EU Eastern enlargement: The benefits from integration and free labour movement. CESifo Dice Report, 9 (2), 44–51., elérhető: http://www.cesifo-group.de/DocDL/dicereport211-rr2.pdf, hozzáférés: 2013. december 18.

209 Az Európai Bizottság Szóvivői Szolgálatának statisztikái

Az elmúlt 7 évhez hasonló nagyságrendű uniós támogatásra számíthatunk a 2014–2020 költségvetési ciklusban is. A kohéziós források nem kevesebb mint 40%-ának a közép-európai régió (V4) lesz a kedvezményezettje,[210] Magyarország 21,90 milliárd euró (7300 milliárd forint) kohéziós támogatásban részesülhet.

A mezőgazdaság területén a 2004-es bővítés jelentősen megnövelte az EU-ban tevékenykedő gazdák számát, a megművelt földterület és növénytermelés mennyiségét is. Míg az új tagállamok azonnal hozzáférhettek az exporttámogatáshoz és az intervenciós felvásárláshoz, a közvetlen kifizetésekre 10 éves átmeneti időszak érvényesült. Magyarország a 100%-os szintet 2013-ban érte el, így összességében 2004–2006 között 581 millió euró[211] és a 2007–2013-as uniós költségvetésből 8,169 milliárd euró közvetlen kifizetésben részesült. Hasonló nagyságrendű összegre, 7,901 milliárd euróra számíthat a 2014–2020 ciklusban is.[212]

Az Unió természetesen nemcsak gazdasági, hanem kulturális és értékközösséget is jelent, amely a bővítéssel egyértelműen még a korábbinál is sokszínűbbé és gazdagabbá vált, és megerősítette helyzetét a globális versenyben. Külön említést érdemelnek az Erasmus, illetve Erasmus+ programok. 2007 és 2013 között csaknem 65 000 magyar fiatal tanulhatott uniós ösztöndíjjal külföldön, 2014–2020 között pedig Magyarország az Erasmus+ programból 31 millió eurót kap, amelyből közel 100 000 kedvezményezett részesülhet.[213] Az Erasmus programot a magyarok az EU átlagánál közel kétszer nagyobb arányban gondolják fontosnak, a régió országait tekintve pedig a legmagasabb értékben (HU: 10%, EU28: 6%, CZ: 8%, PL: 4%, SK: 5%).[214]

3. Az Unió és Magyarország közös célja, a fenntartható gazdasági növekedés

A 2004-es csatlakozástól máig terjedő időszak második felére erőteljesen rányomta bélyegét a pénzügyi és gazdasági válság, amely Magyarországot is hátrányosan érintette. A tagországok és az uniós intézmények közös feladata, hogy az Európai Unió egésze a válságból megerősödve kerüljön ki, és fenntartható gazdasági pályára álljon. Ezt a

210 Central Europe fit for the future, Visegrad Group ten years after EU accession, The High Level Reflection Group, created by the Central European Policy Institute, Bratislava and demosEUROPA – Centre for European Strategy, Warsaw, 6.

211 Factsheet – Enlargement and agriculture: A fair and tailor-made package which benefits farmers in accession countries, Európai Bizottság, MEMO/02/301, megjelent 2002. december 20-án.

212 Európai Parlament, 2013: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI_NT(2013)495846_EN.pdf

213 Vasziliu biztos útjára indítja az Erasmus+ programot Magyarországon, Európai Bizottság, IP/14/238, megjelent 2014. március 3-án, elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-238_hu.htm

214 Standard Eurobarométer 80, nemzeti jelentés, elérhető: http://ec.europa.eu/magyarorszag/documents/eb_80_nemzeti_jelent_s.pdf

célt szolgálja a megerősített gazdasági kormányzás, és az európai szemeszter keretében az ország-specifikus ajánlások rendszere, amelyekről a Bizottság javaslata alapján az Európai Tanács dönt. Az EB ebben a folyamatban nem ellenérdekű félként, hanem végig partnerként viszonyul valamennyi tagállamhoz, így Magyarországhoz is. Ajánlásait a Tanács több formációban is alaposan megtárgyalja, módosíthatja, és végül az Európai Tanács által legmagasabb szintű kollektív politikai kötelezettségvállalás történik a javaslatok végrehajtására. A Bizottság szerint Európának konszenzusra van szüksége: olyan szakpolitikákat kell kialakítanunk, amelyek egyszerre szolgálják minden egyes tagállam és az Unió egészének érdekeit. Mivel a mostani válság egyszerre strukturális és ciklikus, a reformokat az egész Unióban fel kell gyorsítani. A deficittel küzdő országoknak javítaniuk kell versenyképességükön, a többlettel rendelkezőknek pedig élénkíteni kell belső keresletüket. Konkrét, fókuszált intézkedésekre van szükség ahhoz is, hogy a munkanélküliek – különösen a fiatalok – helyzete már rövid távon is javuljon. A válságkezelés eredményeképpen megindult az európai gazdaság fokozatos kiegyensúlyozása. A fiskális konszolidáció is zajlik, a 2009-es csúcshoz képest mára az EU átlagos költségvetési hiány szintje csaknem felére csökkent. 2014 elején már csak 17 tagállammal szemben folyt a túlzotthiány-eljárás a negatív csúcspontot jelentő 24-hez képest.[215]

Ebben a kontextusban készültek el az utóbbi évek Magyarországra vonatkozó ország-specifikus ajánlásai,[216] és záródott le tavaly nyáron a túlzotthiány-eljárás (EDP) is, ami gyakorlatilag végigkísérte a magyar tagság első 10 évét. A Tanács nem sokkal a csatlakozás után, 2004 júliusában indította meg ezt Magyarország ellen (egyidőben több más tagállammal[217]), és lezárására csak 9 év elteltével, 2013 júniusában kerülhetett sor. Az első években Magyarország vonatkozásában sem bizonyultak hatékonynak a stabilitási és növekedési egyezményben (SNE) testet öltő európai keretszabályok a közpénzügyek kordában tartására.[218] Többek között a folyamatos uniós nyomásgyakor-

215 Minderről lásd a „Túllendíteni Európát a válságon" címet viselő 2013 nyarán kiadott bizottsági közleményt, amely a részletes tagállami elemzésekre támaszkodva átfogó értékelést ad a válságkezelés helyzetéről, az elért eredményekről és a főbb teendőkről.

216 2013-ban 7 fő területre vonatkozóan – költségvetési finanszírozás, pénzügyi szektor, adózás, munkaerőpiac és szegénység, üzleti környezet, oktatás, illetve energia és közlekedés.

217 2004 és 2008 között Magyarország mellett 12 további tagállammal szemben folyt túlzottdeficit-eljárás (EDP) (zárójelben az EDP-eljárás időtartama): Csehország (2004–2008), Németország (2002–2007), Görögország (2004–2007), Franciaország (2003–2007), Olaszország (2005–2008), Ciprus (2004–2006), Málta (2004–2007), Hollandia (2004–2005), Lengyelország (2004–2008), Portugália (2002–2004 és 2005–2008), Szlovákia (2004–2008) és az Egyesült Királyság (2005–2007).

218 A 2000-es évek első évtizedében általános problémának bizonyult, hogy az SNE egyik fontos közgazdasági funkciója nem teljesült, vagyis az, hogy szükség esetén az anticiklikus gazdaságpolitika számára mozgásteret teremtsen. Ez úgy valósulhat meg, hogy ha „tisztes" növekedési ütem mellett kiegyensúlyozott (vagy enyhén többletes) költségvetési egyenleget érnek el a kormányzatok, akkor recessziók idején meg lehet engedni az automatikus stabilizátorok zavartalan működését. Mivel ez sok tagállamban nem történt meg, a 2008 végétől induló mély válság hatására drasztikusan romló fiskális mutatók azonnal sérülékeny adóssághelyzetet okoztak. Az SNE-nek a 2011-ben elfogadott 6-os csomaggal megkezdett reformja éppen ezért azt is célozza, hogy a megelőző ágban is eredményes legyen a koordináció, vagyis a költségvetés manőverezési lehetősége megfelelően széles legyen akkor, ha Európa majd egy újabb konjunkturális fordulóponthoz ér.

lás – ami addig példátlan módon a Konvergenciaprogram újbóli elkészíttetését is magában foglalta – eredményeképpen végül 2006-ban már nagyon magas hiányszintről indult meg egy érdemi fiskális kiigazítási program. Ez azonban – részben a 2008-ban kirobbanó mély válság, részben a következetlen hazai intézkedések miatt – hosszú évek alatt sem tudta a magyar adósságráta érzékelhető csökkenését elérni, hiszen miközben a folyó költségvetési deficit a 2006-os 9,4%-ról 2008-ra 3,7%-ra süllyedt a GDP arányában, addig az adóságráta 65% feletti értéken ragadt.

Az utolsó években két kérdés kapcsán robbant ki legtöbbször vita a hazai közéletben: az EDP folyamatában kulcsszerepet játszó bizottsági előrejelzések megalapozottságáról, illetve a Kohéziós Alap kötelezettségvállalásának feltételes felfüggesztéséről. Az első kérdés kapcsán fontos elöljáróban leszögezni, hogy a bizottsági költségvetési prognózis fő funkciója annak jelzése, vajon az egy adott időpontig bejelentett és megfelelő módon alátámasztott intézkedések elegendőek-e a kitűzött egyenlegcélok eléréséhez. Az előrejelzés elkészítésekor kizárólag az úgynevezett változatlan politikák feltételezése (no-policy-change assumption) alkalmazható. Ebből világosan következik, hogy ha erre alapozva az adott kormány kiigazító intézkedéseket tett, és így végül a hiány kisebb lett az előrejelzésnél, akkor ez éppen az európai gazdasági kormányzás hatékonyságát mutatja, nem pedig a prognózis tévedését.

A második kérdés kapcsán, több vélemény szerint, kettős mérce jele volt, hogy az EU eddig csak Magyarországgal szemben alkalmazott a túlzottdeficit-eljáráshoz kapcsolódó pénzügyi ösztönzőt, míg más, néha magasabb államháztartási hiánnyal küzdő országokkal szemben nem, sőt számukra meghosszabbította az ajánlásaik végrehajtására javasolt időtartamot. A tények alapos vizsgálata világosan mutatja, hogy valamenynyi tagországra azonos mérce vonatkozik. Az EDP-eljárás jogi alapját jelentő SNE kimondja, hogy ha bármely tagállam a megjelölt határidőig nem csökkenti elsődleges hiányát fenntartható módon 3% alá, elsősorban akkor lehet róla megállapítani, hogy ennek ellenére hatékony költségvetési erőfeszítéseket („effective action") tett, ha legalább strukturális egyenlegét[219] a Tanács által korábban ajánlott mértékben javította. Ilyen esetben magasabb pénzügyi szankció kiszabása helyett indokolt lehet felülvizsgált ajánlás kiadása. A Magyarországra vonatkozó intézkedés indoklásában egyértelműen szerepelt, hogy a 2009 júliusában kiadott, 2011-ig szóló tanácsi EDP ajánlásban szereplő 0,5% javulás helyett 2,75%-os strukturálisegyenleg-romlás következett be 2010 és 2011 folyamán. A költségvetési alapfolyamatok romlását azonban elfedte a bruttó hazai termék közel 10%-ra rugó, a magánnyugdíj-pénztári rendszer átalakításából származó egyszeri bevétel, aminek köszönhetően a nominális államháztartási mutató soha nem látott többlettel zárt 2011-ben. Ezzel szemben a többi érintett ország strukturális egyenlegeinek alakulása valós, hatékony költségvetési erőfeszítéseket tükrözött, ezért kaphattak új határidőt, amint azt a javaslatok indoklásául készített nyilvános munkaanyagok bemutatják.

219 A folyó hiány egyszeri és ideiglenes intézkedések, valamint a gazdasági ciklusok hatásaitól megtisztított értékét.

Ennek megfelelően döntött egyhangúan a Tanács 2013 januárjában[220] a Kohéziós Alap Magyarország számára előirányzott kötelezettségvállalásainak részleges felfüggesztése mellett. A felfüggesztés kapcsán Olli Rehn, EB alelnök, hangsúlyozta, hogy ez nem szankció, hanem erőteljes ösztönző arra, hogy a kormány rendezett költségvetési politikát folytasson, és megteremtse a megfelelő makrogazdasági és költségvetési feltételeket a Kohéziós Alap forrásainak hatékony felhasználására. Johannes Hahn, regionális politikáért felelős biztos, azt emelte ki, hogy a javaslat arányos volt, és nyitva hagyta a lehetőséget az Alap segítségével történő finanszírozás folytatása előtt, miközben esélyt és időt adott a helyzet orvoslására. Ezt követően a kormány a túlzott hiány megszüntetése érdekében eredményes erőfeszítéseket tett, így a Tanács a felfüggesztést kevesebb mint fél éven belül, már 2013 júniusában[221] feloldhatta, anélkül, hogy az ország bármilyen forrást elveszített volna. A legmeghatározóbb egyenlegjavulást okozó intézkedések 2012 és 2013 vonatkozásában a bevételi oldalon a pénzügyi tranzakciós illeték, a távolságarányos útdíj, valamint a tételes telefonadó bevezetése, míg a kiadási oldalon a központi és helyi közigazgatás kiadásainak csökkentése, valamint a költségvetési támogatások folyó értéken történő befagyasztása voltak. A Tanács összességében így nyugtázhatta, hogy a Magyarország által 2013. április 23-án benyújtott éves aktualizált konvergenciaprogramban szereplő hivatalos hiánycélok és tervezett költségvetési kiigazítások megfelelnek a március 13-i ajánlásában foglaltaknak.

4. Az uniós jog érvényesülése

Az Európai Bizottság számára minden bővítést követően fontos volt, hogy mandátumának megfelelően, a szerződések őreként, egységes mércét alkalmazva az új tagállamokkal is minél szorosabban együtt tudjon működni az uniós jog érvényesülése érdekében. Egyik legfontosabb eszköze, a kötelezettségszegési eljárás bizottsági szakaszának lényege, hogy a problémákat még azelőtt orvosolni lehessen, hogy az Európai Unió Bíróságához kellene fordulni. Az esetek több mint 90%-ában ez a törekvés sikeres, hiszen a felek közös érdeke általában a gyors és konszenzus orientált megoldás. A 2004–2006 közötti dőszakban az újonnan csatlakozó államok ellen értelemszerűen

220 A Bizottság 2012. február 22-én a Kohéziós Alap 2013. január 1-jén életbe lépő kötelezettségvállalásaiból 495 184 000 euró felfüggesztésére tett javaslatot, miután előtte több ízben hiába sürgette a túlzott költségvetési hiány megszüntetését célzó erőfeszítések fokozását. Ez az összeg a GDP 0,5%-át, illetve a Magyarország számára 2013-ra előirányzott kötelezettségvállalások 29%-át jelentette. 2013. január 11-én az EB a túlzotthiány-eljárás részeként megállapította, hogy Magyarország továbbra sem tett megfelelő előrelépést annak érdekében, hogy túlzott hiányát fenntartható és hiteles módon a GDP 3%-ában meghatározott célérték alá csökkentse. Ezt az ajánlást január 24-én hagyta jóvá a Miniszterek Tanácsa.

221 A Tanács 2013. június 21-i határozatában (2013/315/EU) hatályon kívül helyezte a Magyarországon fennálló túlzott hiányról szóló 2004/918/EK határozatot, miután 2013. május 30-án a Bizottság a 2011–2015. évi konvergenciaprogram és a megtakarítási intézkedések részletezése alapján arra a megállapításra jutott, hogy Magyarország a túlzott hiány megszüntetése tekintetében eredményes intézkedéseket tett.

a 15-öknél kevesebb kötelezettségszegési eljárás volt folyamatban, és ennek köszönhetően a csatlakozás évében például Magyarország teljesített a legjobban az összes (akkor 25) tagállam között (42 eljárás az akkor összesen futó 4489 közül). Annak ellenére, hogy ezt követően némileg nőtt a Magyarországgal kapcsolatos eljárások száma, a 2005–2013-as időszakban Magyarország az eljárások száma alapján végig a tagállamok jól teljesítő első felében-harmadában helyezkedett el. Fontos megemlíteni azt is, hogy a 2004 óta életbe léptetett hatékonyságnövelő intézkedések jóvoltából mára körülbelül harmadára mérséklődött a tagországokkal szemben folytatott eljárások száma (2013 végén összesen 1300 eljárás volt folyamatban).

Miközben az eljárások számát tekintve Magyarország nem tér el az uniós középmezőnytől, az elmúlt években nagy figyelmet kapott néhány olyan kötelezettségszegési eljárás, elsősorban a médiatörvényhez és az új Alaptörvényhez kapcsolódva, amely politikailag rendkívül érzékeny kérdéseket érintett. Ezek gyakorisága és ellentmondásos megítélése erősen összefüggött a hazai jogalkotás 2010-et követően jelentősen felgyorsult működésével.

A magyar soros elnökség kezdetét beárnyékolta a 2010. december 21-én elfogadott médiatörvény, ami az Elnökség sajtó-visszhangját is negatívan befolyásolta, noha tartalmában egyáltalán nem kapcsolódott az elnökségi munkához. Az Bizottság gyors és aktív fellépésének hatására a magyar médiaszabályozás és az EU-jog összeegyeztethetőségére vonatkozó levélváltások és szakértői egyeztetések eredményeként február közepén a hazai hatóságok vállalták a szabályozás módosítását négy konkrét kérdésben.[222] Ezt követően a további aggályok orvoslása érdekében megfelelő uniós jogalap hiányában a Bizottság az Európa Tanácshoz fordult. Az ET a legnagyobb problémát a médiarendszert felügyelő intézményi struktúrában látta, és számos ajánlást[223] fogalmazott meg. Hosszas egyeztetések után az ET főtitkára végül 2013 januárjában találta kielégítőnek a médiarendszerrel összefüggő újabb változtatásokat.[224]

A magyar Alaptörvénnyel kapcsolatos viták és dilemmák közös jellemzője volt, hogy jelentős részüket nem lehetett kötelezettségszegési eljárások keretében tárgyalni, mivel nem vonatkoztak rájuk konkrét EU-s jogszabályok. A viták egy része így arról szólt, hogy meddig terjed az EB kompetenciája, illetve az uniós jog hatálya. A viták másik része pedig arról, hogy a tagállamok többsége elfogadja-e, ha egyes országok másképp

222 (1) A kiegyensúlyozott tájékoztatásra vonatkozó szabályok aránytalan alkalmazása, (2) a más tagállam joghatósága alá tartozó, ott letelepedett és engedélyezett műsorszolgáltatók bírságolása, (3) a médiaszolgáltatók nyilvántartásba vételére és engedélyezésére vonatkozó szabályok, (4) a személyeket, kisebbségeket és bármely többséget sértő médiatartalomra vonatkozó szabályok. További információ: Médiapolitika: Neelie Koes, a Bizottság alelnöke üdvözli a magyar médiaszabályozás módosítását, MEMO/11/89, megjelent 2011. február 2-án, elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-89_hu.htm (hozzáférés: 2014. január 31.)

223 Expertise by Council of Europe Experts on Hungarian media law legislation, Európa Tanács, 2012. május, elérhető: http://goo.gl/GH8Iym (hozzáférés: 2014. január 31.)

224 Council of Europe Secretary General welcomes changes to Hungarian laws on the media and judiciary, sajtóközlemény, Európa Tanács, 2013. január 29., elérhető: http://goo.gl/CuZM5 (hozzáférés: 2014. január 31.)

értelmeznek bizonyos alapvető normákat, illetve fel akarnak, fel tudnak-e lépni egyáltalán ezzel kapcsolatban a jelenlegi szerződéses keretek között.

Ebben az időszakban az Európai Bizottság lényegében végig mandátumának megfelelően, az uniós jog által behatárolt szigorúan jogi megközelítésben vizsgálta az Alaptörvényt, annak átmeneti rendelkezéseit és módosításait. Ezzel párhuzamosan szorosan együttműködött az Európai Parlamenttel, illetve az Európa Tanáccsal és a Velencei Bizottsággal azoknak a politikai jellegű kérdéseknek a megoldásában, amelyek túlmutattak a jelenlegi szerződéses kereteken.

Elsőként az Alaptörvény hatálybalépését követően, 2012 januárjában, a Bizottság három területtel – a Magyar Nemzeti Bank, a magyar bírák korai nyugdíjazása, illetve az adatvédelmi ombudsman mandátuma – kapcsolatban fogalmazta meg aggályait.[225] Miközben az MNB-t érintő kérdéseket viszonylag gyorsan tisztázták a felek,[226] a bírák és az adatvédelmi ombudsman kérdésében nem juttottak megállapodásra, így mindkét ügy az Európai Unió Bíróságára került.[227] A bírák ügyében 2012 novemberére gyorsított eljárásban született döntés a Bizottság javára,[228] az adatvédelmi biztos ügye továbbra is folyamatban van. 2013 áprilisában a Bizottság az Alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatban lépett fel,[229] a magyar államnak az Európai Bíróság ítéletéből fakadó fizetési kötelezettségére, az Országos Bírósági Hivatal elnökének ügyáthelyezési jogkörére, illetve a politikai hirdetések közzétételének korlátozására vonatkozóan. A Bizottság elnöke kételyeket fogalmazott meg arra vonatkozóan is, hogy ezek összeegyeztethetőek-e az uniós joggal és a jogállamiság elvével.

Mindezzel párhuzamosan a Bizottság figyelemmel kísérte az Európai Parlament állampolgári jogok, bel- és igazságügyi bizottságának (LIBE) alapvető jogokkal kapcsolatos vitáját is. Az EP plenáris ülése 2013. július 3-án állásfoglalást fogadott el az „Alap-

225 Statement of the European Commission on the situation in Hungary, sajtóközlemény, Európai Bizottság, 2012. január 11., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-9_en.htm (hozzáférés: 2014. január 31.)

226 A Bizottság lezárja a Magyar Nemzeti Bank függetlenségével összefüggésben indított kötelezettségszegési eljárást, sajtóközlemény, Európai Bizottság, 2012. június 19., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-803_hu.htm (hozzáférés: 2014. január 31).

227 Bírák korai nyugdíjazása: C-286/12 ügy, Európai Hivatalos Közlöny, 2012. június 8., elérés: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2012%3A217%3A0014%3A0015%3Aen%3APDF (hozzáférés: 2014. január 31.) Adatvédelmi ombudsman: C-288/12 ügy, Európai Hivatalos Közlöny, 2012. június 8, hozzáférés: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2012%3A227%3A0015%3A0016%3Aen%3APDF (elérés: 2014. január 31.)

228 Az Európai Unió Bíróságának részletes ítélete, 2012. november 6., elérés: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=129324&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=162975 (hozzáférés: 2014. január 31.)

229 Az Európai Bizottság ismételten hangot ad a magyar alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatos komoly aggályainak, sajtóközlemény, Európai Bizottság, 2013. április 12., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-327_hu.htm (hozzáférés: 2014. január 31.)

vető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok címmel".[230] Az ennek alapjául szolgáló Tavares-jelentés, a magyarországi demokráciával és az alapvető jogok érvényesülésével kapcsolatban, arra a következtetésre juttott, hogy az alkotmányos és jogszabályi keretek nagyon rövid időn belüli ismételt módosításainak rendszerszintű és általános trendje, valamint e módosítások tartalma összeegyeztethetetlen az EUSZ 2. cikkében, az EUSZ 3. cikkének (1) bekezdésében és az EUSZ 6. cikkében említett értékekkel, valamint eltér az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében meghatározott elvektől. A jelentés szerint e trend – kivéve, ha azon időben és megfelelő módon nem változtatnak – az EUSZ 2. cikkében említett értekek súlyos megsértésének kockázatát eredményezi.

Mindeközben a Velencei Bizottság, az ET alkotmányjogi tanácsadó testülete 2013. június 16-i véleményében[231] arra a következtetésre jutott, hogy a negyedik alkotmánymódosítás „olyan szemléletet tükröz, ami a kormányzati többség politikai eszközének tekinti az alkotmányt, és az alkotmányozás és a hétköznapi politikacsinálás közötti érdemi különbségtétel eltörlésének jeleit hordozza".

Az Alaptörvény ötödik módosító javaslatának benyújtását követően, 2013 szeptemberében az EB alelnöke, Viviane Reding, a jogállamiság európai válságának egyik jelenségeként említette Franciaország és Románia mellett Magyarországot, ahol a bírák kényszernyugdíjazása kapcsán az igazságszolgáltatás függetlensége miatt adott hangot aggodalmának.[232] Beszédében azonban azt is hangsúlyozta, hogy Magyarország megfontolta a Bizottság korábbi jogi iránymutatásait, és az Alaptörvény legújabb módosításai már megfelelnek az uniós jognak. Egyben azt is jelezte, hogy az EB részben az elmúlt időszak tapasztalataiból, részben pedig az ehhez kapcsolódó 4 tagállami külügyminiszter által írt közös levélből[233] kiindulva javaslatot készül tenni egy új „jogállamisági mechanizmus" létrehozására. Korábban már az EB elnöke, José Manuel Barroso is rámutatott arra, hogy szükség lenne egy a kötelezettségszegési eljárásnál hatékonyabb, de a nehezen alkalmazható 7-ik cikk szerinti eljárásnál rugalmasabb eszközre ahhoz, hogy a Bizottság a jogállamiság megsértésének kockázata esetén hatékonyan tudjon fellépni.

230 Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján, elérhető: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//HU (hozzáférés: 2014. január 31.)

231 Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary Adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session, Venice, 14-15 June 2013, elérhető: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-e (hozzáférés: 2014. január 31.)

232 The EU and the Rule of Law – What next?, Viviane Reding alelnök beszéde, 2013. szeptember 4., Centre for European Policy Studies/Brussels, elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm (hozzáférés: 2014. január 31.)

233 Németország, Finnország, Dánia és Hollandia külügyminiszterei 2013 márciusában írtak levelet az Európai Bizottságnak, kérve egy – demokráciát és jogállamiságot betartó – új uniós mechanizmus létrehozását, ami lehetővé tenné a tagállamok aggályos intézkedéseinek kiszűrését nagyon korai szakaszukban.

A jogállamiság Európai Unión belüli megerősítésére szolgáló új keret címet viselő bizottsági javaslat végül 2014. március 11-én született meg.[234] Az előterjesztés egy olyan három szakaszból álló mechanizmus felállítását javasolja, amely elkerülhetővé teszi az úgynevezett 7. cikkely szerinti eljárást, ám mégis megfelelő bevatkozási lehetőséget nyújt a Bizottság számára akkor, ha felmerül a kockázata annak, hogy bármely tagállam tartósan megsértheti az EU alapvető értékeit, jogbiztonságát. Az új eszköz elsősorban az ilyen helyzetek megelőzését szolgálja, ezzel lehetővé válik a Bizottság fellépése akkor is, ha uniós jog hiányában nem indítható kötelezettségszegési eljárás, és a 7. cikkely alkalmazása politikailag nem reális. Az új jogállamisági keret tehát kiegészíti a meglévő eszközöket (7. cikk szerinti és kötelezettségszegési eljárásokat), és teljes mértékben a jelenlegi uniós szerződéskre épül. Akkor aktiválható, ha olyan rendszerszintű működési zavar következik be, amely hátrányosan érinti a jogállamiság nemzeti szintű biztosítása céljából létrehozott intézmények és mechanizmusok stabilitását és megfelelő működését, egyedi jogsértések kezelésére tehát nem alkalmas. Az új mechanizmus fontos jellemzője, hogy valamennyi tagállamban azonos módon alkalmazandó, és azonos kritériumok alapján fog működni. Hangsúlyozza az érintett tagállamal való korai párbeszéd fontosságát, és az uniós értékek független őreként központi szerepet szán az Európai Bizottságnak, amely más uniós intézmények és nemzetközi szervezetek szakértelmére is támaszkodhat.

5. Együttműködés a tagság legintenzívebb időszakában

5.1 Közös érdekek és az Unió helyzetéből adódó kihívások

Az Európai Bizottságnak alapvető érdeke, hogy a mindenkori soros elnökség sikeres legyen, hiszen az elnökséggel együtt tudja leghatékonyabban előrevinni a közös ügyeket. A gazdasági válság még világosabbá tette, hogy erősebb tagállami összefogásra, rugalmasabb intézményi együttműködésre van szükség, így az elnökségi országra kitüntetett figyelem irányul. A Bizottság szemszögéből a magyar elnökség egy olyan többéves ciklus szerves része volt, amelyben öt fő kihívásnak kellett párhuzamosan megfelelni. Haladéktalanul hozzá kellett kezdeni az európai gazdasági kormányzás megvalósításához, és részben ennek segítségével fel kellett gyorsítani az „Európa 2020" Stratégia végrehajtását. Ki kellett építeni a szabadság, biztonság és igazságosság európai térségét, az időszak legvégén pedig meg kellett kezdeni a tárgyalásokat az új többéves európai pénzügyi keretről. Végül biztosítani kellett az Európai Unió súlyához méltó megjelenését a nemzetközi színtéren, hiszen tagállamai csak így léphetnek fel hatékonyan a multilaterális politikai–gazdasági kapcsolatokban, a globális szegénység elleni küzde-

234 Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law, COM(2014) 158 final, elérhető: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf

lemben vagy éppen a klíma- és energia-ügyi tárgyalásokon. Az „Európa 2020" Stratégia öt kulcsterületen javasolt mérhető, és 2020-ig megvalósítandó, konkrét európai szintű célokat, nemzeti célokra való lebontásukhoz pedig segítséget nyújt a tagországoknak. A foglalkoztatás, a kutatás és innováció, az éghajlatváltozás és energia, az oktatásügy, valamint a szegénység elleni küzdelem területei adták így meg a válságkezelés mellett tágabb értelemben a magyar elnökség – csakúgy, mint a többi, ebbe a ciklusba tartozó elnökség – kereteit is.

5.2 A bizottsági és az elnökségi prioritások összhangja

Egyetértés volt abban, hogy a legfőbb prioritás az Unió mihamarabb fenntartható növekedési gazdaságpolitikai pályára állítása. A Bizottság ebben a gazdaságpolitikai koordináció megerősítését szolgáló, 2010. szeptember végén előterjesztett átfogó gazdasági kormányzási javaslatcsomagnak[235] szánta a főszerepet. Ehhez szorosan kapcsolódott a 2011 januárjában kezdődő első európai gazdasági szemeszter beindítása és végrehajtása, a Bizottság által kidolgozott, majd az Európai Tanács által megerősített országspecifkus ajánlások elfogadása. Európa versenyképességének erősítését célozta az egységes belső piac továbbfejlesztésére vonatkozó bizottsági javaslatcsomag, amelyről az elnökség rövid idő alatt érdemi tanácsi következtetéseket fogadott el. Összhang mutatkozott a kohéziós politika és a közös agrárpolitika jövőjéről előterjesztett bizottsági javaslatok kiemelt fontosságát és európai dimenzióinak megerősítését illetően is, és ennek megfelelően mindkettőre vonatkozóan sikerült olyan tanácsi következtetéseket elfogadtatni, amelyek jól előkészítették az EU következő többéves pénzügyi keretének tárgyalásait.

Az Elnökség húzóerejére építve az Európai Bizottság új lendületet kívánt adni az európai integráció szélesebb körű és új szemléletű megismertetésének is Magyarországon. Ezért időzítette a Magyar Kormánnyal való hagyományos elnökségi nyitó-tárgyalásának időpontjára[236] az EB Képviselet és az EP Információs Iroda épületében létrehozott új közösségi tere, az „Európa Pont" megnyitóját, amelynek központi szerepet szánt nemcsak a soros elnökség alatt, hanem az ezt követő időszakban is. Ebben a célkitűzésében jó partnernek bizonyult a kormányzati, a civil és a kulturális szféra egyaránt, hamar közkedvelt szakmai és civil műhellyé, valódi kulturális fórummá vált az „Európa Pont". Az ország nagy részét lefedő *Europe Direct* hálózatával és a többi Magyarországon működő európai szervezettel közösen, a korábbinál erőteljesebben tudta hitelesen bemutatni, hogy az Európai Unió valóban kihat mindennapjainkra, és személyes problémáink egy részének megoldásához is segítséget nyújthat.

235 Uniós gazdaságirányítás: a Bizottság jogalkotási intézkedéseinek átfogó csomagját terjeszti elő, sajtóközlemény, Európai Bizottság, 2010. szeptember 29., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1199_hu.htm (hozzáférés: 2014. január 31.)

236 2011. január 7-re

5.3 Várakozások és eredmények

A magyar elnökséghez nem pusztán Magyarországon fűztek nagy várakozásokat. Ez a periódus volt az első, amelyben a soros elnökségnek már teljes mértékben az új triós struktúra és a Lisszaboni Szerződés alapján kellett működnie. Az új intézményi keretek összehangolt működtetése és a Szerződés előírásainak megfelelő értelmezése, valamint gyakorlati alkalmazása előfeltétele volt az eredményes elnökségnek. Ez a szokásosnál is szorosabb együttműködést jelentett az Európai Bizottsággal, amely legmarkánsabban talán az úgynevezett 6-os jogszabálycsomag tárgyalásában nyilvánult meg, nem véletelnül nyilatkozta Olli Rehn alelnök, hogy a magyar tárgyaló delegációt Schumann-díj illetné meg kiváló munkájáért. Innovatív, komoly előrelépésnek számított az EU Duna Régió Stratégiájának[237] és a nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének elfogadása, mindkettő előkészítésében és végrehajtásának koordinálásában kiemelt szerepe volt/van az EB-nak. Mintegy két évtized után a magyar elnökségnek sikerült áttörni a belső piac kiteljesedésének egyik legnagyobb gátját; az egységes szabadalmi rendszert felállító jogszabálycsomag elemeiről szóló, a Tanácsban elért megállapodás megnyitotta az utat az Európai Parlamenttel való megegyezéshez. Már februárban sor került az egyik legfontosabb ágazati politika, az energia állam- és kormányfői megvitatására, majd a 2020-ig követendő energiastratégiára és infrastrukturális prioritásokra vonatkozó tanácsi következtetések elfogadására. A váratlan események kezeléséből kiemelkedik az észak-afrikai válságra adott uniós válasz, amelyhez Catherine Ashton alelnök, az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője több ízben igénybe vette a magyar külügyminiszter és külügyi stáb hathatós közreműködését. Az Európai Bizottság szempontjából minden elnökség megítélésének egyik legrelevánsabb kritériuma a felvállalt dossziék száma és súlya, illetve hogy ezeket milyen sikerrel tudja végigvinni az intézményközi egyeztetéseken, lehetőleg törekedve az EB-al való összhang megőrzésére is. Az előbb felsoroltak és számos egyéb ügy mellett ennek legjobb példája volt a Horvátországgal folyó csatlakozási tárgyalások lezárása 2011 júniusában, ami a Bizottsággal való proaktív kooperáció révén a bővítési folyamat hosszú évek óta legjelentősebb előrelépését tette lehetővé.

Összességében az elnökségi szakmai teljesítmény egyértelműen pozitív bizottsági értékelést kapott, maga az EB elnöke, José Manuel Barroso nyilvánított köszönetet az elért eredményekért az EP plenáris ülésén. Fontos tanulság azonban, hogy a komoly nemzetközi visszhangot kapott belpolitikai ügyek, elsősorban a médiatörvény és az új Alaptörvény körüli viták óhatatlanul rávetültek az elnökségre, noha annak feladataihoz nem kapcsolódtak. A sajtó és a pártpolitika tekintélyes részét domináló kritikák beárnyékolták az elnökség megítélését, és kezelésük komoly terhet jelentett a kormányzati és az uniós apparátus számára egyaránt. A kompetens és hatékony elnökségi munkától remélt egyik legfontosabb hozadék, a hosszú távú érdekérvényesítési lehetőségek bővülése így a vártnál csak jóval kevésbé valósulhatott meg.

237 http://dunaregiostrategia.kormany.hu/download/4/f2/20000/Action%20Plan%20Danube%20Region%20Strategy%20EN.pdf

6. Hogyan látja mindezt a közvélemény?

Figyelemreméltó, hogy a médiában túlsúlyban lévő negatív percepciók ellenére összességében mind a magyar, mind az európai közvélemény a különböző bővítési fordulókat követően, és a válság sújtotta évek ellenére is az uniós tagságot inkább előnyösnek minősíti. Az Európai Bizottság (és az EP) által finanszírozott, több évtizede azonos metodológiával készülő Eurobarométer felmérések szerint a magyar állampolgárok 39%-a tartja a tagságot jó dolognak, 16%-a rossz dolognak és 43%-a semleges ezzel kapcsolatban. Bár ezek az adatok elmaradnak az EU átlagától (50% jó dolog, 17% rossz dolog, 31% semleges), a tendenciákat nézve javulást mutatnak (az előző mért adatokhoz képest Magyarországon 9%-kal nőtt azok aránya, akik jó dolognak tartják az uniós tagságot, és 9%-kal csökkent a tagságot elutasítók aránya).[238]

Az Európai Unióval, illetve az uniós intézményekkel kapcsolatos állampolgári bizalom vizsgálatából az is kiderül: a magyar válaszadók valamennyi vizsgált intézményben jelentős mértékben, akár 15–19 százalékponttal jobban bíznak az uniós átlagnál. Ennek megfelelően alakul magával az Európai Unióval kapcsolatos bizalom is: 16 százalékponttal az EU28 átlaga felett, amely a régió tekintetében is jó eredmény („inkább bízik az EU-ban", HU: 47%, EU28: 31%, CZ: 34%, PL: 45%, RO: 48%, SI: 37%, SK: 47%). Az Európai Bizottsággal kapcsolatos bizalmi index Magyarországon jóval magasabb az uniós átlagnál (HU: 50% inkább bízik a Bizottságban, EU28: 35%), bár az elmúlt fél évben némileg (-5%) csökkent. A közép-európai régiót tekintve is ez az egyik legmagasabb érték (CZ: 42%, PL: 47%, RO: 47%, SI: 39%, SK: 51%). Ehhez hasonlóan az Európai Parlamentbe vetett hazai bizalom is lényegesen az uniós átlag felett áll, és a régióhoz viszonyítva is magas („inkább bízik az Európai Parlamentben" HU: 58%, EU28: 39%, CZ: 45%, PL: 51%, RO: 49%, SI: 37%, SK: 56%), noha az elmúlt fél évben kismértékben (-2%) csökkent. Az uniós intézményekhez képest a nemzeti intézményekbe vetett bizalom Európa-szerte – így Magyarországon is – jóval alacsonyabb. Ugyanakkor a magyar közvélemény az uniós és régiós átlaghoz képest is jobban bízik saját kormányában (HU: 37%, EU28: 23%, CZ: 16%, PL: 19%, RO: 16%, SI: 10%, SK: 29%).[239]

238 EP Eurobarometer (79.5), 2013. augusztus, elérhető: http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election/eb79_5_annexe_sociodemographique_en.pdf, (hozzáférés: 2013. december 18.)

239 Standard Eurobarométer 80, nemzeti jelentés, elérhető: http://ec.europa.eu/magyarorszag/documents/eb_80_nemzeti_jelent_s.pdf

Második rész

XI. Az Európai Unió globális környezetének változása

Az EU szakpolitikáinak részletes tárgyalása előtt, az alábbi fejezetben annak összefoglalására kerül sor, hogy az Európai Unió a 2004–2014-es időszakban milyen geopolitikai és világgazdasági környezetben létezett, fejlődött. A fejezet a teljesség igénye nélkül kitér a fenti évtizedben a nemzetközi rend szempontjából lényegesnek számító biztonságpolitikai, gazdasági és – a geopolitikai szempontból egyre fontosabbá váló – energiapolitikai fejleményekre. Ez a fejezet nemcsak azért rendhagyó, mert nem az EU belső ügyeivel foglalkozik elsősorban, hanem annak globális környezetével, de azért is, mert kitekint a távolabbi jövőbe is.

1. Biztonságpolitika és geopolitika

1.1 Európai Unió és Magyarország a globális erőtérben

Magyarország uniós taggá válásának évében, 2004-ben, az amerikai hírszerző közösség (NIC 2020 projekt)[240] négy forgatókönyvet rajzolt fel a világ fejlődésére vonatkozóan 2020-ig: a davosi világ, a *„pax americana”*, az új kalifátus és a félelem időszaka. Az első forgatókönyv a gazdasági fejlődésre, a második jövőkép az USA dominanciájának megőrzésére, a harmadik szcenárió a radikális vallási-politikai mozgalmak globális rendszert befolyásoló szerepére koncentrált, a negyedik előrejelzés pedig az erőszak proliferációja miatt egy új orwelli világ eljövetelét vizionálta. Valamennyi forgatókönyvet áthatotta a biztonság jövőbeni fontossága, bár a politikai, gazdasági, társadalmi, környezeti és katonai biztonság kérdései változó súllyal jelentek meg az egyes szcenáriókban. Az amerikai futuristák hangsúlyozták, hogy a világot az elkövetkezendő 15 évben meghatározó tendenciák nem tisztán, hanem keveredve fognak megjelenni, számos bizonytalanságot, kiszámíthatatlanságot és meglepetést fognak tartogatni. Az elmúlt tíz év bizonyította is ezt az előrejelzést. A 2008-as globális pénzügyi–gazdasági válság szétrombolta a világ egyenletes gazdasági fejlődésének „davosi” ideáit. Az Egyesült Államok belefáradt a globális terrorizmus elleni világméretű háborúba, egyre inkább „takarékos

240 National Intelligence Council: *Mapping the Global Future, December 2014*. NIC 2004-13 http://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends_Mapping%20the%20Global%20Future%202020%20Project.pdf

szuperhatalomként”[241] akarja megőrizni gazdasági, katonai és technológiai fölényét. A világban a politikai iszlám szerepe erősödött, a dzsihádista terrorizmus elterjedése azonban nemcsak a fejlett nyugatot, hanem az iszlám világ békéjét és fejlődését is veszélyezteti. A fegyveres konfliktusok, a terrorizmus, a bizonytalanság világa egyre inkább a Közép-Ázsia–Közel-Kelet–Afrika földrajzi tengely mentén húzódik. Kérdés volt az is, hogy Európa képes lesz-e az új biztonsági kihívásokkal (erőforrásokért való harc, migráció, szociális fejlődés, környezeti problémák) megbirkózni, úgy formálni az öreg kontinens jövőjét, hogy az egyben a világ fejlődését is szolgálja. Európa sajnos nem igazolta vissza a szuperhatalmi várakozásokat, nehezen alkalmazkodott a megváltozott nemzetközi környezethez, amelyet az új globalizációs kihívások formáltak és közvetítettek.

A már említett *National Intelligence Council* 2008-as, 2025-ig előre tekintő dokumentuma,[242] a *„Global Trends 2025”* négy változatot vázol fel az alábbi fantázianevek alatt: az első a „világ a Nyugat nélkül”, a második az „októberi meglepetés”, a harmadik a „BRIC- kudarc” és végül a negyedik a „politika nem mindig lokális”.

A Nyugat nélküli világban az új hatalmak – Kína vezetésével – átveszik a világ irányítását a Nyugattól. Az USA kimerült, és felmérve túlterjeszkedését kivonul Közép-Ázsiából. Európa képtelen átvenni a helyét, ezért Kínának és Oroszországnak kell a közép-ázsiai térség (beleértve Afganisztán) feszültségeit és instabilitását kezelnie. A kínaiak által vezetett ázsiai gazdasági és biztonsági szervezet átveszi a NATO szerepét, amely rohamosan veszít jelentőségéből. Amerikában és Európában a Kína-ellenes hangulat a tetőfokára hág, és protekcionista kereskedelmi korlátokat vezetnek be az ázsiai nagyhatalom áruival szemben. Kína és Oroszország az energiakereskedelemre alapuló stratégiai szövetséget kötnek, amihez lazán csatlakozik India és Irán is. A rendszer azonban, ami mind Nyugaton, mind Keleten nélkülözi a stabil szövetségeket, instabil, a feszültségek folyamatosan nőnek, a globalizáció veszélybe kerül.

Az „októberi meglepetés” elnevezésű szcenárió alapnarratívája a környezet leromlása. Egyre több ország választotta a gyors és kíméletlen gazdasági fejlődés irányát a 21. század elején, figyelmen kívül hagyva a fenntarthatóság alapkövetelményeit, ami környezeti katasztrófát eredményezett. Az emberiség túlhaladt azon a ponton, ami előtt még meg lehetett volna akadályozni a globális felmelegedés eszkalálódását. A Földet elementáris erejű hurrikánok pusztítják, amelynek során elpusztul az USA keleti partvidéke is. A globális gazdasági rendszer összeomlik, a klímaváltozás miatt menekültek árasztják el a világot, a tengerpart közeli vidékek lakóit világszerte a kontinensek belsejébe telepítik. Ez a világ mind a fejlett, mind a fejlődő országok számára katasztrofális helyzetet fog hozni.

A „BRIC-kudarc” nevű modell a feltörekvő új hatalmak (Brazília, Oroszország, India, Kína) felemelkedésének meghiúsulását vetíti előre. E pesszimista forgatókönyv oka, hogy Kína és India között konfliktus tör ki az egyre szűkösebb erőforrásokért foly-

241 Mandelbaum, Michael: *The Frugal Superpower: America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era*. Foreign Affairs, September-October 2010. http://www.foreignaffairs.com/articles/66677/michael-mandelbaum/the-frugal-superpower-americas-global-leadership-in-a-cash-strap (letöltés: 2013. 12. 30.)

242 http://www.aicpa.org/research/cpahorizons2025/globalforces/downloadabledocuments/globaltrends.pdf

tatott verseny miatt. Az összecsapás kirobbantója Kína lesz, amely India és a Nyugat általa vélt – az energiaforrásainak elzárására irányuló – mesterkedéseit akarja megakadályozni. A konfliktusba külső hatalmak is beavatkoznak a globális eszkaláció elkerülése érdekében. A szcenárió az erőforrások, illetve az erőforrásokért folytatott küzdelem geopolitikai fontosságát emeli ki, de hangsúlyozza azt a lehetőséget is, hogy egy multipoláris, de instabil világrendben, ahol a nemzetek relatív ereje gyorsan változik, könnyen kialakulhatnak konfliktusok. Ebben a szcenárióban újraéled a nacionalizmus és az 1914 előtti erőegyensúlyon alapuló politizálás.

A „politika nem mindig lokális" teória egy kooperatív és nagymértékben a nemzetközi és nem-kormányzati intézmények működésére épülő világot vizionál. Ebben a világban fontos szerepük van a különböző nem-politikai szervezeteknek, NGO-knak, vallási csoportoknak, üzleti vezetőknek és helyi aktivistáknak. Komoly befolyásuk van a nemzetközi környezetvédelmi programok és szabályok felállításában, de még az ENSZ főtitkárának megválasztásában is. Ezzel szemben a nemzeti politikai elitek jelentősége csökken. Ez a nemzetközi rend a világszerte erősödő és egymással aktív elektronikus összeköttetésben lévő középosztály békés politikai és érdekérvényesítő törekvéseinek a kifejezője. A politika már nem helyi többé: a nemzeti és a globális kérdések egyre inkább felcserélhetők egymással. Ezek természetesen mindössze jóslatok, és a kor gyorsan változó és kiszámíthatatlan geopolitikai dinamikája viszonylag gyorsan felülírja őket.

1.2 EU a globális biztonsági térben

Ma az Európai Unió gyengülő erőközpontként[243] van jelen a multipoláris világban.[244,] Az elhúzódó gazdasági válság miatt szerepe és súlya relatíve gyengült a globális erőközpontokkal vívott versenyben (1. táblázat). Pedig amikor az Unió nekilendült az új évezrednek, erősnek és magabiztosnak látszott. A 2003-as európai biztonsági stratégia szerint „Európa még sosem élt ekkora jólétben, biztonságban és szabadságban, mint ma".[245] Európa a gazdasági válság óta jelentős problémákkal néz szembe annak ellenére, hogy a hidegháború után „javuló formában" vett részt a világ formálásában. Az Amerikai Egyesült Államok katonai támogatásával elérte, hogy Európa egységes, szabad és fejlődő ré-

243 Az Európai Külügyi Intézet (European Council on Foreign Relations, ECFR) 2010 óta értékeli az Európai Unió nemzetközi teljesítményét 80 külpolitikai tényező alapján. Az évente közzétett jelentés pontos diagnózist állít fel az EU egészéről, illetve az egyes tagállamok (az EU-tagok hozzájárulását 30 területen mérik) teljesítményéről. A szakértők az egyes területeket – a nemzetközi hitelminősítő intézményekhez hasonlóan – nagybetűvel (A–C) értékelik, a finomhangolást pedig plusz- vagy mínuszjellel végzik el. Az eredmények alapján konkrét és pontos képet lehet alkotni az EU-ról mint globális szereplőről.

244 Marján Attila: Európa sorsa – *Az öreg hölgy és a bika.* HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2007. Vaisse, Justin – Dennison, Susi (eds.): *European Foreign Policy Scorecard 2013*. European Council on Foreign Relations (ECFR), London, January 2013., elérhető: http://ecfr.eu/page/-/ECFR73_SCORECARD_2013_AW.pdf (letöltés 2014. február 05.)

245 *Európai biztonsági stratégia. Biztonságos Európa egy jobb világban.* Az EU Kiadóhivatala, 2009. Luxemburg, 27.

gió legyen, míg a világ más erőközpontjai csak vegyes eredményeket tudtak felmutatni. Oroszország a Szovjetunió megszűnése után csak lassan nyerte vissza erejét, és hosszú távú kilátásai kedvezőtlenek. Japán gazdasága stagnált, számos problémával küszködött. Abban az időben a feltörekvő hatalmak, mint például Kína, még nem próbálták a világpolitikát a saját képükre formálni. Az Unió a folyamatos bővítéssel jelentősen átformálta szomszédjaival folytatott viszonyát, csökkentette az etnikai konfliktusokat, bevezette a jogállamiságot, és fejlesztette a gazdaságot a Balti-tengertől a Balkánig.

Hatalmi tényezők	Jellemzők	Helyezés / részesedés a világban	Megjegyzés
Népesség	506 820 764 fő népsűrűség: 112 fő /km² átlagéletkor: 80 év	3. hely	2012
Terület	4 511 824 km²	7. hely	
Gazdasági teljesítmény	GDP 16 673 333 millió $ Vásárlóerő-paritás 32 897 $ Áruforgalom 3 267 Mrd € Külföldi tőkebefektetés 281,8 Mrd $ Közös fizetőeszköz: euró (€)	23,1% 11. hely 1. hely (30,9%) 2. hely (21%)	2012 2011 (EU-27) 2012 17 országban
Tagállamok száma	28 ország (23 tagország egyben NATO-tag is)	Bővítés: 2004 2007 2013	 CY, CZ, EE, PL, LV, LT, HU, MT, SK, SI BG, RO HR
Humanitárius fejlesztés és segélyezés	11,8 Mrd $	4. hely	
Közös kül-, biztonság- és védelempolitika	Nincs közös haderő Nemzeti haderők létszáma 1 551 ezer fő Katonai kiadások 192,5 Mrd $ Európai védelmi–ipari és technológiai bázis 400 ezer fő + 960 ezer munkahely, 90 Mrd € értékű haditechnikai forgalom	 3. hely 3. hely 2. hely	Működő katonai erők (euro hadtest, európai csendőrség, európai haderőnemi elemek) 2011 2011 Európai Védelmi Ügynökség létrehozása (2004)
Közös európai biztonsági tér	Európai ügynökségek és szervek létrehozása		EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX, Állandó Belbiztonsági Koordinációs Bizottság (COSI)

Forrás: www.europa.eu, www.eurostat.eu, www.oecd.org, www.globalhumanitarianassistance.org, www.eda.eu

1. táblázat: Európa a globális világban

Az amerikaiakkal és a kínaiakkal szemben az európaiak szorgalmazták leginkább a globális biztonsági kihívásokra adott egységesített, intézményesített válaszokat a klímaváltozástól a vegyi fegyverek betiltásáig. Az EU ösztönözte a stabilitást elősegítő intézményes együttműködést a regionális szervezetekkel, mint például a Délkelet-Ázsiai Nemzetek Szövetségével (ASEAN), az Afrikai Unióval vagy az Arab Ligával. Európa magabiztosnak érezhette magát saját valutája bevezetésének sikere (1999–2002) miatt. Az euró elősegítette egy új alaptörvény és egy új külpolitikai intézményrendszer megalakulását, továbbá elindította az első közös biztonság- és védelempolitika (CSDP) megszervezését.

A gazdasági válság óta azonban – mint azt látni fogjuk a fejezet harmadik részében – az Unió reagáló képessége a globalizációs világra meggyengült (lásd 2. táblázat), mindazok a megközelítések, amelyek jól működtek Európa számára a korábbi évtizedekben, az utóbbi években hatástalanokká váltak. Az elmúlt tíz évben a világ szinte a felismerhetetlenségig megváltozott, ennek ellenére Európának a globális versenyre, a külső és belső biztonsági kihívásokra adott válaszainak ereje meggyengült. Az euró válsága nemcsak kétségbe vonta magát az eurót és az EU intézményrendszerét, de elvonta az európai vezetés figyelmét a globális ügyektől és a geopolitikai problémáktól. A legtöbb európai Irak és Afganisztán után kétségbe vonja a liberális intervencionalizmus eredményességét, helyette a „nem beavatkozás" stratégiájában látja a megoldást.

A „feltörekvő gazdaságok" tovább fejlődtek: Kína gazdasága megduplázódott, 2013-ban a világ elsőszámú kereskedelmi nagyhatalmává vált (4,16 trillió dollár értékű exportjával és importjával 7,6%-kal megelőzte az USA-t). Az öreg kontinensen is egyre inkább teret hódított a tekintélyelvű kapitalizmus, Európa befolyása – a koppenhágai klímacsúcson (2009) elszenvedett vereségtől, az „arab tavaszon" át, az ENSZ megfigyelői státusz megszerzésének kudarcáig – meggyengült. Az európai kutatók csak az USA-val való egyes globális és regionális kérdésekben (iráni szankciók, szíriai válság) való együttműködésnek, a koszovói válságkezelésnek és a keleti partnerség javulásának adtak jó (A-) osztályzatot. De az Unió napjaink európai válságainak (afrikai menekültek, Ukrajna, Bosznia-Hercegovina) kezelésében sem jeleskedik.

Nemzetközi kapcsolatok Pontszám (1-20), értékelés	2010	2011	2012	Változás erősödés (+) gyengülés (-)
Amerikai Egyesült Államok	11.0 B-	11.0 B-	11.7 B-	
Oroszország	10.0 C+	10.0 C+	11.0 B-	**(+)**
Kína	9.0 C+	8.5 C	9.7 C+	
Szélesebb európai térség	9.5 C+	9.5 C+	10.3 C+	
Közel-Kelet és Afrika	-	10.0 C+	10.3 C+	
Multilateralizmus és válságkezelés	14/11 B+/ B-	13.0 B	12.6 B	**(-)**

Forrás: ECFR73 Scorecard 2013. 12.

2. táblázat: Európa külpolitikai teljesítménye

Ahogy az EU növekedett, a problémák sokasodtak az Unióban: gyengült a szolidaritás, erősödött az euroszkeptikus közhangulat, emellett nem volt egyetértés a biztonsági problémák közös kezelésében sem. A védelemre és biztonságra szánt források folyamatosan csökkentek, a kutatásra és fejlesztésre költött pénzek megfeleződtek, a *„pooling & sharing"* koncepciója nehezen materializálódott. Már elfelejtődött a 2011-es líbiai katonai beavatkozás európai sikere. Szimbolikus üzenete van annak, hogy Franciaország 2003-ban még maga kezdeményezte az EU első katonai beavatkozását a Kongói Demokratikus Köztársaságban, de tíz évvel később már egyedül hajtotta végre a katonai intervenciót Maliban, illetve a Közép-afrikai Köztársaságban, mert nem voltak európai partnerei az azonnali cselekvésben. Pedig az Artemis művelet volt az EU harccsoport koncepciómodellje, igaz, a harccsoportokat – bár félévente kettő áll készenlétben – az Unió mostanáig még nem alkalmazta.

Az elmúlt évtizedben Európa tett némi előrelépést egy egységes és hatékony külpolitika kifejlesztésére, sikerült több európai viszályt megoldania, illetve mérsékelnie (például Koszovó). A transzatlanti kapcsolatokban korábban szkeptikus Franciaország 2009-ben a NATO tagja lett. Németország és Lengyelország nézetei az orosz politikát illetően közeledtek egymáshoz, amely jó alapot adhat az Unió és Moszkva közötti kapcsolatok (gazdasági, energiaellátási) fejlesztésének. A Lisszaboni Szerződés megalkotta az EU számára a közös „külügyminiszter" és a diplomáciai szolgálat intézményét (*European External Action Service*, EEAS), ami létrehozta a hidat az Európai Tanács politikai hatalma és az Európai Bizottság erőforrásai között. Az intézményrendszer fejlődését azonban nem követte az Unió stratégiai megújulása, amely megfelelő választ adhatott volna a külső és a belső változásokra. Európai szakértők szerint az EU talán a stratégiai gondolkodásban maradt le leginkább[246], ami hátrányosan érintette versenyképességét.

1.3 Transzatlanti kapcsolatok és a *hard power*

Az elmúlt évtizedben megváltozott a barátság az Atlanti-óceán keleti és nyugati partja között, nem voltak súrlódásmentesek a transzatlanti kapcsolatok. Az iraki háború „régi" és „új" demokráciákra osztotta Európát, hiányzott a globális terrorizmus elleni harc közös európai percepciója, az európai tagállamok nehezen álltak „hadrendbe" az iraki és az afganisztáni műveletben. A drága missziók, az elhúzódó alacsony intenzitású katonai konfliktusok, a növekvő katonai veszteségek, a politikai célok elérésének nehézsége kijózanító hatással volt az európai vezetésre, amit a 2008-tól elhúzódó pénz-

246 Varga Miklós: *Egy közös uniós stratégiai kultúra kilátásai – elméleti megfontolások és gyakorlati akadályok.* Külügyi Szemle, 2012. ősz, 97–117.
Dennison, Susi – Gowan, Richard – Kundnani, Hans – Leonard, Mark – Witney, Nick: *Why Europe needs a new global strategy?* ECFR, October 2013. London, elérhető: http://ecfr.eu/page/-/ECFR90_STRATEGY_BRIEF_AW.pdf.
Baumann, Andrea – Gratz, Jonas – Mahadevan, Prem: *Strategic Trends 2013. Key Development in Global Affairs.* Center for Security Policy, 2013. ETH Zurich, elérhető: http://ecfr.eu/page/-/ECFR90_STRATEGY_BRIEF_AW.pdf (letöltés: 2013. 12. 28.)

ügyi válság csak felerősített. Európa egyre kevésbé hisz abban, hogy a válságok és konfliktusok megoldásához jól felszerelt hadseregre és erős katonai védelemre van szükség.

Ezt az erősödő trendet Robert Gates volt amerikai védelmi miniszter „Európa demilitarizálódásának", Radek Sikorski lengyel külügyminiszter „szellemi lefegyverzésnek" nevezte, aminek következtében az európai katonai képességek jelentősen meggyengültek. Az EU teljes védelmi kiadásai a 2004–2012 közötti időszakban 254 milliárd euróról 189 milliárd euróra (az EU GDP 1,5%-ára) csökkentek úgy, hogy közben az európai kormányok több mint felére redukálták a védelmi kutatások és fejlesztések költségeit *(European Defence Agency)*.[247] Az a tartós műveleti elkötelezettség, amit az elmúlt évtizedben számos tagállam vállalt Afganisztán és Irak esetében (köztük Magyarország is), a belátható közeljövőben már nehezen elképzelhető. Kérdés még az is, hogy vajon a jövőben alkalmazza-e az EU harccsoportjait gyors és hatékony intervenciós beavatkozásokra, vagy megmarad a jelenlegi alkalmi haderő-felállítási politikánál. Sajnos a 2013. decemberi Európai Tanács védelmi napirendje nem jelentett áttörést az európai védelem krónikus problémáinak megoldásában.[248] A Tanács hitet tett a közös európai biztonság- és védelempolitika (CSDP) fejlesztése mellett, kooperatív programokat szorgalmazott a drónok, a légi utántöltés, a műholdas kommunikáció és a kibervédelem területén, valamint támogatta az európai védelmi ipar versenyképességének javítását. A konkrét programok helyett most is csak szép szavak hangoztak el.

A 2005-ös ENSZ csúcstalálkozó óta globálisan megváltozott a védelemért való felelősség *(Responsibility to Protect)* elve, azonban a közelmúlt tapasztalatai egyre kevésbé igazolják, hogy a védelem, a megóvás erős, hosszú távú küldetést, egy cselekvési imperatívuszt jelentene. Míg Líbia esetében az ENSZ Biztonsági Tanácsa e doktrínára hivatkozott a katonai erők bevetése kapcsán, a későbbiek folyamán ez a katonai intervenció erős ellenérzést keltett Oroszországban, Kínában és más feltörekvő hatalmakban. Véleményük szerint a NATO katonai művelete Kadhafi ellen átlépte a humanitárius védelem határvonalát, és rendszerváltást eredményezett. Egy ilyen légkörben – mint ahogyan ezt látjuk Szíria esetében – a keleti nagyhatalmak minden olyan javaslatot elutasítanak, amelyben az ENSZ Biztonsági Tanácsa katonai erők bevetését engedélyezné a saját népe ellen erőszakot alkalmazó damaszkuszi kormány ellen.

Az 1990-es években Európa felülkerekedett konfliktuskerülő magatartásán, és hatékonyan lépett közbe a Balkánon, majd az új évezredben fokozatosan tágította akciórádiuszát. 2013-ban az EU már 16 műveletben (négyszer több operációban, mint 2004-ben), 6 200 fővel vett részt a globális békefenntartásban.[249] Napjaink CSDP missziói

247 European Defence Agency: *National Defence Data 2012.* 2., elérhető: http://www.eda.europa.eu/docs/default-source/finance-documents/national-defence-data-2012.pdf (letöltés 2014. 02. 23.)

248 Vö.: *European Council 19/20 December 2013. Conclutions.* EUCO, 217/13. 1–6., elérhető: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%20217%202013%20INIT (letöltés 2014. 01. 16.)

249 A teljesség kedvéért hozzá kell tenni, hogy az EU-tagállamok 15 570 fővel (27%) járulnak hozzá az afganisztáni ISAF művelethez, 3 150 főt (66%) adnak a KFOR misszióhoz, és három hadihajóval (780 fő, 30%) járulnak hozzá a NATO tengeri műveleteihez. Így az EU hozzájárulása a globális békefenntartáshoz 25 700 fő (15%).

és műveletei 433 millió euróba kerülnek. A missziók többsége civil feladat (jogállamisági, rendőri, határőrizeti, biztonsági szektor stb.), az 5 katonai művelet többsége is kiképzési jellegű. Komolyabb kockázattal és harccselekmények lehetőségével igazából csak a közelmúltban a Közép-afrikai Köztársaságban telepített EUFOR RCA Bangui műveletben lehet számolni, de ebben az esetben is az EU határozott kivonási stratégiát követel az ENSZ-től és az Afrikai Uniótól (AU). Politikai értelemben az EU hetedik afrikai missziójának felállításáról szóló döntés nagy jelentőségű, hiszen egy hónappal az Európai Tanács katonai ügyeket tárgyaló ülése után született, hozzájárulhat a jövő évi elnökválasztások sikeréhez a közép-afrikai országban, és kifejezi az EU elkötelezettségét a szubszaharai térség iránt. Az Unió azonban nem akarja hosszú távon elkötelezni magát, a zászlóalj nagyságú kontingenst az „áthidaló erők" koncepciója alapján szeretné alkalmazni, amely megteremtené a feltételeket egy nagyobb, hosszú távú ENSZ/EU művelet létrehozásához. A kérdés azonban még mindig fennáll: elegendő-e a hathónapos mandátum, és ha sikerül is az ENSZ/EU békefenntartó műveletet felállítani, fennmarad-e az EU (köztük Magyarország) elkötelezettsége a misszió hosszú távú fenntartásában.

Az egy évtizede ismétlődő transzatlanti biztonsági felmérések azt mutatják, hogy az európaiak egyre kevésbé támogatják a konfliktusok katonai eszközökkel való megoldását: 2013-ban a felmérésben részvevők 30%-a[250] hitt abban, hogy katonai intervenciókkal igazságot lehet szolgáltatni, 70% pedig ellenezte Szíriában a katonai beavatkozást. Emiatt a jövőben az európai kormányok csak magas legitimitású műveletek elindításában számíthatnak a közvélemény politikai támogatására. Az elmúlt évtized aszimmetrikus hadviselésének tapasztalatai alapján az intervenciókat egyre inkább helyi regionális erők, a nemzetközi békefenntartók és a nyugati támogatottságú ellenzéki erők fogják vezetni, ahelyett, hogy tisztán nyugati katonai bakancsok „koptatnák a földet". Ezért az EU-nak már a közeljövőben úgy kell menedzselnie a nemzetközi válságokat, hogy egyre nagyobb szerepet kapjanak az együttműködő regionális szervezetek (Afrikai Unió, Arab Liga, EBESZ, NATO). Az EUFOR RCA Bangui jó prototípusa lehet ennek az irányváltásnak.

A transzatlantista „vak" bizalom nem csak katonai területen gyengült. A kétoldalú kapcsolatrendszer problémás ügyei – az adósságválság kezelése, a szabadkereskedelmi tárgyalások nehézségei, a lehallgatási botrány interpretálása, az eltérő válságkezelési megoldások alkalmazása – egyre inkább elgondolkoztatják Európát. Az amerikai védelmi költségvetés megszorításával és a külpolitikai „tengely" Ázsia felé fordulásával az USA nagyobb szerepvállalásra kívánja ösztönözni az Uniót. Az új amerikai biztonsági (2010) és katonai stratégia (2011) a kiberhadviselést és a *high-tech* katonai megoldásokat (robotok, különleges erők, nagypontosságú fegyverek) helyezi előtérbe

250 A közvélemény-kutatást a német Marshall Alapítvány 2002-től végzi az euro-atlanti térség országaiban (2013-ban 13 országban), amely során az emberek véleményét a transzatlanti kapcsolatokról, a NATO és az EU fontosságáról, a gazdasági helyzetről, a migrációról és a feltörekvő hatalmakról kérdezik meg. A felmérés jól mutatja, hogyan változott az európai gondolkodás az elmúlt bő egy évtizedben a meghatározó biztonságpolitikai kérdésekben. Lásd: *Transatlantic Trends. Key Findings 2013. The German Marshall Fund of the United States.* 6., elérhető: http://trends.gmfus.org/files/2013/09/TT-Key-Findings-Report.pdf (letöltés 2014. 02. 08.)

a nagyméretű intervenciókkal szemben. Ez olyan kemény és puha hatalmi eszközök elegyét jelenti, ami nem igényel ENSZ BT-döntést vagy mélyebb diplomáciai engedélyt, sem pedig katonai erővel végrehajtott tradicionális katonai akciókat. Emellett egészen addig, amíg az intervencióhoz nem feltétlenül szükséges direkt amerikai katonai erő – mint ahogyan láttuk ezt például a 2011-es líbiai műveletben –, a „hátulról irányítás" *(leading from behind)* taktikáját használják. Barack Obama felelete az egyiptomi, líbiai és szíriai eseményekre azt mutatja, hogy az USA közel-keleti politikája jelentősen változik egy olyan régió tekintetében, amely az EU számára stratégiailag jelentős.

Az USA európai „visszalépése" olyan elvárást jelent az európaiak számára, ami felelőssé teszi őket az uniós szomszédságban felmerülő problémák elrendezésében. Európa a jövőben sem marad egyedül, ha a feszültségek kiéleződnének, netán káoszba torkolnának a Közel-Keleten (például Irán). Az USA továbbra is kész segíteni azokban a konfliktusokban, amelyek inkább európai, mintsem amerikai aggodalmakra adhatnak okot. Erre különösen akkor lehet számítani, ha az amerikaiak látják Európa hajlandóságát arra, hogy nagyobb felelősséget vállaljon a NATO-ban, a nemzetközi terrorizmus elleni harcban, a minden potenciális és valós fenyegetés elleni védelmi képességfejlesztésben. Az európaiaknak tehát arra kellene koncentrálniuk, hogy olyan stratégiai képességeket (hírszerzés, szállítóképesség, mobil erők, önálló logisztika, kiberbiztonság, határvédelem, tengeri biztonság) fejlesszenek, amelyek lehetővé tennék a „felelősségi területükön" megjelenő válságok saját hatáskörben történő rendezését.

1.4 Puhuló európai *soft power*

Az Európai Unió globális szereplőként ambicionálja a világ biztonsági problémáinak megoldásában való részvételt, egy jobb világ építésében való közreműködést, amit elsősorban puha hatalomként kíván elérni. Az európai puha-hatalom felfogás koncepciója azonban egyre bizonytalanabbá vált: az európai és a szomszédos országok egyre kevésbé szeretnék követni a brüsszeli „diktátumokat". Az „Egyesült Európa" alapító országai az unió bővítési folyamata során – a tagság elnyerésének feltételeül – nyíltan befolyásolták közeli szomszédjaik politikáját. Brüsszel továbbra is ezt a politikát követi Macedónia, Szerbia, Montenegro és Törökország esetében, bár a 2014 eleji délszláv szociális demonstrációk e vonatkozásban is változtatásokra intenek. Ennek ellenére az EU-val való szorosabb kapcsolat ígérete (európai szomszédságpolitika – ENP, 2004), a keleti partnerség (EaP, 2009) még mindig több országra van hatással a közép-kelet-európai régióban. Azonban, mint Ukrajna példája mutatja, a keleti bővítéssel már nemcsak a NATO-nak kell megküzdenie Oroszországgal, hanem az EU-nak is. Lassan haladnak a csatlakozási tárgyalások Törökországgal, pedig egy esetleges török uniós tagság javítaná az EU geopolitikai lehetőségeit a Földközi-tenger és a Fekete-tenger keleti részén. A FÁK-térség legtöbb országa – Belarusztól Kazahsztánig – makacsul ellenáll az EU vonzerejének, értékeinek és normáinak. Oroszország az EU ellen akarja fordítani saját európai modelljét egy Eurázsiai Unió létrehozásával, amelybe bevonná a korábbi szovjet országokat is.

Bár az Unió továbbra is erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy hasonló befolyást szerezzen észak-afrikai és közel-keleti szomszédjainál, ennek eredményei azonban az „arab tavasz" óta minimum bizonytalanná váltak. A Zbigniew Brzezinski által „globális politikai ébredésnek"[251] nevezett időszak nem kedvez a liberális értékrendet és az emberi jogokat előtérbe helyező politikai felfogásnak. A déli mediterrán országok – ellentétben az európai posztkommunista országokkal a kilencvenes években – meglehetősen csekély hajlandóságot mutatnak (talán Tunézia kivételével) az európai sztenderdek elsajátítására. Az országok többsége (Egyiptom, Líbia, Algéria) hevesen védi függetlenségét, hagyományos hatalmi és társadalmi berendezkedését, és inkább függetleníteni akarja magát a külföldi (nyugati) befolyás alól, mint hogy megfeleljen az európai normáknak, amelyek egyre kevésbé vonzóak az euró krízise óta. Egyiptomban például sem a hadsereg, sem a Muzulmán Testvériség nem fogadta el a nyugati normákat. A két lehetőség között választásra kényszerített egyiptomi liberálisok pedig – úgy tűnik – a hadsereg nézőpontja felé, a Nyugattól való elhatárolódás felé húznak.

A szomszédok megváltoztatására irányuló puha hatalmi versenyben az EU sok ellenséget szerzett, ez az egyik oka annak, hogy az európai hatalom meggyengült. A Közel-Keleten harcok dúlnak a befolyás megszerzéséért Szaúd-Arábia, Katar, Törökország és Irán között. Míg Szíriában a kialakult hidegháború valós háborúvá vált, addig máshol ez a pénzügyi támogatások versenyébe csapott át, ami alkalmanként elérte a több milliárd dollárt, és vallási-, politikai viszályokat szított. Európának a közvetlen szomszédságban kialakult geopolitikai versenyben Oroszország mellett egyre inkább Kínával is számolnia kell.

Az Európán kívüli regionális szervezetek, mint az Afrikai Unió vagy az Arab Liga javuló aktivitása olykor stratégiai hasznot jelentett az EU számára. Például jelentős szerepet játszottak az Afrikai Unió békefenntartói Szomália stabilizálásában, mialatt a nyugat-afrikai csapatok támogatták Franciaországot Maliban vagy a Közép-afrikai Köztársaságban. Más esetekben viszont olyan stratégiai célokat követtek, amelyek ellentétesek voltak az európai érdekekkel. Az Afrikai Unió például hevesen kritizálta Európa Líbiai-politikáját 2011-ben. Az Arab Liga ugyan támogatta az EU álláspontját a szíriai válság megoldásában, ugyanakkor eszköze is volt Szaúd-Arábiának és szövetségeseinek abban, hogy megakadályozzák az ENSZ béketárgyalásokat 2012-ben. Más szavakkal, az európai „puha politika" gyengülő érték egy olyan változó világban, ahol más régiók és hatalmak egyre magabiztosabbak lesznek, és egyre kevésbé teszik függővé politikájukat a Nyugattól. Ez alapvetően akadályozza azt az uniós stratégiát, amely az európai értékeket és modelleket széles körben terjeszteni akarja az EU-hoz közeli (szomszédos) vagy akár a távolabbi országokban. Ezért újra kell gondolni, hogyan lehet a „puha hatalom" eszközeit alkalmazni olyan időkben, amikor Európa versenyben áll keleti és déli szomszédjaival úgy, hogy azok az elkövetkezendő években pénzügyi, politikai és ideológiai szempontból tovább erősödjenek.

A „puha hatalom" megvalósításában jelentős szerepet játszik az Unió segélyezési–fejlesztési politikája. Az arab forradalmak kapcsán Egyiptomban és más országokban

251 Brzezinski, Zbigniew: *Stratégiai vízió. Amerika és a globális hatalom válsága.* Antal József Tudásközpont, Budapest, 2013. 48–62.

is felmerült a kérdés, hogy az EU felismeri-e a pénzügyi eszközök korlátait egy-egy társadalom átalakításának kísérletében. Bár az EU intézményeinek támogatási ereje a gazdasági válság után csökkent – 2009-ben 12,724 milliárd dollár az EU-nak még 2. helyet biztosított a világ donorai között, a 11,854 milliárd euró már csak a 4. helyre volt elegendő –, az uniós tagállamok büszkék arra, hogy együttesen ők a világ USA-t is megelőző, legnagyobb humanitárius fejlesztési segélyezői. Bár az EU gazdasági befolyása még mindig több szomszédos országban jelentős, az „ukrajnai támogatási csata" elvesztése Oroszországgal szemben már mutatja ennek az eszköznek a gyengülését. A gazdasági befolyás csökkent a Közel-Keleten és Észak-Afrikában, hiszen a gazdag Öböl-államok olyan nagyságú segélyezésre képesek, amivel az Unió nem tud mindig versenyezni. Azonban nemcsak a humanitárius segélyezési erőforrások csökkentek, hanem az Unió egyszerűen nem tudta az aktualitásoknak megfelelően újraszervezni a politikai reformok támogatására nyújtott technokrata adományozó programjait.

Mindazonáltal a segélyezési politika a változó világrendben egyre nehezebbé válik, mert már nemcsak a forrásokért kell megküzdeni az EU-n belül, de a megerősödő konkurenciával is. Például amikor az EU arról beszélt, hogy megfosztja támogatásától Egyiptomot a 2013. évi nyári puccs miatt, Szaúd-Arábia és más Öböl-menti államok azonnal alternatív támogatási lehetőségeket ajánlottak fel Egyiptom számára. Míg az EU relatíve gyorsan reagált több szankcióval is a szíriai kormány erőszakos elnyomó politikájára 2011-ben, Irán és Oroszország megtalálta a módot Damaszkusz gazdasági támogatására. Míg az EU hatalmas mennyiségű tőkével támogatta a Kongói Demokratikus Köztársaságot egy évtizeden át, Kinshasa Peking felé tekintgetett, és a kínai támogatások ígéretében ismét ignorálta a Nyugat igényeit a kormányzás javítására.

A változások következtében az EU segélypolitikája fokozatosan finomodott, egyre jobban bekalkulálta a biztonsági tényezőket is. Az európai vezetés egyre inkább arra akarja használni a támogatásokat, hogy a gyenge országok ne veszítsék el működőképességüket, ne váljanak potenciális terrorista bázissá. A másik törekvés pedig az, hogy a kereskedelmi kapcsolatok ösztönzése révén javuljanak az Unió gazdasági pozíciói a növekvő gazdaságokkal. Mindazonáltal az EU nem adta fel önzetlen segélyezési céljait, miszerint a támogatásaival továbbra is hozzájárul a mélyszegénység 2030-ig történő felszámolásához. De az Uniónak egyre inkább fel kell ismernie, hogy a jelenlegi politikai, ideológiai és gazdasági helyzet miatt a további segélyek nyújtása nem erősíti politikai támogatottságát.

1.5 Multilateralizmus és biztonságpolitikai válságkezelés

A 2003. évi európai biztonsági stratégia kiemelt figyelmet szentelt a hatékony multilateralizmusnak, amit főképp az ENSZ szerepének erősítésével kívánt elérni. A 2008-as jelentés már kiszélesítette a szervezeti fókuszt, és felhívta Európa, illetve a feltörekvő hatalmak figyelmét a nemzetközi pénzügyi szervezetek és a G20-as formáció szerepének növelésére, különösen a gazdasági válság kezelése területén. Viszont az európaiak egyre jobban félnek attól, hogy a felemelkedő hatalmak kihasználják az ENSZ-re és más nemzetközi szervezetekre gyakorolt befolyásukat a nyugati törekvések opponálására, a kezdeményezések elfojtására. Az utóbbi évtizedben Franciaország és az Egyesült Király-

ság többször fordult az ENSZ-hez, hogy stabilizálják korábbi gyarmataikat (Libanon, Mali vagy Szudán). Az EU biztonsági műveletei az ENSZ-szel szoros együttműködésben valósultak meg, mint ahogy ez például Csád és Koszovó esetében is történt. A nem nyugati hatalmak azonban egyre inkább gátolják az emberi jogokért indított javaslatokat a közgyűlésben és az Emberi Jogi Tanácsban. Kína és Oroszország megtagadta az együttműködést több súlyos válság esetében is, ami a szíriai Bassár el-Aszad rezsim hosszú idejű ellenállásában csúcsosodott ki.

A hatékony multilateralizmus kilátásai ma hasonlóan frusztrálóak máshol is. A Kereskedelmi Világszervezet (WTO) háttérbe szorult a dohai csúcsértekezlet kudarca után, helyét egyre inkább a kétoldalú és a regionális kereskedelmi megegyezések kezdik átvenni. 2008-ban és 2009-ben az európai államok nagy összegekkel támogatták a G20-at, nemcsak azért, hogy reagáljanak a hirtelen létrejött pénzügyi válságra, hanem azért is, mert ezzel lehetőségük volt arra, hogy Kínát és más nem-nyugati gazdaságokat bevonjanak a multilaterális rendszerbe. Ez a folyamat azonban nem ment zökkenőmentesen. Kihasználva újonnan szerzett befolyásukat, a fejlődő nagyhatalmak (Brazília, Oroszország, India, Kína és Dél-Afrika) 2007-ben létrehozták a BRICS nevű gazdasági érdekvédelmi formációt. A kooperációnak nemcsak a csoporton belüli gazdasági együttműködés fejlesztése a célja (2014-ben már saját nemzetközi kereskedelmi bankot szeretnének létrehozni), hanem a nemzetközi színtéren való fellépés erősítése, a fejlődő világ vezető pozíciójának megszerzése is. A G20-ak 2010-es dél-koreai találkozóján például a BRICS összeállt az Amerikai Egyesült Államokkal, hogy rákényszerítse az EU-tagokat arra, hogy adják fel befolyásuk egy részét a Nemzetközi Valutaalapban (IMF). A 2011–2012-ben tartott G20-ak találkozóján is Európa volt a csoport központi témája, és bár az európai problémákat megoldották, nem foglalkoztak a világgazdaság más feszítő gondjaival, a korábbi megállapodások teljesítésének értékelésével.

A multilateralizmust azonban érdemes az EU-nak erősíteni, hiszen – mint ahogyan ezt a 2013-ban az ENSZ keretében elért fegyverkereskedelmi szerződés mutatta – csak koncepciózus célokkal és tartós erőfeszítésekkel lehet eredményeket elérni. Ugyanakkor Kína és Oroszország nagyhatalmi politizálása (mindketten tartózkodtak a fegyverkereskedelmi szerződés ügyében) nem a nyugati multilaterális rendszerekbe való harmonikus beilleszkedést célozza, ezért Európának meg kell találnia a megfelelő megoldásokat a feltörekvő nagyhatalmak új kezdeményezéseinek ellensúlyozására. Amíg az EU az ENSZ Biztonsági Tanácsának asztalánál szeretné megoldani a szomszédságában kitörő válságokat (mint például Koszovó vagy Szíria esetében), addig Peking és Moszkva hajlamos az EU-tagállamokat megosztó megoldásokat, *ad hoc* szervezeti formákat preferálni. Ezért kétséges, hogy az új vesztfáliai világban a hagyományos multilateralizmus megbízható alapja lehet-e az európai stratégiának.

Ez nem azt jelenti, hogy az EU-nak fel kell adnia multilateralista törekvéseit, de bővítenie kell együttműködési lehetőségeit, a gazdaság világát is fel kell használnia a globális erőközpontok elleni versenyben. A transzatlanti kereskedelmi és befektetési partnerségen (TTIP) keresztül például Európa és az USA nemcsak saját gazdasági pozícióját erősítené meg (Európa évi 70–120 milliárd euró bevétellel, 0,5% GDP növekedéssel és 400 ezer új munkahelyteremtéssel számolhatna), hanem új lendületet adhatna a nemzetközi liberalizációs törekvéseknek. Az új, transzatlanti „közös piaccal" ugyanis olyan új szabályozási normákat, sztenderdeket és eljárásokat hozhatnak létre,

amelyekkel megállíthatnák Kína további előretörését. A biztonsági szektorban a mai napig eredménytelen az a kezdeményezés, amely szerint az USA-t és az EU-t kellene megtenni a „globális NATO" magjának.

Európának egyre nagyobb szüksége van arra, hogy alternatívákat találjon az ENSZ működésképtelensége esetére. Ez magába foglalhat „kétoldalú" együttműködéseket regionális partnerekkel (mint az Afrikai Unió esetében), vagy létrehozhat *ad hoc* koalíciókat, mint a Líbia barátai csoport *(Friends of Libya)* esetében volt. Viszont ennek az *á'la carte* multilateralizmusnak a kockázata megosztja az EU-t, gyengíti közös kül- és biztonságpolitikáját. Európa alaphelyzete valószínűleg a jövőben is mindig visszavezet majd az ENSZ-hez. Azonban a változó multipoláris környezetben lehet, hogy az EU-nak nem lesz más választása, mint hogy rövid távú szövetségeseire és regionális partnereire támaszkodjon egy-egy gyors lefolyású válság esetében, amíg nemzetközileg nem törvényesíti a hatalom használatát.

2. Energiapolitika és geopolitika

2.1 Általános megállapítások

2014-re az energiapolitika a diplomácia és a geopolitika egyik legfontosabb szakpolitikai elemévé vált, és a szektor jellege, megítélése jelentős átalakuláson esett át. Tíz évvel ezelőtt a globális energiapiac döntő kereslet-kínálat viszonyát a keresleti oldalon az OECD országok, míg a kínálati oldalon az OPEC, Oroszország és Norvégia határozta meg. Az elmúlt tíz évben azonban fokozatosan csökkent e relációk súlya, és az energiaigény-növekmény egyre inkább a nem-OECD országok felől érkezik. A Nemzetközi Energiaügynökség (NEÜ) legfrissebb, 2013-as előrejelzése szerint 2035-ig a világ energiaigénye 40%-kal fog nőni, ezen növekmény 65%-a pedig Kínából, Indiából és Délkelet-Ázsiából fog származni, miközben a növekmény mindössze 4%-át generálják az OECD országok.[252] 2035-re Kína várható energiaigénye duplája lesz az USA – a világ jelenlegi legnagyobb energiafogyasztója – mostani fogyasztásának. Míg előrejelzések szerint a kínai energianövekmény nagy része 2020 előtt jelentkezik, addig India várhatóan 2020 után jelenik meg szignifikáns addicionális energiaigénnyel. A gazdaság és a népesség növekedésének köszönhetően komoly energiaigény-növekmény várható a Közel-Keleten is.

Ugyan jelenleg az EU a világ legnagyobb olaj- és gázimportőre, Kína várhatóan hamarosan megelőzi Európát ebben. Ebből az is következik, hogy a nagy jövőbeli fogyasztók – Kína és India – magatartása, energiamix-szerkezet választásai, azon belül az import aránya mind kihat az energiahordozók világpiaci árára, elérhetőségére és a klímavédelmi célkitűzésekre. A tíz évvel ezelőttihez képest az EU súlya a globális ener-

252 Forrás: *IEA World Energy Outlook 2013*, elérhető: http://www.worldenergyoutlook.org/publications/weo-2013/ (letöltés: 2014. 02. 14.)

giapiacon már most alacsonyabb, és a következő évtizedekben várhatóan sokkal kisebb lesz. Ugyanakkor az európai energiapiaci integráció most kezd elérni olyan szintre, hogy elkezdhetünk beszélni közös EU energiapiacról, annak valamennyi attribútumával együtt. A gázpiac, ami egészen a közelmúltig 28 tagállam nemzeti piaca volt, végre elkezdhet valódi piackénti működni, és a méretéből fakadó előnyöket a nagy szállítókkal szemben kihasználni. Arra is az utóbbi években volt először példa, hogy az EU határain túl egységesen lépett fel harmadik országok felé energetikai kérdésben (2011-es transz-kaszpi vezeték tanácsi mandátum).

Miközben a fejlett világ a kereslet-kínálat viszonyok drámai átrendeződésének következményeivel van elfoglalva, illetve a klímaváltozás okozta problémák fenntartható megoldásaival küszködik, addig globális szinten továbbra is komoly probléma, hogy a világ lakói jó részének nincs áramellátása. NEÜ becslések szerint ez világszinten 1,3 milliárd embert érint, míg 2,6 milliárd ember továbbra is hagyományos biomasszát használ főzéshez. Az energiához való hozzáférés hiánya elsősorban a szub-szaharai térséget és Ázsia egyes részeit érinti.[253]

Ugyan a sajtóban és a közbeszédben egyre többet hallani a megújuló energiák térhódításáról, a világ energiafelhasználásnak továbbra is 82%-a származik fosszilis energiahordozókból. A NEÜ szerint még az agresszív megújuló támogató politika mellett is (ami komoly állami szubvenciót jelent) 75% marad a fosszilis energiahordozók aránya világszerte 2035-ben. Sőt, az elmúlt években az energiahordozók közül a szénfelhasználás növekedett a leggyorsabban, és a szén felhasználása volt felelős a legnagyobb CO_2 kibocsátásért is. Emellett a nukleáris energia szerepe is fokozatosan növekszik a globális energiamixben. Jelenleg 69 atomerőművet építenek a világban, azok közül is a legtöbbet Ázsiában.[254]

Megdőltek viszont a kimerülő olaj- és gázkészletekről szóló teóriák, sőt a technológiai fejlődéssel párhuzamosan a prognózisok magasabbra teszik a gazdaságosan kitermelhető olaj- és gázkészletek nagyságát. Aggodalomra így globálisan nem az energiahordozó hiánya ad okot, hanem sokkal inkább annak ára, a globális éghajlatváltozás, az energiahordozók egyenlőtlen eloszlásából adódó energiabiztonsági feladatok, valamint az energiához való hozzáférés lehetőségének biztosítása a Föld valamennyi lakója számára.

2.2 Versenyképesség, klímavédelem és energiabiztonság

Az EU energiapolitikája az elmúlt tíz évben hármas célkitűzést követett: versenyképesség javítása, klímavédelem és energiabiztonság. Amíg azonban az évtized elején egyértelműen a klímavédelmi szempontok játszották a vezető szerepet, addig az évtized

253 Dreyer, Iana – Stang, Gerald: *Energy moves and power shifts: EU foreign policy and global energy security.* European Union, Institute for Security Studies, Report No 18. 15. http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/energy-moves-and-power-shifts-eu-foreign-policy-and-global-energy-security/ (letöltés: 2014. 02. 14.)

254 http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=13411

végére a versenyképesség mint legfőbb szempont került előtérbe. Közben változó intenzitással az energiabiztonsági megfontolások is egyre inkább teret nyertek.

Az EU klímavédelmi intézkedései nem hozták meg a kívánt eredményt. Az EU vállalásainak egy részét – például az energiahatékonyság javítása, a megújuló energia részarányának növelése, a CO_2 kibocsátás csökkentése – ugyan több ország követte, azok makroszintű hatása messze elmarad a várakozásoktól. Sőt, előrejelzések szerint az energiaalapú szén-dioxid kibocsátás további 20%-kal emelkedhet 2035-ig. A NEÜ előrejelzése szerint, ha 2017-ig nem változik az energiapolitikai környezet, akkor a maximálisan 2°C emelkedést eredményező pályára nem tudunk ráállni. Ehhez viszont valóban globális összefogásra van szükség. 2011-ben az EU energiaalapú CO_2 kibocsátása a világ összes kibocsátásának 11%-a volt, ezzel szemben az USA 16%-ért, míg Kína a teljes kibocsátás 26%-áért felelős.[255]

Miközben a kőolajpiacon kialakult egy likvid világpiac, addig gáz esetében az amerikai palagáz-forradalom óta három nagy régiót különböztetünk meg: az USA-ban a földgáz ára 4–5$/mmbtu, míg Ázsiában ez 14–15$, az EU esetében pedig 11–13$.[256] Az EU versenyképessége szempontjából meghatározó, hogy ugyan valamennyire csökkenni fognak, de a NEÜ előrejelzése szerint a következő 20 évben a világ régiói közötti alapvető földgáz-árkülönbségek várhatóan fennmaradnak. Mivel az EU energiamixének 23%-át a földgáz teszi ki, Európa számára az amerikaihoz képest többszörös földgáz ár komoly versenyhátrányt jelent. Részben a magas gázár következményeként, de más tényezők további hatása miatt is, az EU-tagországok villamosenergia-termelésének költsége 2015-re várhatóan az amerikainak több mint kétszerese lesz, és az is marad 2035-ig.

Az Európai Unió számára tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a már most is fennálló importfüggősége mind a földgáz, mind a kőolaj tekintetében nőni fog. Az EU jelenleg földgázfogyasztásának 66%-át importálja, ez az arány 2035-ra elérheti a 84%-ot.[257] Az EU így ki van téve a globális kereslet-kínálat változásoknak, nem beszélve arról, hogy az Unió komoly kihívásokkal fog szembenézni az importútvonalak biztosítása érdekében mind kőolaj, mind földgáz esetében.

A világ nagy energiafogyasztói eltérő stratégiát folytatnak energiakérdések kapcsán. A nagy gazdaságok közül az EU, Japán és Korea támaszkodik jelentős mértékben a fosszilis energiahordozók importjára. Ezen országok az energiakereskedelmet érintő nemzetközi keretek megerősítésében, az energiaútvonalak biztosításában és a kínálat növelésében érdekeltek. Gazdasági növekedésükkel együtt hamarosan India és Kína is megjelenik a nagy importálók piacán. Ezzel egyidejűleg – a jelenlegi legnagyobb energiapiaccal rendelkező – USA elenyésző mértékűre csökkenti importfüggőségét. Ráadásul ugyan Amerika nem ratifikálta a kiotói egyezményt, a palagáz-forradalomnak köszön-

255 http://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/iedindex3.cfm?tid=90&pid=44&aid=8&cid=ww,CG1,CH,US,&syid=2007&eyid=2011&unit=MMTCD (letöltés: 2014. 02. 14.)

256 http://knoema.com/ncszerf/natural-gas-prices-long-term-forecast-to-2020-data-and-charts; http://ycharts.com/indicators/europe_natural_gas_price (letöltés: 2014. 02. 14.)

257 http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/Energy-Outlook/Regional_insights_European_Union_2035.pdf (letöltés: 2014. 02. 16.)

hetően az elmúlt években csökkent Amerikában az energiaalapú széndioxid kibocsátás. Az energiahordozók globális kereskedelmének súlypontja fokozatosan áttevődik az Atlanti-óceánról a Csendes-óceánra.[258]

2.3 Regionális áttekintés

2.3.1 Amerikai Egyesült Államok

Az elmúlt tíz évben energia-geopolitikai szempontból minden bizonnyal a legnagyobb változás az Amerikai Egyesült Államokban következett be. Míg tíz évvel ezelőtt az USA még földgázimport-függő ország volt, a palagáz-forradalomnak köszönhetően, mára nemcsak a világ legnagyobb gáztermelője lett és önellátó, hanem pár éven belül megjelenik mint földgáz exportőr a piacon. A földgáz felfutását várhatóan követi az olajkitermelés növekedése, aminek köszönhetően Amerika felére kívánja csökkenteni az importált kőolaj arányát. Ráadásul a palagáznak köszönhetően a földgáz ára messze az Egyesült Államokban a legalacsonyabb, amivel Amerika óriási versenyelőnyre tett szert. Az olcsó gáz következménye az is, hogy a drágább szén kiszorult az amerikai piacról, és Európában talált vevőre. Olyannyira, hogy az EU szénimportja az elmúlt években növekedett.

Az USA hagyományosan kifejezetten érzékeny volt energiabiztonsági kérdésekre, ami számára elsősorban kőolaj ellátásbiztonságot takart. Ennek köszönhető, hogy az első és egyetlen kaszpi-régióból – Oroszország megkerülésével – a piacra olajat szállítani képes vezeték (Baku–Tbiliszi–Ceyhan vezeték) elindításában az amerikai diplomáciának oroszlánrésze volt. Az amerikai energiabiztonság elmúlt évekbeli rendkívül gyors megoldásával párhuzamosan lankadt az USA érdeklődése és aktivitása más országok energiabiztonsági problémái iránt. Ez talán legmarkánsabban 2011 óta az USA-nak a Déli Energiafolyosó elindítása körüli kisebb aktivitásában nyilvánult meg.

Egy prosperáló, energiaszempontból többé-kevésbé független USA külpolitikai mozgástere sokkal nagyobb lesz, mint korábban. Nem egyértelmű azonban, hogy Amerika mire fogja használni megnövekedett lehetőségeit, kevésbé vállal fel konfliktust vagy egy szabadabb, energiafüggőség-mentes külpolitikai irányt vesz. Annak is vannak jelei, hogy az USA energiadiplomáciájának súlypontját inkább arra fogja helyezni, hogy a világ legelmaradottabb részein az energiához való hozzáférést biztosítsa.

258 Dreyer, I. – Stang, G.: *Energy moves and power shifts: EU foreign policy and global energy security,* i. m. 16.

2.3.2 Oroszország

Oroszország Norvégia mellett az EU legfontosabb külső energiapartnere. 2010-ben az EU kőolaj-behozatalának 34,5%-a, a földgázának 31,8%-a érkezett Oroszországból.[259] Oroszország számára az EU messze a legfontosabb partner, kőolajexportjának 88%-a, földgázexportjának 70%-a irányul az Unióba.[260] Az energiahordozók exportja egyre nagyobb szerepet játszik az orosz gazdaságban, jelenleg a teljes orosz export kétharmadát adja. Ugyanakkor a 2008-as pénzügyi válság óta csökkent a Gazprom EU-ba irányuló földgázexportja. Ennek elsősorban a válság okozta csökkenő gázkereslet, az európai diverzifikációs törekvések és az LNG piac bővülése volt az oka. 2012-ben a norvég Statoil a Gazpromot megelőzve Európa legnagyobb földgáz-beszállítójává vált. Mivel az orosz energiahordozóknak az EU a legfontosabb vevője, Moszkva évek óta törekszik arra, hogy csökkentse függését a tranzitállamoktól. 2011-ben helyezte üzembe az Északi Áramlat vezetéket, jelenleg pedig folyik a Déli Áramlat előkészítése. Ugyanakkor az EU-ban végbement belső energiapiaci integráció, a kedvezőbb *spot* piaci árak és az Európai Bizottság által elindított antitröszt eljárás komoly nyomást helyeznek a Gazprom európai üzleti modelljére. Ezek egy részének kimenetele még nem ismert, de Oroszország az európai piac megtartása mellett ázsiai diverzifikációs lehetőségeket is vizsgál. A 2014-es ukrajnai válság és különösen az abban való orosz szerepvállalás azonban várhatóan egy új és meglehetősen hűvös EU–orosz viszony időszakát idézte elő, ami Európát energiapolitikájának újragondolására és az orosz függés további csökkentésére sarkallja majd.

2.3.3 Kelet-mediterrán térség

Az *offshore* földgáz lelőhelyeknek köszönhetően változik a geopolitika az EU közvetlen déli szomszédságában is. A korábban energiaszegénynek hitt régióban, izraeli offshore vizekben tavaly márciusban elindult a földgáztermelés. Ennek köszönhetően Izrael akár arra is készülhet, hogy a következő húsz évben önellátóvá válik földgázból, amit mindezidáig Egyiptomból importált. Sőt, Izrael már exportszerződést írt alá Jordániával, és az sem kizárt, hogy Egyiptom felé fog exportálni. Várhatóan elindul a ciprusi földgáztermelés is, melynek következtében a közel 100%-ban importra szoruló Ciprusból energiaexportőr válhat. A földgáz-lelőhelyek korábban lezáratlan határvitákat hoztak felszínre, és alapvetően változtathatják meg a geopolitikai realitásokat az EU közvetlen szomszédságában. A régió egyértelműen legnagyobb energiafogyasztója és tranzitországa – Törökország – pozíciója gyengülhet, ha a kelet-mediterrán energiahordozók Görögországon keresztül jutnak az EU-ba.

259 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Main_origin_of_primary_energy_imports,_EU-27,_2002-2010_%28%25_of_extra_EU-27_imports%29.png&filetimestamp=20121012131852 (letöltés: 2014. 02. 16.)

260 http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/russia/russia_en.htm (letöltés: 2014. 02. 16.)

2.3.4 Kína

Kína mint a leendő legnagyobb és leggyorsabban növekvő energiapiac, közvetlen versenytársa az EU-nak a közép-ázsiai energiahordozókért folyó küzdelemben. Kína kulcsország az éghajlatvédelmi célkitűzések szempontjából is. A mai napig Kína energiamixének 70%-át a hazai szén teszi ki. Ugyanakkor itt van a világ legnagyobb megújuló energiapiaca is, bár ennek relatív aránya Kína energiamixében egyelőre elhanyagolható. Az ország növelni akarja a nukleáris energia részarányát, egyszerre 32 atomerőművet épít. Az energiahordozók folyamatos ellátásának biztosítása Kína számára az egyik legfontosabb energiapolitikai célkitűzés, ezt bilaterális államközi, hosszú távú szerződésekkel tervezi megoldani.

2.3.5 Törökország

Az EU dél-keleti határainál Törökország kezd kiemelkedni, mint fontos tranzitország. Törökország a 2011. őszi azeri–török kormányközi megállapodással lefektette az EU negyedik gázfolyosója, a Déli Folyosó megvalósulásának legfőbb paramétereit. Ankara számára fontos Törökország növekvő energiaigényének ellátása, valamint az ország regionális energia *hub*-ként való felépítése. Az azeri gáz tranzitja mellett Törökország más kaszpi- és közép-ázsiai, valamint potenciálisan iraki, iráni és kelet-mediterrán források európai és világpiacra való eljuttatásában is érdekelt.

3. Gazdaság- és geopolitika

3.1 A gazdasági erőviszonyok és folyamatok alakulása

Az Európai Unió népessége 2014-ben félmilliárd fő, több mint az USA és Oroszország lakossága együttvéve. Az EU a világ legnagyobb egységes piaca és legfontosabb kereskedelmi hatalma. A világon megtermelt javak közel egynegyede származik innen, GDP-je meghaladja az Egyesült Államokét. Közös valutája, az euró, a válság ellenére is a dollár után a második legfontosabb fizetőeszköz és tartalékvaluta a világon.

Megnevezés	Nominális GDP (millió dollár)	A világ teljes GDP-jének (72 216 373 millió dollár) százalékában
EU	16 673 333	23,1 %
USA	16 244 575	22,5 %
Kína	8 221 015	11,4 %

Forrás: Report for Selected Countries and Subjects. World Economic Outlook Database, October 2013. International Monetary Fund.

3. táblázat: Az EU, USA és Kína gazdasági erejének összehasonlítása (2012)

Európa pozíciói azonban jelentős mértékben romlani fognak a jövőben. Ha a jelenlegi növekedési trendeket előrevetítjük, 2050-re az EU részesedése a világ termeléséből a jelenlegi felére esik vissza, Japán részesedése szintén megfeleződik, az USA ezzel szemben némileg meg is erősíti pozícióját. Az igazi nyertesek azonban Kína és India lesznek. Brazília gazdasága is előretör, és 2025-re megelőzi Olaszországot, 2031-re Franciaországot, 2036-ra Németországot. Az európai aktív, munkaképes népesség 50–60 millió fővel fog csökkenni az elkövetkező fél évszázadban,[261] ha nem kalkulálunk a bővítések és a bevándorlás hatásával, ez utóbbi azonban, ha a tagállamok nem megfelelően kezelik, komoly társadalmi feszültségeket okozhat a jövőben. A globális viszonyok alakulását tekintve tehát Európa fokozatos, de biztos világgazdasági háttérbe szorulásáról beszélhetünk. A PWC 2013. januári tanulmánya[262] a G7-et, valamint Spanyolországot, Ausztráliát és Dél-Koreát, továbbá az „E7"-et (Brazília, Oroszország, India, Kína, Indonézia, Mexikó és Törökország), továbbá Vietnámot, Nigériát, Dél-Afrikát, Malajziát, Lengyelországot, Szaúd-Arábiát és Argentínát vizsgálja. Az elemzés megállapítja, hogy a globális válság felgyorsította a világgazdasági átrendeződést: 2050-re Kína, az USA, valamint India válnak a három legnagyobb gazdasággá. A globális gazdasági válság ráadásul sokkal inkább megrázta a G7 országait, mint az E7-et. A válság a G7-ek hosszú távú növekedési kilátásait is negatívan befolyásolta, főként azokat az európai gazdaságokat, amelyek korábban túlzottan is a magán-, valamint a közszféra hitelezésére alapozták növekedésüket. Európában Törökország lesz az egyik legnagyobb európai gazdaság, és a következő negyven évben a fejlődő gazdaságok nagyobb ütemben növekednek majd, mint a G7-ek. A vásárlóerő-paritás alapján számított GDP átlagos növekedését tekintve Nigéria vezet a 2012-től 2050-ig terjedő időszakban, majd Vietnám, India, Indonézia, Malajzia, Kína, Szaúd-Arábia és Dél-Afrika következik. A vásárlóerő-paritást tekintve az E7 átveheti a gazdasági vezetést a G7-től még 2020 előtt, 2050-re pedig a vezető hármas (Kína, USA, India) mögött jelentősen elmaradva Brazília lesz a negyedik gazdasági hatalom, megelőzve Japánt. Oroszország, Mexikó és Indonézia nagyobb gazdaságokká válnak, mint Németország vagy az Egyesült Királyság. A trendek egy új – és nem túl stabil – kétpólusú világrend (G2: USA-Kína) irányába mutatnak, amelyben Európa szerepe nem egyenlő súlyú a két nagyhataloméval.

A 2004–2014-es időszakra visszatekintve ezek a jövőbeli trendek természetesen már jól kirajzolódtak. Az Európai Unió, illetve az EU-tagállamok a globalizáció kiteljesedése és új erős versenytársak (elsősorban Kína) felemelkedése miatt jelentős versenyképességi nyomás alá kerültek. Mindez számos tagállamban jelentős gazdasági modellváltást és ezzel összefüggésben a jóléti rendszerek modernizálását, visszafejlesztését eredményezték. E tekintetben Németországot tekinthetjük a tipikus példának. Számos tagállamban (főleg a déli tagországokban) azonban nem indultak meg időben a szükséges strukturális reformok, ami azt eredményezte, hogy a pénzügyi válság idején kellett rendkívül fájdalmas megszorításokat és radikális rendszer-átalakításokat végrehajtaniuk.

261 IMF, ENSZ adatok
262 http://www.pwc.com/en_GX/gx/world-2050/assets/pwc-world-in-2050-report-january-2013.pdf

A 2004–2014-es időszak EU szempontjából legfontosabb globális és belső gazdasági fejleményei az alábbiak voltak:

- Kína és néhány más feltörekvő gazdaság tőkeelvonó (másik oldalról nézve: beruházási terep) szerepének, illetve versenyerejének a növekedése, Európa nemzetközi versenyképességének romlása;
- az Egyesült Államokból induló válság kiteljesedése és egy összetett (banki, államháztartási, szociális és EU-integrációs) válsághalmazzá alakulása Európában;
- a pénzügyi közvetítőrendszer működésének átmeneti megbénulása, az olcsó és bőséges likviditás korának befejeződése;
- a gazdasági és monetáris protekcionizmus újjáéledése;
- az euró jövőjével kapcsolatos bizonytalanság, és az ezt eloszlatni hivatott válságkezelési folyamatok politikai vitáktól terhes lefolytatása;
- az energiabiztonsági és klímapolitikai megfontolások szerepének felerősödése.

3.2 A válság és válságkezelés

Az EU válságkezelési erőfeszítéseit a következő fejezetben tárgyaljuk részletesen, ebben a fejezetben a globális gazdasági válság néhány alapvető összefüggéséről és a válságkezelés fontosabb elemeiről esik szó.

A világgazdaság elmúlt hatvan évének legsúlyosabb válsága kezdődött 2008-ban. A világgazdaság egy teljes évi össztermékének megfelelő összeggel (50 ezer milliárd dollár) zuhant, vagyis egy teljes év munkája eltűnt az emberi történelemből, a válság miatt, a válság első évében.[263]

2008 végére a válság már kilépett a pénzügyi szektorból, és megtámadta a gazdaság egészét: az Egyesült Államok és Európa recesszióba zuhant. A 2010-ben teljes erővel kibontakozó pénzügyi és gazdasági válság, ami az európai közös pénz létét is veszélybe sodorhatta volna, egy *sui generis* válságnak tekinthető éppen azért, mert egy sui generis képződmény – az Európai Unió – pénzügyi, gazdasági és politikai válsága.

A 2008-as válság – ellentétben az 1929-es nagy válsággal – a pénzügyi szektorból indult el. A reálgazdasági alapokkal alapvetően nem voltak problémák, a pénzügyi szektor túlterjeszkedése és összeomlása indította el a krízist. Gazdasági szempontból a húszas évek jelentősen különböztek a maitól. A nyolcvan évvel ezelőtti válság három évig tartott, az amerikai tőzsdeindex az ötödére zuhant, de ami ennél sokkal súlyosabb gondot jelentett, hogy gyárak ezrei zártak be, munkahelyek milliói szűntek meg, és világszerte tömegek váltak nincstelenné. Ezt most minden kormány nagyszabású élénkítő csomagokkal igyekezett megelőzni. A legnagyobb élénkítő csomag az amerikai volt összesen 1150 milliárd dollár értékben még a válság első felében, ezt Kína követte 500 milliárddal, de Oroszország és az EU-tagországok is komoly gazdaságélénkítő csomagokat vezettek be.

263 Marján Attila: *Hol a térkép közepe?* HVG Kiadó, Budapest, 2009.

Van néhány fontos specifikuma a 2008-as válságnak. Az első: gyors szétterjedése a fejlett világ pénzügyi szektorában, ami annak köszönhető, hogy a világ pénzpiacai sosem voltak még ilyen mértékben összekötve egymással. De a legfontosabb ismérve ennek a válságnak az, hogy ez most – ellentétben a 20. század második felének legtöbb válságával – a Nyugat válsága. Nem arról van szó, hogy a világ felzárkózó részeinek valamelyikén (Argentína, Mexikó, Oroszország, Távol-Kelet) összeroppan a gazdaság, mert nem képes a nyugati liberális kapitalizmus működési elveit sikeresen alkalmazni. Hanem éppen ellenkezőleg: most a Nyugat és főleg az EU gazdasága került komoly és elhúzódó válságba.

Az euró bevezetése alapvetően politika-motivált lépés volt, az európai egység szellemiségének továbbfejlesztése üzenetével, de természetesen megbújtak a háttérben finomabb megfontolások is: Franciaország és Hollandia a monetáris politikának egy közös bankba telepítésével növelte függetlenségét Németországtól, hiszen előzőleg a német Bundesbank diktálta az európai monetáris politikát. Németország viszont a monetáris politikai hegemóniájáról való lemondással gesztust gyakorolt az újraegyesítésből eredő megerősödése miatt aggódó országok irányába.

A 2010-re kiteljesedő európai válság során világosan kiderült, hogy az euró megmentéséhez nem elegendőek a pusztán gazdasági válaszok, hiszen egy jelentős részben politika-motivált projekt megmentéséhez politikai válaszok is szükségesek. A húsz évvel ezelőtt létrehozott hibrid gazdasági–pénzügyi unió nem teljesíti ki a gazdasági unió kritériumait, ami egy olyan monetáris integrációt teremtett meg, amelyben a gazdaságpolitikai folyamatok irányítása tagállami kézben maradt, így a hibrid rendszer dekonjunktúrában egyes országokban strukturális jellegű gazdasági előnyöket, másokban hátrányokat eredményezett. A közös európai gazdasági térben és közös pénzügyi övezetben a közösen végrehajtott reformok tehát teljesen ésszerűnek számítanának, de mivel a gazdaságpolitika még ma is tagállami funkció, ez az euró bevezetése után évekig korántsem volt evidens. A válságig még az euróövezettel kapcsolatban sem beszélhettünk koordinált reformfolyamatokról, sőt a tagállamok a saját modernizációs és reformprogramjukban is gyakran átfogó gazdasági reformvízió nélkül operálnak, és általában azokkal a lépésekkel kezdenek, amelyek várhatóan a legkisebb társadalmi ellenállást váltják ki. És nemegyszer itt meg is állnak. A nagyszabású gazdasági reformok végigvitele kétségtelenül rendkívül nehéz, és általában számtalan társadalmi érdeket sért, gyakran széles körű – akár erőszakos – ellenállást vált ki. A negatív hatások és a vesztesek rendszerint gyorsan és könnyen azonosíthatók, a nyertesek meghatározása nehezebb: a pozitív hatások mindig jelentős időeltolódással jelentkeznek.

Az elmúlt két évtized történeti vizsgálata azt mutatja, hogy a többé-kevésbé önkéntes koordináció nem működött megfelelően, sőt a tagországok igen gyakran a kötelező előírásokat sem tartották be. Ennek pedig nagy szerepe volt a költségvetési túlköltekezésükben, és végeredményben az euróválság kialakulásában is.[264]

A 2008-as gazdasági és pénzügyi világválság az Európai Unió (EU) minden országát érintette. Ennek hátterében nem csupán a pénzügyi szektor instabilitása állt, hanem az is, hogy az egyre szaporodó mentőcsomagok miatt több ország is adósságspirálba ke-

264 Marján Attila: *Európai gazdaági és politikai föderalizmus.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2013.

rült. A közös pénzből fakadó összefonódottság következtében ezek a nemzetgazdasági problémák az egész euróövezet működését veszélyeztették. A kezdeti bankválság után a reálgazdaság is visszaesett. A tagállamok nem voltak felkészülve a jelentős és szokatlan költségvetési kiadásokra. Közös válságkezelő mechanizmus híján a valutaövezet országai csak saját fiskális stabilizátoraikkal tudták enyhíteni a válság következményeit, amelyek egyértelműen kiadásnövekedést eredményeztek.

Az eddigi válságkezelési intézkedések alapvetően a gazdasági krízisre (elsősorban a bankok likviditási, illetve egyes tagországok fizetésképességi problémáira) irányultak. Azonban a jelenlegi válság gazdasági oldalának is több formája van: Görögországban a túlköltekező állam, Írországban pedig a túlhitelező bankszektor csődjéről, míg Olaszországban a hatalmas államadósság miatti fenyegetettségről beszélhetünk.

A pénzügyi fegyelemről szóló, 2011. december közepére elkészült megállapodás (fiskális paktum) aláírói vállalják, hogy strukturális (vagyis az adósságszolgálatot és a konjunktúra hatásait nem tartalmazó) államháztartási hiányuk nem haladja meg a GDP 0,5%-át, az adósságot pedig 60% alatt igyekeznek tartani. A pénzügyi fegyelem vállalásának a részes tagországok alkotmányába vagy megfelelő törvényébe is be kell épülnie. A megállapodás azt is lehetővé teszi, hogy a tartósan szabályt szegő tagállamok az Európai Unió Bírósága előtt felelősségre vonhatók legyenek. A tárgyalásokon részt vett valamennyi EU-tagállam, de az új szerződéstől már előre elzárkózó Nagy-Britannia csak megfigyelőként. 2011-ben a gazdasági kormányzási rendszer módosítása is életbe lépett: ennek értelmében azon euróövezeti tagok számára, amelyek a bizottsági ajánlásoknak megfelelni nem képesek, a mulasztás pénzügyi szankciókat von maga után. A valutaövezeten kívüli országok esetén viszont ugyanez újabb ajánlások megfogalmazásához vezet; a teljesítésükben tapasztalható mulasztás a kohéziós alapok (legalábbis egy részük) kifizetésének felfüggesztését eredményezheti. A válságkezelés részleteiről részletesen szólnak a könyv következő fejezetei.

4. Összegző gondolatok

A NIC *(National Intelligence Council)* 2008-ban kiadott jelentésében[265] *(Global Trends 2025)* Kína felemelkedése a legfontosabb geopolitikai fejlemény. Kína már maga mögött hagyta a legnagyobb európai gazdaságokat és Japánt is. Az előrejelzések szerint a kommunista ország 2035-re a világ legnagyobb gazdaságává válik, de 2025 környékén India is megelőzi majd Japánt. Addigra a várakozások szerint Kína egyben az egyik legnagyobb katonai hatalom is lesz. Az elhúzódó nyugati válság és Ázsia, elsősorban Kína robosztussága és a válsággal szembeni relatíve erős ellenálló képessége okán az úgynevezett G2 (a Kína–USA kettőse által uralt, irányított, az EU további háttérbe szorulásával számoló) geopolitikai világrend egyre inkább előtérbe kerül a stratégiai gondolkodásban, jóllehet ennek – az erősödő rivalizáláson túl – gyakorlatban még nem igazán látszanak a jelei.

265 Lásd erről részletesebben: Marján A.: *Hol a térkép közepe?* i. m.

A hosszú távú jövőt felvázoló NIC jelentés az EU-ra leselkedő veszélyek közül az egyik legfontosabbnak az EU iránt érdektelen vagy ellenséges európai társadalmakat, az egyre terjedő euroszkepticizmust tartják. A brüsszeli elitek és az európai társadalmak eltávolodása pedig megbéníthat olyan Európa számára létfontosságú projekteket, mint a saját perifériájának pacifikálása a keleti bővítés továbbfolytatásával. A szkeptikus közvélemény a szintén elengedhetetlen, tagállamok közötti szorosabb politikai együttműködést és gazdasági harmonizáció erősítését is meghiúsíthatja. A társadalom öregedése miatti alapvető reformok meglépése helyett ezért Európa könnyen elmerülhet a terméketlen belső vitákban és a folyamatos széthúzásban. Ahogy a jelentés képszerűen megfogalmazza, az Európai Unió „tántorgó óriássá" válhat, amely képtelen lesz a megfelelő ütemben modernizálni fenntarthatatlan jóléti rendszerét. Mivel a kormányok valószínűleg ódzkodni fognak a nyugdíj és a társadalombiztosítási juttatások megkurtításától (márpedig ez a demográfiai trendek miatt nélkülözhetetlen lenne), ezért inkább a katonai kiadásokat fogják csökkenteni, ami tovább gyengíti Európa nemzetközi súlyát. A muszlim bevándorlók integrálása szintén akut kihívás lesz majd. A jóléti állam erodálódása és a bevándorlás okozta frusztráció pedig bezárkózó és nacionalista közhangulatot válthat ki az európai társadalmakban és a politikában. Az amerikai nemzetbiztonsági szakemberek a nagy európai országok széthúzása miatt kevés esélyt látnak arra, hogy az EU 2025-ben fontos katonai vagy diplomáciai hatalom legyen. A nemzeti széthúzás nemcsak az EU külpolitikai működését, de a NATO életét is megnehezíti majd. A jelentés szerint Európa egyik legnagyobb geostratégiai hibája éppen az, hogy képtelen egységes és ütőképes energiadiplomáciára Oroszországgal szemben.

A közeli jövőben azonban a gazdasági válság meghaladása az EU legfontosabb feladata. A válság immár öt éve alatt teljesen egyértelművé vált, hogy az Európai Unióban véghezvitt válságkezelés jóval túlmutat a konkrét válság kérdésén, hiszen az magát az EU hosszú távú jövőjét formálja aktívan. Az eddig meghozott válságkezelő intézkedések számos fontos intézményi reformot indítottak be[266] 2010–2014 között, amire az EU megalapítása óta nem volt példa. Tehát koránt sem jelenthetjük ki az Unió tétlenségét a válsággal és jövővel kapcsolatban, de a 2014-ben kezdődő európai politikai ciklusban további jelentős európai gazdasági kormányzást illető reformok várhatók.

Energetikai szempontból az EU a tíz évvel ezelőttihez képest egy megváltozott világgal néz szembe. Energiafüggőségét tekintve az importtól leginkább függő országok/régiók közé tartozik, ezért csak marginális ráhatása van a piacain érvényesülő energiaárra. Az importfüggőség megnövekedett energiabiztonsági feladatokat is ró az EU-ra. Mivel az energiamix eldöntése és a külpolitika tagállami kompetencia, az EU-nak továbbra is nehéz lesz az egységesülő piacából adódó lehetőségeket érvényesíteni. A tagállamok energiamixe széles spektrumon mozog, ebből következően érdekük is nagyon különbözik. Nemzetközi szinten továbbra is csak egyéni kérdésekben, külön felhatalmazás és viszonylag szűk körű mandátum alapján járhat el a Bizottság a tagállamok nevében energiakérdések kapcsán (például Déli Áramlat felhatalmazás). Márpedig ahhoz, hogy az Unió sikeres legyen az átrendeződő kereslet-kínálati viszonyok mellett, javítsa

266 Lásd: Marján Attila: *Az európai politikai geometria átalakulása és egyes tagállamok Európa-politikája.* Pro Publico Bono, 2014/1. 4–15.

versenyképességét, és ellássa a minden bizonnyal újból és újból jelentkező energiabiztonsági feladatokat, *egy erős és egységes uniós energiapolitikára* lenne szükség. Ennek fontosságát a 2014-es ukrán válság is meggyőzően alátámasztotta.

Mivel a világ erőközpontjai között a verseny nem csak gazdasági területen zajlik, az EU-nak erősítenie kell *hard power* és *soft power* eszközeit, mert csak így tudja majd erősíteni közeli és távolabbi környezetének biztonságát. Az Európai Tanács 2013. decemberi CSDP-határozata alapján egyfajta „védelmi szemeszterrel" közelíteni kellene a tagállamok stratégiai elképzeléseit, meg kellene alkotni az új európai biztonsági stratégiát, amely után rá lehetne „fordulni" az elkötelezettebb katonai és civil válságkezelési képességek fejlesztésére. A 2014. évi uniós választások után szükség lenne egy európai védelmi felülvizsgálatra, amely figyelembe veszi a világ fejleményeinek várható kimenetelét az elkövetkező évtizedben, és a belátható jövőnek megfelelően definiálja a biztonságot, amelynek során nagyobb figyelmet fordítana a biztonság új dimenzióira, a gazdasági, információs, demográfiai, kulturális és környezetvédelmi változásokra. Az előrejelzéseknél számba kell venni a változásoknak az európai érdekekre és értékekre gyakorolt várható hatásait, kalkulálni kell, hogyan befolyásolhatjuk a fejleményeket gazdasági, diplomáciai és katonai hatalmi forrásokkal és eszközökkel.

XII. Gazdaságpolitika

1. Bevezetés

Az Európai Unió gazdaságpolitikai értelemben is mozgalmas tíz éven van túl, hiszen 2004-től 2014-ig 13 új tagállammal gyarapodott, az euróövezet 7 taggal bővült. Az EU a legnagyobb gazdasági térség a világon, az összesített GDP-je folyóáron 17 266,941 milliárd dollár.[267] Az elmúlt tíz évben a GDP változatlan áron mérve mindössze 9,3 %-kal emelkedett, ugyanakkor ez messze elmarad a 2004-t megelőző tízéves időszak növekedési teljesítményétől (23,8%).[268] A rosszabb teljesítmény oka az a többdimenziós válság, amely az időszak felénél robbant ki. 2008 óta az EU történetének kétségtelenül legnagyobb pénzügyi, reálgazdasági, illetve államadósság-válságával kénytelen megküzdeni, mind közösségi, mind pedig tagállami szinten.

A válság Magyarországon is merőben új gazdasági környezetet teremtett, hiszen hazánk volt az első 1EU-tagállam, amelynek piaci finanszírozása kérdésessé vált, és nemzetközi pénzügyi segítségben részesült. A tízéves tagság uniós és hazai makrogazdasági fejleményeinek áttekintését éppen ezért két időszakra bontva vizsgáljuk: az első a 2004 májusától 2008 októberéig terjedő szakasz, a válság előtti időszak, a második pedig a 2008 óta tartó, többlépcsős válság okozta kihívások kezelésének időszaka.

2. Fejlemények a válság előtt

2.1 Fontosabb fejlemények az EU-ban

Az új tagállamok csatlakozásakor már úgy tűnt, hogy az euró stabil valuta, a létrehozáskor kapcsolatos félelmeket az első öt év tapasztalatai megdönteni látszottak. Pedig röviddel az euró bevezetését követően máris egy külső sokk-kal kellett az euróövezet országainak szembenézni, hiszen 2001-ben az „új gazdaságba"[269] vetett bizalom megrendült a *„dotcom"* buborék kidurranása során, amely az euróövezetben is átmeneti lassuláshoz vezetett. Ezt a külső sokkot az euróövezet sikeresen leküzdötte, amely arra engedett következtetni, hogy a „projekt" ellenállóbbá tette az euróövezet tagállamait. (Európai Bizottság 2008)

267 Forrás: IMF
268 Saját kalkuláció, forrás: AMECO
269 Az új gazdaság a termelésről szolgáltatásalapúvá átalakult gazdasági növekedés előszeretettel használt kifejezése az 1990-es évekre.

Annak ellenére, hogy a kilábalás a globális versenytársakhoz képest kicsit lassabban zajlott, a tizenötök Európája 2004-ben már 2,3%-os növekedéssel[270] ünnepelhette a nagy kibővülés első ütemét. A munkaerő-piaci helyzet rendkívüli mértékben javult, az euró bevezetésétől 2008-ig az euróövezetben 16 millió munkahely jött létre. Az infláció 2%-on stabilizálódott az euróövezet egészében, és megvalósult a hosszú távú kamatok konvergenciája. A kamatkonvergenciának és a pénzpiacok euró miatti integrációjának köszönhetően hatalmas tőkebeáramlás történt a periféria országaiba, amelyet az EU átlagos fejlettségi szintjétől még lemaradt országokban elérhető nagyobb megtérülés reménye fűtött. (Európai Bizottság 2008)

Néhány jel ugyanakkor már ez idő tájt kedvezőtlennek bizonyult. Az euró bevezetését követően a termelékenység javulása lelassult, valamint a növekedési és inflációs adatokban is nagy különbségek keletkeztek az egyes tagállamok között. Németország és Olaszország különösen gyenge növekedési adatokat tudott felmutatni az euró történetének első tíz évében.

Az Európai Központi Bank megteremtette a központosított monetáris politikába vetett bizalmat, az euró szerepe nemzetközi tartalékvalutaként nőtt, a stabilitás és a bizalom jeleként az euró felértékelődött. A monetáris pillér mellé kitalált, az egyes tagállamok költségvetési politikáját kontrollálni hivatott fiskális szabályrendszer pillérében ugyanakkor már a 2000-es évek elején repedések keletkeztek. 2003-ban több évig elhúzódó vita bontakozott ki a stabilitási és növekedési egyezmény (SNE)[271] szabályrendszerének átalakításáról, miután néhány tagállamban nehézkessé vált a költségvetési szabályok betartása a gyenge növekedési teljesítmény miatt. A vitát tovább fűtötte, hogy a Bizottság a korábban pont a szigorú fiskális szabályrendszer mellett kardoskodó Németország és Franciaország elmarasztalását kezdeményezte, amelyet a tagállamok a németek nyomására elutasítottak. Az Európai Bíróság végül 2004 júliusában semmisnek nyilvánította a túlzotthiány-eljárás felfüggesztéséről szóló tanácsi döntést.

A költségvetési helyzet vizsgálatát tovább árnyalja Görögország és Olaszország helyzete. Mint utólag kiderült,[272] Görögország soha nem tudta teljesíteni az euró bevezetéséhez is szükséges 3%-os hiányra vonatkozó konvergenciakritériumot, 2003-ra a valós hiány már a GDP 5%-át is átlépte. Olaszország költségvetési egyenlege pedig ugyan kevéssel, de már 2001-től meghaladta a küszöbértéket.

A fentiek rávilágítottak arra, hogy az SNE szabályrendszerének hitelessége megkérdőjelezhető. A szigorú szabályok „rugalmasabbá" és alkalmazhatóbbá tétele szükséges anélkül, hogy a hosszú távú költségvetési fenntarthatóságot aláásná. Az SNE reformjáról végül a 2005. márciusi ECOFIN[273] ülésen született döntés értelmében differenciált

270 Forrás: Európai Bizottság

271 Az 1997-ben létrehozott stabilitási és növekedési egyezmény (*Stability and Growth Pact,* SGP) a költségvetési fegyelem kikényszerítésének alapja. Olyan szabályokon alapul, amelyek a tagállamok államháztartásának fenntarthatóságát, hatékonyságát és eredményességét biztosítják. „Prevenciós" (megelőző) és „kiigazító" ága is van.

272 Az Eurostat 2004. november 22-én adott ki egy jelentést a görög államháztartási hiány és államadósság adatok revíziójáról, elérhető: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/GREECE/EN/GREECE-EN.PDF

273 A gazdasági és pénzügyminiszterek tanácsülése *(Economic and Financial Affairs Council)*

középtávú költségvetési célkitűzést vezettek be (mely figyelembe veszi az államadósság mértékét, a beruházások nagyságát és a tagállam növekedési potenciálját); gazdaságilag kedvező periódusban (ha a növekedés a potenciális kibocsátás fölött van) erőteljesebb hiánycsökkentést írtak elő, ám rendkívüli gazdasági körülmény (súlyos recesszió) idején el lehet tekinteni a hiánykritérium betartásától. A kialakított kompromisszum jelentős változásokat jelentett, ugyanakkor azok a félelmek nem igazolódtak be, miszerint a SNE szabályrendszere gyakorlatilag megszűnt a teljes felvizezéstől, amellyel a gazdaságpolitikai koordináció alapjai is megrendültek volna.

2.1.1 Az euróövezet bővülése

Mint láttuk, 2004-től az euróövezet vonzó célnak és egyúttal kötelezettségnek tűnt a frissen csatlakozott tagállamok számára. Vonzó cél is lehetett, hiszen az övezet egészében megvalósult a makrogazdasági és inflációs stabilitás. Alacsony, hosszú távú kamatlábak alakultak ki, eltűnt az árfolyamkockázat, és növekedett a pénzügyi piacok integritása. Az euróövezet periféria tagállamaiban dinamikus felzárkózás bontakozott ki, ám mint később kiderült, fenntarthatatlan módon. Kötelezettség, hiszen a csatlakozási szerződésekben minden új tagállam vállalta a közös valuta bevezetését, amint az ehhez szükséges kritériumokat teljesíti.

Elsőként Szlovénia és Litvánia került az euróbevezetés közelébe 2006-ban. A Bizottság a két tagállam kérésére készített 2006. május 16-i konvergenciajelentésében megállapította, hogy Szlovénia teljesíti a maastrichti konvergenciakritériumokat. A kedvező jelentés alapján a Tanács döntésének eredményeképpen 2007. január 1-jén Szlovénia az új tagállamok közül elsőként ünnepelhette a közös valuta bevezetését. Litvánia esetében a Bizottság megállapítása szerint épphogy nem teljesült az árstabilitásra vonatkozó kritérium, 0,1 százalékponttal magasabb volt a pénzromlás mértéke, mint a három legalacsonyabb inflációjú tagállamé (Svédország, Finnország, Lengyelország).[274]

A Bizottság 2007. májusi konvergenciajelentésében megállapította, hogy Ciprus és Málta is teljesíti a bevezetés feltételeit, így 2008. január 1-től az euróövezet immáron tizenöt tagúra bővült. 2008-as konvergenciajelentésében a Bizottság Szlovákia esetében sem látta akadályát az euró bevezetésének, így 2009. január 1-jén, a válság kirobbanását követően az eurózóna 16. tagja lett.

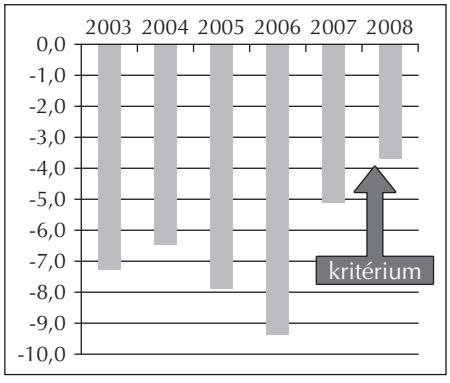
2.2 A magyar szempontból kiemelt fejlemények

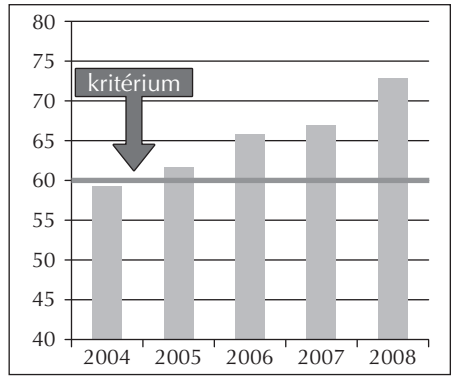
Magyarország 2004-es uniós csatlakozásával a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) átmeneti mentességgel (úgynevezett derogációval) rendelkező tagjává vált, csatlakozási szerződésében kötelezettséget vállalt az euró bevezetésére, mellyel a GMU teljes jogú tagjává válhat. A szerződésben rögzítettek alapján tehát nem a közös valuta átvételének önkéntessége kérdéses, hanem csak annak időzítése. Az euróövezethez történő csatlakozás előfeltétele Magyarország számára is a nominális makrogazdasági mutatókra

274 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication465_en.pdf

(államháztartásra, inflációra, kamatokra és árfolyamra) vonatkozó maastrichti konvergenciakritériumok teljesítése. Emellett meg kell felelnie az SNE-ben előírt költségvetési célkitűzéseknek, így belépés előtt az államháztartás konszolidálására helyeződik a legnagyobb nyomás. Annak érdekében, hogy a monetáris unióba való belépés mielőbb megvalósulhasson, Magyarország is célul tűzte ki, hogy felzárkózzon, „konvergáljon" az EU fejlettebb tagállamaihoz. A felzárkózás gazdasági programja, az évente benyújtandó konvergencia-program nyújt áttekintést arról, hogy az euróövezetbe belépni kívánó tagállamok milyen célok és ahhoz elvezető lépések mentén kívánják elérni a közös valuta átvételét.

A 2008-ig terjedő időszakot vizsgálva megállapítható, hogy Magyarország nem teljesítette az államháztartási kritériumokat, csatlakozása óta (egészen 2013-ig) túlzottthiány-eljárás (*Excessive Deficit Procedure,* EDP) alatt állt. A költségvetés hiánya 2006-ig rendkívül magas volt, és évről évre emelkedett – az 1. ábrán látható mértékben –, 2008-ban azonban megközelítette a 3%-os referenciaértéket. Ahogy a 2. ábra is mutatja, az államadósság a csatlakozás évében még a 60%-os referenciaszint alatt maradt, azóta azonban folyamatosan nő. 2005–2007 között a fiskális konszolidációnak köszönhetően csupán néhány százalékos emelkedés következett be az adósságrátában, amely 2008-at követően, a válság hatására elszabadult.





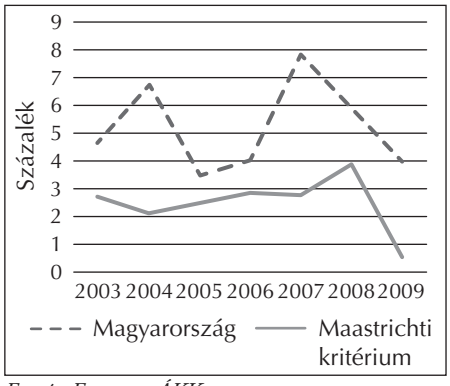
Forrás: Eurostat

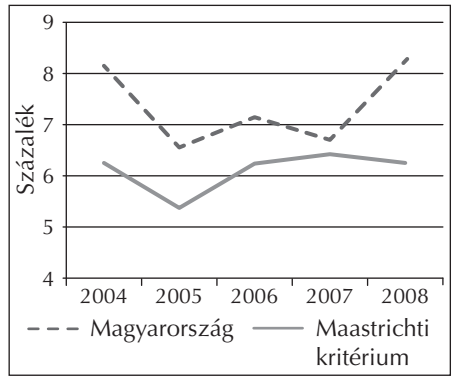
1. ábra: A költségvetési hiány a GDP %-ában

2. ábra: Államadósság a GDP %-ában

A csatlakozást követő években Magyarország inflációs folyamata nem konvergált az uniós átlaghoz. A magyar fogyasztói árindex 2004-től 2006-ig közelített ugyan a referenciaszinthez, el azonban nem érte, 2006 után pedig már távolodott tőle (lásd a 3. ábrát). A referenciának tekintett inflációs érték[275] enyhén emelkedő trend mentén alakult (2–4% között), a magyar index azonban ennél jelentősebb volatilitást mutatott (a 4–8%-os sávban mozgott).

275 A három legalacsonyabb mutatóval rendelkező tagállam inflációs rátájának átlaga





Forrás: Eurostat, ÁKK

3. ábra: Az inflációs kritérium

4. ábra: A kamat-kritérium

A tízéves magyar állampapírok hozamai az inflációnál szorosabb korrelációt mutattak a maastrichti referenciaértékkel, közeledést azonban csak 2007-ben lehetett megfigyelni. A hazai kamatok a 6,5–8,5%-os sávban mozogtak, míg a referenciaszint 5,5–6,5% között alakult. Ahogy a 4. ábra is mutatja, a referenciaértékhez viszonyított eltérés 2004-ben és 2008-ban volt a legnagyobb: mintegy 2%-os. Magyarország az ERM II. árfolyamrendszernek még nem tagja, így az árfolyamkritérium teljesüléséről sem 2008 előtt, sem 2008–2014 között nem beszélhetünk. Az időszak elejéről (a válság előtti időkről) azonban elmondható, hogy a forint árfolyama viszonylag stabilan alakult: a forint euróhoz viszonyított átlagos árfolyama 253 forint volt.[276]

A csatlakozástól várt reálkonvergencia nem valósult meg Magyarországon: az egy főre jutó GDP 2004–2008 között alig közeledett az EU átlagos vásárlóerő paritáson mért egy főre jutó GDP-jéhez (2004-ről 2008-ra 63%-ról mindössze 65%-ra nőtt).[277] 2006-ig az Uniós átlagot 2 százalékponttal meghaladó mértékű reál GDP növekedés volt megfigyelhető, ezt követően azonban a recesszió Magyarországon az EU átlagánál is súlyosabb volt.

Magyarország konvergenciafolyamatban elért 2008 előtti teljesítményéről megállapítható tehát, hogy inkább távolodott a monetáris uniótól, (a 2004. évi adósságrátát leszámítva) egyik konvergenciakritériumot sem teljesítette. Egyes makromutatók alakulása inkább feltételez divergenciát, mint közeledést Magyarország és az Unió fejlettebb államai között.

276 Forrás: Magyar Nemzeti Bank

277 Megjegyzendő, hogy a velünk együtt csatlakozott közép-kelet-európai térség országainak (például Szlovákiának és Lengyelországnak) erőteljesebb reálkonvergenciát sikerült elérniük. Forrás: Eurostat.

2.3 Legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek

2004–2008 között Magyarország konvergenciaprogramjainak gazdaságpolitikai céljai között szerepelt a gazdasági felzárkózás folyamatosságának, a gazdasági növekedés gyors ütemének és egészséges szerkezetének (export- és beruházás-vezérelt növekedés) fenntartása, valamint az államháztartás hiányának folyamatos és fokozatos mérséklése. Egyik legfontosabb célként fogalmazódott meg, hogy a gazdasági teljesítmény és az életkörülmények tartósan és gyors ütemben közelítsenek az Európai Unió átlagához, amelyhez tartós államháztartási és külső egyensúlyon alapuló növekedés- és fejlesztés-orientált gazdaságpolitikát irányzott elő.

Magyarország 2006 közepe óta jelentős lépéseket tett a költségvetési konszolidáció érdekében, miután 2006-ban mérsékelte az államháztartás helyzetének romlását, 2007-re pedig jelentős hiánycsökkentés vált lehetővé. Ennek eredményeképpen az eredetileg tervezettnél nagyobb mértékű javulás következett be a magyar gazdaság egyensúlyi mutatóiban. A kormány költségvetési erőfeszítéseit az Európai Bizottság is elismerte, nevezetesen:

- az államháztartás GDP-arányos hiánya a 2006. évi 9,4%-ról 2007-re 5,1%-ra, 2008-ra pedig 3,7%-ra csökkent;
- számos strukturális reformot hajtott végre a közigazgatás, az egészségügy, a közoktatás és a nyugdíjrendszer terén;
- megtette az első lépéseket a költségvetési keretek erősítése felé. Ezzel párhuzamosan az SNE 2005-ben elfogadott – fent említett – módosításai jelentősen növelték a magyar kormány költségvetési mozgásterét.

Az SNE reformjával kapcsolatos vita során Magyarország kezdeményezte, hogy a tőkefedezeti nyugdíjrendszert bevezetett tagállamok esetében a túlzottdeficit-eljárás alkalmazása során vegyék figyelembe a nyugdíjpénztári befizetéseket. Magyarország azzal érvelt, hogy az öregedő társadalom egyre nagyobb nehézségeket támaszt a nyugdíjrendszer fenntarthatóságával kapcsolatban, valamint a tőkefedezeti alapon nyugvó nyugdíjrendszer automatikusan finanszírozza önmagát, és egy korábbi államadósságot fejez ki. Tény, hogy az ilyen nyugdíjreformok ugyan a költségvetési pozíció rövid távú romlásával járnak, de javítják az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságát. A magyar kezdeményezésre megszületett újítás végül átmenetileg, de teret engedett a kormánynak arra, hogy a nyugdíjreformmal járó átállási költségeket levonja a túlzotthiány-eljárás során figyelembe veendő hiányból. A hiánycsökkentés mértéke a tőkefedezeti pillér létrehozását követően ötéves időszak alatt a reform éves nettó költségének 100, 80, 60, 40, majd 20%-át tette ki.

A Magyarország ellen közvetlenül csatlakozása után, 2004 júliusában indított túlzotthiány-eljárást azonban nem sikerült megszüntetni. A Tanács eredetileg 2008-as határidőt szabott meg a túlzott hiány fenntartható kiigazítására, amelyet a nagyszabású konszolidáció ellenére sem sikerült elérni. 2006 októberében Magyarország új ajánlásokat és egy év haladékot kapott a Tanács részéről. A 2008 előtti időszak kormányai olyan államháztartási pályát vázoltak fel, amely támogató gazdasági környezetben 2009-re lehetővé tette volna a túlzott hiány megszüntetését. A 2009-es határidő betartását azonban a gazdasági válság irreálissá tette.

Az euró bevezetését a magyar kormányok 2004–2008 között kiemelt prioritásként kezelték. A konvergenciaprogramok elkészítését megelőzően, a közös pénz átvételének előnyei és hátrányai kapcsán a kormány konzultációkat folytatott a társadalmi és gazdasági élet képviselőivel, kutatóintézetekkel. Az ország egyértelmű érdekeként azonosították az euróövezethez történő csatlakozást. A csatlakozás mellett szóló legfontosabb érvként azt fogalmazták meg, hogy gyorsabb gazdasági növekedést ösztönző környezetet teremt, és elősegíti a makrogazdasági stabilitást. A kormány 2004-ben az euró 2010. évi bevezetését célozta meg, amelyet 2006-ig reálisnak is tartott. 2006-ban azonban egyértelművé vált, hogy az államháztartás súlyos hiánya miatt a 2010-es csatlakozás nem tartható. A 2006. évi konvergenciaprogramban már nem is szerepelt céldátum, és a kormányok azt követően sem tűztek ki konkrét időpontot. Az euró bevezetése iránti elköteleződést mutatja azonban, hogy 2007-ben a kormány létrehozta a Nemzeti Euró Koordinációs Bizottságot (NEB), amelynek feladata az euróbevezetés szervezeti kereteinek megteremtése. A NEB 2008 közepére elkészítette az euró gyakorlati bevezetéséhez szükséges feladatokat és ütemtervet összefoglaló Nemzeti Átállási Tervet. 2009 decemberében elkészült a terv felülvizsgált változata, ezt követően azonban a NEB nem folytatta munkáját.

3. A válság okozta kihívások kezelésének időszaka

3.1 Az Európai Unióban lezajló események

2008 óta az Európai Unió gazdasági folyamatait a 2007 nyarán az amerikai másodlagos jelzálogpiacról kiindult és 2008 őszére globálissá váló pénzügyi zavarok, és azok reálgazdaságra gyakorolt negatív következményei határozták meg. A nagy gazdasági válság óta jelentkezett legsúlyosabb gazdasági és pénzügyi válság 2009-ben érte el mélypontját, az EU történetének legsúlyosabb recessziója sújtotta a tagállamokat (a reál GDP-visszaesés 4,5%-os volt[278]). A tagállamok rendkívüli intézkedésekkel igyekeztek megőrizni a pénzügyi rendszer stabilitását, fiskális és monetáris lazítással ellensúlyozni az egyre mélyülő recessziót. Mindez átmeneti fellendüléshez vezetett az Unióban. 2011 utolsó negyedévétől azonban másfél éven keresztül ismét lassult az európai gazdaság, nagymértékben köszönhetően az euróövezet stabilitását fenyegető tendenciáknak.

A válság hatására a munkanélküliség – és különösen az ifjúsági munkanélküliség – aggasztóan magas szintre emelkedett az euróövezet néhány országában, különösen Görögországban és Spanyolországban. A felnőtt lakossághoz viszonyítva a fiatalok esetében több mint kétszer nagyobb a munkanélküliek aránya, a 25 év alatti fiatalok negyedének (körülbelül 7,5 millió főnek) nincs munkahelye. Az ifjúsági foglalkoztatás

278 Forrás: Eurostat

javítása érdekében 2013 júniusában az uniós vezetők cselekvési tervet fogadtak el.[279] A válság hatására 2008-ban az infláció a 4%-ot megközelítő magasságba kúszott, amely 2009-re 1%-ra mérséklődött, azóta 2% körüli szinten stabilizálódott.

A gazdasági visszaesésre adandó európai uniós válaszként az állam- és kormányfők 2008. decemberi ülésükön 200 milliárd eurós európai gazdasági fellendülési tervet[280] fogadtak el, amelynek legfőbb céljai között szerepelt a kereslet élénkítése, a fogyasztói bizalom erősítése, a válság humánköltségeinek csökkentése, a súlyos munkanélküliség elkerülése, valamint az európai versenyképesség hosszú távú megerősítése. Az EKB becslései szerint a fellendülési terv keretében meghozott keresletösztönző intézkedések összességében két év alatt (2009–2010) az euróövezetben a GDP 2%-át tették ki.[281]

Az euróövezet perifériáján lévő tagállamokban (Görögországban, Írországban, Portugáliában és Spanyolországban) a válság nyomán felszínre került problémák miatt 2009–2010-ben feszültségek keletkeztek az állampapírpiacon, a kockázati felárak dinamikusan emelkedni kezdtek. Mindez olyan közös európai uniós szintű fellépést sürgetett, amely felülírta azt az Európai Unió működéséről szóló szerződés 125. cikkében lefektetett elvet, miszerint a tagállamok semmilyen módon nem felelnek, nem vállalhatnak felelősséget egy másik tagállam kötelezettségeiért *(„no bail-out clause")*. Fennálló válságkezelési keretrendszer hiányában kezdetben kétoldalú hitelmechanizmuson keresztül tudtak pénzügyi segítséget folyósítani az euróövezet tagállamai a piaci finanszírozástól elsőként eleső Görögországnak. 2010 májusában összesen 110 milliárd eurós segélycsomagról döntöttek, amelyből 80 milliárd eurót az euróövezet tagállamai nyújtottak (*Greek Loan Facility*, GLF), 30 milliárd eurót pedig az IMF.

Nyilvánvalóvá vált a fertőzést megakadályozó válságkezelési keretrendszer szükségessége, amelyről szintén 2010 májusában döntöttek. A keretrendszer három elemből állt, és összesen 750 milliárd euró értékű volt, a 60 milliárd euró nagyságú Európai Pénzügyi Stabilitási Mechanizmust (EFSM), a 440 milliárd euró nagyságú Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt (EFSF) és a 250 milliárd eurós IMF hitellehetőséget foglalt magába. A piaci zavarok azonban tovaterjedtek az euróövezet perifériáján, ezért Írország is segélycsomagot kért (az EFSF-ből 2010 novemberében 85 milliárd eurót kapott). Az átmeneti pénzügyi eszköz finanszírozta Portugália megsegítését is 2011 tavaszán (26 milliárd euró értékben az összesen 78 milliárd eurós mentőcsomag keretében), valamint a második görög mentőcsomagot 2011 júliusában.

279 Az Európai Tanács 2013. június 27–28-i ülésén született erről döntés. A következtetések elérhetők: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%20104%202013%20REV%202

280 A Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak: Az európai gazdasági fellendülés terve, elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:hu:PDF
Az Európai Tanács 2008. december 11–12-i ülése következtetéseinek 9. pontja, elérhető: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2017271%202008%20REV%201&r=http%3A%2F%2Fregister.consilium.europa.eu%2Fpd%2Fhu%2F08%2Fst17%2Fst17271-re01.hu08.pdf

281 Kiss Gergely: *Az európai válságkezelés tapasztalatai: a gazdaságpolitikai koordináció megújítása.* MNB-szemle, 2010. október, elérhető: http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_mnbszemle/mnbhu_msz_201010/kiss_mnbszemle_1007.pdf

Az átmeneti válságkezelési keretrendszer kiváltására döntött a 2010. októberi Európai Tanács egy állandó válságkezelési mechanizmus felállításának szükségességéről, amely a szerződés módosítását is igényelte. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 136. cikkébe bekerült egy bekezdés,[282] amely lehetővé teszi az instabilitással küzdő euróövezeti tagállamok megsegítését.

A tárgyalások eredményeként 2011 júniusában hozták létre az állandó Európai Stabilitási Mechanizmust (ESM), amely 2012. október 8-án kezdte meg működését, az átmeneti válságkezelési keretrendszert pedig 2013. július 1-től váltotta fel.[283] Az ESM-ből elsőként Spanyolország[284] kapott támogatást bankrendszere tőkeellátottságának javításához 2012 decemberében és 2013 februárjában, összesen 41,3 milliárd euró értékben. A bankrendszer nehézségei miatt Ciprus is pénzügyi mentőcsomagot kért 2012 júniusában, ugyanakkor a feltételrendszer meghatározása miatt a tárgyalások elhúzódtak. A ciprusi mentőcsomag körül 2013 márciusában kialakult bizonytalanság miatt gyengült az euróövezet stabilitása. A szigetországnak az ESM végül 2013 májusától 2014 elejéig 4,6 milliárd eurót folyósított az összesen 10 milliárd eurós csomagból, miután sikerült megállapodni arról, hogy mekkora részt vállaljanak a magánbetétesek a veszteségekből.

A válság következtében 2009–2010 folyamán az Európai Központi Bank (EKB) szerepe is átértékelődött. A piaci bizalom helyreállítása érdekében és likviditásbővítő céllal két programmal avatkozott be. Egyrészt állampapír-vásárlást folytatott a másodlagos piacon 2012 februárjáig összesen 219,5 milliárd euró értékben, 2012 szeptemberében pedig korlátlan másodlagos piaci kötvényvásárlási program bejelentésével biztosította az államapapír-piaci nyugalmat. (*Outright Monetary Transactions*, OMT). Másrészt az EKB a likviditás bővítése érdekében hároméves fedezett hitelnyújtási (*Long-Term Refinancing Operation*, LTRO) programot dolgozott ki, amelynek keretében a periféria-országok bankjainak összesen 1018,7 milliárd euró fedezett hitelt nyújtott (1%-os kamatra). A lépések hatására nagymértékben oldódtak a piaci feszültségek.[285]

Az anticiklikus gazdaságpolitika miatti jelentős fiskális lazítás és a gazdasági visszaesés miatti fiskális nyomás megnehezítette az SNE szabályainak betartását. 2009 és 2010 folyamán a tagállamok nagymértékben eltávolodtak államháztartási hiánycéljaiktól, így 2011 elején a 27 tagállamból már 24 ellen folyt túlzotthiány-eljárás (csak Svédország, Luxemburg és Észtország volt ez alól kivétel).

A válság a piaci feszültségeken túl a GMU működésében rejlő, alapvető, rendszerszintű hiányosságokra is rámutatott: a monetáris láb mellett nincsen hatékonyan mű-

282 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 136. cikke az alábbi bekezdéssel egészült ki: „Azon tagállamok, amelyek pénzneme az euró, stabilizációs mechanizmust hozhatnak létre, amelyet akkor hoznak működésbe, ha ez nélkülözhetetlen az euroövezet egésze stabilitásának megőrzése érdekében. A mechanizmus keretében igényelt pénzügyi segítségnyújtásra szigorú feltételek fognak vonatkozni."

283 Több mint fél évig a két rendszer párhuzamosan működött, ezáltal is növelve a válság terjedését megakadályozó „tűzfal" nagyságát.

284 Spanyolország 2013. december 31-én sikeresen kilépett a finanszírozási programból.

285 Győrffy Dóra: *Válságkezelés Európában, a gazdaságpolitika depolitizálásának kilátásai.* Pénzügyi Szemle, 2013/2. 123–135.

ködő gazdasági pillér. Emiatt indult meg 2010 nyarán az az átfogó reformfolyamat, amelynek céljai az alábbiak:[286]

1. A költségvetési fegyelem és a fiskális fenntarthatóság megteremtése, a költségvetési szabályozás hatékonyságának fokozása;
2. a gazdasági kormányzás során megvalósított felügyeleti tevékenység horizontális kiterjesztése a makrogazdasági egyensúlytalanságok területére, valamint
3. a tagállami kompetenciába tartozó gazdaságpolitikai döntések koordinációjának növelése.

A gazdasági kormányzással kapcsolatos reformtevékenységet 2012 nyarától a valódi Gazdasági és Monetáris Unió megteremtésére[287] irányuló folyamat foglalja egységes keretbe, kiegészítve a bankunió megteremtésének fontos céljával. Az egyes reformlépéseket időrendi sorrendben tekintjük át. Vázlatos áttekintést nyújt ehhez a 4. táblázat.

Az átfogó reform első lépéseként 2010 szeptemberében létrehozták az európai szemesztert, amely a gazdaságpolitikai koordináció évente ismétlődő ciklusaként összefogja a szerteágazó felügyeleti tevékenységeket. A szemeszter célja a nemzeti költségvetési és strukturális reformok értékelése a tagállamok által minden év tavaszán benyújtott nemzeti reformprogramok és a stabilitási vagy konvergencia programok[288] vizsgálatán keresztül. Ezekbe a programokba a tagállamok beépítik az uniós szintű iránymutatásokat. A Bizottság – megerősített szerepkörében – értékeli a programokat és a nemzeti gazdaságpolitika számára kötelező ajánlásokat készít, amelyek ösztönzik a tagállamokat az „Európa 2020" stratégia[289] keretében vállalt nemzeti célszámaik elérésére. Az ajánlások célja, hogy elősegítsék a tagállamok stabil makrogazdasági pályához való közeledését, illetve fenntarthatóságát.

286 Németh Anita – Tóth Szabolcs: *Pillanatfelvétel az európai gazdasági kormányzás reformjáról.* Európai Tükör, XVII. évf. 2012/2. Tél. 24–39.

287 Az Európai Tanács elnöke által a Bizottság, az eurócsoport és az EKB elnökével közösen 2012 júniusában készített, *A valódi gazdasági és monetáris unió felé (Towards* a *genuine Economic* and *Monetary Union)* című jelentés vázolta fel a GMU továbbfejlesztésének irányait, és meghatározta a jövőbeli GMU „négy legfontosabb építőelemét" (integrált pénzügyi keret, integrált költségvetési keret, integrált gazdaságpolitikai keret, valamint megerősített demokratikus legitimitás és elszámoltathatóság).

288 Az euróövezet tagállamai stabilitási programot nyújtanak be, míg az eurót nem használó tagállamok konvergencia programot. A stabilitási/konvergencia programok tartalmazzák a tagállamok rendezett államháztartásra vonatkozó terveit, a nemzeti reformprogramok pedig a fenntartható gazdasági növekedést megcélzó reformokra irányuló elképzeléseiket.

289 Az EU 2020 az EU tízéves (2010–2020) versenyképességi stratégiája a lisszaboni stratégia folytatásaként, amely különböző szakpolitikai területeken (innováció, K+F, foglalkoztatás, oktatáspolitika) konkrét célkitűzéseket foglal magában. A tagállamok évente Nemzeti Reformprogramot nyújtanak be a Bizottságnak, amelyben bemutatják, hogy milyen gazdaságpolitikai intézkedéseket terveznek azért, hogy hozzájáruljanak az EU 2020 célkitűzések teljesítéséhez.

Intézkedés	Javaslat megjelenése	Elfogadás/ Aláírás	Hatályba lépés
Európai Szemeszter	2010. június 17. Európai Tanács következtetései; 2010. június 30. bizottsági javaslat	2010. szeptember 7. ECOFIN	jogi: 2011. januártól; operatív hatályba lépés: 2011. december 13. (a hatos csomag részeként)
Hatos csomag[290] **(„six pack")**	2010. szeptember 29. Bizottság	2011. október 4.	2011. december 13.
Euró plusz paktum	2011. január német–francia kezdeményezés	2011. március 24–25. Európai Tanács	2011. március 25.
Stabilitási szerződés[291]	2011. december 8–9. Európai Tanács	2012. március 1–2. Európai Tanács	2013. január 1.
Kettes csomag („two pack")[292]	2011. november 23. Bizottság	2013. március 5. ECOFIN	2013. május 30.

4. táblázat: A gazdasági kormányzás reformja érdekében 2010–2013 között meghozott intézkedések[293]

Az SNE szabályrendszerét szigorította a 2010 őszén napvilágra került és 2011 decemberében hatályba lépett hat jogszabályból álló gazdasági kormányzási csomag (röviden hatos jogszabálycsomag). Az új szabályok keretében megerősödött a középtávú költségvetési célkitűzés szerepe (hiánycsökkentési szabály), meghatározóbb szerepet kapott az adósságszintek alakulása (úgynevezett egy huszados szabály), korlátok közé

290 Az európai gazdasági kormányzás megerősítéséről szóló hat jogszabály: 1. A stabilitási és növekedési egyezmény megelőző ágát módosító rendelet (1175/2011/EU); 2. A stabilitási és növekedési egyezmény korrekciós ágát módosító rendelet (1177/2011/EU); 3. Rendelet a költségvetési felügyelet euroövezetbeli eredményes érvényesítéséről (1173/2011/EU); 4. Irányelv a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről (2011/85/EU); 5. Rendelet a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról (1176/2011/EU); 6. Rendelet az euróövezetben jelentkező túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány korrekciójára irányuló jogérvényesítési intézkedésekről (1174/2011/EU).

291 Szerződés a Gazdasági és Monetáris Unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról. A Stabilitási szerződés a gazdasági kormányzás szempontjából három fontos elemet foglal magában: egy költségvetési paktumot (fiscal compact, III. cím), a gazdaságpolitikai koordinációról és konvergenciáról szóló rendelkezéseket (IV. cím), valamint az euróövezet kormányzásának hatékonyabbá tételét (V. cím) célzó lépéseket.

292 A gazdasági kormányzás megerősítését célzó második jogszabálycsomag: 1. Rendelet az előzetes költségvetési tervek monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya megszüntetésének biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről (473/2013/EU); 2. Rendelet a súlyos finanszírozási nehézségekkel küzdő euróövezeti tagállamok erőteljesebb gazdasági és költségvetési felügyeletéről (472/2013/EU).

293 Forrás: saját gyűjtés.

szorult a költségvetési kiadások növekedése (kiadási szabály) és javult a költségvetési fegyelem kikényszerítése a szigorúbb büntetési tételek révén. Az SNE reformján túl a hatos csomag rendelkezett a tagállami költségvetési tervezés minőségének javításáról és a – túlzotthiány-eljárás mintájára – túlzott egyensúlytalansági eljárás (EIP) bevezetéséről is. Az új eljárás célja a GMU stabilitását veszélyeztető makrogazdasági egyensúlytalanságok (például ingatlanpiaci árbuborékok, kockázatossá váló banki hitelportfóliók, komoly fizetési mérleg hiányok) időben történő észlelése és kiigazítása. A válság ugyanis megmutatta Írország és Spanyolország példáján keresztül, hogy költségvetési többlet és alacsony államadósság mellett további súlyos kockázatoknak vannak a tagállamok kitéve.

Bebizonyosodott az is, hogy a költségvetési fegyelmen túl a versenyképesség fokozása érdekében olyan területeken is szükséges a harmonizáció, amelyek eddig kizárólag tagállami hatáskörbe tartoztak (például nyugdíj- és szociális rendszerek összehangolása, az adópolitikák koordinációja). Ezt a célt szolgálja a 2011 márciusában aláírt euró plusz paktum,[294] amelynek Csehország, az Egyesült Királyság, Magyarország[295] és Svédország kivételével minden tagállam részese. Az euró plusz paktum a tagállami kompetenciába tartozó gazdaságpolitikai kérdéseket érinti, nem az uniós *acquis* része, amelynek keretében a tagállamok vállalásokat tesznek. A paktum keretében tett nemzeti vállalások (melyek az európai szemeszterbe kerültek integrálásra) végrehajtása minden tagállamnak saját felelőssége, azt kikényszeríteni az EU nem tudja, így a paktum működése terén eddig kevés előrehaladásról lehet beszélni.

A költségvetési fegyelem további erősítését szolgálják a 2012 márciusában aláírt és 2013. január elsején hatályba lépett stabilitási szerződés[296] fiskális rendelkezései, valamint a 2013 májusában hatályba lépett kettes jogszabálycsomag előírásai is.

A 25 tagállam részvételével[297] megkötött fiskális paktum értelmében 2014 januárjától az euróövezeti tagállamoknak (és a feltételeket önkéntesen vállalóknak) egyensúlyi vagy többletes költségvetést kell elérniük. A kormányközi szerződés rendelkezik arról is, hogy a strukturális hiányra vonatkozó középtávú célkitűzés (*medium-term budgetary objectives*, MTO) nem haladhatja meg a GDP 0,5%-át, a 60%-os maastrichti referenciaérték alatti GDP-arányos államadóssággal rendelkező országok esetében pedig a GDP 1%-át. A költségvetési szabályokat az érintetteknek kötelező erejű – lehetőség szerint alkotmányos szintű – jogszabályban kell rögzíteniük. A szerződő tagállamok a szerződés értelmében koordinálják egymás között az államkötvény-kibocsátásukat is. Magyarországra nézve a paktum rendelkezései (euróövezeti csatlakozásáig vagy

294 Európai Tanács 2012. március 24–25-i ülésének következtetései, euró plusz paktumról szóló melléklet, elérhető: http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/11/st00/st00010-re01.hu11.pdf#page=14

295 Magyarország nem csatlakozott a paktumhoz, mert az hátrányosan érintette volna vállalati adórendszerének versenyképességét.

296 A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés (*Treaty on stability coordination and governance in the economic and monetary union*, TSCG).

297 Csehország és az Egyesült Királyság nem csatlakozott a paktumhoz. A 2014 februárjában beiktatott cseh kormány azonban jelezte, hogy megfontolja a paktumhoz történő csatlakozást.

önkéntes vállalásáig) nem kötelezőek, azonban – a paktummal összhangban – az új magyar alaptörvény tartalmaz egy úgynevezett adósságszabályt, amelynek értelmében csak olyan költségvetés fogadható el, amely csökkenti az államadósság GDP-hez mért arányát.

A kettes csomag közös euróövezeti költségvetési tervezési ciklust vezetett be, amelynek keretében a közös valutát használó tagállamok április végéig közzéteszik középtávú költségvetési terveiket, ősszel pedig a következő évre vonatkozó költségvetés-tervezetüket és az államháztartás összes egyéb alszektorára vonatkozó költségvetés-tervezeteik fő paramétereit. Mindez az eddigieknél is szélesebb jogkörökkel ruházza fel az Európai Bizottságot, hiszen véleményezheti, sőt akár módosításra vissza is küldheti az euróövezeti tagállamok törvényhozóinak a költségvetések tervezetét, amennyiben súlyos mulasztást tár fel az SNE szerinti kötelezettségek tekintetében. A kettes csomag másik eleme szabályozott formába önti a pénzpiaci feszültségeket tapasztaló vagy pénzügyi támogatásban részesülő euróövezeti tagállamok makrogazdasági felügyeletének addig is alkalmazott gyakorlatát.

Az új szabályok hatályba lépésével lezárult a reformfolyamat első szakasza. A három éves munka mérlege a gazdasági kormányzás integrált rendszerének létrejötte. A lendület ezzel azonban még nem állt le: a GMU mélyítésére, a valódi gazdasági unió kialakítására irányuló stratégia 2012 közepén történt elindítása a kezdőpontja a reform második szakaszának. A folyamatot immáron rendszerszintű megközelítés, rövid-, közép- és hosszú távú tervek, a meglévő struktúra lépésről lépésre történő továbbfejlesztése jellemzi. Mivel a szerződés módosítása hosszabb folyamat és a válság közepette nincs politikai realitása, az eltelt másfél évben azokra a területekre lehetett koncentrálni, amelyek nem igénylik a szerződés módosítását. Így szinte gyors előrehaladás történt az integrált pénzügyi keretrendszer, azaz a bankunió létrehozásában,[298] valamint megkezdődött a növekedést serkentő strukturális reformokat végrehajtó tagállamok ösztönzésére szolgáló szerződéses megállapodások (konvergencia- és versenyképességi eszköz[299]) részleteinek kidolgozása.

A középtávú elképzelések már a gazdaságpolitikák valódi közösségiesítése, az euróövezet számára kialakítandó költségvetés irányába mutatnak, amely saját forrásokon alapuló, célirányos strukturális kapacitás lenne (szolidaritási mechanizmus). Felmerült az is, hogy az adósságtörlesztés és a pénzpiacok stabilizálása érdekében szigorú feltételekhez kötött adósságtörlesztési alap létrehozása, eurókincstárjegyek bevezetése lehet szükséges. Hosszabb távon elérendő célként a tervek megjelölték a teljes gazdasági unió megvalósítását. Fokozottabban összehangolnák a jövőben a tagállamok valamennyi nagyobb gazdaságpolitikai (köztük költségvetési politikai) döntését (közös euróövezeti költségvetés, közös kötvénykibocsátás), amelyeket európai szinten hagynának jóvá és

298 Részletesen lásd a pénzügyi szabályozásról szóló fejezetben.

299 A Bizottság 2012. november 28-án nyilvánosságra hozott vitaindító dokumentumában szereplő elnevezés. Az Európai Tanács ülésein azonban a szerződéses megállapodások és szolidaritási mechanizmus kifejezés terjedt el. A rendszer két pillérre épülne: i) szerződéses megállapodások, amelyek meghatároznák azokat az intézkedéseket, amelyek – megállapodott határidőkön belül történő – végrehajtására az adott tagállam kötelezettséget vállal; ii) pénzügyi támogatás a megállapodásban szereplő strukturális reformok végrehajtására.

felügyelnének (politikai unió). Ezek a tervek azonban távoli célokat jelölnek, és nem is feltétlenül élvezik a tagállamok teljes támogatását. A GMU mélyítésének folyamatában az európai parlamenti választások és az új Bizottság felállítása is fontos mérföldkövet jelenthetnek, amely minden bizonnyal befolyásolja a GMU mélyítésére vonatkozó ambíciók alakulását is.

3.2 A magyar szempontból kiemelt fejlemények

A kezdetben pénzügyi, majd reálgazdasági, illetve néhány tagállamban államadósságválság – mint láttuk – merőben új helyzetet teremtettek a gazdasági kormányzás korábbi gyakorlatához képest.

Az euróövezet válsága és az annak kezelésére irányuló erőfeszítések közvetett módon érintik hazánkat. Mivel Magyarország egyik legfontosabb gazdasági partnere az euróövezet, annak stabilitása számunkra is kulcskérdés. Arról sem szabad ugyanakkor megfeledkeznünk, hogy – mint már bemutattuk – Magyarország csatlakozásakor vállalta az euró bevezetését, ezért a válságkezelés új struktúrái, illetve a gazdasági kormányzás reformja során kialakított szabályok a jövőben ránk nézve is jogokként és kötelezettségekként jelennek majd meg.

A fentiek tudatában tehát bármilyen intézkedés, amely a stabilitás megteremtésének irányába mutat, illetve a gazdasági kormányzás reformja és a valódi GMU megteremtésére irányuló erőfeszítések, amelyek közvetlenül az eurót hivatalos fizetőeszközként még nem használó tagállamokra nem vonatkoznak, kiemelt fejleményként értékelendők, amely esetben a magyar álláspont következetes érvényesítése szintén nagy jelentőséggel bíró feladattá válik (lásd következő alfejezet).

Ugyanakkor a 2008-tól napjainkig, a válságkezelés és reformtörekvések kettősségével jellemezhető időszakban több olyan fejleményt is azonosíthatunk, amelyek közvetlenül is érintették Magyarországot.

Egyrészt Magyarországot rendkívül sérülékeny helyzetben érte a pénzügyi sokk 2008 őszén, amely a finanszírozási források elapadásához vezetett. Emiatt az EU tagállamai közül elsőként kényszerültünk az EU (12,5 milliárd euró[300]), az IMF (6,5 milliárd euró) és a Világbank (1 milliárd euró) összességében 20 milliárd eurós nagyságrendű pénzügyi segítségnyújtásának igénybevételére, amely nagyban korlátozta az időközben kibontakozó reálgazdasági válság tompításának képességét, és prociklikus költségvetési

300 Az uniós támogatást az úgynevezett *Balance of Payment* (BoP) *Assistance*-ból kapta Magyarország. Ez az eszköz a fizetési mérleg problémákkal küzdő nem euróövezeti tagállamok számára nyújt támogatást középtávú hitelek formájában, általában összekötve azt az IMF és más nemzetközi pénzügyi szervezetek által nyújtott pénzügyi segítséggel. A válság hatására Magyarországot követően Lettország (2008 novemberében) és Románia (2009 márciusában) is részesült BoP-támogatásból.

politikát eredményezett. A költségvetési helyzet konszolidálása, a fiskális kormányzás reformja fontos feltételrendszerét képezte az egyes hitelrészletek átutalásának.[301]

Másrészt a gazdasági kormányzás reformjaként született hatos csomag megerősített és horizontálisan a makrogazdasági egyensúlytalanságok vizsgálatára is kiterjesztett felügyeleti tevékenysége a magyar gazdasági folyamatokra is vonatkozik, ezáltal a magyar gazdaságpolitikának is keretet ad. Ahogy a fentiekben már említettük, a tagállamok gazdaságpolitikai felügyeletének egységes rendszerét az európai szemeszter adja, amelynek eredményeképpen elfogadott országspecifikus ajánlások a nem euróövezeti országok gazdaságpolitikájának összehangolásában is szerepet játszik.

A magyar túlzotthiány-eljárás kapcsán két lényeges momentum is történt 2008 óta. Az egyik a Kohéziós Alapból származó kötelezettségvállalások részleges felfüggesztése 2012 tavaszán, a másik pedig magának az eljárásnak a felfüggesztése közel egy év múltán, 2013 nyarán. A Bizottság tervezete alapján a Tanács ugyanis 2012 januárjában úgy döntött, hogy Magyarország nem teljesítette a 2009 júliusában kiadott tanácsi ajánlásokat. Emiatt a 2012. március 15-i ECOFIN döntött a Kohéziós Alap kötelezettségvállalásainak 2013-tól történő feltételes felfüggesztéséről. A Tanács a június 22-i ECOFIN ülésen visszatért a kérdésre, és megállapította, hogy Magyarország eredményes intézkedéseket tett a szintén március 15-én elfogadott új ajánlások teljesítésében. Ez utóbbi fontos jele volt annak, hogy Magyarország elkötelezett a költségvetési fegyelem fenntartása mellett. Ezt követően a Bizottság 2013. május 29-én Magyarország – és másik négy tagállam (Lettország, Litvánia, Románia és Olaszország) – esetében a túlzotthiány-eljárás (EDP) megszüntetésére tett javaslatot, elismerve az államháztartási hiány és államadósság leszorítása terén tett erőfeszítéseket, amit a Tanács is elfogadott 2013 júniusában.

A fentiek alapján is látszik, hogy Magyarország a vizsgált időszakban a költségvetési konszolidáció kapcsán fontos eredményeket ért el. Az euró bevezetéséhez szükséges konvergencia-kritériumok nagy részét azonban nem teljesítettük. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy 2006 óta nincs rögzített céldátum, a válság negatív hatásai és gazdaságpolitikai megfontolások miatt ez egyelőre nem is szerepel napirenden. Mindenesetre egy általános áttekintést nyújt a kritériumok teljesítéséről az 5. táblázat.

Mint az ábrán is látszik, a költségvetési egyenleget sikerült 3% alá szorítani, és az államadósság tendenciája csökkenő. Ugyan az adatok még növekvő inflációt mutatnak 2012-re, de 2013 és 2014 folyamán az infláció csökken. A hosszú lejáratú kamatok is csökkentek az inflációnak, a jegybank kamatcsökkentő ciklusának és az országkockázat csökkenésének köszönhetően, az erre vonatkozó kritérium teljesül a jelentős statisztikai hatás miatt. Összességében véve 2011-től olyan trend látszik kibontakozni, amely a kritériumokhoz való közelítést feltételezheti.

301 A megállapodás részleteit lásd: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13495_en.pdf

	2009	2010	2011	2012	2013
Államadósság (GDP %-a)	79,8	82,2	82,1	79,8	80,7[302]
Kritérium	60	60	60	60	60
Költségvetési egyenleg (GDP %-a)	-4.6	-4.3	4.3	-2.0	-2,9
Kritérium	-3	-3	-3	-3	-3
Harmonizált fogyasztói árindex (%-os változás)	4	4,7	3,9	5,7	1,7
Kritérium	0,57	0,8	3,1	2,8	1,3
Hosszú távú kamatlábak (%)	9,16	7,39	7,73	7,73	5,92[303]
Kritérium	6,47	8,65	7,31	12,1	7,3

302 303

Jelmagyarázat

kritérium nem teljesült
kritérium részben teljesül[304]
kritérium teljesült
kritérium statisztikai hatás következtében teljesül[305]

5. táblázat: A konvergenciakritériumok alakulása[306]

302 Európai Bizottság 2013. novemberi előrejelzése

303 A legkisebb inflációval rendelkező tagállamok között a harmadik helyen 4 tagállam is szerepel (BG, CY, PT, SE) azonos mutatóval (0,4%). Emiatt a hosszú távú kamatlábak kalkulációjánál a rájuk vonatkozó kamatláb adatokat átlagoltuk, amennyiben a legalacsonyabbat vesszük figyelembe (SE: 2,12%), akkor a kritériumszint 7,17%.

304 Az államadósságnál érvényesül a csökkenő tendencia, a hiánykritérium pedig formálisan teljesül, de Magyarország túlzotthiány-eljárás alatt állt. 2013-tól várható a teljes megfelelés a túlzotthiány-eljárás megszűntével.

305 A hosszú lejáratú kamatokra vonatkozó kritérium azt mondja ki, hogy a nominális hosszú lejáratú kamatok legfeljebb 2 százalékponttal haladhatják meg a három legalacsonyabb inflációval rendelkező tagállam átlagát. A válságból fakadó sajátosság, hogy a legalacsonyabb inflációval rendelkező tagállamok között az utóbbi években általában a válságban lévő periféria országai is szerepelnek, amelyek a nagyobb hosszú lejáratú kamatokkal is szembesülnek (például: 2013-ban EL, CY, PT). Ily módon a magas görög hozamok miatt lehet a kamatok átlaga ilyen magas.

306 Forrás: Külügyminisztérium, EU Gazdaságpolitikai Főosztály, saját kalkuláció – adatok forrása: Eurostat, Államadósság Kezelő Központ

3.3 Legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek

A fentiek fényében a magyar álláspontot alapvetően hármas tagolás mentén vázolhatjuk fel aszerint, hogy a magyar szempontból kiemelt fejleményeket milyen nézőpontból vizsgáljuk: i) Magyarország hogyan viszonyul a válságkezelési lépésekhez, a gazdasági kormányzás reformjához, a valódi GMU megteremtéséhez; ii) a gazdasági kormányzás fontos helye a magyar elnökség prioritásrendjében; iii) a költségvetési fegyelem fenntartása.

A szempontrendszer egyik leginkább meghatározó és átfogó eleme tehát a válságra adott uniós válaszhoz való viszonyrendszer kell, hogy legyen. Mindez, mint láttuk, a gazdasági kormányzás reformját, a valódi GMU megteremtését, és a „tűzoltás jellegű", már rövid távon is hatásukat érvényesítő intézkedéseket jelenti.

A magyar megközelítés bizonyos szempontból egyértelmű. Kicsi, az euróövezettel rendkívül szoros gazdasági kapcsolatokat ápoló gazdaságként, elemi érdekünk az euróövezet stabilitásának a megteremtése, amely megfelelő alapot nyújt az EU egészének fenntartható növekedéséhez, továbbá szavatolja a munkahelyek teremtését is. Hiszen az állandóan magas munkanélküliséggel övezett növekedés szociális feszültségekkel terhes bővülést jelenthet csak, amely semmiképp sem a fenntarthatóság záloga. Magyarország tehát minden olyan intézkedést támogatott, amely ebbe az irányba mutat. Nem szabad ugyanakkor néhány, az integráció fontos eredményeit jelentő, alapelv betartásáról megfeledkezni, amely Magyarország álláspontja szempontjából kiemelten fontos. A belső piac integritását a reformfolyamat során meg kell őrizni, el kell kerülni, hogy a fáradtságosan elért, és további tökéletesítésre váró egységes piac fragmentálódjon, sértve ezzel a tagállamok egyenlő elbánásának alapelvét. A reformintézkedések során világosan meg kell különböztetni, hogy mely jogok és kötelezettségek vonatkoznak az összes tagállamra (mint például a hatos csomag rendelkezéseinek java), és melyek kizárólag az euróövezet tagállamaira (például a stabilitási szerződésben foglaltak). A jogok és kötelezettségek egyensúlyát azonban mindvégig következetesen biztosítani kell.

A gazdasági kormányzás reformja során számos olyan döntés született, amely elsősorban az euróövezet tagállamai számára vonatkozik, viszont Magyarország számára kettős vonatkozással bír. Egyrészt Magyarország derogációval bíró tagállamként vállalta a közös valuta bevezetését egy későbbi, nem meghatározott időpontban, tehát az euróövezetben kialakított jelenlegi szabályrendszerhez a későbbiekben alkalmazkodnia kell. Másrészt el kell kerülni, hogy az EU-n belüli euróövezet – nem euróövezet integrációs szintek között olyan átjárhatatlan különbségek, falak keletkezzenek, amelyeknek a leküzdése túlzott pótlólagos terhet jelentene az eurót csak egy későbbi időpontban bevezetni szándékozó tagállamok esetére. Ebből a szempontból az is különösen fontos, hogy az euróövezetre vonatkozó reformok tárgyalásába a még nem euróövezeti tagállamokat is teljes értékűen bevonják, a részvétel lehetősége pedig az euróövezeten kívülállóknak önkéntes alapon biztosítva legyen.

Az a tény, hogy a reformlépések célrendszerét néhány esetben a másodlagos jogalkotásban nem lehetett megvalósítani, valamint az olykor feszített tempó igénye a kor-

mányköziség szintjén, a szerződéses kereteken kívülre terelte a szabályozás folyamatát. (Lásd például a stabilitási szerződés esetét, kisebb mértékben az euró plusz paktumot vagy legújabban az Egységes Szanálási Alap tárgyalásainak folyamatát.) Hiszen egy átfogó szerződés-módosítás realitása, amely egyes tagállamokban akár népszavazás általi jóváhagyást is igényel, a válság közepette mindenképpen kétséges. Ebben a helyzetben kényszeredetten ugyan, de el kell fogadnunk a kormányközi megvalósítás tényét, ugyanakkor Magyarország mindig is a közösségi módszer, a szerződéses keretek tiszteletben tartását tekintette alapvető fontosságúnak, tehát bármely kormányközi alapon elért eredmény már középtávon a közösségi joganyagba kell, hogy ültethető legyen. Az eredményes válságkezelés, a kilábalás mellett Magyarország számára elsődleges, hogy a kritikus szakasz lezárultával minél gyorsabban visszatérjünk a közös módszerhez.

A Stabilitási és Növekedési Paktum logikája ebben a tekintetben is irányadó lehet, hiszen annak 16. cikke kimondja, hogy a hatályba lépést követő öt éven belül a végrehajtással kapcsolatos tapasztalatok értékelése alapján az Európai Unióról szóló szerződéssel, és az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel összhangban, meg kell tenni az ahhoz szükséges lépéseket, hogy a szerződés tartalma az Európai Unió jogi keretének részévé váljon. A fentiek tiszteletben tartása azért is fontos, mert ezzel el lehet kerülni, hogy a jövőben, akár a kormányköziség jellegéből fakadóan is, párhuzamos intézményi struktúrák jöjjenek létre.

Amint láthattuk, a reformlépések nagy része a költségvetési fegyelem hatékony kikényszerítésének irányába mutatott, ugyanakkor felmerült, hogy a GMU zökkenőmentes működése érdekében szükséges azon gazdaságpolitikai területek fokozottabb összehangolása, amelyek elsősorban tagállami kompetenciába tartoznak. Az első lépés ebbe az irányba az Euró Plusz Paktum elfogadása volt, amelyet Magyarország nem írt alá, mivel az az adópolitika fokozottabb koordinációját is magában foglalja, amely viszont rendkívül fontos, a versenyképességét alapjaiban befolyásoló, tagállami gazdaságpolitikai hatáskör. Ugyanez a magyar álláspont fennállt a GMU szociális dimenziójával kapcsolatban is, amely a francia–német javaslat szerint kiterjesztette volna a szorosabb koordinációt a szociálpolitikai területekre is. Ez ugyanakkor lekerült a napirendről. Magyarország álláspontja szerint azért, mert ezen a területen jelentős különbségek vannak a tagállamok között, és alapvetően fenn kell tartani a nemzeti politikák koordinációjának eredeti módszerét.

A fenti alapelvek tiszteletben tartásának igényét az elmúlt időszakban Magyarország következetesen képviselte több, az eurót még nem használó tagállammal együtt. Ez a reformfolyamatban is érvényre jutott, hiszen legutóbb a 2013. december 19–20-i Európai Tanács is hangsúlyozta következtetéseiben ezt a megközelítést: a bank- és a gazdasági unió megvalósításának folyamata „az EU intézményi keretén alapul, maradéktalanul tiszteletben tartva az egységes piac integritását, mindeközben biztosítva az uniós tagállamok számára az egyenlő versenyfeltételeket. A folyamat nyitott és átlátható lesz azon tagállamok számára is, amelyek nem a közös pénznemet használják."[307]

307 Az Európai Tanács 2013. december 19–20-i ülésének következtetéseinek 28. pontja, elérhető: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/140258.pdf

A magyar álláspont egy másik fő meghatározó tényezője volt gazdaságpolitikai kérdésekben is 2011 első félévében az a tény, hogy az ország először töltötte be a Tanács soros elnöki tisztjét. A tagállami álláspont, és az elnökségi álláspont képzeletbeli mérlegén ebben a félévben az utóbbi felé helyeződik nagyobb súly, amely a gazdasági kormányzás reformjáról szóló hatos csomag tárgyalásainak lezárását, valamint az Európai Szemeszter első ciklusának levezénylését jelentette. A hatos csomagról a magyar elnökség intenzív munkájának köszönhetően az ECOFIN 2011. március 15-i tanácsülésén általános megközelítést sikerült elérni a tagállamok között, és az Európa Parlamenttel is sikerült egy kivétellel tisztázni a nyitott kérdéseket az elnökség végéig. Az első Európai Szemeszter pedig zökkenőmentesen lezajlott.

2008 után is, a válság dacára, fontos maradt a költségvetési konszolidáció, amelyben a Bizottság és a Tanács 2010-től nem biztosított Magyarország számára mozgásteret; mint bemutattuk, a 2009. júliusi ajánlások maradtak érvényben, amelyeket a Bizottság szerint Magyarország nem teljesített, ezáltal lehetővé vált a Kohéziós Alapból történő kötelezettségvállalások felfüggesztése. A magyar cél ezt követően nyilván valóan az volt, hogy az erről született döntést a Tanács szüntesse meg, rövid távon pedig elérjük a Magyarországgal szemben, a csatlakozást követően indított túlzotthiány-eljárás lezárását. Az ennek érdekében megtett intézkedések bizonyították Magyarország elkötelezettségét a költségvetési fegyelem fenntartása és az államadósság csökkentése mellett.

A Magyarország ellen folyó túlzotthiány-eljárás (EDP) időrendi áttekintése

2004. július 5.: A Tanács megállapítja, hogy fennáll a túlzott költségvetési hiány Magyarország esetében, és ajánlásokat fogalmazott meg Magyarország számára, amelynek értelmében a túlzott hiány megszüntetésére szabott határidő 2008.

2006. október 10.: Új ajánlások, az EDP-határidő 2009-re módosult.

2009. július 7.: A Tanács felszólította a magyar hatóságokat, hogy legkésőbb 2011-ig szüntessék meg a túlzott hiányt fenntartható módon, és évente legalább 0,5%-os strukturális egyenlegjavulás előírása.

2012. január 24.: Magyarország nem tett eleget a 2009. július 7-i tanácsi ajánlásnak, ezért a Tanács továbblépést javasol az EDP-eljárásban. A Bizottság értékelése szerint a hiányt ugyan 2011-ben egyszeri intézkedések hatására sikerült 3% alá szorítani (4,3%-os GDP arányos többlet), ugyanakkor a Bizottság előrejelzése alapján a hiány 2012-ben újra átlépte volna a 3%-os küszöböt.

2012. március 13.: A Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa (ECOFIN) új ajánlásokat fogadott el, amely szerint ha Magyarország nem tesz eredményes strukturális intézkedéseket az ajánlások alapján a hiány fenntartható csökkentésére, akkor 2013. január 1-jétől a Bizottság felfüggeszti a kohéziós kötelezettségvállalások egy részét (495 millió EUR, a magyar GDP 0,5%-a).

2012. június 22.: Az ECOFIN jóváhagyta a Kohéziós Alapból Magyarország részére tett kötelezettségvállalások felfüggesztésének megszüntetéséről szóló tanácsi határozatot, mivel a Bizottság értékelése szerint eredményes intézkedéseket hozott Magyarország a hiány tartós megszüntetésére.

2012. november 7.: A Bizottság kiadta őszi gazdasági előrejelzését, amely alapján a magyar költségvetési hiány 2012-ben és 2013-ban még a 3%-os határ alatt lehet (2,5% és 2,9%), azonban 2014-ben már a GDP 3,5%-ra nőhet.

2013. február 22.: A Bizottság téli gazdasági előrejelzésében 2012-re 2,4%-os, 2013-ra 3,4%-os hiányt jelzett előre.

2013. május 3.: A Bizottság tavaszi előrejelzése 2013-ra a GDP 3,0%-át, 2014-re pedig a GDP 3,3%-át kitevő hiányt vetített előre.

2013.május 29.: A Bizottság az EDP eljárás megszüntetésére tett javaslatot.

2013. június 21.: Az ECOFIN a Bizottság ajánlását jóváhagyta, és ezzel Magyarország kikerült a túlzott költségvetési hiány eljárás alól.

XIII. Pénzügyi szolgáltatások, pénzügyi szabályozás

1. Az EU-ban lezajló legfontosabb fejlemények

Az EU globális versenyképességének fenntartása, és az európai gazdasági növekedés elősegítése, az európai integráció egyik sarokköve, így a tagállamok közös érdeke, hogy a fenti célok útjából elhárítsanak minden akadályt.

A pénzügyi szolgáltatások szabályozása fontos eszköze a gazdaságpolitikai célok megvalósításának, hiszen a pénzügyi piacok meghatározó szerepet töltenek be a gazdaság eredményes működésében. A banki, biztosítási, értékpapírpiaci, befektetési szektor, illetve a fizetési rendszerek integritásának megteremtése az Európai Bizottság általános célja, amely egyrészt a belső piac egységének minél magasabb szintű megvalósítását szolgálja, továbbá megalapozza a Gazdasági és Monetáris Unió sikerét, jövőbeli elmélyítését. A szabályozói és döntéshozatali struktúrák hatékonyabbá és átláthatóbbá tétele révén megvalósuló pénzügyi integráció hozzájárul a gazdasági források hatékonyabb eloszlásához, ami növeli a hosszú távú gazdasági teljesítményt. Ez a közös cél a válság 2008-as kirobbanása előtt elősegítette a pénzügyi szektor szabályrendszerének megalapozását, azt követően pedig elegendő volt ahhoz, hogy összekovácsolja az Európai Unió tagállamait, és új lendületet adjon a jogalkotásnak. A gazdasági krízis első hullámának lecsengése, a válságkezelő intézkedések eredményessége látszólag megnyugtatta a piacokat, de hamar bebizonyosodott, hogy csak az integráció mélyebb foka jelenthet valódi megoldást a problémákra. Ez kényes terepnek bizonyult, elsősorban a tagállamok szuverenitásvesztéstől való félelme miatt. A saját pénzügyi piac védelme, az eltérő pénzpiaci berendezkedés és jelleg, valamint az eurózóna tagság soha nem tapasztalt módon osztja meg a tagállamokat.

1.1 A pénzügyi szolgáltatási akcióterv

Az 1999-ben elfogadott pénzügyi szolgáltatási akcióterv hat évre előre, 2005-ig, meghatározta a pénzügyi szolgáltatások piacának egységesítését célzó jogalkotási lépéseket. 2004-re zárult le a jogalkotás első hulláma, amely során elfogadták a tőkepiac területét érintő legfontosabb jogszabályok módosítását.

A tőkepiaci szabályozás fontos újítása az úgynevezett Lámfalussy-eljárás,[308] amely az európai felügyeleti bizottságok és a nemzeti felügyeleti hatóságok együttműködésének fontos állomása. Először, a Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv részeként, a kötvények vonatkozásában vezetett be új szabályokat 2001-ben, majd 2004-től a biztosítási és banki jogalkotásra is kiterjesztették az alkalmazását. Az új eljárásrend nagyban javította a pénzpiacok működését, fokozta az őket ellenőrző felügyeletek munkájának hatékonyságát.

Az eljárás lényege, hogy az Európai Parlament és a Tanács együttdöntési eljárással csak keretszabályokat hoz, a végrehajtási jellegű részletszabályokat az Európai Bizottság fogadja el, bevonva a munkába az illetékes európai felügyeleti bizottságot, az európai értékpapír-szabályozási, az európai bankfelügyeleti, az európai biztosítás- és vállalatinyugdíj-felügyeleti bizottságot. A megszületett jogszabályok nemzeti alkalmazását az illetékes európai felügyeleti bizottság ajánlása, állásfoglalása, iránymutatása segíti. Végül a Bizottság ellenőrzi, hogy a tagállam eleget tesz-e kötelezettségeinek.

1.2 Fehér könyv a pénzügyi szolgáltatások akciótervének végrehajtásáról

A 2005–2010 közötti időszak pénzügyi szolgáltatási tárgyú jogalkotását a pénzügyi szolgáltatások akciótervének végrehajtásáról szóló Fehér könyv határozta meg. A bizottsági dokumentum öt fő irányvonalat jelölt meg a következő ötéves periódusban: (1) a már megszületett irányelvek megfelelő átvétele és végrehajtása a tagállamokban; (2) a jobb jogalkotás elvének érvényesítése; (3) a felügyeleti munka összehangolása a tagállamok között; (4) nagyobb verseny ösztönzése, különösen a pénzügyi szolgáltatások kiskereskedelme terén; (5) az EU befolyásának erősítése a globalizálódó tőkepiacon.

1.3 A gazdasági válság begyűrűzése és a Larosière-jelentés

Az Egyesült Államok ingatlanpiacát sújtó válság kiteljesedése, és 2008-as európai begyűrűzése rámutatott az Európai Unió bankrendszerének sérülékenységére, arra, hogy az egyik tagállam bankjánál megjelenő probléma könnyen átgyűrűzhet más országokba, veszélyeztetve ezzel a betétesek és a befektetők vagyonát. Felismerve a veszélyt, az Európai Bizottság 2008 októberében szakértői csoportot hozott létre Jacques de Larosière[309] vezetésével annak vizsgálatára, milyen módon lehet megszüntetni az európai pénzpiaci szabályozási és felügyeleti rendszer széttöredezettségét.

308 Az eljárás, Alexandre Lámfalussy, az euró bevezetésében kulcsszerepet játszó magyar származású, belga bankár után kapta nevét, aki az úgynevezett „Bölcsek Bizottsága" elnökeként javaslatot tett egy módszerre, melynek lényege, hogy a jogalkotást négy szintre bontják.

309 A Nemzetközi Valutaalap egykori igazgatója.

Az Európai Bizottság pénzügyi szolgáltatások szabályozását célzó munkáját ezt követően alapvetően a Larosière-csoport által feltárt problémák orvoslása határozta meg. A 2010-ben közzétett bizottsági közlemény több új jogszabály megalkotására, illetve számos már létező irányelv vagy rendelet módosítására tett javaslatot, a pénzügyi szektor szigorúbb felügyelete, a bankbetétek tulajdonosait védő szigorúbb fogyasztóvédelmi szabályok, a magasabb tőkekövetelmények előírása, illetve a hitelminősítések megbízhatóságának erősítése érdekében.

1.4 A pénzügyi felügyeleti reform

A Larosière-jelentésen alapuló jogalkotási hullám 2009 és 2012 közötti szakaszának legnagyobb vívmánya, hogy a válság kezelése és a hasonló helyzetek megelőzése érdekében 2011. január 1-jétől új alapokra helyezték a pénzügyi rendszert felügyelő tagállami hatóságok együttműködését. Az új felügyeleti struktúra[310] első pilléreként az Európai Unió pénzügyi piacainak makroprudenciális felügyeletére létrejött az Európai Rendszerkockázati Testület,[311] amely a többi uniós intézménytől független, ugyanakkor működésében szorosan kapcsolódik az Európai Központi Bankhoz (EKB), amely szakmai és logisztikai segítséget nyújt működéséhez.

A rendszer második, mikro-szintű felügyeletet ellátó pillére, a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere,[312] amely három európai hatóságot[313] hívott életre: az Európai Bankfelügyeleti Hatóságot,[314] az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-felügyeleti Hatóságot[315] és az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóságot,[316] amelyek a nemzeti szintű felügyeletet ellátó tagállami hatóságok munkáját hangolják össze. A korábban bizottsági formában, tanácsadó szervként működő intézmények széles körű koordinációs és vizsgálatindítási jogkört kaptak. A hatóságok legfontosabb feladata a felügyeletek egységes eljárási szabályainak kidolgozása, a közösségi szabályok egységes alkalmazásának előmozdítása. Ennek érdekében ajánlásokat fogalmazhatnak meg, kivételes esetekben kötelező erejű határozatot fogadhatnak el. A határon átnyúló tevékenységet folytató pénzügyi csoportokat felügyelő nemzeti hatóságok közötti vitás kérdések eldöntésére szintén a hatóságok kaptak kötelező erejű jogkört. Jogi természe-

310 A bizottsági javaslatcsomag négy rendelet és egy tanácsi határozat tervezetét tartalmazza. A rendeletek az Európai Rendszerkockázati Testületet és a három Európai Felügyeleti Hatóságot hozzák létre. A tanácsi határozat pedig az Európai Központi Bankot bízza meg az Európai Rendszerkockázati Testület titkársági feladatainak ellátásával.

311 *European Systemic Risk Board* (ESRB), Székhelye: Frankfurt

312 *European System of Financial Supervision*

313 Az Európai Bankfelügyeleti Hatóság élére az olasz Andrea Enria, az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság vezetői posztjára a holland Steven Maijoor, az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-felügyeleti Hatóság élére pedig a portugál Gabriel Bernardino került.

314 *European Banking Authority* (EBA), székhelye: London

315 *European Insurance and Occupational Pensions Authority* (EIOPA), székhelye: Frankfurt

316 *European Securities and Markets Authority* (ESMA), székhelye: Párizs

tüket tekintve decentralizált hatáskörű ügynökségeknek tekinthetők, amelyekre az Európai Bizottság ruházta át bizonyos felügyeleti jogosítványait, de diszkrecionális, azaz mérlegelést lehetővé tevő hatáskörrel nem rendelkeznek.

1.5 A bankunió

2012 elejére nyilvánvalóvá vált, hogy az eddig elért, a Larosière-jelentésen alapuló eredmények a pénzügyi és gazdasági válság kezelésére nem alkalmasak, a jogszabályok gyakran jelentős késéssel vagy egyáltalán nem születtek meg, illetve a gazdasági válság is a vártnál mélyebbnek bizonyult. Az Európai Unió vezetői gyors lépéseket sürgettek, ezért a 2012. május 23-ai informális állam- és kormányfői találkozó kiemelt témája az európai növekedés beindítása, illetve az európai piacok versenyképességének megóvása volt.

A tanácskozáson lehetséges megoldásként merült fel a pénzügyi rendszer mélyebb integrációja, amelyet alkalmas eszköznek véltek a növekedés felgyorsításához, egyben fontos lépésnek szántak a valódi, tehát a jelenleginél hatékonyabb Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) megvalósításának folyamatában. A GMU mélyítését több lépcsőben, fokozatosan kívánták megvalósítani.

Az ütemterv szerint a GMU mélyítésének első állomása az integrált pénzügyi keretrendszer felállítása, vagyis a bankunió létrehozása az egységes európai felügyeleti- és szanálási rendszer révén. A bankunió megvalósításának központi célja, hogy – eszközei, a központosított felügyelet, a szabályozott felszámolás és az adófizetőktől független teherviselés révén – megtörje a tagállamok és a bankrendszer kockázatai közötti ördögi kört, megteremtse a pénzügyi szektor stabilitását, minimalizálja a bankcsődöket, illetve azok kockázatát. A bankuniót létrehozó jogszabályok főszabály szerint az euróövezet tagállamai számára a hatálybalépés pillanatától kötelezőek. Az eurót használó tagállamok tehát automatikusan részeseivé válnak a rendszernek. Az euróövezeten kívüliek részvétele opcionális, tagságuk az Európai Központi Bankkal – mint európai szintű felügyeleti hatáskört gyakorló intézménnyel – kötött szoros együttműködési megállapodáson alapul, amely kétoldalú szerződés, és bármikor megszüntethető.

1.5.1 A bankunió jogszabályi alapjai

A bankunió szabályozási elemeinek bemutatása előtt érdemes a rendszer alappilléreinek számító jogszabályokról ejteni néhány szót. Ezek a rendeletek és irányelvek a bankunióhoz való csatlakozás tényétől függetlenül implementációs kötelezettség alá esnek, vagyis a részt vevő és a részt nem vevő tagállamok belső jogrendszerét is előírásaikhoz kell igazítani.

A bankok stabil és átlátható működését a tagállamokban a 2014. január 1-je óta alkalmazandó tőkekövetelményekről szóló irányelv[317] és rendelet biztosítja. A jogalkotás

317 *Credit Requirements Directive* (CRD IV), *Credit Requirements Regulation* (CRR)

céljaként egyrészt a nemzetközi prudenciális elvek[318] átültetését, másrészt a bankunió létrejöttéhez elengedhetetlen egységes szabálykönyv[319] megteremtését jelölte meg a Bizottság 2011-ben. Az új szabályok értelmében 8%-os tőkemegfelelési mutató alatt a bankok működése rendszerkockázati szempontból kockázatosnak minősül, amely azonnali beavatkozást igényel a nemzeti felügyeleti hatóságoktól.

2015-től a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv[320] kötelezi a tagállamokat szanálási hatóságok és nemzeti szanálási alapok létrehozására, illetve harmonizálja a hatóságok jogköreit. Az új rendszerben a szanálási intézkedések gyakran tetemes költségeit a bankok által előzetesen feltöltött nemzeti szanálási alapok fedezik. A lépcsőzetesség és fokozatosság érdekében az alábbi fázisokra tagolódna egy nehéz helyzetbe került bank helyreállítása: megelőző szakasz, korai beavatkozás és bankszanálás. Szanálásra akkor kerül sor, ha a megelőzési és korai beavatkozási intézkedésekkel nem sikerül megakadályozni a helyzet olyan mértékű súlyosbodását, amelynek következtében a bank csődbe jut, vagy valószínűsíthetően csődbe jut.

A betétbiztosítási garancia-rendszerekről[321] szóló irányelv felülvizsgálata és átfogó módosítása a Larosière-jelentésen alapuló egyik első, és fogyasztóvédelmi szempontból legfontosabb válságkezelési törekvés volt a pénzügyi szolgáltatások területén. A tagállami harmonizáció a betétbiztosítási alapok finanszírozottságát biztosító szabályozás kiépítésére irányult.[322] A megfelelően feltöltött alapok egy esetleges bankcsőd esetén az államháztartás forrásainak bevonása nélkül képesek ugyanis a betétesek kártalanítására, amely elengedhetetlen a pénzügyi stabilitás helyreállításához.

1.5.2 A bankunió építőelemei

A bankunió építőelemei közül elsőként az Egységes Felügyeleti Rendszer[323] kezdi meg működését 2014 novemberében.

Az Egységes Felügyeleti Rendszer révén az Európai Bizottság az Európai Központi Bankot közösségi szintű (közvetlen vagy közvetett) prudenciális feladatkörrel ruházza fel. Az EKB körülbelül 6000 bank alapításának engedélyezéséért, működési engedélyének visszavonásáért, egyedi szintű felügyeletéért, a felügyeleti beavatkozásokért és a stressz-tesztekért lesz felelős. A gyakorlatban azonban feladatát a nemzeti felügyeletekkel együttműködve, az egyes hitelintézetek jelentőségétől függő munkamegosztással látja majd el. Ez jelentős változást hoz a korábbi struktúrához képest, amelyben a

318 A Bázeli Bizottság 2010. szeptember 12-én hozta nyilvánosságra a válság kezelésével kapcsolatosan a pénzügyi rendszer megerősítéséről szóló javaslatát, amely Bázel III néven vált ismertté. A javaslatcsomag jelentőségét az adja, hogy az elfogadott alapelveket a G20-as országok a 2010. novemberi, szöuli csúcson megtárgyalták, elfogadták és kötelezőnek ismerték el magukra nézve, ezáltal azok globális sztenderddé válnak.

319 Maximum harmonizáció megteremtése a hitelintézetek működése terén.

320 *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD)

321 *Deposit Guarantee Scheme Directive* (DGSD)

322 A DGS irányelv célszintje a fedezett betétek 0,8%-a. A célszintet az irányelv hatályba lépésétől számított 10 éven belül kell elérni. A bankszanálási irányelvben meghatározottak szerint a DGS eszközeinek maximum 50%-a felhasználható szanálási célokra. A jelenlegi 20 munkanapos kifizetési határidő 2023 végéig 7 munkanapra csökken.

323 *Single Supervisory Mechanism* (SSM)

tagállamok területén működő bankok felügyeletét kizárólag az adott tagállam nemzeti felügyeleti hatósága látta el.

Az EKB közvetlen felügyelete alá az euróövezetben vagy az Egységes Felügyeleti Rendszerhez csatlakozó euróövezeten kívüli tagállamokban székhellyel rendelkező bankok, illetve bankcsoportok kerülnek, amelyek: eszközállománya bankcsoporti szinten eléri a 30 milliárd eurót vagy a nemzeti GDP 20%-át, illetve az adott tagállam vagy az EKB számára rendszerstabilitási szempontból jelentősnek minősülnek. A közvetlen felügyelet alá tartozó bankok esetében a tagállami hatóság teljes mértékben elveszti felügyeleti hatáskörét az adott intézmény vagy intézmények felett, közvetett felügyelet esetén az EKB általános iránymutatásai alapján, de önállóan hoz döntést, kivéve az engedélyezési, engedély visszavonására irányuló, illetve a makroprudenciális eszközök alkalmazására irányuló eljárást, amely megosztott hatáskörbe kerül.

Az Egységes Felügyeleti Rendszer beindításának előfeltétele a bankrendszer átvilágítása, amely biztosítja, hogy csak az egészséges, az előírásoknak megfelelő tőkeállománnyal rendelkező bankok kerüljenek az európai szintű ellenőrzés alá. A könyv szerkesztése közben folyamatban van a határon átnyúló tevékenységet folytató nagy bankcsoportok mérlegeinek mennyiségi és minőségi szempontú vizsgálata, amelyért az EKB felelős.[324] Ezt az Európai Bankhatóság 2014-re tervezett stressz-tesztje egészíti ki, amely a bankuniós részvételtől függetlenül valamennyi tagállamra vonatkozik.[325] A vizsgálat lefolytatásának alapja a bankhatóság azon jogosultsága, hogy saját hatáskörben eldöntheti, az adott évben szükséges-e lefolytatni a bankok átvilágítását.

A bankunió második építőköve az Egységes Szanálási Rendszer, amely a csődbe jutott bankok kezelésének és felszámolásának hatékony eszköze. A gazdasági válság felhívta a figyelmet a bankrendszer sérülékenységére, illetve arra, hogy a bajba jutott bankok megmentése súlyos terhet ró a tagállami költségvetésre, így az adófizetőkre. Az új szabályozás révén érvényesül a „szennyező fizet" elve, vagyis a bankok veszteségeiért a részvényeseknek és a hitelezőknek is felelősséget kell vállalniuk. A bankszektort érintő új követelmény, hogy első lépésként a piaci eszközök bevonása révén minimalizálni kell a bank megmentéséhez vagy felszámolásához szükséges összeget. Ezt követően az igénybe vett szanálási eszköz forrását a bankok által előzetesen feltöltött alap biztosítja. A korábban létrehozott nemzeti alapok összeolvasztásával közös európai szintű szanálási alap kezdi meg működését, amely megvalósítását három jogszabály biztosítja: a bankszanálási irányelv, az egységes szanálási rendszerről szóló rendelet és az egységes szanálási alap kereteit lefektető kormányközi megállapodás.

Fontos megemlíteni, hogy a 2013. december 18-án elfogadott tanácsi általános megközelítés jelentősen megváltoztatta a jövőbeli szabályozás kereteit: két részre bontotta az eredeti rendeletet.

Ennek értelmében rendeleti úton csak a közös szanálási eljárások és a döntések meghozatalának rendszerét szabályozza, míg az egységes szanálási alap feltöltését, vagyis a nemzeti szanálási alapok átmeneti időszak alatt végbemenő fokozatos közösségiesí-

324 *Asset Quality Review* (AQR)

325 Az Egységes Felügyeleti Mechanizmust létrehozó rendelet mellett az EBA-t létrehozó rendeletet is módosították annak érdekében, hogy összhangba hozzák az új felügyeleti rendelkezésekkel.

tését és felhasználását kormányközi megállapodásban[326] szabályozzák a bankunióban részt vevő eurózóna tagállamok és a csatlakozást megfontoló euróövezeten kívüliek. Az egységes szanálási rendszer finanszírozását megteremtő, lényegében nemzetközi jogi szerződésnek tekinthető kormányközi megállapodás tárgyalása 2014 januárjában kezdődött, egy időben a rendeletről folytatott trilógussal. A két jogilag különálló, de tartalmilag összetartozó elem tárgyalása természetesen politikailag is összekapcsolódott, bár formálisan az előbbiben csak a szerződő tagállamok képviselői vettek részt, míg az utóbbiban a tagállamok mellett az EP és a Bizottság képviselői is.

Végül, 2014. március 19-én átfogó politikai megállapodás született a Tanács és az EP között mind a rendelet szövegéről, mind pedig a kormányközi megállapodás tartalmáról. Az EP zárószavazására magáról a rendeletről még 2014 áprilisában sor kerül, a szanálási rendszer pedig 2016 elején kezdi meg majd a működését.

1.5.3 Pénzügyi védőhálók rendszere *(backstop)*

A bankunió központi célja – az adófizetők terhének csökkentése, és a bankok felelősségvállalása veszteségeikért – csak megfelelő finanszírozási háttér mellett biztosítható. Ezt teremtik meg a jövőben létrehozandó nemzeti szanálási alapok, az egységes szanálási alap és az adósság-leírási eszköz.[327] Felmerül azonban a kérdés, hogy mi történik akkor, ha az imént felsorolt eszközök sem nyújtanak pénzügyi fedezetet egy probléma kezelésére. Éppen ezért fontos a tagállamok számára, hogy a bankunió kiépítésével párhuzamosan sor kerüljön a nemzeti és az EU szintű pénzügyi védőháló-rendszer kiépítésre is.

A nemzeti szint már most is működik, a piaci források bevonása, vagyis a veszteség minimalizálása után a tagállami költségvetés igénybevételére nyílik lehetőség.[328] A 2015-től működő tagállami *ex ante* szanálási alapok további forrást iktatnak be a rendszerbe, amelyek a bankoktól gyűjtenek – a bankok kötelezettségeihez és kockázati profiljához igazodó – hozzájárulásokat. A szanálási alap célszintje a fedezett betétek 0,8%-a. Tehát csak a nemzeti alap elégtelensége esetén kell költségvetési segítséget igénybe venni. Ha a nemzeti szanálási alap és a nemzeti védőháló-rendszer nem tud elégséges forrást biztosítani egy bank helyreállítására vagy szanálására, az európai szintű védőháló igénybevétele nyújthat megoldást. A bankuniótól függetlenül már most is rendelkezésre állnak olyan eszközök, amelyek ezt a szerepet betölthetik, de hatályuk miatt azok csak az euróövezetben vagy az eurózónán kívüli tagállamokban alkalmazhatóak. Az euróövezeti tagállamok közös védőhálója a jelenlegi szabályok szerint az

326 *Inter-governmental Agreement* (IGA)

327 A bank megmentése vagy felszámolása során a bank eszközállományát használják feltőkésítésre és a hitelezői igények kielégítésére (bail-in eszköz).

328 A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a pénzügyi válsággal összefüggésben hozott bankmentő intézkedésekre való, 2013. augusztus 1. utáni alkalmazásáról (A Bankokról szóló közlemény)

ESM,[329] az euróövezeten kívülieké a BoP eszköz.[330] A nem-euróövezeti tagállamok bankunióhoz történő csatlakozása esetén a „*backstop* kérdés" megoldásra szorul, hiszen automatikusan, az ESM szerződés módosítása nélkül nem részesülhetnek annak forrásaiból.

A tagállamok közötti megállapodás értelmében az egységes európai pénzügyi védőháló rendszerét az egységes szanálási alap feltöltéséig vezető 8 éves átmeneti időszakban dolgozzák ki a tagállamok. A védőháló azonban csak az egységes szanálási alap feltöltését követően kezdi meg működését.

2. A legfontosabb magyar eredmények, álláspontok, nehézségek

A csatlakozást követő első években Magyarországra jelentős implementációs teher hárult, hiszen a Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv nyomán számos új, a pénzügyi szektort érintő szabályozás látott napvilágot. A meglévő magyar pénzügyi piaci szabályoknak rövid időn belül meg kellett felelniük az uniós jog által támasztott követelményeknek. A banki, biztosítási és kötvény-piacot érintő pénzügyi szabályok átvétele jelentős terhet rótt a jogalkotóra. A Bizottság 2005 júniusára összeállította az úgynevezett „Lámfalussy eredményjelző táblát",[331] amelyen azok a tagállamok kaptak helyet, amelyek az öt vizsgált jogszabály egyike tekintetében sem tettek időben eleget átültetési kötelezettségüknek. Az elmarasztalt kilenc tagállam[332] között Magyarország is helyet kapott.

Magyarország ebben az időszakban egy volt az újonnan csatlakozott tagállamok sorában, amelyek politikai és szakértői szinten is hatékony részvételre törekedtek az új, a főleg eljárási, technikai újításokat tartalmazó jogszabályok tárgyalásában. Magyarország már 2008-ban kezdeményezte egy egységes európai tőkepiaci felügyelet létrehozását, de a felügyeleti egységesítés szándéka csak a válság eredményeként erősödött meg. A válság 2008-as kirobbanását követően egyértelművé vált, hogy a válságkezelésben betöltött szerepe miatt a pénzügyi szolgáltatások szabályozása a közös európai célok és ezzel együtt a tagállami érdekek érvényesítésének egyik legfontosabb területe lesz.

Az új lendületet kapott pénzpiaci szabályozás első, 2008 és 2011 közötti hulláma, egybeesett a magyar EU-elnökség időszakával. Az elnökségi félév idején háttérbe szorultak a kizárólag magyar szempontból jelentős célok, de az Európai Unió Tanácsának

329 Az intézményközi megállapodás révén létrehozott eszköz célja a pénzügyi stabilitás megőrzése az euróövezeti tagállamok részére, a makro-kiigazítási program keretében nyújtott pénzügyi támogatások révén.

330 Az eszköz célja a pénzügyi stabilitás megőrzése a nem-euróövezeti tagállamok részére, a makro-kiigazítási program keretében nyújtott pénzügyi támogatások révén.

331 A Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv keretében létrejött, öt legfontosabb jogszabály átültetésének állapotát vizsgálta.

332 Magyarország, Belgium, Írország, Ciprus, Luxemburg, Hollandia, Portugália, Svédország és az Egyesült Királyság

soros elnökeként komoly eredményeket sikerült elérni, amelyek mind a pénzügyi stabilitás helyreállítását szolgálták. 2011 első félévében a magyar elnökség alatt működő szakértői szintű munkacsoportok és az ECOFIN[333] sikeres munkájának köszönhetően számos, a Larosière-jelentésen alapuló célkitűzés valósult meg, több jogalkotási eljárásban sikerült előrelépést elérni. Ezek a dossziék kisebb, elsősorban technikai jellegű szabályozási újításokat vezettek be a pénzügyi szektor, illetve annak szereplői számára, hozzájárulva az átláthatóbb, az ügyfelek számára biztonságosabb pénzügyi környezet megteremtéséhez.

2.1 A magyar EU-elnökség eredményei

A magyar elnökségi félév elején kezdte meg működését az új európai felügyeleti rendszer.

Sikerült tanácsi (ECOFIN) általános megközelítést elérni a *short* ügyleteket, valamint a hitel-nemteljesítési csereügyleteket szabályozó rendeletről,[334] amely biztosítja a hatóságok jobb rálátását ezen ügyletekre, így befektető-védelmi célokat is szolgál.

Az Egységes Euró Fizetési Térséget létrehozó SEPA-rendeletről[335] szintén a magyar elnökség idején jutottak közös álláspontra a gazdasági és pénzügyminiszterek. Az új szabályozás révén a SEPA területén lakók mind belföldi, mind határon átnyúló viszonylatban egységes feltételekkel hajthatnak végre fizetési műveleteket (átutalás, beszedés, kártya-műveletek).

2011 első félévében a Betétbiztosítási garanciarendszerekről szóló irányelvről[336] is általános megközelítés született, amely akkor még csak fogyasztóvédelmi szempontból volt jelentős lépés. Később felmerült, hogy a bankuniós csomag részeként ennél is fontosabb szerepe lesz a pénzügyi piacok stabilizációjában.

A magyar elnökség első olvasatos megállapodást ért el az Európai Parlamenttel, a pénzügyi konglomerátumokkal foglalkozó irányelv felülvizsgálatáról,[337] továbbá az euróövezethez tartozó tagállamok közötti, határon átnyúló, üzletszerű közúti szállítására vonatkozó rendeletről.

2.2 Magyar álláspontok, nehézségek

A magyar EU-elnökséget követő két és fél éves időszakban a pénzügyi szolgáltatások fő szabályozási irányvonalát a bankunió megteremtését célzó jogszabályok elfogadása jelentette. Az alapvető tagállami hatásköröket érintő, illetve új jogintézményeket életre

333 Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa *(Economic and Financial Affairs Council)*
334 *Regulation on short selling and certain aspects of credit default swaps*.
335 *Single Euro Payments Area* (SEPA)
336 *Deposit Guarantee Schemes Directive* (DGS)
337 *Financial Conglomerates Directive* (FICOD)

hívó szabályozás markáns tagállami, így magyar álláspontot követel több kérdésben is. Az EU intézményeit és tagállamait megosztó ellentétek kiindulópontja a bankuniós javaslatcsomag hatálya, amely különbséget tesz az automatikusan a rendszer részévé váló, euróövezeti, és az opcionálisan csatlakozó euróövezeten kívüli, tagállamok között. Ebből következően a Bizottság rendelet-tervezeteit az eurózóna, azon belül is a nagy anyabankok székhelyéül szolgáló tagállamok érdekei mentén alkotta meg. Az így kialakult törésvonalak[338] feloldása csak hosszas tárgyalási folyamat révén lehetséges.

Magyarország a könyv szerkesztésének lezárásakor még nem döntött a bankunióhoz történő csatlakozásról. A döntéshozatal során a működés tapasztalatait és a várható pénzügyi piaci hatásokat kell elsősorban figyelembe venni. A bankunió pillérei közül először az egységes felügyeleti rendszer kezdi meg működését feltárva az új felügyeleti struktúra gyakorlati működésének jellemzőit.

Ami már most is elmondható, hogy az egységes felügyeleti mechanizmus tárgyalásai 2013 áprilisában az euróövezeten kívüli tagállamok, így Magyarország számára is, kedvező eredménnyel zárultak. Ez jelentős siker, ha figyelembe vesszük, hogy az eredeti bizottsági javaslat szinte kizárólag csak kötelezettségeket fogalmazott meg a csatlakozni kívánó, euróövezeten kívüli tagállamok számára. Az eurózónán kívüli, úgynevezett *host*[339] tagállamok tárgyalási stratégája, amelyben jelentős szerep jutott a visegrádi együttműködésnek is, sikeresnek bizonyult. A legnagyobb eredmény, hogy a rendelet nem határoz meg határidőt a csatlakozásról szóló döntésre. Csatlakozásunk esetén teljes jogú tagként vehetünk részt az EKB döntéshozatalában, a makroprudenciális jogkörök nemzeti szinten is alkalmazhatók maradnának, továbbá biztosított lenne a kilépés lehetősége is.

Az egységes felügyeleti mechanizmushoz való csatlakozást megfontoló tagállamok részt vehetnek az egységes európai védőháló kialakításában. A tagállamok közötti egyenlő bánásmód a védőháló kialakításának átmeneti időszakában és annak működése során is biztosítva lesz.

Amennyiben Magyarország a bankunión kívül marad, az euróövezeti anyabankkal rendelkező hazai leánybankok esetén a felügyeleti jogosítványok megoszlanak az MNB, és a csoport egészének felügyeletét ellátó EKB között, a leglényegesebb kérdésekben azonban ez utóbbi dönt. Csatlakozás esetén az EKB döntéshozó testületében a nemzeti felügyelet közvetlenül szavazhat, míg kívülmaradáskor egy, az EKB által vezetett felügyeleti kollégiummal kell együttműködni, amelyben az EKB az általa lefedett csoporttagok meghatározó szerepe miatt várhatóan dominánsan lépne fel. A magyarországi székhelyű bankok közül jelen pillanatban csak az OTP felügyeletét látná el közvetlenül az EKB, a többi magyar hitelintézetet az MNB felügyelné. Mindenképpen érdemes azonban megjegyezni, hogy Magyarország kötelezettséget vállalt az euró bevezetésére. Az euróövezethez történő csatlakozásunk esetén természetesen

338 Törésvonalak az eurózóna és az eurózónán kívüliek, illetve az anyavállalat székhelye szerinti *(home)* és a leányvállalat székhelye szerinti *(host)* tagállamok között jöttek létre.

339 *Home* tagállam: az adott bankcsoport anyavállalatának székhelye szerinti tagállam; *host* tagállam: az adott bankcsoport leányvállalatának székhelye szerinti tagállam.

a fenti szempontoktól függetlenül, eurózóna tagságunkból fakadóan automatikusan részesévé válunk a bankunió rendszerének is.

Az egységes szanálási rendszer tárgyalása során a legfontosabb magyar célkitűzés egy olyan rendszer felállítása volt, amely egyenlő feltételeket teremt valamennyi részes tagállam számára, és tiszteletben tartja a belső piac egységének elvét. A jogok és kötelezettségek egyensúlyának érvényesülnie kell a csatlakozás feltételeiben, a döntéshozatali struktúrákban, illetve a pénzügyi alapok (nemzeti és közösségi szanálási alapok, EU-szintű pénzügyi védőháló) felhasználási elveiben. Ezt – a realitásokat figyelembe véve – nagyjából sikerült elérni.

3. Konklúzió

A globális méretű 2008-as krízis középpontjában a pénzügyi szolgáltatások álltak. A válság rámutatott a pénzügyi piacok szabályozásának problémáira és hiányosságaira. A bankszektor stabilitásának helyreállítására vonatkozó reformok egy része napjainkra lezárult, más javaslatok a döntéshozatal különböző fázisaiban járnak. A szabályozás első hullámának tapasztalatait leszűrve 2010 után új jogalkotási fejezet nyílt. A piacok visszajelzéseiből kiindulva a pénzügyi piacok szabályozása egy még magasabb szintre, a pénzügyi integráció megteremtésének szintjére léphet. A bankunió megteremti az Európai Unió területén a pénzügyi rendszer, illetve annak intézményeinek hatékony felügyeletét, továbbá harmonizált válságkezelési keretrendszert épít ki, amelynek finanszírozási hátterét is biztosítja. A reformok révén létrejövő stabil pénzügyi piacok hozzájárulnak a növekedéshez, a belső piac egységének megteremtéséhez, ezáltal az EU versenyképességének növeléséhez. Az új szabályok természetesen a magyar pénzügyi piacot is stabilabbá, hatékonyabbá tették, folyamatos feladatok elé állítva a jogalkotót, a felügyeletet és magukat a hitelintézeteket is. A sikeres adaptációs folyamat biztosította, hogy Magyarország biztonságos és kiszámítható környezetet nyújtson a befektetőknek, illetve magas szintű fogyasztóvédelmi elveket a betéteseknek. A bankunió kiépülése az átültetési és alkalmazási kötelezettségen túlmutató magas szintű politikai döntést igénylő szituáció, amelyben figyelembe kell venni a belépés és a kívülmaradás monetáris- és versenypolitikai hatásait is.

XIV. Egységes belső piac és versenyképesség

1. Milyen egységes piachoz csatlakozott Magyarország?

1.1 A gazdasági integráció állapota a 2004-es bővítési hullám idején

Az egységes belső piac (korábban: közös piac, belső piac) részét képező jogelvek, jogszabályok és bírói döntések az uniós vállalkozásoknak a világpiaci versenyben való helytállását segítik elő úgy, hogy a cégeknek az Európai Unión belüli növekedését a tagállamok által fenntartott akadályok lebontása, a letelepedés szabadságának a diszkriminációmentes biztosítása és az egyenlő versenyfeltételek megalkotása segíti elő. Ennek a bonyolult szabályegyüttesnek a fejlődése számos szakaszon ment át, és ma is folyamatosan csiszolódik.

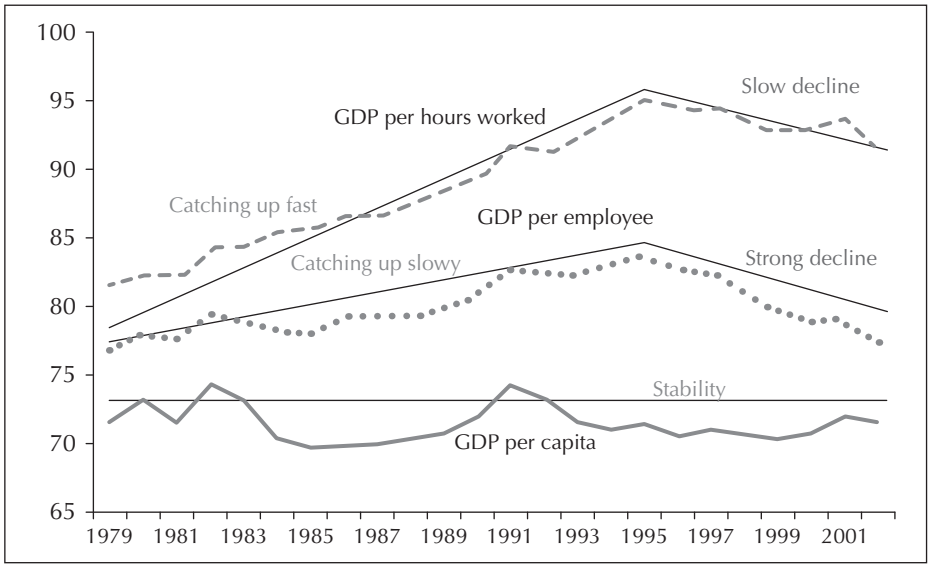
A 2004-es csatlakozási fordulóra az Európai Unió egységes belső piaca már több mint tíz éve működött. Az Európai Unió a kezdeti, gazdasági jellegű integrációs célokból egy dinamikus növekedési pályán lévő, jogrendszerét egyre inkább közelítő, a közös intézményrendszerét pedig egye jobban fejlesztő, az uniós polgárság és az alapjogok rendszerén keresztül a politikai unió felé mozduló közösséggé vált. Az Egységes Európai Okmány megreformálta, majd a Maastrichti és az Amszterdami Szerződés tovább alakította az egységes belső piac jogát. A vámok lebontásától és az egyhangú döntéshozataltól eljutottunk oda, hogy az 1985-ös Fehér könyv legtöbb célkitűzése megvalósult: az egyhangú döntéshozatalról a minősített többségi döntéshozatalra való átállás nagyobb esélyt adott az irányelvek viszonylag gyors, de még mindig méltányos feltételek mellett történő elfogadására, ezzel együtt azonban az Európai Parlamentnek a döntéshozatalban játszott szerepe szinte a Tanácséval egy szintre emelkedett. Az Európai Uniót alkotó tagállamok létszáma hatról tizenötre emelkedett, az egységes belső piaccal kapcsolatos jogszabályokat pedig nemcsak az EU-tagállamok, hanem az uniós csatlakozási fordulók után az EGT részes feleként együttműködő Norvégia, Izland és Liechtenstein is alkalmazza. Hogyan értékelte az Európai Bizottság a belső piac működésének első tíz évét? A „Belső piac – tíz év határok nélkül" című tanulmányban[340] megfogalmazott becslések szerint az Európai Unió GDP-je 2002-ben 1,8%-kal, mintegy 164,5 milliárd euróval volt magasabb, mint az egységes belső piac nélkül lett volna. Az egységes belső piac 1992 és 2002 között eltelt tíz évében összesen 877 milliárd európi GDP-bővülést, háztartásonként 5700 euró pótlólagos jövedelmet eredményezett, a potenciális növekedés szintjét éves alapon 10%-kal növelte. A foglalkoztatás szintjét 1,46%-kal emelve 1,2 millió új munkahelyet teremtett. Az uniós GDP bővülésénél nagyobb ütemben nőtt a határon átívelő kereskedelem volumene, és még annál is na-

340 *The Internal Market – Ten Years Without Frontiers.* European Commission, 2002.

gyobb ütemben a határon átnyúló tőkebefektetések nagysága, mintegy 20%-kal nőtt az árkonvergencia. 1992 és 2002 között megnégyszereződött a külföldi működőtőke-beáramlás az Európai Unió tagállamaiba. Azonban a kilencvenes évek végére nyilvánvalóvá vált, hogy a bonyolult – előbb tagállami, majd intézményi – alkuk során elfogadott irányelvek egyrészt nincsenek mindig határidőre átültetve, másrészt az átültetés hibái miatt az uniós jogszabályok nem tudják elérni a jogalkotók által kitűzött célokat. Bár 1992 és 2002 novembere között 21,4%-ról 2,1%-ra csökkent a transzpozíciós deficit, a belső piaci kötelezettségszegési ügyek száma 700-ról több mint 1500-ra emelkedett. És bár a Bíróság jelentős jogfejlesztő tevékenységének eredményét időről időre kodifikálják az elsődleges vagy másodlagos uniós jogforrások, a Bizottság szeretett volna eszközt teremteni a jogszabályok átültetésének és végrehajtásának hatékonyabb ellenőrzésére. A belső piac kiteljesítésével párhuzamosan az uniós politikák része lett a kohéziós politika is, amely a belső piac előnyeit kihasználni nem tudó régiók, vállalkozások versenyképessé tételéhez járul hozzá.

A kilencvenes évek végére az is egyértelmű lett, hogy a közös monetáris politikán alapuló közös valuta, és a többé-kevésbé működő belső piac nem elég ahhoz, hogy az uniós GDP bővülése lépést tarthasson az USA versenyképességével, de ahhoz sem, hogy Európa gyorsan és megfelelően tudjon reagálni, ha esetleg külső sokkok érnék. A statisztikák szerint, globális összehasonlításban nézve Európa lassú növekedés előtt áll, és ha nem tesz semmit, gazdaságának strukturális problémái miatt a világ más fejlett régióihoz viszonyított hátránya csak fokozódni fog. A népesség idősödése, a foglalkoztatottak létszámának és a munkaerő termelékenységének a csökkenése 30%-os életszínvonalbeli lemaradást okozott az USA-val szemben a kilencvenes évekre. 1995 és 2000 között az uniós GDP éves átlagban 2,66%-kal, míg az USA-é 4,04%-kal nőtt, a munkaerőre vetített termelékenység 1,23, illetve 2,4%-kal, a munkaidőre vetített termelékenység 1,43, illetve 1,97%-kal, míg a foglalkoztatás szintje 1,41, illetve 1,6%-kal emelkedett.[341] A világgazdaság fejlett régióiban a kétezres évek eleje óta tartó visszaesés épp a csatlakozásunk időszakára érte el a mélypontját: 2003 első felében a GDP növekedése nem érte el az 1%-ot. Az USA-ból 2003 első felében meginduló és az Európai Unióra is átterjedő gazdaságélénkülési hullám következtében a GDP növekedése 2004 második felére elérte a 2,3%-ot, majd kissé mérséklődött. Ezért 2000-ben, Lisszabonban az állam- és kormányfők elköteleződtek amellett, hogy együttműködnek a gazdaságpolitikájuk koordinációjában annak érdekében, hogy az Európai Unió 2010-re a világ legversenyképesebb régiójává váljék, és a munkahelyek számának emelésével és minőségének javításával, valamint a társadalmi kohézió megőrzésével megteremtse a hosszú távú növekedés alapjait.

341 Az adatok az EU 2003-as versenyképességi jelentéséből származnak: European Competitiveness Report 2003. Commission staff working document SEC (2003) 1299.



Forrás: Az Európai Unió 2003-as versenyképességi jelentése[342]

5. ábra: Az egy főre eső GDP, a munkaerőre és a munkaidőre vetített GDP alakulása (USA=100)

1.2 Magyarország főbb gazdasági mutatói a csatlakozáskor[343]

A magyar gazdaság 2003–2004. évi fejlődése követte a világgazdasági tendenciákat. A GDP 2003-ban 3,4%-kal, 2004-ben 4,6%-kal emelkedett, majd 2004 második felében némileg csökkent az előző év azonos időszakához képest. 2005-ben a magyar külkereskedelmi termékforgalom ország-relációs szerkezetét az uniós orientáció határozta meg: a magyar árukivitel több mint 76%-a az Európai Unió tagállamaiba irányult. A legnagyobb kereskedelmi partnerünk Németország volt (a teljes kivitel 29,1%-a), amit Ausztria (6%), Olaszország (5,4%) és Franciaország (4,8%) követett. Az Egyesült Államok 3,1%-kal, Oroszország pedig 1,9%-kal részesült a magyar exportból. A behozatalt illetően is hasonló arányok figyelhetők meg, bár az uniós dominancia ebben a tekintetben valamelyest enyhébb, mint a kivitel esetében. A magyar árubehozatal 68%-a érkezett az Európai Unió területéről, ezenbelül Németországból 27,1%, Ausztriából 6,7%, Olaszországból 4,9%, Franciaországból 4,8%, Hollandiából pedig 4,3%. Az Európán kívüli országokból származó import az összes behozatal 12,7%-át tette ki, ami döntően az Oroszországból származó importnak (7,4%) volt köszönhető.

342 European Competitiveness Report 2003. Commission staff working document, SEC (2003) 1299.

343 A KSH adatai alapján

1.3 A jogközelítés állapota

Elmondható, hogy 2004-re az egységes belső piac működését biztosító jogszabályok nagy része megszületett, és az egységes belső piac részévé vált az Európai Unió átfogó gazdaságstratégiai koordinációs mechanizmusának, a Lisszaboni Stratégiának. Vegyük sorra először a jogi szabályozottság fokát.

A Bíróság ítéletei világosan kibontották az egységes belső piac alapelveinek a jelentését, és meghatározták azoknak az egyes szabadságjogokhoz való viszonyát. Az egységes belső piac szempontjából is fontos átfogó jogelvek tartalmát, mint az uniós jog elsőbbségét, a közvetlen hatályát és a közvetlen alkalmazhatóságát, valamint a tagállamoknak az uniós jog megsértéséből eredő felelősségét, cizellált bírósági esetjog jelölte ki. Az egységes belső piac átfogó alapjoga a letelepedés szabadsága, amely mind a magánszemélyek, mind a vállalkozások letelepedését állampolgárságon alapuló diszkriminációtól mentesnek követeli meg. A szerződés ezen rendelkezése a magánszemélyek letelepedése vonatkozásában az 1974. évi *Reyners*-ügy óta közvetlenül hatályos, tehát további konkrét jogszabályok megalkotása nélkül is közvetlenül kell, hogy alkalmazzák a tagállami bíróságok, ha a tényállásnak van határon átnyúló eleme. Emellett a Tanács és a Parlament a bírósági esetjogban kidolgozott elvek figyelembevételével, uniós jogszabályokban dolgozta ki a szakképesítések elismerése, és a szociális rendszerek koordinációja keretrendszerét, aminek hiánya a magánszemélyek letelepedésének fő akadályát jelentette, illetve a csatlakozási időszakban folyamatban volt a személyek szabad áramlásának az amszterdami szerződés módosítása utáni újraszabályozása. A társaságok letelepedésének megkönnyítésében nem volt ilyen egyértelmű az uniós jog iránya, gátat szabva annak, hogy a vállalkozások a magánszemélyekhez hasonló mobilitással élhessenek. Mivel a tagállamok adószuverenitása, illetve a szintén nemzeti hatáskörben lévő munkavállalói jogok megakadályozták, hogy uniós szintű szabályok rendezzék a társaságok székhelyáthelyezését, az egyes tagállamok két elv alapján ítélik meg a jogi személyek, így a társaságok honosságát. A bejegyzés elvét valló országok (Egyesült Királyság, Dánia, Hollandia, Spanyolország, Írország) szabályozása azt a tagállamot ismeri el honosként (tehát ahhoz köti a társaságok jog- és perképességét, és ahhoz fűz többek között adóztatási jogkövetkezményt), amely az ő jogszabályai alapján alakult meg, míg a kontinentális országok többsége a székhely-elvet vallja, amely szerint abban a tagállamban tekinthető honosnak a cég, amelyben a székhelye van. Bár a tagállamok az EKSZ 293. cikke alapján 1968-ban aláírták a társaságok és jogi személyek kölcsönös elismeréséről szóló egyezményt, Hollandia ratifikációjának hiánya miatt az nem lépett hatályba. Nem vezetett sikerre a társaságok székhelyének áthelyezéséről szóló 14. társasági jogi irányelv vitája sem, a Bíróság esetjoga pedig nem jelentett egyértelmű útmutatót.

Az egységes belső piac szabadságjogai abszolút jellegűek. Korlátozásukra csak a szerződésekben meghatározott esetekben, a Bíróság által megállapított közérdekű kényszerítő indokra való hivatkozással van lehetőség. Valamennyi korlátozásnak diszkrimináció-mentesnek, a kívánt közérdekű cél megvalósítására alkalmasnak kell lennie, és nem lépheti túl az elérni kívánt cél eléréséhez szükséges mértéket.

Végül egy rövid gondolat az alapjogok és az egységes belső piac jogának a kapcsolatáról. Az uniós jogalkotónak és jogalkalmazónak az Internationale Handelsgesellschaft-

ügy[344] (más néven Solange I.) óta fél szemmel a német alkotmánybíróságra is figyelnie kellett, amely folyamatosan igényt formált arra, hogy kifejezze az uniós jog elsőbbségével kapcsolatos véleményét. A német alkotmánybíróság a Solange I.-ügyben kifejtett véleményét a Lisszabon-ítéletéig folyamatosan puhította. Ez tükrözi az Unió alapjogi téren kifejtett aktivitását, amely a kétezres évekre az alapjogok, és az egységes belső piac viszonyának elemzésében is megnyilvánult.

Az áruk szabad áramlása kifinomult jogi szabályozásának minden eleme a „helyén volt" a csatlakozásra. A tagállamok közötti vámok 1968. július 1-re megvalósult lebontása után a kétezres évekre a Bíróság részletesen kibontotta a vámokkal egyenértékű díjak, a mennyiségi korlátozások és az azokkal egyenértékű intézkedések fogalmát, illetve meghúzta a lehetséges korlátozó intézkedések határait. Az új megközelítésű irányelveken alapuló jogharmonizációt, a nem harmonizált területeken, a kölcsönös elismerés elvén és a műszaki notifikáción alapuló alapuló, részletesen szabályozott együttműködés egészítette ki, amit a piacfelügyeleti és a fogyasztóvédelmi jogszabályok tettek teljessé.

A **s**zemélyek szabad áramlásának a kifejtése külön fejezet tárgya lesz. Annyit azonban a teljesség érdekében itt is indokolt megemlíteni, hogy a kétezres évekre a kezdetben csak a gazdasági célú személyáramlásra vonatkozó szabadság az állampolgárok szinte valamennyi csoportjára kiterjedt, és ezt a 2004/38/EK irányelv összekapcsolta az uniós polgárság jelentette jogosultságokkal és kötelezettségekkel. Ez az irányelv közvetlenül hatályosuló alapjoggá vált. Részletes szabályozás tárgya lett a munkavállalókat megillető diszkrimináció tilalma, a szociális rendszerek koordinációja és a szakképesítések kölcsönös elismerése is, illetve megkezdődött a versenyképességet leginkább befolyásoló alapvető munkajogi szabályok harmonizációja is.

A tőke szabad áramlásának a fejlődése is figyelemreméltó ívet írt le a kétezres évek kezdetéig. 1957-ben a tagállamok egymás közti tőkemozgásainak az egységes belső piac működéséhez minimálisan szükséges mértékben történő liberalizációjától 2004-re eljutottunk a kivételeket csak rendkívül szűk körben ismerő, közvetlenül hatályosuló szabályokhoz, amelyeknek a konkrét terjedelmét az Európai Unió Bíróságának az esetjoga jelöli ki. A tagállamok két érzékeny területen tarthatnak fenn rendkívül indokolt korlátozásokat: a termőföldvásárlás, és a stratégiai ágazatokban, a kormányok számára biztosított társasági jogi előjogok szabályainak a megalkotásában.

A szolgáltatások szabad áramlásának a szerződésekben található rendelkezéseit a 2004-es csatlakozási körig a bírósági esetjog fejlesztette tovább. A lisszaboni stratégiába foglalt kulcsirányelvek között a szolgáltatási keretirányelv is fel volt sorolva, mint amelyik képes az Unió hosszú távú versenyképességét megalapozni. A sok vitát kiváltó szolgáltatási irányelv elfogadására már a tagságunk ideje alatt, 2006-ban került sor, komoly erőpróba elé állítva főként az új tagállamokból érkező tanácsi és parlamenti delegációkat.

344 C-11/70. sz. ügy. Internationale Handelsgesellschaft GmbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel

1.4 Az egységes belső piac irányításának eszközei

Mivel az egységes belső piac irányítási eszközei is nagy változáson mentek át az elmúlt tíz évben, néhány szóban érdemes ezekre is kitérni. Az 1985-ös, Cockfield-féle Fehér könyvet követő jogszabálydömping egyik következményeként 1997-re 6,7%-ra rúgott a tagállamok átlagos jogátültetési hiánya. Ez azt jelentette, hogy 359 irányelv, köztük 148 kulcsfontosságú irányelv szabályait nem lehetett alkalmazni. Különösen nagy (60%) volt az átültetési hiány a közlekedés területén, ezt követték a közbeszerzési szabályok (55,6%), majd a szellemi tulajdonjoggal kapcsolatos jogszabályok (50%). A tagállamok a Bizottság által küldött hivatalos felszólítások és indokolt vélemények mintegy 10%-ára egyáltalán nem válaszoltak, azonban a válaszadás átlagos időtartama a többi esetben is duplája volt a Bizottság által szabott hatvan napos határidőnek. A Bizottság 1996 szeptembere és 1997 szeptembere között 242 hivatalos felszólítást és 68 indokolt véleményt küldött, 27 esetben pedig a Bíróság elé utalta a jogsértési ügyet. A Bíróság ítéletének a végre nem hajtása miatt ugyanebben az időszakban 15 kötelezettségszegési eljárást indított, ebből három jutott el az indokolt véleményi szakaszig és egy ügyben jutott el a Bírósághoz.[345] Nyilvánvaló volt, hogy sem az egységes belső piac gyakorlati megvalósulása szempontjából, sem politikai szempontból nem volt tartható ez az állapot, ezért a Bizottság a kilencvenes évek végétől lényegesen nagyobb hangsúlyt helyezett az irányelvek átültetésének és gyakorlati alkalmazásának figyelemmel kísérésére és a tagállamokkal folytatott kommunikáció megkönnyítésére.

A 2000. márciusi lisszaboni csúcson kapott felhatalmazás alapján a Bizottság a 2001. március 23–24-i stockholmi csúcson megszerezte az állam- és kormányfők jóváhagyását az át nem ültetett belső piaci irányelvek arányát mutató transzpozíciós deficitnek az 1,5% alá való csökkentésére (ezt 2007-ben csökkentették tovább 1%-ra), a 2002. március 15–16-i barcelonai csúcson pedig arra, hogy legkésőbb a transzpozíciós határidő letelte utáni második év végéig valamennyi irányelvet átültetik. Tehát az egységes belső piac működését biztosító alapvető jogelvek, jogszabályok és bírósági ítéletek megszületése után eljött a végrehajtás szigorúbb számonkérésének az ideje is. A Bizottság az átültetés terén különösen nagy problémát jelentő területeken *package meetingek* megtartását kezdeményezte, amelyeken a tagállamokkal egyenként áttekinti a problémás irányelvek átültetésének az állását, és megpróbálnak megoldást találni a problémát jelentő akadályokra. Önálló jogkövetkezmény nélkül, tájékoztató jelleggel, évente közzéteszi az irányelvek átültetésének és a belső piaci kötelezettségszegési eljárások főbb jellemzőit összefoglaló belső piaci eredménytábláját. 2002-ben pedig megteremtette az állampolgárok és vállalkozások által tapasztalt uniós jogsértés esetén a viták békés úton történő megoldását elősegítő Solvit-hálózat működésének a feltételeit. Ennek eredményeként 2004 májusában az alábbi értékek jellemezték az EU15-öket:[346]

345 Az adatok forrása az Európai Bizottság 1997 novemberében kiadott első Belső piaci eredménytáblája, elérhető:
http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score01/score_en.pdf

346 Az adatok forrása az Európai Bizottság 2004. júliusi belső piaci eredménytáblája, elérhető:
http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score13/score13-printed_en.pdf

Tagállam	DK	ES	UK	IE	FI	AT	SE	PT	BE	NL	IT	LU	DE	EL	FR
Transzpozíciós deficit (%)	0,7	0,8	1,2	1,2	1,3	1,7	1,8	1,9	2,1	2,8	3,1	3,2	3,5	3,9	4,1
Át nem ültetett irányelvek száma	10	12	18	19	20	26	28	29	32	42	47	49	53	59	62
Két évnél régebben lejárt átültetési határidejű irányelvek száma	0	0	1	3	1	2	0	0	4	3	1	3	5	1	9
A kötelezettségszegési ügyek száma	24	104	58	55	28	52	28	44	77	53	149	39	94	79	125

6. táblázat: Jogszabály-átültetési mutatók 2004. május

A lisszaboni stratégia emellett lehetőséget nyújtott arra, hogy a tagállamok a nyitott koordinációs együttműködés keretei között összehangolhassák strukturális reformjaikat. A lisszaboni stratégia keretében a szakminiszteri tanácsok (így a belső piaci tanácsból időközben Versenyképességi Tanáccsá vált, a belső piaci, az iparpolitikai, a kis- és középvállalkozásokkal, valamint a kutatás-fejlesztés-innováció témájával foglalkozó miniszterek döntéshozatali fóruma) az Európai Tanács részére kulcsüzenetekben fogalmazták meg a következő év legfontosabb elérendő céljait, és országokra lebontott ajánlásokat is megfogalmaztak a tagállamok strukturális reformjainak tervezésére. A tagállamoknak a nemzeti lisszaboni akcióterveikben évente kellett felvázolniuk, hogyan kívánják elérni a célokat, februárban pedig rendszeresen be kellett számolniuk azok végrehajtásáról. Bár valódi szankció nem társult sem a nemzeti akcióterv tartalmának minőségéhez, sem a végrehajtásának esetleges hiányosságaihoz, mégis előrelépést jelentett a belső piaci kormányzásban, mivel a tagállamok átfogó gazdaságpolitikai tervezésük részeként számot kellett, hogy adjanak a belső piaci célok (főként az üzleti környezet vonzóvá tétele, illetve a szolgáltatási irányelv átültetése) teljesítésének tervezéséről és végrehajtásáról. Ez a típusú rendszeres, strukturált formában történő tervezési és beszámolási tevékenység korábban csak a stabilitási és növekedési egyezmény végrehajtása keretében, a konvergenciaprogram írásában jelentkezett a tagállami közigazgatásokban.

2. A csatlakozás feltételei

A csatlakozásig vezető utat Magyarország, az Európai Közösségek és azok tagállamai által, a közöttük létesült társulás szabályait rendező, Brüsszelben 1991. december 16-án aláírt európai megállapodás jelölte ki, amelyet Magyarország az 1994. évi I. törvénnyel hirdetett ki. Emellett az 1994-es esseni csúcson megfogalmazott előcsatlakozási stratégia alapján az állam- és kormányfők az 1995. május 3-i, cannes-i ülésükön elfogadták a közép-kelet-európai országok uniós csatlakozási folyamatának elősegítésére összeállí-

tott Fehér könyvet[347] (Cannes-i Fehér Könyv), amely a belső piaci felkészülés konkrét teendőit és határidőit is rögzítette. A teendők mind a jogalkotási, mind az intézményfejlesztési feladatokat felölelték; a vállalások teljesítésének ellenőrzésére intézményesített együttműködésben végrehajtott monitoring-rendszer keretében került sor.

2.1 A csatlakozás napját megelőzően alkalmazott uniós jog

A csatlakozás konkrét feltételeit a csatlakozási tárgyalásokon elért eredményeket rögzítő, a csatlakozási okmányból és a csatlakozási megállapodásból álló csatlakozási szerződés tartalmazta, amely 2004. május 1-jén lépett hatályba. Azonban néhány területen már 2004. május 1-jét megelőzően megteremtettük az uniós joggal való összhangot. Egyrészt az OECD-megállapodásunk alapján 1998. január 1-jéig kellett biztosítani a külföldi vállalkozások magyarországi fióktelepeinek és kereskedelmi képviseleteinek Magyarországon történő létrehozását, az Európai Megállapodás alapján pedig 1999. február 1-jére meg kellett teremteni az önálló vállalkozók szabad letelepedését. 1992. március 1-jén ideiglenes megállapodásként hatályba léptek az Európai Megállapodásnak az ipari termékek vámmentes áramlására vonatkozó rendelkezései. A vámlebontás aszimmetrikus természetű volt: az EK 1992. március 1-jétől, az ideiglenes megállapodás hatályba lépésétől azonnal eltörölte a megállapodásban meghatározott ipari termékekre kivetett vámokat, míg Magyarországnak termékcsoportonként eltérően, több szakaszban kellett csökkentenie azokat. Az ipari termék kölcsönös elismeréséről szóló átmeneti megállapodás számos termék magyarországi tanúsításának elfogadásáról rendelkezett, míg a piacon felbukkant veszélyes áruk kiszűrésébe a TRAPEX-rendszeren keresztül a magyar piacfelügyeleti hatóságok is bekapcsolódtak. Az európai megállapodás hatályba lépésétől biztosítani kellett a tagállamok cégei által alkalmazott kulcsszemélyzet engedélymentes munkavállalását is.

2.2 A csatlakozás után a belső piac területén átmenti jelleggel fenntartott korlátozások

Ezzel szemben az uniós jognak akadtak olyan rendelkezései, amelyek 2004. január 1-jén még nem hatályosultak Magyarország vonatkozásában. A személyek szabad áramlása területén érvényesülő átmeneti mentesség értelmében a csatlakozástól számított két évig valamennyi tagállam alkalmazhatta a nemzeti engedélyezési rendszerét a magyar állampolgárságú munkavállalókra. Ezt további három évvel, 2009. április 30-ig, a Bizottság értesítése mellett, meghosszabbíthatta, 2009. május 1-jétől pedig további két évvel, 2011. április 30-ig akkor tarthatta fenn, ha a munkaerőpiacán fellépő

347 White Paper. Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market Of The Union. Brussels, 03.05.1995. COM(95) 163 final.

vagy azzal fenyegető súlyos zavarral igazolni tudta ennek szükségességét. Az EU15-ök tehát összesen hét évre zárhatták ki az uniós jog hatályát a magyar (és a Magyarországgal együtt csatlakozó további 9 közép-kelet-európai országból származó) munkavállalók alkalmazása esetén. A már meglévő korlátozásokat nem lehetett szigorítani, és az engedélyezés alól kivételt képezett, ha valaki a csatlakozást megelőzően 12 hónapig jogszerűen végzett munkát a fogadó állam területén. Speciális intézkedés vonatkozott az Ausztriában és Németországban szolgáltatásnyújtás keretében dolgozókra és a gyakornokokra, illetve ezeken kívül Ausztria vonatkozásában a határmenti ingázókra. Az EU-Svájc megállapodás hatályát protokoll terjesztette ki az újonnan csatlakozott országokra. Az átmeneti intézkedések reciprocitást tettek lehetővé.

A tőke szabad áramlása területén Magyarország tarthatta fenn nemzeti szabályait. A másodlagos lakóingatlanok szerzési korlátozását a csatlakozástól számított öt, a termőföldvásárlás korlátozását összesen tíz évig alkalmazhatja azzal, hogy a három éve jogszerűen földet művelő uniós polgár termőföldszerzését nem lehet megakadályozni.

2.3 Az egységes piaci szabályok alkalmazásának feltételessége – a védzáradékok

Az EU15-ök és az EU12-ek közötti fejlettségbeli különbség óhatatlanul a korábbi bővítésekkor tapasztaltaknál komplexebb védzáradék-rendszert hozott magával, amely hármas lépcsőben épült fel. A csatlakozási okmány 37. cikkében meghatározott általános gazdasági védzáradékot akár az újonnan csatlakozó országok, akár az akkori tagállamok kérelmére, a gazdaság bármely ágazatában fennálló súlyos veszélyhelyzet vagy annak fenyegetése esetén, a csatlakozást követő harmadik év végéig lehetett bevezetni. A csatlakozási okmány 38. cikke az általános belső piaci védzáradék működését szabályozta. Szintén a csatlakozástól számított harmadik év végéig, az egységes belső piac működésére súlyos zavart jelentő határon átnyúló tevékenység esetén volt kérelmezhető. Ezeket az ágazati védzáradékok egészítették ki. Ilyen volt a munkaerő szabad áramlásával kapcsolatos, a csatlakozási szerződés X. mellékletének 7. pontjában meghatározott átmeneti védzáradék, amely azokat a fogadó országokat, amelyek nem éltek a korlátozás lehetőségével, átmenti korlátozás elfogadására jogosította fel abban az esetben, ha a beáramló munkaerő a munkaerőpiacukon súlyos zavart okoz.

3. Hogyan járult hozzá Magyarország az egységes piac szabályainak az alakításához?

3.1 Az egységes belső piac helye az uniós gazdaságirányításban

3.1.1 A lisszaboni stratégiától az „EU 2020" stratégiáig

Mint láttuk, Magyarország uniós csatlakozásakor majdnem félidejénél tartott a lisszaboni stratégia végrehajtása. A lisszaboni stratégia komoly lépés volt ugyan abban, hogy a tagállami gazdaságpolitikák szélesebb szelete legyen koordinált, de a tagállami vezetőkben nem mutatkozott hajlandóság a megfelelő politikai kötelezettségvállalásra, hogy ez a koordináció hatékonyabb és főként kikényszeríthetőbb legyen. (Frederik Reinfeldt svéd miniszterelnök Anders Borg pénzügyminiszterrel közösen jegyzett, 2009. június 2-án a Dagens Nyheter-ben megjelent cikkében egyenesen kurdarcnak minősítette a lisszaboni stratégiát.) Emellett a 2004-es és a 2007-es bővítési kör országai jóval az EU27 átlaga alatt szerepeltek mind a foglalkoztatási, mind a kutatás-fejlesztési ráfordítási mutatókban. Meg kellett tehát találni annak a módját, hogy a tagállamokra szabható célok kitűzésével egységes mederbe lehessen terelni a 27, illetve 2013. július 1-jétől 28 tagállamnak a túléléshez szükséges szerkezeti reformjait. Európa ismét az 1985-öt megelőző időszakhoz hasonlítható válaszúthoz érkezett: vagy megmarad az integráció jelenlegi szintjén, és idő kérdése, hogy hány válságot él túl, esetleg visszafejlődik egy szabadkereskedelmi övezetté, vagy a számos (és tagállamonként nem feltétlenül egybeeső) ok miatt szerkezeti reformokra szoruló tagállami gazdaságszerkezetet azonos elvek alapján és azonos célok elérése érdekében terelik a modernizáció és a versenyképesség javításának az útjára. A lisszaboni stratégia zárásakor Európa-szerte arra kerestek megoldást a tagállami szakértők, politikai vezetők, az Európai Bizottság és a különböző *think-tank*-ek, hogy hogyan lehet egy olyan átfogó gazdasági stratégiát megalkotni, amely az európai értékek fenntartását biztosítja, és milyen, a lisszaboni stratégiáénál hatékonyabb irányítási eszközökkel lehet elérni ennek a stratégiának a kikényszerítését. Herman Van Rompuy, az Európai Tanács ekkorra már hivatalba lépet elnöke és Barroso bizottsági elnök egymással vetélkedő javaslatai eredményeként végül az Európai Bizottság elkészítette az „Európa 2020" stratégiáról szóló közleményét,[348] amelynek átfogó célja az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés feltételeinek a megteremtése. Tehát a stratégia víziója – nem függetlenül a 2010-re aggasztó képet mutató, a jelzálogválságból hitel-, majd reálgazdasági, végül az eurózóna egységét is potenciálisan veszélyeztető szuverénadósság-válsággá fajuló visszaeséstől – nem csupán a versenyképesség javítása, hanem a versenyképességnek az európai szociális vívmányok megőrzésével, az ordító társadalmi feszültségek csökkentésével és a hosszú távú környezeti fenntarthatóságért vállalt felelősség tükröztetésével való javítása. Ezek az át-

348 Európa 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. A Bizottság Közleménye. Brüsszel, 2010.3.3. COM(2010) 2020 végleges.

fogó célok a stratégia elérését segíteni hivatott öt számszerű célban[349] is testet öltenek. Az öt számszerű cél elérésének eszközei a Bizottság által a stratégia elfogadása után kidolgozott és nyilvánosságra hozott zászlóshajó-kezdeményezésekben[350] foglalt stratégiák, jogszabályok és intézkedések elfogadása és végrehajtása voltak, a végrehajtás módja pedig az integrált iránymutatásokban van megfogalmazva. Az első három iránymutatás a hosszú távú fejlődés megteremtését célzó makrogazdasági feltételek kialakítására, a 4. iránymutatás a kutatás-fejlesztés és az innováció céljainak az elérésére, az 5. az erőforrás-hatékony növekedés megteremtésére, a 6. a növekedést támogató üzleti környezet létrehozására, a 7. a munkaerő-piaci részvétel emelésére és a strukturális munkanélküliség csökkentésére, a 8. és a 9. az oktatás színvonalának emelésére, a 10. a társadalmi összetartozás erősítésére és a szegénység csökkentésére irányuló stratégiák meghatározására nyújt támpontot a tagállamoknak. A közlemény azonosította azokat az egységes belső piacot még mindig akadályozó szűk keresztmetszeteket, és kezdeményezte felszámolását, például: a szolgáltatás irányelv megfelelő átültetése és alkalmazása, a pénzügyi szolgáltatási csomag végrehajtása, az adminisztratív terhek csökkentése és a vállalkozói környezet fejlesztése, piaci megfigyelés és hatásvizsgálatok készítése, illetve a vonatkozó jogszabályok további egységesítése. A Bizottság azt is javasolta, hogy a következő pénzügyi tervezési időszak kereteinek meghatározásakor tükröződjenek a stratégiában meghatározott célkitűzések. Emellett a stratégia által kitűzött célok elérését az egységes belső piac újraindításaként kidolgozott egységes piaci intézkedéscsomagok *(Single Market Act*, *SMA I, II)* elfogadásának kell segítenie.

3.1.2 Az „Európa 2020" stratégia irányítása: az európai szemeszter

Az Európai Bizottság és a tagállamok az európai szemeszter ciklusában végzik az „Európa 2020" stratégia céljainak elérését szolgáló reformprogramjaik egyeztetését és azok végrehajtásának értékelését. A Bizottság által a szemeszter aktuális ciklusának indításául írt éves növekedési jelentés egyik uniós célja 2011 óta minden évben a hosszú távú növekedés feltételeinek a megteremtése. Ezzel a Bizottság jogosult vizsgálni, hogy a tagállam által április közepéig elkészített és a Bizottságnak benyújtott nemzeti reformprogramja megfelelő intézkedéseket tartalmaz-e az üzleti környezet javítására, illetve országspecifikus ajánlásokban fogalmazhatja meg a tagállam számára megvalósításra javasolt intézkedéseket. Az országspecifikus ajánlásokat az Európai Tanács szentesíti, így a legmagasabb szintű politikai figyelem övezi azokat, illetve, mivel a tagállamoknak évente be kell számolniuk az ajánlások végrehajtásáról, az is az érdeklődés homlokterébe kerül. 2012-ben 15, 2013-ban 11 tagállam – köztük Magyarország is – kapott belső piaci ajánlást, ezek nagy többsége a vállalkozási környezet javítására, illetve a szolgáltatási irányelv pontosabb átültetésére sarkallja a tagállamokat.

349 A foglalkoztatási szint 75%-ra történő emelése, a kutatás-fejlesztésre fordított kiadások 3%-on való tartása, az energiahatékonyságra, a megújuló energiákra és az üvegházhatású gázok kibocsátásra vonatkozó 20/20/20%-os célkitűzés, a felsőoktatásban tanulók 30%-ra való emelése és az oktatásból lemorzsolódók 10%-ra való csökkentése és a szegénység 25%-kal történő csökkentése.

350 A zászlóshajó-kezdeményezések a következők: innovációs unió, iparpolitika a globalizáció korában, mozgásban az ifjúság, európai digitális menetrend, erőforrás-hatékony Európa, új munkahelyek, új készségek, Európai platform a szegénység ellen.

Az Európai Bizottság 2012 novemberében adta ki először az egységes piaci integrációról szóló jelentést, amely – a riasztási jelentéssel és az együttes foglalkoztatási jelentéssel együtt – az éves növekedési jelentés (AGS) mellékletét képezi. Az egységes piaci integrációról szóló jelentés a versenyképességet szintén alapvetően befolyásoló tényezőket ismertető riasztási és foglalkoztatási jelentés mellett a versenyképesség mikroszintű tényezőinek az alakulását veszi szemügyre. Tájékoztatást nyújt arról, hogyan működik az egységes belső piac a növekedés szempontjából legfontosabb kulcságazatokban: a szolgáltatások, a pénzügyi szolgáltatások, a közlekedés, az energia és a digitális piac területén. A 2014. évi egységes piaci jelentés[351] a kulcságazatokon belül is kiemelt szerepet szán a szolgáltatási irányelv maradéktalan végrehajtásának: külön figyelmet kell fordítani az egyablakos ügyintézési pontokra és a szabályozott szakmák feltérképezésére. A pénzügyi szolgáltatások területén a hangsúlyt a bankuniót létrehozó és működtető jogszabályok: a banki tőkekövetelményekről szóló szabályozásra (CRD IV. rendelet és irányelv) és a nemzeti felügyeleti hatóságok együttműködésére helyezi, valamint a kis- és középvállalkozások finanszírozáshoz jutására. Az energiapiacon a túlságosan koncentrált energiatermelő piacok jelentik a problémát. Maradéktalanul végre kell hajtani a harmadik energiacsomagot és ki kell vezetni a hatósági árakat. Jelentésében a Bizottság fontosnak tartja a közlekedési piacon a vasúti személyszállítás privatizációját, a közlekedési infrastruktúrák modernizációját és a közúti fuvarozási akadályok lebontását. A digitális piacon prioritás az *online* szolgáltatásokat elősegítő szabályozás, a 800 MHz frekvenciájú hálózatok kiépítése és az elektronikus kommunikáció piacának megfelelő működtetése. A Bizottság ezeken a kulcsterületeken az átültetési hiányt tekintve a „zéró tolerancia elvét" alkalmazza. Értékeli az ezen irányelvek átültetésének elmulasztása miatt indított tartalmi jogsértési ügyek számát és hosszát, valamint a bírósági ítéleteknek való megfelelés időigényét. Az adatok tanúsága szerint a legnagyobb problémát az energiatárgyú irányelvek át nem ültetése jelenti: Szlovákia és Horvátország kivételével valamennyi tagállam adós egy vagy több jogszabály átültetésével, míg a legtöbb jogsértési ügy (20 db) a közlekedési tárgyú jogszabályok helytelen alkalmazása miatt van folyamatban. A jogsértési ügyek a szolgáltatási ágazatban tartanak a legtovább (29,4 hónap), míg a Bíróság ítéleteinek történő megfelelés szintén a közlekedés területén kívánja a legtöbb időt (44,3 hónap), ám ez a szolgáltatási ágazatban is 41,4 hónapot tesz ki. A jelentés emellett a kiskereskedelmi értékláncoknak az egységes belső piacra gyakorolt hatását is elemzi.

351 A Single Market for Growth and Jobs: An analysis of progress made and remaining obstacles in the Member states – Contribution to the Annual Growth Survey 2014. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions and the European Investment Bank. Brussels, 13. 11. 2013. COM(2013) 785 final.

3.2 Az egységes piaci intézkedéscsomagok

Az Európai Bizottság gyakran csoportosítja csomagba az általa kidolgozott jogszabálytervezeteket. Ennek egyik oka saját láthatóságának a növelése, a másik pedig, hogy gyakran a csomag magas (leginkább miniszteri) szintű üdvözöltetésével próbál elköteleződést teremteni egyes elemeinek elfogadására. Sokszor láttunk erre példát, ha csak az egységes belső piacot nézzük: egységes piaci akcióterv *(Single Market Action Plan)* 1997-ben, belső piaci stratégia *(Internal Market Strategy)* 1999-ben, 2003-ban és 2006-ban. Hosszas vita után újra hasonló csomagot fogadott el a Bizottság, 2010. október 27-én: „Az egységes piaci intézkedéscsomag felé. A magas szinten versenyképes szociális piacgazdaságért. 50 javaslat az együttes munka, vállalkozás és a cserekapcsolatok javítása érdekében" című közleményét.[352] Ebben a Mario Monti korábbi kétszeres uniós biztos 2010-es jelentésében meghatározott, illetve a Bizottság fiókjában lévő mintegy 180 jogalkotási és egyéb javaslatból ötvenben javasol közös európai cselekvést, és a konkrét prioritások meghatározása érdekében nyilvános konzultációra hívott fel. A javaslatok célja az „Európa 2020" stratégia céljait megvalósító jogszabályok kijelölése és az elfogadásukra való politikai kötelezettségvállalás megszerzése volt. A belső piaci konzultációban az Európai Parlament is hallatta a hangját, és három jelentést fogadott el: egyet az egységes belső piac kormányzásáról,[353] egyet az egységes belső piac és az állampolgárok,[354] egyet pedig az egységes belső piac és a vállalkozások[355] szempontjából fontos intézkedésekről. Ezek nagy része egybeesett Monti javaslataival.

A jogalkotási javaslatokat tizenkét-tizenkét konkrét kezdeményezést tartalmazó egységes piaci javaslatcsomagba foglalta a Bizottság *(Single Market Act, SMA I, II)*. A 2011. április 13-án (a magyar EU-elnökség alatt) kibocsátott *Single Market Act I*[356] végrehajtásáról szóló tanácsi következtetésekben[357] a tagállamok elvállalták, hogy gyorsított eljárásban az egységes belső piac létrehozásának 20. évfordulójára, 2012-re elfogadják valamennyi jogalkotási kezdeményezést.

352 Az egységes piaci intézkedéscsomag felé. A magas szinten versenyképes szociális piacgazdaságért 50 javaslat az együttes munka, vállalkozás és a cserekapcsolatok javítása érdekében. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Brüsszel, 2010. 10. 27. COM(2010) 608 végleges COM(2010) 608 final.

353 Az Európai Parlament 2011. április 6-i állásfoglalása az egységes piacon belüli irányításról és partnerségről, http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2010/2289(INI).

354 Az Európai Parlament 2011. április 6-i állásfoglalása az európaiakat szolgáló egységes piacról 2010/2278(INI).

355 Az Európai Parlament 2011. április 6-i állásfoglalása a vállalkozásokat és a növekedést szolgáló egységes piacról, 2010/2277(INI).

356 Egységes piaci intézkedéscsomag. Tizenkét mozgatórugó a növekedés serkentéséhez és a bizalom növeléséhez. „Együtt egy újfajta növekedésért" A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. COM(2011) 206 végleges Brüsszel, 2011. 04. 13.

357 A Tanács (versenyképesség) következtetései az Egységes Belső Piac újraindításának prioritásairól Brüsszel, 2011. 05. 31.

Erre több okból sem kerülhetett sor. Egyrészt volt olyan javaslat (az elektronikus aláírásról szóló irányelv-tervezet), amit a Bizottság jelentős késéssel, 2012 nyarán fogadott el. Akadt olyan javaslat a tervezet között, amit a Bizottságnak a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett „sárgalapos eljárás" keretében vissza kellett vonnia, mert a nemzeti parlamentek határozata értelmében a téma tagállami szabályozási hatáskörbe esik. Ez történt azzal a rendelet-tervezettel, amely az Európai Unió Bíróságának az esetjoga alapján a belső piaci szabadságjogok és a sztrájkjog összehangolására tett volna kísérletet. A jogszabály-tervezetek 2012-ig történő elfogadásának természetes gátja az együttdöntési eljárás bonyolultsága, ami főként a divergáló tagállami álláspontok esetén akár több évre is elhúzhatja egy jogszabály elfogadását. Az SMA I-ben szereplő, a munkavállalók kiküldéséről szóló irányelv végrehajtási irányelv-tervezetének a tárgyalásában 2014 januárjában még nem tartunk az első olvasatos megállapodás eléréséné. A jogalkotás sikertelenségének negyedik oka a tagállamok adószuverenitásának a féltése. Bár az egységesített társaságiadó-alapra vonatkozó javaslat nem lett része az SMA I-nek, az energiaadóról szóló irányelv modernizálása belekerült, de a tagállamok nem tudtak megegyezni az elfogadásában. 2014 januárjában 11 jogszabály megszületett vagy közel van a megállapodáshoz, az energiaadóról szóló irányelv-javaslatban nem lesz megállapodás.

Az egységes piaci javaslatcsomag

1. A kockázatitőke-alapok határon átnyúló tevékenységét támogató jogszabály elfogadása.
2. A szakmai képesítések elismerésének egyszerűsítése az Európai Szakmai Kártya.
3. Az egységes európai szabadalmi rendszer és bíráskodás 2014-re történő hatályba léptetése.
4. Az alternatív vitamegoldó rendszerek megerősítése, az elektronikus kereskedelem fejlesztéséről szóló akcióterv.
5. A szabványosítási rendszer átfogó felülvizsgálata és a szolgáltatásokra történő kiterjesztése, különös tekintettel az üzleti szolgáltatásokra.
6. A határokon átívelő közlekedési hálózatok fejlesztése; új energiainfrastruktúra politika.
7. E-azonosítás, e-hitelesítés kölcsönös elismerése, az e-aláírásról szóló irányelv felülvizsgálata.
8. A szociális befektetési alapok európai keretének létrehozatala, a szociális vállalkozások szabályozása.
9. Az energiaadózásról szóló irányelv felülvizsgálata.
10. A munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelv végrehajtási irányelve, illetve a letelepedés és szolgáltatásnyújtás szabadsága, illetve a szociális alapjogok összehangolásáról szóló rendelet.
11. A számviteli irányelvek egyszerűsítése.
12. A közbeszerzési szabályok modernizációja (környezeti, szociális, innovációs aspektusok bevonása, kkv-k könnyebb hozzáférhetősége).

A Bizottság 2012. október 3-án elfogadta a II. Egységes piaci intézkedéscsomagot,[358] amely további 12 versenyképességjavító kulcsintézkedést javasol. Az SMA II javaslatai közül csak a közbeszerzési elektronikus számlázás, az alapszintű bankszámlákhoz való hozzáférés és a szélessávú hálózatok kiépítésének költségcsökkentése tekintetében mutatkozik reális esély arra, hogy a jogszabályokat még a 2014 nyaráig tartó európai parlamenti ciklusban véglegesítik a jogalkotásért felelős uniós intézmények.

A II. egységes piaci intézkedéscsomag

1. A negyedik vasúti jogszabálycsomag tervezetének megjelentetése (a belföldi vasúti személyszállítási kabotázs felszabadítása), az infrastruktúra-menedzsment optimalizálása.
2. A „kék öv" *(Blue Belt)* csomag elfogadása (a hajóstársaságok adminisztratív terheinek csökkentése, a kikötői szolgáltatások színvonalának emelése, a kikötői kiszolgálólétesítmények és háttérösszeköttetések modernizációja).
3. Az egységes európai égbolt megvalósításának meggyorsítását célzó javaslat (a légiforgalmi igazgatás költséghatékonnyá tétele, a légiközlekedés biztonságának javítása, a repülés költségeinek csökkentése, az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése).
4. A harmadik energiacsomag alkalmazását javítását hivatott akcióterv elfogadása (az ellátásbiztonság és a legkedvezőbb árú szolgáltatások megtartása mellett az alacsony szénkibocsátás elősegítése, az energiaiparba való befektetések elősegítése (2020-ig ötmillió munkahely teremtése és 0,8%-os GDP-emelkedés elérése).
5. Az állampolgárok mobilitásának elősegítése: az EURES portál valódi és hatékony EU-szintű munkaerő-közvetítő eszközzé fejlesztése, a társadalombiztosítási jogosultságok, így a nyugdíjak hordozhatóságának megteremtése.
6. A hosszú távú befektetési alapokhoz való hozzáférés biztosítása.
7. Az üzleti környezet javítása: a fizetésképtelenségi eljárás modernizálására irányuló tervezet, az egységes ÁFA-bevallási nyomtatvány kidolgozása, az egységes szabadalom megalkotásához szükséges lépések megtétele, az üzleti titkok szabálytalan felhasználásának egységes szabályai.
8. A szolgáltatások szabad áramlásában rejlő potenciál jobb kiaknázása: az interneten rendelt áruk kiszállításának szabályozása, a szolgáltatási irányelv maradéktalan végrehajtása, a fizetési szolgáltatásokról szóló irányelv átdolgozása – a többoldalú bankközi jutalékok szabályozása, a kiskereskedők tisztességtelen magatartásának szabályozása.
9. A digitális belső piac kiteljesítése: a nagysebességű, szélessávú internet hatékonyságának erősítését és költségei csökkentését célzó közösségi szabályok

358 A második egységes piaci intézkedéscsomag. Együtt egy újfajta növekedésért. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Brüsszel, 2012. 10. 03. COM(2012) 573 final.

tervezete, a CEF elfogadása, a távközlési jogszabályok és a szerzői jogok felülvizsgálata.
10. A közbeszerzések terén az elektronikus számlázás feltételeinek a megteremtése.
11. Az általános termékbiztonságról szóló irányelv módosítása és a piacfelügyeleti rendelet kidolgozása.
12. Arra vonatkozó javaslat kidolgozása, hogy más tagállamban bárki nyithasson bankszámlát, a bankszámla-kezelési díjak átláthatóságára és a kapcsolt bankszámlák egyszerűsítésére vonatkozó javaslat elfogadása.

3.3 Az egyes jogterületek fejlődése magyar szempontból

3.3.1 A letelepedés szabadsága

Egységes uniós szabályozás nem létezett, a Bíróság esetjoga pedig nem volt következetes abban a kérdésben, hogy milyen megközelítést alkalmazzon a társaságok letelepedésével, székhelyáthelyezésével kapcsolatos ügyekben. Abban kellett igazságot tennie a Bíróságnak, hogy vajon a letelepedés jogának az ismeretében megkövetelhető-e a társaságoktól, hogy a bejegyzés helye szerinti államban fennálló adó- és egyéb elszámolási kötelezettségük teljesítése legyen a feltétele a másik tagállamban történő újbóli bejegyzésüknek, ha másik tagállamba kívánják áthelyezni a székhelyüket. A Daily Mail-ügyben[359] a Bíróság elismerte a tagállamoknak ezt a jogát, de a Centros-,[360] az Überseering-[361] és az Inspire Art-[362] ügyekben erőteljesen a bejegyzési elv – így a letelepedés jogának a feltétel nélküli biztosítása – felé mozdult el. Két magyar bíróság által kezdeményezett előzetes döntéshozatali ügyben (Cartesio-[363] és speciális helyzetben ugyan, de a VALE-[364] ügyben is) a Bíróság visszatért a Daily Mail-ügyben megkezdett vonalhoz: arra ösztönzi a tagállamokat, hogy ismerjék el a bejegyzés elvének a jogszerűségét, de a bejegyzés vagy a székhely elv közötti választást a tagállamra bízza. A magyar társasági jog szempontjából kedvező iránymutatás született, hiszen Magyarországon hagyományosan a cégbejegyzés helyéhez kapcsolódik a cég jogképessége.

3.3.2 Az alapjogok

A Lisszaboni Szerződés 2009. decemberi hatályba lépésével megteremtődött annak a lehetősége, hogy az uniós jog – így az egységes belső piac joga – végrehajtása során meg

359 C-81/87. sz. ügy. The Queen kontra H.M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust PLC
360 C-212/97. sz. ügy. Centros Ltd. kontra Erhvervs- og Selskabsstyrelsen
361 C-208/00. sz. ügy. Überseering kontra NCC
362 C-167/01. sz. ügy. Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam kontra Inspire Art Ltd.
363 C-210/06. sz. ügy. Cartesio Oktató és Szolgáltató Bt.
364 C-378/10. sz. ügy. VALE Építési Kft.

lehessen követelni az alapjogok érvényesülését. Ez – a német szövetségi alkotmánybíróság ítéleteiben korábban megfogalmazott alapjogi deficit orvoslása mellett – azért is nagy lépés az uniós jog, és így az egységes belső piaci jog történetében, mert az Európai Unió Bírósága számos esetben szembesült az alapjogoknak és a belső piaci jogszabályoknak az ütközésével. A legfrissebb ügyek a Viking-,[365] a Laval-[366] és a Rüffert-,[367] valamint a Luxemburg-[368] ügyek voltak. Ezekben a szolgáltatásnyújtás, illetve a letelepedés szabadságát veti össze a munkavállalók egyéni és kollektív jogaival. A Bíróság azt is kimondta, hogy mivel az EKSZ 3. cikk c) és j) pontja alapján a Közösségnek nemcsak gazdasági, hanem szociális célja van, a négy szabadságból eredő jogokat egyensúlyba kell hozni a szociálpolitika céljaival. A Bíróság az ítéleteiben – az integráció alapvetően gazdasági jellegéből, illetve az egységes belső piac számos közvetlenül hatályosuló szabályából szükségszerűen következően – azt a logikát követte, hogy a belső piaci jogszabályok végrehajtása során az alapjogokat a belső piaci szabályok korlátozásának jogszerű okaként vette figyelembe. Így közérdekű kényszerítő indokként szolgálhatnak, ha a belső piaci jogokat az elérendő célok arányosan korlátozzák. Mivel azonban ezen ügyek elbírálásakor az alapjogok védelme még a maastrichti megfogalmazás szerint élt a szerződésben, a Bíróság érvelésében anélkül kellett kvázi sorrendet felállítani az alapvető (szabadság)jogok között, hogy a szerződés konkrét rendelkezéseiből egyértelműen megállapítható lett volna az elbírálásul szolgáló zsinórmérték. A tagállamok láthatóan érzékenyen viszonyulnak a két jogterület egyensúlyához. A Bizottság visszavonta a fent említett négy ítélet nyomán kidolgozott, a szociális jogok és a szolgáltatásnyújtás szabadsága között egyensúlyt teremteni szándékozó rendelettervezetét,[369] mivel 12 nemzeti parlament[370] azt a szubszidiaritás elvébe ütközőnek találta. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta egyébként ez volt az első eset, hogy az EUMSZ 175. cikk (3) bekezdése alapján erre kényszerült az Európai Bizottság. Így a Bíróság feladata lesz a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után értelmezni az alapjogok egymáshoz való viszonyát. Magyarország aktívan nem vett részt ezekben az ügyekben, azonban az alapjogokkal kapcsolatos különleges magyar figyelem, az alapjogi charta létrehozásában kifejtett aktivitás és a kiküldött munkavállalókat foglalkoztató vállalkozások miatti érdekeltsége miatt magyar szempontból is igen fontos a két jogterület kapcsolatának a fejlődése.

365 C-438/05. sz. ügy. International Transport Workers' Federation, Finnish Seammen's Union kontra Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti

366 C-341/05. sz. ügy. Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan és Svenska Elektrikerförbundet

367 C-346/06. sz. ügy. Dirk Rüffert kontra Land Niedersachsen

368 C-319/06, Bizottság kontra Luxembourg

369 Proposal for a Council Regulation on the exercise of the right to take collective action within the context of the freedom of establishment and the freedom to provide services. Brussels, 21.3.2012. COM(2012) 130 final.

370 Chambre des Représentants (BE), Folketing (DK), Eduskunta (FI), Sénat (FR), Saeima (LV), Chambre des Députés (LU), Kamra tad-Deputati (MT), Tweede Kamer (NL), Sejm (PL), Assembleia da República (PT), House of Commons (UK), Riksdag (SE)

3.3.3 Szolgáltatások: a szolgáltatási irányelv

A szolgáltatások belső piacának mélyítése irányába ható európai szintű fejlődés 2004-re jutott el arra a szintre, hogy horizontális jelleggel kodifikálja a szolgáltatási tevékenységekre vonatkozó joganyagot, nagyrészt támaszkodva az addig kialakított Európai Bírósági esetjogra is. Így született meg 2006-ban a belső piaci szolgáltatásokról szóló reformértékű irányelv,[371] amely meghatározó eleme lett a szolgáltatások belső piaca kiteljesítésére irányuló törekvéseknek.

Magyarország szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bírt, hogy az irányelv tárgyalásának legelejétől aktívan részt vehetett a szöveg formálásában. Magyarország a tárgyalások során arra törekedett, hogy az irányelv a gazdasági szolgáltatásoknak minél szélesebb körére terjedjen ki, és rendelkezései járuljanak hozzá a szolgáltatási piacon a jogbiztonság, az átláthatóság, általában a közösségi jognak való megfelelés és a vállalkozások számára egyértelmű helyzet megteremtéséhez. A célkitűzés egy olyan általános jogi keret létrehozása volt, amely a szolgáltatások széles köre számára előnyös, miközben figyelembe veszi a tevékenységek és szakmák valamennyi típusának sajátosságait és szabályozási rendszerét. Magyarország különösen a Bizottság által a határon átnyúló szolgáltatásokra alkalmazni javasolt származási ország elvét látta volna szívesen az irányelvben, amely azt eredményezte volna, hogy a határon átnyúló szolgáltató saját kiindulási országa által szabott feltételek teljesítése esetén szabadon szolgáltathat a fogadó államban. A 2005-ben Nyugat-Európa-szerte szervezett heves tiltakozások hatására és az EP mintegy 220 módosító indítványa alapján a Bizottság átdolgozott tervezetet nyújtott be, több ponton fellazítva eredeti javaslatát, és e második tervezetet finomították és fogadták el. Az irányelv hatálya alól kikerültek az egészségügyi és a szerencsejáték-szervező, a munkavállalók kiküldésére és a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó, valamint a közhatalom gyakorlásával összefüggő (közjegyzői) szolgáltatások, ezeket a módosításokat – lévén speciális, érzékeny, közérdekű indokkal általában könnyen magyarázható korlátozásokkal szabályozhatók – Magyarország is támogatta. Emellett a határon átnyúló szolgáltatások szabadsága, a származási ország szabályainak a kölcsönös elismeréséről úgy módosult, hogy a fogadó tagállam csak közrendi, közbiztonsági, közegészségügyi és környezetvédelmi okra hivatkozva, a cél eléréséhez szükséges mértékben, azzal arányosan és megkülönböztetés-mentesen meghatározott korlátozásokat alkalmazhat. Ez már Magyarország ellenére volt, mivel sokkal tágabb értelmezési és szabályozási teret hagyott a fogadó országoknak. Emellett a fent említett[372] közérdekű kényszerítő okokat szolgáló diszkriminációmentes és arányos indokok alapján tarthatók fenn a letelepedés útján nyújtott szolgáltatásoknak az irányelv által megengedhetőnek tartott korlátai. Az irányelv alapján ugyanis a letelepedés korlátainak egy csoportját – az elsődleges

371 Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról, megjelent a Hivatalos Lap L 376. számában (2006. 12. 27.) 36–68.

372 A társadalom rendjének fenntartása, a szociálpolitikai célok érvényesítése, a munkavállalók védelme, a szolgáltatások igénybe vevőinek a védelme, a csalások megakadályozása, a tisztességtelen verseny megakadályozása, a városi környezet védelme, a hatékony igazságszolgáltatás megóvása, a közúti biztonság, a kultúrpolitikai célok, a szellemi tulajdon védelme, a magas szintű oktatás biztosításának a szükségessége stb.

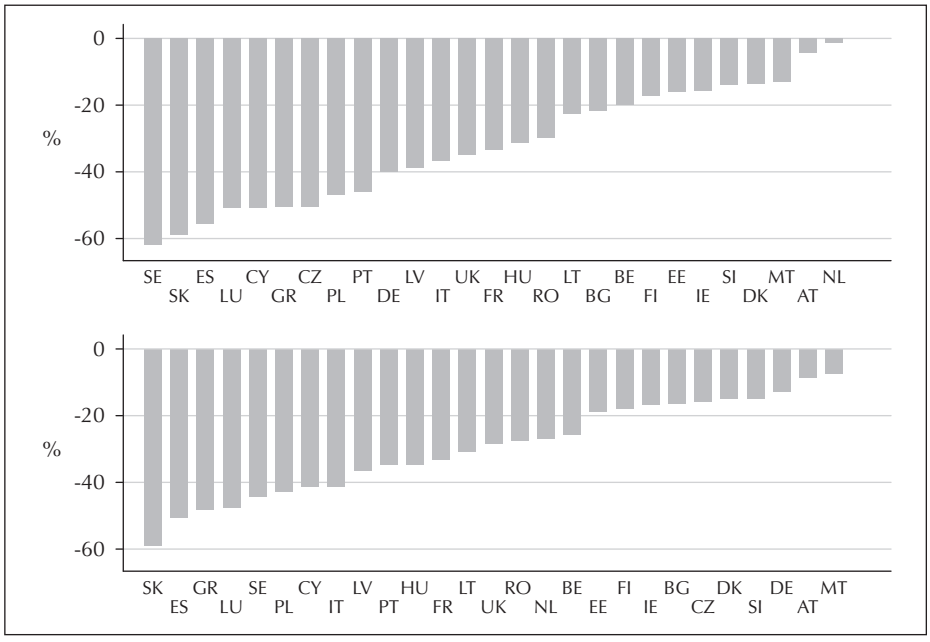
vagy másodlagos telephely megválasztásának a korlátait, az engedélyek elbírálásának a gazdasági hatástanulmányokhoz való kötését – mindenképpen meg kell szüntetni. Az akadályok egy másik csoportját – így a társasági formára vonatkozó, a mennyiségi vagy a területi korlátozásokat, a minimális alkalmazotti létszámot – meg lehet ugyan követelni, de arról a szolgáltatási notifikációs rendszerben tájékoztatni kell a többi tagállamot és a Bizottságot, indokoltságát pedig alá kell támasztani a szükségesség, az arányosság és a diszkriminációmentesség szempontjából. Végül az irányelv az EP módosításaihoz közeli tartalommal került elfogadásra. A Bizottság nem bízta a véletlenre a tüntetések, viták és botrányok árán elfogadott irányelv átültetését, szakértői csoportot hozott létre a tagállami átültetés figyelemmel kísérésére. A tagállamok 2010 nyara óta különböző szempontok szerint értékelik, hogyan ültették át az irányelvet, és hogyan alkalmazzák annak a rendelkezéseit. Magyarország az irányelv – több száz jogszabály módosítását és egy horizontális kerettörvény megalkotását igénylő – átültetését a közigazgatási reform keretében végezte el. A módosító jogszabályokat a Külügyminisztérium a tárcák bevonásával tekintette át. A munka eredményeként lett kihirdetve 2009. július 8-án – tagállamok között harmadikként – a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény és az annak végrehajtását célzó kormányrendelet. A szolgáltatási notifikációs tevékenységet (amelyben a tagállamok az általuk bevezetni szánt engedélyezési feltételeket egyeztetik) a Külügyminisztérium látja el, az irányelv által létrehozott egyablakos ügyintézési pont pedig a http://eugo.gov.hu portálon érhető el.

Az irányelv végrehajtásának eredményeként az adminisztratív és szabályozói terhek összességében egyszerűsödtek. Különösen a határon átnyúló szolgáltatások előtt álló akadályok lebontása volt látványos európai szinten, ezáltal kedvezőbb helyzetbe hozva a kis- és közepes méretű vállalkozásokat a szolgáltatások piacán, illetve egyszerűbbé téve piacra jutásukat. Számokban kifejezve az irányelv átültetése az uniós GDP átlagosan körülbelül 0,8%-os növekedését eredményezte,[373] amely – az átültetés heterogenitásának köszönhetően – tagállamonként 0,3 és 1,5% között szóródik, attól függően, hogy mekkora részt tesz ki a szolgáltatási szektor a gazdaságukban, illetve, hogy mennyire hatékonyan ültették át az irányelv szabályait.

A korlátozások visszaszorításának jelentős hatása van a kereskedelemre és a közvetlen külföldi tőkebefektetésekre, ezek a hatások teljes uniós és tagállami szinten is jól értelmezhetők. A 6. ábra[374] az irányelv átültetésének eredményeként a határon átnyúló kereskedelemben, illetve letelepedés esetén fennálló akadályok lebontásában bekövetkezett változásokat szemlélteti tagállami bontásban.

373 Részletesen lásd az Európai Bizottság 2012 áprilisi gazdasági hatástanulmányát, elérhető: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf.

374 Forrás: az Európai Bizottság 2012 áprilisi gazdasági hatástanulmánya.



6. ábra: A határon-átnyúló kereskedelem és letelepedés nehézsége

A fentiek értelmében Magyarországon a határon átnyúló kereskedelmi akadályok mintegy 30%-kal, míg a letelepedés útjában álló akadályok valamivel nagyobb mértékben, mintegy 33%-kal csökkentek az irányelv átültetésének köszönhetően. 2012-ben a Külügyminisztérium előterjesztésében a kormány tájékoztatta az Országgyűlést az irányelv átültetésének a tapasztalatairól. Mind az Európai Bizottság által készíttetett tanulmány, mind a saját felmérések alapján megállapítható, hogy az irányelv által bevezetett adminisztratív teher-csökkentés fogadtatása egyértelműen pozitív volt Magyarországon.

3.3.4 A tőke szabad áramlása

A másodlagos lakóingatlan és a termőföld megszerzésére vonatkozó átmeneti mentesség

Magyarország a csatlakozási szerződésben ötéves átmeneti mentességet kapott a másodlagos lakóingatlanokra, és 3+4+3, összesen tízéves átmeneti mentességet a termőföldre vonatkozó szerzési szabályok liberalizálására. A másodlagos lakóingatlanok megszerzésének a szabályozását 2009-ben összhangba hoztuk az uniós joggal. A termőföld tulajdon átruházási szabályait 2014. május 1-jétől kell konformmá tennünk az uniós joggal. A tízéves átmenet szakaszolása a következő szabályokat rejtette magában: első lépcsőben Magyarország 2004. május 1-től 2007. május 1-ig változatlan formában tarthatta fenn szabályait. A három év elteltével a Bizottság javaslatot tehetett az átmeneti időszak

lerövidítésére. A Bizottság a kérésére elkészült tanulmány[375] alapján – bár megállapította, hogy az országok EU-csatlakozása nem okozott a földpiacon megrázkódtatást, illetve, hogy a földárak leginkább az átmeneti mentesség miatt nem tudnak kiegyenlítődni – nem javasolta az átmeneti időszak lerövidítését. 2011. május 1-től 2014. április 30-ig viszont csak a termőföld-piac súlyos zavarára való hivatkozással lehetett fenntartani a szabályozást. Magyarország sikeresen járt közben az Európai Bizottságnál annak érdekében, hogy járuljon hozzá, hogy Magyarország az átmeneti időszak teljes tartama alatt élhessen a nemzeti szabályaival.

A privatizált cégekben meglévő állami részesedés szabályai

Az alapító szerződések alapján az Unió a piacgazdaságon alapuló gazdasági modellt követi, ez alapján a tagállamoknak összhangba kell hozniuk kereskedelmi monopóliumaikat a szerződések szabályaival, újakat nem alapíthatnak. Emellett szintén az alapító szerződések szögezik le, hogy valamennyi tagállam jogában áll meghatározni a tulajdoni rendet. Az uniós jog alapján szabadon fenntartható állami részesedés a gazdasági társaságokban, azonban a szavazati jog mértéke nem lépheti túl a részesedés mértékét. A kormányok azonban gyakran különleges (vétó-, szavazattöbbszöröző, illetve szavazatmaximáló) jogokat kötöttek ki az általuk stratégiainak tekintett cégekben. A Bíróság jogfejlesztő tevékenysége igen aktív volt ezen a területen is, hiszen a bírósági ítéletek jelölték ki, milyen feltételek mellett egyeztethetők össze az államnak különleges jogokat biztosító „aranyrészvények" a tőke szabad áramlásának elvével. Az EUMSZ alapján a közérdek, a közbiztonság és a közegészségügy lehet a tagállami korlátozások indoka. A Bíróság az energiaellátás biztonságát olyan közérdekű célnak ismerte el az ítéleteiben,[376] amely alapján a tagállamok arányos intézkedésekkel, az állam számára fenntartott különleges jogok objektív kritériumok alapján történő meghatározásával jogszerűen korlátozhatják a tőkemozgások szabadságát, ha a különleges jogok alkalmazását megfelelően körülhatárolják, és a joggyakorlás módját nyilvánosságra hozzák.[377] A stratégiai cégekben fenntartott állami részesedéshez kapcsolódó különleges szavazati jogok ügye Magyarországgal kapcsolatban akkor került reflektorfénybe, amikor 2007-ben az OMV a MOL egyik részvénycsomagjának az ellenséges felvásárlását kísérelte meg. Az uniós jogi problémát az jelentette, hogy az állami tulajdonrészhez kapcsolódó különleges jogokat nem a társaság alapszabálya, hanem jogszabály rögzítette. Magyarország jogszabály-módosítással a társaság tulajdonosainak a döntésébe utalta a kérdés szabályozását, amivel megszűnt az uniós jogvita.

375 A 2003. évi csatlakozási szerződésben a mezőgazdasági földingatlanok szerzésére megállapított átmeneti rendelkezések felülvizsgálata. A Bizottság jelentése a Tanácsnak. Brüsszel, 16.7.2008. COM(2008) 461 végleges.

376 C-72/83. sz. ügy. Campus Oil Ltd.

377 A Bíróság a portugál (C-367/98), a francia (C-483/99) és a belga (C-503/99) aranyrészvény-ügyekben hozott iránymutató ítéletet.

3.3.5 Az uniós szabadalom

Az 1973-ban aláírt európai szabadalmi egyezmény alapján a szabadalmi jogosultak az egyezményt aláíró európai országokra kiterjedő szabadalmi oltalmat igényelhetnek. A szabadalmaztatás költségei azonban viszonylag magasak, mert igaz ugyan, hogy a szabadalom elbírálása egy nyelven folyik, azonban a szabadalomnak a jogosult által megjelölt országokban történő hatályosulásához az szükséges, hogy az egész szabadalmi leírást lefordítsák az adott ország nyelvére. Az egynyelvű eljárás a nyelveket nem beszélő kisvállalkozások szempontjából előnyös, de a szabadalmankénti mintegy 32 000 eurót kitevő hitelesítési díj nem teszi versenyképes kutatás-fejlesztési és innovációs centrummá Európát. A Bizottság a lisszaboni stratégia indításának évében, 2000-ben dolgozta ki először az egységes uniós szabadalomra vonatkozó rendelet-tervezetét, amelynek a tárgyalása épp a fordítási szabályok miatt fulladt kudarcba 2003-ban. 2009 decemberében megállapodtak ugyan a rendelet szövegében, de a megállapodás a nyelvi rezsimre nem tért ki, mivel ahhoz egyhangú döntés kellett volna a Tanácsban. Az egyhangúságra azonban – figyelembe véve a hátunk mögött hagyott parázs vitákat – nem volt esély. A Versenyképességi Tanács 2010. november 10-ei ülésén az elnökség megállapította, hogy a tagállamok egyetértése híján nincs lehetőség[378] a megegyezésre. Ezért tizenkét tagállam kérelmet nyújtott be a Tanácshoz, hogy adjon felhatalmazást a jogszabálynak a megerősített együttműködésben való elfogadására. Ez a kivételes jogalkotási mód akkor használható, ha a tagállamok teljes körében nem lehetséges a jogszabály elfogadása, de legalább kilenc tagállam kéri, és ha a megerősített együttműködés keretében meghozott jogszabály nem sérti a belső piac egységét. A 12 tagállam kérelmére a Tanács a 2011. március 10-ei ülésén, a magyar uniós elnökség nagy sikereként elfogadta a megerősített együttműködés létrehozására irányuló határozatot. Ez után a Bizottság előterjesztette az egységes hatályú európai szabadalomról és annak nyelvi rezsimjéről szóló rendelet-tervezeteket, amelyeket a miniszterek 2012 decemberében hagytak jóvá. A szabadalmi csomag harmadik eleme a 2013 februárjában aláírt, az Egységes Szabadalmi Bíróság létrehozásáról szóló nemzetközi egyezmény. Az Egységes Szabadalmi Bíróság bíráinak képzési központja a tagállamok megállapodása alapján Budapesten lesz.

3.4 A belső piaci joganyag átültetésének és alkalmazásának monitoringja

A Bizottság az évente közzétett egységes piaci eredménytáblákban teszi közzé a belső piaci jog tagállamok által történő alkalmazására vonatkozó statisztikáit. Végigtekintve ezeken az irányítási eszközökön, feltűnő, hogy mennyit fejlődtek uniós tagságunk kezdete óta. A jogsértési ügyek intézésének módja két tekintetben változott. Egyrészt a Bizottság az átültetési határidő letelte után legkésőbb két hónappal automatikusan

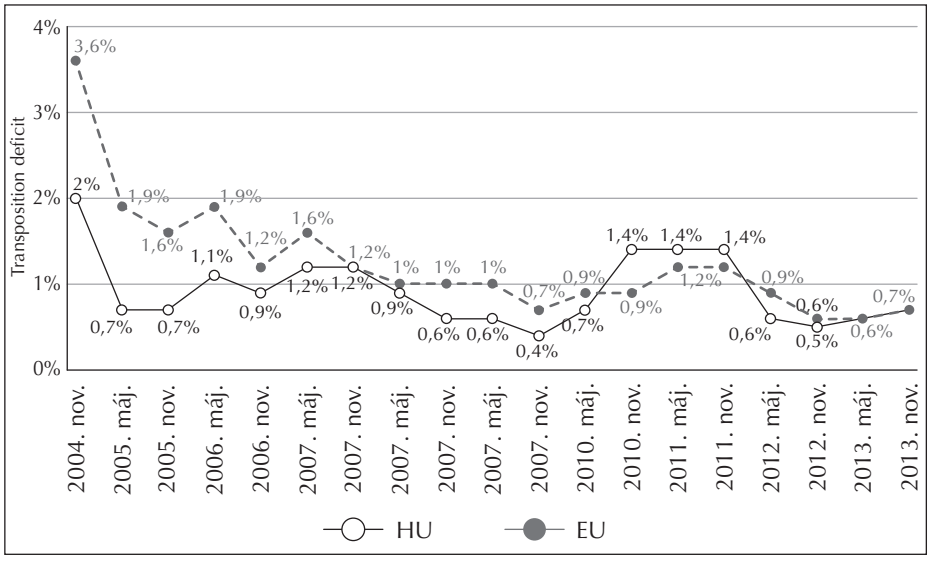
378 A Versenyképességi (Belső Piaci, Ipari, Kutatási és Űrpolitikai) Tanács rendkívüli üléséről kiadott sajtóközlemény, 16041/10., 2010. 11. 10.

kötelezettségszegési eljárást indít, ha az irányelvet átültető jogszabály Bizottságnak való bejelentése nem történt meg, másrészt a Lisszaboni Szerződés értelmében a Bizottság már az átültetés hiánya miatt indult kötelezettségszegési ügyek bírósági szakaszba való utalásakor kérheti a Bíróságtól a kényszerítő bírság kiszabását.

3.4.1 A belső piaci irányelvek határidőre történő átültetése és bejelentése

Az egyes irányelvek akkor minősülnek határidőben átültetettnek, ha a tagállamok az azokat átültető nemzeti jogszabályaikat az erre szolgáló adatbázison keresztül bejelentik az Európai Bizottságnak, tehát ha notifikálják az úgynevezett notifikációs (MNE) adatbázisban. A notifikációt a tárcák értesítése alapján hazánkban a Külügyminisztérium végzi. A tagállamok 2014. februári transzpozíciós teljesítményében Magyarország az uniós átlaghoz közelítő értékekkel a középmezőnyben foglal helyet.

Magyarország transzpozíciós deficitje az uniós csatlakozáskor elérte a 3,6%-ot, ami az akkori uniós átlag mintegy dupláját tette ki. Az uniós ügyek koordinációjáról és a jogharmonizációs tevékenység ütemezésének rendjéről elfogadott kormányrendeleteknek köszönhetően a magyar teljesítmény 2007-re kiegyenlítődött az unióssal, sőt, egy egységes átmenetet leszámítva az uniós átlagnál alacsonyabb transzpozíciós hiányt tudott felmutatni. Az alábbi ábra a magyar transzpozíciós deficitnek az unióshoz viszonyított alakulását mutatja be 2004 novembere és 2013 novembere között.



Forrás: Az Európai Bizottság 2014. februári belső piaci eredménytáblája[379]

7. ábra: A jogátültetési hiány alakulása 2004–2013

379 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/ index_en.htm.

A belső piaci irányelvek átültetése szempontjából másik fontos mutató, hogy a tagállamok hogyan tartják magukat a zéró tolerancia elvéhez. Mint arról már szó esett, az állam- és kormányfők a 2002. március 15–16-i barcelonai csúcson[380] amellett is elkötelezték magukat, hogy egyetlen belső piaci irányelv átültetésével sem késnek két évnél többet. Magyarország ezen a téren is a jól teljesítő tagállamok között van, nagyon ritkán van a zéró toleranciát megsértő tagállamok között. A 2014. februári belső piaci eredménytáblában 7 – zömmel klíma, energia és hírközlési tárgyú – irányelv vonatkozásában nem érvényesül a zéró tolerancia.

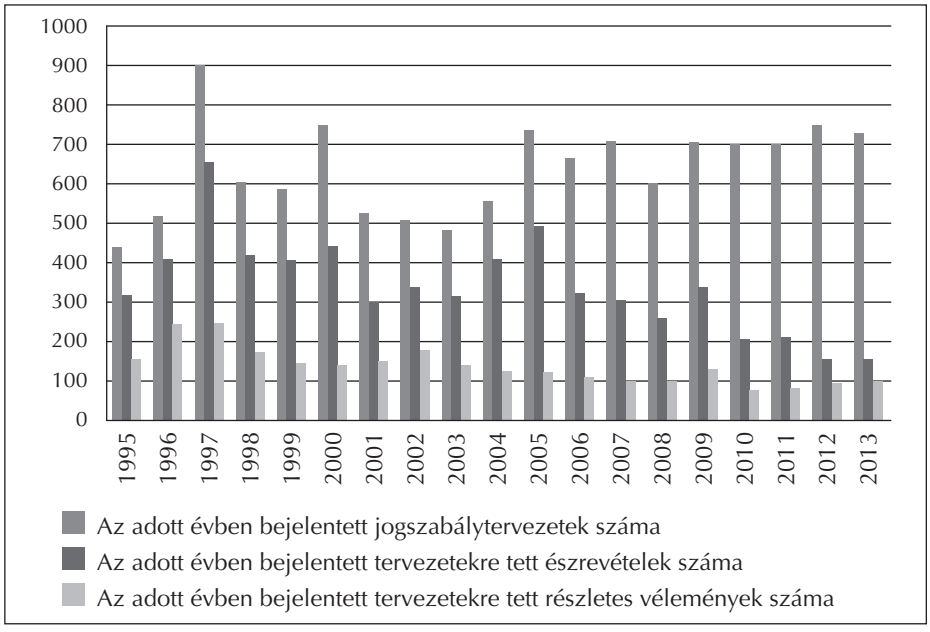
3.4.2 Az irányelvek átültetéséhez kapcsolódó speciális értesítési (notifikációs) eljárások

A műszaki notifikáció

Az elfogadott irányelveket a tagállamoknak át kell ültetniük a nemzeti jogukba. Az áruk és a szolgáltatások szabad áramlása területén speciális értesítési rendszer segíti a tagállamokat abban, hogy véleményezzék egymás jogszabálytervezeteit. Az áruk szabad áramlása területén az uniós szinten nem harmonizált termékekre vonatkozó nemzeti jogszabályokat vagy azokat a nemzeti jogszabályokat, amelyek az uniós harmonizációnál szigorúbb szabályokat tartalmaznak, valamennyi tagállamnak be kell jelentenie a TRIS-adatbázisba – még azok elfogadását megelőzően. A bejelentett jogszabályt mind a Bizottság, mind a tagállamok (az EGT-országok is) véleményezhetik, ezért a nemzeti jogszabály-tervezetet a véleményezésre nyitva álló határidőn, három hónapon belül nem szabad elfogadni *(standstill)*. Ha valamely tagállam kifogást emel a tervezet ellen, akkor egyeztetni kell annak szövegét. A kifogás természete lehet olyan, amely nem hosszabbítja meg a *standstill* határidőt, ebben az esetben észrevételt tesz a tagállam. Viszont ha indokolt véleményt fogalmaz meg bármely tagállam, akkor további három, tehát összesen hat hónapra hosszabbodik meg a határidő. Ha a nemzeti jogszabály-tervezet tárgyában a Bizottság jogszabályt kíván kezdeményezni, 12, ha pedig már folyamatban lévő jogalkotásról van szó, és a Tanács általános megközelítést fogadott el, akkor 18 hónapra van blokkolva a nemzeti jogalkotás. A műszaki notifikációk számából – feltételezve, hogy a tagállamok szabályosan notifikálnak – következtetni lehet arra, hogy a tagállamok mennyire próbálgatják a belső piac határait, illetve milyen gyakorisággal szabályozzák nemzeti jogukban az Unió által nem harmonizált területeket. A tervezetekre kapott észrevételek és részletes vélemények száma és részletezettsége pedig azt mutatja, hogy az illető tagállam által bevezetni kívánt szabályozás mennyire érinti érzékenyen a többi tagállamot, és milyen mértékben tartják az uniós joggal össze nem férőnek a bejelentett tervezetet. A műszaki notifikáció szerves része az áruk szabad áramlására vonatkozó kifinomult és egymáshoz szorosan illeszkedő szabályozásának. Ez a típusú kommunikáció – mivel nem lehet észrevétlenül jogszerűtlen korlátozásokat bevezetni – jelentősen hozzájárul a tagállamok közötti kölcsönös bizalom fenntartásához, ami az egységes belső piac működésének alapvető feltétele. A Bíróság a *CIA Security* ügyben[381] kimondta, hogy a műszaki notifikációs kötelezettség szabályainak a megszegésével elfogadott nemzeti jogszabályt hatálytalannak kell tekinteni, nem lehet

380 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/71025.pdf
381 C-194/94. sz. ügy, CIA Security kontra Signalson and Securitel

arra jogokat és kötelezettségeket alapítani. A műszaki notifikációt az NGM látja el, a tárcák által írt tervezeteket a KIM-mel, a KüM-mel és a szaktárcával szorosan együttműködve értékeli.

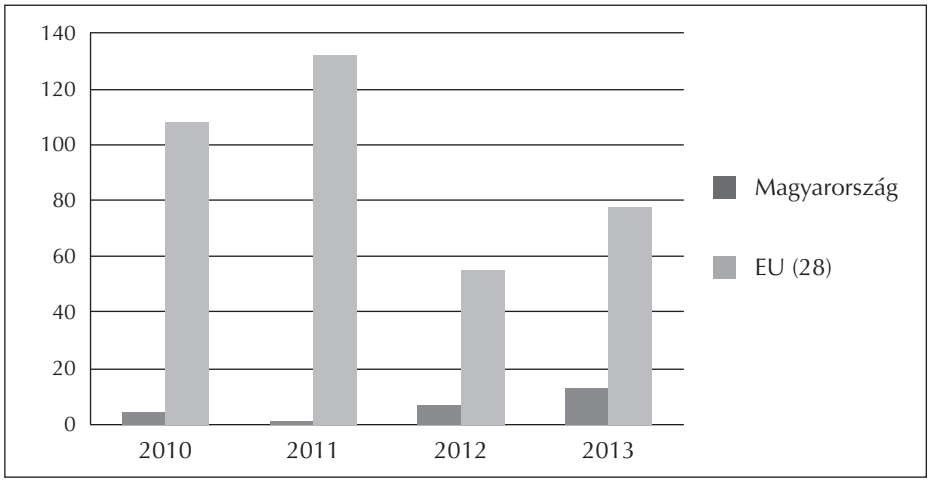


8. ábra: A műszaki notifikációk egyes jellemző adatai 1995–2013

Magyarország 2013. december végéig összesen 191 nemzeti jogszabályt jelentett be, amelyek közül 140 zajlott le rendben, észrevételek és részletes vélemény nélkül. 71 tervezethez érkezett észrevétel a tagállamoktól és/vagy a Bizottságtól, 34 tervezethez pedig összesen 49 részletes vélemény érkezett, meghosszabbítva az elfogadásra nyitva álló határidőt. Magyarország ellen egy kötelezettségszegési ügy indult a műszaki notifikáció szabályainak megsértése miatt, mert a környezetvédelmi termékdíjról szóló törvényt nem notifikálta.

A szolgáltatási notifikáció

A szolgáltatási notifikációs rendszer működése hasonló. A tagállamoknak egyeztetniük kell azokat a jogszabály-tervezeteiket, amelyek az irányelvben meghatározott módon alkalmasak lehetnek a szolgáltatások szabad áramlásának akadályozására. Itt az irányelv nem határoz meg várakozási időt. Jogbiztonsági okokból, mivel ha a tagállamok vagy a Bizottság szót emelnek a fenntartani szándékozott korlátozás ellen, hatályon kívül kell helyezni vagy módosítani kell az elfogadott jogszabályt, a magyar szabályozás itt is megköveteli a három hónapos várakozási idő betartását. A szolgáltatási notifikációt a Külügyminisztérium látja el. Az alábbi ábra az EU összes tagállamához viszonyítva mutatja be a Magyarország által benyújtott szolgáltatási notifikációk számának alakulását.



9. ábra: Szolgáltatási notifikációk

3.5 Az uniós jog érvényesítésének számonkérése

3.5.1 Az „EU pilot" eljárás[382]

A tagságunk kezdete óta egészült ki a jogszabályok átültetésének monitoringja az „EU pilot" eljárással. Az „EU pilot" egyrészt a jogsértési ügyeket megelőző adminisztratív levelezést tereli 2008 óta strukturált adatbázisba, másrészt, miután 2012-ben valamennyi tagállam csatlakozott hozzá, a Bizottság ezen az adatbázison keresztül bonyolítja le az egyes irányelvek által előírt, de a tagállam által elmulasztott jelentési kötelezettséget. Az „EU pilotban" kezelt ügyek mintegy 75%-a megnyugtatóan lezárul. A Bizottság 70 napot tűzött ki ügyintézési határidőnek, Magyarország 2013-ban átlagosan 65 napon belül válaszolt a megkeresésekre. Az „EU pilot" megkeresések 24%-a környezetvédelmi, 15%-a közlekedési, 12%-a belső piaci, 8%-a vám és adózási, 8%-a alapjogi és jogegyenlőségi tárgyú. 2012. június 1. és 2013. március 26. között 1251 „EU pilot" megkeresést intézett a Bizottság a tagállamokhoz. Olaszország 94, Spanyolország 86, míg Franciaország 81 esetben volt a megkeresések címzettje.

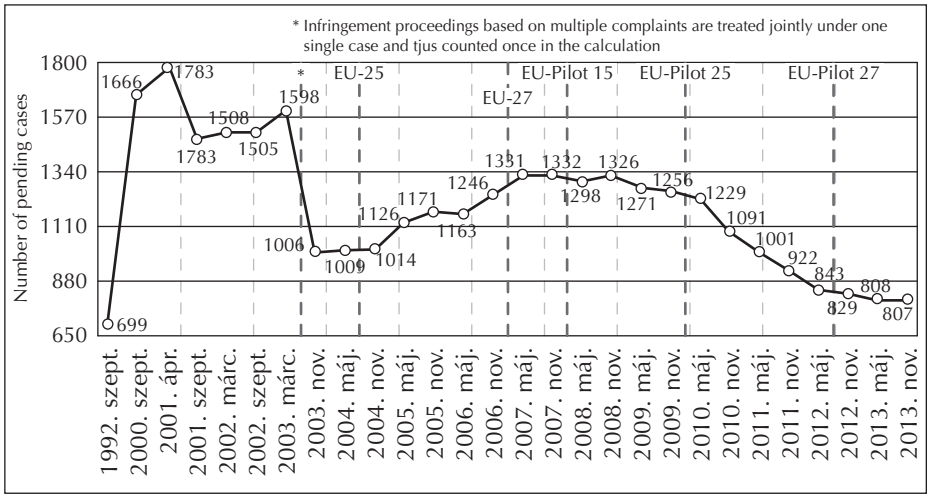
3.5.2 A tartalmi belső piaci kötelezettségszegési eljárások

A tartalmi ügyek száma jelentősen megugrott az ezredfordulóra, megközelítette az 1800 folyamatban lévő ügyet. A Bizottság irányítási eszköztárának a fejlesztése, a tagállamokkal folytatott kommunikáció strukturált mederbe terelése, a belső piaci eredménytábla rendszeres nyilvánosságra hozatala és a Bizottságnak az egyes irányelvek átültetésében

382 Erről részletesen szólunk a könyv első részében, a VII. fejezetben.

nyújtott, sokszor (így a szolgáltatási irányelv esetében) intézményesített segítsége nagyban hozzájárult a kötelezettségszegési ügyek számának a csökkentéséhez.

Az alábbi ábra a kötelezettségszegési ügyek számának alakulását mutatja 1992 és 2013 között.



Forrás: Az Európai Bizottság 2014. februári belső piaci eredménytáblája[383]

10. ábra: A kötelezettségszegési ügyek számának alakulása 1992–2013 között

A belső piaci tárgyú kötelezettségszegési eljárások jellemzőiben Magyarország az uniós átlagnál jobb teljesítményt mutat az eljárások számát és a bírósági ítéleteknek való megfelelés időtartamát tekintve, az eljárások viszont átlagosan öt és fél hónappal tovább tartanak, mint az uniós átlag. Magyarország általában kihasználja a részére biztosított válaszadási határidőt, viszonylag ritkán fordul elő, hogy jóval a határidő letelte előtt ad választ. Ez a mutató azt is jelzi azonban, hogy milyen hosszan ragaszkodnak a tagállamok az álláspontjukhoz, az eljárás melyik fázisában adják fel az álláspontjukat.

383 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm

	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK	EU
[1]	50	25	23	20	46	10	22	65	60	59	73	12	11	10	19	19	12	30	26	41	36	22	19	21	18	25	33	30
[2]	32,2	27,2	27,4	25,9	30,4	17,9	32,5	27,9	31,0	25,1	25,1	17,5	31,2	20,2	18,7	37,1	32,6	29,5	20,5	30,2	27,5	22,6	20,7	26,4	27,0	40,6	32,6	27,9
[3]	14,2		15,6	1,8	11,2	16,5	23,4	22,7	19,4	25,7	22,8	3,1		9,0	12,0	6,8	10,6	13,7	17,1	15,6	24,9		7,6	3,8	7,5	15,6	14,3	18,2

under-performance caution zone good performance n/a

Forrás: Az Európai Bizottság 2014. februári belső piaci eredménytáblája[384]

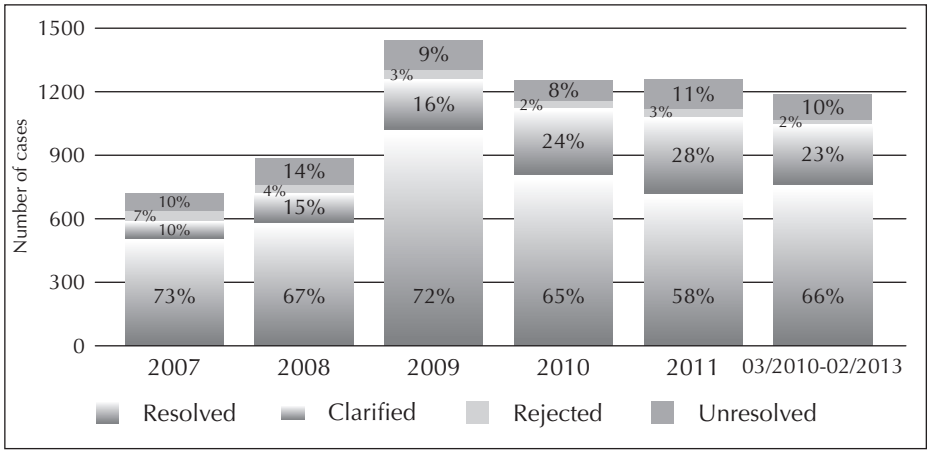
[1] A belső piaci irányelvek megsértése miatt folyamatban lévő kötelezettségszegési ügyek száma
[2] A kötelezettségszegési ügyek átlagos időtartama
[3] A Bíróság ítéleteinek való megfelelés átlagos időtartama

7. táblázat: A tagállamok ellen indított tartalmi belső piaci kötelezettségszegési eljárások jellemzői

3.6 A jogviták informális megoldása: a Solvit

2004 májusában másfél éve működött a belső piac informális vitarendezési hálózata, a Solvit-központok rendszere. A tagállami minisztériumokban működő központokban dolgozó munkatársak azt vállalták, hogy egyedi jogalkalmazási panaszokat segítenek elsimítani, ha annak alapja a belső piac jogának nem megfelelő alkalmazása. Egyrészt egymással is kapcsolatban vannak, másrészt a saját közigazgatásukba is be vannak ágyazva, így kapcsolatot tudnak teremteni és nyomást tudnak gyakorolni annak érdekében, hogy a hozzájuk fordult panaszos ügye rendezhető legyen. Sokszor csak félreértés okozza a problémákat, de előfordul, hogy a hatóságok időhúzása vagy rossz jogértelmezése, ritkább esetben az uniós jogot helytelenül átültető nemzeti jogszabály. A Solvitban kezelt ügyek száma évről évre növekszik, a megoldott ügyek aránya folyamatosan 80% körüli, azzal, hogy a megkeresések mintegy fele az uniós jog rendelkezéseinek magyarázatára vagy az ügyintézésre illetékes hatósághoz való útbaigazításra, tehát nem „valódi" segítségnyújtásra irányul. 2012 márciusa és 2013 februárja között 3023 ügyben jártak el a Solvit-központok, ebből 1235 volt „valódi" Solvit-ügy. A Solvit az ügyek 38%-ában a szociális biztonsági koordináció szabályaival, 18%-ában vízum- és tartózkodási szabályokkal, 13%-ában a diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerésével, 8%-ában adózással, 7%-ában a gépjárművek regisztrációjával kapcsolatos ügyekben, tehát főként a magánszemélyek jogérvényesítésében nyújtott segítséget. Az áruk szabad áramlásával kapcsolatos ügyek az összes ügyek 3%-át, míg a szolgáltatások nyújtásával kapcsolatosak az összes ügyek 2%-át teszik ki. Magyarország aktív és elismert tagja a hálózatnak, 2007-ben a magyar központnak helyt adó Külügyminisztérium szervezte a Solvit-központok éves találkozóját. A Solvit-ügyek megoldási arányának alakulását a következő grafikon mutatja.

384 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm



Forrás: Az Európai Bizottság 2014. februári belső piaci eredménytáblája[385]

11. ábra: A Solvit-ügyek számának alakulása (2007–2012)

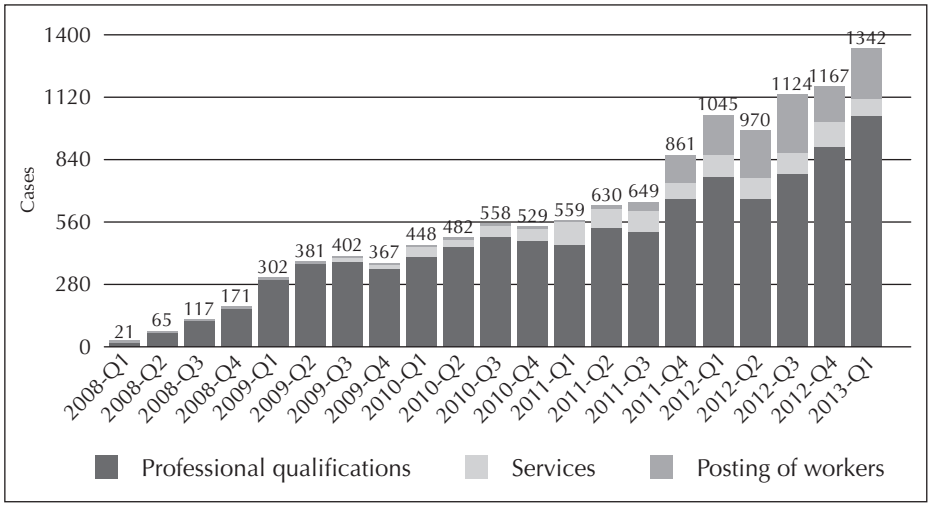
3.7 A tagállamok hatóságai egymás közötti kommunikációjának megkönnyítése: az IMI

A Bizottság a belső piaci információs rendszert (*Internal Market Information System*, IMI) azért fejlesztette ki, hogy a tagállamok közigazgatásban dolgozó munkatársai a belső piaci jogszabályok végrehajtásakor a hosszadalmas nemzetközi jogsegély-ügyintézést kiváltó szoftver használatával hatékonyabban együtt tudjanak működni. Az IMI segítségével ellenőrzik például egy külföldön szolgáltatást nyújtó magyar cég magyar jogszabályoknak való megfelelését a fogadó ország hatóságai, vagy az IMI használatával ellenőrzik a magyar hatóságok egy Magyarországon munkát vállaló külföldi személy képzettségét.

Az IMI használata jelenleg a belső piaci szolgáltatásokról, a szakmai képesítések elismeréséről, a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló irányelv végrehajtása során, ezenfelül kísérleti jelleggel a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló irányelv végrehajtása során, valamint az elektronikus kereskedelemről szóló irányelvben előírt notifikációs kötelezettség teljesítése érdekében kötelező. Magyarországon közel 80 regisztrált hatóság van (céginformációs szolgálat, a Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal, a Nemzeti Munkaügyi Hatóság, a kormányhivatalok, a gazdasági és iparkamarák). Az IMI nemzeti koordinátora Magyarországon a Külügyminisztérium, amelynek

385 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

feladata a szabályozás megalkotása és naprakészen tartása, a felhasználók képzése, illetve valamennyi hatóság szakmai és technikai segítése. A hatóságok szakmai felügyeletéért felelős minisztériumok a delegált IMI-koordinátorok feladatait látják el. Az IMI segítségével megoldott hatósági ügyek száma évről évre növekszik.



Forrás: Az Európai Bizottság 2014. februári belső piaci eredménytáblája[386]

12. ábra: Az IMI által lehetővé tett határon átnyúló adatcsere-forgalom alakulása (2010–2013)

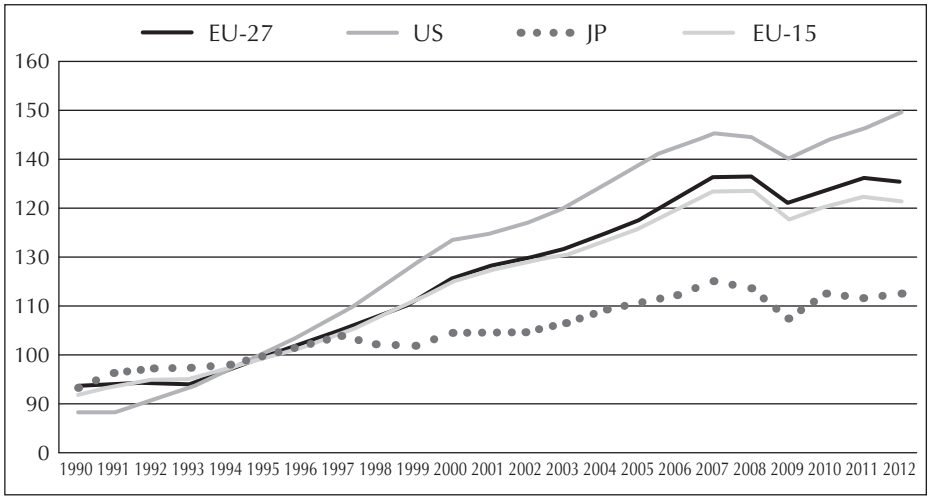
4. Hol áll az egységes belső piac és hogyan profitált belőle Magyarország?

4.1 Európa versenyképességének alakulása

A gazdasági kormányzás átalakítása és a versenyképesség szempontjából központinak tekinthető jogszabályok végrehajtása ellenére az Unió és az USA gazdasági növekedése közötti rés nem látszik csökkenni. A termelékenységben jelentkező szakadék – bár a válság előtt kisebb volt – most ismét nő. Az EU a kulcstechnológiák (bio- és nanotechnológia) területén játszik vezető szerepet. Ezenkívül 23 *high-tech* vagy közepesen fejlett ipari ágazatból 15-ben (gyógyszeripar, az űrcélú járművek gyártását is magában foglaló járműipar, gépgyártás) komparatív előnye van. Az EU-ban előállított termékek komplexitása nagyobb, mint például a BRIC-országokban gyártottaké, de az ipari fog-

386 http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/internal_market_information_system/index_en.htm

lalkoztatottak 40%-át az alacsony hozzáadott-értékkel bíró ágazatokban foglalkoztatják. Mégis a 2008-ban kezdődő gazdasági visszaesés utáni kilábalás ütemében ismét az USA előnye figyelhető meg.



Forrás: Az Európai Bizottság 2013-as versenyképességi jelentése[387]

13. ábra: Az Európai Unió, az USA és Japán GDP-jének alakulása 1990 és 2012 között

Az „Európa 2020" stratégia uniós szintű céljainak teljesülésében látszik bizonyos előrehaladás. Leginkább a foglalkoztatási és a szegénységi cél elérése látszik veszélyben lévőnek, ami visszatükrözi az uniós és a tagállamok átlagos foglalkoztatási és szociális helyzetének alakulását. A Bizottság a stratégia 2015. évi előkészítése érdekében közleményben[388] értékelte az előrehaladást:

1) A kitűzött 75%-os foglalkoztatási szint eléréséhez 16 millióval több embernek kellene dolgoznia, mint ma. A nemzeti vállalások teljesülése 74%-ot eredményezne. 2010-ben 68,5%, 2011-ben 68,4% volt a foglalkoztatási ráta uniós szinten. A megoldáshoz a nők és az idősek foglalkoztatásának aktív munkaerő-piaci eszközök használatával történő javítására is szükség van.

387 *European Commission: Towards Knowledge Driven Reindustrialisation.* Commission Staff Working Document SWD(2013)347 final.

388 *Taking stock of the Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive growth.* Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 5. 3. 2014. COM(2014) 130 final.

2) A K+F-re fordított kiadások 3%-os GDP-arányát nem fogjuk tudni teljesíteni. A nemzeti célok teljesülésével is csak 2,6% érhető el, de az előrejelzések 2,2%-ot valószínűsítenek 2020-ra.
3) A klíma–energia célokhoz közelítünk, mérhető a fejlődés:
   a) 2012-ig uniós szinten 18%-os üvegházhatású gáz kibocsátás valósult meg, 2020-ra az 1990-eshez képest 24%-os csökkenés lehetséges.
   b) 2012-re a megújuló energiák részesedése 14,4%-on állt, 2020-ra 21% valószínűsíthető. Ezzel az EU lehet az első számú megújuló energiákba befektető.
   c) Az elsődleges energiafelhasználás 2006 óta 8%-kal csökkent, 2020-ig további 6,3%-os csökkenés valószínűsíthető. A csökkenésnek csak részben oka a válság, mivel az EU energiaintenzitása 24%-kal csökkent, míg az ipar teljesítménye 30%-kal nőtt 1995 és 201 között.

Összességében: 1990 és 2012 között az EU GDP-je 45%-kal nőtt, míg a kibocsátás 18%-kal csökkent.

4) Az oktatási célok nagyjából elérhetők:
   a) Az oktatásból lemorzsolódók 10% alá csökkentése: a 2005-ös 15,7%-ról 2012-re 12,7%-ra csökkent, a tagállamok fele elérte vagy megközelítette a célját.
   b) A 20–34 év közöttiek 40%-a tanuljon felsőoktatásban: a 2005-ös 27,9%-ról 2012-ben 35,7%-on állunk.
5) 20 millióval csökkenteni a szegénységi küszöbön és a társadalmi kirekesztettségben élők számát. A 2009-es 114 millióról 2012-re 124 millióra nőtt ezeknek az embereknek a száma, így nem valószínű, hogy 2020-ra 96,4 millióra tudna csökkenni. Számos tagállamban jelentősen nőtt a súlyos anyagi nélkülözésben élők és a jövedelem nélküli háztartások aránya.

A hosszú távú versenyképességet alapvetően a társadalmi kihívások (az öregedés és a növekvő jövedelmi egyenlőtlenségek), a globalizáció, a termelékenység javulása és a környezetvédelem, valamint az erőforrások használata befolyásolja. A stratégia félidei felülvizsgálata előtt a Bizottság nyilvános konzultációt hirdet. Összességében a célok és a zászlóshajó kezdeményezések hasznosságát vegyesnek, míg a gazdasági kormányzásban a szemeszter bevezetésével tett előrelépést jónak ítéli meg.

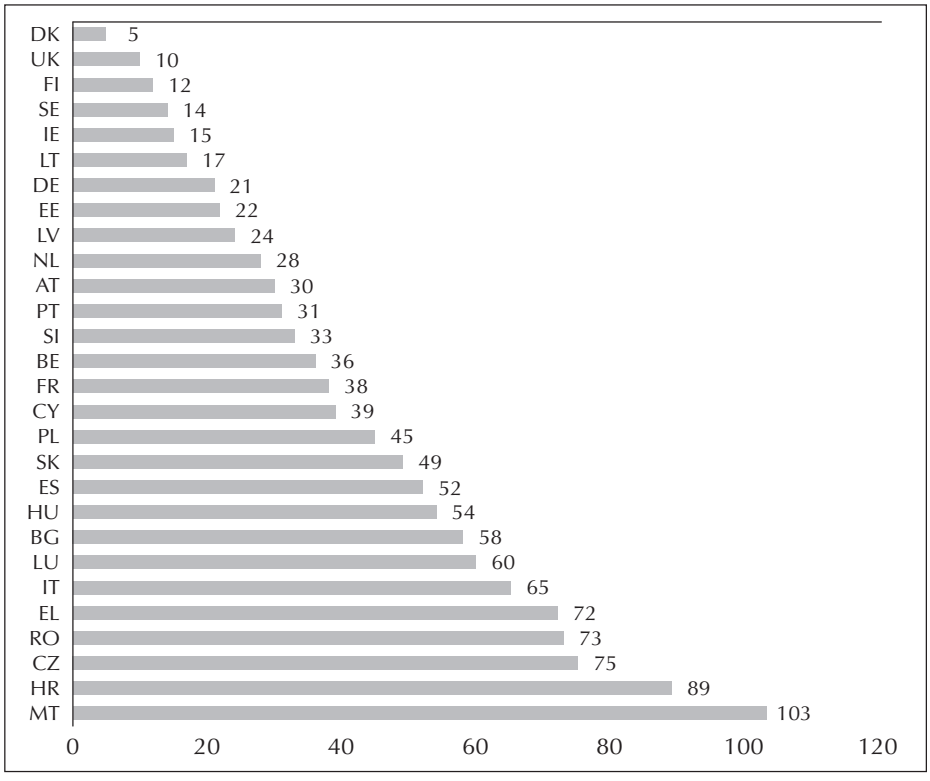
Indikátor	2010		2011		2012		Cél	
	EU	HU	EU	HU	EU	HU	EU	HU
A 20–64 éves korúak foglalkoztatási rátájának emelése (%)	68,5	60,4	68,5	60,7	68,5	62,1	75	75
A GDP-arányos kutatás-fejlesztési kiadások emelése (%)	2,01	1,7	2,05	1,22	2,06	1,3	3	1,8
Az üvegházhatású gázok kibocsátásának az 1990-eshez képesti 20%-kal történő csökkentése (1990=100)	85,72	68,99	83,03	67,19	(:)	(:)	20	
A megújuló energiaforrásoknak a végső fogyasztásban megjelenő aránya 20%-ra emelkedjen	12,5	8,6	13,0	9,1	(:)	(:)	20	14,65
Az energia-hatékonyság 20%-kal történő fokozása	(:)	23,8	(:)	23,1	(:)	(:)	primer 1474 millió tonna olaj egyenértékes	(:)
	(:)	16,2	(:)	14,7	(:)	(:)	végső 1078 millió tonna olaj egyenértékes	(:)
A felsőoktatásban tanulók számának 40%-ra történő emelése	33,5	25,7	34,6	28,1	35,8	29,9	40	30,3
Az alsó középfokú oktatásból lemorzsolódó 18–24 évesek arányának 10%-os csökkentése	14,0	10,5	13,5	11,2	12,8	11,5	10,0	10,0
A szegénységben élők számának 20 millióval való csökkentése	116821000 fő	2948 ezer	120171000 fő	3051 ezer	122857000 fő	3188 ezer	20 millió	450 ezer
	23,7%	29,9%	24,3%	31,0%	24,7%	32,4%		20,0%

Forrás: Eurostat EU2020 Headline indicators[389]

8. táblázat: Az „EU2020" stratégia számszerű céljai teljesülésének állása

389 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators

A Bizottság minden jogi és politikai eszközt megragad arra, hogy az „Európa 2020” számszerű céljai által meghatározott pályán tartsa a tagállamokat: a belső piac kiteljesítése és a hosszú távú versenyképesség megalapozása érdekében szükséges jogi és intézményi kezdeményezéseken túl az európai szemeszter keretében is a kitűzött célok elérésére próbálja terelni a tagállamokat. A jogszabályok megfelelő alkalmazását a jogi eszközök széles tárházának alkalmazásával éri el. A számszerű célok megkönnyítik az indikátorok alakulásán keresztül a haladás nyomon követését, és az éves növekedési jelentés részeként elkészülő riasztási jelentés, együttes foglalkoztatási jelentés és belső piaci integrációs jelentés minden évben összefoglaló képet ad a célok elérésének állásáról, és meghatározza a következő év feladatait. A Bizottság ennek megfelelően országspecifikus ajánlásokat tehet a tagállamoknak, amelyeket az állam- és kormányfők hagynak jóvá. A 2013. decemberi Európai Tanács ülésén a tagállamok elvi beleegyezésüket adták a Bizottság azon javaslatára, hogy a fenntartható növekedés érdekében szükséges strukturális reformjaik előzetes koordinációja esetén azok rövid távú költségeinek kompenzációjaként pénzügyi támogatásban részesülnének. Ennek részletei (a koordináció menete, a támogatás forrása és mechanizmusa) a könyv írásakor még nem ismertek.



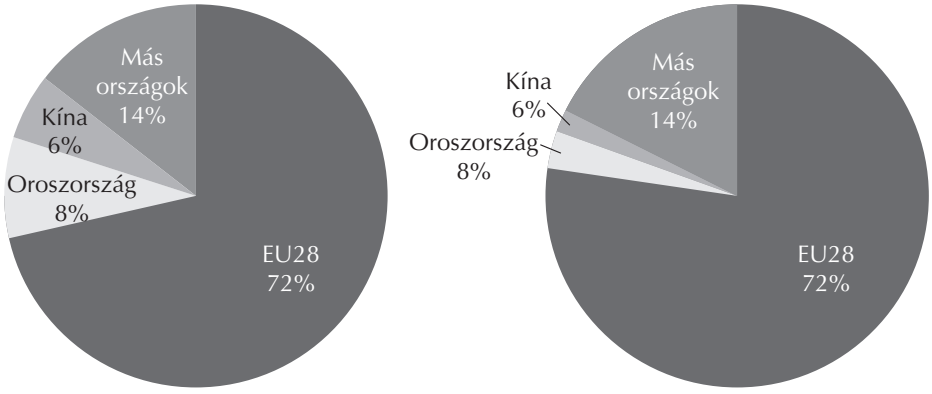
14. ábra: Az Európai Unió tagállamainak helye a világ versenyképességi rangsorában[390]

390 *Doing Business 2014. World Bank.*

4.2 Magyarország versenyképességének megítélése

A 2013-as ipari versenyképességi jelentés alapján Magyarország a felzárkózó uniós tagállamok között van[391] a versenyképesség legfőbb összetevőiben (munkaerőre és munkaidőre vetített termelékenység, az iparban dolgozó felsőfokú végzettségűek aránya, a vállalatok K+F teljesítménye, elektronikus közigazgatás, kormányzati hatékonyság, a kis- és középvállalkozások hitelhez jutása). 2013-ban megjelentek a fellendülés első jelei: a második negyedévtől elkezdett emelkedni a GDP: a 2012. negyedik negyedéves 2,5%-os csökkenés után 2013. azonos időszakában 2,8%-os emelkedés volt tapasztalható,[392] míg az export 2%-kal nőtt. A közlekedési eszközök exportja dinamikusan nőtt, de az IKT-termékek exportvolumene 20%-kal visszaesett. A csúcstechnológiai kivitel 22,3%-os részesedéssel továbbra is fontos szerepet tölt be az exporton belül, de magas hányadot képvisel ezen kívül a gyógyszeripar és a szakmai felszerelések gyártása. A közvetlen külföldi beruházások összesen 78,5 milliárd eurót tesznek ki, az egy főre eső érték az egyik legmagasabb a régióban. Ezeknek a beruházásoknak a zöme a szolgáltatásokat (főként a pénzügyi szolgáltatási ágazatot) és a feldolgozóipart érinti. A magyarországi közvetlen külföldi beruházások 77%-a az uniós országokból, ennek is mintegy 30%-a Németországból származik.

Magyarország behozatalának közel háromnegyed része az Európai Unió tagállamaiból érkezik és a kivitel több mint háromnegyede oda irányul.



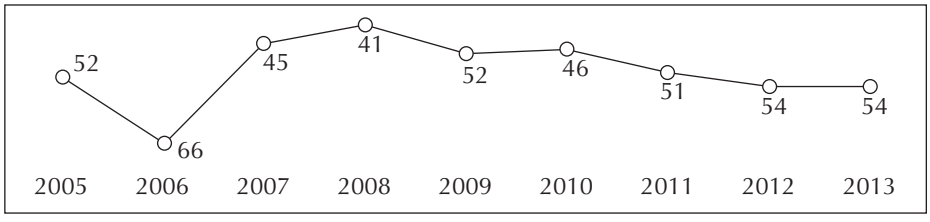
15. ábra: A magyar külkereskedelmi termékforgalom országszerkezete 2013 januárja és novembere között[393]

Az Európai Unión belüli behozatal 27,7%-a származik az új tagállamokból. Az EU-n belüli behozatal legnagyobb részét Németország adja (a behozatal 27,78%-a),

391 Forrás: *Member States' Competitiveness Performance and Implementation of EU Industrial Policy.* Commission staff working document. SWD(2013) 346.
392 Az előző év azonos időszakához képest történt változás. Forrás: Eurostat, nemzeti számlák.
393 Forrás: KSH: Külkereskedelmi termékforgalom 2013. január – november.

amelyet Ausztria (9,2%), és Szlovákia (8%) követ. A kivitelből szintén Németország részesedik a legnagyobb arányban (33,46%), Ausztriával (7,1%) és Szlovákiával (6,8%) a második-harmadik helyen. Az uniós országok magas részesedése nem meglepő, hiszen a földrajzi és a kulturális közelség, valamint a vállalkozások szerkezete kézenfekvő partnerré teszi azokat. A magyar gazdaság szerkezetében továbbra is a szolgáltatások dominálnak (65,1%), nem elhanyagolható azonban az ipar részesedése (27,3%) sem. Az építőipar 3,7%-kal és a mezőgazdaság, erdőgazdaság és halászat együttesen 3,9%-kal részesedik a megtermelt GDP-ből.[394]

Magyarország a Világbank által évente közreadott versenyképességi rangsorban a vizsgált országok felső harmadában helyezkedik el. A befektetői környezet és az adózási környezet alapján számított századik alatti helyezése a negyvenedik és a hatvanadik hely közötti általános versenyképességi megítélésnél rosszabb. A befektetői környezet megítélését a cégek működésével kapcsolatos nyilvánossági szabályok alacsony foka rontja le, illetve az, hogy a korlátolt felelősségű társaságok vezetőit az alaptőkén túli tartozásokért nem lehet felelősségre vonni. Az adózással kapcsolatos szabályok pedig azért befolyásolják negatívan a versenyképességet, mert sokfajta adónem van, az adózási kötelezettségek teljesítése évi két-háromszáz munkaórát vesz el, és a közterhek a cég által megtermelt profit mintegy felére rúgnak. Ugyanebben a rangsorban, de csak az Európai Unió 28 tagállamát számba véve, mint ahogyan az a feljebb bemutatott táblázatból kiolvasható, Magyarország a huszadik helyen áll. A 2005 óta elkészített *Doing Business* rangsorokban a 2006-os 66. hely után 2008-ban álltunk a legjobb, a 41. helyen, azóta romlik Magyarország pozíciója.



16. ábra: Magyarország pozíciójának alakulása a Világbank versenyképességi rangsorában[395]

394 Forrás: a KSH 2012-es adatai
395 Forrás: Világbank, *Doing Business*

XV. Személyek szabad áramlása

1. A személyek szabad áramlásával kapcsolatos uniós szabályok Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásakor

A személyek szabad áramlása az Európai Unió egységes belső piacának alapvető építőeleme, amely a gazdaságilag aktív munkavállalók szabad áramlásából fokozatosan fejlődött az uniós polgárságtól elválaszthatatlan, tehát valamennyi uniós polgárt megillető jogosultsággá. Emellett a munkaerőmozgás liberalizálása a munkaerő megfelelő allokációja révén az európai vállalkozásokat is hozzásegíti a versenyképességük javításához, és végső soron hozzájárul a gazdasági növekedéshez. Az uniós jog a csatlakozásunk időpontjára már valamennyi, önmagát eltartani képes személyi körre és a családtagokra is kiterjesztette a szabad mozgás jogát, és a bírósági esetjog a harmadik országból származó családtagok jogosultságait kezdte el értelmezni. A Bíróság joggyakorlatának hatására a munkavállalókat érintő szabályok vonatkoztak a részmunkaidőben foglalkoztatottakra,[396] az ingázókra, a munkahelykeresőkre[397] és a munkanélküliekre és mindezek családtagjaira is. A munkavállalás szabadsága annak a lehetőségét is jelentette, hogy bárki munkakeresési céllal egy adott tagállam területére beutazzon, ott tartózkodjon. A schengeni egyezmény hatályba lépése után az egyezményhez csatlakozott tagállamok határain már a határellenőrzés sem nehezítette a más tagállam területén történő munkavállalást. Munkavállalás esetén a fogadó tagállam köteles volt a munkavállaló és családtagjai számára öt évre szóló, automatikusan meghosszabbítható tartózkodási engedélyt adni. Az engedély megadását nem lehetett minimális jövedelemhez kötni,[398] és a szociális ellátásokért való folyamodás nem szolgálhatott a kiutasítás automatikus alapjául. A munkavállaló fogalma azt is magában foglalta ezen kívül, hogy a meghirdetett álláshelyekre szabadon lehet jelentkezni, illetve hogy a munkaviszony megszűnését követően is a tagállam területén lehet maradni.[399] A közösségi munkavállaló fogalmát a Bíróság joggyakorlata alakította ki: bárki, akinek az életében már előfordult határon átívelő munkavállalási elem, közösségi (uniós) munkavállalónak számított, így élhetett a szabad mozgásnak a szerződések által biztosított, szinte korlátlan jogával. Taggá válásunk időpontjára már elfogadták a 2004/38/EU irányelvet, amely a korábban egyes személycsoportok (munkavállalók, diákok, nyugdíjasok, önfoglalkoztatók) jogosítvá-

396 C-53/81. sz. ügy, Levin kontra Staatssecretaris van Justicie
397 C-48/75. sz. ügy, Royer, C-292/89. sz. ügy, R kontra Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen
398 C-139/85. sz. ügy, Kempf kontra Staatsecretaris van Justicie
399 C-292/89. sz. ügy, The Queen kontra Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen

nyait foglalta össze, egybe kapcsolva a rendészeti és a szociális juttatásokra vonatkozó szabályokkal. Az irányelv 2006. áprilisi átültetési határidejének a lejártától a szabad mozgás joga kiterjedt az akár harmadik országból származó családtagokra is, amivel a jogalkotó a Bíróság terjedelmes esetjogát[400] foglalta jogszabályba. Emellett könnyebbé váltak a rendészeti szabályok: az ötéves tartózkodási engedélyt a bejelentkezésről szóló igazolás váltotta fel, azután pedig a huzamos tartózkodás joga illeti meg a munkavállalót. A Bíróság esetjogával összhangban lettek megállapítva a kiutasítás szabályai is. A munkavállalók szabad mozgása közvetlen hatállyal bíró szabályai egyes esetekben már nemcsak a munkavállaló és az állam (tehát vertikális), hanem a munkavállaló és a munkáltató (tehát horizontális[401]) vonatkozásában érvényesültek. A munkavállalóként való személymozgás szabadságát a letelepedés szabadsága teljesítette ki az önfoglalkoztatók vonatkozásában, ahhoz pedig, hogy ne maradjon illuzórikus ez a szabadság, már hatályban volt a szociális biztonsági koordinációról és a munkavállalókat megillető jogokról szóló rendelet, a diplomák és szakképesítések kölcsönös elismerésének rendszere, irányelv szabályozta a munkahelyi diszkrimináció minden formájának a tilalmát és a munkaidő-szervezés, a munkahelyi egészség és biztonság, valamint a munkavállalói jogok egy szeletét.

2. Magyarországnak a személyek szabad áramlásával kapcsolatos politikája az uniós csatlakozás előtt

A magyar állampolgárok különböző személyi körei számára bilaterális egyezmények biztosítottak lehetőséget több tagállam munkaerőpiacára történő belépéshez. Ausztriával gyakornokcsere és a határmenti ingázókra vonatkozó egyezmény volt hatályban, amelyek a kormányok által évente kitárgyalt kvóta erejéig biztosították az Ausztriában történő egyszerűbb munkavállalást. Németország vonatkozásában két egyezmény volt hatályban. A gyakornoki egyezmény[402] keretében évente 2000 fő kapott könnyített engedélyt. A vállalkozási szerződéses egyezmény, az úgynevezett *Werkvertrag*[403] egyezmény a vállalkozási szerződés teljesítésére kiküldött munkavállalók munkavégzésére vezetett be meghatározott, közel hétezres kvóta erejéig könnyített engedélyezést. Mind az osztrák, mind a német egyezmények magyar kihasználtsága magas volt. Franciaországgal 2002. január 1-jén lépett hatályba egy mindkét oldalról szerény népszerűségnek

400 Lásd ebben a tekintetben: C-459/99. sz. ügy, MRAX, C-1/05. sz. ügy, Jia kontra Migrationsverket, C-127/08. sz. ügy. Metock és mások kontra Minister for Justice, Equality and Law Reform

401 C-36/74 C-281/98. sz. ügy. Roman Angonese kontra Cassa di Risparmio di Riparmio di Bolzano SpA.

402 Kihirdette az 55/1990. (II. 23.) MT rendelet.

403 A Magyar Népköztársaság kormánya és a Németországi Szövetségi Köztársaság kormánya között Budapesten, 1989. január 3. napján aláírt, a Magyar Népköztársaságban székhellyel bíró vállalatok magyar munkavállalóinak vállalkozási szerződés alapján foglalkoztatási célból történő kiküldetéséről szóló megállapodásról. Kihirdette a 14/1989. (II. 17.) MT rendelet.

örvendő, évi 300 gyakornoki helyet biztosító egyezmény. A Luxemburggal 1997 óta hatályban lévő gyakornokcsere-egyezményt évente 1-2 magyar használta. Nem használta ki a magyar fél a Svájccal kötött, évi 100 fő szakmai és nyelvi célú továbbképzésére kötött gyakornokegyezményt sem.

3. A csatlakozási szerződés

A csatlakozási tárgyalásokon az EU-15 átmeneti mentességet kért a munkavállalók szabad áramlását biztosító uniós *acquis* alkalmazása alól. A személyek szabad áramlásának a korlátozása már részét képezte a görög, majd a spanyol és a portugál csatlakozási szerződésnek is: a görög munkavállalók előtt hat, míg a spanyolok és a portugálok előtt hét évvel az ország csatlakozása után nyílt meg a korábbi tagállamok munkaerőpiaca. A 2004-es csatlakozási szerződésben hétéves korlátozás érvényesült, ami fokozatos átmenetben tette lehetővé az EU-15 munkaerő-piaci felkészülését a nyolc közép-kelet-európai csatlakozó ország munkavállalóira. Málta és Ciprus vonatkozásában – tekintettel a földrajzi távolságra – nem volt ilyen rendelkezés.

A csatlakozási szerződés értelmében a régi tagállamok a csatlakozást követő első két évben szabadon dönthettek, hogy megnyitják-e a munkaerőpiacukat az EU-8 munkavállalói előtt, vagy továbbra is a nemzeti engedélyezési szabályaikat alkalmazzák. Az Egyesült Királyság, Írország és Svédország már a csatlakozás napjától liberalizálta a szabályozását. 2006. április 30. után azok a tagállamok tarthatták fenn az engedélyezési rendszerüket, amelyek jelezték ezt a szándékukat. Ekkor már Finnország, Görögország, Portugália, Spanyolország és Izland is megnyitotta a munkaerő-piacát, míg számos tagállam (Dánia, Norvégia, Franciaország, Belgium és Luxemburg) könnyített engedélyezést vezetett be. 2009. április 30-ig Ausztrián és Németországon kívül valamennyi tagállam áttért az uniós szabályok alkalmazására, ez a két ország a csatlakozási szerződésben lehetővé tett leghosszabb ideig, 2011. április 30-ig fenntartotta a korlátozásokat. Az egyéni munkavállalókra vonatkozó nemzeti szabályozása mellett Németország a csatlakozási szerződésben meghatározott ágazatokban is fenntartotta a *Werkvertrag* hatálya alá eső, továbbra is kvótaköteles szolgáltatási ágazatokat,[404] és Ausztria viszonylatában[405] is meghatároztak ilyen kvótákat. A munkaerő szabad áramlására vonatkozó korlátozások alól egy szűk személyi kör már a csatlakozás időpontjától számítva kivételt élvezett: azok a munkavállalók és családtagjaik, akik a csatlakozást megelőző egy évvel már jogszerűen munkát vállaltak valamely tagállam területén, a munkaviszony megszűnése után addig élhettek a szabad munkavállalás és tartózkodás jogával, amíg önként el nem hagyták a fogadó ország munkaerőpiacát. A korlátozásokat alkalmazó országokban is érvényesíteni kellett a közösségi preferencia elvét, tehát ha egy álláshelyre uniós és nem uniós munkavállaló is jelentkezett, az unióst kellett előnyben részesíteni.

404 Építőipari tevékenység, ipari takarítás, belső dekoráció tervezése

405 Kertészeti szolgáltatás, kőmegmunkálás, építőipari tevékenység, fémszerkezetek gyártása, biztonsági tevékenység, ipari takarítás, házi betegápolás, elhelyezés nélküli szociális ellátás

A régi tagállamok további korlátozása volt a visszalépés tilalma. Ennek értelmében a munkavállalást nem lehetett szigorúbb feltételekhez kötni, mint a csatlakozás előtt. A védzáradék[406] arra adott lehetőséget, hogy ha valamely, már az uniós jogot alkalmazó fogadó országban a munkaerőpiac súlyos zavara áll fenn, vagy azzal fenyegető folyamatok láthatók, akkor a tagállam átmenetileg felfüggesztheti az uniós jogszabályok alkalmazását. A 2004-es csatlakozási kör országaiban egyik tagállam sem élt a védintézkedés lehetőségével. Az újonnan csatlakozott országok egymás között nem alkalmaztak korlátokat. Magyarország – új tagállamként egyedül – viszonossági intézkedéseket vezetett be az EU-15 országaival szemben. Az EGT-egyezmény részes országaival, Norvégiával, Izlanddal és Liechtensteinnel is ugyanezek a rendelkezések voltak érvényesek, míg az EU-15 és Svájc között 2002-ben hatályba lépett, a munkaerő szabad áramlásáról szóló egyezményt egy 2004-ben aláírt protokoll terjesztette ki az EU-8-ra, az EU-15-tel hatályban lévő átmeneti intézkedésekhez hasonló átmenettel.

A védintézkedés szükségességét nem támasztották alá a migrációs folyamatok. Az Európai Bizottság a 2006. február 6-án közzétett jelentésében[407] megállapította, hogy a munkaerőmozgás a kereslet és a kínálat függvényében alakult, tehát nem igazolódtak be a keleti munkavállalók tömeges kirajzásával kapcsolatos aggodalmak. A legtöbb új tagállamból érkező munkavállalót foglalkoztató Ausztriában és Írországban is a helyi munkaképes korú lakosság 2%-a alatt maradt az új tagállamokból származó munkavállalók száma. Az Európai Bizottság által 2009-ben készített tanulmány[408] megállapította, hogy a régi tagállamokban dolgozó új tagállamból származó munkavállalók száma 2004 és 2008 között kilencszázezerről kétmillióra, tehát 1,1 millió fővel nőtt, ami 25%-ban a lengyel munkavállalók kiáramlásának volt köszönhető. A románok voltak aktívak még (19%-kal). A teljes külföldi munkavállalási aktivitásból 7%-kal a német, 6%-kal a brit és 5%-kal a francia munkavállalók vették ki a részüket. A portugál, a bolgár, a litván, a szlovák és az olasz munkavállalók 4-4%-kal részesedtek az EU-n belüli migrációból, mint küldő országok, az összes többi uniós polgár a maradék 18%-ot tette ki. A magyar migrációs potenciál 1% körüli volt. Az új tagállamok legtöbbje az iparban (25,3%), a vendéglátásban (13,3%) és az építőiparban (13,2%) helyezkedett el. A Bizottság becslései alapján a bővítés migrációs hatásai a 25 tagállam GDP-jét 0,27%-kal emelték, javult a munkaerő termelékenysége, miközben a fogadó országok társadalombiztosítási rendszereire nem rakott kimutatható többletterhet. A magyar kormány legfontosabb törekvése ezen a területen az volt, hogy elérje, a tagállamok a lehető leghamarabb nyissák meg munkaerő-piacukat a magyar munkavállalók előtt, hogy az állampolgárok számára is kézzelfoghatóvá váljanak az uniós tagság jelentette előnyök.

406 A Csatlakozási Szerződés X. melléklete 7) pontja.

407 *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out int he 2003 Accession Treaty* (period 1 May 2004 – 30 April 2006.) European Commission, 2006.

408 *Five years of an enlarged EU. Economic achievements and challenges.* European Economy 1/2009. European Commission, 2009.

4. A csatlakozás utáni helyzet

Magyarország csatlakozásakor robbant a Németországban *Werkvertrag* keretében szolgáltató cégek ellen indult SoKo Pannonia ügy, majd 2005-ben a SoKo Bunda. A német hatóságok a két akcióban összesen 51 magyar építő- és húsipari cég vezetőit gyanúsították meg azzal, hogy a cégek nem tartják be a *Werkvertrag*-megállapodást, illetve a munkavállalók kiküldéséről szóló irányelvet, és nem tisztességes versenyben szolgáltatnak alacsonyabb áron, mint a többi cég, amelyek mintegy 500 millió euróra becsülték a kárukat. A német tartományi bíróságokon indult büntetőeljárásokban egy cégvezetőt sem marasztaltak el. A további hasonló esetek elkerülése érdekében magyar–német kormányközi vegyes bizottság alakult, amely rendszeresen megvitatta az aktuálisan felmerült kérdéseket.

A német viszonylatban gyorsan jelentkező problémák kezelése után Magyarországnak döntenie kellett egyrészt az Unió további bővítései során alkalmazandó átmeneti intézkedések alkalmazásáról, másrészt állást kellett foglalnia az egyes jogszabálytervezetek tárgyalásakor. Magyarország a román és a bolgár állampolgárok előtt a csatlakozásuk utáni második évtől, a horvát állampolgárok előtt Horvátországnak az EU-hoz való csatlakozásakor nyitotta meg a munkaerő-piacát.

5. A kiemelt jogi dossziékban képviselt álláspont

5.1 Munkaidő irányelv

A munkaidő-szervezés egyes kérdéseiről szóló irányelv a napi és a heti pihenőidő, illetve a heti átlagos munkaidő átlagos hosszára, valamint a fizetett éves szabadság minimális hosszára vonatkozó közös szabályokat rögzítette, úgy, hogy öt évig, 2009. augusztus 1-ig eltérést engedélyezett a heti átlagos, a túlórákat is beleértve számolt 48 órás munkaidő-maximumtól. Az eltérés alól egyes tagállamok eltérést alkalmaztak, például az Egyesült Királyság heti 60 órában szabályozta a heti munkaidő maximumát. A Bizottság 2004-ben előterjesztett javaslatáról heves viták folytak a Tanács foglalkoztatási ügyekért is felelős formációjában (EPSCO). Az EPSCO 2008. június 9–10-i ülésén létrejött első olvasatos tanácsi álláspontho öt tagállam nyilatkozatot fűzött, amelyet Magyarország is aláírt, mivel nem értett egyet a készenléti idő számításával és azzal, hogy a 48 órás leghosszabb heti munkaidőtől a munkavállaló beleegyezése esetén el lehet térni. Az irányelv tárgyalása végül öt év után, a második olvasatos tanácsi közös álláspontnak az EP-vel való egyeztetésén megbukott, az EP delegációja, amelyet a téma spanyol raportőre, Cercas (S&D) vezetett, nem szavazta meg a Tanács ajánlatát.

5.2 Posting

A munkavállalók kiküldéséről szóló irányelv szabályozza azokat a jogviszonyokat, amelyekben a munkavállalók nem egyéni munkavállalási jogviszony keretében végeznek más tagállamban munkát, hanem valamely szerződéses jogviszony teljesítése érdekében. (Tulajdonképpen ez a jogviszony megfelel a csatlakozás előtt Németországgal kötött Werkvetrag-konstrukciónak.) Az uniós jog alapján ezek a munkavállalók nem a munkavállalás szabadságának, de nem is a letelepedés szabadságának az EUMSZ-ben lefektetett jogát gyakorolják, hanem speciális státuszt, a kiküldött munkavállalók státuszát élvezik. Kérdés, hogy ez a speciális státusz hogyan érinti a munkavállalókra vonatkozó jogokat: melyik tagállam joga alapján kell megkötni a munkaszerződést, melyik tagállam szociális biztonsági szabályait kell alkalmazni a kiküldött munkavállaló (külföldi) munkavégzése során. A *posting* irányelv ebben a kérdésben azt mondja, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a kiküldött munkavállalóra érvényesüljenek a munkavégzésre alkalmazandó szabályok. Ezeket akár jogszabályokban, akár kollektív szerződésben is meg lehet határozni, de feltétlenül szabályozni kell többek között a munkabért, a munkaidőt, a kiküldetés helyét, a munkahelyi egészséget, biztonságot és az éves szabadságot. Nem foglal állást abban, hogy ezeknek mi a tartalmuk. A nemzetközi munkaügyi egyezmények és a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló Róma I. rendelet alapján a munkavégzésre irányadó jog a munkavégzés szokásos helyének a joga *(lex loci laboris)*. A kiküldött munkavállalók legfőbb jellemzője, hogy a szokásos munkavégzésük helye nem a fogadó tagállam, hanem a küldő állam; a fogadó tagállam területén addig tartózkodnak, amíg a munkavégzés alapjául szolgáló (vállalkozói, építési, építési-szerelési stb.) szerződést nem teljesítették. A szerződés teljesítésével a munkavállaló visszatér a küldő tagállamba, és a kiküldetés előtt ott végzett tevékenységét folytatja. Tehát ezeknek a munkavállalóknak a jogállását alapvetően – szűk körű és szigorúan alkalmazott kivételektől eltekintve – a küldő ország jogszabályai határozzák meg. A munka- és szociális jogi kötelezettségeknek a küldő országban való megfelelését a kiküldetést szervező vállalkozás speciális, erre a célra elkészített formanyomtatványokon (A1) igazolja. Ezeket a fogadó ország hatóságainak el kell fogadniuk. Egyéb ellenőrzési lehetőséget az irányelv nem tartalmaz, a tagállami hatóságok megfelelő együttműködésével kell az irányelv végrehajtásához szükséges kölcsönös bizalmat megteremteni. A SoKo ügyekből is láthatóan ez a kölcsönös bizalom nem mindig volt teljes. Emellett több fogadó állam próbált nemzeti hatáskörben az irányelv rendelkezései ellenére is intézkedéseket foganatosítani. Az EU-10-ek csatlakozása után a Bíróság négy olyan ítéletet hozott a kétezres évek elején (Viking,[409] Laval,[410] Rüffert,[411] Luxembourg[412]), amely megkötötte a fogadó országok kezét a kiküldött munkavállalókkal és az

409 C-438/05. sz. ügy. International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti

410 C-341/05. sz. ügy. Laval un Partneri Ltd kontra Svenska Byggnadsarbetareförbundet and Others

411 C-346/06. sz. ügy. Dirk Rüffert kontra Land Niedersachsen

412 C-319/06. sz. ügy. Commission of the European Communities kontra Grand Duchy of Luxembourg

őket kiküldő cégekkel szemben hozható nemzeti intézkedésekben, és a hatályos szabályok értelmezése alapján a szolgáltatásnyújtás szabadságát (tehát a kiküldő cég érdekeit) helyezte a munkavállalók szociális biztonsága (tehát a fogadó országok érdekei) elé. Ilyen előzmények után a Bizottság két jogszabály-tervezetet terjesztett elő.

Az egyik a szociális és a belső piaci jogok összehangolásáról (a sztrájkjog uniós harmonizációjáról) szóló bizottsági rendelettervezet volt, amely deklarálta az alapvető jogok, köztük a sztrájkjog és a gazdasági szabadságjogok egyenrangúságát. Az esetleg felmerülő határon átnyúló vitás esetekben a tagállamokban már létező alternatív, bírósági úton kívüli vitarendezési mechanizmusokat, vagy a rendes bírósági utat lehetett volna igénybe venni. Az esetlegesen felmerülő viták rendezésére vonatkozó bizottsági javaslatok kikényszerítő mechanizmus hiányában nem jelentettek volna hozzáadott értéket. A rendelettervezetről 2012 szeptemberében 12 tagállami parlament (Finnország, Svédország, Dánia, Portugália, Lettország, Luxemburg, Málta, Lengyelország, Franciaország, Belgium, Egyesült Királyság, Hollandia) azt az álláspontot rögzítette, hogy az túllépi az Unió számára biztosított hatásköröket, így a tervezet megbukott a szubszidiaritás-vizsgálaton, így a tárgyalása nem kezdődött meg. A magyar Országgyűlés nem foglalt állást a kérdésben.

A másik bizottsági tervezet a fent említett *posting* irányelv végrehajtását pontosító irányelv-tervezet, amely jelenleg a fogadó országok szabályozási kompetenciájába tartozó kérdéseket érint, többek között a fogadó országok által alkalmazható nemzeti intézkedéseket és az alvállalkozókért való felelősséget szabályozza. A tervezetről általános megközelítést fogadott el a foglalkoztatási és szociális tanács 2013 december 9-i ülése, majd 2014. február 28-án az Európai Parlamenttel is megállapodás született. A tárgyalásokon két éles vitát kiváltó pont volt a tagállamok között. Az egyik, hogy az irányelv kimerítő felsorolással rögzítse-e, hogy fogadó országok hatóságai milyen adminisztratív követelményeket és ellenőrző intézkedéseket követelhetnek meg az ott tevékenykedő vállalkozásoktól, vagy a tagállamok bővíthessék az irányelv által meghatározott listát. A tagállamok többsége a bővíthető lista mellett szavazott, azzal, hogy a tagállamoknak nyilvánosságra kell hozniuk ezeket a követelményeket, hogy megismerhetők legyenek.

Ez a megoldás elfogadható volt Magyarország számára, mert megkönnyíti és egyértelművé teszi a Magyarországon kiküldött munkavállalót foglalkoztató cégek ellenőrzését, illetve a fogadó országok átláthatóbb szabályai révén segíti a tisztességes és versenyképes magyar vállalkozások külföldi piacra jutását.

A másik fő vitapont az volt, hogy a fogadó országok hatóságai érvényesíthetik-e a munkabérek és járulékok kifizetéséért való egyetemleges felelősséget a vállalkozóval szemben, ha az alvállalkozót vesz igénybe a szerződés teljesítéséhez. Az elfogadott szöveg végül az építőipari szolgáltatásokra nézve lett kötelező. Emellett viszont a csalások és a visszaélések leküzdése érdekében egyéb, az egyetemleges felelősséggel egyenértékű, és a fővállalkozókat terhelő, az uniós jognak megfelelő, szükséges és arányos intézkedést vezethetnek be a fogadó országok azokra az esetekre nézve, amikor a munkavállalók nem tudnak élni az őket megillető jogokkal. Ezen túlmenően a tervezet megengedi, hogy a tagállamok az irányelvnél szigorúbb felelősségi szabályokat állapítsanak meg, amennyiben az szükséges, arányos, a munkavállaló védelmét szolgálja, és összhangban van az uniós joggal. Az egyéb alternatív intézkedések bevezetésének a lehetőségét Magyarország – több tagállammal együtt – aggályosnak tartja. Egyrészt ez olyan rugalmas

szabály, amely ellentétes a kiküldetés szabályainak egyértelműsítésével, mint irányelvi céllal, másrészt olyan jogértelmezési vitáknak nyit utat, amelyek a kiküldő vállalkozások szempontjából egyértelműen károsak. A fogadó országok önkéntes jogkövetésén múlik, hogy milyen intézkedéseket vezetnek be, amelyek sérelmezése esetén a Bíróság ítélete jelenthet jogorvoslatot, ami az eljárás hosszúsága miatt önmagában is komoly gazdasági sérelmekhez vezet. Tehát ennek a cikknek az alkalmazása ugyanolyan jogvitáknak adhat alapot, amelyeknek éppen az elkerülésére lett volna hivatott a tervezet, azzal a különbséggel, hogy a bizonyítási kötelezettség nem a fogadó ország hatóságát, hanem a küldő állam vállalkozását terheli majd. Magyarország a tárgyalások során folyamatosan aktív volt annak érdekében, hogy egyértelműen végrehajtható és a vállalkozások közötti tisztességes versenyfeltételeket biztosító szabályozás szülessen, de a tanácsi vitában a fenti, a fogadó országok hatóságai számára többletjogosítványokat biztosító szöveg mellett volt minősített többségű támogatás.

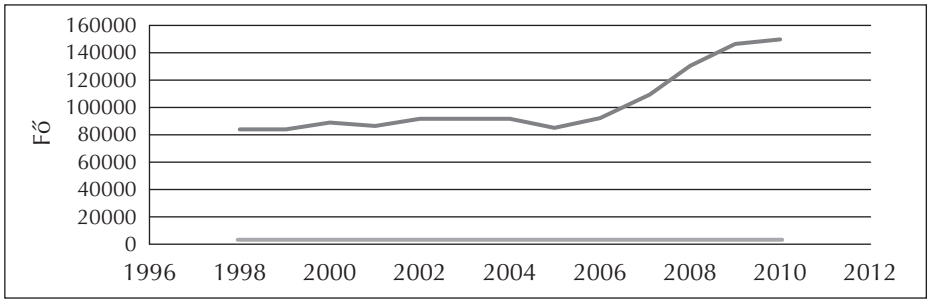
6. A migráció alakulása a csatlakozás után

6.1 Az uniós tagállamokban élő magyar állampolgárok számának az alakulása

A külföldön élő magyar állampolgárok a kilencvenes években nyolcvan-kilencvenezres létszámban éltek az Európai Unió területén, a csatlakozás évében 91 769 honfitársunk volt a 15 tagállam valamelyikében előként regisztrálva. A csatlakozás után 2006-ban kezdett mérhetően nőni az addig 1% körüli migrációs hajlandóság, 2010-re elérve a magyar népesség 2%-át. A növekedés oka eleinte az egyre több liberalizációt végrehajtó tagállamban megnyíló munkalehetőségek, majd a gazdasági válság nyilvánvaló hatásai voltak. Hagyományosan Ausztria és Németország volt a magyar munkavállalók potenciális célországa: Ausztriában már a kilencvenes években is tízezres, míg Németországban ötezres nagyságrendben éltek. A letelepedettek számából nem lehet igazolni azt, hogy a csatlakozási szerződésben alkalmazott korlátozások érdemben befolyásolták volna a magyar állampolgárok migrációs célállomásait. Valamennyi tagállam vonatkozásában 2006–2007-ben volt tapasztalható az első megugrás, amit 2008–2009-ben, majd 2011–2012-ben követett egy-egy nagyobb hullám. A német statisztikai hivatal adatai szerint[413] 2010 óta évről évre ugrásszerűen emelkedett a Németországban élő magyar állampolgárok száma: a 2010-es 68 892-ről 2011-re 82 760, 2012-re 107 398, míg 2013-ra 135 614 főre. Írországban az Eurostat adatai alapján 2012-ben 8094 magyar állampolgár élt, míg az Egyesült Királyságban a 2011-es népszámláláskor 48 000 magyar állampolgárt tartottak nyilván. Nehéz pontos adatot kapni az egyes tagállamokban élő magyar állampolgárok aktuális számáról, mivel a népszámlálások

413 Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. 7 März 2014.

adatai és az empirikus tapasztalatok nem mindig egyeznek a statisztikai összesítésekben lévő népességszámmal, ha ugyan ez utóbbi meg is található az Eurostat vagy a nemzeti statisztikai hivatalok honlapján.



17. ábra: A magyar állampolgárok létszámának alakulása az EU-15 népességén belül

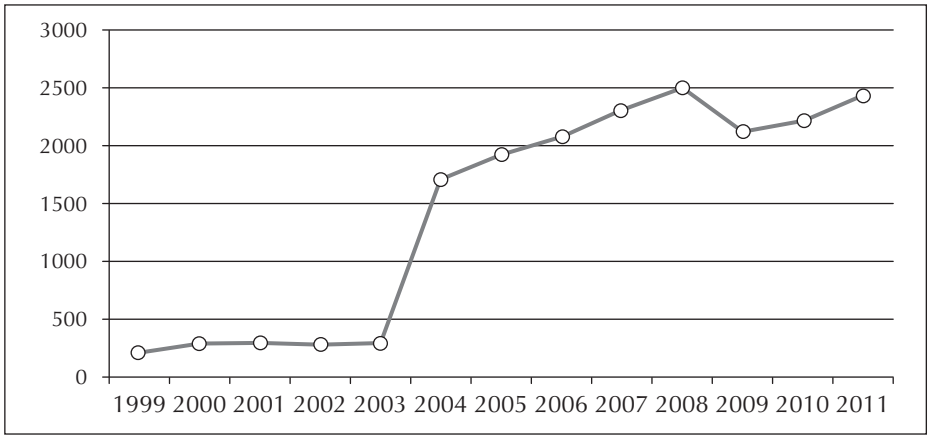
2012-ben a magyarok mobilitási rátája már meghaladta a 2%-ot, a külföldön munkát vállalni szándékozók több mint fele hat hónapnál hosszabb külföldi tartózkodással tervez. Az Európai Unióhoz 2004-ben és 2007-ben csatlakozott országok közül a lengyel, a román, a bolgár, a szlovák és a litván munkavállalók vannak legnagyobb arányban jelen a többi tagállam munkaerőpiacán.

6.2 A munkavállalási célú migráció alakulása

A Bizottság megbízásából az átmeneti mentesség tanulságairól 2011-ben írt tanulmány[414] megállapításai szerint 2009 közepéig az EU-8 népességének 1,8%-a vállalt munkát az EU-15-ben, 1 346 279 főre emelve az EU-15-ben élő, új tagállamokból származó állampolgárok számát, 0,3%-kal növelve azok népességét. A román és a bolgár munkavállalók migrációja nagyobb ütemben nőtt, mint az EU-8 munkavállalóié, és ebből a két országcsoportból megközelítőleg egyenlő számú munkavállaló migrált az EU-15 országokba. A legmagasabb képzettségű munkavállalók Luxemburgban helyezkedtek el a legnagyobb arányban (81%), míg a Dániában letelepedett felsőfokú végzettségűek aránya 44%, Svédországban pedig 42%. Németország, Írország, Olaszország és Ausztria jellemzően a középfokú végzettségű külföldieket foglalkoztatja. A válság hatásaként 2009-ben a 2008-ashoz képest 67%-kal csökkent az EU-15-be irányuló migráció. Szlovákiába 67 000, Csehországba mintegy 44 000 munkavállaló tért vissza 2008–2009-ben, Magyarországra 23 146.

414 Holland, Dawn – Fic, Tatiana – Rincon-Aznar, Ana – Stokes, Lucy – Paluchowsky, Pawel: *Labour mobility within the EU – The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. Final Report.* National Institute of Economic and Social Research, London.

A tanulmány becslése szerint az EU-8 potenciális GDP-je hosszú távon 1,51%-kal (Magyarországé 0,41%-kal) csökken, míg az EU-15-é 0,43%-kal nő a migrációnak köszönhetően. A munkavállalók küldő államai GDP-jének csökkenését némileg, de nem teljesen ellensúlyozza a hazautalások aránya. 2011-ben a hazautalások legmagasabb GDP-arányos értékét a külföldön dolgozó román, bolgár és litván munkások teljesítették, a román, a bolgár és a litván GDP 3,3-3,3%-ának megfelelő összeget, míg a szlovénok és a máltaiak a legkevesebbet, 0,3-0,3%-ot. A magyar munkavállalók ezek között helyezkedtek el, 2011-ben a magyar GDP 1,5%-ának megfelelő összeget utaltak haza. A Magyarországra történő hazautalások összege 2004-ban ugrott meg jelentősen, 1,717 millió dollárra, míg 2008-ban 2,509 millió dollárral érte el a csúcsot, 2011-ben pedig 2,442 millió dollár volt az értéke.

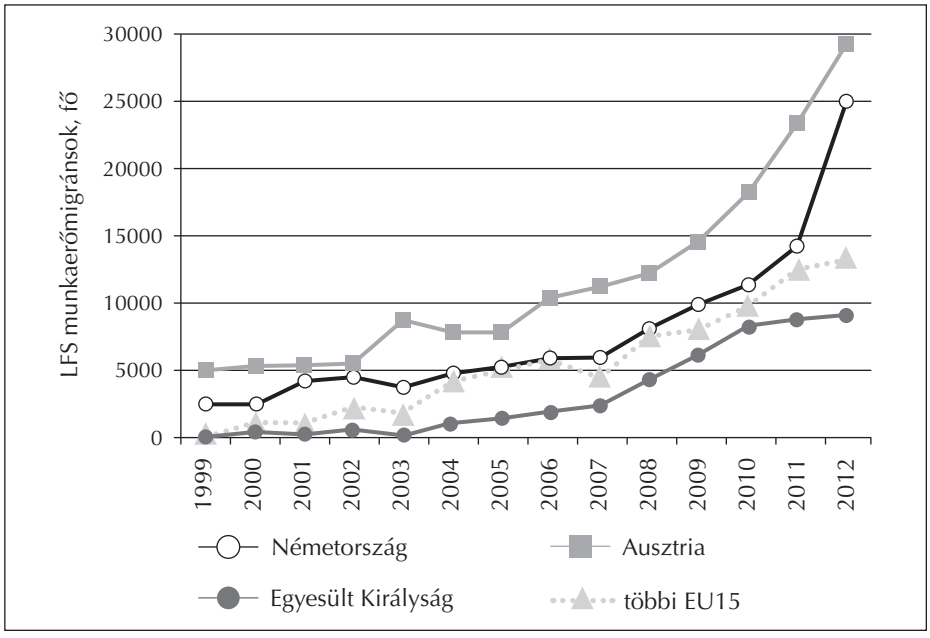


18. ábra: A Magyarországra történő hazautalások

A migránsok közül a munkavállalási céllal érkezők száma masszív emelkedést mutat valamennyi országban. A legfontosabb célországokban annak ellenére emelkedik a magyar munkavállalók száma, hogy a válság hatására a Magyarországra történő visszaáramlás is megfigyelhető. Az alábbi ábra az Egyesült Királyság Munkaügyi és Szociális Ügyek Minisztériuma és az Ír Szociális Minisztérium által a magyar állampolgárok számára évente kiadott társadalombiztosítási regisztrációs számok, a Német Szövetségi Munkaügyi Hivatal által nyilvántartott járulékköteles tevékenységet végző magyar állampolgárok számának évenkénti emelkedését, illetve az osztrák statisztikai hivatal által évente bejegyzett magyar munkavállalók számának az alakulását mutatja.[415] Messzemenő következtetéseket

415 Az adatok forrása: NINO Registrations To Adult Overseas Nationals Entering The UK. Department for Work & Pensions.
Foreign Nationals: PPSN Allocations, Employment and Social Welfare Activity, 2010–2011.
Statistik Austria: Erwerbspersonen Datenbank. Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der EU-Schuldenkrise auf den deutschen Arbeitsmarkt. Bundesagentur für Arbeit, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

– csakúgy, mint a migrációs adatokból – nehéz levonni, hiszen a kiadott regisztrációs szám, illetve a nyilvántartásba vétel sem ad feltétlenül pontos adatot az ott munkát vállaló magyar állampolgárok számáról, mivel az összesítések nem mindig veszik figyelembe az ingázók és a hazatérők számát. Pontos adatok híján, a nagyságrendekben való tájékozódásképpen mégis ezeket tudjuk használni. A Német Szövetségi Munkaügyi Hivatal adatai szerint 2013 decemberében 60 832 magyar munkavállaló dolgozott Németországban, a Statistik Austria adatai szerint 2014 januárjában 63 251 magyar munkavállaló volt aktív az osztrák munkaerőpiacon. Ha a 2011-es népszámláláskor az Egyesült Királyságban nyilvántartott 48 000 magyar állampolgárhoz hozzávesszük a 2012-ben és 2013-ban újonnan regisztráltak számát, akkor százezres nagyságrendű, az Egyesült Királyságban élő magyar munkavállalót kapunk.



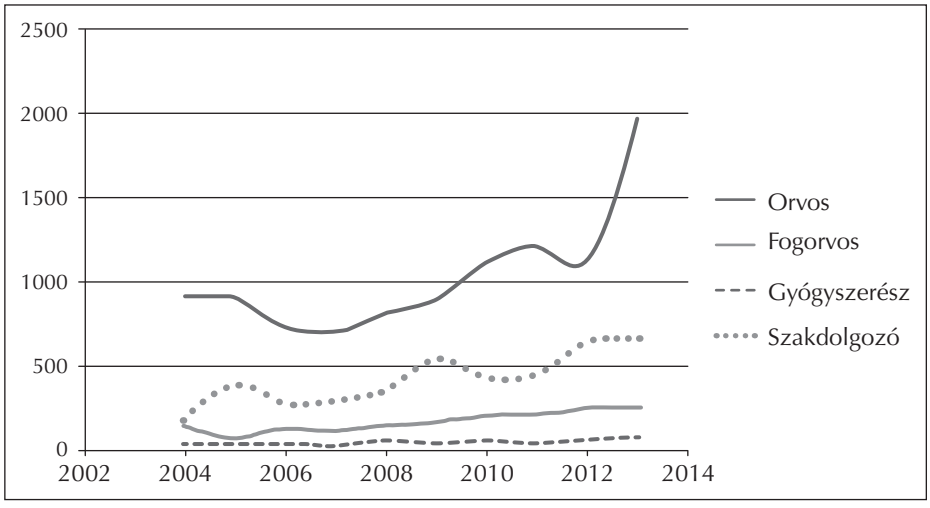
19. ábra: A magyar állampolgárok munkavállalási célú migrációja az Európai Unió más tagállamaiba[416]

A migránsok döntő hányada a már munkatapasztalattal rendelkező, de még aktív korú személyekből tevődik össze: 12%-a 15–24 év, 51%-a 25–34, 37%-a pedig 35–65 év közötti. Németországon belül Észak-Rajna–Westfália, Bajorország és Baden-Württemberg tartományok, míg Ausztriában Bécs, Alsó-Ausztria és Vorarlberg tartományokban él és dolgozik a legtöbb magyar állampolgár, akiknek legnagyobb részben a feldolgozóipar, a kereskedelem, a vendéglátás, az építőipar és a mezőgazdaság ad munkát.

416 A táblázat forrása: Hárs Ágnes: *Munkaerőpiaci migráció – trendek, mítoszok és mérési lehetőségek.* Gáspár Pál emlékkonferencia, 2013. november 21.

Ami a végzettség szerinti megoszlásukat illeti: 14%-uk az alacsonyan képzettek, 50%-uk középfokú végzettségűek, 35%-uk pedig magasan képzettek közül kerül ki. A magyar migránsok között tapasztalható munkanélküliségi ráta mind Németországban (2013: 6,5%), mind Ausztriában (2013: 5,1%) alatta marad a vendégmunkások körében (14%,[417] illetve 13,6%) tapasztalhatónak. A Magyarország számára legfájóbb jelenség az egészségügyi dolgozók tömegessé vált külföldi munkavállalása, amely évről évre 1500 és 2000 fő között van, és több mint 90%-ban az EGT-országokba irányul. A fogadó országok között minden évben az Egyesült Királyság, Németország, Svédország és Ausztria a legnépszerűbb az orvosok körében, míg a szakdolgozók a déli államokba (Olaszország, Portugália) is jelentős számban indultak munkát vállalni. Az adatok elemzésekor figyelembe kell venni, hogy a belföldi képzési feltételeknek való megfelelést igazoló hatósági igazolványokat nem mindig használják fel a kérelmezők, így ezek az adatok nem jelentik automatikusan a külföldön munkát vállalt egészségügyi dolgozók számát.

Az összes kiadott igazolás jelentős hányada a magyar orvosok külföldi munkavállalásának a céljából került kiadásra, de figyelemreméltó számban távoztak az egészségügyi szakdolgozók is. Ennek a grafikonnak az adatai sem jelentik automatikusan a távozottak számát, de a trendek megfigyeléséhez és a nagyságrendek megbecsléséhez feltétlenül segítséget nyújtanak.



Forrás: EEKH

20. ábra: egészségügyi dolgozók külföldi munkavállalása

417 A Németországban dolgozó migráns munkások közötti munkanélküliségi ráta számításakor a rendelkezésre álló adatok miatt csak a magyar munkásoknak az EU-8, EU-2 és a GIPS-országok polgárai (görög, olasz, portugál és spanyol) körében mérthez képesti arányt tudtunk kiszámolni. Az adatok forrása: Ausztria esetében: *Arbeismarkt: AusländerInnen nach Staatszugehörigkeit. ElisWEB Wirtschaft- und Arbeitsmarktinformationssystem, Németország esetében: Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der EU-Schuldenkrise auf den deutschen Arbeitsmarkt.* Nürnberg, Februar 2014.

7. A személyek szabad áramlása mint, az uniós polgársághoz is kapcsolódó alapvető jog jövője

A munkaerő-áramlás szabadsága előtt nemcsak jogszabályok, hanem nyelvi, kulturális akadályok is vannak, és természetesen a fogadó ország migránsokkal szembeni nyitottsága és politikai megfontolások is motiválhatják a tagállamok hozzáállását. 2012-től főként az Egyesült Királyság és Hollandia helyeznek fokozottan érezhető nyomást a közép-kelet-európai országokra a rájuk nehezedő belpolitikai és migrációs nyomás enyhítése érdekében. Azt kívánják elérni, hogy szigorúbb feltételekhez lehessen kötni a tartózkodási kártya kiadását, illetve szigorítani lehessen bizonyos szociális juttatásokra való jogosultságot. Ezek az aggodalmak részben jogosnak is tekinthetők, de részben a feléledő uniós kompetencia-vizsgálat hangulata és a közelgő európai parlamenti választások táplálják. Az Európai Unió 27 tagállamában 67,7% az EU tagállamaiból származó munkavállalók foglalkoztatási rátája, a nem EU-tagállamokból származó migránsoké 53,7%, míg a munkanélküli ráta ennek megfelelően 12,5% a más tagállamok, míg 21,3% a harmadik országok migránsai tekintetében. 2001 és 2010 között az EU-n kívüli országokból háromszor annyian (2,1 millió) próbáltak szerencsét az Egyesült Királyságban, mint az EU tagállamaiból (640 000), ráadásul az uniós munkavállalók 84%-a aktív korú. A London University College számításai szerint, míg a brit állampolgárok által befizetett adók és járulékok 7%-kal alatta vannak a nekik kiutalt juttatásoknak, a migránsok által befizetett járulékok 4%-kal meghaladják a számukra nyújtott juttatásokat, és 1995 és 2011 között az EGT-ből érkező migránsok 8,8 milliárd fonttal többel járultak hozzá a brit GDP-hez, mint amennyivel a szociális ellátásokból részesültek. Figyelemre méltó, hogy 2008-hoz képest 2012-ben az Egyesült Királyságba áramló KKE-munkavállalók száma az összes célország arányában 57%-ról 46%-ra csökkent, míg a magas munkanélküliséggel küzdő déli tagállamokból és Írországból származóké jelentősen – szintén a célországok népszerűségének arányában 37%-ról 44%-ra emelkedett. A KKE-munkavállalók körében Németország vált kiemelt célországgá: a 2008-as 14% helyett 30% számára vált Németország a munkavállalás célországává. Az összes tagállam migráns munkavállalóit tekintve az Egyesült Királyság az első számú munkavállalási célország (35%), amit Németország (27%), majd Franciaország, Spanyolország követ 6-6%-kal.[418] Magyarország a V4-országokkal közösen nyilatkozatban tiltakozott az uniós szabadságjogok egyensúlyának a megbontása, és azok szelektív alkalmazása ellen, nyitottnak mutatkozva a jogszabályok gördülékenyebb alkalmazása, és az esetleges visszaélések hatékony felderítése érdekében történő szoros együttműködésre.

A brit és a holland aggodalmakkal párhuzamosan a román–bolgár, illetve a horvát csatlakozás jelentett alkalmat a svájci nép hangjának a megismerésére. Először a 2012-ben tartott referendum döntött az EU-8 állampolgárainak hosszú távú munkavállalásának engedélyhez való kötése mellett, ami nyíltan sértette az uniós jogot, hiszen az EU–svájci megállapodás alapján Svájc csak valamennyi tagállamra együtt vezethet be

418 Az adatok forrása: Eurostat, EU Labour Force Survey.

korlátozásokat. 2013. április 24-én a Szövetségi Tanács a kvótarendszer hatályát egyrészt 2014. május 1-ig terjedően meghosszabbította EU-8 tekintetében, másrészt azt kiterjesztette az EU-17 polgárai körére is. A 2014. február 9-én tartott referendumon minimális többséggel az EU-Svájc személyek szabad áramlásáról szóló megállapodás felmondása mellett született döntés. Ez viszont egyúttal az egész EU–Svájc I. bilaterális megállapodás-csomag felmondását jelenti, mivel az 1999-ben aláírt hét megállapodás[419] aláírása, ratifikációja és felmondása is össze van kötve annak érdekében, hogy mind az Európai Unió országai, mind Svájc számára kölcsönös előnyöket biztosítson. A svájci kormánynak három éven belül kell megtennie a referendum eredményének megfelelő lépéseket, így addig kell megoldást találnia a mindkét fél számára problémát jelentő helyzetre.

A jövőről szólva az mindenképpen elmondható, hogy a felmerülő problémák szakmai szintű megoldása érdekében mind a jogszabályok pontosítására, mind a tagállamok közötti együttműködés javítására szükség van. A gazdasági visszaesés megmutatta, hogy egyrészt a kontinentálistól eltérő adminisztrációs hagyománnyal rendelkező országok közigazgatása nem volt felkészülve az időnként nagyobb hullámokban érkező, különböző hátterű és kultúrájú migránsok kezelésére. A tagállamoknak széles körű átültetési szabadságot adó és hézagos uniós jogszabályok, valamint a nehézkes hatósági együttműködés nem a belső piac alapját jelentő négy szabadság szelektívvé tételével, hanem a jogalkotás minőségének a fejlesztésével és a tagállamok hatóságai közötti hatékony együttműködéssel orvosolható.

419 A személyek szabad áramlásáról szóló egyezményen kívül a megállapodáscsomag része még a megfelelőségértékelésről, a közúti, a vasúti és a légiközlekedésről, a tudományos együttműködésről, a mezőgazdasági termékek kereskedelméről és a közbeszerzési piac megnyitásáról szóló egyezmény.

420 Az Eurostat és a Bizottság kérésére készült 2012-es tanulmányban szereplő adatoknak az osztrák Gazdasági és Munkaerőpiaci Tájékoztatási Hivatal honlapján szereplő adatokkal korrigálva kiegészített értéke. A hivatal összesítésének az elérhetősége: http://www.dnet.at/elis/Ausländer.aspx.

421 A 2011-es népszámlálási adatok alapján. Forrás: *Estimated population resident in the United Kingdom, by foreign country of birth (Table 1.3).* Office for National Statistics, 30 August 2012.

422 Az Eurostat és a Bizottság kérésére készült 2012-es tanulmányban szereplő adatoknak az osztrák Gazdasági és Munkaerőpiaci Tájékoztatási Hivatal honlapján szereplő adatokkal korrigálva kiegészített értéke. A hivatal összesítésének az elérhetősége: http://www.dnet.at/elis/Ausländer.aspx.

423 A 2010–2013 közötti adatok forrása: *Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit.* 7 März 2014.

Év	BE	DK	DE	IE	EL	ES	FR	IT	LU	NL	AT	PT	FI	SE	UK	EU15
1998	966	366	52 029	576	609	298	2 740	3 608	50	1 275	11 536	96	454	2 925	6 580	84 107
1999	1 022	377	51 905	578	789	412	2 754	3 625	50	1 400	11 591	97	508	2954	5 879	83 941
2000	1 089	406	53 152	590	593	540	2 811	3 690	111	1 385	12 140	112	597	2 992	7 133	87 341
2001	1 534	391	54 437	604	399	778	2 874	3 760	143	1 538	12 729	158	654	2 988	4 273	87 260
2002	1 629	445	55 978	619	411	1 060	2 948	3 616	183	1 719	13 069	136	708	2 727	7 258	92 506
2003	1 564	447	55 953	622	860	1 457	2961	2 920	153	1832	13 684	161	687	2 463	6 599	92 363
2004	2 022	463	54 714	604	414	1 724	2 958	3446	202	1 886	14 151	184	678	2 303	6 021	91 769
2005	1 754	527	47 808	525	1 359	2 298	2 954	3 734	293	2 029	15 133	206	634	2 309	5 157	86 720
2006	2 397	624	49 472	717	789	3 044	4 243	4 051	480	2 271	16284	229	687	2 349	4 009	91 645
2007	2 140	724	56 075	2357	425	4704	4 018	4389	597	2 386	17428	251	724	2 560	9 166	107 944
2008	2 917	1 019	60 221	5 052	124	6 628	3 793	5467	688	2 921	19 318	386	900	3104	18 157	130 224
2009	3 312	1 357	63 801	6 261	2 176	7 791	3 568	6 171	756	4 044	21 527	333	1 117	3 862	21 918	14 6881
2010	3 722	1 586	68 892	7 890	2724	8 365	5 844	6868	1 679	5 294	19 653	352	1 198	4 525	19 308	151 503
2011	4 451	1 867	82760	8 292	(:)	7 779	(:)	7 404	(:)	6 546	46 000[420]	428	1 314	4 886	48 000[421]	(:)
2012	4 913	2 174	107 398	8 094	(:)	8 370	(:)	7 924	(:)	7 775	96 530[422]	(:)	1 536	5 093	(:)	(:)
2013			135 614[423]													

9. táblázat: Az Európai Unió tagállamaiban élő magyar állampolgárok száma

XVI. Foglalkoztatás- és szociálpolitika

1. Bevezetés és általános megállapítások

A foglalkoztatás- és szociálpolitika uniós szintű koordinációjának a kezdete Magyarország csatlakozásakor rövid időszakra tekintett vissza. Bár a Római Szerződés létrehozta az Európai Szociális Alapot, 1961-ben pedig létrejött az Európai Szociális Charta, majd a munkavállalók alapvető szociális jogairól szóló közösségi charta, és tartalmazott rendelkezéseket a munkavállalók élet- és munkakörülményeinek, a foglalkoztatásnak, a szakképzésnek és a tagállamok társadalombiztosítási rendszereinek a területén történő együttműködésre; 1997-ig, az Európai Foglalkoztatási Stratégia (EFS)[424] elfogadásáig nem volt valódi uniós koordináció ezeken a területeken. Az eltérő gazdaságirányítási filozófiát valló tagállamok érdekellentétei nem tették lehetővé az egységes uniós fellépést.

A korporativista alapon szerveződő országok, mint Németország, Franciaország, Olaszország és Belgium alapvetően a tripartit egyeztetésen nyugvó állami szabályozás elvét vallja, míg a normatív, plurális gazdasági modellt képviselő Egyesült Királyságban (és részben a skandináv országokban) az iparági megállapodásokra, és a vállalati szintű kollektív szerződésekre nagyban támaszkodó munkajogi szabályozás a hagyomány. Mivel az alapító szerződések a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet által meghonosított háromoldalú (tripartit) egyeztetések rendszerén nyugszanak, 1970-től a foglalkoztatási állandó bizottság[425] szolgált a Tanács, a Bizottság és az iparági szereplők, valamint a munkavállalói szervezetek közötti folyamatos dialógus színteréül. A foglalkoztatáspolitikai koordináció kezdete az 1997-es luxemburgi, a szociálpolitikai pedig a 2001-es laekeni csúcshoz köthető. A foglalkoztatáspolitika az Amszterdami Szerződéssel vált az unió koordinációs politikái részévé, ennek a koordinációnak a megvalósítása az 1997-ben elfogadott Európai Foglalkoztatási Stratégiában (EFS) öltött testet. Az Európai Foglalkoztatási Stratégia (EFS) a foglalkoztatás elősegítését, a több és jobb minőségű munkahely létrehozását szolgáló foglalkoztatási iránymutatások, az azok mérését szolgáló benchmarkok és indikátorok, a végrehajtást és beszámolást jelentő nyitott koordináció módszerét, valamint a nemzeti foglalkoztatási szolgálatok hálózatát és az Európai Bizottság Foglalkoztatási Főigazgatóságát (DG Employment) mint a foglalkoztatást elősegítő aktív munkaerő-piaci eszközök használatát koordináló intézményi együttműködést öleli fel. Az állam- és kormányfők 1999. június 3–4-i kölni tanácskozása beindította a kölni folyamatot, amely a Tanács, a Bizottság, az Európai Központi Bank és a munkaadói, valamint a munkavállalói szervezetek (ez utóbbi kettő együttesen: a szociális partnerek) gazdaságpolitikai egyeztető fóruma lett. Megerősödött a tripartit egyeztetés, a foglalkoztatási állandó bizottság reformjával a soros elnökséget adó tagállam minisztere 10-10 reprezentatív iparági és munkavállalói szervezettel folytatott egyeztetést európai szinten. A lisszaboni stratégia számos egyéb

424 Az Európai Tanács következtetései. Luxemburgi csúcs. 1997. 11. 20–21.
425 A Tanács 70/532/EGK határozata a Foglalkoztatási Állandó Bizottság létrehozásáról

célja mellett a szociális kohézió erősítését is prioritásának jelölte meg, a Bizottság pedig kidolgozta az Európai Szociális Menetrendet.[426] Az irányítás eszköze – lévén, hogy a politikák uniós hatáskörbe adására nem látszott esély – a nyitott koordináció módszere lett: a célok megvalósításának a módját megfogalmazó foglalkoztatási iránymutatások végrehajtásának értékelése a *peer review*-k során nyert tapasztalatokon, valamint a Foglalkoztatási Bizottság és a Szociális Védelmi Bizottság elemzésein alapult. Az elemzések eszközei a foglalkoztatási és a laekeni szociális indikátorok voltak. 2003-tól a Foglalkoztatási Állandó Bizottságot a miniszterinél magasabb szintű, állam- és kormányfői egyeztetési forma, a tripartit szociális csúcs váltotta fel, amely a tavaszi állam- és kormányfői csúcsok előtt a csúcs témáiról folytatott párbeszédet az európai szintű szociális partnerekkel (a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig a soros elnökséget adó ország miniszterelnökének, 2010 márciusától pedig az Európai Tanács elnökének a vezetésével).

A 2004-es bővítéssel bonyolódott a korporativista és a plurális modell közötti egyeztetés lehetősége, mivel az új tagállamokat az alacsonyabb bérszínvonal és szociális juttatások miatti relatív versenyelőny érdekszövetségbe terelte a brit–skandináv vonallal, annak ellenére, hogy jobbára korporativista hagyományokon alapult a szabályozásuk. Emellett az újonnan csatlakozott országokban, így Magyarországon is, alacsonyabb volt a foglalkoztatási ráta, mint az Unió egészében. Magyarország az 56,9%-os foglalkoztatási szintjével a harmadik legalacsonyabb mutatóval rendelkezett Málta (51,4%) és Lengyelország (51,7%) után. Ráadásul a termelékenységben (bár a felzárkózásból adódóan csökkenő mértékben) és a strukturális alkalmazkodás területén (a tartósan munkanélküliek arányában) is elmaradtak a régi tagállamok átlagos értékeitől.

A 2004-es bővítéskor folyamatban volt a lisszaboni stratégia félidei felülvizsgálata.[427] Wim Kok jelentése[428] alapján a céloknak a versenyképesség javítására való koncentrálása érdekében a szociális kohézió kikerült a prioritások közül, és nagyobb hangsúlyt kapott a foglalkoztatás szintjének az emelése és a foglalkoztathatóság javítása; a stratégia megvalósítását a megújított Szociális Menetrend[429] támogatta. A tagállamoknak a megújult célok végrehajtása érdekében 2005 végére kellett aktualizálniuk nemzeti akcióprogramjaikat.

A lisszaboni stratégia több okból sem válthatta be a hozzá fűzött reményeket. A célok heterogenitása, a valódi koordinációra irányuló politikai akarat hiánya miatt sem a foglalkoztatás szintje, sem a munkatermelékenység nem a kitűzött célok szerint alakult. Bár a munkanélküliség szintje 2005 és 2008 között több mint a negyedével, 7%-ra

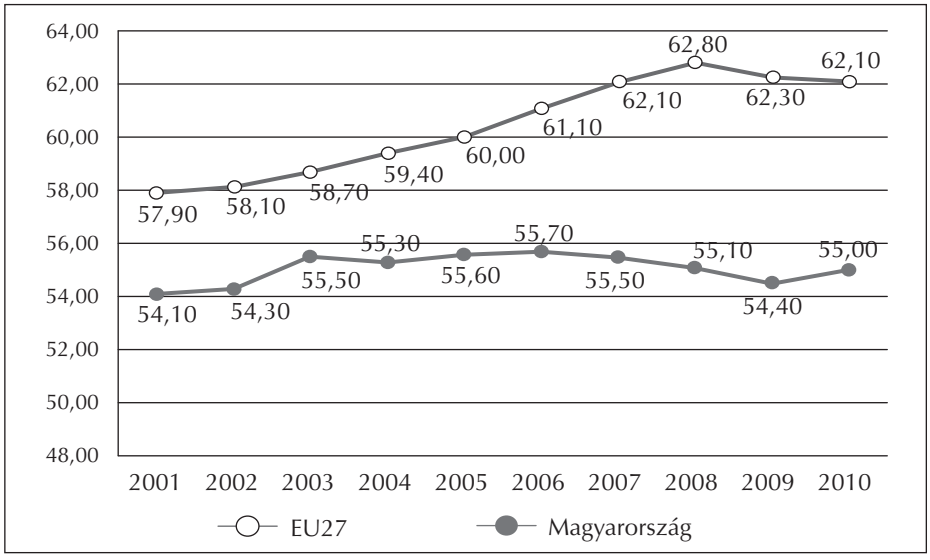
426 *Social policy agenda.* Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM/2000/0379 final.

427 *Közös munkával a növekedésért és a munkahelyekért.* Közlemény az Európai Tanács tavaszi ülésszakának. A lisszaboni stratégia új kezdete. Barroso elnök közleménye egyetértésben Verheugen alelnökkel. Brüsszel, 2005. 02. 02. COM(2005) 24 végleges.

428 *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment.* Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. November 2004.

429 *Megújított szociális menetrend: Lehetőségek, hozzáférés és szolidaritás a XXI. századi Európában.* A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Brüsszel, 2.7.2008. COM(2008) 412 végleges.

csökkent, és bár mind az idősek, mind a nők foglalkoztatási szintje emelkedett, a stratégiában kitűzött 70%-os foglalkoztatási arányt nem sikerült elérni.[430]



Forrás: Eurostat Labour Force Survey

21. ábra: A foglalkoztatási ráta alakulása 2000 és 2010 között az Európai Unióban és Magyarországon

Emellett 2009-ben már a munkaerő-piaci folyamatokban is jelentkeztek a reálgazdasági válság látható jelei. Bár a válság első évében az európai gazdaságélénkítési terv keretében végrehajtott makrogazdasági stimulusok és aktív eszközök segítettek a munkaerőpiaci hatások késleltetésében, az államadósság-válság miatt a kormányoknak egyre kevesebb lehetőségük maradt ezeknek az ösztönzőknek a fenntartásában. A munkanélküliségi ráta az EU-27-ben 2009-ben 6,2%-on csúcsosodott, 2011-re 5,9%-ra csökkent, de 2011-ben ismét emelkedni kezdett.

2. Az „Európa 2020” stratégia

A 2010-ben indult „Európa 2020” stratégia mind a célkitűzéseiben, mind az irányítás módjában jelentősen megváltozott a lisszaboni stratégiához képest. A célok kitűzésekor figyelembe kellett venni, hogy a kétezres évek elejének alacsony hozamai és az intenzív tőkebeáramlás által generált növekedés a termelékenység és a versenyképesség

430 Lisbon Strategy evaluation documnent. Comission staff working document. Brussels, 2010. 02. 02. SEC(2010) 114 final.

jelentős romlásával járt. A tagállamok jelentős költségvetési kiadásokat áldoztak a jóléti kiadásokra, a szociális vívmányok megőrzésére. A költség-alapú versenyképességben megmutatkozó lemaradás a nem áralapú versenyképesség gyengülésével, a humántőke állományának a romlásával párosult. A Bizottság és a tagállamok többé-kevésbé egyetértettek abban, hogy főként az eurózóna országai számára kulcsfontosságú rugalmas munkaerő-piaci politika lehetséges összehangolásának az elve a rugalmas biztonság, a *flexicurity* elvének az alkalmazása lehet. A *flexicurity* a rugalmas, de biztonságot adó munkaszerződések, az átfogó élethosszig tartó tanulási stratégiák, az aktív munkaerőpiaci eszközök és a rugalmasan reagáló szociális biztonsági rendszerek működtetésében látja a munkaerő-piaci alkalmazkodás zálogát.

A stratégia számszerű céljai közül az első a foglalkoztatás 75%-os rátájának az elérése, az ötödik pedig a szegénységben élők számának 20 millióval való csökkentése. Emellett számszerű célként jelenik meg a foglalkoztathatóság szempontjából kulcsfontosságú két oktatási cél: a 20–34 éves felsőoktatási hallgatók arányának 40%-ra való emelése és a 18–24 éveseknek az alsó-középfokú oktatási intézményekből való lemorzsolódásának a 10% alá való csökkentése. Tehát a számszerű célok ismét magukban foglalják a szegénység csökkentését, ami – ha figyelembe vesszük a szegénységi küszöbön vagy az alatt élők számát – egyáltalán nem meglepő.[431] 2009-ben uniós szinten 114 millió embert fenyegetett a szegénység vagy a társadalmi kirekesztettség, 80 millió ember élt súlyos anyagi nélkülözésben, 34 millió pedig nagyon alacsony vagy nulla munkaintenzitású háztartásokban. A szegénységben élők számának csökkentésekor ezért – hosszú vita után – ennek a három mutatónak az alkalmazásáról döntöttek az állam- és kormányfők. Fontos kiemelni, hogy a szegénységi küszöbön *(at risk poverty)* élők száma az adott tagállam átlagjövedelmének 60%-a alatt élőket foglalja magában, tehát ez az arány nem egy Unió-szerte egységes jövedelmi küszöb alatt élő társadalmi csoportot jelent. A szegénységi küszöb Cipruson, Hollandiában és az Egyesült Királyságban négyszer-ötször magasabb, mint Romániában vagy Bulgáriában. Emellett a tagállamok között eltérően ugyan, de emelkedett a tagállamokon belüli jövedelmi egyenlőtlenségek szintje is. Különösen azokban az országokban figyelhető meg ez a folyamat, amelyekben a szociális transzferek nagyban hozzájárulnak a háztartások jövedelemszintjéhez, és az államháztartási egyensúly fenntartása és az államadósság kordában tartása miatt a szociális kiadások visszaszorítására volt szükség. A stratégia öt számszerű céljának megvalósítási módjait az integrált iránymutatások adják. Ezek a munkaerő-piaci részvétel növelését, a strukturális munkanélküliség csökkentését és a munkahelyek minőségének javítását (7. iránymutatás), az élethosszig tartó tanulást (8. iránymutatás), az oktatás, a szakképzés és a felsőoktatás teljesítményének a javítását (9. iránymutatás), valamint a társadalmi befogadás előmozdítását és a szegénység elleni küzdelmet (10. iránymutatás) tűzik ki célul.

431 A stratégia céljainak kitűzésekor az OECD keretében is kutatások folytak arra nézve, hogy az egy főre eső GDP alakulásán kívül milyen tényezők befolyásolják az országok életminőségét, és hogyan mérhetők pontosabban a társadalmi változások.

22. ábra: A szegénységben élők számának a fenti mutatók szerinti alakulása a tagállamokban[432]

A Bizottság által javasolt jogszabályokat és intézkedéseket, a számszerű célok elérését szolgáló kiemelt (zászlóshajó) kezdeményezések közül az „új készségek, új munkahelyek", a „mozgásban az ifjúság", illetve a „szegénység elleni európai platform" foglalták össze. A 2014–2020-as programozási időszak elveit és prioritásait is megelőlegező különböző javaslatok mellett a kiemelt kezdeményezések reformértékű újdonság a stratégia ötödik számszerű céljának a teljesülését lehetővé tevő indikátorok meghatározására való felhívás volt a „szegénység elleni európai platform" javaslatai között. A lisszaboni stratégia óta figyelemmel követett foglalkoztatási indikátorok ezekkel a szociális indikátorokkal kiegészítve foglalkoztatási, illetve szociális védelmi teljesítménymonitor formájában a tavaszi állam- és kormányfői tanács elé kerülő együttes foglalkoztatási jelentés mellékletét képezik, így híva fel a figyelmet az esetleges aggodalomra okot adó folyamatokra. Így a foglalkoztatáspolitikai bizottság (EMCO) a foglalkoztatás, a szociális védelmi bizottság (SPC) pedig a szociálpolitika terén elemzi a tagállami foglalkoztatás- és szociálpolitikai folyamatokat és a nemzeti reformprogramokat, ez alapján értékeli az „Európa 2020" stratégia céljai elérését, teljesítménymonitort (eredménytáblát) és mélységi országelemzéseket készít.

A másik fontos fejlemény a fiatalok szomorúan magas munkanélküliségi szintjére (2013. II. negyedév: 24,2%, 5,5 millió 14–24 év közötti fiatal) és a nem tanuló, de

432 A grafikon „Az Európa 2020 Stratégia szociális dimenziója a szociális védelemmel foglalkozó bizottság jelentése (2011)" című összefoglalóból származik.

nem is dolgozó fiatalok nagy számára (13,2%)[433] reagálni próbáló ifjúsági garancia kezdeményezés. A Bizottság 2013. áprilisi ajánlása értelmében a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy valamennyi 25 év alatti fiatal a munkahelye elvesztését vagy a formális tanulás befejezését követő négyhónapos időszakon belül színvonalas állásajánlatot kapjon, illetve további oktatásban, tanulószerződéses gyakorlati képzésben vagy gyakornoki képzésben részesüljön.

3. Az „Európa 2020" stratégia végrehajtásának irányítási rendszere: az európai szemeszter

Az európai szemeszter a stratégia céljainak elérésére szolgáló folyamatok egyeztetési mechanizmusa. A tervezés és beszámolás időszaka egybeesik a stabilitási és növekedési egyezmény szerinti koordinációs mechanizmussal. Így a költségvetési koordináció melletti szorosabb együttműködésre kijelölt területeken a stratégia céljainak elérése érdekében tervezett nemzeti intézkedéseknek a költségvetési megvalósíthatósága is figyelemmel kísérhető, egyúttal azonosíthatók azok a stabilitási és növekedési egyezmény által nem kezelt, a gazdaság mélyebb rétegeiben jelentkező – akár munkaerő-piaci vagy a szociális ellátórendszerekkel kapcsolatos – folyamatok, amelyek veszélyes egyensúlytalanság kialakulásához vezethetnek. A novemberben a Bizottság által elkészített éves növekedési jelentés (*Annual Growth Survey*, AGS) meghatározza a következő év uniós szintű céljait, kísérő dokumentumként pedig nyilvánosságra hozza a riasztási mechanizmusról készített jelentést, az együttes foglalkoztatási jelentést és az egységes piaci integrációs jelentést. Az éves célok egyike 2011 óta valamennyi évben a hosszú távú növekedés és a versenyképesség elősegítése, a munkanélküliség és a válság okozta társadalmi és a közigazgatás hatékonyságának a javítása. A riasztási mechanizmusról készült jelentésben vizsgált indikátorok alakulása figyelmeztet az esetleges egyensúlytalansági folyamatokra. Ezek között az egységnyi munkaerőköltség alakulása és a munkanélküliségi ráta is szerepel. Ha a mutatók alapján egyensúlytalansághoz vezető folyamatok rajzolódnak ki, a Bizottság mélységi vizsgálat elvégzését kezdeményezi, majd a negatív folyamatok korrekciójára a túlzott egyensúlytalansági eljárás lefolytatása után tehet javaslatot. Az AGS másik melléklete, az együttes foglalkoztatási jelentés a mélyebb foglalkoztatási és szociális folyamatok éves uniós szintű alakulását mutatja be, felhívva a figyelmet a veszélyt jelző folyamatokra, és országonként azonosítva a figyelmet igénylő területeket. Az állam- és kormányfők minden évben az Európai Tanács márciusi ülésén hagyják jóvá az AGS-ben meghatározott éves uniós célokat, ezek alapján április közepéig kell a tagállamoknak elkészíteniük a nemzeti reformprogramjaikat. A Bizottság ezek értékelésével országspecifikus ajánlásokban tesz javaslatot a korrekcióra, ezeket az állam- és kormányfők az Európai Tanács júniusi ülésén hagyják jóvá.

2013-ban újabb javaslatok merültek fel a foglalkoztatás- és szociálpolitikai koordináció erősítésére. A nyár folyamán az egységes európai minimálbérre és a közös fog-

433 Forrás: Eurostat, Labour Force Survey.

lalkoztatáspolitikára vonatkozó német–francia javaslatok bukkantak fel, ősszel pedig az önálló szociális indikátor kidolgozására. Végül október 2-án a Bizottság kiadta a Gazdasági és Monetáris Unió szociális dimenziójáról szóló közleményét.[434] Ebben előrevetítette, hogyan veszi jobban figyelembe az európai szemeszter során a szociális szempontokat. Egyrészt az AGS részeként elkészülő riasztási jelentés alindikátoraként, a munkanélküli ráta indikátora mellett veszi figyelembe az aktivitási rátát, a hosszú távú munkanélküliek rátáját, a nem dolgozó, de nem is tanuló fiatalok arányát, a szegénységben és a társadalmi kirekesztettségben élők arányát, a szegénységi rátát, a súlyos anyagi nélkülözésben élők rátáját, illetve az alacsony munkaintenzitású háztartásokban élők arányát. A mélységi elemzésnek minden évben részét képezi egy, a foglalkoztatási és szociális indikátorok alapján készített foglalkoztatási és szociális fejezet, illetve a stabilitási és növekedési egyezmény korrektív ága is kiegészül a kiválasztott indikátorok vizsgálatával. Emellett az együttes foglalkoztatási jelentés – a foglalkoztatási és a szociális védelmi teljesítménymonitor mellett – kiegészül egy összehasonlító eredménytáblával, amely a következő indikátorok alapján elemzi a tagállami folyamatokat:

- a munkanélküliségi ráta,
- a se nem tanuló, se nem dolgozó fiatalok rátája,
- a háztartások elkölthető bruttó reáljövedelme,
- a munkaképes populációból a szegénységi küszöb alatt élők aránya, valamint
- a legkevesebbet kereső 80% és a legtöbbet kereső 20% jövedelmi aránya.

Valamennyi indikátor esetében a legutóbbi három évhez viszonyított változás is a vizsgálat részét képezi.

A 2013-as éves növekedési jelentés már ezek alapján a szempontok alapján készült el. A foglalkoztatási és szociális indikátoroknak egyelőre előrejelző, figyelemfelhívó szerepük van. A 2012-es riasztási jelentésben 14, 2013-ban 16 ország mélységi vizsgálatára tett javaslatot a Bizottság. A túlzott egyensúlytalansági eljárás a mélységi vizsgálatok eredményének a tükrében indul meg a tagállam ellen.

4. Magyarország integrációja a foglalkoztatás- és szociálpolitikai egyeztetési mechanizmusba

4.1 A foglalkoztatási és szociális folyamatok alakulása[435]

Az „Európa 2020” stratégia uniós szintű céljait a tagállamoknak nemzeti célokra kellett lebontaniuk. Magyarország az uniós célértékkel megegyező, 75%-os foglalkoztatási

434 *Strengthening the social dimension of the Economic and Monetary Union.* Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, 2.10.2013. COM(2013) 690 provisoire.

435 Az adatok forrása: *Employment and Social Developments in Europe 2013. European Commission.*

szintet, 30,3%-os felsőoktatási és 10%-os lemorzsolódási arányt, továbbá a szegénységben élők számának 20%-kal, 450 000 fővel való csökkentését vállalta. Az ambiciózus foglalkoztatási vállalás teljesítése a gazdaság dinamikusan növekvő pályára állását és az alacsony képzettségű, illetve képzetlen rétegek tömeges foglalkoztathatóvá tételét feltételezi. Ennek a megoldása komplex foglalkoztatás- és szociálpolitikai hozzáállást igényel, hiszen a sokszor olvasási és írási nehézségekkel küzdő emberek aktivizálása egyrészt fokozatos lehet, másrészt körültekintően kell megválasztani a szükséges intézkedéseket, hogy az ne járjon a foglalkoztatási szerkezet bebetonozásával. Nem kevésbé ambiciózus a szegénységben élők számának a csökkentésére tett vállalás sem, különösen, mivel a viszonylag sokrétű szociális ellátórendszer átalakítása és a foglalkoztatás javítására felkínált állások bérezése – mint ahogyan azt később látni fogjuk – nem jelenti automatikusan a szegénységből való kitörés lehetőségét.

Indikátor	Uniós szintű cél	Az uniós szintű cél teljesítésének az állása (2012)	Magyar nemzeti vállalás	A magyar vállalás állása (2012)
A 20–64 évesek foglalkoztatási rátája	75%	68,5%	75%	62,1%
A felső-oktatásban tanulók aránya	40%	35,8%	30,3%	29,9%
A lemorzsolódók aránya	10%	12,8%	10%	11,5%
A szegénységben élők száma	20 000 000 fő	+6 036 000 fő	450 000 fő	+240 000 fő

10. táblázat: Az „Európa 2020" stratégia számszerű céljainak állása az Eurostat[436] adatai alapján

Magyarországon mind a foglalkoztatási, mind az aktivitási ráta az uniós szint alatt van. A foglalkoztatottak 63,1%-ának a szolgáltatások, 29,5%-ának az ipar, 7,4%-ának a mező- és erdőgazdaság ad munkát. A foglalkoztatottak 7%-a részmunkaidőben, 9,4%-a határozott időre szóló szerződés keretében dolgozik. A fiatalok munkanélküliségi rátája – bár nem éri el a déli periféria tragikusan magas arányait – trendszerűen meghaladja az uniós átlagot. Emellett komoly problémát jelent a hosszú távú munkanélküliség egyre növekvő aránya, amely egyben fokozza a szegénységben élők számát is. Magyarország azok között a tagállamok között van, amelyekben jelentősek a munkát terhelő adók: 2012-ben Máltán 20% adóterhelése volt a munkabéreknek, míg Magyarországon – Belgiummal, Németországgal és Franciaországgal egyetemben – 45% körüli. A feketemunka becsült aránya (22,1%) magasabb, mint az uniós átlag (14,3%). A magyar háztartások elkölthető reáljövedelme 2008 óta folyamatosan csökkent, 2012 végére a csökkenés 4% körüli. A munkahelyek megszűnése a szociális ellátások mér-

436 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators.

tékének csökkenésével együttesen komolyan növeli a mélyszegénységben élők számát. A jövőre nézve a kilátásokat rontja, hogy a munkaképes korú lakosság mintegy ötöde alacsony képzettségi szinttel rendelkezik, és a válság hatásainak következményeként csökkenteni kellett az oktatásra szánt költségvetési forrásokat. Magyarországon nagyon alacsony (5% alatti) az élethosszig tartó tanulással történő aktiválási lehetőség mind a munkanélküliek, mind az inaktívak körében. Annak az esélye, hogy a munkanélkülivé válást követően azonnal állást kapjon az illető, alig haladja meg a 40%-ot, de ha három évnél hosszabb ideig nem kap munkát, akkor 10% alatt van. A munkanélkülivé válást követően 2009-ben és 2010-ben álláshoz jutottak 60%-a állandó munkát kapott, több mint 80%-uk teljes munkaidőset. Az alacsony képzettségűek aktiválását javíthatja a szociális vállalkozások, szövetkezetek tevékenységének a fellendülése. Az álláshoz jutás Magyarországon csak 50%-ban jelent esélyt a szegénységből való felemelkedésre.

Indikátor	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A reál GDP alakulása (%)	4,8	4,0	3,9	0,1	0,9	-6,8	1,3	1,6	-1,7
Foglalkoztatási ráta (20–64 évesek)	62,1	62,2	62,6	62,6	61,9	60,5	60,4	60,7	62,1
Munkanélküli ráta	6,1	7,2	7,5	7,4	7,8	10,0	11,2	10,9	10,9
A 15–24 év közötti fiatalok munkanélküliségi rátája	15,5	19,4	19,1	18,1	19,9	26,5	26,6	26,1	28,1
A hosszú távú munkanélküliek rátája	2,7	3,2	3,4	3,4	3,6	4,2	5,5	5,2	4,9
A munkaerő termelékenységének változása	5,8	4,3	3,4	-0,6	2,7	-4,4	0,6	1,2	-1,8
Egységnyi reál munkaerőköltség	-0,9	0,2	-1,4	0,7	-0,9	-0,7	-3,3	-1,3	1,7
A részmunkaidőben foglalkoztatottaknak az összes foglalkoztatottakon belüli aránya (%)	4,7	4,1	4,0	4,1	4,6	5,6	5,8	6,8	7,0
A szegénységi küszöbön vagy kirekesztettségben élők aránya	(:)	(:)	31,4	29,4	28,2	29,6	29,9	31,0	32,4
Súlyos anyagi nélkülözésben élők	(:)	(:)	20,9	19,9	17,9	20,3	21,6	23,1	25,7

11. táblázat: A munkaerőpiaci adatok alakulása

4.2 A foglalkoztatási célok elérésére szolgáló pénzügyi források alakulása

4.2.1 A 2000 és 2007 közötti pénzügyi tervezési időszakban rendelkezésre álló források

A foglalkoztatási célok megvalósítását szolgáló projekteket közvetlenül az Európai Szociális Alap[437] forrásaival lehetett támogatni. A finanszírozható intézkedések az aktív munkaerő-piaci politikák alkalmazása a munkanélküliség megelőzése érdekében, a szociális integráció erősítése, a szakképzés és az oktatás fejlesztése, a munkaerő alkalmazkodóképességének és vállalkozókészségének javítása, illetve a nők munkaerő-piaci helyzetének javítása. Ebben az időszakban az ESZA és az EQUAL[438] uniós kifizetései közel 62,4 milliárd eurót tettek ki, ami az önrészekkel és a magánforrásokkal együtt összesen több mint 120,4 milliárd eurónyi finanszírozást jelentett. Magyarország részesedése ebben az időszakban összesen 502 millió euró volt, ami 378 millió euró uniós társfinanszírozásból és 123 millió euró hazai önrészből tevődött össze.[439]

4.2.2 A 2007 és 2013 közötti támogatási időszak

A 2007 és 2013 közötti időszakban Magyarország által az ESZA terhére tervezhető előirányzat összege közel 3,63 milliárd euró,[440] ami a hazai önrésszel együtt mintegy 4,3 milliárd euró fejlesztési forrást jelent. Ennek a tervezési időszaknak az ESZA-prioritásai: a teljes foglalkoztatás elérése, a munka minőségének és termelékenységének a javítása, a társadalmi befogadás előmozdítása és a foglalkoztatás nemzeti, regionális és helyi szintű egyenlőtlenségeinek a csökkentése. Emellett a kohéziós forrásokból a „konvergencia" és a „regionális versenyképesség" célkitűzések keretében a következő prioritások támogathatók:

- munkavállalók, vállalkozások és vállalkozók alkalmazkodóképességének a növelése a gazdasági változásokra való jobb felkészülés és azok pozitív kezelésének javítása céljából;
- az álláskeresők és az inaktívak munkavállalásának és tartós munkaerő-piaci jelenlétének a javítása;
- a munkanélküliség – különösen a tartós és az ifjúsági munkanélküliség – megelőzése;
- az időskori aktivitás és a munkában eltöltött idő meghosszabbításának ösztönzése;
- a munkaerőpiaci részvétel fokozása;

437 Az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai szociális alapról

438 Az EQUAL 2000–2007 pénzügyi perspektíva a foglalkoztatáshoz kapcsolódó hátrányos megkülönböztetés és esélyegyenlőtlenség megszüntetésére szolgáló keret volt, amit az új tagállamok számára – a pályázatok átfutásnak ideje miatt – nem nyitottak meg, a Humán Erőforrás operatív programból lehetett ezekre a célokra pályázni.

439 Az adatok forrása: *Final Report for the ex post evaluation of the European Social Fund (2000–2006).*

440 http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=443&langId=en

- a hátrányos helyzetű személyek társadalmi befogadásának erősítése a foglalkoztatásban való fenntartható integrációjuk céljából;
- a munkaerőpiaci megkülönböztetés valamennyi formája elleni küzdelem;
- a humántőke fejlesztése és növelése;
- a partnerségek előmozdítsa.

Ezenkívül a „konvergencia" célkitűzés keretében támogatható a humántőke-beruházásoknak az oktatási és szakképzési reformok általi bővítése, valamint a felelősségteljes kormányzáshoz való hozzájárulás érdekében az intézményi kapacitás és a hatékonyság növelése. Magyarországon a célok megvalósításának a keretét a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret adja, a projektek megvalósítása az abban foglalt operatív programokon keresztül történik. A források 28,92%-a a fiatalokat, 6,21%-a az időseket, 64,87%-a a népesség többi csoportját célozza meg. 2011 végéig a képzésekbe több mint 1,7 millió személyt vontak be, akinek az 56%-a nő volt. A programokat 220 ezer fő, ebből 110 ezer nő, fejezte be.

Közös Stratégiai Keret célkitűzés	Projektszám	Kötelezettségvállalás támogatás (mrd Ft)	Kötelezettségvállalás összköltség (mrd Ft)
A foglalkoztatottság megőrzése és bővítése, a szociális védelmi rendszer modernizálása	752	175,6	197,7
A dolgozók és vállalatok alkalmazkodóképességének javítása	1105	34,3	35,6
Befektetés a humántőkébe oktatással és képzéssel	249	147,4	160,9
Képzés	35	1,0	1,0
Közoktatás	3835	254,3	273,9
Szakképzés	113	59,5	63,5
Igazgatási kapacitás	648	273,7	274,4
Egészséges munkaerő	464	292,2	328,1
Társadalmi befogadás	2205	76,0	80,5

12. táblázat: A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret foglalkoztatási céljait megvalósító projektek 2011. december 31-i állása[441]

Ezen belül a foglalkoztathatóság fejlesztését, a munkaerőpiacra való belépés ösztönzését 121 milliárd forint, az élethosszig tartó tanulás stratégiáinak gyakorlati megvalósítását 19,5 milliárd forint, az alacsony foglalkoztatási eséllyel rendelkezők segítését („Első lépés program") 6,5 milliárd forint, a hátrányos helyzetű kistérségekben tevékenykedő kis- és középvállalkozások komplex munkahelyteremtő beruházásait 8,5 milliárd forint, a gyermekek napközbeni ellátását nyújtó intézmények infrastrukturá-

441 Az adatok forrása a könyv megírásakor legutolsó, nyilvánosan elérhető összefoglaló, a magyar kormány által az 1088/2006/EK rendelet 29. cikke alapján készített jelentés.

lis fejlesztésére 8 milliárd forint támogatás lett odaítélve. Munkaerő-piaci kulcskompentenciák fejlesztésére 13 milliárd forint, míg a nagyvállalati dolgozók képzéseinek támogatására 3,3 milliárd forint forrás lett lekötve. A felsőoktatási infrastruktúra fejlesztésére mintegy 88 milliárd forint, míg a tudományos eredmények disszeminációját elősegítő projektekre 29 milliárd forint lett odaítélve. A közoktatás fejlesztésére 90 milliárd forint támogatás van biztosítva. A járóbeteg-ellátás fejlesztésére a TIOP és a ROP programjai 55 milliárd forintot fordítanak. A rehabilitációs ellátás javítását 9,1 milliárd forint, a sürgősségi ellátás fejlesztését 13 milliárd forint segíti. A gyermekek és fiatalok integrációját elősegítő programokat 7 milliárd forinttal, a hátrányos helyzetűek képzését és foglalkoztatását 6,7 milliárd forinttal, míg a mélyszegénységben élők közösségi felzárkóztatását 4 milliárd forinttal támogatja a TÁMOP. Emellett az ESZA a TÁMOP-programokon keresztül mintegy 895,174 milliárd forint lekötésével támogatta az Európai Foglalkoztatási Stratégia céljainak a megvalósulását 2011-ig.

Ezeken a forrásokon kívül az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (EGAA) hoz lehet pályázni gyártókapacitások más országokba történő, ötszáz főnél nagyobb létszámcsökkentéssel járó áthelyezése esetén, a munka nélkül maradt munkavállalók újrafoglalkoztathatóságának támogatására. Magyarország nem használta ezeket a forrásokat, mivel kevés ötszáz főt meghaladó, a globalizáció hatásai miatt áttelepülő elbocsátásra került sor, másrészt az ESZA magasabb társfinanszírozással való forráslehívást tesz lehetővé.

5. A foglalkoztatás- és szociálpolitika kihívásai, jövője

Bár 2013-ban már kezdenek látszani a fellendülés és a kilábalás jelei, így például lassul az ifjúsági munkanélküliség arányának az emelkedése, mégis számos, aggodalomra okot adó tényező figyelhető meg. Nő a hosszú távú munkanélküliek száma, és soha nem látott magasságokban van a strukturális munkanélküliség. Jelentősen emelkedett a nem önként vállalt részmunkaidős munkavállalók száma, egyre aggasztóbb a munka mellett is szegénységben élők száma. A fiatalok munkanélküli rátája is 23%. A költségvetési megszorítások következményeként visszaszoruló szociális kiadások miatt az EU lakosságának a negyede a szegénységi küszöbön vagy az alatt él, közben nőtt az alacsony munkaintenzitású háztartások aránya. A strukturális munkaerő-piaci és szociális problémák között az egyik legfontosabb a nemek között még mindig meglévő fizetésbeli különbség és a nők szempontjából hátrányosabb munkavégzési feltételek. Bár a válság hatására – főként a férfiak uralta ágazatok visszaesése miatt – záródott a bérolló, a nők jobban ki vannak téve a szegénységnek. Ráadásul a statisztikákat torzítja, hogy a férfiak több túlórát halmoznak fel, mint a nők. A munkaerőpiac másik súlyos strukturális problémája a feketemunka, amelynek a GDP-ből való részesedésén nem változtatott a válság sem. Figyelemre méltó, hogy míg a nyugat- és észak-európai országok munkavállalóinak a többsége (62%, illetve 65%) úgy dolgozik be nem jelentett álláshelyen, hogy az mindkét fél számára kedvező, a közép-kelet-európai országokban ez az arány csak 43%, míg ezekben az országokban a feketemunkások 28%-ának nincs más lehetősége a munkavállalásra, 19%-uknak pedig ez az egyetlen bevételi forrása.

Hogy mely területeken jönnek létre leginkább a jövő munkahelyei? A válság és a globalizáció hatásaként fel kell készülni arra, hogy korábbi húzóágazatokban megszűnő munkahelyek helyett leginkább a tudásintenzív ágazatokban jönnek létre újak. Az iparban foglalkoztatottak csökkenése a szolgáltatások, különösen az IKT, a pénzügyi, az üzleti és a közszolgáltatások területe, illetve a zöldgazdaság lehet az új, jobb álláshelyek forrása. Ezért nagy hangsúlyt kell helyezni a *flexicurity* alkalmazására.

A foglalkoztatás- és szociálpolitikával kapcsolatos bizottsági törekvések egyértelműen azt célozták, hogy az egységes monetáris és a szorosan koordinált fiskális politikák mellett ez a két politika is minél egységesebb uniós koordinációval alakuljon. A válság okozta intenzív munkaerővándorlást sok tagállam ellátórendszere nem tudta kezelni, így elemi érdekük a GMU szociális dimenziójának az erősítése. A jövőben a tagállamok és a Bizottság által kötött versenyképességi szerződések keretében végeznék a strukturális reformjaik *ex ante* koordinációját, amelynek a finanszírozására a tagállamok a megemelt uniós fiskális kapacitásból kapnának támogatást. Az eurózóna országaira nézve hosszú távon új eszközként lenne bevezetve az aszimmetrikus sokkok kezelésére alkalmas anticiklikus eszköz, amely a tagállami befizetésekből származna, és kvázi biztosításként szolgálna a tagállamok kritikus foglalkoztatáspolitikai problémáinak a megoldására – ezen eszköz felhasználása szigorú reformok végrehajtásához lenne kötve. A tagállamokban egyelőre hiányzik a valódi politikai akarat ahhoz, hogy a válságból való kilábalás egyúttal a széles körű és mély gazdaságpolitikai koordináció kifejlődéséhez is vezessen. Az Európai Tanács 2013. decemberi ülésének döntései szerint a gazdaság-, foglalkoztatási és szociálpolitikák koordinációja a már meglévő eljárásokkal összhangban, a tagállami hatáskörök tiszteletben tartásával fejlődik tovább. A Gazdasági és Monetáris Uniót kiegészítő szociális dimenzió jövőjéről az „Európa 2020" stratégia 2015. évi felülvizsgálatával párhuzamosan születik majd döntés. Magyarország számára kulcsfontosságú, hogy el tudja kerülni, hogy a monetáris politika és a bankunióra vonatkozó szabályok mellett a koordinált reformok által egységesedő foglalkoztatás- és szociális politikával egy valódi, több ponton elkülönülő jog- és intézményrendszerrel bíró, kétkörös integrációra szakadjon az Európai Unió.

6. A megvalósításra rendelkezésre álló közös források

A 2014–2020-as pénzügyi tervezési időszak szabályai szerint a kohéziós források meghatározott arányát (uniós szinten 23,1%-át) ESZA-célokra kell fordítani. Emellett 74 milliárd euró ESZA-forrás és az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés 6 milliárd eurós forrása áll rendelkezésre a foglalkoztatási célok elérésének a támogatására. A Magyarország részére rendelkezésre álló ESZA-források 3,92 milliárd eurót tesznek ki, az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezésből további 49,8 millió eurónyi forrással lehet tervezni, a kohéziós források kötelező ESZA-allokációja pedig 24%, ami 3,71 milliárd euró foglalkoztatást javító, tervezhető forrást jelent. A források lekötése a foglalkoztatás és a munkavállalói mobilitás ösztönzése, a társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem, az oktatásba, a készségekbe és az egész életen át tartó tanulásba történő beruházás és az intézményi kapacitás javítása és hatékony közigazgatás, mint

tematikus célok mentén lehetséges. A kohéziós és az ESZA-források mellett a társadalmi változás és innováció program, az uniós szinten 150 millió eurós költségvetésű Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (EGAA) és a leginkább rászorulók 95,8 millió eurós költségvetésű élelmiszeralapja szolgálják még a foglalkoztatási és szociális célok elérését. A könyv írásakor a 2014–2020. évi operatív programok elkészítése még folyamatban van, a korábbi eljárásrendnek megfelelően az azok alapján kiírt pályázatok projektjeinek a megvalósulásába vonhatók be uniós források.

XVII. Ipar- és vállalkozáspolitika, kutatás-fejlesztés

1. Az Európai Unióban lezajló legfontosabb fejlemények

Az Európai Unió iparpolitikája, a kis- és középvállalkozások (kkv) helyzetével foglalkozó vállalkozáspolitika, valamint az innováció ösztönzésére hivatott kutatás és fejlesztés (K+F) kiemelt jelentőségű volt az elmúlt tíz évben. Egyfelől az ipar, amely a gazdasági növekedés és a foglalkoztatás motorja, valamint az ipari versenyképesség erősítése döntő fontosságú az Unió globális szerepe szempontjából, másfelől a kis- és középvállalkozási szektor meghatározó súllyal bír a foglalkoztatásban és az EU-ban előállított összes gazdasági össztermék (GDP) létrehozásában. A 2008 őszétől kibontakozó globális válság korábban példa nélküli mértékben sújtotta az európai gazdaságot. A termelés visszaesett, a költségvetési, pénzügyi egyensúly vészesen megingott. A gazdasági válságból való kilábalás alapvetően a pénzügyi egyensúly helyreállításán nyugszik, de a gazdasági növekedés beindításához és megfelelő szinten történő fenntartásához elengedhetetlen a reálgazdaság működésének ösztönzése, vagyis az iparpolitika és a vállalkozáspolitika stratégiai megerősítése illetve európai irányítása.

1.1 A lisszaboni stratégia

Az EU bővítését megelőző években az ipar- és vállalkozáspolitikát meghatározó uniós elképzeléseket a 2000 márciusában[442] elfogadott lisszaboni stratégia határozta meg. A lisszaboni stratégia fő célkitűzése a következő volt: „az Unió egy új stratégiai célt tűzött maga elé az elkövetkező évtizedre: azt, hogy a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú társadalmává váljon, amely fenntartható gazdasági növekedésre képes, több és jobb minőségű munkahellyel és nagyobb társadalmi kohézióval". A Tanács 2000 júniusában fogadta el a Kisvállalkozások Európai Chartája[443] című dokumentumot, amely szerint „Európa erőfeszítései az új gazdaság kibontakoztatására csak akkor lehetnek sikeresek, ha a kisvállalkozás a teendők sorrendjében az első helyre kerül". A Chartához 2002-ben az akkor tagjelölt kelet-közép-európai országok is csatlakoztak. Az iparpolitika alapjait a 2002-es, „Iparpolitika a kibővült Európában"

442 *Presidency Conclusions, Lisbon European Council 23–24 March 2000.*

443 Az Európai Tanács Santa Maria de Feirában 2000. június 19–20-án megtartott ülésének elnökségi következtetéseihez csatolt III. melléklet.

című bizottsági közlemény[444] fektette le, amelyben a Bizottság kiemelte, hogy az európai gazdaság versenytársakétól elmaradó termelékenységnövekedése az ipari szerkezet problémáira, a nem kellően jövőorientált fejlesztésre és a versenykörnyezet, különös tekintettel a belső piac működésének hiányosságaira vezethető vissza. A kutatás-fejlesztés terén a csatlakozás időpontjában az EU hatodik keretprogramja futott. A 2002-ben kezdődött hatodik keretprogram 2006-ig tartott, és eredetileg 17,5 milliárd eurós költségvetéssel rendelkezett. Ezt az összeget az új tagállamok csatlakozásakor 19,235 milliárd euróra emelték. Ennek része az EURATOM program 1,352 milliárd eurós (eredetileg 1,23 milliárd eurós) költségvetése is.

Az Unió 2005-ben elhatározta a lisszaboni stratégia félidei felülvizsgálatát és reformját, amely természetesen az innovációs- és kkv-politikákat is érintette. Ekkorra már láthatóvá vált, hogy számos eredeti célkitűzés, mint például az európai termelékenységi szint erőteljes növelése nem fog megvalósulni. A 2004 novemberében hivatalba lépett új Bizottság (első Barroso Bizottság) egyik kiemelt feladataként jelölte meg a versenyképesség erősítését és a kijelölt lisszaboni célok elérését. A 2005 februárjában kiadott félidei felülvizsgálat[445] három nagy cél alapján, tíz pontban határozta meg a megújított stratégia kulcsterületeit. Ennek része volt a kutatásra és fejlesztésre fordított befektetés növelése és minőségének javítása, az innováció, az információs technológiák használatának előmozdítása, egy erős európai ipari bázis létrejöttéhez való hozzájárulás, valamint az európai és nemzeti szabályozás javítása, a vállalatokat sújtó adminisztratív terhek csökkentése.

Az Európai Bizottság 2005. április 12-én fogadta el megújított lisszaboni stratégiára vonatkozó javaslatait, az úgynevezett integrált iránymutatásokat.[446] A dokumentum ajánlásokat fogalmazott meg a versenyképességi célok megvalósításához, amelyek a tagállamok 2005. októberig benyújtandó nemzeti akcióprogramjainak az alapját jelentették. A lisszaboni stratégiával kapcsolatban sok kritika is megfogalmazódott: túl nagyszámú, sokszor egymásnak ellentmondó célkitűzések, a tagállami hatáskörbe tartozó intézkedések elszámoltathatóságának hiánya vagy a versenyképesség fogalmának különböző értelmezése. Mindezek együttesen vezettek oda, hogy a stratégia végül nem érte el kitűzött céljait.

Külön említést érdemel az egyik legkiterjedtebb, a versenyképesség szempontjából meghatározó, ugyanakkor az emberi egészség, illetve a környezetvédelmi megfontolások miatt kiemelten kockázatos ágazat, a vegyipar szabályozása. A műanyagiparral, illetve a gumigyártással együttesen a vegyiparban több mint 60 ezer vállalat működik Európában. Ezek együttesen mintegy 3,2 millió munkahelyet biztosítanak, és az általuk értékesített vegyi anyagok a globálisan értékesített ágazati termékeknek több mint 30%-át teszik ki. A 2007 óta hatályos úgynevezett REACH-szabályozás[447] rögzíti a vegyi anyagok regisztrálásával, értékelésével, engedélyezésével és korlátozásával kapcso-

444 COM(2002) 714 final Brussels, 11.12.2002.
445 COM(2005) 24 végleges Brüsszel, 2.2.2005.
446 COM(2005) 141 végleges Brüsszel, 12.4.2005.
447 Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK Rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH)

latos követelményeket (a REACH betűszó a megegyező jelentésű angol *„registration, evaluation, authorisation and restriction of chemicals”* kifejezés kezdőbetűiből áll össze). A REACH-rendelet hatálya alá eső vegyi anyagok gyártóinak és importőreinek ki kell értékelniük és kezelniük kell a vegyi anyagokkal kapcsolatos kockázatokat, és megfelelő biztonsági információkat kell a felhasználók rendelkezésére bocsátaniuk.

1.2 A 2007–2013 tervezési időszak

Az uniós politikák ciklikussága, a kiemelkedő stratégiák, programok és ezek finanszírozása terén meghatározó szerepe van a hétéves költségvetési periódusnak. A többéves költségvetési keret jól tükrözi a politikai prioritásokat, és világos képet ad arról, hogy az egyes célkitűzésekhez milyen uniós finanszírozás rendelhető.

A 2007–2013-as költségvetési keret tárgyalása során három területen volt megfigyelhető a versenyképesség, illetve szorosabban az iparpolitika, a vállalkozás politika és a kutatás-fejlesztés, innováció támogatása:

1) A 2007–2013 pénzügyi perspektíva egyik vívmánya, hogy a korábban önálló strukturális és kohéziós politika költségvetési sort két részre bontotta, és „Fenntartható fejlődés” főcím alatt két alfejezetbe, az 1.a. „Versenyképesség a növekedés és a foglalkoztatás szolgálatában” és az 1.b. „Kohézió a növekedés és a foglalkoztatás szolgálatában” rendezte. Az 1.a. fejezet költségvetése a 2007-es 12,1 milliárd euróról, 2013-ra 25,8 milliárd euróra növekedett, így a hét év alatt összesen közel 133 milliárd euró állt rendelkezésre. Ebből mintegy 50 milliárd eurót tett ki – szemben a Bizottság által javasolt 80 milliárd euróval – a hetedik kutatási keretprogram hétéves költségvetése. Az 1.a. fejezet főként a 2005-ben megújított lisszaboni stratégia célkitűzéseit szolgálta, ide tartozott a kutatás- és technológiafejlesztés, a vállalkozások támogatása is.

2) 2007-től kezdte meg működését a vállalkozási és innovációs program (CIP). A főleg a kis- és középvállalkozásokat megcélzó keretprogram elsősorban az innovációs tevékenységeket (köztük az ökoinnovációt) támogatta, jobb hozzáférést biztosított a finanszírozáshoz, és vállalkozástámogató szolgáltatásokat nyújtott a különböző régiókon belül. A program ösztönözte az információs és kommunikációs technológiák (ICT) jobb kihasználását, és hozzájárult az információs társadalom fejlesztéséhez. A CIP a 2007-től 2013-ig terjedő időszakra szólt, és teljes költségvetése 3621 millió euró volt.

3) A 2007-ben indult hetedik kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs keretprogram[448] négy specifikus programra tagolódva – „kooperáció”, „ötletek”, „emberek”, „kapacitások” – felölelte az európai kutatáspolitika teljes spektrumát. A „kooperáció” specifikus program magában foglalta a közös kutatást, az európai technológiai kezdeményezéseket, illetve a nemzeti programok koordinációját. Az „ötletek” az alapkutatás támogatását tűzte ki célul a kutatócsoportok európai szintű versenyén keresztül.

448 Az Európai Parlament és a Tanács 1982/2006/EK határozata (2006. december 18.) az Európai Közösség kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs tevékenységekre vonatkozó hetedik keretprogramjáról (2007–2013).

Az „emberek” program a már létező Marie Curie-akciók továbberősítését szolgálta a tudás és karrierfejlesztés, valamint az ipar és akadémia közti mobilitás erősítése érdekében. A „kapacitások” a kutatási infrastruktúra, a kutatási potenciál fejlesztését célozta meg. A hetedik keretprogramból a magyar pályázók mintegy 300 millió euró központi európai kutatás-fejlesztési forrást tudtak megszerezni 2007 és 2013 között.

A hétéves költségvetési keretben szereplő politikák mellett kiemelt fontossággal bírt a kis- és középvállalkozások számára a 2008-ban elfogadott kisvállalkozási intézkedéscsomag (*Small Business Act*,[449] SBA). A csomag a vállalkozásokkal kapcsolatos általános politikai megközelítést kívánja javítani, és a „Gondolkozz előbb kicsiben!” elv visszavonhatatlan rögzítésére törekszik a politikaalkotásban, a szabályozástól a közszolgáltatásokig. A kezdeményezés továbbá a kkv-k fejlődését hátráltató, még fennálló problémák kezeléséhez nyújtott segítségen keresztül segíti a kkv-k növekedését. A csomag konkrét jogszabályalkotási javaslatokat is kezdeményezett, mint például egy új csoportmentességi rendelet az állami támogatások szabályozásában, az európai zártkörű részvénytársaság társasági forma létrehozása vagy az ÁFA-szabályok egyszerűsítése. A Versenyképességi Tanács 2009 májusában tekintette át az SBA terén elért haladást, míg a Bizottság 2011 februárjában fogadott el egy átfogó értékelést és újabb javaslatokat.

1.3 Az „Európa 2020” stratégia

Az Európai Bizottság 2010. március 3-án tette közzé az „Európa 2020 – az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégia”[450] című tervezetét. Az új javaslat középpontjában három prioritás állt: 1) intelligens növekedés: a tudásra és az innovációra épülő gazdaság kialakítása; 2) fenntartható növekedés: a még inkább erőforrás-hatékony, környezetbarát és versenyképes gazdaság elősegítése; 3) inkluzív növekedés: magas foglalkoztatás, valamint gazdasági, szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság ösztönzése.

A Bizottság minden prioritási témakörben kiemelt intézkedéseket, úgynevezett zászlóshajó-kezdeményezéseket javasolt a haladás ösztönzésére, összesen hetet, amelyből kettő foglalkozik az iparpolitikával, illetve az innovációval. Az „innovatív Unió” kezdeményezés a keretfeltételek, illetve a kutatásra és innovációra fordított finanszírozás javítására szolgál annak érdekében, hogy az innovatív ötletekből a növekedést és a foglalkoztatást segítő termékek, szolgáltatások jöjjenek létre. Az „iparpolitika a globalizáció korában” a vállalkozások (különösen a kkv-k) üzleti környezetének javítását és a világszinten versenyképes, erős és fenntartható ipari bázis kifejlesztésének támogatását célozza.

Az „innovatív Unió” kezdeményezés célja, hogy a K+F és az innovációs politika középpontjába az Európai Unió előtt álló olyan kihívások kerüljenek, mint az éghajlatváltozás, az energia- és erőforrás-hatékonyság, az egészségügy és a demográfiai válto-

449 COM(2008) 394 végleges, Brüsszel, 2008. 6. 25.
450 COM(2010) 2020 végleges, Brüsszel, 2010. 3. 3.

zások. A program egyik kiemelt célja az innovációs lánc egyes szemei közötti kapcsolat megerősítése az alapkutatástól a forgalmazásig.

Uniós szinten a Bizottság a következő célokat jelölte meg: az európai kutatási térség kiteljesítése, az energiabiztonságra, a közlekedésre, az éghajlatváltozásra és az erőforrás-hatékonyságra, az egészségre és az öregedésre, a környezetbarát gyártási módszerekre és területgazdálkodásra összpontosító stratégiai kutatási menetrend kialakítása, valamint a tagállamokkal és a régiókkal való közös programozás ösztönzése. A Bizottság lépéseket javasol a vállalkozások innovációs keretfeltételeinek javítása érdekében, különösen az egységes uniós szabadalom létrehozása, az interoperábilis szabványok kialakításának felgyorsítása, a tőkéhez való hozzáférés javítása, a keresletoldali politikák teljes körű alkalmazása, például a közbeszerzés és az intelligens szabályozás révén. A program keretében európai innovációs partnerségek indítását kezdeményezte az uniós és a nemzeti szint együttműködésével annak érdekében, hogy felgyorsuljon az azonosított kihívások kezeléséhez szükséges technológiák kifejlesztése és alkalmazása. Az első ilyen partnerség a következőkre összpontosít majd: „a biogazdaság 2020-ra történő kiépítése", „az Európa iparának jövőjét formáló kulcsfontosságú alaptechnológiák" és „az idősek számára független és társadalmilag aktív életet biztosító technológiák". Külön figyelmet kapott az innovációt segítő uniós eszközök (például strukturális alapok, vidékfejlesztési alapok, K+F keretprogram, versenyképességi és innovációs keretprogram, stratégiai energiatechnológiai terv) szerepének megerősítése és továbbfejlesztése, ideértve az Európai Beruházási Bankkal (EBB/EIB) való szorosabb együttműködést és az adminisztratív eljárások egyszerűsítését, ami – különösen a kkv-k számára – megkönnyítené a finanszírozáshoz való hozzájutást. Nemzeti szinten a tagállamoknak a következőkről kell gondoskodniuk: nemzeti (és regionális) K+F és innovációs rendszerek reformja annak érdekében, hogy e rendszerek támogassák a kiválóságot és a specializációt, erősítsék az egyetemek, a kutatók és a vállalkozások közötti együttműködést, fokozzák az uniós hozzáadott értéket képviselő területeken folytatott határokon túli együttműködést, és ennek megfelelően átalakítsák a nemzeti finanszírozási eljárásokat, ily módon biztosítva a technológia EU-ban történő elterjedését. A tagállamoknak biztosítaniuk kell továbbá, hogy a fiatalok elegendő számban szerezzenek matematikusi, mérnöki, illetve egyéb tudományos végzettséget, valamint, hogy az iskolai tantervek középpontjába a kreativitás, innovációs és vállalkozói készség kerüljön.

Az „iparpolitika a globalizáció korában" elnevezésű kezdeményezés fő célja, hogy megteremtse a feltételeket az európai ipari bázis megerősítéséhez. Az EU GDP-jének mintegy 15%-át állítja elő az ipar, de az EU exportjának közel 80%-át is az ipari termékek adják. A program ösztönözni javasolja a vállalkozói tevékenységet annak érdekében, hogy hozzásegítse az ipart a kihívások leküzdéséhez, fokozza Európa kitermelő, feldolgozó és szolgáltatási iparának versenyképességét, valamint segítse az ipari ágazatokat a globalizáció és a környezetbarát gazdaság kínálta lehetőségek kiaknázásában.

A Bizottság célul tűzte ki olyan uniós iparpolitika megalkotását, amely megteremti a lehető legjobb környezetet az erős, versenyképes és diverzifikált európai ipari bázis fenntartásához és fejlesztéséhez, támogatva a feldolgozóipari ágazatok energia- és erőforrás-hatékonyabbá tételét. Kezdeményezte a különböző szakpolitikai eszközöket (például intelligens szabályozás, korszerűsített közbeszerzés, versenyszabályok, valamint szabványosítás) kombináló iparpolitika horizontális megközelítését. Javaslatokat

fogalmazott meg az üzleti környezet javítása – különösen a kkv-k esetében – az európai üzleti tevékenység tranzakciós költségeinek csökkentése, a klaszterek támogatása és a finanszírozáshoz való hozzáférés javítása érdekében. Kezdeményezte a szabályozás felülvizsgálatát a szolgáltatási és feldolgozóipari ágazat nagyobb erőforrás-hatékonyság felé való elmozdulásának elősegítése érdekében (ideértve a hatékonyabb újrahasznosítást is). Nemzeti szinten a tagállamoknak a következőkről kell gondoskodniuk: az innovációs ösztönzők növelése érdekében a közbeszerzés révén az üzleti környezet javítása, főleg az innovatív kkv-k számára, a szellemi tulajdon érvényesítési feltételeinek javítása, valamint a vállalkozásokra nehezedő adminisztratív terhek csökkentése és a rájuk vonatkozó jogszabályok minőségének javítása. Ösztönözniük szükséges továbbá a különböző szektorokban érdekelt felekkel (vállalkozások, szakszervezetek, a tudományos élet képviselői, nem kormányzati szervezetek, fogyasztói szervezetek) való szoros együttműködést azzal a céllal, hogy azonosítsák a szűk keresztmetszeteket, és közösen elemezzék az erős ipari és tudásbázis fenntartásának lehetőségeit, valamint azt a kérdést, hogy milyen módon juthat az EU vezető szerephez a globális fenntartható fejlődésben.

Az Európai Unióban a belső piac elmélyítése, az innováció ösztönzése és a vállalkozások helyzetének javítása nem képzelhető el a szabványok átfogó szabályozása nélkül. A szabványok olyan önkéntes dokumentumok, amelyek jelenlegi vagy jövőbeni termékek, gyártási folyamatok, szolgáltatások vagy módszerek által betartandó műszaki vagy minőségi előírásokat határoznak meg. A szabványok az ipar, a hatóságok és más érdekelt felek közötti, a nyitottság, az átláthatóság és a konszenzus elvén alapuló önkéntes együttműködés keretében jönnek létre. A Bizottság 2004 októberében fogadott el egy közleményt[451] az európai politikák és jogszabályok keretében az európai szabványosítás szerepéről. A jelentés alapvetően megfelelőnek értékelte az európai szabványosítási rendszert, ugyanakkor annak hatékonyságának növelése érdekében bizonyos reformokat javasolt. Ezek között alapvetően négy szempont jelent meg: a szabványok elfogadásának felgyorsítása, valamennyi érintett bevonása, az európai társfinanszírozás és a tagállamok felelősségének növelése. Mindezeknek közre kell működniük abban is, hogy még több nemzetközi – világszerte alkalmazandó – szabvány lépjen életbe azokon a gazdasági területeken, ahol Európa globális szinten vezető szerepet játszik. A szabványosítás rendszerének továbbfejlesztése napirendre került az Európai Tanács 2011. február 4-i, magyar elnökség alatti első tanácskozásán is. Az állam- és kormányfők megerősítették, hogy a szabványosítás az innovatív javakba és szolgáltatásokba történő magánberuházás serkentéséhez alapvető keretfeltétel, és a szabványosítási folyamatot fel kell gyorsítani, valamint egyszerűsíteni és modernizálni kell. Az európai gazdaság számára létfontosságú, hogy az európai szabványosítás tovább igazodjon a gyorsan változó globális feltételekhez és gazdasági környezethez. Ezek megvalósítása céljából a Bizottság 2011-ben fogadott el egy újabb közleményt,[452] amelynek címe: „Az európai szabványok stratégiai jövőképe az európai gazdaság fenntartható növekedésének elősegítése és gyorsítása 2020-ig".

451 COM(2004) 674 végleges, Brüsszel, 2004. 10. 18.
452 COM(2011) 311 végleges, Brüsszel, 2011. 06. 01.

2. A magyar szempontból kiemelt fejlemények

Az innováció uniós létrehozásának egyik kiemelt intézménye az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT), amelynek székhelye Budapesten van. Az EIT fő célja, hogy elősegítse és ösztönözze olyan tudományos és innovációs társulások (*Knowledge and Innovation Centre*, KIC) létrejöttét, amelyek összehangolják a kutatás, a felsőfokú oktatás és az üzleti világ innovációs kezdeményezéseit és tevékenységeit. Ennek keretében lehetőséget teremtenek arra, hogy különböző szakterületek specialistái több tucat európai helyszínen, úgynevezett „helymegosztási központokban" együtt dolgozhassanak, különböző konkrét projekteket, oktatási programokat, finanszírozási terveket stb. valósítsanak meg. Az intézményről szóló rendeletet[453] a Tanács és az Európai Parlament 2008-ban fogadta el, az intézet pedig 2010-től kezdte meg működését hazánkban. Tevékenységének első három évében három tudományos és innovációs társulás kezdte meg munkáját. Az egyik az éghajlatváltozással és annak mérséklésével foglalkozik *(Climate-KIC)*, a másik a fenntartható energiával *(KIC InnoEnergy)*, a harmadik pedig az információs és kommunikációs technológiákkal *(EIT ICT Labs)*. A Tanács és az Európai Parlament 2013 decemberében fogadta el az EIT stratégiai innovációs tervét.[454] Ennek nyomán 2014-től további öt KIC kialakítása indul meg, elsőként 2014-ben az egészséges életmód és az aktív időskor, valamint a nyersanyagok témájában, 2016-ban két új KIC a jövő élelmiszerei és a hozzáadott értéket előállító feldolgozóipar témájában, továbbá 2018-ban a városi mobilitás témájában. Az EIT költségvetése a következő hét évre 3,2 milliárd euró.

Magyarország 2008-ben komoly erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy az EIT székhelye Budapestre kerüljön. Az EU végrehajtási ügynökségei székhelyének elnyerése mindig kiemelt kérdés. Minden tagállam számára különösen fontos, hogy a saját területén is legyen egy EU-s intézmény, közelebb hozva ezzel az Uniót a „brüsszeli központtól" a saját területére. A csatlakozást megelőzően gyakorlatilag valamennyi régi tagállam rendelkezett már ügynökségi székhellyel. Az EU állam- és kormányfők 2003. decemberi ülésükön több, akkor aktuális székhely-döntést is meghoztak. Ugyanakkor egy nyilatkozatban kötelezettséget vállaltak arra, hogy további, jövőbeli ügynökségek székhelye esetében prioritást adnak a 2004-ben újonnan csatlakozó országoknak. Ennek nyomán nyerte el 2004-ben Varsó – elsőként az új tagállamok közül – az Európai Határvédelmi Ügynökség (Frontex) székhelyét. Az EIT székhelyét eredetileg öten szerették volna megszerezni: Jéna, a Barcelona melletti Sant Cugat del Valles, Bécs és Pozsony közösen pályázott, de Budapest legkitartóbb riválisa a lengyelországi Wroclaw volt. A Versenyképességi Tanács 2008. május 29-i ülésén nem sikerült megállapodásra jutni annak ellenére, hogy 27 tagállam túlnyomó többsége fölsorakozott Budapest mellett. Magyarország azonban kitartóan lobbizott, valamennyi politikai párt egyön-

453 Az Európai Parlament és a Tanács 294/2008/EK rendelete (2008. március 11.) az Európai Innovációs és Technológiai Intézet létrehozásáról.

454 1312/2013/EU Határozat (2013. december 11.) az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT) stratégiai innovációs tervéről: az EIT hozzájárulása egy innovatívabb Európához.

tetűen kiállt a pályázat mellett, és a kormányzaton kívül az MTA vezetésével a tudomány és valamennyi további érintett folytatta a tagállamok megnyerését. Végül 2008 júniusában született meg a 27 tagállam egyhangú döntése. Az EIT alakuló ülését 2008 szeptemberében tartotta a Magyar Tudományos Akadémián.

Jelentős magyar siker volt a 2014–2020 között érvényes kutatási keretprogram, a „Horizon 2020" program részletszabályainak vitája során az a magyar kezdeményezés, amely kedvezőbb szabályok kialakítását és alkalmazását javasolta a szegényebb, illetve kevésbé fejlett kutatási háttérrel rendelkező országok számára. Eszerint az uniós kutatási projektekben részt vevő kutatók évente legfeljebb 8000 eurós személyes fizetéskiegészítést kaphatnak. Ez a remények szerint nagyobb ösztönzést jelentene a tudósok számára az uniós pályázásra. A megállapodás része lett az a pályázati rendszer egyszerűsítését célzó rendelkezés is, amely szerint az eddigi tételes elszámolás helyett olyan átalányrendszert vezetnek be, amely szerint a projekthez kötődő közvetett költségek a közvetlen költségek legfeljebb 25%-át tehetik ki. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a pályázók automatikusan visszakapják a közvetlen költségeik 25%-át a közvetett költségek finanszírozására. Mindez jelentős elszámolási, így adminisztratív könnyebbséget jelent a kutatók számára. A várakozások szerint a „Horizon 2020" program mintegy 70 milliárd eurós keretéből Magyarország megközelítően 350 millió euróval részesülhet.

3. A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek

Magyarország a kezdetektől kiemelt figyelmet fordított a kis- és középvállalkozások támogatására, az innováció ösztönzésére és az iparpolitika megerősítésére, összhangban az európai célkitűzésekkel és prioritásokkal. Magyarországon a kkv-k szerepe meghatározó a gazdaság működésében, részaránya a foglalkoztatásban magasabb, mint az európai átlag (67% az EU-ban, 73% Magyarországon), ugyanakkor a GDP termelésben való részvétele alacsonyabb az európai átlagnál (EU: 58%, Magyarország 54%). Mindezek alapján a kis- és középvállalatok megerősítése kiemelt cél volt az elmúlt évtizedben, ehhez az EU politikái megfelelő alapot és kiindulópontot jelentettek. Magyarország ennek megfelelően kiemelten támogatott minden olyan kezdeményezést, amely ennek a szektornak a megerősítését célozta.

A kutatás-fejlesztés terén Magyarország jól ismert, és kiváló hagyományokkal, kutatási, egyetemi központokkal rendelkezik. Az Unió kutatási keretprogramjában való részvétel remek lehetőségeket jelentett és jelent a jövőben is a magyar kutató-fejlesztő szféra részére. Mindemellett fontos megjegyezni, hogy a keretprogramban való részvételhez szükséges infrastruktúra, keretrendszer a nagyobb gyakorlattal rendelkező nyugat-európai kutatóközpontokhoz képest komoly kihívást jelent a magyarországi pályázók részére. Ezért Magyarország kiemelt prioritása volt, hogy az uniós források pályázati kereteit, felhasználását egyszerűsíteni lehessen, és az az újonnan csatlakozott kelet-közép-európai tagállamok számára is könnyebben elérhető legyen.

A magyar innovációs hagyományok elismerése és a magyar diplomácia nagy sikere volt, hogy 2008-ban sikerrel nyertük el az Európai Innovációs és Technológiai Intézet székhelyét. Az EIT, budapesti központtal, sikerrel működik 2010-es létrehozása óta, nagyszerű alkalmat teremtve a kutatás, egyetemi oktatás és az üzleti szféra együttműködésének összehangolására, a kutatási eredmények gyakorlatba történő átvitelének elősegítésére.

XVIII. Verseny- és állami támogatáspolitika

1. Bevezetés

A magyar csatlakozás időpontjára az uniós versenypolitika stabil, kialakult szabályokkal, eljárásrenddel, joggyakorlattal rendelkező szakpolitika, amelynek érvényesítésében a Bizottság mellett a tagállami versenyhatóságok is hatáskörrel rendelkeznek. A versenypolitika az integráció kezdeteitől fogva kiemelt szerepet játszik a belső piac létrehozásában és megerősítésében. A szabad mozgásra vonatkozó akadályok lebontását célzó belső piaci jogalkotást a versenyszabályok hatékony érvényesítése teszi teljessé azáltal, hogy megakadályozza, hogy az államok helyett a vállalatok állítsanak akadályokat a kereskedelem és a verseny útjába, valamint azt, hogy a kormányok különféle támogatásokkal torzítsák a versenyt.

A csatlakozás óta eltelt tíz évben a versenypolitikát alapjaiban átformáló jogszabályi változás nem történt, de számos változtatásra került sor. Ezen időszak legnagyobb kihívását a 2008 őszén kezdődő pénzügyi, majd gazdasági válság és az arra adandó válasz jelentette. A visszaesés hatására megerősödtek a verseny korlátozását célzó protekcionista törekvések. A Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok azonban a verseny alapvető szabályainak érvényesítésén a válság idején sem lazítottak. Ebben az időszakban az uniós versenypolitika kiemelt feladatot kapott a pénzügyi válság kezelésében. A megmentési és szerkezetátalakítási támogatások felügyelete volt ugyanis 2008 őszén az egyetlen olyan uniós szintű szabályozás, amely alapján a pénzügyi rendszer szempontjából fontos bankok szerkezetátalakítását elő lehetett írni az állami támogatás fejében.[455]

Magyar szempontból az elmúlt tíz év legfontosabb eredménye a Gazdasági Versenyhivatal és a Támogatásokat Vizsgáló Iroda bekapcsolódása az uniós verseny- és állami támogatási szabályok érvényesítésébe, gyakorlatuk, tapasztalatuk, szakembergárdájuk kiépítése, melynek köszönhetően magas szakmai színvonalon biztosítják a magyar vonatkozású ügyekben a versenyszabályok következetes érvényesítését.

455 Commission Staff Working Paper: The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis. 5.10. 2011., elérhető: http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working_paper_en.pdf

2. Legfontosabb fejlemények az EU versenypolitikájában 2004 és 2014 között

A versenyre vonatkozó alapszerződési szabályok 1957 óta lényegében változatlanok, és a másodlagos jogszabályok is nagyfokú állandóságot mutatnak. A szakpolitika legfontosabb reformját a közösségi fúziókontroll 1989-es bevezetése, valamint a 2004. május 1-jén, csatlakozásunkkal egyidőben hatályba lépett antitröszt modernizáció[456] jelentette, amely a nemzeti versenyhatóságoknak fontos szerepet adott az uniós versenyszabályok érvényesítésében. A 2009-ben hatályba lépő Lisszaboni Szerződés gyakorlatilag változatlanul vette át a versenypolitikára vonatkozó korábbi alapszerződési szabályokat. A jogszabályi stabilitás mellett a versenypolitika rugalmasságát, a változó gazdasági körülményekhez való alkalmazkodását biztosítja, hogy a Bizottság – mint a versenyszabályok központi jogérvényesítője – saját hatáskörében részletes szabályokat fogad el a versenypolitika alkalmazására vonatkozóan.[457]

Az Unió versenypolitikájának történetében két fő célkitűzés rajzolódik ki: az egyik a versenypolitika hozzájárulása a belső piac létrehozásához és fenntartásához, a másik a fogyasztói jólét előmozdítása. Emellett a versenypolitika más uniós célokat is támogat, például a kohéziós politikát és a fenntartható fejlődést.[458] Az elmúlt tíz év versenypolitikája három fő fejezetre tagolható a gazdasági környezet alakulása szerint. Az első időszakot 2004 májusától 2008 nyaráig gazdasági stabilitás jellemezte, a versenypolitika fókuszában a fogyasztói jólétet középpontba helyező közgazdasági szemlélet részletes gyakorlati kidolgozása és alkalmazása állt. A pénzügyi válság kitörését követően a versenypolitika nagy nyomás alá került egyrészt a hirtelen beérkező nagyszámú és sürgős állami támogatási ügy, másrészt a szabad versenyt érő felerősödő kritikák miatt. A versenypolitikának és a versenyhatóságoknak a válsággal összefüggésben olyan sajátos kihívásokkal kellett szembenézniük, amelyek a gazdaság normális működése során nem vagy csak ritkábban jelentkeznek. Ez azonban nem eredményezte a versenypolitika általános céljainak, gyakorlatának enyhítését, módosítását.[459] Ezen intenzív és rendhagyó válságkezelő időszakot követően 2010-től a versenypolitika figyelmének középpontjában a gazdasági növekedés beindítása, a válságból történő hosszú távú kilábalás, a globális verseny és a fenntartható fejlődés került.

456 A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (HL L 1., 2003.1.4., 1–25.)

457 A Bizottság 2010. évi jelentése a versenypolitikáról. COM(2011) 328 végleges.

458 A Bizottság 2010. évi jelentése a versenypolitikáról. COM(2011) 328 végleges.

459 Inotai G. András: *A versenypolitika mint a pénzügyi és gazdasági válság kezelésének egyik eszköze az Európai Unióban.* Külgazdaság, LIII. évf., 2009. július–augusztus, 23–38.

2.1 A versenypolitika 2004 és 2008 között

2004. május 1-jén csatlakozásunkkal egyidőben lépett hatályba a versenypolitika eddigi legátfogóbb reformja.[460] Decentralizáltabbá vált az antitröszt szabályok érvényesítése:[461] meghatározott esetekben a nemzeti versenyhatóságok feladata lett az uniós szabályok alkalmazása.[462] A Bizottságot és a nemzeti versenyhatóságokat egyesítő Európai Versenyhatóságok Hálózata (*European Competition Network*, ECN) elősegíti a tagok közötti szoros együttműködést és az EU antitröszt szabályainak hatékony és egyöntetű érvényesítését. Továbbá a potenciálisan versenyellenes megállapodások bejelentésére vonatkozó korábbi kötelezettség megszüntetésével a reform lehetővé tette, hogy a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok az antitröszt-jog megsértésének azon eseteire koncentráljanak, amelyek a leginkább ártanak az európai fogyasztónak.

2004-től egyre nagyobb hangsúlyt kapott mind a fúziókontroll,[463] mind az állami támogatások,[464] mind az antitröszt-intézkedések[465] területén a közgazdasági megközelítés, amely a fogyasztói jólét előmozdítására helyezi a hangsúlyt, és lényegében azt vizsgálja, hogy a kérdéses ügylet, támogatás vagy magatartás várhatóan jelentős mértékben korlátozza-e a hatékony versenyt.[466] A Bizottság Versenypolitikai Főigazgatóságán 2003 óta egy úgynevezett vezető közgazdász *(chief competition economist)* és a felügyelete alatt működő csoport ügyel arra, hogy a bizottság versenypolitikai döntései helytálló gazdasági elemzéseken alapuljanak.

Ebben az időszakban az EU versenypolitikájának fő prioritása egyfelől a kevesebb és hatékonyabb, közös érdekű célkitűzésekre (például kutatás-fejlesztés, környezetvédelem) fordított állami támogatás megvalósítása, másfelől a fogyasztókat leginkább meg-

460 2004. május 1-jén lépett hatályba egyrészt a decentralizált végrehajást bevezető új antitröszt rendelet, másrészt a fúziókontroll területén fontos reformot hozó, részletes gazdasági elemzést előíró rendelet.

461 A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (HL L 1., 2003.1.4., 1–25.)

462 A nemzeti versenyhatóságok ettől kezdve saját nemzeti versenyjogukon túl az uniós versenyjogot is alkalmazzák.

463 A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 2004. január 20-i 139/2004/EK tanácsi rendelet (HL L 24., 2004.1.29., 1–22.)

464 Állami támogatási cselekvési terv – Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005–2009 közötti reformjához: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0107:FIN:HU:PDF

465 Iránymutatás az EK-Szerződés 82. cikkének az erőfölényben lévő vállalkozások versenykorlátozó visszaélő magatartására történő alkalmazásával kapcsolatos bizottsági jogérvényesítési prioritásokról (HL C 45., 2009.2.24., 7–20.)

466 A közgazdasági szemlélet előtérbe helyezésének egyik fontos előzménye volt, hogy 2002-ben az Elsőfokú Bíróság megfelelő gazdasági elemzés hiányára és hibás értékelésre hivatkozva egymás után semmisítette meg a Bizottság három, összefonódást megtiltó határozatát.

károsító cégek közötti megállapodások, a kartellek[467] elleni fellépés volt.[468] A gazdasági ágazatok közül a pénzügyi szolgáltatások, távközlési vállalatok, gáz- és áramszolgáltatók álltak a versenypolitika valamennyi vonatkozásának fő célpontjában, tekintettel arra, hogy e piacok és hálózatos ágazatok megfelelő működésének biztosítását a Bizottság nemcsak a fogyasztók szempontjából, hanem az EU átfogó versenyképessége tekintetében is jelentősnek ítélte.[469] A kiemeltnek minősített ágazatokban a Bizottság a szabad verseny útjában álló különféle akadályok (üzleti gyakorlat, tagállami jogszabályok) azonosítására ágazati vizsgálatokat és piacfigyelést végzett.

2.2 Versenypolitika a válság kitörését követően

A gazdasági válság kirobbanását követően a Bizottságra erős nyomás nehezedett egyes tagállamok és gazdasági szereplők részéről, hogy kevésbé szigorúan alkalmazza az állami támogatási szabályokat, és biztosítson enyhébb elbírálást a versenykorlátozó megállapodások, erőfölénnyel való visszaélés megítélése, valamint a bírságok kiszabása terén. A Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok azonban azt az álláspontot képviselték, hogy a versenypolitika enyhítésével nem lehet hatékonyan élénkíteni a gazdaságot, segíteni a kilábalást, sőt ez a kívánttal éppen ellentétes eredményre vezetne.[470] Ebben az időszakban is következetesen betartatták a verseny szabályait, néhány ponton azonban hozzáigazították eljárásukat a megváltozott körülményekhez, így például a sürgős ügyekben lerövidítették, felgyorsították eljárásukat. Továbbá azokra a területekre összpontosították erőforrásaikat, amelyek közvetlenül érintik a háztartások kiadásait, valamint kulcsfontosságúak a növekedés és termelékenység szempontjából, például energia, telekommunikáció. Ezenfelül a korábbinál fontosabb szerepet kapott a válság idején a versenypártolási tevékenység, amely arra irányul, hogy az állami intézkedések tartsák tiszteletben a verseny alapelveit, és ne okozzanak aránytalan versenykorlátozást.[471]

A pénzügyi válságra a tagálamok legelőször a pénzügyi intézményeknek,[472] majd a válság hatásainak kiterjedésével a reálgazdaságnak nyújtott állami támogatásokkal

467 A Bizottság egyrészt különösen magas összegű bírságokat szabott ki egyes kartell ügyekben, például 2007-es lift- és mozgólépcsőkartell határozat (992 millió euró bírság), másrészt a hatékonyabb fellépés érdekében megújította engedékenységi és bírságolási gyakorlatát.

468 A Bizottság 2010. évi jelentése a versenypolitikáról. COM(2011) 328 végleges: http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2010/part1_hu.pdf

469 A Bizottság 2007. évi jelentése a versenypolitikáról: http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2007/hu.pdf

470 Fingleton, John: *Miért van szükség versenypolitikára nehéz gazdasági helyzetekben?* GVH Versenykultúra központ kiadványa, 2009. 10. 09., elérhető: http://www.gvh.hu/data/cms1001312/GVH_vkk_kiadvanyok_mi%C3%A9rt_van_sz%C3%BCks%C3%A9g_09_10.pdf

471 Lowe, Philipp: *Competition Policy and the Global Economic Crisis.* Competition Policy International, Vol. 5, 2009/2. Autumn.

472 2008 októbere és 2011 vége között a bankok körülbelül 1,6 billió EUR összegű állami támogatást kaptak. Forrás : A Bizottság 2012. évi jelentése a versenypolitikáról, elérhető: http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2012/part1_hu.pdf

reagáltak. A versenypolitika hatáskörébe tartozó állami támogatások felügyeletének így kulcsszerepe volt a válság kezelésében. A Bizottság a válságra való tekintettel az EUMSZ felhatalmazása alapján[473] ideiglenes és különleges intézkedéseket fogadott el az állami támogatások engedélyezése területén. Ezek nagyrészt a hatályban lévő szabályokra támaszkodtak, azoktól nem tértek el jelentősen. Az első körben a Bizottság megmentési támogatásokat hagyott jóvá, amelyet szerkezetátalakítási támogatások követtek, melyek által sikerült megelőzni a bankszektor és ennek következtében a reálgazdaság összeomlását. Az Európai Bizottság elemzése alapján az EKB és a nemzeti központi bankok intervenciója a pénzügyi szektornak nyújtott állami támogatással együtt segített helyreállítani a pénzügyi rendszerbe vetett bizalmat és a pénzügyi stabilitást.[474] Az állami támogatás feltételeként a Bizottság olyan alapvető szerkezetátalakítást kívánt meg a bankok részéről, amely további állami segítség nélkül biztosítja a hosszú távú egészséges gazdasági működésüket. A Bizottság továbbá feltételül szabta, hogy a bankok maguk is viseljék a szerkezetátalakítás terheinek egy részét, és magatartási szabályokat írt elő számukra: például piacnyitó intézkedéseket, egyes eszközök elidegenítését és terjeszkedési tilalmat.[475] Miután sikerült megakadályozni a pénzügyi szektor összeomlását, a reálgazdaságra átterjedő válságnak a növekedésre és a munkahelyekre gyakorolt hosszú távú hatásai kerültek a tagállamok és a Bizottság figyelmének középpontjába. Erre tekintettel fogadta el a Bizottság a 2011 végéig hatályban lévő ideiglenes keretrendszert a reálgazdaságnak nyújtott állami támogatásokhoz,[476] amelynek célja az volt, hogy a pénzügyi válság hatására beszűkült hitelezésre tekintettel a tagállamok a rendes szabályoknál szélesebb körben nyújthassanak támogatást, finanszírozási lehetőséget a vállalatok részére, miközben arra ösztönzik őket, hogy továbbra is fektessenek a jövőbe, különösen a fenntartható fejlődésen alapuló gazdaságba.

A pénzügyi és gazdasági válság kezelésében, hatásainak mérsékelésében a költségvetési politikán kívül komoly szerep hárult a versenypolitikára, amely védelmet nyújtott a válságkezeléssel esetlegesen együtt járó versenytorzító vállalati vagy állami intézkedésekkel szemben.[477] A versenypolitika kiegészítette továbbá az egységes piacra vonatkozó, a pénzügyi piacok átláthatóságának, méltányosságának és épségének növelését célzó új uniós jogszabályokat.[478]

473 Az EUMSZ 107(3)(b) cikke alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás.

474 Commission Staff Working Paper: The effects of temporary State aid rules adopted in the contxt of the financial and economic crisis. 5.10. 2011., elérhető: http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working_paper_en.pdf

475 Költségcsökkentéssel, elidegenítéssel és az alaptevékenységekre történő összpontosítással járó döntés született például a német Landesbankok (NordLB és BayernLB) tekintetében.

476 Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban (HL C 83., 2009.4.7. 1–15.)

477 Inotai G. András: *A versenypolitika mint a pénzügyi és gazdasági válság kezelésének egyik eszköze az Európai Unióban,* i. m. 23–38.

478 Például a Libor, Euribor és Tibor referencia-kamatlábakkal kapcsolatos antitröszt ügyek és a 2011-ben indított antitrösztvizsgálatok a hitelnemteljesítési csereügyletek (CDS) piacán. Lásd: A Bizottság 2012. évi jelentése a versenypolitikáról.

2.3 Versenypolitika 2010 után: „Európa 2020" stratégia, növekedés és versenyképesség

A versenypolitika egyik legfontosabb kihívása 2010 után az intelligens, inkluzív és fenntartható növekedést szolgáló „Európa 2020" stratégia lehető leghatékonyabb támogatása. E törekvés jegyében fogalmazta meg a Bizottság 2012-ben elindított állami támogatási reformja azt a célkitűzést, hogy az állami támogatásokat úgy kell kialakítani és finanszírozni, hogy segítsen a tagállamoknak a növekedés újraindításában és a költségvetés fenntarthatóságának biztosításában.[479] A versenypolitika fejlődése egy másik területen, a környezetvédelemben és a fenntartható növekedés előmozdításában is eljutott az Unió hosszú távú kihívásainak figyelembevételéhez. A Bizottság egyrészt az energiaszektorban végzett antitröszt tevékenységével, másrészt a környezetvédelmi állami támogatásokra vonatkozó új szabályok kidolgozásával igyekszik hozzájárulni ahhoz, hogy a versenypolitika támogassa a fenntarthatóbb gazdaság megvalósítását.

2010 és 2014 eleje között számos egyéb újítás történt az EU versenyjogában, melyek közül az alábbi példák jól mutatják a versenypolitika legújabb irányait. A vertikális és a horizontális együttműködési megállapodások területén a Bizottság új antitröszt csoportmentességi szabályokat[480] fogadott el, amelyek figyelembe veszik az összes szereplő potenciális piaci erejét, illetve a kereskedelmi szokások változásait, így elsősorban az internetes értékesítések elterjedését.[481] Fontos fejlemény továbbá a Bizottság előtti versenyügyekben az eljárási jogok és garanciák fokozottabb védelmére irányuló törekvés.[482] Az eljárásrend fejlesztését ösztönözte, hogy a Lisszaboni Szerződés előírta az EU csatlakozását az emberi jogok európai egyezményéhez.[483] A csatlakozás időpontjától az egyezmény rendelkezéseinek (így a tisztességes eljáráshoz való jognak), valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága vonatkozó gyakorlatának tiszteletben tartása a Bizottság versenyhatározatain is számonkérhető lesz. A versenypolitika területén – elfogadása esetén – további fontos újítást hoz majd a Bizottság által 2013 szeptemberében kezdeményezett irányelv[484] a kártérítési keresetekről, amelyet vállalatok vagy magánszemélyek indíthatnak abban az esetben, ha káruk származik abból, hogy más vállalatok megsértik a versenyjog rendelkezéseit.

2014 elején a versenypolitika jövője szempontjából a legfontosabb kérdés, hogyan tud e politika hozzájárulni a gazdasági növekedéshez az Európai Unióban, hogyan tud-

479 A Bizottság 2012. évi jelentése a versenypolitikáról

480 A korábbi csoportmentességi rendeletek 2010-ben hatályukat vesztették.

481 A Bizottság 2010. évi jelentése a versenypolitikáról

482 A 2011. évi eljárási reform intézkedéscsomag az EUMSZ 101. és 102. cikkével kapcsolatos eljárásokra vonatkozó legjobb gyakorlatokat, a meghallgató tisztviselő új feladatait, valamint a gazdasági bizonyítékok benyújtásáról szóló szolgálati munkadokumentumot foglalja magában.

483 Bak László: *A Lisszaboni Szerződés és az emberi jogok – paradigmaváltás?* Versenytükör, 2011/II. 4–12.

484 Irányelv-tervezet a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról, elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0404:FIN:HU:PDF

ja javítani az európai vállalatok gazdasági környezetét. Ehhez arra van szükség, hogy a versenypolitika és a növekedést célzó más uniós politikák (például iparpolitika, digitális menetrend) megtalálják a közös kapcsolódási pontokat, és kölcsönösen támogassák egymás tevékenységét. A Bizottság álláspontja szerint egy erős és jól működő belső piac és az uniós versenyszabályok hatékony alkalmazása közösen tudja biztosítani a növekedést és a magas termelékenységet.[485] Ennek érdekében ma a Bizottság versenypolitikája azokra az ágazatokra koncentrál (például telekom és energia), amelyek esetében nem valósul meg az egységes belső piac, amelyek azonban komoly növekedési potenciállal rendelkeznek, és nagymértékben hozzájárulhatnának az EU versenyképességének javításához. A piac megosztottsága ezekben az ágazatokban elsősorban a szabályozási környezetből fakad, így a tagállamoknak és az uniós intézményeknek közösen kell lebontaniuk őket. Ezeken a területeken a jogalkotás és a versenyszabályok betartatása csak együtt érhet el eredményeket.[486]

3. Az elmúlt tíz év uniós versenypolitikájának magyar szempontból kiemelt fejleményei

Az európai uniós versenyjog a csatlakozást megelőzően sem volt ismeretlen a magyar vállalatok és jogalkalmazók számára. A társulási megállapodásban vállalt jogközelítési kötelezettség teljesítéseként a magyar versenyjog folyamatosan nyomon követte és átvette az EK versenyszabályainak leglényegesebb szabályait, jogelveit. A csatlakozás után a legfontosabb változást az eredményezte, hogy ettől kezdve az uniós versenyjogi szabályok eljárási reformjának megfelelően a tagállami versenyhatóságoknak, köztük a GVH-nak bizonyos feltételek fennállása esetén[487] a nemzeti versenyjog mellett alkalmazniuk kellett az uniós versenyjogot is.

A versenyjog többi területéről eltérő szabályok vonatkoznak az állami támogatásokra: engedélyezésük a Bizottság kizárólagos hatáskörébe tartozik. A főszabály a támogatások tilalma, amely alól az alapszerződés egyes fontos célok érdekében kivételt enged. Az uniós jog alapján a tagállamok döntenek arról, hogy nyújtsanak-e állami támogatást, illetve mely vállalatoknak és milyen mértékben. Ennek a döntésnek összhangban kell lennie az uniós jogszabályokkal, és a tervezett támogatást a Bizottságnak előzetes

485 J. Almunia, az Európai Bizottság versenypolitikáért felelős biztosának beszéde a 2014. február 11-i Európai Versenyfórumon, elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-119_en.htm

486 Az uniós versenypolitika önmagában nem tudja integrálni az uniós gáz- és villamosenergia-piacokat, biztosítani a versenyképes árakat és az ellátás biztonságát. A 2011-ben elfogadott, gázzal és villamos energiával kapcsolatos harmadik jogszabálycsomag célja, hogy 2014-re létrejöjjön egy egységes uniós energiapiac.

487 Amennyiben fennáll a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás lehetősége, akkor a tagállami versenyhatóság az uniós jogot is köteles alkalmazni, a tagállamok közötti kereskedelem érintettségének hiánya eseten a nemzeti jogot kell alkalmazni.

engedélyezés céljából be kell jelenteni. A Bizottság feladata, hogy az engedélyezés során biztosítsa, hogy az adott támogatás nem sérti a gazdasági versenyt a belső piacon. Magyarországon a Támogatásokat Vizsgáló Iroda (TVI)[488] az állami támogatások versenyszempontú ellenőrzésének központi koordináló szerve, amely a Magyarországon nyújtott állami támogatásokkal kapcsolatban fontos feladatokat lát el. Aktív kapcsolatot tart fenn a hazai támogatást nyújtókkal és a Bizottság versenypolitikai főigazgatóságával, a konkrét támogatási intézkedések kapcsán gondoskodik az uniós jog alapján fennálló kötelezettségek teljesítéséről,[489] és koordinálja a magyar álláspontot.[490]

A magyar csatlakozás óta eltelt tíz év legfontosabb sikere a versenypolitika területén a GVH és a TVI bekapcsolódása az uniós verseny- és állami támogatási szabályok érvényesítésébe, gyakorlatuk, tapasztalatuk, szakembergárdájuk kiépítése, melynek köszönhetően magas szakmai színvonalon biztosítják a magyar vonatkozású ügyekben a versenyszabályok következetes érvényesítését A 2014. év egyben az uniós versenypolitika legfontosabb reformjának tizedik évfordulója is, melynek kapcsán mind a Bizottság, mind a nemzeti versenyhatóságok úgy értékelték, hogy ezen időszak egyik legfontosabb sikere a nemzeti versenyhatóságok együttműködése az európai versenyhatóságok hálózata keretében.[491] Ennek köszönhetően a fúziókontroll területén gördülékenyen működik az egyablakos rendszer, és az ügyek tartalmi, gazdasági elemezése hasonló módon történik a különböző nemzeti versenyjogok alapján.[492] Így például a GVH is a versenyhatás-tesztet alkalmazza a magyar jog alapján végzett fúziókontroll területén (a korábban alkalmazott erőfölény-teszt helyett). Ez biztosítja a fúziók versenyjogi megítélésekor az európai uniós szabályokkal egyező megközelítést, és az érintett vállalkozások számára kiszámíthatóbb jogi feltételrendszert teremt. Szintén az egységes jogalkalmazást segíti, hogy bár jogi kötelezettség nem áll fenn a megváltozott uniós versenyszabályoknak a nemzeti versenyjogba történő átültetésére,[493] a hazai versenyjog átvette a 2010-es új antitröszt rendeleteket. Ezentúl az uniós jog értelmezése kapcsán kiadott iránymutatások is segítséget nyújthatnak a magyar szabályok alkalmazása során is.[494] A tagállami és az uniós versenyhatóságok közötti együttműködés keretében, csakúgy, mint a többi tagállami versenyhatóság, a GVH rendszeresen tájékoztatást ad az uniós jog alkalmazásával indított ügyeiről.

488 2010 óta a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Vagyonpolitikáért Felelős Államtitkárságának részeként működik.

489 A Bizottság jóváhagyását igénylő támogatási tervezeteket megküldi a Bizottságnak, bizonyos esetekben azonban (csoportmentesség, támogatási programok) maga engedélyezi a támogatás bevezetését, illetve vizsgálja azok uniós joggal való összhangját.

490 http://tvi.kormany.hu/tvi-feladatai

491 Alexander Italianer verseny főigazgató beszéde a 2014. február 11-i Európai Versenyfórumon, elérhető: http://ec.europa.eu/competition/forum/2014/index_en.html

492 Andreas Mundt, a Bundeskartellamt, valamint a Nemzetközi Versenyhálózat elnökének beszéde a 2014. február 11-i Európai Versenyfórumon, elérhető: http://ec.europa.eu/competition/forum/2014/index_en.html

493 A GVH-nak az uniós jog alapján folytatott eljárásaiban természetesen kötelezően alkalmaznia kell ezeket.

494 A Gazdasági Versenyhivatal 2010. évi beszámolója az Országgyűlésnek, elérhető: http://www.gvh.hu/gvh/orszaggyulesi_beszamolok

A pénzügyi és gazdasági válság kitörését követően a Bizottsághoz hasonlóan a nemzeti versenyhatóságok, köztük a GVH is folytatták a versenyjog következetes alkalmazását. A válság során a GVH törekedett az engedélyköteles összefonódások gyors ellenőrzésére, 2012-re jelentősen gyorsítva az engedélyezési eljárást. A kartellek esetében a GVH a versenyszabályok szigorú alkalmazását folytatta: gyakorlata során a kartellbírságok mérséklésének megszorító értelmezésére, valamint a kríziskartellek engedélyezésétől való tartózkodásra törekedett.[495] A GVH hangsúlyt helyezett továbbá a versenypártolási tevékenységre,[496] amelynek révén a GVH a jogalkotást, az egyéb állami döntéseket igyekszik befolyásolni a rendelkezésére álló eszközökkel[497] annak érdekében, hogy a verseny tisztaságának és szabadságának szempontjai ténylegesen érvényre juthassanak a gazdaság működését meghatározó állami döntésekben.

Az európai versenyhatóságok hálózata keretében történő együttműködés jövőbeli feladatait tekintve még vannak bizonyos területek, ahol eltérések mutatkoznak a nemzeti versenyhatóságok jogalkalmazásában. Ennek orvoslására a Bizottság 2012-ben fokozott együttműködésbe kezdett a nemzeti versenyhatóságokkal például az uniós antitröszt szabályok érvényesítésére irányuló nemzeti eljárások közelítésének érdekében, amely eljárásokat általában nem szabályozzák uniós jogszabályokkal.[498] A kartellbüntetések mértéke és kiszabása is eltéréseket mutat az egyes tagállamok versenyhatóságainak gyakorlatában, ennek egységesítése a versenypolitika jövőbeli feladatai közé tartozik.[499]

4. A legfontosabb magyar ügyek, eredmények

Az EU versenypolitikájának lényege a jogérvényesítés, a vonatkozó uniós szabályok betartatása, azaz egy vizsgálati eljárás keretében általában *ex post*[500] megállapítása annak, hogy az adott ügyben érintett vállalatok megsértették-e a versenyszabályokat. A vizsgálat a Bizottság vagy a nemzeti versenyhatóság határozatával zárul, amely bíróság előtt megtámadható. A legtöbb más uniós szakpolitikával (például költségvetés, regionális politika, agrárpolitika) ellentétben ezért a versenypolitika területére nem jellemző az egymással ellentétes nemzeti érdekek, álláspontok tanácsi ütköztetése, képviselete,

495 Tóth András: *A nemzeti versenyhatóságok szerepe a gazdasági válság kezelésében.* Versenytükör, 2012/II. 31–35.

496 A GVH 2011. évi beszámolója az Országgyűlésnek, elérhető: http://www.gvh.hu/gvh/orszaggyulesi_beszamolok

497 Elsősorban jogszabály-véleményezési hatáskörében.

498 A Bizottság 2012. évi jelentése a versenypolitikáról. COM(2013) 257 végleges, elérhető: http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2012/part1_hu.pdf

499 Andreas Mundt, a Bundeskartellamt, valamint a Nemzetközi Versenyhálózat elnökének beszéde a 2004. február 11-i Európai Versenyfórumon, elérhető: http://ec.europa.eu/competition/forum/2014/index_en.html

500 A fúziókontroll és – főszabály szerint – az állami támogatások területén a vizsgálat a potenciális, jövőbeni veresnykorlátozásokra irányul, azonban az eljárás itt is a hatályos jogszabályok adott ügyre történő alkalmazását jelenti.

amely során a tagállamok a számukra fontos kérdésekben eredményeket igyekeznek elérni.

A fontosabb versenyügyek természetesen komoly gazdasági és gyakran politikai következményekkel járhatnak (például nagyösszegű büntetések, tervezett felvásárlások megtiltása, már odaítélt állami támogatás visszafizetésére kötelezés), így ezeket az eljárásokat az érintett tagállamok szoros figyelemmel követik.[501] Magyar szempontból ilyen fontos ügy volt például 2005-ben a MOL gáz üzletágának E.ON általi felvásárlása, 2008-ban a MÁV Cargo felvásárlása a Rail Cargo Austria által, valamint a Bizottság 2008-as határozata, amely az MVM és az erőművek közötti hosszú távú energia megállapodásokat az állami támogatásra vonatkozó uniós szabályokkal összeegyeztethetetlennek minősítette, és felmondásukra, valamint a jogellenes támogatások visszafizettetésére kötelezte Magyarországot.

5. Összegzés

Az uniós versenypolitika eredményességének mércéje hazánk szempontjából nem az egyes, magyar vonatkozású ügyek kimenetele, hanem a gazdasági verseny szabályainak hatékony betartatása, valamint a versenykorlátozó megállapodások, gyakorlatok, támogatások elleni hatékony és egységes fellépés az EU egész területén. Az elmúlt tíz év talán legfontosabb eredménye, hogy mind az uniós, mind a hazai versenyfelügyelet sikeresen működött a válság jelentette rendkívüli helyzetben, alkalmazkodni tudott az alapjaiban megváltozott gazdasági helyzethez. További fontos eredmény a hatékony együttműködés a Bizottság és a nemzeti versenyhatóságok között az európai versenyhatóságok hálózatán belül, amelyben a GVH is aktívan részt vesz, és amely nagyban hozzájárul a versenyszabályok egységes érvényesítéséhez.

501 A tagállam félként vesz részt az általa nyújtott/nyújtani kívánt állami támogatási ügyekben.

XIX. Adópolitika

1. Általános kép

Az adózás, az adópolitika kezelését az Európai Unióban nemcsak a csatlakozásunk óta eltelt tíz évben, de az integráció kezdetétől fogva kettősség kíséri, amely természetéből fakad. Az államok szuverenitásuk részeként adókat vetnek ki, és ezzel finanszírozzák közkiadásaikat. Másrészt az adóztatás gazdaságpolitikai eszköz is, hiszen rajta keresztül a gazdaság valamennyi szereplőjének magatartására hatni lehet.[502] Az állam egész gazdasági területén az adózás jellemzően egységes szabályok szerint történik, de a gazdaság- és társadalompolitikai céloktól függően lehetőség van adóztatása jogát az állam szintje alatti közigazgatási egységekre ruházni. Azonban minden esetben fontos, hogy az adók behajtása érdekében szükség van végrehajtó hatóságra.

Ugyanakkor a nemzeti szuverenitáshoz kötött adókivetés képletes és valódi határait is eléri az államhatároknál. A határon átnyúló műveletek esetében az érintett tagállamok adószabályainak különbsége eredményezhet kettős adóztatást is, de alkalmat adhat az adó kikerülésére is. Az első esetben a gazdasági szereplők, a másik esetben az állami költségvetések járnak rosszul. A határon átnyúló ügyletek rávilágítanak az adók és vámok hasonló jellegére, ha a vámok hatása számos esetben kiváltható adópolitikai intézkedésekkel – a hazai és az import áru vagy szolgáltatás közötti adódiszkriminációval.

Ebből viszont az következik, hogy ha a gazdasági integráció keretében a tagállamok megszüntetik belső vámjaikat, csak akkor érhetik el a kívánt hatást, ha a vámokkal azonos hatású adószabályaikat is harmonizálják, még ha ez önmagában nem is tartozott eredeti céljaik közé. Továbbmenve, a belső piac hatékony működéséhez szükséges az adószabályok további harmonizálása, amennyiben az eltérések akadályozzák a négy szabadság megvalósulását. Az adóharmonizáció, mondhatjuk, alárendeltje a szerződéses célok megvalósításának. Ezzel szemben, amikor a monetáris unió létrejöttével a tagállamok gazdaságpolitikájuk fontos eszközeit ruházták a közös intézményekre, felértékelődött a tagállami adópolitika – mint megmaradt gazdaságpolitikai eszköz – szerepe, és fokozódott a tartózkodás újabb adópolitikai jogkörök integrációjától. Ezzel összhangban az integráció fejlődésével soha sem merült fel közös adóhatóság létrehozása. A belső piac létrejöttével, a határon átnyúló ügyletek terjedésével és a technológiai fejlődéssel az adó-kikerülés, -elkerülés és csalás veszélye[503] is növekedett, így a tagállamok az adóharmonizációval szembeni kettős hozzáállásuk ellenére egyre inkább

502 Losonczi Lívia: *Az adópolitika mint eszköz.* Európai Tükör, 2009/9. szeptember, 3–7.

503 Már a válság előtt is 200–250 milliárd euróra becsülték az adócsalás miatt elvesztett tagállami bevételt. (Losonczi L.: *Az adópolitika mint eszköz,* i. m.) A Bizottság 2012. júniusi közlése szerint az európai szürkegazdaság mérete a becslések szerint a tagállamok átlagában a GDP mintegy ötöde, összesen közel 2 billió EUR. (Európai Bizottság sajtóközleménye – Az adócsalás és adókikerülés elleni küzdelem, IP/12/697 27/06/2012.

érdekeltekké váltak az uniós, sőt – a fellépés hatékonyságának növelése érdekében – globális szintű adóigazgatási együttműködési szabályok kialakításában.

A fentiek alapján a jogalkotási eljárásban képviselt stratégiák is egyértelműek. A Bizottság mint az integráció motorja újabb és újabb adózási javaslatokkal igyekszik kielégíteni azt, ami véleménye szerint a belső piac továbbfejlődésének igénye. A Tanács visszafogottabb megközelítéssel és lassú munkatempóval tárgyalja a tervezeteket. Az adópolitika különleges érzékenységét bizonyítja, hogy az még mindig különleges jogalkotási körben van, így a tanácsi konszenzus létrehozása hosszadalmas, az Európai Parlament viszont érdemben nem szólhat bele a vitába. A tagállamok ambivalens hozzáállása ugyanakkor nem állíthatja meg a belső piac természetes fejlődését. A gazdasági élet szereplői alkalmazzák a közös szabályokat, és ahol az adóintegráció nem koherens, az Európai Bírósághoz fordulnak értelmezésért. Vagyis ha a fentebb bemutatott kétségeik miatt a tagállamok passzívan állnak is hozzá az adózási kérdések – elsősorban a közvetlen adók – integrációjához, könnyen előfordulhat, hogy a Bíróság hatása az adott adónem (elsősorban közvetlen adók) szabályai tekintetében túlnövi a tanácsi jogalkotását.

Hogy miért érdekes ez a kettősség tagságunk tíz évének vizsgálatához? Mert ebben az időszakban ugyanúgy, mint korábban, ez a kettősség határozta és határozza meg az uniós adóharmonizáció alakulását és Magyarországnak a kérdésben elfoglalt álláspontját is. Az időszakot, mint minden gazdasági terület estében, kettévágja a globális gazdasági válság, alapvetően befolyásolva az adózási kérdések sorsát is. Ez a hatás elsősorban a hangsúlyok eltolódását jelenti a tagállami tartózkodás javára a belső piac proaktív tökéletesítése helyett, a tagállami költségvetési érdekek irányába a gazdasági szereplők kiadásainak könnyítése helyett.

A következő alfejezetek áttekintik azokat a konkrét ambíciókat, terveket, amelyek az adózási terület fejlődését voltak hivatva előbbre vinni a vizsgált időszakban, majd számba veszik a jogalkotási eredményeket, külön figyelemmel néhány komplex tanulságokkal járó esetre, végül bemutatják a Magyarország által a vizsgált tíz évben képviselt stratégiákat és törekvéseket.

2. Az EU-szintű adópolitika irányai

Ha azt akarjuk megvizsgálni, hogy a belső piac érdekei milyen adóharmonizációs lépések megtételét tennék szükségessé, leginkább a Bizottság munkatervében érhetjük tetten. A Bizottság ez alapján készíti el javaslatait, amelyek bár a döntéshozatal során jócskán megváltozhatnak vagy éppen el is bukhatnak, de láthatóvá teszik azokat a stratégiai irányokat, amelyek felé a területnek haladnia kellene az integráció logikája alapján. A tervekben bekövetkezett változások pedig jó támpontot nyújtanak ahhoz is, hogy a válság hatásait beazonosíthassuk. Magyarország csatlakozása idején a Bizottság adó-

zási kérdésekben a 2001-es, adópolitikai prioritásait meghatározó közleményében[504] felvázolt utat követte. Ez a dokumentum három évvel csatlakozásunk előtt készült, de a vizsgált időszakban egyértelműen meghatározta az adózási területen folyó uniós tevékenységet.

A közlemény, visszautalva a Tanács ebben a tárgyban lefolytatott vitáira, három, kölcsönösen összekapcsolódó és egymást erősítő gazdasági kihívást azonosít, amelyek megválaszolása az uniós adópolitika célja lehet. A tagállamoknak biztosítaniuk kell adóbevételeiket, ugyanakkor szintén biztosítaniuk kell az egységes piac zökkenőmentes működését, mindezekkel párhuzamosan pedig elő kell segíteniük a foglalkoztatás növekedését. Az adópolitika ugyanakkor nem önmagában kell, hogy kifejtse hatását, de együtt kell működnie más uniós politikákkal is. A Bizottság öt ilyen együttműködési területet mutat be: a lisszaboni stratégia céljai elérésének támogatását, a belső piac, illetve a Gazdasági és Monetáris Unió sikereinek és fejlődésének fenntartását, az átlagos adóteher mérséklését az Unióban, az uniós szakpolitikák (például foglalkoztatás, környezetvédelem, energia) megerősítését és az európai szociális modell modernizációját. A közlemény emellett kitér az adócsalás és -elkerülés elleni tagállami fellépés támogatásának fontosságára is.

A beazonosított célok elérése érdekében a Bizottság olyan specifikus adópolitikai lépéseket jelölt meg, mint a hozzáadottérték-adó[505] stratégiájának következetes végrehajtása vagy a tagállami energia- és környezetvédelmi adók közelítése. A Bizottság a jövedéki termékekkel való visszaélések felszámolása ellen a tagállami jövedéki adószintek közelítését tartotta követendő iránynak. Már ebben a közleményben is megjelent a társasági adók koordinációjának kérdése, amely új területre terjesztette volna ki a közösségi adójogot. De ezen a területen a Bizottság akkor még nem fogalmazott meg elérendő konkrét célokat. Megfogalmazódott a nyugdíjakkal összefüggő határon átnyúló adózási kérdések harmonizációjának szükségessége. A Bizottság azt is felvetette, hogy a minősített többségi szavazás jobban szolgálná a terület fejlesztési igényeit, noha a hatályos szerződéses szabályozás egyhangúságot ír elő, ez azonban azóta sem változott meg. A hatékonyság fokozása érdekében megjelent a jogsértési eljárások proaktívabb, jobban fókuszált alkalmazása, a nem-jogalkotási lépések alkalmazási gyakoriságának növelése, a megerősített együttműködés lehetősége.

A 2001-es közlemény valóban az uniós adópolitika útmutatójaként szolgált. Bár, mint korábban jeleztük, az adózás területén nem találkozunk olyan mértékű joganyaggal, mint más kiemelt területeken, a fejlődés így is azonosítható. Ahogy arra a Bizottság rá is mutatott, a lisszaboni stratégia céljai elérésének támogatásában fontos szerepet vállalhat az adópolitika is. Ezt a lehetséges szerepet 2005-ben össze is foglalta egy

504 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee, Tax Policy in the European Union – Priorities for the years ahead. COM(2001) 260 final, Brussels, 23.5.2001.

505 A „value added tax" / „taxe sur la valeur ajoutée" (a. m. hozzáadottérték adó) magyarországi megfelelője az általános forgalmi adó (ÁFA), de a közösségi jog magyar nyelven is a „hozzáadottérték adó" / HÉA kifejezést használja az „általános forgalmi adó" / ÁFA helyett.

közleményben,[506] amelynek kimondott célja volt, hogy ésszerű együttesként ismertesse a stratégia keretében tett politikai vállalásokat alátámasztó, folyamatban lévő vagy tervezett adóintézkedéseket. Ennek keretében kitért a belső piac elmélyítését, a nyitott, versenyjellegű piacok biztosítását szolgáló intézkedésekre, csakúgy, mint az innovációt, a fenntartható erőforrás-felhasználást elősegítő kezdeményezésekre. A megoldandó problémák között felhívta a figyelmet arra, hogy a különböző nemzeti adórendszerek léte az Európai Unióban számottevő többletköltséget eredményez az adminisztratív megfelelés kötelezettsége miatt. Ez viszont az erőforrások kevésbé hatékony allokációjához vezet, és csorbítja az egyenlő belső piaci feltételeket is. A lisszaboni stratégia sikeréhez szükséges, hogy Európa vonzóbb legyen a befektetők és a munkaerő számára. Viszont a nemzeti adórendszerek működési logikája, a Bizottság szerint több szempontból is ellentétes a belső piac tökéletesítésének céljai által megkívánt iránnyal. Noha olyan tevékenységek esetében, mint például kutatás, termelés, készletezés a gazdasági szereplők az Európai Uniót egyre inkább egységes piacként kezelik, adózási szempontból azt továbbra is széttöredezett nemzeti piacok összességeként kell értelmezniük. Erre jelentene megoldást a Bizottság véleménye szerint a közös konszolidált társasági adóalap (KKTA, a továbbiakban angol rövidítéssel: CCCTB[507]) javaslat, amely új területre terjesztené ki a közös adószabályozást, hogy egyszerűsítse a több tagállamban is működő vállalatok adókalkulációját, de egyben meg is előzze a tagállami társasági adószabályok közötti különbségek adóminimalizálási célú kijátszását. A közlemény ezenkívül a HÉA rendszer több pontosításának szükségességét veti fel, kiemeli az adócsalás és adókijátszás elleni fellépés szükségességét. Kisebb területet érint, de a Bizottság stratégiája szempontjából megemlítendő még, hogy a belső piac tökéletesítésének igényeiből levezetve a Bizottság javaslatot tett a személygépkocsik adóztatására vonatkozó szabályok harmonizálására, hogy így javítsa a határon átnyúló autókereskedelmet, és segítse a gépkocsijával más tagállamban letelepedő európai polgár mozgását.

Ahogyan a közvetett adók harmonizációjának mértéke igyekezett megközelíteni a belső piac szükségleteihez megfelelő szintet, egyre nagyobb hangsúlyt kapott a közös fellépés a közvetlen adók területén. A Bizottság, a CCCTB javaslat munkálatainak megemlítése mellett 2006-os összefoglalójában[508] három kérdést látott fontosnak a koherens és koordinált adórendszerek kialakításához. Az adódiszkrimináció és kettős adóztatás eltörlését, az adóztatás nem szándékos elmaradásának, illetve a visszaéléseknek a megelőzését, továbbá azoknak az alkalmazkodási költségeknek a csökkentését, amelyek abból erednek, hogy a gazdasági szereplő egynél több tagállam adórendszerének hatálya alá tartozik. Azt, hogy a közvetlen adók kérdésköre – még a Bizottság értékelése szerint is – mennyire érzékeny, jól mutatja, hogy a javasolt megoldások nem közös jogszabályokban öltenének testet, hanem a tagállamok közötti, a fentebbi célok megvalósí-

506 A Közösség lisszaboni programjának megvalósítása, a Bizottság közleménye a Tanács és az Európai Parlament számára – Az adózási és a vámpolitika hozzájárulása a lisszaboni stratégiához. COM(2005) 532 végleges, Brüsszel 2005. október 25.

507 Common Consolidated Corporate Tax Base

508 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – Co-ordinationg Member State's direct tax systems in the Internal Market. COM(2006) 823 final, Brussels 19.12.2006.

tására törekvő koordinációban és együttműködésben, amelyeket a Bizottság támogatna, de amelyek sikere a tagállamok aktivitásán múlik.

A lisszaboni stratégiát támogató adópolitikai lépések egy másik körét a Bizottság már 2007-ben, a környezetvédelem és az ahhoz kapcsolódó politikákat támogató piaci alapú eszközökről szóló Zöld Könyvében fejtette ki.[509] Ebben megállapította, hogy az EU ambiciózus környezetvédelmi céljait nem lehet piaci alapú eszközök[510] (például egyes közvetett adók) nélkül elérni, hiszen ezek nyújtanak megfelelően flexibilis és költséghatékony ösztönzést a piaci szereplőknek. A Bizottság bemutatta azt is, hogy a piaci alapú eszközök alkalmazása már más politikák területén is bevált. Ezek az árakon keresztül megjelenítik a külső hatásokat, és gazdasági előnyre váltják a megfelelő cselekvést, ugyanakkor a célokhoz való rugalmasabb alkalmazkodást tesznek lehetővé, mintha konkrét cselekvéseket írnának elő. A Zöld Könyv gyakorlati hozadéka, hogy kezdeményezi az energiaadó irányelv környezetvédelmi szempontú átdolgozását, ami fontos szemléletváltás (lenne – a könyv írásakor a javaslatot még tárgyalták) az energia adóztatás területén.

Az adózás területének fejlődésére mint a gazdasági integráció bármely más területére rányomta bélyegét a globális gazdasági válság. 2008 után a Bizottság aktivitása is új célokra fókuszált. A belső piac továbbfejlődését szolgáló eszköz helyett az adózás mint a tagállami költségvetések stabilitását és a verseny egyenlőségét szolgáló politika került előtérbe. 2009-ben a Bizottság már arra hívta fel a figyelmet,[511] hogy a válság okozta veszélyek miatt a nemzetközi (tehát már nem csak az Európai Unión belüli) gazdasági viták alapvető elemévé vált a nemzetközi adó együttműködés és a „jó adóügyi kormányzás" közös sztenderdjeinek kidolgozása. Ez a közlemény tulajdonképpen követte azokat a lépéseket, amelyeket a G20 csoport válságkezelésként már megvitatott. Célként jelölte meg az Unión belüli adóügyi kormányzás javítását, azoknak az elemeknek az azonosítását, amelyek alkalmasak a nemzetközi színtéren való alkalmazásra, és felhívta a tagállamokat, hogy koordináltan lépjenek fel ilyen ügyekben az olyan nemzetközi fórumokon, mint az ENSZ és az OECD. Ez már jelzi, hogy a globalizált gazdaságban az egyes nemzeti adórendszerek fenntarthatósága csak a mind szélesebb körű nemzetközi együttműködéssel biztosítható. Ez jelentős változásnak tekinthető, figyelembe véve a nemzeti adószuverenitás érzékeny voltát. Itt nem arról van szó, hogy a tagállamok közös szabályokat hoznak létre, de felmerül annak a lehetősége is, hogy a közös szabályokat esetenként más államok, országcsoportok szabályai (például az Egyesült Államok FATCA[512] szabályozása) alapján dolgozzák ki a nagyobb globális hatékonyság érdekében.

509 Green Paper on market based instruments for environment and related policy purposes. COM(2007)140 final, Brussels, 28.03.2007.

510 market based intruments – MBIs

511 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – Promoting Good Governance in Tax Matters. COM(2009) 201 final, Brussels, 28.04.2009.

512 Foreign Account Tax Compliance Act – az Egyesült Államok keretszabályozása a természetes és jogi személyek külföldi számláik utáni jelentéstételi kötelezettségeiről és az ilyen számlákat kezelő pénzintézetek jelentési kötelezettségeiről (2010).

A válság negatív gazdasági hatásai és a tagállami költségvetések helyzetének romlása felvetett olyan kezdeményezéseket, amelyek a tagállami adószabályok új területeit integrálnák. A válságkezelés költségeit számos tagállam a pénzügyi szektorra kivetett adókkal próbálta csökkenteni. Ezek azonban jellemzőikben és hatásaikban elég sokfélék voltak. A növekvő költségvetési deficit miatt jelentős gazdasági, adófizetőik részéről pedig hasonló politikai nyomás nehezedett a tagállamokra. A Bizottság az egységes fellépés lehetőségét és szükségességét látta meg ebben, és két változatot dolgozott ki a pénzügyi szektor egységes adóztatási modelljére.[513] Az egyik a pénzügyi tranzakciós adó (FTT[514]), amely megadóztatna egyes kockázatot megtestesítő pénzügyi műveleteket (például értékpapír- és devizatranzakciók, származékos ügyletek), melynek révén nemcsak bevétel generálódna, de korlátozni is lehetne az igen illékony, a piacokat destabilizáló befektetéseket. A másik lehetőséget a Bizottság a pénzügyi tevékenységek adójában (FAT[515]) vélte megtalálni, amelyet a pénzügyi tevékenységet folytató vállalkozások nyereségére lehetne kivetni. A két lehetőséget elemezve a Bizottság is úgy találta, hogy az FTT felel meg jobban a kitűzött elvárásoknak, és a tagállamok is inkább ezt a változatot pártolták inkább, bár teljes körű támogatásról ez esetben sem lehetett beszélni. Ezzel a megoldással kapcsolatban merült fel az a lehetőség is, hogy bevezetése esetén a közös költségvetés saját forrásává is válhatna.

Végül a válság enyhülésével és a kilábalás kezdetével a Bizottság 2010 végén fordult ismét az adóintézkedésekhez mint a belső piac továbbfejlesztését, de legalábbis megmaradt akadályainak lebontását elősegítő lépésekhez. Új közleményében,[516] összefüggésben az egységes piaci intézkedéscsomaggal,[517] újra felelevenítette a részben már korábban is szerepeltetett javaslatait a fiskális akadályok lebontására. Ezek között szerepeltek, többek között az ingázók adóproblémái, más tagállambeli ingatlanvásárlás adóügyi vonzatai, a határon átnyúló örökösödés kérdései vagy a más tagállamba költöző polgárok gépjárműveinek adóproblémái.

3. Jogalkotás

Miután áttekintettük, hogy milyen irányba törekedett a Bizottság továbbépíteni az uniós adópolitikát, meg kell néznünk, mi vált ebből valóra, milyen jogszabályok szület-

513 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Taxation of the Financial Sector. COM(2010) 549 final, Brussels, 07.1.2010.

514 financial transaction tax

515 financial activities tax

516 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – Removing cross-border tax obstacles for EU citizens. COM(2010) 769 final, Brussels, 20.12.2010.

517 Single Market Act.

tek meg az adott időszakban. Mivel az adózás, mint említettük, rendkívüli jogalkotási eljárás alá tartozik, alapvetően a Tanács tevékenységére kell összpontosítanunk. Mivel a tagállamok – most már Magyarország is – egyrészről érdekeltek a belső piac működésének tökéletesítésében, másrészről erőteljesen védték, illetve védik adószuverenitásukat és ennek legfontosabb megjelenési formáját, adóbevételeik szabad meghatározását, az adózás területén inkább sok kisebb, az együttműködést javító intézkedésre került sor. A „nagy", átfogóan új szabályozást hozó jogszabályok megszületése a fentiek miatt ritkább.

A legkorábban és legátfogóbban harmonizált hozzáadottérték-adó területén az időszak legjelentősebb eredménye a közösségi HÉA (hazai terminológia szerint: ÁFA) rendszer alapját jelentő, számtalan alkalommal módosított 77/388/EGK irányelv újrakodifikálása volt. Az eredeti irányelvet annyi alkalommal módosították, hogy elengedhetetlenné vált szövegének lényegi változtatás nélküli átdolgozása, egyszerűen azért, hogy érthetőbbé, használhatóbbá, átláthatóbbá váljon a jogalkalmazók számára. A 2006. november 28-án elfogadott, a közös hozzáadottérték-adó rendszerről szóló új irányelv[518] nagyban hozzájárult a jelenleg hatályban lévő HÉA szabályok érthetőségének javításához.

A vizsgált időszakban számos olyan részletszabály fogadtak el, amely egyszerűsítette a közösségi HÉA szabályok alkalmazását, mint például a rádióműsor- és televízióműsorterjesztési szolgáltatásokra és egyes elektronikus úton nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó módosítás[519] vagy a több különböző módosító javaslatot is tartalmazó, 2007-ben benyújtott csomagjavaslat.[520] Ez utóbbi magába foglalta többek között a földgázrendszeren vagy ilyen rendszerhez kapcsolt bármely hálózaton keresztül történő gázértékesítésre, a villamosenergia-értékesítésre, illetve a hő- vagy hűtési energia távfűtési vagy távhűtési hálózaton keresztül történő értékesítésére vonatkozó szabályokat. 2008-ban végül egyszerre, csomagként fogadott el a Tanács két, külön keletkezett javaslatot, amelyek vitái két és fél, illetve három és fél évig tartottak. Az egyik[521] a szolgáltatások helyére (például ingatlanokkal kapcsolatos szolgáltatásnyújtás, árufuvarozás és személyszállítás stb. esetén) vonatkozó szabályok tekintetében egészítette ki a HÉA irányelvet. A másik,[522] a más tagállamban letelepedett adóalanyok számára történő adóvisszatérítés szabályait határozta meg. Ennek jelentősége az, hogy egyszerűsítései nyomán könnyebbé vált az adóalanyok számára a nem letelepedésük szerinti tagállamban végzett tevékenységhez kötődő HÉA kötelezettségek intézése. Több irányelv született továbbá a kedvezményes HÉA kulcsok alkalmazási szabályainak fenntartásáról[523], illetve az adókikerülés elleni fellépés érdekében[524]. A HÉA szabályok hatékony gyakorlati alkal-

518 Eredeti javaslat: COM(2004) 246 final, elfogadott jogszabály: 2006/112/EK irányelv (HL L 347., 2006.12.11.)
519 Javaslat: COM(2006) 210, jogszabály: 2006/58/EK
520 Javaslat: COM(2006) 210, jogszabály: 2009/162/EK
521 Javaslat: COM(2006) 334, jogszabály: 2008/8/EK
522 Javaslat: COM(2004) 728, jogszabály: 2008/9/EK
523 2005/92/EK/, 2009/47/EK, 2010/88/EK
524 2006/69/EK, 2008/117/EK, 37/2009/EK rendelet, 2009/69/EK

mazását segítette a számlázási szabályokról illetve a nem tagállami rezidens adóalanyok visszatérítési szabályairól 2010-ben elfogadott irányelvek.[525]

A HÉA csalás elleni hatékony fellépés érdekében a Bizottság két javaslatot is készített azon esetek kezelésére, amikor a tagállamok egyes belföldi tranzakciókra is a fordított HÉA mechanizmus alkalmazását tartanák a cselekvés legjobb módjának. Erre azért volt szükség, mert korábban az ilyen kérelmeket egyedi alapon bírálata el a Bizottság és a Tanács. A két javaslatot a tanácsi vitában végül csomagként fogadták el. A fordított adózás (RCM) alkalmazásáról szóló irányelv[526] megállapította azoknak a termékértékesítéseknek és szolgáltatásnyújtásoknak a körét, melyek esetében a tagállamok döntésüktől függően fordított adózást alkalmazhatnak. A csomag másik eleme gyors reagálású mechanizmust hozott létre (QRM),[527] amely keretében a tagállam hirtelen és súlyos adócsalás esetén, speciális intézkedésként fordított adózást vezethet be, kilenc hónapot meg nem haladó időtartamra. Persze a hozzáadottérték-adó javaslatok nem mindegyike kapott támogatást a Tanácsban. A postai szolgáltatások HÉA szabályaira vonatkozó 2003-as javaslatát[528] a Bizottság, látva a vita eredménytelenségét, illetve elhalását, végül 2013-ban visszavonta. A pénzügyi szolgáltatások HÉA szabályaira vonatkozó szabályokat módosításáról és megújításáról szóló 2007-es javaslat[529] ugyan még nem került erre a sorsra, de rossz előjel, hogy 2011 óta nem történt róla említés tanácsülésen, illetve az egymást követő elnökségek napirendre sem tűzik vitáját. Ráadásul két olyan év (2007 és 2012) is volt a vizsgált időszakban, amikor lényeges HÉA jogszabályt nem is fogadott el a Tanács. Ugyanakkor a munka nem áll meg, az utalványok HÉA szabályairól[530] és az egységes HÉA visszatérítésről[531] szóló javaslatok új jogszabályok megalkotására adnak lehetőséget.

A jövedéki adók területén szintén a belső piac szükségleteihez létrehozott keretszabályozás frissítése, új kihívásokhoz való hozzáigazítása zajlott a vizsgált időszakban. A 2008/118/EK irányelv újraírta a jövedéki adóra vonatkozó horizontális rendelkezéseket, a 2010/12/EU irányelv pedig az adóemelés céljával változtatta meg a dohányra vonatkozó adószabályokat. Érdekes ugyanakkor, hogy a Bizottság közleményeiben is kiemelt, az üzemanyagok jövedéki szabályainak összehangolását, elősegítését (és a fuvarozási célokra felhasznált üzemanyag szabályait módosítását) célzó 2007-es bizottsági javaslatot[532] a tanácsi vita kedvezőtlen alakulása miatt a Bizottság azt végül 2012-ben visszavonta. A Bizottság részéről kiemelten kezelt, az energiaadóztatás környezetvédelmi szempontú átalakítását célzó javaslat[533] pedig a napirenden van ugyan, de tárgyalásai e szöveg írásakor nem adnak okot optimizmusra.

525 2010/45/EU, illetve 2010/66/EU
526 Javaslat: COM(2009) 511, jogszabály: 2013/43/EU
527 Javaslat: COM(2012) 428, jogszabály: 2013/42/EU
528 COM(2003) 234.
529 COM(2007) 747.
530 COM(2012) 206.
531 COM(2013) 721.
532 COM(2007) 52.
533 COM(2011) 169.

A közvetlen adózás esetében részben hasonló trendnek vagyunk tanúi. A Tanács a belső piac igényei alapján korábban meghozott irányelveket módosította vagy kodifikálta újra, figyelembe véve az alkalmazásuk során szerzett tapasztalatokat és az adóelkerülés és -csalás elleni fellépés megjelenő szükségleteit. Ezek az irányelvek, amint arra korábban már utalunk, nem átfogóan szabályozzák a közvetlen adózás egyes területeit, csupán egyes határon átnyúló tranzakciók esetében törekednek az adósemlegesség megteremtésére. Ilyennek tekinthető a vállalati összeolvadási,[534] a tőkeemelési[535] vagy az anya–leányvállalati[536] irányelvek megújított változata. Hasonló logika mentén készítette el a Bizottság a kapcsolt vállalkozások közötti kamat- és jogdíj-kifizetések adószabályaira vonatkozó (újraszabályozási) javaslatát,[537] illetve az anya- és leányvállalati irányelvet az adóelkerülés elleni fellépés érdekében módosító javaslatát.[538]

Emellett ugyanakkor a közvetlen adózás területén megjelentek olyan, a korábbi szűk értelmezéssel szemben átfogó szabályok megalkotására irányuló javaslatok, amelyek természetesen jelentős vitákat váltottak ki a Tanácsban, hiszen alapvetően új területeken érintenék a tagállami adószuverenitás kérdését, és amelyek sorsa lényegében érinti az adóharmonizáció, így a belső piaci integráció jövőjét. A korábban már említett és a Bizottság 2005-ös közleményében előre jelzett közös konszolidált társasági adóalapról (CCCTB) szóló javaslat a több tagállamban működő vállalatok számára tenné lehetővé, hogy társasági adóalapjukat egységes és nem tagállamonként változó szabályok szerint határozzák meg (közös adóalap), továbbá szabályozná az egyes vállalatrészek közötti nyereség megosztását is (konszolidált adóalap). A Bizottság a javaslat előkészítésébe a tagállami érzékenységek elkerülése érdekében – a politikai támogatás feltétele nélkül – bevonta a tagállamok szakértőit is. A javaslat 2011 márciusában került a Tanács elé, tárgyalása azóta munkacsoporti szinten folyik. A konszenzus megteremtése érdekében az is felmerült, hogy a konszolidálásra vonatkozó, így a tagállamok beruházásvonzó képességét érintő rész kikerülhetne a szövegből (így maradna CCTB), de még így sem sikerült e sorok megírásáig eljutni a miniszteri szintű iránymutató vita lefolytatásáig.

A másik kiemelkedő fontosságú javaslat a Bizottság 2010-es közleményében vázolt és több tagállam politikai támogatását is élvező pénzügyi tranzakciós adó kérdése. Az eredeti javaslat[539] értelmében a pénzügyi tranzakciós adót a pénzügyi intézetek között és pénzügyi eszközökkel létrejövő kockázati tranzakciókra vetnék ki. Az adó mértéke kötvények és részvények esetében 0,1%, származtatott termékek esetében pedig 0,01% lenne. Ez nem kapott egyhangú támogatást a Tanácsban, ezért tizenegy tagállam kérte, hogy megerősített együttműködés keretében vezethesse azt be. Erre a tagállamok meg is adták a felhatalmazást, és a Bizottság elkészítette – a korábbihoz hasonló tartalmú – javaslatát, amelyet 2013 februárjában terjesztett. A Tanács Jogi Szolgálata 2013 szeptemberében tette közzé véleményét, amely szerint a javaslat egyik

534 2005/19/EK
535 2008/7/EK
536 2011/96/EK
537 COM(2011) 714.
538 COM(2013) 814.
539 COM(2011) 594.

cikke[540] több szempontból sem felel meg az uniós jognak. 2013 novemberében a Bizottság úgy reagált a Tanács jogi szolgálatának véleményére, hogy álláspontja szerint a javaslatnak nincs extraterritoriális hatása, és nem sérti a belső piacot, ebből következően nem módosít a benyújtott javaslat szövegén. A javaslat vitája jelen szöveg írásakor még folytatódik.

A közvetlen adók területét érinti még a megtakarítások adóztatásának hosszasan húzódó ügye is. Az irányelv hatályba lépése óta bekövetkezett változások – illetve a belefoglalt felülvizsgálati záradék – miatt azt módosítani szükséges, és a módosításokat az irányelv szabályait harmadik országokra kiterjesztő kétoldalú szerződésekben is érvényesíteni kell. A módosító javaslat már 2008-ban elkészült,[541] a tanácsi vitával párhuzamosan létrejött a tárgyalásokra való felhatalmazás tervezete is. Az irányelv és a kapcsolódó szerződések az adóelkerülés elleni küzdelem hatékonyságának növelését célozzák. A Tanácsban azonban továbbra is vita van arról, hogy a módosítás elfogadásának (26 tagállam szerint) vagy annak a „harmadik országokkal" (gyakorlatban: európai mini államok és Svájc) való elfogadtatásának kellene előbb megtörténnie (Ausztria és Luxemburg szerint). Így egy tárgyalástechnikainak tűnő kérdés éveken keresztül tudja blokkolni a szabályok hatékony alkalmazását és az adóelkerülés elleni nemzetközi fellépést.

A fentebb bemutatott jogalkotási lépésekkel párhuzamosan történt az új adóigazgatási szabályok megalkotása, a meglévő szabályok megújítása. Mivel nincs közös uniós adóhatóság, ezek a jogszabályok teszik lehetségessé és hatékonnyá a tagállami adóhatóságok együttműködését. Egyszerre felelősek a közös adószabályok megfelelő végrehajtásáért és nem elhanyagolható módon az azokkal való visszaélések megakadályozásáért. Ugyanakkor ezen a területen sem jellemző a túl gyakori jogalkotás, a vizsgált időszakban tulajdonképpen hat irányelv elfogadásáról és egy folyamatban lévő vitáról számolhatunk be.

4. További fejlemények

Mint fentebb említettük, a tagállamok védik adószuverenitásuk megmaradt darabjait, és a bemutatottak alapján látható, hogy csak hosszas viták után és csak jól körülhatárolt területeken fogadnak el jogszabályokat. Ugyanakkor az Európai Bíróság a hozzá érkező megkereséseknek megfelelően fejleszti tovább ezen a területen is a közösségi vívmányokat. Ez azonban aszimmetriát eredményez. Egyrészt a konkrét esetek nem egyformán vonatkoznak az adózás minden részterületére, másrészt a Bíróság ítéletei csak negatív integrációt valósíthatnak meg, nem kötelezhetik a tagállamokat új, harmonizált adóztatási gyakorlatok bevezetésére. A tagállami adószuverenitás korlátait mutatja, hogy az Európai Bíróság állapította már meg tagállami jogalkotás és a közösségi jog ütközését

540 Ennek értelmében a pénzügyi tranzakciós adót kivető tagállamban letelepedett intézménnyel folytatott tranzakciókban részt vevő szerződő fél is a pénzügyi tranzakciós adó hatálya alá tartozna.

541 COM(2008) 727.

olyan területeken, amelyek adószabályai egyébként tagállami hatáskörben maradtak, mint például az ellenőrzött külföldi társaságokra vonatkozó adószabályok,[542] a másik tagállamból folyósított nyugdíjjövedelem adóztatása[543] vagy a több tagállamban is működő jótékonysági alapítványok adómentességei.[544]

A közös szabályok megalkotásának másik atipikus módja, amikor a tagállamok vagy azok egy csoportja valamilyen gyakorlati megfontolásból többoldalú egyezmény keretében fejleszti tovább azokat a szabályokat, amelyeket az uniós jogalkotás keretei között nem tudott megfelelő módon megalkotni. A 2011. március 24–25-i Európai Tanácson a tagállamok, négy kivételével,[545] elfogadták az Euró Plusz Paktumot[546] („Erősebb gazdaságpolitikai együttműködés a versenyképességért és konvergenciáért"), amelynek keretében – a paktum négy célja mellett – vállalták, hogy külön figyelmet fognak fordítani az adópolitikára, azaz egyrészt koordinálják a közvetlen adókra vonatkozó szabályozásukat, másrészt erőfeszítéseket tesznek a közös társasági adóalap kialakítására. A részes tagállamok éves rendszerességgel vizsgálják felül az eredményeket.

Mivel a válság negatív hatásainak ellensúlyozására adóintézkedések alkalmazására is szükség van, egyre gyakrabban jelennek meg adózási kérdésekre utaló részek az Európai Tanács napirendjén. A terület év végi áttekintése mellett megjelenik az adókikerülés és az adócsalás elleni hatékony fellépés mind a bevételek védelmének, mind pedig az adórendszerek igazságosságába és hatékonyságába vetett közbizalom megőrzésének érdekében. Az Európai Tanács 2013. május 22-i ülése már következtetéseiben szerepelteti a kérdést, és nemcsak rendszeres általános jelentéstételt kér a Tanácstól az előrehaladásról, de nevesíti is azokat a dossziékat, ahol gyors előrelépésre számít.

5. Magyar álláspont

A csatlakozás – nem csak az adózás területén megjelenő – legfontosabb eleme, hogy Magyarország az európai integrációs folyamat tárgyából egyik társalakítójává lépett elő, addigi, kizárólag alkalmazkodó helyzetéből a döntéshozatal résztvevőjének helyzetébe került. A csatlakozás első öt évének értékelésekor felmerült, hogy a változások eredményeinek beéréséhez hosszabb Unión belüli együttműködési időszak szükséges, és ez talán az egyhangú döntést igénylő adózás területén még fokozottabban igaz.[547]

Ha azt akarjuk megvizsgálni, mit kezdett Magyarország a csatlakozással megnyílt lehetőségekkel, meg kell néznünk, mi lett azokkal a magyar igényekkel, amelyekért a csatlakozási tárgyalások során küzdöttünk, és mentesség formájában megkaptunk a taggá váláskor. Magyarország 2007. december 31-ig legalább 12%-os kedvezményes

542 C-196/04 Schweppes Cadburry eset, HL C 281 5. 2006. november 18.
543 C-520/04 Turpeinen eset; HL C 326. 6. 2006. december 30.
544 C-386/06 Centro di Musicologia Walter Stauffer eset; HL C 281. 9. 2006. november 18.
545 Cseh Köztársaság, Egyesült Királyság, Magyarország, Svédország
546 Lásd: Európai Tanács 2011. március 24–25., Következtetések I. melléklet 13–20.
547 Lásd még: Hargita Árpádné: *Sikereink, és ami még hiányzik a megoldáshoz.* Európai Tükör, 2008/11. 12–31.

ÁFA- kulcsot alkalmazhatott a szén-, brikett- és koksz-, tűzifa- és faszén-értékesítésre, valamint a távhőszolgáltatásra, továbbá az éttermi szolgáltatásokra és a hasonló létesítményekben történő élelmiszer-értékesítésre. Ezt a lehetőséget azonban a hazai adókulcsok megváltoztatása, illetve a közösségi jog változása miatt nem használtuk ki a határidő lejártáig. Fennmaradhatott ugyanakkor a nemzetközi személyszállításra vonatkozó ÁFA-mentesség, amelyet a többi tagállam is alkalmazhat addig, amíg mások is alkalmazzák azt. A cigaretták jövedéki adójának tekintetében Magyarország 2008. december 31-ig elhalaszthatta az *acquis* által előírt minimális adószint elérését annak érdekében, hogy a lassabb ütemű adóemeléssel megelőzhető legyen a feketepiac térnyerése. A csatlakozási tárgyalások során világossá vált továbbá, hogy több tagjelölt hasonló, bérfőzetési rendszert alkalmaz a házi szesz előállításra, amely rendszer azonban nem felel meg a közösségi szabályozásnak. Ezt a problémát a Csatlakozási Szerződés oldotta fel azzal, hogy lehetővé tette Csehország, Magyarország és Szlovákia (illetve később Bulgária és Románia) számára, hogy fenntarthassa bérszeszfőzési rendszerét. Magyarország ugyanakkor a 2010-es jövedéki törvény módosításával megváltoztatta korábbi szabályozását, így a fenti lehetőség jelentősége csökkent. Elmondható tehát, hogy a mentességek fontos segítséget nyújtottak a kezdeti átmenet idején, de a taggá válással egyre csökkent igénybevételük.

Az uniós adópolitika alakítójává váló Magyarország álláspontját a vizsgált időszak első felében alapvetően gyakorlati megközelítés jellemezte. Egyrészt a csatlakozásra való felkészülés során harmonizált szabályok „éles" belső piaci próbáját és finomhangolását kellett végrehajtani. Másrészt a nem harmonizált területeken az adószabályok alakítását továbbra is a nemzeti gazdaságpolitika céljai határozták meg. A HÉA szabályokat újrakodifikáló 2006/112/EK irányelv elfogadásával párhuzamosan, a közösségi jogalkotásra hivatkozással készült el a hazai ÁFA-törvény – amely tulajdonképpen az irányelv átültető jogszabálya – újrakodifikálása is. Ugyanakkor nem volt mentes érdekellentétektől ez az időszak sem, hiszen a csatlakozást követően szinte azonnal kialakult a csatlakozók és a már tagok között a vita arról, hogy az előbbiek alacsony társasági adókulcsai nem jelentenek-e hátrányos „adódömpinget" az utóbbiaknak. Mivel azonban egységes társasági adóalap hiányában nem lehetett pontosan összehasonlítani az effektív adókulcsokat, a kérdés eldöntetlen maradt; a kialakult helyzet viszont hozzájárult a CCCTB javaslat létrejöttéhez.

A vizsgált időszak második felében a globális válság gazdasági és költségvetési hatásai, továbbá a hazai gazdasági kormányzati filozófia megváltozásával Magyarország már elvi álláspontként határozza meg, hogy az adószuverenitását nem tartja szükségesnek további közös szabályokkal korlátozni. Emellett elismeri, hogy érdekében áll a belső piac torzításmentes működésének biztosítása, illetve az adóbevételek megvédése érdekében történő közös fellépés. Ebből következően a vizsgált időszak második felében Magyarország bár számos új nemzeti adófajtát hoz létre, uniós adózási kérdésekben nem aktív, álláspontját uniós fórumokon visszafogottan képviseli. Ezen a téren tevékenysége inkább a belső piaci működést és az adócsalás elleni fellépést elősegítő tervezetek vitájára összpontosít. Ugyanakkor nem kifogásolja, ha tagállamok csoportjai szorosabb együttműködést valósítanak meg az adózás területén (például Euro Plusz Paktum, pénzügyi tranzakciós adó, megerősített együttműködés), ha az nem sérti a belső piac torzításmentes működését, és az együttműködés nyitott.

Az utóbbi idők legfontosabb új kezdeményezéseivel kapcsolatban ki kell emelnünk kettőt, ahogy azt fentebb is tettük, amely, akár sikerével, akár elbukásával, alapvető hatással bírhat a közös adópolitika továbbfejlődésére. A közös konszolidált adóalap új területre terjesztené ki az adóharmonizációt, így nincs összhangban Magyarország adószuverenitási elképzeléseivel, továbbá az adóalap konszolidálása, uniós szintű előnyei mellett – az irányelvtervezettel kapcsolatosan készített hatástanulmányok alapján – hátrányosan érintené Magyarország adóbevételeit, csökkentené a GDP-t, valamint rontana a hazai társasági adórendszer versenyképességén. Ennek alapján bár a tárgyalásokon konstruktívan részt vesz, a tervezetet illetően az azt szkeptikusan megítélő tagállamok közé tartozik.

Az FTT kezdeményezést illetően Magyarország a 2013. januári ECOFIN ülésen nyilatkozatot csatolt a jegyzőkönyvhöz, amely szerint nem ért egyet a tranzakciós adó extraterritoriális hatályával, továbbá megállapította, hogy az esetleges új adó nem érintheti a részt nem vevő országok adózási szuverenitását. Magyarország egyebekben nem ellenezte, hogy a kezdeményező tagállamok létrehozzák a megerősített együttműködést, de abban nem akart részt venni. A magyar álláspont fontos eleme, hogy ne szülessen olyan szabályozás, amely befolyásolná a megerősített együttműködésből kimaradó országok adózási szuverenitását. Érdekes egybeesés, hogy az FTT kezdeményezéssel egy időben Magyarország bevezetett egy tranzakciós illeték elnevezésű közterhet a pénzügyi tranzakciókra, ami azonban, az FTT-vel ellentétben, a kockázati összetevőt nem hordozó ügyleteket (átutalás, pénzbefizetés, készpénzfelvétel) terheli.

Magyar szempontból természetesen kisebb, szektorális jelentőségű eseményekről is beszámolhatunk. Az adókikerülés elleni fellépés, illetve a válság negatív költségvetési hatásainak enyhítése érdekében Magyarország több termékkör esetében kérte, hogy belső tranzakciókra is alkalmazhassa, korlátozott időszakban a fordított ÁFA-eljárást. Egyes esetekben (gabonatermékek) erre megkapta a felhatalmazást, míg a későbbi kérelmek (sertéshús, cukor) elutasításra találtak.

Meg kell említeni továbbá, amint arra korábban is utaltunk, hogy tagállamként az Európai Bíróság ítéletei is befolyásolják Magyarország adópolitikájának alakulását. Természetesen jelen írás keretei között nem lehet valamennyi ügyre kitérni, de példaként megemlítünk kettőt a legkorábbi esetek közül, így mutatva be az esetjog által teremtett jellemző helyzeteket, illetve azok pozitív vagy negatív kimenetelét. Egy olasz adófajtával kapcsolatos ügy[548] miatt a csatlakozást követően felmerült, hogy a hazai helyi iparűzési adó nem felel meg a közösségi előírásoknak. A két adókonstrukció hasonlósága miatt több hazai adóalany kérte az iparűzési adó közösségi jogba ütköző voltának megállapítását. Ennek az adónemnek az esetleges jogellenes volta és ennek következményei alapjában ingatták volna meg helyi önkormányzatok finanszírozását. Az első ügyben az Európai Bíróság nem találta a HÉA irányelv 33 (1) cikkébe ütközőnek a szóban forgó olasz regionális adót (IRAP), így a magyar keresetek[549] esetében úgy döntött, hogy a közösségi HÉA szabályok nem akadályozzák az olyan közteher

548 C-475/03. sz. ügy Banca popolare di Cremona Soc. coop. arl kontra Agenzia Entrate Ufficio Cremona, Határozatok Tára 2006. I-09373.

549 C-312/06. sz. ügy (Egyesített ügyek C-283/06, C-312/06)

fenntartását, amely olyan jellemzőkkel rendelkezik, mint a magyar helyi iparűzési adó. Egy másik esetben magánszemélyek[550] tartották magukra nézve hátrányosnak a magyar regisztrációs adó egyes rendelkezéseit, amelyek véleményük szerint hátrányos helyzetbe hozták őket, amikor másik tagállamból – élve a belső piac adta lehetőségekkel – szereztek be és állítottak forgalomba használt személygépkocsit Magyarországon. A Bíróság 2006. október 5-i ítéletében megállapította, hogy a magyar szabályozás sérti a szerződés adósemlegességre vonatkozó előírását, vagyis más tagállamok termékére (jelen esetben használt személygépkocsira) a hasonló jellegű hazai termékre vonatkozó adónál magasabb belső adót vet ki. Ennek következményeként nemcsak meg kellett változtatni a regisztrációs adó szabályozását, de a csatlakozás időpontjáig visszamenőleg meg kellett téríteni a közösségi joggal ellentétesen beszedett adókülönbözetet.

A közös adópolitika területén a közeljövőben nem várható az elmúlt évek trendjeinek megváltozása. Az adóbevételek megőrzéséhez kapcsolódó javaslatok, adócsalás elleni fellépés várhatóan továbbra is nagy hangsúlyt fog kapni. Várhatóan az uniós szintű megoldások összhangba próbálnak kerülni a szélesebb körű, globális megoldásokkal, és várhatóan ezek az intézkedések lesznek Magyarország uniós szintű adópolitikájának központi kérdései is. A további javaslatok megítélésekor azonban a magyar álláspontnak figyelemmel kell lennie arra, hogy az adózás területén különleges jogalkotási eljárás, így egyhangú tanácsi döntéshozatal érvényesül, ami miatt egy javaslat általános ellenzése egyben a javaslat elfogadását meg is akadályozza.

550 C-290/05. és C-333/05. sz. egyesített ügyek (C-290/05 – Nádasdi; C-333/05 Németh)

XX. Vámpolitika

1. Az Európai Unióban lezajló legfontosabb fejlemények

Az elmúlt tíz év vámszakterületen lezajló fejleményeinek megértésénél ki kell emelni azt a körülményt, hogy az EU gazdasági integrációjának alapja egy vámunió volt. Ennek jelentőségét most lehet igazán érzékelni, amikor egy szomszédos geopolitikai térségben „hasonló" folyamat indult el, és annak számos politikai vetületét figyelhetjük meg.[551] 1968. július 1-jén az akkor még Európai Közösségeket alkotó 6 tagállam eltörölte az egymás közötti kereskedelmi forgalomban a vámokat, illetékeket és a nemzeti vámtarifák helyett a 3. országokkal történő kereskedelemben egységes, közös vámtarifát vezetett be. Ez a lépés minden további gazdasági integráció mérföldköve, a sokat emlegetett „közös piac" létrehozásának egyik szimbolikus eszköze, állomása volt. Politikailag és gazdaságilag is más volt a helyzet 2014-ben, mert egy hattagú integrációból egy új európai hatalom keletkezett, amely világszinten is vezető pozícióra tört. A 2004. évi bővítéssel egy 450 milliós belső piac jött létre, politikailag pedig egyesült Európa 1945-ben kettészakadt tömbje, Nyugat- és Közép-Kelet-Európa és a Baltikum.

A 2004–2014 közötti időszak vámszempontból egy rendkívül izgalmas korszaka volt az EU-nak. 2004-ben, tehát a csatlakozásunkkor még az 1980-as évek gazdasági folyamatait tükröző, 1992–1994-ben hatályba lépett jogszabályok voltak érvényben.[552] Az úgynevezett közösségi vámkódex és végrehajtási rendelete olyan kompilációi voltak a korábban szétaprózódó vámjogszabályoknak, amelyek megfelelőn támasztották alá a korszak elvárásait, és elősegítették a belső piac kialakításának útjában álló korlátozások és egyéb formalitások felszámolását. Az akkori működési modellnek megfelelő, gazdasági életet fellendítő konstrukciókat, eljárásokat dolgoztak ki és vezettek be. A 2000-es évek elejére ugyanakkor egyrészt megváltozott a gazdasági környezet, a globalizáció kihívásai mind erőteljesebben jelentkeztek, másrészt a világpolitika esemé-

551 A fehérorosz, kazah és orosz vámunió 2010. január 1-jén lépett hatályba, és a jelenlegi ukrán válság egyik fontos kérdése, hogy Ukrajna csatlakozik-e ehhez az orosz dominanciájú vámunióhoz. Egyértelmű, hogy a gazdasági törekvések (egységes vámterület, egységes vámszabályok) mögött egy politikailag is érdekes integráció kezdődött meg a térségben

552 A Tanács 2913/92/EGK rendelete (1992. október 12.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról (HL L 302, 19.10.1992. 1.), illetve a Bizottság 2454/93/EGK rendelete (1993. július 2.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról (HL L 253., 1993.10.11. 1–766.)

nyei[553] miatt a hatályban levő vámjogszabályokat meg kellett változatni. A Bizottság jogalkotási „műhelyeiben" olyan korszerűsítési, modernizálási munka indult el, amely több, időszerűvé vált kérdést igyekezett rendezni. Ez a folyamat, jogalkotási csomag „modernizált vámkódex" néven került be a történelembe. Visszatekintve, ez a munka a 2004–2014 közötti időszak egyik legnagyobb jog-modernizációs vállalkozását jelentette az egész EU-ban. A Bizottság, ezen belül is az Adóügyi és Vámuniós Főigazgatóság[554] a tagállamok nyomására, és a széles körben elterjedt modern technológiák hatására[555] rájött arra, hogy a jogszerű kereskedelem megkönnyítése és a csalás elleni küzdelem egyszerű, gyors és szabványos vámeljárásokat és folyamatokat követelnek meg. Ezért indokoltnak tartotta – az egyszerűbb és papírmentes vám- és kereskedelmi környezetről szóló akkori bizottsági közleménnyel összhangban[556] – a vámjogszabályok egyszerűsítését, korszerű eszközök és technológia felhasználásának lehetővé tételét. Alapvető szempont volt a vámeljárások összevonása, egymáshoz hangolása, illetőleg az eljárások számának redukálása kizárólag olyan eljárásokra, amelyek gazdaságilag indokoltak, törekedve az üzleti vállalkozás versenyképességének növelésére.

A belső piac kiteljesedése, a nemzetközi kereskedelem és befektetés akadályainak csökkenése és a fokozódó igény a biztonságra és védelemre az Európai Közösség külső határain megváltoztatta a vámhatóságok szerepét. Az elmúlt tíz évben a terrorizmus elleni harc mellett erőteljes igény jelentkezett arra, hogy a vámhatóságok a környezetvédelemben,[557] a kihalófélben levő állatfajok védelmében, a veszélyes és egészségre káros anyagok kiszűrésében fokozott szerepet vállaljanak. A hamisított termékek felderítése nemcsak gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai[558] szempontból, hanem az egészségvédelemben játszott szerepe miatt is meghatározó feladattá vált. A vámhatóságok az elmúlt tíz évben vezető szerepet játszottak az ellátási lánc fenntartásában, a nemzetközi kereskedelem figyelemmel kísérésében és irányításában, és ezáltal az országok és a vállalatok versenyképességének katalizátorává váltak. A vámjogszabályoknak az új gazdasági realitásokat, valamint a vámhatóságok fent említett megváltozott szerepét és küldetését is tükrözniük kellett. Emellett a vámeljárásoknak reagálniuk kellett a modern technológia vívmányaira is, arra, hogy a korábban papír alapú rendszereket átállítsák elektronikusra, alkalmassá tegyék őket arra, hogy a modern kor eszközeivel is igénybe lehessen venni azokat. Új, modern vámjogi intézményeket alakított ki a jogal-

553 A 2001. szeptember 11-i USA-t érő terrortámadás miatt a főként a kereskedelmi forgalom könnyítését és az ügyfeleket kiszolgáló vámszabályoknak, vámhatóságoknak újfajta igényt is ki kellett elégíteniük: a polgárok biztonsága és védelme érdekében fokozottabb áru ellenőrzési, biztonsági feladatokat is el kellett látniuk.

554 DG Taxud

555 Az 1992-es vámjogszabályok értelemszerűen egy „papíralapú" rendszert tükröztek, az ezredfordulóra ez tarthatatlanná vált és, át kellett térni az informatikai alapú rendszerekre.

556 A Bizottság 2003. április 24-i Közleménye az Egyszerű és papírnélküli vám- és kereskedelemi környezetről (Hivatalos Lap C 96 2004.04.21).

557 Lásd az ENSZ „zöld-vám" kezdeményezését, elérhető: http://www.greencustoms.org/

558 A DG Taxud adatai szerint 2011-ben 114 millió db hamis terméket foglaltak le az U külső határain, 1,2 Mrd. euró értékben. Az esetszámok 2009–2011 között megduplázódtak. Elérhető: (http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_en.htm)

kotó, az engedélyezett gazdálkodók, az önértékelés, a központi vámkezelés, az egyablakos rendszer lehetősége mind azt jelzik, hogy az EU továbbra is versenyképes maradhat a nagy gazdasági térségekkel szemben. A vámszerveknek ehhez egyidejűleg kell biztosítaniuk a teljes ellátási lánc biztonságát és a kereskedelmi forgalom könnyítését.[559] Ez volt az elmúlt tíz év legnagyobb kihívása a vámterületen, amellett, hogy a globalizáció kihívásaira is megfelelő választ kellett adni. Így született meg egy olcsóbb, hatékonyabb és gyorsabb vámrendszer koncepciója. Hosszú előkészítő folyamatot követően 2005. december 7-én brit elnökség alatt megkezdődött a modernizált vámkódex (MVK) és az elektronikus vámról szóló határozat (e-vám határozat) vitája a Tanácsban. Évekig tartó kemény vitafolyamatot követően 2007-ben, a német elnökség alatt a Versenyképességi Tanács elfogadta a MVK rendeletet[560] és az e-vám határozatot,[561] az elmúlt tíz év két legfontosabb vámjogalkotási eredményét. A MVK végrehajtási rendeleteinek csúszása, illetőleg a lisszaboni egyezményhez történő szükséges hozzáigazítás miatt a kódex csak a litván elnökség alatt, 2013 októberében lépett hatályba[562] „uniós vámkódex" elnevezéssel. Ezzel egyidejűleg minden eddiginél nagyobb informatikai fejlesztés[563] kezdődött, részben a 70/2008-as papírmentes vám- és kereskedelmi környezetről szóló határozat alapján, részben az uniós vámkódex új intézményeinek megvalósítása céljából.

Vámpolitikai szempontból kiemelendő, hogy az elmúlt tíz évben az EU a harmadik országokkal fennálló vámkapcsolatok rendezésének új módját vezette be, úgynevezett vám együttműködési és kölcsönös segítségnyújtási megállapodások rendszerét alakította ki. Létrehozta e megállapodások intézményes rendjét és eljárási szabályait.[564] Ezáltal az EU még hatékonyabban járhat el a harmadik országokkal történő vámegyüttműködésben, amelyek során számos országgal kialakította a kölcsönös elismerés szabályrendszerét is. Ez utóbbi alapjaiban könnyíti meg a külkereskedelemi kapcsolatokat.[565] Az eljárás során azt is figyelembe kell venni, hogy az együttműködés tárgyát képező témakörök szinte kivétel nélkül az EU kizárólagos kompetenciájába tartoznak. Szintén a nemzetközi terület eredménye és kiemelt jelentőségű vámpolitikai eseménye, hogy az EU a Vámvilágszervezet teljes jogú tagjává vált 2007. július 1-től. Ez részben azt is jelentette, hogy ekkortól az EU átvette a vámunióhoz tartozó területeken a tagállamok

559 Paradox helyzet: a vámhatóságoknak az ellenőrzések fenntartásával, fokozásával biztosítaniuk kell, hogy az áruk gyorsan, pontosan haladjanak át a határokon, illetve essnek át a vámformalitásokon.

560 Az Európai Parlament és a Tanács 450/2008. rendelete (2008. április 23.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról (HL L 157., 2008. 6. 17. 110–111.)

561 A Tanács 70/2008/EK határozata (2008. január 28.) a papírmentes vám- és kereskedelmi környezetről (HL L 23., 2008. 1. 26., 21–26.)

562 Az Uniós Vámkódex 2013. október 30-án lépett hatályba. Tekintettel arra, hogy további delegált aktusok (Végrehajtási szabályok) elfogadása szükséges, a teljes joganyag csak 2016. május 1-jén lép hatályba, a korábbi, 2007-ben jelentősen módosított 1992-es Vámkódex szabályai az irányadók.

563 Az EU vámszerveknek 522,9 millió euró áll rendelkezésre a következő 7 éves pénzügyi időszakban (főként) IT fejlesztésekre.

564 Kínával, Kanadával, Indiával, USA-val, Japánnal, Svájccal, Norvégiával, Hongkonggal előkészületben: Chile, Új-Zéland.

565 Az EU-nak ilyen megállapodása van Japánnal, Svájccal, Norvégiával és az USA-val.

képviseletét, viszont évi 1 millió eurós tagdíjával az egyik legfontosabb befizetőjévé is vált a szervezetnek.[566]

2. Magyar szempontból kiemelt vámpolitikai, jogalkotási fejlemények

Tekintettel arra, hogy a vámterület a legjobban harmonizált EU jogterületekhez tartozik, az előző fejezetben leírtak valójában magyar eredménynek is számítanak. A csatlakozásunkkal egyidejűleg anyagi jogi értelemben véve megszűnt a magyar vámjogszabály alkotás.[567] Kétségtelen, hogy az EU-s csatlakozás vámszempontból rendkívül komoly változásokat eredményezett: a szlovák, a szlovén, az osztrák határ belső határrá vált, így az összes, 7 országgal közös, 2246 km hosszú állam- (és vám-) határból csupán 1109 km, úgynevezett külső határ maradt. Mára a külső határ 301 km-re zsugorodott.[568] Ez érintette a Vám- és Pénzügyőrség létszámát, feladatkörét és szervezeti felépítését is.[569] De gazdaságpolitikai szempontból is jelentős változások történtek, ugyanis a csatlakozással a 4,2%-os magyar vámszintet az EK 1,2%-os szintjére kellett csökkenteni. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy több mint 5000 termék vámtételét csökkenteni, 1600-ét növelni kellett.[570] A szabályok értelmében a beszedett vámok 75%-át az EU költségvetésébe kellett utalni, 25% maradt csak a nemzeti költségvetésben, célját tekintve a vámszervezet fenntartásának költségeit segítve.[571] Az elmúlt tíz év legfontosabb, vámot érintő változását ugyanakkor a Vám- és Pénzügyőrség és az Adó és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal 2011-es összevonása jelentette. Az összevonás az uniós tagság logikus lépése, ugyanis ahogy azt már említettük, az uniós tagsággal megszűnt az önálló vámpolitika és jogalkotás, a vámszempontú magyar érdekeket Brüsszelben a bizottsági és tanácsi jogalkotás során kell érvényesíteni. Érdemes megjegyezni, hogy ma már az EU-tagállamok többségében összevont struktúra működik, és a 2011-es magyar modell a térségben is elterjedt: Szlovákia, Románia, Szlovénia is követte példánkat.

566 A tagállamok a vámunió területéhez tartozó kérdésekben (tarifa, származás) elvesztették önálló képviseletüket, az úgynevezett rendészeti szakterületen maradt a tagállami pozíciók önálló képviseletének lehetősége (vámérték, vámeljárások stb.).

567 Az úgynevezett vámunió keretein belül. A korábbi III. pillérnek számító rendvédelmi/rendészeti területen változatlan a nemzeti kompetenciánk.

568 A 2007-es román csatlakozással további 453 km külső határ vált belső határrá, a 2013-as horvát csatlakozással pedig további 355 km.

569 A csatlakozás következtében a Vám- és Pénzügyőrség létszáma 1543-al csökkent. A szlovén határszakaszon 7, az osztrákon 13, a szlovák szakaszon 19 vámhivatalt zártunk be. A román csatlakozás következtében 2007-ben további 14, a tavalyi horvát csatlakozáskor pedig 11 vámhivatalt zártunk be. (Forrás: NAV)

570 http://www.origo.hu/gazdasag/hirek/hazaihirek/20030307avamunio.html

571 Lásd a vámbevételek alakulásáról készített táblázatot. (Forrás: NAV)

3. A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek

EU-s kontextusban az elmúlt tíz év legnagyobb magyar vám-sikereit a magyar elnökség alatt értük el. Számos nagy jelentőségű ügyből[572] érdemes kiemelni egy olyan politikailag is fontos eredményt, amelynek jelentősége jóval túlmutat az EU határain. Az úgynevezett pán-euromediterrán regionális származási kumulációs egyezményhez történő csatlakozás gazdasági szempontból az EU és a többi szerződő fél[573] számára rendkívül fontos, ugyanakkor politikailag nagyon érzékeny ügy volt. Az egyezmény a gazdasági kapcsolatokat a korábbiaknál jóval kedvezőbb alapra helyezte a szerződő felek között. Felváltotta a felek közötti több mint 60, kétoldalú jegyzőkönyvet, egyszerűbbé téve a származási szabályok későbbi harmonizációját és új szerződő felek csatlakozását. Lehetővé tette a térség számára a kedvezményes vámtételek alkalmazását, ily módon segítve az egyezményben részt vevő nyugat-balkáni, észak-afrikai és közel-keleti országok gazdaságainak gyorsabb növekedését, ezáltal is hozzájárulva azok stabilitásához és az EU-ra nehezedő migrációs nyomás enyhítéséhez. 2010-ben a spanyol elnökségnek a csatlakozáshoz szükséges felhatalmazást a „Koszovó" megnevezése körül kialakult vita miatt nem sikerült megszereznie. A szöveg „pihentetése" és átalakítása után a magyar elnökségi javaslatban Koszovó megnevezésénél az ENSZ Biztonsági Tanácsának úgynevezett 1244/99-es határozatára történő utalást javasoltuk alkalmazni.[574] Az Egyesült Királyság a vita során törölni kérte ezt a hivatkozást, mivel szerinte Koszovó megnevezésénél ez a hivatkozás „nem státussemleges", elegendőnek tartotta volna csak „Koszovó" szereplettetését. Aki valaha is dolgozott „brit nyomás" alatt, az tudja, hogy mennyire hatékony és erős külügyi lobbi tevékenységük van![575] Magyarország esetében két hónapig blokkoló kisebbséget értek el, azaz a Tanács nem tudott felhatalmazást adni a Bizottságnak a Megállapodáshoz történő csatlakozásra. Valójában pedig az Egyesült Királyság az önálló, ENSZ BT referencia nélküli „Koszovó" megnevezés alkalmazásával az egyezményen keresztül kívánt nyomást gyakorolni az EU-ra, hogy uniós szinten ismerje el Koszovó függetlenségét, miközben 5 tagállam (Spanyolország, Románia, Görögország, Szlovákia, Ciprus) egyértelműen elutasította azt. Sőt, az egyezmény EU-n kívüli szerződő feleire is rá akarta kényszeríteni álláspontját, amely különösen problematikus volt, mivel

572 Horvátország a magyar elnökség alatt, 2011. április 14-én csatlakozott a közösségi árutovábbítási egyezményhez, teljesítve ezzel a csatlakozási tárgyalások egyik legfontosabb pontját. Szintén magyar elnökség alatt tárgyaltuk és fogadtuk el az ENSZ 2000-ben elfogadott, a határokon átnyúló szervezett bűnözés elleni egyezményének lőfegyverekre vonatkozó jegyzőkönyve EU-s végrehajtását célzó úgynevezett lőfegyver rendeletet.

573 22 nyugat-balkáni, EFTA-, észak-afrikai és közel-keleti ország

574 Az elfogadott és kihirdetett szövegben ez szerepel: „Az ENSZ BT 1244/99. sz. határozata alapján Koszovó." Teljes szöveg: http://epa.oszk.hu/00000/00036/00070/pdf/100-109.pdf

575 Érdekességként: Az egyik márciusi vámunió munkacsoport kezdése előtti fél órában még megvolt az elfogadáshoz szükséges minősített többségünk. Mire az Állandó Képviselet épületéből átértünk a Tanács épületébe, ahol az ülésre sor került, már a briteknek volt meg a blokkoló kisebbsége. A távolság kb. 10 perc.

a többi 22 szerződő fél közül például Szerbia és mások sem ismerték el Koszovó függetlenségét. Az egyezmény aláírására vonatkozó uniós álláspont elfogadását hónapokig tartó vitát követően sikerült elérnünk. A folyamat részeként 2011 márciusában az Európai Tanács rendkívüli ülésén az állam- és kormányfők is sürgették az egyezmény aláírását.[576] Ezt az is indokolttá tette, hogy az „arab tavasz" következtében az észak-afrikai és közel-keleti arab országok többségében kialakult politikai válság megoldásában minden lehetséges eszközzel élni kellett, így a gazdasági folyamokat kedvezően befolyásoló megállapodás elfogadása is fontos kérdéssé vált. Az elszenvedett gazdasági károk miatt több balkáni ország (különösen Horvátország, amelynek textilipara jelentős mértékben a térség államaitól függött) szintén sürgették az aláírást. Ennek megfelelően 2011. április 14-én az EU Tanácsa is elfogadta azt, ezzel az EU általi elfogadás hivatalossá és véglegessé vált.[577] Az egyezmény körül kialakult vita jól mutatja, hogy egy kedvezményes elbánást biztosító, valójában technikai megállapodás hogyan politizálható át, és lehet a legkülönbözőbb alkuk és nyomásgyakorlásnak az eszköze.

576 „A Tanácsnak sürgősen meg kell állapodnia a pán-euromediterrán származási szabályokról szóló, még elfogadásra váró javaslatokról."

577 Még a magyar elnökség alatt, június 15-én az EU, valamint 6 további szerződő fél (Norvégia, Svájc, Feröer-szigetek, Horvátország, Macedónia, Montenegró) képviselői aláírták az egyezményt, így ezen szerződő felek vonatkozásában azonnal hatályba is lépett, elérhető: http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?lang=en&command=details&id=297&lang=en&aid=2010035&doclang=en

XXI. Kereskedelempolitika

1. Bevezetés

Magyarország uniós tagországként részesedik mindazokból az előnyökből, amelyeket az EU világgazdasági súlyának köszönhetően a nemzetközi kereskedelemi megállapodásaiban elér. Az uniós tagság azonban egyúttal azzal jár, hogy a speciális magyar érdekek képviselete, becsatornázása az Unió kereskedelempolitikájának döntéshozatali, tárgyalási folyamatába nem egyszerű feladat. Az elmúlt tíz év tapasztalata azt mutatja, hogy a magyar érdekérvényesítés akkor sikeres a kizárólagos uniós hatáskörbe tartozó kereskedelempolitika területén, ha Magyarország aktívan követi az uniós intézmények munkáját, valamint a többi tagállam és a nemzetközi partnerek álláspontját, és ezen információk birtokában a lehető legkorábbi időpontban, megfelelő szinten, a hasonló álláspontot képviselő tagállamokkal együttműködve lép fel.

2. Az Európai Unióban lezajló legfontosabb fejlemények

A közös kereskedelempolitika az integráció kezdetétől fogva szerepel az alapszerződésben, azonban egy átmeneti időszak után, a hatvanas évek végétől[578] fejlődött fokozatosan stabil, kiforrott, széles uniós hatáskörré. Ebben a folyamatban szerepet játszott az alapszerződés kereskedelempolitikára vonatkozó rendelkezéseinek többszöri módosításán túl a belső piacot szabályozó politikák megerősödése, amelyek a közös külső tevékenység alapját képezik, valamint az az igény, hogy a tagállamok egységes választ adjanak a belső, közös politikákat érintő nemzetközi kihívásokra.[579]

2.1 Jogszabályi változások

Az elmúlt tíz év legfontosabb jogszabályi változását a kereskedelempolitika területén a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépése jelentette. E szerződés kiterjesztette és egyértelművé tette a közös kereskedelempolitika területébe tartozó kizárólagos uniós

578 A tagállamok közötti vámok végleges lebontását követően.

579 Woolcock, Stephen: *Trade Policy – A Further Shift Towards Brussels.* In: Helen Wallace – Mark A. Pollack – Alasdair R. Young: Policy-Making in the European Union. Oxford University Press, 2010. 381–398.

hatásköröket. Így mára a szolgáltatások és a szellemi tulajdonjog kereskedelmi vonatkozásai egyértelműen a közös kereskedelempolitika hatáskörébe tartoznak. Szintén kiterjed a kereskedelempolitika hatásköre a közvetlen külföldi befektetésekre, valamint – bizonyos esetekben tanácsi egyhangúság előírása mellett – a kulturális és audiovizuális szolgáltatások kereskedelmére és a szociális, oktatási és egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére. A Lisszaboni Szerződés szintén jelentős újítást hozott a kereskedelempolitika döntéshozatali rendjében azáltal, hogy nagyobb szerepet ad az Európai Parlamentnek mind a jogalkotásban,[580] mind a nemzetközi megállapodások tárgyalása és megkötése során,[581] valamint azáltal, hogy a tanácsi döntéshozatalban a minősített többséget teszi főszabállyá.[582]

A kereskedelempolitika a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta az Unió külső tevékenységei között szerepel az alapszerződésben.[583] A politika végrehajtása és a nemzetközi szerződések tárgyalása azonban továbbra is a Bizottság Kereskedelmi Főigazgatóságának hatáskörében marad, amely az Unió kül- és biztonságpolitikáját is érintő kérdésekben szorosan együttműködik a külügyi és biztonságpolitikai főképviselővel és a Külügyi Szolgálattal.

2.2 A közös kereskedelempolitika új iránya

Az EU kereskedelmi stratégiája lényeges változáson ment keresztül az elmúlt tíz évben. Az ezredfordulón az EU elsősorban multilaterális szinten, a WTO keretein belül kívánt előrelépést elérni a nemzetközi kereskedelem szabályozásában.[584] A 2001-ben kezdődött dohai forduló elakadását követően azonban 2006-tól kezdve az EU egyre inkább a legfontosabb kereskedelmi partnereivel folytatott bilaterális vagy regionális kapcsolatokban igyekezett továbblépni a kereskedelmi liberalizáció irányába, mindvégig hangsúlyozva a multilaterális tárgyalások folytatása iránti elkötelezettségét

580 Az EUMSZ 207(2). cikke alapján a közös kereskedelempolitika végrehajtásának kereteit meghatározó intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.

581 Az EUMSZ 207(3). és 218(6). cikke alapján a Bizottság a tárgyalások előrehaladásáról rendszeresen jelentést tesz az Európai Parlamentnek, a Tanács pedig a megállapodás megkötésére vonatkozó határozatát az Európai Parlament egyetértését követően fogadja el.

582 A Tanács egyhangúan jár el, ha a megállapodás olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek elfogadásához a belső szabályok esetében egyhangúságra van szükség, valamint a kulturális és audiovizuális szolgáltatások és a szociális, oktatási és egészségügyi szolgáltatások kereskedelmére vonatkozó megállapodások tárgyalása és megkötése tekintetében, ha bizonyos veszélyek állnak fenn.

583 A közös kül- és biztonságpolitikával, a harmadik országokkal való fejlesztési, gazdasági, pénzügyi, műszaki együttműködéssel és a humanitárius segítségnyújtással együtt.

584 Az EU multilaterális tárgyalások iránti elkötelezettségét mutatta, hogy 1999-ben de facto moratóriumot fogadott el új szabadkereskedelmi megállapodások megkötésére. (Forrás: Woolcock, S.: Trade Policy – A Further Shift Towards Brussels, i. m.

is.[585] Ezt a szemléletváltást ösztönözte az USA kereskedelempolitikájának új iránya is, amely szintén kétoldalú megállapodások megkötésével igyekezett javítani vállalatainak piacra jutási lehetőségeit elsősorban az amerikai kontinensen és a Távol-Keleten.[586] Az EU kétoldalú szabadkereskedelmi egyezményei szerepének növekedését jól mutatja, hogy míg 2006 előtt ezek a szerződések az uniós külkereskedelem negyedét fedték le, a jelenleg is folyó tárgyalások lezárása esetén ez az arány kétharmadra emelkedhet.[587] A szabadkereskedelmi megállapodásokon túl fontos kereskedelmi célokat szolgálnak az EU által kötött társulási megállapodások,[588] valamint a partnerségi és együttműködési megállapodások[589] is. Az Ukrajnával 2013 végén aláírni tervezett átfogó „társulási" megállapodás létrejöttének meghiúsulása népfelkeléshez, végül orosz katonai intervencióhoz vezetett. Az EU végül 2014 tavaszán az új ukrán kormánnyal egyoldali vámkedvezmények Ukrajnának történő megadása mellett döntött. 2012-ben az EU-nak 28 kereskedelmi megállapodása volt hatályban,[590] többek között a Dél-Koreával kötött, amely az EU kereskedelmi megállapodásai közül az addigi legátfogóbb mind a vámok, mind a nem vámjellegű korlátozások lebontása terén elért eredmények tekintetében. A folyamatban lévő tárgyalások közül a legnagyobb figyelem a Kanadával,[591] Japán-

585 Lásd például a Bizottság 2006-os „Global Europe" című kereskedelmi stratégiai dokumentumát. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf

586 Romsics Gergely: *Új korszak az amerikai kereskedelempolitikában? - Tanulságok, Doha sikertelensége és a transzatlanti kapcsolat.* MKI-tanulmányok, T-2010/21., elérhető: http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=POUGXV.

587 Forrás: *The European Union explained: Free trade is a source of economic growth. European Commission, Directorate-General for Communication, September 2013.*, elérhető: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/trade_en.pdf

588 Törökországgal, Nyugat-Balkán országokkal, mediterrán országokkal, EGT országokkal.

589 Oroszországgal, Kelet-Európa, Dél-Kaukázus és Közép-Ázsia országaival

590 Forrás: *The European Union explained: Free trade is a source of economic growth. European Commission, Directorate-General for Communication, September 2013.*, elérhető: http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/trade_en.pdf

591 Az EU és Kanada között 2009 májusában kezdődtek a tárgyalások egy Átfogó Gazdasági és Kereskedelmi Megállapodás létrehozására, a politikai megállapodás 2013 őszén megszületett a legfontosabb kérdésekben.

nal[592] és az USA-val[593] kötendő (TTIP) nagyszabású megállapodást övezi.[594] Az EU tehát új stratégiát követ, a saját, hagyományos kereskedelmi régióján (például mediterrán országok, volt gyarmatok) túl igyekszik kiterjeszteni kétoldalú kereskedelmi megállapodásait a világgazdaság legfejlettebb országaira is. Ezen országok esetében egészen más témák állnak a tárgyalások középpontjában (elsősorban a határon belüli, belső szabályozásból fakadó kereskedelmi akadályok), mások az erőviszonyok, és más a célravezető tárgyalásstratégia, mint a fejlődő országokkal kötött szabadkereskedelmi megállapodásokban.[595]

A pénzügyi és gazdasági válság hatására felerősödő protekcionista törekvések ellenére az EU elkötelezett maradt a szabad kereskedelem mellett. A kereskedelempolitika – más uniós politikákkal együtt – fontos szerepet kapott az „Európa 2020" stratégia intelligens, inkluzív és fenntartható növekedési céljainak elérésében. A Bizottság 2010-ben, a kereskedelempolitika új prioritásainak meghatározásakor abból indult ki, hogy a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok elmélyítése kulcsfontosságú az uniós gazdasági növekedés, versenyképesség és munkahelyteremtés szempontjából. A világgazdaságban és kereskedelemben végbement alapvető változásokra tekintettel az elmúlt években fontos változás történt az EU által kezdeményezett kétoldalú kereskedelmi megállapodások tartalmában is. Így ezek a hagyományos tárgykörökön (például vámtarifák csökkentése) túlmutató olyan területekre is kiterjednek, amelyek az európai vállalatok versenyképessége, piacra lépése szempontjából kulcsfontosságúak. Ide tartozik a szellemi tulajdonjogok hatékonyabb védelme, a piacnyitás a szolgáltatások és beruházások területén, a közbeszerzések megnyitása, a nyersanyagokhoz és energiához való szabad

592 Az EU és Japán között 2013 márciusában kezdődtek a szabadkereskedelmi megállapodásra irányuló tárgyalások.

593 A Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség létrehozására irányuló tárgyalások 2013 júliusában kezdődtek. A vámtételek alacsony mértékére tekintettel elsősorban a nem vámjellegű akadályok lebontása a cél.

594 A Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházási Partnerség (Transatlantic Trade and Investment Partnership/TTIP) célja a világ legnagyobb szabadkereskedelmi térségének létrehozása az EU 500 milliós és az USA 300 milliós piacának összekapcsolásával. A TTIP keretében a közbeszerzési piacok és szolgáltatói szektorok megnyitása, vámtarifák eltörlése, beruházások liberalizációja, műszaki előírások részleges egységesítése is megtörténne. A tárgyalások egyik fő célja a jelenleg átlagosan 4%-os vámtarifaszint nullára csökkentése. A transzatlanti vámtarifák jelenleg az EU esetében átlagosan 5,2%, az USA esetében 3,5%. Azonban a napi mintegy 2 milliárd euró értékű kereskedelem viszonylatában még ez a vámszint is jelentős költséget jelent. Az Európai Unió és az Amerikai Egyesült Államok egymás legnagyobb kereskedelmi partnerei, ők teszik ki a világkereskedelem kétötödét, a világ GDP-jének körülbelül felét (47%), valamint a globális kereskedelmi forgalom egyharmadát. A becslések szerint az EU–USA szabadkereskedelmi megállapodás 2027-re az EU-ban a GDP 0,5%-os, az USA-ban a GDP 0,4%-os növekedését jelentő átfogó éves hasznot hozhat. Ez az EU gazdasága számára 86 milliárd euró, az USA gazdasága számára pedig 65 milliárd euró további éves bevételt jelentene. A tárgyalások három fő területen indultak meg: piacra jutás; szabályozási kérdések és a nem vámjellegű akadályok, az együttműködés szabályai, alapelvei és új módjai a közös globális kereskedelmi kihívások megoldására és lehetőségek kiaknázására.

595 Contribution from the Commission to the February 2013 European Council debate on trade, growth and jobs, elérhető: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/02/pdf/20130205_2_en.pdf

hozzáférés, a zöld gazdaság támogatása, valamint a nem vámjellegű szabályozási korlátozások lebontása például nemzetközi szabványok elfogadásával.[596]

Az EU fontos feladata – különösen a válság hatására felerősödő protekcionizmus idején –, hogy fellépjen abban az esetben, ha valamely partnerország nem tartja be a nemzetközi kereskedelem szabályait. Erre egyrészt a WTO vitarendezési eljárása, másrészt az EU által folytatott antidömping vagy antiszubvenciós eljárások keretében van lehetőség. Mindkét eszköz lényeges eleme az EU koordinált kereskedelmi végrehajtási stratégiájának, amelyet az uniós kereskedelmi diplomácia is támogat.[597]

A jövőre nézve az EU kereskedelempolitikájának általános célja egyrészt a gazdasági növekedés előmozdítása az uniós cégek számára kedvező kereskedelmi környezet kialakítása révén, másrészt a fenntartható fejlődés biztosítása. A Bizottság multilaterális szinten a 2013 végén kedvező fejleményeket mutató dohai forduló előmozdítására törekszik. Az elsődleges prioritás azonban a megkezdett kétoldalú tárgyalások sikeres lezárása (például Kanada, Japán, USA), valamint a feltörekvő stratégiai partnerekkel való kapcsolat elmélyítése (Kína, Brazília). Az EU célja mind multilaterális, mind bilaterális szinten az áruk, szolgáltatások és befektetések liberalizációja, a szellemi tulajdon hatékony védelme és az európai cégek piacra jutásának biztosítása.

3. A magyar szempontból kiemelt fejlemények

Magyar szempontból az utóbbi tíz év legfontosabb változását maga a csatlakozás jelentette, amelynek időpontjától kezdve gyakorlatilag megszűnt az önálló magyar kereskedelempolitika. Magyarország a belső piac része lett, a többi tagállam vonatkozásában tehát a szabad mozgás szabályai vonatkoznak rá, a harmadik országokkal folytatott kereskedelmi kapcsolatai (vámok, kereskedelmi megállapodások megkötése, piacvédelmi intézkedések stb.) pedig kizárólagos közösségi hatáskörbe kerültek. Ebben az új szabályrendszerben és működési rendben továbbra is szükség van a specifikus magyar kereskedelmi érdekek azonosítására és képviseletére, azonban uniós tagállamként egészen más érdekérvényesítő lehetőségek, eszközök állnak hazánk rendelkezésére.

A tagállamok számára a tanácsi döntéshozatal jelenti azt a fórumot, ahol a kereskedelempolitika egyes kérdéseivel kapcsolatos álláspontjukat, érdekeiket érvényesíthetik. Hagyományosan az egyes tagállamok általános nézete a kereskedelemről lehet inkább protekcionista (például Spanyolország, Olaszország, Portugália) vagy inkább liberális (például Svédország, Nagy Britannia), az egyes konkrét ügyekben képviselt álláspontju-

596 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Trade, Growth and World Affairs – Trade Policy as a core component of the EU's 2020 strategy. COM(2010) 612 final.

597 Gucht, Karel de: *EU Trade Policy in Times of Protectionism, Roundtable with the Centre for European Political Practical Excellence.* Brussels, 28 March 2012., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-237_en.htm

kat azonban az érintett nemzeti gazdasági ágazat érdekei szerint alakítják ki.[598] A 2004-ben és azután csatlakozott országok általában csak a számukra legfontosabb ügyekben lépnek fel aktívan a Tanácsban, a kevésbé lényeges kérdésekben pedig többnyire a Bizottság javaslatát támogatják.[599]

Az uniós kereskedelempolitika a 28 tagállam, a belső piac, az európai vállalatok közös, egységes érdekeit képviseli a nemzetközi szintéren. Ez egyrészt azt jelenti, hogy az EU kereskedelmi liberalizációt támogató nemzetközi fellépése nem minden esetben érvényesül következetesen, hiszen a közös kereskedelempolitikának ügyelnie kell arra is, hogy a piacnyitás ne járjon hátrányos következményekkel az európai gazdaság számára (például mezőgazdaság, autógyártás területén).[600] A közös álláspont képviselete másrészt azzal jár, hogy az egyes tagállamok, nemzeti vállalatok speciális érdekeinek érvényesítésére korlátozott lehetőség nyílik. Ahhoz, hogy egy adott ügyben Magyarország közepes méretű tagállamként hatékonyan képviselhesse a hazai vállalkozások érdekeit, támogatást kell keresnie más, hasonló helyzetben lévő tagállamoktól. Ennek egyik módja lehet például, ha az érdekeinket nem érintő kérdésekben (például tengeri halászat) támogatásunkért cserébe szövetségeseket gyűjtünk más, számunkra fontos ügyekhez. A magyar diplomácia számára a legnagyobb kihívás azt elérni, hogy a közös uniós álláspont tartalmazza javaslatainkat. Amennyiben ez sikerült, az EU teljes világgazdasági súlyával képviseli a mi érdekeinket is tartalmazó pozícióját a nemzetközi színtéren.

Bár a közös kereskedelempolitika kialakítása és működtetése uniós hatáskörbe tartozik, a végrehajtásban a tagállami hatóságok fontos szerepet játszanak, így például a dömpingvámok kiszabása a Bizottság és a Tanács hatásköre, beszedésük azonban a nemzeti vámhatóságok feladata. A csatlakozással tehát a magyar hatóságok is hatáskört kaptak a közös kereskedelmi intézkedések végrehajtásában: e körben a két legfontosabb szerv Magyarországon a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal.[601]

598 Például Franciaország protekcionista álláspontot képvisel a mezőgazdasági termékek terén, a szolgáltatások esetében viszont liberális (kivéve az audiovizuális szolgáltatásokat). Forrás: Woolcock, S.: *Trade Policy – A Further Shift Towards Brussels,* i. m.

599 Woolcock, S.: *Trade Policy – A Further Shift Towards Brussels,* i. m.

600 Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union.* Palgrave Macmillan 2010.

601 Horváthy Balázs: *Külkereskedelmi védelmi intézkedések a közösségi jogban.* Doktori értekezés. ELTE ÁJK, Budapest, 2008.

4. A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek[602]

A közös kereskedelempolitikát kizárólagos hatáskörként az uniós intézmények (Bizottság, Tanács, EP) működtetik. Ezért a magyar álláspont kialakításának és a magyar érdekek eredményes képviseletének elengedhetetlen feltétele, hogy Magyarország kiemelt figyelemmel, aktívan kövesse ezen intézmények tevékenységét, a többi tagállam, valamint a nemzetközi tárgyalópartner(ek) álláspontját, és időben beazonosítsa a számára lényeges kérdéseket.

A magyar érdekérvényesítésnek fontos jellemzője, hogy hazánk nem egy általános ideológiai (protekcionista vagy liberális) szemlélet mentén alakítja ki a közös kereskedelempolitikával kapcsolatos álláspontját, hanem az adott ügyben érintett gazdasági érdekei függvényében. Az elmúlt tíz év tapasztalata alapján azonban meghatározható néhány olyan általános szempont, amelyet Magyarország következetesen figyelembe vesz a kereskedelempolitikai ügyekben. Így az Unió által kötendő szabadkereskedelmi egyezményeket Magyarország akkor támogatja, ha az eredmények és engedmények egyensúlya tagállami szintre lebontva a magyar gazdaság vonatkozásában is fennáll. Az uniós intézmények ugyanis az EU egészének érdekeit tartják szem előtt, azaz a tárgyalások során az Unió és a partnerországok közötti egyensúlyra törekednek. Magyarország azonban azt vizsgálja, hogy az így létrejövő alku valóban megfelelő-e hazánk számára is. Nem szolgálja például a magyar érdekeket, ha az EU a hajózási szolgáltatások transzatlanti liberalizációjáért cserébe az uniós baromfitenyésztők megélhetőségét veszélyeztető engedményeket tesz. Szintén általánosságban elmondható, hogy Magyarország támogatja azokat a javaslatokat, kezdeményezéseket, amelyek munkahelyeket és növekedést generálnak az EU-n belül. Magyarország továbbá következetesen képviseli a kereskedelempolitikai kérdésekben a magyar exportban érintett ágazatok (így különösen az agrárágazat, a gépjármű- és elektronikai ipar) érdekeit, amelyek az adott viszonylat függvényében lehetnek offenzívek vagy defenzívek. Végül a fejlődő országoknak nyújtott kereskedelmi kedvezményekkel kapcsolatban Magyarország általános kiindulópontja, hogy ezeket a ténylegesen rászoruló országok számára kell fenntartani.

Az egyes konkrét ügyekben akkor sikeres a magyar érdekérvényesítés, ha a döntéshozatali és tárgyalási folyamatot szoros figyelemmel követjük a lehető legkorábbi stádiumtól kezdve, és nemcsak a tanácsi munkáról, hanem például a Bizottság főigazgatóságai közötti belső egyeztetésekről és az EP kereskedelmi szakbizottságának tevékenységéről is információval rendelkezünk. Ez alapvető feltétele annak, hogy kellő időben és a megfelelő módon, fontos esetben politikai szinten jelezzük a számunkra fontos érdekeket. Az EU–Kanada megállapodás tárgyalása során például a magyar csemegekukorica-ipar érdekeit szolgáló kitételt a Bizottság egy szélesebb alku keretében már feladni készült.

602 Forrás: Nemzetközi kereskedelmi tárgyalások – magyar érdekérvényesítés a gyakorlatban. Várkonyi László, a Külügyminisztérium Kereskedelempolitikai és Világgazdasági Főosztályának vezetője és Szarvas Erik, a főosztály helyettes vezetőjének beszéde a Magyar Külügyi Intézetben, 2014. március 4.

A magyar érdekek, végül sikeres képviseletében, kulcsfontosságú volt, hogy megfelelő időben, még a bizottsági belső egyeztetés alatt miniszteri szinten jeleztük tiltakozásunkat. Szintén fontos szerepe volt a korai stádiumban történő aktív magyar fellépésnek az EU–USA tárgyalások esetében a Bizottság számára adott tárgyalási irányelvekkel kapcsolatban elért sikernek. Magyarország a hasonló álláspontot képviselő tagállamok csoportjával közösen fellépve elérte, hogy a tárgyalási irányelv tartalmazza a magyar gazdaság számára fontos kérdéseket is például a származási szabályok vonatkozásában.

5. Összegzés

A közös kereskedelempolitikának a nemzetközi kereskedelmi liberalizációra irányuló alapcélja megegyezik a magyar érdekekkel: kedvező piacra jutási feltételeket biztosítani a magyar gazdálkodóknak a világgazdaságban. A kereskedelmi akadályok lebontása tehát lehetőséget biztosít a magyar vállalkozások számára a növekedésre és új munkahelyek teremtésére. Ahhoz azonban, hogy egy vállalkozás ténylegesen részesedni tudjon a közös kereskedelempolitika által elért piacnyitás előnyeiből, versenyképesnek kell lennie Magyarországon és az EU belső piacán. A Bizottság elemzése alapján a közös kereskedelempolitika és az egységes külső szabályrendszer dacára az egyes tagállamok nemzetközi kereskedelmi tevékenysége igen jelentős különbségeket mutat.[603] A közös kereskedelempolitika ezért a növekedést támogató uniós és nemzeti politikákkal (például szakképzés, munkaerőpiac, innováció területén) kiegészülve járulhat hozzá hatékonyan a gazdasági fellendüléshez és munkahelyteremtéshez Magyarországon és az EU többi tagállamában.

603 Contribution from the Commission to the February 2013 European Council debate on trade, growth and jobs, elérhető: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/02/pdf/20130205_2_en.pdf

XXII. Nemzetközi fejlesztési együttműködés

1. Bevezetés

Az Európai Unió nemzetközi fejlesztési együttműködési tevékenységének kezdete 1957-re[604] nyúlik vissza. A harmadik országokban a mélyszegénység visszaszorításához, valamint a fejlődés társadalmi, gazdasági, jogi, intézményi és egyéb feltételeinek megteremtéséhez biztosított támogatások terén az EU máig világelső a nemzetközi szereplők között.

A nemzetközi fejlesztési együttműködés osztott hatáskör az Unióban, így az EU közös költségvetéséből erre a célra fordított kiadások, valamint a tagállamok saját fejlesztési ráfordításai tartalmilag összehangolva és a lehetőségekhez mérten egymást kiegészítve kell, hogy megvalósításra kerüljenek a gyakorlatban. A nemzetközi fejlesztés fontos komponense az EU külső fellépésének. A közös kül- és biztonságpolitikával, a kereskedelempolitikával és egyéb szakpolitikákkal történő koherencia biztosítása érdekében az uniós szinten elfogadott jogszabályok, tanácsi következtetések és közös nyilatkozatok a tagállamok saját hatáskörben történő nemzetközi fejlesztési szerepvállalására nézve is iránymutatásokkal szolgálnak, kijelölik a követendő főbb szempontokat. Az egyes szakterületeken (oktatás, egészségügy, mezőgazdaság, környezetvédelem, éghajlatváltozás, energiaellátás, vízgazdálkodás stb.) végzett nemzetközi együttműködési programok lényeges hányada a vonatkozó nemzetközi szabályozás szerint szintén hivatalos fejlesztési támogatásnak számít.[605]

Az EU csatlakozásunk óta eltelt tíz évben fokozatos, de jól érezhető változások következtek be a nemzetközi fejlesztés megközelítését övező narratívában: a fejlődő országokkal szembeni – kimondva vagy kimondatlanul ugyan, de a gyarmatosításra visszanyúló történelmi felelősségből adódó – morális kötelezettség hangsúlyozásától mind inkább elmozdulva a globalizált világban jelentkező kihívások kezelésére irányuló, közös érdekeken nyugvó és ennek jegyében kiegyensúlyozottabb erőviszonyokon alapuló, kölcsönös partnerség irányába. A vissza nem térítendő fejlesztési támogatások meghaladásával, a fejlesztési módozatok szélesebb tárházát előnyben részesítő szemléletmóddal – úgymint a kedvezményes hitelek, illetve a fejlődő országokban történő beruházások kockázatait mérséklő, valamint garanciális eszközökkel támogató konstrukciók alkalmazása, illetve ezek ötvözése – egyre kevésbé jár együtt a korábbi, szinte egyoldalú viszonyrendszert megtestesítő donor-kedvezményezett szóhasználat. Mára egyre inkább partnerországokról és együttműködő felekről beszélünk.

604 Római Szerződés, V. rész, III. cím, 1. fejezet: Fejlesztési együttműködés

605 A hivatalos fejlesztési támogatások (ODA) nemzetközileg elfogadott definíciója és elszámolhatósági szabályai az OECD Fejlesztési Együttműködési Bizottságától (DAC) származnak. Az ODA-nak a fejlődő országok gazdasági és társadalmi fejlődésének elősegítését kell szolgálnia, amelyre a DAC szerint jelenleg 148 ország jogosult.

2. A szakterületet érintő legfontosabb nemzetközi és uniós események 2004–2014 között

Az EU és tagállamai számára a nemzetközi fejlesztési együttműködési tevékenységük szakpolitikai kereteit és elveit lefektető „Európai egyezség a fejlesztésről" (a továbbiakban: Egyezség)[606] 2005-ben került elfogadásra. A millenniumi fejlesztési célok (MDG-k) eléréséért vállalt értékközösségnek az EU részéről 2004-ben történt megerősítése[607] nyomán az Egyezség a mélyszegénység leküzdését jelöli meg az uniós fejlesztéspolitika első számú célkitűzésének, a partnerországok saját fejlődéséért vállalt elsődleges felelősségének tiszteletben tartása, az együttműködés elve, a nyújtott támogatások végrehajtása során a hatékonyság növelése, valamint az uniós szakpolitikák nemzetközi fejlesztésre gyakorolt hatásának összehangolása mentén.

A nemzetközi fejlesztési együttműködéshez átfogó iránymutatással szolgáló MDG-ket az ENSZ 2000. évi közgyűlésén elfogadott millenniumi nyilatkozatban szereplő elvek nyomán, egy szakértői grémium dolgozta ki.[608] Az MDG-k küldetése, hogy 2015-ig az 1990-es szinthez képest a felére csökkentsék a világban lévő mélyszegénységet és az éhínséget.[609] Az MDG-k elsősorban a fejlődés humán ágazataira – az oktatáshoz való hozzáférés, a nemek közötti egyenlőség és a nők helyzete –, valamint az anyák egészségének javítására, a gyermekhalandóság csökkentésére, a HIV/AIDS és a malária leküzdésére koncentrálnak, továbbá lefektetik a környezeti fenntarthatóság és a fejlesztésért vállalt partnerség elvét.

A célkitűzések megvalósításának támogatása érdekében az ENSZ 2002-ben tartott fejlesztésfinanszírozási konferenciáján került elfogadásra a „Monterrey konszenzus",[610] amely a donor országoktól származó hivatalos fejlesztési támogatásokon (ODA) túl a hazai források mobilizálását, a magánszektor beruházásainak (ide értve a külföldi működőtőke befektetéseket is) és a kereskedelempolitikának a fejlesztési hozadékait, valamint a fejlődő országok adósságállományának fenntartható kezelését is a fejlesztésfinanszírozás forrásai közé sorolja. A „Monterrey konszenzus" arra hívta fel a fejlett országokat, hogy bruttó hazai termékük (GDP) 0,7%-át fordítsák hivatalos fejlesztési támogatásokra, illetve 0,15–0,20% közötti hányadot a legkevésbé fejlett országokra.

606 A Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság közös nyilatkozata. Official Journal C 46, 2006. február 24.

607 Az Európai Tanács 2004. december 16–17-i következtetései (16238/1/04, 64. pont)

608 Az MDG-k az ENSZ Közgyűlés 2000. szeptember 18-i, A/RES/55/2 sz. határozatában szereplő Millenniumi Nyilatkozat alapján kidolgozott külön dokumentumban szerepelnek, elérhető: http://www.un-documents.net/mdg.htm

609 A mélyszegénységben élők meghatározása az MDG-k első, átfogó célkitűzése szerint a napi 1 USD-nál kevesebb bevételből élő embereket jelenti.

610 Az ENSZ 2002. március 18–22. között Monterrey-ben (Mexikó) tartott Fejlesztésfinanszírozási Konferenciájának jelentése (A/CONF.198/11, chapter 1, resolution 1, annex) és záródokumentuma, elérhető: http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf

Az európai egyezségben foglalt célkitűzések teljesítése jegyében, valamint az EU közös hozzájárulásaként az MDG-k utókövetésére szolgáló 2005. évi ENSZ konferenciához a Tanács 2005-ben következtetésekben[611] vállalta, hogy az EU és tagállamai 2010-ig összesen bruttó nemzeti jövedelmük (GNI) 0,56%-át kitevő mértékben biztosítanak ráfordításokat hivatalos fejlesztési támogatásokra (*Official Developement Assistance*, a továbbiakban: ODA), 2015-ig pedig együttesen elérik a 0,7%-ot. A 2010-re szóló vállalás a régi tagállamok számára 0,51%-os ODA/GNI ráfordítási arányt, míg a 2002 után csatlakozott tagállamok számára 0,17%-ot irányozott elő. 2015-re a régi tagállamok vállalása 0,7%-ról szólt, az új tagállamok pedig azt vállalták, hogy törekszenek az ODA/GNI arány 0,33%-ra emelésére. Ugyanezen következtetésekben a Tanács azt is lefektette,[612] hogy az EU emeli az Afrika Szaharától délre eső országaira fordított fejlesztési támogatásait, és az ODA-növekmény 50%-át az afrikai kontinens számára tartja fenn.

E politikai vállalásokat figyelembe vették az EU közös költségvetéséhez tartozó külkapcsolati és fejlesztési eszközök további tervezése, valamint a 2007–2013 közötti pénzügyi perspektíva alatti külkapcsolati fejezet[613] előkészítése és végrehajtása során, ugyanis még a nem elsődlegesen fejlesztési célú uniós külkapcsolati eszközök ráfordításainak jelentős hányada is hivatalos fejlesztési támogatásnak számít. Az uniós ODA hozzávetőleg 70%-át a közös költségvetés alatti külkapcsolati és fejlesztési eszközök ráfordításai, 30%-át az azon kívül elhelyezkedő Európai Fejlesztési Alap (EDF) támogatásai adják.

Ki kell emelni, hogy az EU-t az afrikai, karibi és csendes-óceáni (ACP) országokhoz fűző kapcsolatrendszer és annak fejlődése[614] meghatározó szerepet játszik a nemzetközi fejlesztési együttműködés uniós szakpolitikai kereteinek alakításában. A gyarmatrendszer felbomlásával, a hidegháború végét követő átrendeződéssel és az európai integrációban időközben bekövetkezett változásokkal (az egységes piac 1992-ben történt bevezetése, a gazdasági és politikai együttműködés folyamatos bővítése és mélyítése miatt) az ACP országokkal fenntartott viszonyt is indokolttá vált új alapra helyezni, amelynek a WTO akkori kereskedelemtámogatási szabályozásával is összeegyeztethető-

611 A Tanács 2005. május 24-i következtetései (9266/05, 4. pont)

612 A Tanács 2005. május 24-i következtetései (9266/05, 22. pont)

613 A 2007–2013 közötti külkapcsolati fejezet eszközei: DCI, ENPI, IPA, EIDHR, ICI, INSC, IfS, CFSP költségvetés, humanitárius segélyezés és polgári védelem, élelmiszersegély, makro pénzügyi támogatások.

614 A Római Szerződés kimondta, hogy azon harmadik országok, valamint tengerentúli közösségek és területek (OCT), melyek 1957-ben az Európai Gazdasági Közösség (EGK) valamely tagállamának fennhatósága alatt álltak, illetve társult státuszt élveztek, a tagállamok szolidaritásának értelmében szakmai és pénzügyi támogatásokban részesedhettek. A Római Szerződés ezen támogatások végrehajtása céljából rendelkezett az EDF felállításáról, amelynek első ciklusa 1959–1963 között működött. Miután ez időszak alatt a 31 társult ország közül számos függetlenné vált, az 1963-ban elfogadott Yaoundé Megállapodás fektette le az EGK és az ACP térség közötti együttműködés megújított alapjait. A megállapodás az EDF égisze alatti fejlesztési támogatások mellett kereskedelmi kedvezményeket is biztosított az ACP országok számára, valamint az Európai Beruházási Bank révén lehetőséget nyitott az ACP országokban történő beruházások célzott támogatására. A megállapodás hatálya 1974-ig meghosszabbításra került (Yaoundé II.), majd 1975-től a Lomé Megállapodás vette át a helyét.

nek kellett lennie. A 78 ACP ország és az EU 15 tagállama 2000-ben írta alá a cotonoui megállapodást, amely jelenleg is érvényben van, 2020-ig fekteti le az együttműködés kereteit. A megállapodás újításaként az EU az emberi jogok, a demokratikus értékek és a jogállamiság partnerországok által történő betartásának feltételeihez kötheti az EDF égisze alatti vissza nem térítendő fejlesztési támogatásait, illetve azok teljesülése hiányában dönthet a támogatások felfüggesztéséről.

Az EU csatlakozásunk óta az ACP országok viszonylatában bekövetkezett leglényegesebb fejlemény a cotonoui megállapodás 2005-ben történt első módosítása volt, amely nagyobb hangsúlyt fektetett az ACP féllel folytatott politikai párbeszédre, az elért fejlesztési eredmények javítására, a végrehajtási mechanizmusok hatékonyságának növelésére, ide értve az ACP országokban történő beruházásokat támogató eszközök működésének rugalmasabbá tételét is.

Fontos látni tehát az EU nemzetközi fejlesztési együttműködési tevékenysége külső összefüggéseiben és szakpolitikai kereteiben bekövetkezett változásokat, amelyeket az integráció fejlődésének belső lépései is végigkísértek.

3. Intézményi kérdések – a Lisszaboni Szerződés újításai

A szakterületre vonatkozó jogszabályok az Európai Parlament és a Tanács együttes döntésével kerülnek elfogadásra. Ám miután ezek főként a többéves pénzügyi perspektíva alatti külkapcsolati és fejlesztési eszközök működésének átfogó szabályozását szolgáló rendeletek jóváhagyására, valamint egy-egy adott helyzetet rendező határozatok elfogadására irányulnak, más uniós szakpolitikákhoz képest kevesebb a *de facto* jogalkotás. A külkapcsolati és fejlesztési eszközök alatti források kihelyezését az Európai Bizottság által előkészített részletes végrehajtási rendelkezések szabályozzák, a fejlesztési programok gyakorlati végrehajtásának felügyelete a Bizottság vezetésével és a tagállami szakértő képviselők részvételével működő, úgynevezett komitológiai bizottságokban történik. Az esetek túlnyomó többségében – eltekintve tehát a hétévente elfogadandó pénzügyi perspektíva alatti rendeletektől, valamint az egyedi jogalkotási helyzetektől – a nemzetközi fejlesztési együttműködésre jellemző uniós döntéshozatali mechanizmus a tanácsi következtetések és döntések egyhangúsággal történő elfogadása, amely során a Bizottság döntéselőkészítő és végrehajtó hatáskörrel rendelkezik, az Európai Parlamentnek pedig konzultatív szerepe van.

A Lisszaboni Szerződés ugyanakkor megerősítette a Parlament politikai–ellenőrzési hatáskörét,[615] amelyet az EP már a 2007–2013 közötti pénzügyi perskektíva alatti külkapcsolati és fejlesztési eszközök 2010-ben esedékes félidős felülvizsgálata során érvényesíteni kívánt az úgynevezett felhatalmazáson alapuló jogi aktusok kiterjesztésével. A Bizottság és a Tanács egyetértésének hiányában az egyeztetési eljárás azzal zárult,

615 Lisszaboni Szerződés, 14. (1.) cikk

hogy az EP többlethatáskör iránti igényeire a következő pénzügyi perspektívára vonatkozó tárgyalások során kell visszatérni.

A nemzetközi fejlesztési együttműködést a Lisszaboni Szerződés az EU külső fellépésének és az uniós érdekek érvényesítésének integráns részeként kezeli,[616] és kimondja, hogy az „Európa 2020" stratégia megvalósításához, valamint a globális kihívások kezeléséhez is hozzá kell járulnia. A közös költségvetésből származó és az EDF alatti nemzetközi fejlesztési támogatások tervezése és végrehajtása során a javaslattevő és felügyeleti hatáskör terén a Bizottság mellett társfelelősséget ruház az újonnan életre hívott Európai Külügyi Szolgálatra.[617] A Bizottság alelnöki posztját és a Külügyek Tanácsa állandó elnöki tisztjét betöltő közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő a Tanács fejlesztési miniszteri formációja elnökévé is vált.[618]

Az Európai Külügyi Szolgálatban a globális ügyekkel foglalkozó főigazgatóság alatt külön fejlesztési divízió létesült, ám kellő kapacitás hiányában a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése utáni években a Tanács nemzetközi fejlesztési együttműködéssel foglalkozó horizontális (CODEV) és ACP-ügyekkel foglalkozó (ACP) munkacsoportjai a soros elnökség vezetése alatt maradtak. Ezzel párhuzamosan érezhetően a Bizottság részéről összehívott, informális fejlesztési főigazgatói formáció vált a szakpolitikai döntéselőkészítésben a tanácsi munkacsoporti szint és a fejlesztési miniszteri fórum közötti köztes lépcsővé, és a Coreper II érdemben egyre inkább csak a politikailag kiemelten érzékeny kérdésekkel foglalkozott.

A Szerződés önálló szakpolitikaként szerepeltette a humanitárius segélyezést,[619] melynek célja a természeti és az ember okozta katasztrófák áldozatainak azonnali megsegítése. Az EU az előre jelezhető humanitárius és természeti katasztrófákra történő felkészülés, az ellenálló-képesség kialakítása és erősítése és a fejlesztéssel való összekapcsolás terén is egyre aktívabban fellép.

4. Továbblépés a „változás menetrendjének" elfogadásával

Az EU fejlesztési tevékenységének a kezdetektől leszűrt tapasztalatai, a népességnövekedés, az éghajlatváltozás, az élelmezési problémák és a migráció globális kihívásai kezelésének erősödő kényszere, valamint a nemzetközi színtéren lejátszódó geopoliti-

616 A Lisszaboni Szerződés lefekteti, hogy a Tanácsnak és a Bizottságnak a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő támogatásával együtt kell működnie az EU külkapcsolati fellépése és ágazati politikái közötti tartalmi összhang megteremtése érdekében. Ennek jegyében az uniós intézmények és tagállamok között rendszeres kölcsönös és hatékony tájékoztatást, az átláthatóság biztosítását, valamint közös helyzetelemzések elvégzését és együttes megközelítések kialakítását irányozza elő.

617 Lisszaboni Szerződés, 13. a (3.) cikk

618 Lisszaboni Szerződés, 19. e (3.) cikk

619 Lisszaboni Szerződés, III. fejezet, 188 J. cikk

kai átalakulások (a fejlődő országok közötti fejlettségbeli különbségek növekedése, a feltörekvő országok kvázi donorrá válása, valamint a fejlesztési szereplők közötti, ezzel járó versenyhelyzet éleződése), illetve a gazdasági válság következtében az állami költségvetési forrásból származó ODA-ráfordításokra vonatkozó elszámoltathatóság és átláthatóság iránti igény fokozott növekedése mind egyre inkább szükségessé tették az EU számára, hogy növelje nemzetközi fejlesztési politikájának és programjainak hatékonyságát. A Bizottság ezért 2010-ben nyilvános konzultációt hirdetett az EU nemzetközi fejlesztési politikája megújításáról, valamint ezzel egyidőben a 2014–2020 közötti pénzügyi perspektíva eszközeinek előkészítéséről.

Az EU nemzetközi fejlesztési politikájának jövőbeli irányait kijelölő „változás menetrendje" *(Agenda for Change)* a Fejlesztési Tanács következtetései[620] formájában került elfogadásra. A következtetések hangsúlyozták, hogy a szakpolitikai keretekre nézve az „európai egyezség a fejlesztésért" továbbra is irányadó, a „változtatás programja" azt egészíti ki az időközben lezajlott változások tükrében, annak értékeit és célkitűzéseit modernizált szellemiségben viszi tovább.

A megújított irányvonal lényege, hogy a partnerországok közötti nagyobb különbségtétellel (differenciálás), valamint a támogatott ágazatokra vonatkozó munkamegosztáson és erősebb koncentráción keresztül, az uniós intézmények és a tagállamok összehangoltabb fellépése révén irányozza elő a fejlesztési támogatások hatékonyságának növelését. A differenciálás jegyében a kétoldalú alapon nyújtott, vissza nem térítendő uniós fejlesztési támogatások a jövőben a legszegényebb és a törékeny fejlődő országokra fognak összpontosítani. A valóságban egyre inkább a nagyhatalmak közé sorolt, de közepes jövedelmű és feltörekvő, ám még a fejlődő kategóriába tartozó országok (például Kína, India) a klasszikus uniós fejlesztési eszközök alatt már csak tematikus támogatásokból vagy más – azaz nem elsődlegesen fejlesztési célú – külkapcsolati eszközök forrásaiból részesedhetnek. A támogatott ágazatok között pedig azon területek élveznek majd prioritást, amelyek meg tudják teremteni a fejlődő országok fenntartható fejlődési pályára lépésének alapfeltételeit, és ezek között kiemelten a gazdasági növekedést, illetve a jó kormányzás érvényesülését. Ez egyrészt a humán-megközelítésű MDG-ktől való elmozdulás miatt, másrészt a klasszikus donor–kedvezményezett relációból való szemléletes kilépés okán jelent paradigmaváltást.

Az uniós fejlesztéspolitika tényleges megújítása az *„Agenda for Change"* megvalósításával, azaz a 2014–2020 közötti pénzügyi perspektíva alatti támogatások tervezése és végrehajtása során a differenciálás, valamint a növekedés-orientált és a demokratikus berendezkedést tevőlegesen előmozdító szemlélet gyakorlatba történő átültetésével kezdődik meg. A hiteles megvalósítás azért is kulcsfontosságú, hogy az EU a jövőben is szavatolni tudja a nemzetközi fejlesztési együttműködés és a fenntartható fejlődés terén vitt globális vezető szerepét.

Ennek kiindulópontját a 2014–2020 közötti külkapcsolati és fejlesztési eszközök rendeleteiről az Európai Parlement, a Tanács és a Bizottság között 2013 végén elért politikai megállapodás jelenti, amely a Parlament felhatalmazáson alapuló jogi aktusok iránti igényeinek rendezésével, valamint az uniós külkapcsolati és fejlesztési források

620 A Külügyek Tanácsa fejlesztési formációjának 2012. május 14-i következtetései (9369/12)

kihelyezésének tervezési és végrehajtási folymatában a Parlament számára biztosított úgynevezett stratégiai dialógus bevezetésével fontos kompromisszumot ért el a intézményközi egyensúly biztosítása terén. Az új pénzügyi perspektíva újítása ezen kívül, hogy a külkapcsolati fejezet alatti valamennyi eszköz gyakorlati működését egy közös végrehajtási rendelet fogja össze; valamint azon harmadik országok vonatkozásában, amelyek már nem részesedhetnek a klasszikus vissza nem térítendő uniós fejlesztési támogatásokból, a most létrehozott úgynevezett „partnerségi eszközzel" egy új együttműködési formát kínál.

Megjegyzendő, hogy a Bizottság induló javaslata szerint a 2014–2020 közötti külkapcsolati fejezet költségvetése 25%-os növekedést jelentett volna az előző költségvetési időszakhoz képest, hogy azzal a 2015-re vállalt, 0,7% ODA/GNI kollektív fejlesztési ráfordítási arány teljesítésének feltételeit az EU közös költségvetésének keretében tudja biztosítani. Mivel az intézmények a 2014–2020 közötti időszakra az induló javaslathoz képest csökkentett pénzügyi keret és egy azzal arányosan mérsékelt külkapcsolati költségvetés mellett döntöttek, az EU kollektív ODA/GNI vállalásainak eléréséhez az EU közös fejlesztési támogatásai mellett a tagállamoknak saját költségvetésükből kellene többet fordítaniuk nemzetközi fejlesztésre. Az elmúlt évek tendenciái alapján – egyes kivételektől eltekintve – ennek realitása korlátos.[621]

5. A közelmúlt további fontos szakpolitikai fejleményei

A nemzetközi fejlesztési politika végrehajtását a kezdetektől áthatja a nyújtott támogatások hatékonyságának növelésére, az elért fejlesztési eredmények javítására irányuló szándék.

A vonatkozó nemzetközi szakpolitikai egyeztetések leglényegesebb állomásai (2003 Róma, 2005 Párizs, 2008 Accra) sorában a negyedik, Busan-ban tartott 2011. évi magas szintű támogatáshatékonysági fórumon több mint száz delegáció döntött a globális partnerség[622] elfogadásáról. Fordulópontot jelent, hogy ezzel a lépéssel a hagyományos donorok mellett a feltörekvő országok, az úgynevezett Dél–Dél együttműködés[623] és a háromoldalú együttműködési programok résztvevői, valamint a civil szféra és a ma-

621 Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az OECD DAC keretében időközben megkezdődött az ODA definíció felülvizsgálatára vonatkozó vita, mely a 2015-re szóló ODA/GNI vállalások teljesítését meghatározó mozgástérre is kihatással lehet.

622 A 2011. november 29. és december 1. között Busan-ban (Dél-Korea) tartott, negyedik magas szintű támogatáshatékonysági fórum záródokumentuma, elérhető: http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf)

623 A Dél–Dél együttműködés az ENSZ meghatározásában a fejlődő országok egymás közötti gazdasági, technológiai, illetve tudás és ismeret megosztására irányuló együttműködési programjait jelenti.

gánszektor fejlesztésben érdekelt szereplői is elköteleződtek a támogatáshatékonyság elvei mellett.

A globális partnerséggel lefektetett támogatáshatékonysági elvek megvalósításában az EU az előkészítés fázisától vezető szerepet tölt be. A Busan-ban képviselt közös EU álláspontot tartalmazó tanácsi következtetésekben[624] az uniós intézmények és tagállamok vállalták, hogy az úgynevezett közös programozási gyakorlatra való áttéréssel a jövőben kölcsönösen tájékoztatják egymást fejlesztési terveikről, közösen határozzák meg az EU fejlesztési együttműködési programjainak irányait egy-egy partnerországban, valamint munkamegosztást alakítanak ki egymás között, illetve harmadik donorok bevonásával. Az EU és tagállamai egyeztetett fellépése érdekében 2011 óta mind a Bizottság, mind az Európai Külügyi Szolgálat is egyre intenzívebben szorgalmazza a közös programozás összehangolt tervezését.

A közelmúltbeli szakpolitikai események között szintén kiemelést érdemel, hogy az *„Agenda for Change"* jóváhagyásával egy időben a Tanács az EU közös költségvetéséből a harmadik országoknak nyújtott költségvetési támogatásokra nézve is megújított elveket fogadott el,[625] amelyek alapján a kapott általános, illetve ágazati költségvetési támogatásokért cserében a partnerországoknak fokozniuk kell elkötelezettségüket a jó kormányzás és a demokratikus intézmények működésének biztosítása, valamint az emberi jogok védelme terén.

6. Kitekintés a közeljövő legfontosabb nemzetközi fejlesztési együttműködési feladataira

Az ENSZ egyik legfontosabb jelenlegi prioritása az MDG-k helyét 2015-től átvevő globális fejlesztési keret[626] elfogadása, amelynek a fenntartható fejlődéssel foglalkozó 2012. évi Rio+20 konferencia döntése[627] szerint a fenntarthatóság társadalami, gazdasági és környezeti dimenzióinak beépítésével kidolgozandó úgynevezett fenntartható fejlődési célokkal[628] (*Sustainable Development Goals*, a továbbiakban: SDG-k) egységes rendszert kell alkotnia. A vonatkozó kormányközi tárgyalások 2014 őszén indulnak. Emellett a fenntartható fejlődés megvalósítását támogató eszközökről is döntésre kell majd jutni, amivel kapcsolatban jelentős kihívást jelent a most párhuzamos szálon futó nemzetközi fejlesztési, illetve a fejlesztési hozadékkal bíró fenntartható fejlődési, biológiai sokféleség-védelmi, éghajlatfinanszírozási stb. finanszírozási folyamatok közös mederbe terelése. 2014-ben kerül sor a támogatáshatékonysággal foglalkozó globális

624 A Külügyek Tanácsa fejlesztési formációjának 2011. november 14-i következtetései (16773/11).
625 A Külügyek Tanácsa fejlesztési formációjának 2012. május 14-i következtetései (9371/12).
626 Az úgynevezett Post-2015 development agenda.
627 Az ENSZ Közgyűlés 2012. július 27-i, A/RES/66/288 sz. határozata: a „The Future We Want" c. zárónyilatkozat.
628 A Fenntartható Fejlődési Célok kidolgozásáról a Rio+20 konferencia zárónyilatkozata döntött.

partnerség első miniszteri konferenciájára is, mely áttekinti a Busan, vagyis 2011 óta elért eredményeket. Az e nemzetközi fórumokon képviselendő álláspont kialakítása az EU számára is elsődleges feladatot jelent. A belső kezdeményezések között kiemelendő, hogy 2015 a „fejlesztés európai éve" lesz. Az uniós intézmények és tagállamok az átfogó megközelítés jegyében dolgoznak emellett a fejlesztés és a biztonságpolitika közelebbi összehangolásán. Az ACP országok relációjában pedig a cotonoui megállapodás és az EDF 2020 utáni jövője képezi mérlegelés tárgyát.

7. A magyar szempontból kiemelt fejlemények

Az EU csatlakozás előkészítése során, valamint a csatlakozást követő első években – az ENSZ, OECD DAC és EU szakpolitikai gyakorlat, illetve az uniós joganyag megismerése mellett – a nemzetközi fejlesztési együttműködés hazai intézményi kereteinek, döntéshozatali mechanizmusainak és végrehajtási szabályainak a kialakítása jelentett elsődleges feladatot. A partnerországok és a kiemelt országok köre azonosításra, a támogatások átadása során elsőbbséget élvező irányok és ágazatok pedig meghatározásra kerültek. A fejlesztési ráfordítások saját forrásainak tervezése az éves hazai költségvetési ciklus részévé vált.

A Tanács 2005-ben megerősítette az EU szomszédságpolitikája, előcsatlakozási partnersége és a nemzetközi fejlesztési együttműködés közötti összefüggéseket.[629] Ez a magyar ODA visszamutatására irányadó kereteket is kedvezően érintette. Az elmúlt tíz évben fokozatosan létjogosultságot nyert, hogy az Afrika-központú szakpolitikai hozzáállás mellett a földrajzi kiegyensúlyozottság jegyében a kelet-európai országokra és a Balkán térségére is figyelmet kell fordítani. A komplementaritás terén fontos előrelépés, hogy a pénzügyi fejlesztési támogatások mellett mind elfogadottabbá vált a szakmai tapasztalatok és ismeretanyag megosztására, a partnerországok kapacitásainak bővítésére, képességeik fejlesztésére irányuló programokat a nemzetközi fejlesztési tevékenység integráns részeként kezelő megközelítés.

8. A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek

A nemzetközi fejlesztési együttműködés terén eddig elért eredmények között ki kell emelni, hogy az oktatás, egészségügy, mezőgazdaság és vízgazdálkodás területén felmutatott komparatív előnyök alapvetően meghatározták a magyar bilaterális fejlesztési tevékenység arcélét, illetve a politikai és gazdasági átmenet tapasztalatainak megosztá-

629 A Tanács 2005. november 22-i következtetései (14820/05)

sára irányuló hazai tevékenység is elismerést nyert. Szintén az elért eredmények közé sorolandó a Tanács soros elnökségével járó feladatok sikeres ellátása. Az uniós döntéselőkészítés zökkenőmentes biztosítása mellett az intézmények támogatása és a tagállamok elismerése mellett került megtárgyalásra a magyar elnökség saját prioritásaként választott téma: a vízgazdálkodás fejlesztésben és fenntartható fejlődésben betöltött szerepének horizontális megközelítése, amely nyomán a víz a „változás napirendjébe" is több szektoron átívelő kérdéskörként került beépítésre.[630]

A közelmúltbeli legjelentősebb siker, hogy Magyarország Kenyával együtt, társelnöki minőségben vezeti New York-ban az ENSZ Közgyűlés égisze alatti nyitott munkacsoportot, amelynek 2014 szeptemberéig kell javaslatot tennie a fenti fenntartható fejlődési célokra.[631]

A nehézségek között meg kell említeni a bilaterális fejlesztési ráfordítások költségvetési mozgásterének jelentős szűkülését, valamint az EU nemzetközi fejlesztési programjai végrehajtásában a hazai szereplők érdemi részvételének eddigi hiányát, amelyet a jövőben javítani szükséges. A Külügyminisztérium, a szaktárcák és a nem állami szektor szereplőinek összehangolt cselekvésével fokozni kell továbbá a hazai fejlesztési tevékenység szinergiáit. A kétoldalú fejlesztési eszközrendszer hatékonyságának emelése és a bilaterális programok részarányának növelése hozzájárulhat a kül- és biztonságpolitikai, valamint külgazdasági érdekérvényesítésünk javításához. A magyar projektvégrehajtókkal való együttműködés erősítése a társadalmi tudatosság növelésére is kedvező hatással lehet. A hazánkhoz hasonló nagyságú és adottságú EU-tagállamok fejlesztési gyakorlatának figyelembevételével megállapítható emellett, hogy a jövőben tovább indokolt szűkíteni a partnerországok körét.[632]

630 Megjegyzendő, hogy a Lisszaboni Szerződéssel az EU külső képviseletében bekövetkezett változások, az Európai Külügyi Szolgálat és az elnökség közötti munkamegosztás újszerűsége számos olyan helyzetet eredményezett, ahol a magyar elnökségnek innovatív megoldásokat kellett alkalmaznia.

631 A 2015 utáni globális fejlesztési és fenntartható fejlődési keret elfogadását célzó, 2014 őszén kezdődő kormányközi tárgyalások kiindulópontját a Nyitott Munkacsoport jelentése, valamint a finn–nigériai vezetésű, a fenntartható fejlődés finanszírozásával foglalkozó kormányközi Szakértői Bizottság jelentése ajánlásainak ötvözésével az ENSZ főtitkár részéről kiadandó úgynevezett szintézis-jelentés adja majd.

632 Az Országgyűlés plenáris ülése 2013-ban határozatot fogadott el a nemzetközi fejlesztési együttműködés hatékonyságának növelése szükségességéről, így e törekvések keretbe öntése érdekében megkezdődött hazánk középtávú, 2020-ig szóló nemzetközi fejlesztési stratégiájának kidolgozása, mely folyamatban van.

XXIII. Bővítési politika

1. Bevezetés

Horvátország 2013. július 1-i csatlakozása, a Szerbia csatlakozási tárgyalásainak megkezdéséről született döntés, Montenegró ütemes tárgyalásai, Törökország – bár a kívánatosnál vontatottabb – csatlakozási folyamata bizonyítják, hogy mind az aspiráns országok, mind a tagállamok érdekeltek és elkötelezettek maradtak a folyamat mellett.

Minek tekintendő az Európai Unió folyamatos bővítése? Van, aki szerint a mélyítés ellentéte, mások az Unió leghatékonyabb külpolitikai eszközének tartják. Míg egyesek veszélyt és a kohézió meggyengülését látják benne, megint mások gyógyírt a versenyképességi problémákra és Európa globális szerepvesztésére.

A bővítés béke-projekt az Európai Unió egyik legsikeresebb politikája, amelynek révén európai értékválasztásra és a kiszámítható gazdasági-üzleti környezet megteremtésére ösztönzi szomszédságát – a majdani tagságot ígérve cserébe. Olyan összetett folyamatról van szó, amely egyszerre igyekszik beváltani a csatlakozni kívánó országok reményeit, garanciát biztosítani a feltételességre és a hatékonyságra, és megfelelni huszonnyolc tagállam stratégiai elvárásainak.

Az Európai Gazdasági Közösség/Európai Unió egymást követő bővítései átszövik az integráció egész történetét. Belgium, az NSZK, Franciaország, Olaszország, Luxemburg 1957-ben a Római Szerződéssel hívta életre az Európai Gazdasági Közösséget. Dánia, Írország, az Egyesült Királyság 1973-ban, Görögország 1981-ben, míg Spanyolország és Portugália 1986-ban szélesítette ki a Közösség határait. 1995-ben Ausztria, Finnország és Svédország felvételével gazdagodott az Európai Unió.

A látványos bővülés mellett volt példa csatlakozás nélküli csatlakozási folyamatra is: Norvégia kétszer is sikeresen lezárta tárgyalásait, de a lakosság a csatlakozásról szóló mindkét népszavazáson – 1972-ben, majd 1994-ben – a kívülmaradás mellett döntött.

Európa újraegyesítésének meghatározó eseménye volt a közép- és kelet-európai országok integrációs törekvéseinek felkarolása. A térség államainak csatlakozási szándéka arra ösztönözte a tagállamokat, hogy 1993-ban Koppenhágában, a bővítési folyamatot máig is meghatározó integrációs feltételrendszert dolgozzanak ki és fogadjanak el.[633] Ezek az úgynevezett koppenhágai kritériumok, amelyek azóta is valamennyi új csatlakozás előfeltételei: a jogállamiságot és az emberi jogokat, továbbá a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét szavatoló stabil intézményrendszer, működő, a versenyhelyzettel megbirkózni képes piacgazdaság, valamint képesség a tagsággal járó kötelezettségek vállalására, az Unió céljainak támogatására. Koppenhágában a tagállamok nemcsak a csatlakozni szándékozó országok teljesítményétől, hanem az Unió befogadóképességétől is függővé tették a majdani felvételeket.

633 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72921.pdf, 13.

Az ötödik bővítési kör 2004-ben: Ciprus, Csehország, Észtország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia – majd Románia és Bulgária 2007-es – csatlakozása minden korábbinál nagyobb országcsoporttal bővítette az EU-t. E csatlakozási kör léptéke, hatása egyrészt történelmi, politikai eufória forrása volt, másrészt számos kérdést, fenntartást, a továbblépésre vonatkozó aggodalmat hozott felszínre.

2. A 2006. évben megerősített bővítési konszenzus

A 25 tagállamúvá növekedett – és a Románia és Bulgária csatlakozása előtt álló – Európai Unióban 2005-ben elkerülhetetlenné vált, hogy az Unió belső intézményi reformjaival párhuzamosan, a reflexiós időszakot követően áttekintsék a bővítés jövőjét. A folyamat újragondolását számos megalapozott és időszerűvé vált gyakorlati megfontolás, és néhány, később indokolatlannak bizonyult félelem, fenntartás is sürgette. A tagállamok egy része aggodalmakat fogalmazott meg az ötödik körrel kibővült Unió intézményrendszerének, döntéshozatali mechanizmusainak hatékonyságára, az új tagok zökkenőmentes beilleszkedésére, felkészültségük szintjére vonatkozóan. Kézenfekvő válasz volt a kialakult – és azóta is sokat emlegetett – „bővítési fáradtságra", hogy újragondolják: „Szükség van-e a bővítési politika folytatására, és ha igen, miként?"

A tagállami vita során politikai és gyakorlati kérdésekre, problémákra kellett hatékony válaszokat találni úgy, hogy a bővítési folyamat hitelessége, az európai perspektíva vonzereje megmaradjon, ugyanakkor felkészületlen országok esetleges csatlakozása a jövőben ne veszélyeztethesse az EU kohézióját. A vita egy éven keresztül zajlott, és 2006 decemberében „következtetéscsomag"[634] elfogadásával végződött, amely a „megerősített bővítési konszenzus" elnevezés alatt foglalta össze a politika megújításának főbb szempontjait.

A legfontosabb eredmény, hogy a tagállamok egyhangúan kiemelték: a bővítési folyamat érték, amelynek folytatására szükség van. Ami az irányokat illeti, megerősítették az Unió korábbi elkötelezettségét a folyamatba már bekapcsolódott országok tagsági kilátása mellett: ez a nyugat-balkáni térséget[635] és Törökországot[636] jelentette. Ugyanakkor elzárkóztak attól, hogy új kötelezettségeket vállaljanak, és európai perspektívát kínáljanak más szomszédos térségeknek, országoknak.

A megerősített bővítési konszenzus az Európai Bizottság terminológiájában már korábban is szerepelt három „C" *(consolidation, conditionality, communication)* elvére – az eredmények konszolidációja, elmélyítése, a feltételek teljesítésének megkövetelése és

634 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf

635 Az Európai Unió 2003. június 21-én, a Thessaloniki Nyilatkozatban fogalmazta meg hosszútávú stratégiaként: a Nyugat-Balkáni térség jövője az Európai Unióban van. (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm)

636 Törökország 1963 óta társult ország, csatlakozási kérelmét 1987-ben nyújtotta be, csatlakozási tárgyalásai 2005 októbere óta zajlanak.

a közvéleménnyel való kommunikáció – épül. Az elmúlt évek eseményeit áttekintve a három „C" valóban pontosan leírja a bővítési törekvéseket, súlyuk, egymáshoz való viszonyuk azonban folyamatosan változik – az Unió előtt álló feladatok, kihívások, politikai megfontolások függvényben. A leghalványabb „C" egyértelműen a tagállami közvéleménnyel folytatandó kommunikáció volt.

Fontos elem, hogy nemcsak az adott – csatlakozni kívánó és a szükséges feltételeket ehhez teljesítő – ország teljesítménye, hanem az Unió befogadóképessége is meghatározó az új felvételekről hozandó döntésekben. E kitétel azt a célt szolgálja, hogy az EU kohéziója ne sérülhessen. A tagállamok javítani szándékoztak a csatlakozási tárgyalások hatékonyságán, és megerősítették: a tárgyaló fél előrehaladása kizárólag egyéni teljesítményétől függ.

A megerősített bővítési konszenzust a tagállamok egyrészt politikai iránytűnek, másrészt gyakorlati útmutatónak szánták. A siker bizonyítéka, hogy mind a mai napig többé-kevésbé e keretek között zajlik a bővítési folyamat. E kereteken belül a 2006 óta eltelt időszakban a feltételek, a teljesítés ellenőrzésének egyre kidolgozottabb, egyre szigorúbb rendszere alakult ki. A tagállamok biztosítékok egész sorának elfogadásával látták szavatolhatónak, hogy a majdan csatlakozók teljeskörűen felkészültek legyenek, és ne lazíthassák fel az egyébként is egyre több belső problémával megbirkózni kényszerülő Uniót.

Románia és Bulgária 2007-es csatlakozása ismételten megerősítette a régebbi tagállamok politikai és közvéleményi köreiben kialakult és korábban már hivatkozott bővítési fáradtságot: fenntartások fogalmazódtak meg a kibővült Unió intézményeinek hatékonyságára, a munkaerő-piaci tendenciákra, egyes új vagy újabb tagállamok igazságszolgáltatási és szociális felkészültségére vonatkozóan. A gazdasági válság ezt a tendenciát tovább erősítette.

Ezen aggodalmak és a kedvezőtlen tapasztalatok a döntéshozatal során ma elsősorban abban jelennek meg, hogy a bővítési/csatlakozási folyamat a korábbiaknál szigorúbb és bonyolultabb feltételrendszer alapján működik. Horvátország esetében például már (nem 33, hanem) 35 tárgyalási fejezet mentén zajlottak a tárgyalások, külön fejezet foglalkozott az igazságszolgáltatással és az alapjogokkal (23. fejezet), valamint a bel- és igazságügyekkel (24. fejezet). A fejezetzáró feltételek mellett a tagállamok már a fejezetnyitáshoz is *benchmarkokat* határozhattak meg. Újdonság az is, hogy Montenegró már az úgynevezett „új megközelítés" alapján kezdte meg tárgyalásait: a tárgyalási folyamat a legösszetettebb 23. és 24. fejezetek napirendre tűzésével kezdődött. A folyamat fokozatosságát, feltételességét szolgálja az is, hogy különvált a tagállami döntés a tagjelöltség megadásáról és a tárgyaláskezdésről: a Tanács részletes feltételeket határoz meg, és azok számonkérésére mechanizmust alakít ki mind a tagjelöltség megadásához, mind – sokszor évekkel később – a csatlakozási tárgyalások megkezdéséhez.

Összefoglalva tehát: a korábbi bővítések tapasztalatai egyre szigorúbb, lépcsőzetes csatlakozási folyamathoz, következetes *monitoringhoz* vezettek. Azt ma már az Unió szélesítését leghangosabban ellenzők sem állíthatják, hogy bármely ország pusztán politikai döntés eredményeként taggá válhat. A politikai – konszenzusos – akarat persze elengedhetetlen, de a csatlakozni kívánó ország lehetőleg teljes körű felkészültsége is megkerülhetetlen előfeltétel.

3. A csatlakozási folyamat menete és főbb szereplői

Tekintsük át, hogy ha adott a tagállamok politikai elkötelezettsége, és a tagságot célul kitűzött jelölt is megfelelően teljesíti a számára meghatározott feladatok sorát, milyen utat kell végigjárnia a tagság ígéretétől (európai perspektíva) a csatlakozásig.

Az európai perspektíva fő kerete a nyugat-balkáni térség számára a stabilizációs és társulási folyamat, amelynek célja az Unióhoz való fokozatos és strukturált közeledés. Az EU-val való intézményes kapcsolatok a stabilizációs és társulási megállapodásokban öltenek formát: ez nemcsak egy új viszonyrendszert, hanem folyamatos kapcsolattartást és párbeszédet jelent az Unió intézményei és az adott ország között. A megállapodások a működő piacgazdaságra való átmenetet, a regionális együttműködést és az uniós tagságra való felkészülést hivatottak elősegíteni.

Az Európai Unió tehát európai perspektívát, a majdani csatlakozás ígéretét kínálja fel egy adott ország, térség számára. Ettől kezdve az érintett országot potenciális tagjelöltként tartjuk számon. Jelenleg a nyugat-balkáni országok tagjelöltségre váró országai – Albánia, Bosznia-Hercegovina és Koszovó – tartoznak e csoportba.

Ha a felkészülési folyamat, és a stabilizációs és társulási megállapodásban foglalt kötelezettségvállalások teljesítése megfelelően halad, a potenciális tagjelölt benyújtja a Tanácsnak a csatlakozási kérelmet. A Tanács ezt követően felkéri a Bizottságot a kérelem elbírására. A Bizottság elkészíti értékelését, a véleményt *(avis)*, amelyben javaslatot tesz a tagállamoknak: adják-e meg a tagjelölti státuszt, vagy további feladatokat határozzanak meg annak előfeltételeül. A Tanács a vélemény alapján egyhangúsággal dönt a tagjelölti státusz megadásáról.

A tagjelölti státusz birtokában már tagjelöltről beszélünk: Törökország, Montenegró, Macedónia és Szerbia szerepel e kategóriában.

A következő lépcsőfok a csatlakozási tárgyalások megkezdése. Ehhez a Tanács újabb feltételrendszert határoz meg, amelynek teljesítéséről a Bizottság jelentése alapján dönt. A csatlakozási tárgyalások a tagállamok konszenzusával elfogadott tárgyalási keret alapján zajlanak – jelenleg Törökországgal, Montenegróval és Szerbiával (Izland ugyan megkezdte, de később felfüggesztette a tárgyalásokat).

A csatlakozási tárgyalások kormányközi konferencia formájában folynak, és az átvilágítással *(screening)* kezdődnek. Az átvilágítás során a Bizottság az egyes politikákat lefedő területeket 35 tárgyalási fejezetre bontva vizsgálja meg és veti össze az uniós joganyaggal. Az átvilágításról fejezetenként bizottsági jelentés készül, a jelentés végén a Bizottság indítványozza a tárgyalások megkezdését, vagy arra tesz javaslatot, hogy a tárgyalások csak bizonyos feltételek, fejezetnyitó teljesítményjelzők *(benchmark)* teljesülése esetében kezdődhessenek meg. A tárgyalások az uniós joganyag egészére irányulnak, bár indokolt esetben átmeneti rendelkezésekre és védzáradékok alkalmazására is van lehetőség.

A tárgyalások záró szakaszában a tagállamok hozzálátnak a csatlakozási szerződés szövegezéséhez. A csatlakozási tárgyalások lezárásáról a Tanács dönt, majd az Európai Parlament a képviselők abszolút többségének kedvező szavazatával járul hozzá a csatlakozási szerződés aláírásához. A csatlakozási szerződés aláírását a csatlakozó ország és a tagállamok ratifikációs eljárása követi. A ratifikációs folyamat lezárását követően kerül sor a csatlakozásra.

A fentiekből is látszik, hogy a bővítési/csatlakozási folyamat sokszereplős történet, ahol mindenkinek meghatározott feladatmegosztás és időzítés szerint kell együttműködnie.

A főszereplő természetesen a tárgyaló ország. Sikeres fellépéséhez elengedhetetlen a csatlakozási folyamat melletti politikai elkötelezettsége, a feladatok teljesítéséhez szükséges elszántság, hatékonyság, és nem utolsósorban az eljárásrend ismerete. Komoly segítséget, iránymutatást és politikai tőkét jelent, ha folyamatos és elmélyült párbeszéd alakul ki a többi aktorral, legfőképpen a Bizottsággal.

Döntéshozói szerepben a Tanács szerepel: a tagállamok konszenzusa nyomán ad zöld utat a csatlakozási folyamat szerteágazó, de egymásra épülő szakaszainak – legyenek azok akár komoly fajsúlyú politikai döntések, mint a tagjelöltség megadása, tárgyaláskezdés, a tárgyalások hivatalos lezárása –, vagy a tárgyalási folyamat gyakorlati teendői.

A Bizottság szintén megkerülhetetlen tényező. Minden ősszel bővítési csomagban kínál stratégiai útmutatást a Tanácsnak, áttekinti a bővítési folyamatban részt vevő országok adott helyzetét, a tagjelölt és potenciális tagjelölt országok előrehaladását országjelentésekben értékeli. A bizottsági megállapítások szolgálnak alapul a Tanács döntéseihez, a „tanácsi következtetésekhez". Ezek kizárólag olyan megállapításokat tartalmaznak, amelyekkel az összes tagállam egyetért. Ezeken túl a Bizottság készíti elő a csatlakozási tárgyalások dokumentumait is: a *screening*-jelentéseket, a *benchmarkok* teljesítéséről szóló értékeléseket, a közös álláspont-tervezeteket.

Az elmúlt időszakban mind nagyobb befolyásra szert tett Európai Parlament a bővítési folyamatban nem játszik kiemelt szerepet: konkrét teendője a bizottsági országjelentések megvitatása és a csatlakozási szerződésekhez való hozzájárulás során van. Ugyanakkor politikai támogatása, a bővítési tematika kapcsán történő iránymutatásai komoly hozzáadott értéket jelentenek.

A fentiekben vázolt eljárási rend ellenére hangsúlyozni kell: a mégoly összetett és technikainak tűnő csatlakozási folyamat elsősorban politikai ügy. A bővítési folyamat eredményeképpen Európa biztonságosabb és versenyképesebb lett, globális szerepvállalása hatékonyabb. Nem hanyagolható el az sem, hogy európai értékválasztásával a közelmúltban még a háború sújtotta nyugat-balkáni térség is stabilabbá, kiszámíthatóbbá és befektető-barátabbá vált.

4. Magyar alapállás a bővítési folyamattal kapcsolatban

4.1 Magyarország az Unió bővítésének támogatója

Magyarország a csatlakozása óta eltelt tíz év során folyamatosan, következetesen és kormányokon átívelve a bővítést támogató tagállamok csoportjában játszott kezdeményező és aktív szerepet. E politikai alapállást elvi és érdekvezérelt megfontolások együttese alapozta meg.

Új tagállamként az egyetlen morálisan vállalható és politikailag is értelmezhető álláspont egyrészt az Unió nyitottsága, a bővítési folyamat eredményei, érdemei és értékei melletti érvelés volt. Másrészt a bővítési folyamat fő irányát jelentő nyugat-balkáni térség melletti kiállás alapvető érdekünk, ugyanis alapvető fontosságú számunkra, hogy közvetlen környezetünket kiszámítható, stabil biztonságpolitikai, gazdasági és szociális körülmények jellemezzék. E cél eléréséhez a bővítési folyamat, az európai perspektíva átalakító ereje megfelelő eszközt kínál.

4.2 Horvátország csatlakozási tárgyalási folyamata

Horvátország csatlakozási tárgyalási folyamata volt az első, amelyet Magyarország már a megkezdéstől, az asztal másik oldalán ülve, tagállamként mozdított elő. A horvát tárgyalások eseményeit áttekintve nyilvánvalóvá válik, hogy milyen eszközrendszer áll egy adott tagállam rendelkezésére a folyamat előmozdítására.

Magyarország – Ausztria mellett – a legaktívabb tagállamként szállt síkra a csatlakozási tárgyalások 2005. évi megkezdése mellett. A magyar fellépés ellenére a tervezett március helyett csak októberben nyíltak meg a tárgyalások – a Gotovina-ügy[637] elhúzódása okán.

Magyarország konkrét támogatást nyújtott a tárgyalási fejezetek keretei között folyó felkészülési munkához – kétoldalú alapon és az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) forrásainak felhasználásával. Folyamatos volt a politikai és a szakértői egyeztetés a horvát féllel a tárgyalási folyamat különböző szakaszaiban felmerült problémák, nehézségek kapcsán. Horvátország integrációs folyamatának előmozdítása megkülönböztetett helyet kapott az akkoriban megrendezett együttes magyar–horvát kormányülések napirendjén is.

2011-es soros elnökségünk egyik fő célkitűzése (prioritása) az volt, hogy az akkor még nyitott hét fejezetet megtárgyalva a Horvátországgal folyó csatlakozási tárgyalások elnökségi időszakunkban, legkésőbb június végéig lezáruljanak. Rendszeres magas szintű, esetenként miniszterelnöki intervencióval hívtuk fel a Bizottság és a tagállamok figyelmét arra, hogy a tárgyalások lassítása az egész bővítési folyamat hitelességét kérdőjelezheti meg.

Elnökségi félévünk során először az április 19-én, majd a június 6-án megrendezett tárgyalási forduló szolgált a tárgyalások záró szakaszának fórumául. Az Európai Tanács 2011. június 24-i politikai támogatása nyomán a magyar elnökség végül 2011. június 30-ára hívott össze miniszteri szintű tárgyalási fordulót, ahol valamennyi nyitott fejezet, és így a csatlakozási tárgyalási folyamat egészének lezárására került sor.

637 A Hágai Nemzetközi Törvényszék 2001-ben helyezte vád alá Ante Gotovinát, a horvát hadsereg nyugalmazott vezérezredesét háborús bűncselekmények vádjával, a krajinai szerbek 1995-ös elűzésével kapcsolatban. Négyéves bujkálás után, 2005. december 7-én elfogták a Kanáriszigeteken. A Törvényszék 2012. november 16-án felmentette Gotovinát az emberiesség elleni bűntettek elkövetésének vádja alól, elérhető: http://hu.wikipedia.org/wiki/Ante_Gotovina)

Az Európai Tanács 2011. december 9-i ülésének margóján írták alá Horvátország csatlakozási szerződését. Az Országgyűlés 2012. február 13-án 334 igen szavazattal, 5 tartózkodás mellett döntött a Horvátország EU-csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről. Ezzel a magyar törvényhozás Szlovákia után másodikként erősítette meg a szerződést.

Horvátország 2013. július 1-jei csatlakozása kapcsán – a csatlakozását követő első két évben – a tagállamok dönthettek arról, hogy megnyitják-e a munkaerő-piacukat a horvát munkavállalók előtt, vagy továbbra is fenntartják a velük szemben alkalmazott korlátozásokat. A magyar kormány döntése alapján Magyarország a csatlakozást követően feltételek és átmeneti intézkedések nélkül tette lehetővé a horvát állampolgárok engedélymentes foglalkoztatását.

Összességében bár Horvátország következetes és hatékony felkészülési folyamata volt a legfontosabb csatlakozási előfeltétel – több másik tagállamé mellett –, vitathatatlan a magyar diplomácia szerepe abban, hogy e teljesítményt a tagállamok elismerték, és ha nem is minden késlekedés nélkül, de hozzájárultak Horvátország haladásához a tagság felé vezető úton.

5. Magyarország soros elnöki szerepkörben

Magyarország 2011 első felében töltötte be a Tanács elnöki szerepkörét, a felkészülés a feladatra azonban már évekkel korábban elkezdődött. Az uniós intézmények működésében való jártasság megszerzése, a széles körű kapcsolatépítés, az elnökségi stáb képzése mellett a legfontosabb teendő az elnökségi program kidolgozása volt: nemcsak hat hónapra, hanem tekintettel a trió-elnökségi formára, másfél évre. Magyarország Spanyolországgal és Belgiummal közösen térképezte fel az adott helyzetet, és fogalmazta meg céljait, jelölte ki eszközeit az elnökségi terminusra. Bár az ambíciószint nem volt azonos, már a felkészülés kezdetén egyértelművé vált, hogy az EU bővítési folyamatát mindhárom ország kiemelt figyelemmel tervezte kezelni.

Alapvetően azonban a magyar elnökség volt az, amely valamennyi, a bővítési folyamatban részt vevő ország számára előrelépést célzott elérni.[638] E törekvésben segítő partnernek bizonyult az Európai Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat, hasznos egyeztetési fórummá vált a visegrádi négyek együttműködése – annál is inkább, mert Lengyelország minket követett az elnöki székben –, és számíthattunk a bővítési folyamat mellett elkötelezett tagállamok támogatására.

A tagjelölt és potenciális tagjelölt országok is lehetőséget láttak a magyar elnökség elkötelezettségében. A folyamatos párbeszéd nemcsak szakértői és külügyminisztéri-

638 The objective of the Presidency is to take the enlargement process forward. The Presidency will do its utmost to take one step forward with each candidate country. The Presidency will cooperate hand in hand with the Member States, the Commission and the candidates in order to take the process forward. (The Six-month Programme of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union, Strategic Framework, 14.)

umi szinten zajlott, hanem a miniszterelnökök között is: a 2010 novemberétől 2011 júniusáig tartó időszakban a magyar miniszterelnök ellátogatott Belgrádba, Szkopjéba, Podgoricába, Tiranába és Szarajevóba.

5.1 A magyar EU-elnökség bővítési mérlege

Elsőszámú célként azt tűztük ki magunk elé, hogy sikerüljön sikeresen lezárni a Horvátországgal folyó csatlakozási tárgyalásokat. Az Európai Tanács 2011. június 24-i politikai támogatása alapján a magyar elnökség 2011. június 30-ra hívott össze miniszteri szintű tárgyalási fordulót, ahol valamennyi még nyitott fejezet, és így a csatlakozási tárgyalási folyamat végére pont kerülhetett.

Hatékonynak bizonyult a magyar elnökség egy másik tárgyaló ország, Izland esetében is. 2011. június 27-én Brüsszelben tartották az EU–Izland csatlakozási tárgyalások 2. miniszteri szintű fordulóját, amelyen megnyílt a közbeszerzések (5.), az információs társadalom és média (10.), a tudomány és kutatás (25.), valamint az oktatás és kultúra (26.) fejezet, és egyidejűleg lezártuk a tudomány és kutatás (25.), valamint az oktatás és kultúra (26.) fejezeteket. A forduló jelentősége abban állt, hogy azzal az izlandi csatlakozási tárgyalások érdemi szakaszba léptek, és látványos lendületet vettek. A tárgyalási folyamat ütemes előmozdítása feletti örömünket ma már persze némiképp árnyalja, hogy a folyamat azóta leállt, ahogy erről majd a későbbiek során még szót ejtünk.

Kevésbé lett kedvező a mérleg a Törökországgal folyó csatlakozási tárgyalások terén, ahol számos külső, és a török felkészülés hiányosságaiból adódó akadály miatt nem sikerült tető alá hozni a csatlakozási tárgyalási fordulót.

Ami a Nyugat-Balkánt illeti, a magyar diplomácia kitartó próbálkozásait koronázta sikerrel a 2011. június 20-án Luxemburgban megrendezett, az EU kül- és biztonságpolitikai főképviselője által elnökölt Nyugat–Balkán Fórum a tagállamok és a térségbeli külügyminiszterek részvételével. A rendezvény, bár konkrét döntésekkel nem járt, jelezte valamennyi szereplőnek az igényt és elkötelezettséget: érdek, hogy a nyugat-balkáni térség a figyelem középpontjában maradjon.

Kedvező volt a fogadtatása annak a 2011. július 1-jén az uniós intézmények és a csatlakozni kívánó országok vezetőinek megküldött miniszterelnöki memorandumnak, amely elnökségi tevékenységünk tapasztalatait összegezve, de már tagállami szerepben vázolta a nyugat-balkáni térség országai számára a magyar álláspont szerint kívánatos integrációs kilátásokat.

A 2013. esztendő kiemelkedő bővítési eseménye volt, hogy Horvátország 2013. július 1-jén az Európai Unió 28. tagállamává vált.

Izland régi demokráciaként, az Unióval egyébként is szoros kapcsolatokat ápoló nyugat-európai tagjelöltként a bővítési folyamat új szereplője lett: a 2010-ben megkezdett csatlakozási tárgyalások jó ütemben és ígéretesen haladtak. A 2013. tavaszi választásokat követően azonban az új kormány a tárgyalások leállítása mellett döntött, majd 2014. február 21-én Gunnar Bragi Sveinsson izlandi külügyminiszter bejelentette, hogy a kormánypárti frakciók aznapi döntését követően Izland visszavonja európai uniós csatlakozási kérelmét. De Izland így is az Európai Unió szoros

és értékes szövetségese marad, mivel az Európai Gazdasági Térségnek és a Schengeni Együttműködésnek is tagja.

Törökország és az Európai Unió kapcsolatai hosszú történetre tekintenek vissza. Áttörést a 2005 októberében megnyílt csatlakozási tárgyalások hoztak. A tárgyalási folyamat melletti elkötelezettség, ha változó intenzitással és sikerekkel is, de mindmáig mindkét fél részéről adott. A tárgyalások ütemét azonban érzékelteti a tény, hogy az elmúlt nyolc évben mindössze 14 fejezet nyílt meg a 35-ből.[639] A vontatottság szerteágazó okokkal magyarázható: egyes tagállamok fenntartásai, a ciprusi kérdéskör rendezetlensége, a belső reformfolyamat összetettsége. Mindenesetre a tárgyaláskezdés óta képviselt magyar álláspont – miszerint Törökország az EU stratégiai partnere, és a csatlakozási folyamat mind az Unió, mind Ankara kiemelt érdeke – változatlan.

A bővítési politika „bezzeg-gyerekeként" számon tartott *Montenegró* 2012 júniusában megnyitott csatlakozási tárgyalásai a fentiekben is vázolt új megközelítés alapján zajlanak: a jogállamisággal és alapjogokkal foglalkozó fejezetek már a tárgyalási folyamat elején napirenden szerepeltek. A montenegrói joganyag átvilágítása 2013. június végén lezárult, a Bizottság azóta sorban mutatja be a *screening*-jelentéseket. A montenegrói törvényhozás 2013. július 31-én kétharmados többséggel elfogadta az EU által elvárt, és a Velencei Bizottság ajánlásait figyelembe vevő, az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségét, szakmaiságát és politikamentességét biztosítani hivatott alkotmánymódosító csomagot. Ezzel adottá vált a helyzet, hogy 2013 decemberében a jogállamisággal, valamint a bel- és igazságügyi együttműködéssel foglalkozó 23. és 24. fejezet megnyitására sor kerüljön. A magyar diplomácia élénk érdeklődéssel és támogatási készséggel követi a montenegrói integrációs folyamatot: az túlmutat saját jelentőségén, hiszen példaértékű lehet a térség többi országa számára, és javíthatja a bővítési folyamat megítélését a tagállamok közvéleményében.

Bár 2005-ben a Tanács a nyugat-balkáni térség stabilitásában és az etnikumközi megbékélésben játszott konstruktív szerepvállalását tagjelölti státusz megadásával ismerte el, *Macedónia* mind a mai napig nem kezdhette meg a csatlakozási tárgyalásokat. Ennek első számú oka kétoldalú kapcsolatainak rendezetlensége egyes tagállamokkal, kiemelten is a Görögországgal fennálló névvita. Budapesti nézőpontból szemlélve a kétoldalú kapcsolatok rendezését már önmagában is elősegítené az Unióval folytatandó tárgyalási folyamat, a szorosabb, koordináltabb és ellenőrzésen alapuló viszonyrendszer. Emellett érvelünk, és az uniós szolidaritást szem előtt tartva bízunk abban, hogy minél hamarabb alakul majd úgy a helyzet, hogy valamennyi tagállam hozzá tud járulni Macedónia előrehaladásához a csatlakozási folyamatban.

A Tanács 2013. decemberi ülésén döntött, hogy az Európai Unió 2014 januárjában megkezdheti a csatlakozási tárgyalásokat *Szerbiával*. A tárgyalások hivatalos megnyitására 2014. január 21-én került sor. Szerbia tárgyaláskezdése előtt a szerb és koszovói miniszterelnök 2013. április 19-i megállapodása[640] nyitotta meg az utat, amikor is

639 Érdemes belegondolni, hogy a tárgyalásokat napra ugyanakkor kezdett Horvátország már közel egy éve az EU teljes jogú tagja.

640 First Agreement of Principles governing the Normalisation of Relations, Brussels, April 19, 2013.

Catherine Ashton főképviselő eltökélt közreműködése nyomán megállapodtak a kapcsolatok rendezési menetrendjéről. E fejlemények azért is biztatóak, mert az EU tagállamai nem egységesek Koszovó elismerésének kérdésében, és nem is olyan rég még kimondottan borúlátóan tekintettek Belgrád és Pristina kapcsolatainak rendezése elé. Szomszédos országként, tekintettel nemzetpolitikai megfontolásainkra, nem is igényel külön magyarázatot, hogy Magyarország miért támogatja teljes mellszélességgel – politikai szinten és konkrét gyakorlati támogatást is nyújtva – Szerbia csatlakozási folyamatát és majdani tagságának ügyét.

Albánia – csatlakozási kérelmének 2009-es benyújtása óta – a tagjelölti státuszra vár. Kedvező fejlemény, hogy az albán törvényhozás 2013. május 30-án elfogadta azt a három jogszabályt, amelyet a Bizottság 2012 októberében a tagjelölti státusz elnyerésének feltételeként szabott meg.[641] A törvények elfogadása mellett a júniusi választások demokratikus normák szerinti lebonyolítása is meghatározó szempont volt a tagjelölti státusz majdani megadásához: a nemzetközi megfigyelő misszió értékelése szerint az albán parlamenti választások megfelelően zajlottak. Ezért is érvelt a magyar diplomácia a tagjelölti státusz mielőbbi megadása mellett. Erre 2014 júniusában sor kerülhet.

A *Koszovó* státuszával kapcsolatos tagállami megosztottság miatt is fontos fejlemény, hogy 2013 októberében elkezdődhetett az Unió előszobájának tekintett stabilizációs és társulási megállapodás kidolgozása. A majdan megkötendő megállapodás Koszovó európai perspektívájának intézményesített kereteit teremti meg.

Bosznia-Hercegovina integrációs folyamata évek óta egyhelyben toporog. A holtpontról való kimozdulás előfeltétele az Emberi Jogok Európai Bírósága a Sejdic-Finci ügyben hozott ítéletének[642] megfelelő alkotmánymódosítás. Szintén kritikus kérdés a belső koordinációs egyeztetési mechanizmus helyreállítása is. Az elmúlt évek elsősorban kedvezőtlen tapasztalatai azt bizonyítják, hogy az Európai Uniónak kreatív, „méretre igazított" kezdeményezésekkel kell az országot az európai úton tartania, különben az ismét a térség stabilitására is veszélyes válsággóccá válhat.

6. Kitekintés a jövőbe

Ami az Európai Unió bővítésének középtávú jövőjét illeti, valószínűsíthető, hogy a folyamat nem áll le. Az európai perspektíva – a sokat hivatkozott bővítési fáradtság, a belső uniós problémák és a gazdasági világválság körülményei között is – életképes

641 „Ezen előrelépés fényében a Bizottság azt ajánlja, hogy a Tanács adja meg Albániának a tagjelölt státuszt annak függvényében, hogy az ország befejezi a kulcsfontosságú intézkedéseket az igazságügyi és közigazgatási reform, valamint a parlament eljárási szabályzatának felülvizsgálata területén." (A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak, Bővítési stratégia és a legfontosabb kihívások 2012–2013. 30.)

642 A Sejdic-Finci ügyben 2009 végén hozott ítéletet az Emberi Jogok Európai Bírósága. Ennek értelmében Bosznia-Hercegovinának alkotmánymódosítással kell biztosítania, hogy a három alkotmányos nemzeten – horvát, szerb, bosnyák – kívüli személy is lehessen a bosznia-hercegovinai parlament vagy az Államelnökség tagja.

politikának bizonyult, és a várakozásaink szerint a nyugat-balkáni országok többségének csatlakozását is kiszolgálja majd. Annál is inkább, mert a tagállamok és uniós intézmények vezetőinek többsége csak a térség integrációjával látja befejezettnek Európa újraegyesítését. Montenegró és Szerbia csatlakozása egy évtizeden belül minden bizonnyal bekövetkezik, és a térség többi országának csatlakozási tárgyalásai is folyamatosan haladnak majd előre. 2014 elején az orosz agresszió következtében felmerült az Ukrajnával való kapcsolatok szorosabbra fűzése, sőt az esetleges teljes jogú tagságának lehetősége is. A politikai eszkaláció nem kizárt a térségben, ezért az EU-nak nyitottnak kell maradnia egy speciális és kedvező partneri viszony felajánlására. Törökország tagságának kérdése szintén rendkívül nehéz politikai döntés elé állítja a tagországokat.

Az Unió bővítési és szomszédságpolitikájának legfőbb célja, hogy Európa biztonságos, versenyképesebb és a globális szintéren erősebb politikai tényezővé váljék. Magyarország e stratégiai megközelítés aktív támogatója, a Nyugat-Balkán esetében pedig jelentős szereplője, szószólója maradhat.

XXIV. Az EU-költségvetés és a többéves pénzügyi keret

1. Bevezetés

Magyarországon is, csakúgy, mint a 2004-ben csatlakozott tagállamok zömében, az EU-tagság előnyeinek és hátrányainak megítélésekor rendszerint nagy figyelmet kap az a kérdés, hogy vajon pénzügyi téren „megérte-e nekünk az EU-csatlakozás". Az integrációs előnyök természetesen nem szűkíthetők le pusztán pénzügyi mutatókra – hiszen az egységes piachoz való hozzáférés, a korlátlan utazási és munkavállalási lehetőségek mind hatalmas előnyt jelentenek Magyarország számára –, azonban a jó hír az, hogy amennyiben mégis ilyen típusú leegyszerűsítéshez folyamodunk, a számok rendkívül kedvező helyzetet mutatnak. Az alábbiakban áttekintjük, hogy pontosan mennyi uniós támogatásban részesültünk 2004 óta,[643] valamint, hogy ezek a források milyen fejlesztéseket tettek lehetővé hazánkban.

Az Európai Unió költségvetésének fejlődését és tendenciáit 1988 óta alapvetően a többéves pénzügyi keretek rendszere határozza meg. A magyar csatlakozás óta eltelt tízéves időszak három ilyen hétéves időszakot is érint. Tagságunk első két és fél évét a 2000 és 2006 közötti keretköltségvetésbe (*Agenda* 2000) való becsatlakozás jellemezte, amely a legfontosabb kiadási tételek (úgymint a kohéziós politika és a közös agrárpolitika) terén átmeneti, úgynevezett *„phasing in"* időszakokkal indult, csakúgy, mint a költségvetési befizetések esetében. Ezt az időszakot készen kaptuk abból a szempontból, hogy a pénzügyi keretet még a kilencvenes évek végén, Magyarország nélkül határozták meg az akkori tagállamok. Ennek során azonban már számításba vették a keleti bővítés lehetséges hatásait, ezért már ebben, a számunkra átmeneti időszakban lehetővé vált, hogy fokozatosan bekapcsolódjunk a közösségi politikák finanszírozási rendszerébe.

A 2007 és 2013 közötti keretköltségvetés már teljes egészében beleesett EU-tagságunk első tíz évébe, lefedve abból hetet, vagyis az időszak nagy részét. Ráadásul ez volt az első olyan keretköltségvetés, amelynek kialakításában, a szabályrendszer meghatározásában már tagállamként részt is vettünk. 2007-től Magyarország az uniós költségvetés egyik legnagyobb kedvezményezettjévé vált,[644] annak köszönhetően, hogy nagyarányú kohéziós- és agrártámogatásokban részesültünk, miközben befizetési kötelezettségeink visszafogottak maradtak. Ez a rendkívül pozitív nettó költségvetési pozíció jellemezte és határozta meg kapcsolódásunkat az uniós költségvetéshez.

643 Már a csatlakozásunk előtt is részesültünk úgynevezett előcsatlakozási támogatásokban az Uniótól, ezek ismertetésétől azonban itt (terjedelmi korlátok miatt) eltekintünk.

644 Annak ellenére, hogy a közvetlen agrártámogatások esetében a csatlakozást követő átmeneti időszak tíz évig tartott, azaz a magyar gazdák csak 2013-ra érték el azt a támogatási mértéket, amelyre jogosultak lettek volna.

2014-ben hatályba lépett az a költségvetési keret, amely a 2020-ig tartó időszakban kijelöli az Unió kiadásainak és bevételeinek fő irányait. Nyilvánvaló, hogy ennek tapasztalatait ma még nem lehet levonni, mégis indokolt az összevetés a korábbi időszakokkal. A szabályrendszer változásai, a kötelezettségvállalások felső határai, illetve a költségvetés szerkezetének alakulása mind jól jelzik, hogy mire számíthat az Unió, és azon belül Magyarország a következő hétéves időszakban. Elöljáróban annyit leszögezhetünk, hogy bár a költségvetési keret (első ízben az EU történetében) reálértéken is csökkent, Magyarország igen kedvező pozícióját sikerülhet majd megőrizni, sőt, az összes elnyerhető uniós forrás nagyságrendje is várhatóan azonos lesz azzal, amit az előző időszakban megszoktunk. Természetesen több területen történtek változások, a következőkben ezeket is áttekintjük.

Mielőtt azonban a fenti három költségvetési keret mentén bemutatnánk az uniós költségvetés és azon belül Magyarország pozíciójának változásait, érdemes magának az éves költségvetési eljárásnak, valamint a többéves pénzügyi keretek megalkotásának a szabályait is áttekinteni. Különösen azért, mert a Lisszaboni Szerződés jelentős változásokat hozott e téren, amelyek befolyásolták a 2014-ben kezdődő költségvetési időszak megalkotását, valamint az éves költségvetések elfogadásának menetét is.

2. A költségvetési folyamatok jogi környezetének változásai

A 2009 decemberében hatályba lépett Lisszaboni Szerződés komoly változásokat hozott az Unió költségvetési rendszerének működésében. A változások célja kettős volt: egyrészt összhangba hozni a jogi szabályozást az évtizedek során kialakult gyakorlattal, másrészt egyszerűsíteni bizonyos, a gyakorlatban túl összetettnek bizonyult folyamatokat.

Vegyük számba először a – korábban pénzügyi perspektívaként is ismert – többéves keretre vonatkozó szabályokat! A keretköltségvetés, hivatalos nevén többéves pénzügyi keret, csak a Lisszaboni Szerződéssel került be a szerződésekbe, korábban nem volt az elsődleges joganyag része. A nyolcvanas évek végén, a Delors-csomagok[645] elfogadása óta, az a gyakorlat volt érvényben, miszerint az intézmények (a Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament) intézményközi megállapodásban rögzítik a többéves keretköltségvetést.[646] Ezzel szemben a Lisszaboni Szerződés úgy rendelkezik, hogy a többéves keretet rendeletben kell megállapítani, amelyet a Tanács egyhangúsággal fogad el, és amelyhez az EP-nek hozzájárulását kell adnia. Ezek a változások komoly hatással voltak a költségvetési folyamatokra, a 2014 és 2020 közötti többéves keret tárgyalássorozata alapján legalábbis ezt a

645 Jacques Delors, az Európai Bizottság akkori elnöke kezdeményezte a középtávú költségvetési tervezés bevezetését, az első (1988 és 1992 közötti) és második (1993 és 1999 közötti) pénzügyi keret ezért az ő nevét viseli.

646 A költségvetési alkut tehát nem egy jogi kötőerejű aktusban, hanem *„gentlemen's agreement"*-ként rögzítették.

következtetést vonhatjuk le. A parlamenti képviselők nemcsak különbizottságot hoztak létre annak érdekében, hogy elkészítsék részletes javaslataikat a hétéves időszak költségvetésére vonatkozóan, de a tárgyalások során végig arra törekedtek, hogy minél nagyobb beleszólást nyerjenek a formálódó alkuba. Az sem véletlen, hogy 2013-ban folyamatosan halogatták a szavazást a tanácsi tervezetről, és csak azt követően adták hozzájárulásukat a már fél évvel korábban kialakult kompromisszumhoz, hogy 2013 novemberében minden, az egyéb költségvetési ügyeket érintő feltételük teljesült.[647]

Az éves költségvetési eljárás is átalakult, vagyis az a folyamat, amelynek során a Tanács és az EP évről-évre elfogadja a következő évi költségvetést a többéves keret által kijelölt határokon belül. Fontos kiemelni, hogy megszűnt a különbség az úgynevezett kötelező és nem kötelező kiadások között,[648] így a két intézmény teljesen „egyenrangú" félként dönt arról, hogy milyen célokat finanszírozzon a költségvetés. Ebből adódóan nincs többé úgynevezett maximális növekedési ráta sem, amely azt szabta meg, hogy legfeljebb mekkora mértékben növekedhetnek a nem kötelező kiadások, így a teljes költségvetésre vonatkozó döntések meghozatala is lényegesen egyszerűbb eljárásban történik. Mindez elvileg egy gyorsabb, a korábbinál gördülékenyebb költségvetési eljárást biztosíthatna, azonban az utóbbi évek intézményközi konfliktusai ezt nem tanúsítják. 2010 óta egyszer sem sikerült az egyeztetőbizottság[649] összehívása nélkül elfogadni a következő évi költségvetést. Sőt, több olyan év is volt, amikor csak a soros elnökség kitartó erőfeszítésének köszönhetően sikerült határidőn belül elfogadni az éves költségvetést, és ezáltal elkerülni, hogy a korábbi év keretszámainak időarányos részei alapján gazdálkodjon az Unió.[650] Ezek a példák a nyolcvanas évek zűrzavarait idézik, amikor többször is előfordult, hogy csak az adott költségvetési év közepén jött létre megállapodás a tárgyévi költségvetésről.

Végezetül érdemes felidézni azt is, hogy a Lisszaboni Szerződés hogyan rendelkezik a költségvetés bevételi oldalát jelentő saját források rendszeréről. A hetvenes évek óta kialakult szabályozás alapvetően nem változott, azaz nem módosult a hagyományos saját forrásokra, az ÁFA-alapú bevételekre és a bruttó nemzeti jövedelemhez (GNI) kacsolódó forrásra épülő bevételi rendszer.[651] Újdonság azonban, hogy a szerződések rögzítik: „az Unió gondoskodik a céljai eléréséhez és politikái megvalósításához szükséges eszközökről".[652] Ez a rendelkezés azt sugallja, hogy első lépésben az uniós célokat kell

647 Bár 2013 júniusában már létrejött egy politikai alku az intézmények vezetői között, a jóváhagyásért cserébe a képviselők ragaszkodtak ahhoz, hogy a Tanács megfelelően kezelje a 2013-as éves költségvetésben jelentkező forráshiányt, valamint hogy a 2014-es költségvetésben elegendő forrást szánjanak az olyan kulcsterületekre, mint a kutatás-fejlesztés vagy a fiatalkori munkanélküliség elleni harc.

648 Korábban kötelező és nem kötelező kiadásokra bontották fel a költségvetés tételeit; míg az előbbi esetében a Tanácsé, a nem kötelező kiadások terén az EP-é volt a döntő szó a költségvetés tervezése során.

649 Az egyeztetőbizottság összehívására vonatkozó szabályokat lásd az EUMSZ. 314. cikkében.

650 Az EUMSZ. 315. cikke rendelkezik arról, hogy milyen átmeneti szabályok lépnek életbe akkor, ha egy pénzügyi év kezdetéig még nem fogadták el az intézmények a költségvetést.

651 Léteznek egyéb bevételi források is, például az EU által kivetett bírságok, ezek azonban elenyésző (1% alatti) súlyt képviselnek a bevételekben.

652 Lásd az EUMSZ. 311. cikkét.

meghatározni és azokhoz rendelni a szükséges forrásokat, nem pedig fordítva. Ugyanakkor az elmúlt évek tapasztalatai alapján azt mondhatjuk, hogy nem ez a megközelítés vált általánossá, különösen nem a költségvetés legnagyobb finanszírozói, a nettó befizető tagállamok körében. A Lisszaboni Szerződés szerint a költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni. Mind az előző időszakban, mind a 2014 és 2020 közötti keret tárgyalásai során felmerült, hogy a vámbevételeken túl további olyan valódi saját forrásokat kellene bevezetni, amelyek növelik az Unió pénzügyi autonómiáját, és csökkentik a függőséget a tagállami hozzájárulásoktól, azaz megtörik a GNI-alapú forrás dominanciáját. A Bizottság két ilyen forrásra is javaslatot tett: egy valódi ÁFA-forrás bevezetésére, valamint a pénzügyi tranzakciós adó ilyen célú kivetésére, a tagállamok túlnyomó része azonban elutasította ezt. Így valódi előrelépés nem történt, hiába rendelkezik a szerződés egyértelműen erről a kérdésről.

A jogi környezet áttekintése után most lássuk, pontosan hogyan fejlődött az uniós költségvetés a 2000-es években, különös tekintettel Magyarország és az uniós költségvetés kapcsolatára.

3. A 2000 és 2006 közötti költségvetési keret *(Agenda 2000)*

A 2000 és 2006 közötti többéves költségvetési keret elfogadására 1999-ben került sor, azzal a feltételezéssel, hogy az időszak során az EU keleti bővítésének első hulláma lezajlik. Nyilvánvaló volt, hogy az új tagállamok túlnyomó többsége jelentősen alacsonyabb fejlettségi szinten válik taggá, mint az EU átlaga, márpedig ez komoly kihívások elé állíthatja a közös költségvetést mind az agrárpolitika, mind a kohéziós politika finanszírozása terén. A keretköltségvetés megalkotásakor ezért kettős szempontrendszer érvényesült: egyrészt igyekeztek biztosítani, hogy elegendő forrás álljon rendelkezésre a bővítési folyamathoz, másrészt a nettó befizető tagállamok egyértelműen arra törekedtek, hogy a kiadásokat kordában tartsák,[653] megakadályozva, hogy befizetéseik akár csak kismértékben is emelkedjenek. Ebben közrejátszott az is, hogy a kilencvenes évek végén megalkotott stabilitási és növekedési egyezmény szabályainak betartása egyre komolyabb kihívást jelentett a tagállamok számára. A 2000 és 2006 közötti kiadások tervezésekor tehát a *„top-down"* megközelítés nyert teret, vagyis előre rögzítették, hogy legfeljebb mekkora lehet a költségvetés mérete, majd ehhez igazították az egyes politika-területeken a kiadási szintet. Ezáltal világossá vált, hogy bármilyen forgatókönyv szerint zajlik is le a keleti irányú bővítés, a költségei nem haladhatják meg a korábban erre a célra betervezett forrásokat. Az *Agenda 2000* elfogadásakor (1999-ben) még hat tagállam 2002-ben esedékes felvételével számoltak, azonban ezt később, a 2002-es koppenhágai bővítési döntés miatt ki kellett igazítani, abból adódóan, hogy végül tíz

653 Ennek egyik eszköze a kohéziós politikában bevezetett *„capping"* szabály volt, erről lásd a szövegdobozt.

tagállam csatlakozott, viszont csak 2004-ben. A kiigazítás mindazonáltal tiszteletben tartotta a korábban kijelölt kereteket, így az a tény, hogy több tagállam kapcsolódott be a közös költségvetésbe, nem növelte az erre szánt kiadásokat.

Fontos azonban kiemelni, hogy az *Agenda* 2000 már az előcsatlakozási eszközökön (PHARE, ISPA, SAPARD) keresztül is komoly mértékben támogatta a tagjelölteket. A Bizottság kimutatásai szerint Magyarország 2000 és 2003 között évi 150–195 millió eurónak megfelelő uniós támogatásban részesült. Ezek a pénzek nagymértékben hozzájárultak a szükséges fejlesztések elindításához, valamint felhasználásuk révén a magyar hatóságok is bekapcsolódtak az uniós elszámolási rendszerbe, alkalmuk nyílt elsajátítani az uniós források felhasználásának *„know-how”*-ját. Ez utóbbi tényező nagy szerepet játszott abban, hogy 2004-ben sikeresen kapcsolódtunk be a közös politikákba, a támogatások felhasználása során nem merültek fel komoly intézményi hiányosságok. Jóllehet a 2004-től rendelkezésünkre álló források sokkal magasabbak voltak az előcsatlakozási támogatásoknál, mégis szinte az utolsó euróig fel tudtuk használni a támogatásainkat.

2004 és 2006 közötti időszak – ahogy korábban már említettük – Magyarország számára átmeneti időszaknak volt tekinthető a kohéziós és az agrártámogatásainkat tekintve egyaránt. A fejlesztési támogatások esetében ez három-, az agrárpolitika terén tízéves periódust jelentett. A magyar termelők tehát csak 2013-ban érték el azt a támogatási szintet, amelyre jogosultak lettek volna, ha nem születik a szabályokat megváltoztató politikai döntés. Hozzá kell azonban tenni, hogy az Uniótól érkező agrártámogatásokat az új tagállamok az átmeneti időszakban kiegészíthették nemzeti támogatással, így lehetőség nyílt arra, hogy enyhítsék a termelőik viszonylagos hátrányos helyzetét.

Az *Agenda 2000* időszaka az új tagállamok számára tehát a költségvetési felfutás időszakaként jellemezhető. 2004 és 2006 között azonban az akkori új tagállamok költségvetési egyenlege jelentős pozitívumot mutatott, a már említett *phasing-in* rendszer ellenére, annak köszönhetően, hogy a befizetési kötelezettségekre is egy hároméves átmeneti időszak érvényesült. Magyarország költségvetési egyenlege az alábbiak szerint alakult ebben az időszakban:

		2004	2005	2006
Uniós támogatások	agrárpolitika	60,7	651,5	840,9
	kohéziós politika	203,1	338,1	691,2
	belső politikák	92,2	102	128,1
	igazgatás	12,7	14,4	16,4
	előcsatlakozási támogatás*	172,7	219,9	133,5
	ellentételezés	172	31,1	31,9
	összesen	**713,4**	**1357**	**1842**
Befizetések összesen		537,1	833,2	782,5
Nettó egyenleg	**millió euróban**	***176,3***	***523,8***	***1059,5***
	a GNI %-ában	***0,25%***	***0,7%***	***1,32%***

Forrás: az Európai Bizottság pénzügyi jelentése
** az előcsatlakozási források egy részének kifizetése áthúzódott a tagságunk első éveire*
*** ellentételezésre valamennyi csatlakozó tagállam jogosult volt*

13. táblázat: Magyarország uniós támogatási forrásainak és befizetéseinek egyenlege 2004 és 2006 között, millió euróban, folyó áron

2004-től kezdve ugyan sokkal több közösségi forrást kaptunk, mint az előcsatlakozási támogatások idején, a 13. táblázatból látható, hogy nettó egyenlegünk a legjobb évben is mindössze a bruttó nemzeti jövedelmünk 1,3%-át tette ki. Ezzel szemben ugyanebben az időszakban egyes korábban csatlakozott tagállamok (mint például Görögország, Spanyolország vagy Portugália) továbbra is a nemzeti jövedelmük kb. 3–4%-ának megfelelő mértékű kohéziós támogatást kaptak az uniós költségvetésből. Tagságunk első éveiben tehát messze nem részesültünk ugyanabban az elbánásban, mint ezek a korábban csatlakozott tagállamok, de ez az átmeneti időszak sajnos a bővítési folyamat természetes velejárójának tekinthető.[654] Fontos kiemelni, hogy Magyarország, relatíve fejletlen tagállamként, elsősorban a kohéziós politikán és – a kiterjedt agrárszektornak köszönhetően – a közös agrárpolitikán keresztül jutott érdemi forrásokhoz. Ez az elmúlt tíz évben nem változott: a versenyképességi és a bel- és igazságügyi együttműködés keretében nyújtott forrásoknak az előbbiekhez képest csak nagyon kis része áramlott a 2004-ben és az azt követően csatlakozott tagállamokba. Ehhez tudni kell, hogy a versenyképességi kiadások esetében nincsenek elkülönített nemzeti borítékok, ezekre a támogatásokra többnyire pályázni kell, márpedig a régebbi tagállamok ebben sokkal sikeresebbek, mint a 2004 után csatlakozott országok. Beszédes adat, hogy miközben 2007 és 2010 között a magyar pályázók a versenyképességi kiadásoknak 0,9%-át nyerték el, addig a legmagasabb mutatóval rendelkező Németország pályázói a kiadások 16,3%-át, Franciaország pályázói pedig azok 13,9%-át.

Kiemelt fejlesztési programok 2004–2006 között

2004 és 2006 között nagyívű fejlesztések indultak el hazánkban az uniós forrásoknak köszönhetően, amelyekből kiemelhetjük az alábbiakat:

- közel 13 ezer kis- és középvállalkozás részesült támogatásban;
- felújítottunk körülbelül 450 km közutat, és korszerűsítettünk körülbelül 600 km vasúti pályát;
- a lakosság egyötöde számára korszerűbb szennyvízkezelést, míg a lakosság közel fele számára korszerűbb hulladékgyűjtési szolgáltatásokat vezettünk be;
- uniós programokkal sikerült javítani a nők foglalkoztatási arányát, több mint százezren részesültek közülük továbbképzésben

Forrás: Európai Bizottság

654 Az azóta csatlakozott Bulgária, Románia és Horvátország esetében is hasonló átmeneti időszak volt/van érvényben.

Összességében tehát a 2004 és 2006 közötti két és fél év csak a bevezető időszak volt az uniós költségvetéshez történő kapcsolódásunk szempontjából. 2007-től már az új, 2013-ig tartó pénzügyi keret lépett hatályba, amelynek révén mind a kohéziós-, mind az agrártámogatásaink jelentősen nőttek az addigiakhoz képest.

4. A 2007 és 2013 közötti költségvetési keret

A 2007-től érvényes keretköltségvetés kialakításában Magyarország már teljes jogú tagként vett részt. A 2004 és 2006 között zajló tárgyalások természetesen kihívást jelentettek a frissen csatlakozott tagállamoknak, ugyanakkor az Uniónak is számos olyan körülménnyel kellett szembenéznie, amely nagymértékben befolyásolta a kialakuló kompromisszumot.[655] Mielőtt tehát értékeljük magát a megállapodást, érdemes ezeket a körülményeket röviden áttekinteni. Az Unió (később egyre súlyosabb) gazdasági problémái már ebben az időszakban jelentkeztek, különösen, ami az alacsony reálnövekedést illeti. A 2008-ban kialakult pénzügyi válságra ugyan még kevesen számítottak, de az ezredforduló után a korábbi időszakhoz képest jelentősen csökkent a növekedés üteme, ami a nettó befizető országokat a befizetéseik és ezáltal a teljes uniós költségvetés visszafogására késztette. Ezzel párhuzamosan egyre inkább érezhetővé vált az Unió globális versenyképességének romlása, illetve a lisszaboni stratégia eredménytelensége, amely viszont arra ösztönözte a döntéshozókat, hogy a közös költségvetést minél inkább a versenyképességi kihívások leküzdésének szolgálatába állítsák. Az alacsony növekedés mellett azzal is szembesülni kellett, hogy az Unión belüli fejlettségi különbségek soha nem látott méreteket öltöttek a 2004. évi bővítés nyomán. Jelentősen nőtt azon régiók száma, amelyekben az egy főre eső fejlettség nem érte el az uniós átlag 75%-át, sőt, egyes térségek fejlettsége még az uniós átlag felénél is kisebb volt. Erre a problémára mindenképp választ kellett találni, több okból is. Egyrészt mert az elmaradott régiók felzárkóztatása elengedhetetlen ahhoz, hogy az EU valóban sikeres gazdasági integráció legyen, és a nemzetközi viszonylatban is versenyképes legyen. Másrészt a rendkívül alacsony fejlettségű régiók megjelenése lefelé húzta az Unió átlagos fejlettségi szintjét is, így több régió e statisztikai hatás miatt veszítette el korábbi jogosultságát a kohéziós támogatásokra. Ennek kezelése szintén jelentős politikai kihívást jelentett. A lanyhuló növekedési ütem, a konjunkturális helyzet romlása magával vonta a túlzott-hiány-eljárások számának emelkedését is. A stabilitási és növekedési egyezmény felemás „ellen-reformja" 2005-ben némileg enyhítette ezt a nyomást, azonban egyértelművé vált, hogy a saját államháztartási helyzetüket nehezen konszolidáló tagállamok nem lesznek készek az uniós költségvetés finanszírozásának gáláns bővítésére. Annak ellenére, hogy az Unió egyre újabb területeket vont közösségi hatáskörbe, márpedig ez szintén a költségvetés méretének bővítését indokolta volna. A bel- és igazságügyi terület közösségiesítése, az új szomszédságpolitika igénye vagy a klímaváltozás elleni küzdelem

655 Lásd erről részletesen: Iván Gábor – Heténi Géza: *Az EU költségvetési prioritásainak változása.* In: EU-költségvetés: kihívások és reform. MTA-VKI,CEU-ENS, 2007.

mind olyan területek, amelyek közös fellépést és ezáltal (legalább részben) közös finanszírozást igényelnek, így ezekre valamilyen módon reflektálni kell a költségvetésben is. Végezetül érdemes kiemelni, hogy a 2007 és 2013 közötti keret tárgyalásait alapvetően meghatározta a 2002. októberi brüsszeli megállapodás a közös agárpolitika finanszírozásáról. Mivel ez az alku 2013 végéig rögzítette a támogatási összegeket – benne az új tagállamok tízéves átmeneti időszakával –, a költségvetési tárgyalásokon erről a kiadási tételről már nem volt szükség érdemi egyeztetésre.

A peremfeltételek számbavételét követően tekintsük át, hogy milyen költségvetési keretet fogadott el az Unió a 2007 és 2013 közötti időszakra. A költségvetési keret kötelezettségvállalásainak főösszege 2004-es áron 864,3 milliárd eurót tett ki, ez 2011-es árakra átszámítva[656] 1003,5 milliárd euró. Ez a főösszeg az Unió akkori bruttó nemzeti jövedelmének 1,05%-a volt. Ha abból indulunk ki, hogy a nettó befizető országok már a tárgyalások elején egy 1%-os felső határt tűztek ki célul, akkor elmondhatjuk, hogy azt némileg sikerült felülmúlni. Ugyanakkor a pénzügyi keret főösszege reálértéken nem nőtt az előző időszakhoz képest, dacára annak, hogy az EU tíz új, jelentősen alacsonyabb fejlettségű tagállammal bővült 2004-ben. A költségvetés kiadási oldalának alapvető struktúrája sem változott az előző időszakhoz képest.

A 2000 és 2006 közötti keretköltségvetéshez viszonyítva növekedtek a kutatás-fejlesztésre szánt források és a transzeurópai hálózatok (TEN) finanszírozására szánt pénzek. A kohéziós politika eszköz- és célrendszere érdemben nem módosult a korábbi időszakhoz képest: a támogatások túlnyomó részét (81,9%-át) a „konvergencia" célkitűzésre különítették el, amely az EU átlagos fejlettségi szintjének 75%-át el nem érő régiókat juttatta támogatáshoz. A fejlettebb régiók a második célkitűzés, a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás" keretében kaphattak támogatást, ez a kohéziós kiadások 15,7%-át képviselte. Fontos kiemelni, hogy a 2007-től kezdődő időszakban új, átmeneti támogatási kategóriák is megjelentek. Ezek a kategóriák azon régiók számára biztosítottak forrásokat, amelyek támogatásaikat *i)* az új tagállamok belépése következtében fellépő statisztikai hatás, vagyis az uniós átlag csökkenése miatt *(phasing-out)*, *ii)* az adott régió gyorsuló növekedése miatt veszítették volna el *(phasing-in)*. Tagállami szinten pedig a kohéziós alap tekintetében vezettek be átmeneti szabályozást.[657] Az így kialakuló *phasing-in* és *phasing-out* rendszerek tehát eleinte egy-egy átmeneti jellegű probléma kezelését kívánták szolgálni, azonban – amint azt később látni fogjuk – csak formájukban bizonyultak időszakos támogatási elemnek. A „közepesen fejlett" régiók támogatása a 2014-ben kezdődő többéves keretben is komoly szerephez jut a kohéziós politikában, igaz, más formában. A harmadik célkitűzés, amely a határokon átnyúló projekteket támogatta („európai területi együttműködés"), továbbra is elenyésző, mindössze 2,4%-ot képviselt a kohéziós politika kiadásain belül. A kohéziós támogatások felső határának *(capping)* szintje a korábban egységes felső plafonhoz képest jelentősen csökkent.

656 Mivel a 2014 és 2020 közötti időszak keretköltségvetéséről 2011-es árakon jött létre a megállapodás, a 2013-ban zárult időszak adatait is ezen az áron számítjuk az összehasonlíthatóság kedvéért.

657 Ez a kedvezmény a gyakorlatban egyedül Spanyolországra vonatkozott.

A támogatási felső határ *(capping)*

A *„capping”*, azaz támogatási felső határ, amely korlátozza a tagállamok által elérhető kohéziós támogatások mértékét, 2000-ben történt bevezetése óta komoly átalakuláson ment keresztül. Mivel ez az átalakulás érdemben korlátozza a hazánk által elérhető kohéziós támogatások nagyságát, érdemes röviden áttekinteni a *„capping”* szabály fejlődését. 2000 és 2006 között minden tagállam legfeljebb a GDP-jének 4%-át kaphatta meg kohéziós támogatásként. Ez a plafon azonban nem jelentett valódi korlátot a 2004-ben csatlakozó tagállamok esetében, a már említett átmeneti időszak miatt. 2007 és 2013 között úgynevezett sávos rendszer volt érvényben: a felső határ értéke sávosan változott attól függően, hogy az érintett tagállamban az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelem az uniós GNI hány százalékát tette ki a referencia-időszakban. A legmagasabb felső határ a 40% alatti nemzeti jövedelemmel rendelkező tagállamok esetében érvényesült, ennek szintje a GDP 3,789%-a volt. A GNI növekedésével a plafon sávosan csökkent. Ez az akkor az átlagos GNI 55,7%-án álló Magyarország esetében 3,524%-os GDP-arányos szintet jelentett. 2014 és 2020 között újra (közel) egységes felső határ van érvényben, a tagállami GDP 2,35%-a.[658] Az általános szint alól kivételt képeznek azon tagállamok, amelyek a referencia-időszakban 1%-osnál nagyobb gazdasági visszaesést szenvedtek el.

Fontos megjegyezni, hogy a 2007 és 2013 közötti időszakban érvényben lévő támogatási plafon szempontjából a kelet-közép-európai országok látszólag kedvező helyzetbe kerültek, ugyanis a legmagasabb támogatási plafon ezekre a tagállamokra vonatkozott. Azonban ez a rendszer sokkal kevesebb forrást biztosított számukra ahhoz a támogatási szinthez képest, amelyben a kohéziós politika korábban nagy kedvezményezettjeinek számító déli tagállamok a kilencvenes években részesültek. A 2004 és 2006 közötti átmeneti időszakunk tehát véget ért, azonban a forrásbővülés kisebb volt annál, mint amire a korábbi fő kedvezményezetteknek juttatott források alapján számíthattunk volna. A plafon által meghatározott támogatási összegeken felül azonban számos, a kohéziós politikát érintő egyedi kedvezmény szerepelt a megállapodásban, így különböző jogcímeken valamennyi tagállamban bizonyos mértékű többlettámogatásban részesültek egyes régiók. Magyarország esetében a Közép-Magyarország régió a támogatások felső határán felül 140 millió euró többlettámogatást kapott, továbbá a felhasználási szabályok tekintetében is kedvezőbb (a *phasing-in* kategória szerinti) elbánásban részesült. A támogatások felhasználási szabályai összességében kedvezően alakultak a korábbi időszakhoz képest. Az egyik fontos elem, hogy az uniós fejlettségi szint 85%-a alatti tagállamok esetében a strukturális alapokból elnyerhető források uniós társfinanszírozási aránya 85%-ra emelkedett. Ehhez hasonlóan kedvező, hogy a vissza nem térítheto ÁFA elszámolható költség maradt ugyanezen tagállamok esetében,

658 Ez a plafon azonban a korábbiakkal ellentétben nem tartalmazza a vidékfejlesztést. Ugyanakkor a csökkenő tendencia így is egyértelműen tetten érhető.

valamint, hogy 2007 és 2010 között úgynevezett „n+3" szabály, 2011-től pedig „n+2" szabály[659] vonatkozott rájuk. Ezek a felhasználási feltételek rendkívül nagy könnyítést jelentettek az elmaradottabb tagállamok, köztük hazánk számára. Nagymértékben hozzájárultak ugyanis ahhoz, hogy az önkormányzatok és a központi költségvetés számára ne jelentsen teljesíthetetlen kihívást a projektekhez szükséges önrész előteremtése.

A közös agrárpolitika 2007 és 2013 közötti gyökeres reformjára irányuló kísérletek kudarcot vallottak. A 2002 októberében született brüsszeli megállapodás, amely 2013-ig meghatározta a piaci alapú és a közvetlen termelői kifizetéseket, érvényben maradt, azzal az értelmezéssel, hogy a 2007-ben csatlakozó Romániának és Bulgáriának juttatott kifizetések is részét képezik a 2002. évi megállapodásnak. Ez – a korábban kifejtetteknek megfelelően – azt jelentette, hogy a 2004-ben csatlakozott tagállamok csak a keretköltségvetés utolsó évében, 2013-ban érték el az agrártámogatásoknak azt a szintjét, amelyre jogosultak lettek volna.

A költségvetés bevételi oldalát tekintve nem történt érdemi előrelépés, mert nem született megállapodás új saját forrás bevezetéséről. A tagállamoknak juttatott visszatérítések rendszere azonban bonyolultabbá vált, a brit visszatérítés mellett egyre nagyobb szerephez jutottak az ÁFA- és a GNI-alapú forráson keresztül biztosított kedvezmények Ausztria, Németország, Hollandia és Svédország esetében. Maga a brit visszatérítés pedig egyre nagyobb tehertétellé vált mind pénzügyileg, mind politikailag az uniós költségvetés számára, amely ahhoz is hozzájárult, hogy a 2014-ben kezdődő időszak tárgyalásai során az Egyesült Királyság többször elszigetelődött a nettó befizető tagállamok körében is.

5. Magyarország a 2007 és 2013 közötti többéves keretben

Magyarország számára a 2007-ben induló uniós költségvetési időszak nagyon komoly lehetőségeket jelentett. Különösen igaz ez a kohéziós politikára, amelynek keretein belül a nemzeti borítékunk elérte a 25 milliárd eurót (2011-es árakon). Ez erre a hét évre nagyságrendileg nyolcszoros forrásbővülést jelentett a fejlesztési támogatások terén a 2004 és 2006 közötti, „csonka" periódushoz képest. Amint láttuk, a felhasználási feltételek is kifejezetten kedvezőek voltak az elmaradottabb tagállamokban, így 2007-től adott volt a lehetőség, hogy tudatos fejlesztések révén közeledjünk az uniós fejlettségi szinthez. Hazánk hét régiójából hat tartozott a „konvergencia" célkitűzés alá, a Közép-Magyarország régió a *phasing-in* átmeneti rendszerbe került a második célkitűzés alatt, azonban 2013-ig a központi régióban is érdemi források álltak rendelkezésre. Tagságunk első éveinek tapasztalatait felhasználva 2007-től már tizenhárom operatív

659 Az „n+3" szabály értelmében a 2007 és 2010 között lekötött források felhasználására további három év, míg az „n+2" szabály értelmében a 2011 után lekötött pénzek felhasználására további két év állt rendelkezésre.

program (OP) révén osztottuk el a forrásokat, amelyből hét regionális program volt és hat nemzeti szintű. A legnagyobb kiadású operatív program a közlekedés OP, valamint a környezet és energia OP, ezek 7,3 milliárd euró, illetve 4,9 milliárd euró kerettel gazdálkodtak. 2007 és 2013 között a hangsúly tehát továbbra is az infrastruktúra-fejlesztésen volt, a legtöbb új tagállamhoz hasonlóan.

2014 tavaszán visszapillantva elmondható, hogy a rendelkezésünkre álló keret felhasználása vegyes képet mutat. Egyrészt komoly forrásokat tudtunk lehívni olyan kulcsterületeken, mint például a közlekedés, infrastruktúra-fejlesztés, környezetvédelmi projektek. Ezek a támogatások rendkívül fontos, gyakran kizárólagos finanszírozási lehetőséget biztosítottak az ország elmaradottabb részeiben és a Közép-Magyarország régióban egyaránt. Különösen a 2008-as válságot követő időszakról mondható el, hogy a tagállamok között Magyarország esetében volt az egyik legmagasabb az uniós támogatások aránya a közpénzből finanszírozott beruházások terén. Az Európai Bizottság kimutatásai szerint 2010 és 2012 között az uniós támogatások a hazai közkiadások 88%-át tették ki, ennél magasabb arányt (91%-ot) csak Szlovákiában tapasztaltak. Ha az uniós forrásokhoz a nemzeti önrészt is hozzászámítjuk, akkor a 2009 és 2011 közötti időszakban Magyarországon a közberuházások 97%-át is elérték az uniós támogatások, szintén bizottsági számítások szerint. Másrészt sajnos az is elmondható, hogy a forrásfelhasználás csak az időszak második felében kezdett „felfutni", az időszak első éveiben viszonylag alacsony volt a forráslehívási ütem. Ez egyszerre magyarázható a bizonyos területeken megmutatkozó hazai koncepcionális hiányosságokkal, valamint a támogatások folyósításának sajátosságaival. A kezdeti években ugyanis rendszerint a támogatások lekötése történik meg, a konkrét kifizetésekre a későbbi években kerül sor. A közeljövő szempontjából mindenesetre fontos kiemelni, hogy az utóbbi két évben tapasztalt magas forráslehívási ütemet mindenképpen fenn kell tartani annak érdekében, hogy a még rendelkezésre álló források (amelyek az n+2 szabály értelmében 2015-ig felhasználhatóak) ne vesszenek el.[660]

A mezőgazdasági politika keretében is komoly források álltak rendelkezésünkre. Az Európai Bizottság kimutatásai szerint évente kb. 1-1,5 milliárd eurónak megfelelő agrártámogatásban részesültünk, így a kohéziós források mellett a második legnagyobb uniós transzfert továbbra is ezek a támogatások jelentik. 2007 és 2012 között[661] az alább látható módon alakultak a hazánkba érkező transzferek, illetve a befizetéseink.

660 A 2014. januári abszorpciós adatok azt mutatják, hogy a forráslehívásunk felgyorsult, de ezzel együtt is csak a rendelkezésünkre álló keret 48,5%-át használtuk fel; ezzel a lehívási aránnyal némileg elmaradunk az uniós átlagtól.

661 A legfrissebb bizottsági kimutatás a 2012-es pénzügyi évről érhető el.

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Uniós támogatások	versenyképesség	53,5	74,9	66,6	86	111,5	142
	kohéziós politika	1304,2	1188,6	2174,4	2086,2	3637,1	2377,7
	agrárpolitika	956,2	681,1	1279,9	1420,1	1500	1605,4
	belső politikák	36,8	26,8	23,1	22,1	44,1	23,4
	külkapcsolatok	61,6	14,7	6,4	2,7	16,5	7,3
	igazgatás	15,4	16,5	18,3	33	21,7	21,4
	összesen	**2427,7**	**2002,6**	**3568,7**	**3650,1**	**5330,9**	**4177,2**
Befizetések összesen		870,2	947,1	908,9	955	937,4	928,4
Nettó egyenleg	**millió euróban**	**1557,5**	**1055,5**	**2659,8**	**2695,1**	**4393,5**	**3248,8**
	a GNI %-ában	**1,74%**	**1,13%**	**3,11%**	**2,99%**	**4,66%**	**3,59%**

Forrás: az Európai Bizottság pénzügyi jelentése, 2012, Brüsszel

14. táblázat: A Magyarországra érkező uniós források 2007 és 2012 között, millió euróban, folyó áron

A tábla adatait a 13. táblázat számaival összevetve jól látható, hogy valóban nagy forrásbővülés ment végbe a 2004 és 2006 közötti időszakhoz képest, nemcsak a hazánk által elérhető, de a ténylegesen lehívott támogatások terén is. 2009 óta a hazánkba érkező nettó uniós transzfer elérte (sőt, a legtöbb esetben meghaladta) a bruttó nemzeti jövedelmünk 3%-át, amit kevés tagállam mondhat el magáról. 2011-ben kiemelkedő évet zártunk az uniós források tekintetében, a magyar GNI 4,66%-át elérő nettó forrásmennyiséggel valamennyi tagállam között Magyarország volt a legkedvezőbb helyzetben az uniós költségvetés vonatkozásában.

A 2007 és 2013 közötti időszak értékelése során érdemes kitérni egy további kérdésre. Az EU kohéziós politikájának sikertelenségét sokan abban látják, hogy nem tudta megakadályozni, illetve ellensúlyozni a komoly gazdasági visszaesést azokban a tagállamokban, amelyek pedig a támogatások fő haszonélvezői közé tartoznak. A leggyakrabban Görögországgal kapcsolatban merültek fel ezek az érvek, hiszen a 2010-ben begyűrűzött válság hatásait egyáltalán nem tudták tompítani az országba érkező transzferek. Kisebb mértékben bár, de igaz ez Magyarországra is, ahol a reál-GDP közel 7%-kal zuhant a 2008-as válságot követően, és az érdemi reálgazdasági növekedés 2013-ig nem is tért vissza. Ezek a példák arra világítanak rá, hogy a kohéziós támogatások nem pótolhatják a nemzeti beruházásokat és gazdaságösztönző programokat. Erre sem volumenük, sem a támogatások sajátosságai (a pályázati rendszer viszonylagos kötöttsége) miatt nem képesek. A tagállami GDP körülbelül 3%-át elérő uniós transzferek, ha jelentős forrásoknak is mondhatók, nem helyettesíthetik a nemzeti erőfeszítéseket. Fontos ugyanakkor megemlíteni, hogy az uniós intézmények számos könnyítést léptettek életbe annak érdekében, hogy a legrászorultabb tagállamokban ne vesszenek el a kohéziós források pusztán a szükséges önrész hiánya miatt. Ezek közül a legfontosabb az, hogy az uniós pénzügyi segítségben („mentőcsomagban") részesülő tagállamok át-

menetileg magasabb társfinanszírozási rátát kaphatnak.[662] Az imént példaként hozott Görögország esetében ez például azt jelenti, hogy a még rendelkezésére álló támogatásokat akár 95%-os uniós finanszírozással veheti igénybe. Magyarország 2010 januárja és novembere között volt jogosult a kedvezőbb társfinanszírozási arányra.

6. Kitekintés a 2014 és 2020 közötti időszakra

Ha az elmúlt tíz év uniós tagságáról mérleget akarunk vonni költségvetési szempontból, akkor nem hagyhatjuk ki a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret tárgyalásainak értékelését sem. Ez a tárgyalássorozat ugyanis, amely 2011 és 2013 között a magyar uniós diplomácia kiemelt projektje volt, alapjaiban határozza meg az elnyerhető uniós források mértékét és felhasználási szabályait 2020-ig.

A tárgyalások gazdasági kontextusa az előző időszakhoz képest sajnos tovább romlott, különösen a 2008-ban kitört gazdasági és pénzügyi válság elhúzódása nyomta rá bélyegét az alkufolyamatra. Ezért a költségvetés nagyságáról folyó előzetes vita megismétlődött, sőt, az még talán az előző időszak során tapasztaltnál is kiélezettebbé vált, annak ellenére, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével további feladatok kerültek uniós szintre, és az Uniót ért kihívások sem csökkentek.[663] A többéves keret főösszegének kialakításakor egyértelműen a nettó befizető országok *„top-down"* megközelítése győzött. Magyarország a tárgyalások során végig kitartott az ezzel ellentétes, *„bottom-up"* típusú tervezés mellett, hangsúlyozva, hogy reális, a célkitűzésekhez igazodó költségvetést csak úgy lehet készíteni, hogy a célokhoz igazítjuk a kiadások nagyságát és nem fordítva. Ebben a kérdésben azonban egyre kevesebb szövetségest találtunk, így teljes egészében a nettó befizető tagállamok szándéka érvényesült. A hétéves időszakra a tagállamok 960 milliárd eurós[664] főösszeget fogadtak el.[665] Ez kevesebb, mint a 2007 és 2013 közötti főösszeg (1003,5 milliárd euró), vagyis az EU történetében első alkalommal reálértéken is csökken a költségvetési keret, az előző időszakhoz képest kb. 4,5%-kal. A némileg szűkebb költségvetés nem adott lehetőséget szerkezeti reformokra sem, a büdzsé felépítése gyakorlatilag megegyezik az előző hétéves ciklus kiadási struktúrájával. Újdonságként az európai összekapcsolási eszköz (CEF) említhető meg a versenyképességi alfejezetben, amelynek révén az infrastruktúra-fejlesztésre szánt források szintje a másfélszeresére emelkedett. Szintén növekedtek a kutatás-fejlesztésre, valamint az oktatásra szánt kiadások. Ezzel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy a versenyképességi alfejezetben azok a nem allokált, központilag menedzselt kiadások találhatók, amelyekre a közvélekedés „modern", a 21. századi kihívásoknak megfelelő

662 Ennek érdekében módosították a kohéziós politika működésének általános szabályait lefedő rendeletet. A módosításra gyakran csak *„top-up"* rendeletmódosításként hivatkoznak a társfinanszírozási ráta emelése miatt.

663 Elegendő csak a migrációs, klímaügyi vagy a szomszédságpolitikai kihívásokra gondolni.

664 A fejezetben minden összeg 2011-es áron szerepel.

665 Ami ráadásul egy irreálisan alacsony, 908 milliárd eurós kifizetési szinttel párosul, elsősorban az Egyesült Királyság nyomására.

kiadásokként tekint, ellentétben az idejétmúltnak vélt kohéziós és agrárpénzekkel. Ez a sztereotípia már a Bizottság induló javaslatában is visszatükröződött, az alapján ugyanis a kohéziós és agrárkeretek csökkenése révén a versenyképességi alfejezet kiadásai közel 50%-kal emelkedtek volna. A tárgyalások során azonban ismét egyértelművé vált, hogy a legtöbb tagország mégis azokat a pénzeket részesíti előnyben, amelyekért nem kell másokkal versenyezni. A főösszeg előzetes rögzítése és a kohéziós-, valamint agrárforrásokért vívott küzdelem egyértelmű következményeként így a versenyképességi alfejezet kiadásai végül jelentősen apadtak a bizottsági javaslathoz képest.[666]

A tárgyalások során ismét kiemelt figyelmet kaptak a kohéziós politikára szánt források. A megállapodás értelmében a teljes kohéziós boríték 8,4%-kal zsugorodott az előző időszakhoz képest (354,8-ról 325,1 milliárd euróra), tehát a csökkenés közel kétszerese annak, amekkora mértékben a teljes költségvetés szűkült az előző időszakhoz képest. E csökkenéssel párhuzamosan ráadásul létrejött az uniós fejlettségi átlag 75%-a és 90%-a közti fejlettségi szintű régiókra az úgynevezett átmeneti kategória, a korábbi *phasing-in* és *phasing-out* rendszerek felváltásaként. Az ide tartozó, főként nyugat- és dél-európai régiók támogatása leginkább a legszegényebb régiók kárára valósul meg, hiszen a hátrányosabb helyzetű régiók támogatására az új kategória kialakítása miatt lényegesen kevesebb forrás jutott. Ennek legszembetűnőbb bizonyítéka az általános *„capping"* szintjének jelentős csökkentése (lásd erről a szövegdobozt). Mindezek fényében komoly eredménynek tekinthető, hogy Magyarországnak sikerült a bizottsági javaslathoz képest a legnagyobb mértékben (összegszerűen 2,22 milliárd euróval) növelnie a kohéziós allokációját a tárgyalások során. Így a 2014 és 2020 közötti időszakban a magyar kohéziós allokáció 20,56 milliárd eurót tesz majd ki az előzetes becslések szerint. A magyar régiók kapcsán azonban számolni kell azzal, hogy a Közép-Magyarország régió (mint fejlettebb régió[667]) jelentősen kevesebb támogatáshoz jut, mint korábban, amikor a *phasing-in* státusz vonatkozott rá.

A kohéziós politika felhasználási szabályai tekintetében is komoly érdekellentétek alakultak ki a tagállamok között a tárgyalások során. A végeredményről elmondható, hogy a két legfontosabb elem esetében érvényesültek a magyar érdekek. Az egyik kiemelt eredménynek az tekinthető, hogy sikerült megőrizni a társfinanszírozási ráta kedvező, 85%-os szintjét az elmaradottabb régiók esetében,[668] annak ellenére, hogy a nettó befizető országok 75%-ra kívánták leszorítani azt. A kérdés fontosságát jól érzékelteti, hogy Magyarországon százmilliárdos nagyságrendű társfinanszírozási többletterhet jelentett volna a költségvetés számára az, ha a társfinanszírozási arány 75%-ra csökken. A másik kiemelt felhasználási szabály (amint már láttuk) az ÁFA-költség elszámolhatósága. Nagyon fontos eredmény, hogy – a korábbi szabályozásnak megfelelően – továbbra is teljeskörűen elszámolható a vissza nem térítendő ÁFA. Ezt mind a Bizottság, mind a nettó befizető tagállamok ellenezték, arra hivatkozva, hogy ezál-

666 A 125,6 milliárd eurós keret azonban még így is jóval nagyobb annál a forrásmennyiségnél, amely az előző keretben ezekre a célokra rendelkezésre állt (91 milliárd euró).

667 A Közép-Magyarország egy főre eső fejlettségi szintje 2010-ben már az uniós átlag 107%-án állt.

668 Ugyanakkor Közép-Magyarországnak, mint fejlettebb régiónak, 50%-os társfinanszírozási rátát kell alkalmaznia.

tal az uniós költségvetés közvetett módon a tagállami adóbevételeket finanszírozza.[669] Az, hogy ezen a téren is sikerült megőrizni a 2007 és 2013 közötti időszak kedvező szabályozását, nagyságrendileg szintén évi 100 milliárd forintos könnyítést jelent a hazai költségvetésnek. Szintén kedvező fejlemény, hogy a 2014 és 2020 közötti időszakban általános „n+3" szabály van érvényben.

A fenti két kérdéssel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy a visegrádi együttműködésnek, illetve a kohéziós politika haszonélvezőit tömörítő *kohézió barátai*[670] országcsoport közös fellépésének komoly szerepe volt a sikeres érdekérvényesítésben. Együttes erővel mutattunk rá ugyanis, hogy a kedvező felhasználási feltételek nem jelentenek többletkiadást a közös költségvetés számára, azonban nagymértékben hozzájárulnak ahhoz, hogy a kedvezményezett régiókban minél sikeresebb legyen a forrásfelhasználás. Ez pedig nélkülözhetetlen eleme a kohéziós politika sikerességének, hiszen biztosítja, hogy a legnehezebb helyzetben lévő térségek is élni tudjanak az uniós finanszírozási lehetőségekkel. Sajnos, akadtak azonban olyan kedvezőtlen törekvések is a felhasználási szabályok terén, amelyeket a kohéziós országok közös fellépése sem tudott visszaszorítani. Ezek közül a legfontosabb a makrogazdasági kondicionalitás, amely a német *„better spending"* kezdeményezés[671] jelképeként fontos eleme lett nemcsak a tárgyalásoknak, de a végső alkunak is. A kondicionalitás értelmében a korábbi időszakhoz képest több alap forrásait lehet felfüggeszteni[672] és a korábbinál szigorúbb módon,[673] amennyiben az érintett tagállam nem felel meg a neki megfogalmazott ajánlásoknak.

Az agrárpolitikára rátérve, a nettó befizető tagállamok törekvésének megfelelően ebben a fejezetben is csökkennek a kiadások. A termelőknek juttatott közvetlen kifizetések szintje összesen 18%-kal csökkent a 2007 és 2013 közötti időszakhoz képest. Magyar szempontból azonban jó hír, hogy ez a csökkenés túlnyomórészt azokat a tagállamokat érinti, amelyekben az egy hektárra jutó támogatási szint az uniós átlag felett helyezkedik el. Mivel Magyarországon a támogatási szint nagyjából az uniós átlagnak megfelelően alakul, ez a kiegyenlítő mechanizmus érdemben nem érint bennünket. Sőt, a 2014 és 2020 közötti időszakban a közvetlen kifizetésekre fordítható összeg várhatóan 7,9 milliárd euró lesz, szemben a 2007 és 2013 közötti időszak 6,3 milliárd eurós szintjével.[674] Sajnos a vidékfejlesztésben azonban kevesebb forrásban részesülünk: a magyar boríték várhatóan 3,1 milliárd eurót tesz majd ki, a 2007 és 2013 közötti

669 Tulajdonképpen elméleti szempontból igazuk is van, azonban a kohéziós országok nemzeti költségvetéseire vállalhatatlan mértékű terhet rakott volna ennek a lehetőségnek az eltörlése.

670 A visegrádi országok, a balti tagállamok, Románia, Bulgária, Szlovénia, Málta, Portugália, Spanyolország, Görögország, valamint Horvátország.

671 A források jobb elköltését szolgáló kezdeményezés, amely számos szigorítás bevezetését javasolta a forrás-felhasználás terén.

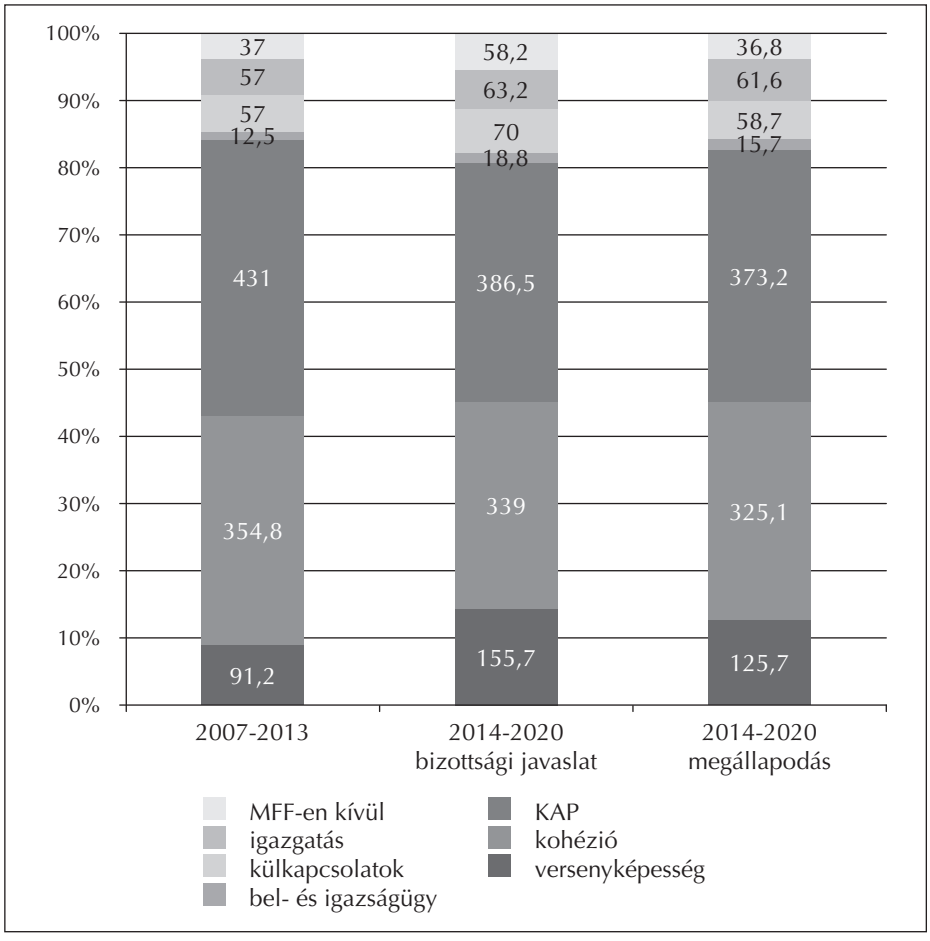
672 A *közös stratégiai keretbe* tartozó valamennyi alap, azaz a strukturális alapok, a Kohéziós Alap, a vidékfejlesztés, valamint a Halászati Alap forrásait.

673 A felfüggesztési lehetőség nemcsak a kötelezettségvállalásokra, de a már folyamatban lévő kifizetésekre is vonatkozik.

674 Ugyanakkor a teljes agrárköltségvetés szűkülése miatt az éves támogatási szintünk némileg kisebb lesz majd, mint 2013-ban: míg 2013-ban hektáronként kb. 260 eurónak megfelelő támogatáshoz jutunk, addig 2014-től ez az érték várhatóan 250 euró/hektárra csökken.

időszak 3,9 milliárd eurójával szemben.[675] Ennek ellenére összességében elmondható, hogy a hazánkba érkező agrárforrások nem csökkennek az előző időszakhoz képest, ami részben arra vezethető vissza, hogy a tárgyalások során Magyarország egy erős és sikeres agrárlobbi-csoport tagja volt.

Az alábbi ábra szemlélteti, hogy a 2014 és 2020 közötti időszakban hogyan változik a kiadások szerkezete az előző hétéves időszakhoz, illetve a bizottsági javaslathoz képest.



23. ábra: A 2014 és 2020 közötti költségvetési keretterv kiadási szerkezetének változása az előző hétéves időszakhoz, illetve a bizottsági javaslathoz képest (milliárd euróban, 2011-es árakon)

675 Ezzel a veszteséggel azért kell szembenéznünk, mert a teljes vidékfejlesztési boríték csökken (13,5%-kal), továbbá annak terhére tizennégy tagállam egyedi kompenzációt is kapott. Ebből Magyarország kimaradt, ami nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy a kohéziós politikában gyakorlatilag a legnagyobb javulást sikerült kiharcolni a tárgyalások során.

A bevételi oldalról szóló megállapodás eredményeként a korábbi rendszerhez képest nem történtek jelentős változások. A tárgyalások során Magyarország nem vállalt érdemi szerepet az erről szóló vitában. Ez érthető is abból a szempontból, hogy a kiadási oldalhoz képest az ezen a területen bekövetkező változások elenyésző hatással vannak a magyar költségvetési pozícióra. Relatíve fejletlen tagállamként ugyanis nagymértékű transzferekre vagyunk jogosultak, míg a befizetéseink viszonylag alacsonyak, így a mindenkori helyzetünket sokkal erőteljesebben befolyásolják az uniós költségvetés kiadási oldalának változásai, mint a befizetési szabályrendszer módosulása. 2020-ig nem kerül bevezetésre új saját forrás, mert a tagállamok többsége, köztük Magyarország ezt ellenezte. Felmerül természetesen a kérdés, hogy mennyire tekinthető progresszívnek egy ilyen hozzáállás, azonban a tagállamok túlnyomó többsége többre értékeli az adószuverenitást, mint a költségvetés bevételi rendszerének modernizálását. A tagállami visszatérítések rendszerében azonban történtek változások. A Bizottság által javasolt egyösszegű visszatérítési rendszer ugyan nem valósult meg, valamint a brit visszatérítés is közel változatlan formában fennmarad, a GNI-alapú és az ÁFA-alapú forráson keresztül megvalósuló korrekciók némileg módosultak. Itt a legfontosabb újdonság, hogy 2014-től Dánia is jogosult visszatérítésre. További változás, hogy a hagyományos saját források beszedési költsége 25%-ról 20%-ra mérséklődik. A bevételi oldal áttekintésekor érdemes kiemelni, hogy a magyar befizetések várhatóan csökkennek a 2014 és 2020 közötti időszakban: 9,3 milliárd euróról várhatóan 7,2 milliárd euróra, amelynek oka az, hogy a Bizottság hazánk esetében kedvezőtlen GNI-előrejelzést alkalmazott.[676]

Magyarország 2014 és 2020 közötti várható nettó pozíciójáról elmondható, hogy nagy valószínűséggel hazánk – mint jelentős agrárszektorral rendelkező, zömében az uniós fejlettségi átlag 75%-a alatti régiókból álló ország – az egyik legkedvezőbb nettó pozíciójú tagállam marad továbbra is, akár egy főre vetítve, akár a nemzeti jövedelem arányában számítjuk a nettó pozíciót.

7. Összegzés

Összegzésként megállapítható, hogy bár az elmúlt tíz évben – a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével – a közös költségvetést szabályozó jogi környezet jelentősen módosult, a költségvetés alapvető szerkezete, a kiadási és bevételi oldal fő tételei nem sokat változtak. Az elmúlt évtized fejleménye az is, hogy a közös költségvetés korábban dinamikusan növekvő trendje megállt, majd 2014-től meg is fordul. Ennek ellenére Magyarországra igen jelentős pénzügyi források érkeztek, amelyek döntő hányadát tették ki az országban megvalósult fejlesztéseknek.

676 A kedvezőtlen előrejelzésnek köszönhetően csökkennek a GNI-alapú befizetéseink, amelyek döntő részt képviselnek a közös költségvetéshez történő hozzájárulásunkban. Ami tehát a kohéziós politikában probléma (az alacsony *capping* miatt), az a befizetéseknél előny.

XXV. Mezőgazdaság

1. Bevezetés – csatlakozási örökség

A közös agrárpolitika (KAP) 1962 óta működik. A területén hazánk 2004-es csatlakozása óta bekövetkezett változások egy, már korábban elkezdődött reformfolyamat részeiként, egymásból következő lépésekként értelmezhetők. Az eltelt több mint 50 év alatt a KAP célkitűzései és eszközei is szükségszerűen változtak, alkalmazkodtak a közösségi – később uniós – és külső igényekhez.

2. 1992: Áttérés az ártámogatásról a jövedelemtámogatásra

1992 előtt a KAP a magas belső piaci árakon és a piaci intézkedések támogatásán keresztül biztosította a termelők megfelelő jövedelemszintjét. Az 1970-es és 1980-as évek túltermelési válságát követően az első érdemi változást az 1992. évi reform hozta meg, amely drasztikusan csökkentette a mezőgazdasági termékek mesterségesen magasan tartott belső piaci árait, egyúttal bevezette a közvetlen támogatásokat annak érdekében, hogy kompenzálja a mezőgazdasági termelőket az intézményes árak csökkentése miatt jelentkező bevételkiesés miatt. A bevezetésekor kompenzációs célú támogatásokat a termeléshez kötött módon kapták a gazdálkodók, és az eredeti elképzelések szerint fokozatosan kivezetésre kerültek volna. A kivezetést azonban számos tényező nehezítette, és mivel a támogatási rendszer termelésösztönző hatása megmaradt, a Világkereskedelmi Szervezet is támadta azt.

3. 2003: Felkészülés a bővítésre, a támogatások elválasztása a termeléstől

Annak érdekében, hogy a belső és külső igényeknek is megfeleljen a KAP működése, a 2003. évi reformmal megindult a közvetlen támogatások termeléstől való elválasztása, valamint a 2004-ben az Unióhoz csatlakozó országok számára a közvetlen támogatásoknak csak a fokozatos bevezetését engedélyezték. Ugyanakkor biztosították az új tagállamok számára, hogy nemzeti forrásból kiegészítsék a közvetlen támogatásokat akár 100%-os szintre is (úgynevezett *top-up*). Lehetővé tették továbbá az újonnan belépő tagállamoknak, hogy a régi tagállamok számára 2003-ban bevezetett „egységes támogatási rendszer" (*Single Payment Scheme*, SPS) helyett a több tekintetben rugalmasabb

úgynevezett „egységes területalapú támogatási rendszert" (*Single Area Payment Scheme*, SAPS) alkalmazzák. A 10 csatlakozó ország élt is ezzel a lehetőséggel, csakúgy, mint később Románia és Bulgária is.

A közvetlen támogatások átalakulásával párhuzamosan az évek során folyamatosan nőtt a vidékfejlesztési támogatások aránya a KAP költségvetésén belül, a piaci támogatások jelentősége pedig fokozatosan visszaszorult. A közvetlen és a piaci támogatásokat összefoglalóan I. pilléres támogatásoknak nevezzük, míg a vidékfejlesztési forrásokat II. pilléres támogatásoknak.

Magyarország tehát úgy csatlakozott az Európai Unióhoz, hogy a közös agrárpolitika gyökeres átalakítása már megindult, és a csatlakozási időszak alatt is – mozgó célpontként – folyamatos változásban volt.

2004 és 2013 között a cukor-, a bor- és a zöldség-gyümölcs ágazatok reformján kívül, az egyszerűsítés, a 2008-as KAP állapotfelmérése és a tejágazati újítások hoztak új elemeket a szabályozásba. A következő pénzügyi periódusra (2014–2020) a KAP szabályrendszere újabb átfogó reformon ment keresztül.

4. Az Európai Unió cukorpiaci reformja (2006–2010)

A cukor közös piacszervezés (KPSZ) a legrégebbi közös ágazati rendtartás volt, gyakorlatilag 40 éve változatlan formában működött a reform előtt.[677] Központi elemei a referencia répa- és cukorár, az intervenciós mechanizmus és a tagállami termelési kvóták voltak. A kvótán felüli termelést illeték sújtotta.

Az EU a „fegyveren kívül bármi" (*Everything But Arms*, EBA) kezdeményezés keretén belül kedvezményes cukorbeszállítást biztosított számos fejlődő országnak, elsősorban az AKCS (afrikai – karibi – csendes-óceáni) térségből. Mivel a nádalapú cukor előállítása olcsóbb, mint a répából történő, az import növelése és az EU répa alapú cukorgyártásának visszafogása uniós szinten indokolható volt. Az erősen támogatott répatermelés és cukorgyártás leépítését a WTO is szorgalmazta. A Bizottság által javasolt reform célja a gazdaságtalan gyártási kapacitások leépítése és ezzel párhuzamosan az olcsóbb import cukor mennyiségének növelése volt.

A 2004-ben közzétett bizottsági közleményt[678] követően, 2006-tól kezdődően a cukor KPSZ radikális reformon ment keresztül, amely végül a kvótás cukortermelés jelentős, 30%-os csökkenéséhez vezetett. A reform fő eszközei a cukor referenciaár 2006–2010 közötti, több lépésben történő 36%-os csökkentése és az intervenciós mechanizmus eltörlése voltak. A gazdálkodók kompenzációja érdekében létrehoztak egy szerkezetátalakítási alapot (SZA), amely a gyártók befizetéseiből és a cukorilletékből

677 Emiatt a brüsszeli adminisztrációban sokan egyszerűen csak „dinoszauruszként" emlegették a cukor rendtartást.

678 COM(2004) 499 final.

nyerte a forrásait. Ebből az alapból ösztönözték a kevésbé versenyképes gazdálkodókat a kvótájuk visszaadására.

A kvótavisszaadás két hullámban történt. A szerkezetátalakítási alapból először csak a gyártók részesülhettek, a visszaadott kvóta tonnáért kapott támogatás 10%-át pedig tovább kellett adniuk a termelőknek, illetve azok gépipari beszállítóinak. Ez az első intézkedés nem hozta meg a várt eredményt: a tervezett 6 millió tonnás csökkentésből az első két évben alig több mint 1,5 millió kvóta tonna visszaadására került sor. Ezért 2007 végén a korábbi SZA támogatás mellé egy 237,5 €/tonna mértékű kiegészítő támogatást illesztettek, amely már a termelőket illette közvetlenül. Ez utóbbi intézkedés azonban tömeges kvótavisszaadást eredményezett a termelőknél.

A reform több országban is komoly politikai reakciókat váltott ki. Szlovéniában és Portugáliában teljesen megszűnt a termelés, Finnországban és Magyarországon egyetlen cukorgyár maradt meg. Magyarország cukorkvótája a negyedére esett vissza, jelenleg 105 ezer tonna/év, amelyet a kaposvári cukorgyár teljes mértékben kihasznál. Az alábbi összehasonlító adatok (15. táblázat) jól mutatják a reform következményeit.

EU (27 tagállam)	2005–2006 kvótaév	2010–2011 kvótaév
cukorgyárak (db)	183	106
répa vetésterület (ha)	2 193 573	1 521 673
cukor (t) (étkezési+egyéb)	20 063 931	14 968 186

Forrás: www.cefs.org

15. táblázat: Az EU cukorpiaci reformjának hatásai

A KAP 2013. évi reformja döntött a cukor kvótarendszer 2017-es megszüntetéséről. Ezt követően a tagállamok belátásuktól és a piaci lehetőségeiktől függően, de korlátozás nélkül állíthatnak elő cukrot.

5. Az Európai Unió zöldség-gyümölcs ágazati reformja (2007)

A reform fő célja az ágazat versenyképességének javítása, a zöldség- és gyümölcsfogyasztás növelése, a piaci válságok hatékonyabb kezelése, a termelői szerveződések elősegítése, valamint a piaci és a vidékfejlesztési támogatások közötti összhang megteremtése volt. 2008-tól a zöldség-gyümölcs szektor is részese lett az egységes támogatási rendszernek, amely a termeléstől elválasztott, közvetlen jövedelemtámogatást nyújt a zöldség-gyümölcs termelőknek. 2007. június 12-én a Tanácsban politikai megállapodás született a zöldség-gyümölcs közös piacszervezés reformjáról, amely nyolc korábbi jogszabály módosítását és egy hatályon kívül helyezését jelentette. Magyarország támogatta a politikai megállapodást, mivel már az előkészítés során is több magyar technikai, szakmai igényt figyelembe vettek, valamint a tárgyalások során a magyar álláspontban megfogalmazott célkitűzések többségében szintén sikerült eredményeket elérni.

A legfontosabb magyar célkitűzés az volt, hogy a véglegesen elismert termelői és értékesítő szervezetek (TÉSZ-ek)[679] támogatásának felső korlátját emeljék meg, amely a 4,1%-ról 4,6%-ra történő emeléssel teljesült. Ez a többletforrás lehetővé teszi, hogy a TÉSZ-ek aktívan részt vegyenek a piaci válságok megelőzésében és kezelésében. A válságkezelés és megelőzés érdekében fontos lépés volt, hogy a TÉSZ-ekkel szerződést kötő, nem TÉSZ-tag termelők állami támogatásban részesülhettek, legfeljebb a TÉSZ-tagok támogatása 75%-ának erejéig. Ez lehetővé tette a piaci válságok hatékonyabb kezelését, ugyanakkor nem csökkentette a TÉSZ-tagság vonzerejét. A válságkezelésben és megelőzésben új eszköz is életbe lépett: az ilyen típusú intézkedések fedezésére banki kölcsön igényelhető, amelynek tőke- és kamattörlesztése a TÉSZ működési alap kiadásai között elszámolható költség, 50%-os uniós támogatással.

Az új tagállamokban a TÉSZ-ek megalakulását ösztönzi az az intézkedés, hogy az előzetesen elismert TÉSZ-ek megalakulását segítő úgynevezett működési támogatás mértéke a kétszeresére nőtt, változatlan közösségi társfinanszírozási arány mellett. A termelői koncentráció elősegítése érdekében az új tagállamokban a TÉSZ működési programok intézkedéseire jutó támogatás intenzitása 60%-ra nőtt, ami lehetővé teszi, hogy ugyanazon beruházások megvalósításához a termelőknek kevesebb saját forrást kelljen biztosítani. Az alacsony termelői koncentrációval rendelkező régiókban a tagállamok magasabb kiegészítő támogatást adhattak a működési programok végrehajtásához, amely kedvezett a TÉSZ-ek közötti együttműködésnek, a másod-, illetve harmadszintű koncentrációnak.

A zöldség-gyümölcs termelésére vonatkozó fogyasztói elvárások hangsúlyosabb érvényesülése érdekében az új szabályozás az ilyen intézkedésekre fordítandó minimális keretet írt elő. Tekintettel arra, hogy a magyar TÉSZ-ek tevékenységében nagyobb szerepet kap az infrastruktúra-fejlesztés és a piacépítés, fontos eredmény, hogy ennek mértékét sikerült a működési alap kiadásainak 10%-ára csökkenteni. Emellett, ha a tagok legalább 80%-a részt vesz az agrár-környezetvédelmi programban, úgy ez a kötelezettség még tovább csökkenthető.

A feldolgozóipari támogatások esetében rugalmas döntés született. Az egyszerűsített területalapú támogatást (SAPS) alkalmazó új tagállamok külön zöldség-gyümölcs borítékot hozhattak létre, és eldönthették, hogy egy legfeljebb ötéves átmeneti időszakban továbbra is részben a termeléshez kötötten fizetik ki a támogatásokat, vagy – követve a KAP reform általános logikáját – a termeléstől elválasztott módon. Magyarország a feldolgozóipari támogatásokat a SAPS alapján jogosult termelőknek a közvetlen támogatások nemzeti felső határa zöldség-gyümölcs összetevőjének teljes mértékéig, a termeléstől elválasztott módon alkalmazta. A feldolgozóipari támogatások köre ki is bővült: az ötéves átmeneti időszak keretében közvetlen támogatást lehetett adni a feldolgozóipari célú málna- és epertermesztéshez is, amelyet a tagállam nemzeti forrásból ki is egészíthetett. Magyarországon ez a lehetőség összesen 1700 hektár területet érintett.

679 TÉSZ: Termelői és Értékesítő Szervezet, a zöldség-gyümölcs piacszervezés alapvető egysége, non-profit szövetkezés, amely termelői összefogás által csökkenti a fajlagos költségeket és növeli a versenyképességet.

A kereskedelmi minőségszabványok kapcsán pozitívumként említhető, hogy a Bizottság eredeti javaslata ellenére sikerült fenntartani egy viszonylag részletesen szabályozott rendszert, és az alapvető szabályok körét kiterjesztették a szabályozás hatályán belüli összes termékre. Az ellenőrzések során is bizonyos közös szabályok érvényesülnek, amelyek alapján az ellenőrzés elsősorban a csomagolás és a nagykereskedelmi értékesítés szakaszára koncentrál.

A zöldség-gyümölcs fogyasztás növelése érdekében végzett promóció több helyen is kiemelt szerepet kapott a szabályozásban. A működési program iskolásokat célzó promóciója kiemelt 60%-os támogatást kapott, a piacról kivont áru szociális intézményekben való szétosztását pedig 100%-ban finanszírozza az Unió. Az iskolásokat célzó belpiaci promóciós programok támogatása szintén 60%-os szintre emelkedett. A Tanács felkérte a Bizottságot egy iskolagyümölcs program kidolgozására,[680] az iskolatej példájára.

A pozitív módosítások ellenére továbbra is fennmaradtak bizonyos aránytalanságok az új és a régi tagállamok támogatásában.

6. Az Európai Unió borpiaci reformja (2007–2008)

Az Európai Bizottság 2006. június 22-én hozta nyilvánosságra a szőlő-bor közösségi szabályozás reformjáról szóló közleményét,[681] amelyben a borpiac közös szervezésének gyökeres megreformálása mellett foglalt állást. Jogszabályi javaslatcsomagját[682] 2007 júliusában küldte meg a Tanácsnak. A javaslat fő célja az európai uniós bortermelők versenyképességének növelése, a kínálat és a kereslet közötti egyensúly megteremtése, az Unió területén termelt borok hírnevének megszilárdítása és az e borokat megillető piaci részesedés visszaszerzése, valamint a szabályozás egyszerűsítése volt. Ezekkel párhuzamos célkitűzésként jelent meg az uniós bortermelés hagyományainak megőrzése és a vidéki térségek társadalmi szerkezetének megerősítése, figyelembe véve e térségek természeti adottságait.

Magyarország számára a szőlőtermesztés és borkészítés kiemelt jelentőséggel bír, így végig aktív részese volt a tárgyalásoknak, és elmondható, hogy magyar szempontból érvényesültek a legfontosabb célkitűzések.

Kitartó tárgyalások révén sikerült elérni, hogy az ágazati támogatásokat tömörítő nemzeti boríték kialakítása kizárólag a terület és a termés mennyisége alapján történjen (50-50%-os súllyal), figyelmen kívül hagyva a támogatások történelmi bázisát, amely egyes déli vagy nagy bortermelő államok (Spanyolország, Olaszország, Portugália,

680 Az iskolagyümölcs program 2009-ben indult el. 2013-ban mintegy 90 millió eurós uniós támogatással működött, amely a 2013-as döntések alapján tovább növekszik majd. 2011-ben uniós szinten mintegy 54 000 iskola és 8 millió gyermek részesült a programból. Magyarország az egyik legsikeresebb iskolagyümölcs-program működtető a tagállamok közül.

681 COM(2006) 319 végleges

682 COM(2007) 372 végleges

Franciaország) számára lett volna kedvező. A végső döntés szerint Magyarország nemzeti borítékja 2009-ben (az eredeti javaslat szerinti 14,4 helyett) 16,8 millió euró volt, és 2015-ben 29,1 millió euró lesz (21 millió euró helyett). Ezzel a magyar szőlő- és borágazat fajlagos támogatottsága az új tagországok között a legmagasabb szintű, de megelőzzük Ausztriát és Portugáliát is.

További sikerként könyvelhető el, hogy Magyarország vonatkozásában az összes támogatási forrás az I. pillérben, azaz közvetlenül az ágazatban maradt, amelyhez egyszerűbb adminisztráció is párosul, mint a II. pilléres támogatásokhoz.

Bővült a szőlőültetvény szerkezetátalakítási támogatása, amely kulcsfontosságú a meglévő ültetvények felújításában és az új telepítések során. A melléktermék lepárlás támogatási lehetősége szintén megmaradt a nemzeti borítékon belül.

Nagy áttörést jelentett a kezdeti javaslathoz képest, hogy az alkoholtartalom növelése répacukor hozzáadásával megengedett gyakorlat maradt. Ezen a földrajzi szélességen kedvezőtlen évjáratok esetén ez bevett oenologiai eljárás, betiltása nehézségeket okozott volna.

Az új szabályozás határozottan korlátozta a túltermelést levezető intézkedéseket (például krízislepárlás, szeszesitalpiacot ellátó lepárlás).

Az uniós szintű ültetvény-kivágási cél az eredeti javaslatban szereplő 400 ezer hektárról lecsökkent 175 ezerre. A telepítési jogrendszer 2015-ig fennmarad, amelyet 2016-tól az eddigi gyakorlathoz számos elemében hasonló, úgynevezett „engedélyezési rendszer" vált fel. A termelés megfelelő kontrollal történő növelése 2030-ig biztosítja az ágazat stabilitását.

Az elfogadott szabályozás értelmében az évjárat és a fajta feltüntethető az asztali borokon is. Ez az EU csatlakozás előtt Magyarországon megengedett volt, így hazánk valójában visszatért ehhez a gyakorlathoz. Ezáltal versenyképesebbé vált az ágazat a harmadik országokból (USA, Ausztrália) beáramló fajtaborokkal szemben.

Fontos eredmény volt, hogy a tagállamok közös fellépésének köszönhetően az EU területén nem lehet harmadik országból származó szőlőt, vagy bort feldolgozni. Sikerült megvédeni a rozéborok előállítására vonatkozó szabályokat is.

Az új eredetvédelmi szabályok alapján a termelői közösségek maguk dönthetnek az eredetvédelmi szabályokról. A borpiaci reform 2008. augusztus 1-jén lépett hatályba.

7. Az egységes közös piacszervezés létrehozása (2005–2007)

A KAP bevezetése óta huszonegy közös piacszervezés (KPSZ)[683] jött létre. Ezek mindegyikét külön tanácsi alaprendelet szabályozta, amelyhez gyakran kiegészítő tanácsi szabályozás is kapcsolódott. Az alaprendeletek nagy részének ugyanaz volt a szerkezete, és számos rendelkezésük megegyezett, például a harmadik országokkal folytatott kereskedelem szabályozása és az általános rendelkezések, illetve bizonyos mértékig a belső piacot érintő szabályok is. Ugyanakkor az alaprendeletekben sokszor különbözőféleképpen oldottak meg hasonló feladatokat.

Az egyszerűsítés az EU horizontális és folyamatos célkitűzése, amely alól a KAP sem kivétel. A Bizottság egyszerűsítési elképzeléseinek egyik fontos eleme volt, hogy a közös piacszervezésekre vonatkozó huszonegy hatályos rendeletet felülvizsgálja és egyetlen, átfogó rendeletben fogja össze, ezáltal egyszerűsítve a jogi keretet anélkül, hogy érdemben módosulnának az annak hátterében álló politikák. Az erről szóló bizottsági közlemény[684] már 2005-ben megjelent, a KPSZ-ek összevonása pedig átfedésben, időben történt a már említett cukor-, bor- és zöldség-gyümölcs ágazati reformokkal, ami időnként nehezítette a tárgyalásokat és a megállapodást.

Az összevonási javaslat célja tehát az volt, hogy harmonizálja a piacpolitika hagyományos eszközeinek szabályozását, például az intervenció, a magántárolás, a behozatali vámkontingensek, az export-visszatérítések, a védintézkedések, az állami támogatásra és a versenyre vonatkozó szabályok, valamint az adatszolgáltatás területén. Az e területekre fennálló, egyes ágazati szabályokat horizontális rendelkezésekben egyesítették. A javasolt rendelet hatálya a KPSZ-ek alá tartozó összes mezőgazdasági terméket lefedte.

Mivel az összevonás nem járt az egyes piacszervezések érdemi megváltozásával, a rendeletet[685] viszonylag hamar elfogadta a Tanács. A Bizottság munkáját a mezőgazdasági piacok közös szervezésével foglalkozó irányítóbizottság segíti, amely a korábban termékpályánként szervezett irányítóbizottságok feladatait vette át.

8. A KAP 2008. évi állapotfelmérése: *„Health-check”*

Az egyes ágazati reformok elfogadását és a piaci rendtartások egységes keretbe foglalását követően kerülhetett sor a KAP egészének állapotfelmérésére, amelyet a brüsszeli adminisztráció idegen kifejezéssel csak *„health-check”*-ként emlegetett. Ennek alapja a Bizott-

683 Gabonafélék, rizs, cukor, szárított takarmány, vetőmagok, komló, olívaolaj és étkezési olajbogyó, len és kender, gyümölcs- és zöldségfélék, feldolgozott gyümölcs- és zöldségfélék, banán, bor, élő növények, nyersdohány, marha- és borjúhús, tej és tejtermékek, sertéshús, juh- és kecskehús, tojás, baromfihús, egyéb termékek.

684 COM(2005) 509 végleges

685 A Tanács 1234/2007/EK rendelete (2014. január 1-vel hatályon kívül helyezte az 1308/2013/EU rendelet)

ság 2007. november 20-án bemutatott közleménye[686] volt, amelyben előrevetítette az állapotfelméréssel kapcsolatos konkrét javaslatait.[687] Az előterjesztett csomag érdemi változtatásokat javasolt a közvetlen támogatások, a piaci intézkedések és a vidékfejlesztés területén is, célja a korábbi reformlépések következetes továbbvitele volt: a közvetlen támogatási rendszer egységesítése, a támogatások elválasztása a termeléstől, a vidékfejlesztés (második pillér) megerősítése, valamint a piaci intézkedések további leépítése.

A 2008. május 20-án bemutatott javaslatcsomagot a Tanács többször tárgyalta, és félévnyi intenzív tárgyalást követően – 2008. november 20-án – politikai megállapodásra jutott. (A mezőgazdaságban csak a Lisszaboni Szerződés életbe lépése óta van együttdöntési eljárás, így 2009 előtt ezen a területen a Tanács saját hatáskörben hozta meg döntéseit. Ezzel együtt a fél év viszonylag gyors döntéshozatalnak minősül, tekintettel a javasolt módosítások széles körére és horderejére. Jól mutatja a tervezet kiemelt kezelését, hogy a Tanács a tárgyalások idejére egy úgynevezett magas szintű munkacsoportot (*High Level Group*, HLG) is létrehozott a politikai döntések megfelelő előkészítése érdekében).

A korábbi reformokhoz hasonlóan a *„health-check”* kapcsán is elmondható, hogy a Bizottság eredeti javaslataihoz képest a Tanács által elfogadott végleges csomag általában enyhébb intézkedéseket eredményezett. A tárgyalások menetének leírása, az intézkedések tartalmának a tárgyalások során történt változatainak részletes bemutatása meghaladná jelen fejezet kereteit, ezért az alábbiak csak a politikai megállapodás során elfogadott változások összefoglalását, értékelését tartalmazzák, adott esetben összevetve az eredeti javaslatokkal.

Fontos megjegyezni, hogy ez volt az első olyan alkalom, amikor a 2004-ben csatlakozott 10 új tagállam egy átfogó reform során, érdemben bele tudott szólni a folyamatok alakulásába. Több olyan pont is volt, amelyben az újonnan csatlakozott tagállamok összefogása eredményeképpen lehetővé vált a bizottsági javaslatoknak az új tagállamok igényei szerinti módosítása. A korábbi ágazati reformok mind egy-egy részterületet érintettek, nem voltak bennük olyan horizontális kérdések, mint például a közvetlen támogatási rendszer szabályozása, illetve a tagállamok sem rendelkeztek még olyan szintű tárgyalási tapasztalatokkal és érdekérvényesítő képességgel, mint a *„health-check”* során. Összességében elmondható, hogy a *„health-check”* javaslatcsomag a tárgyalások során kedvező irányban változott az Európai Bizottság eredeti javaslatához képest, és számos pontban sikerült érvényre juttatni az új tagállamok – köztük Magyarország – érdekeit is.

8.1 Kötelező moduláció: átcsoportosítás a közvetlen kifizetésekből a vidékfejlesztésre

A moduláció nem volt újdonság a régi tagállamok számára. Ez egy, a 2003-as reformban bevezetett eszköz, amely lehetővé tette a források átcsoportosítását a mezőgazdasági termelőknek juttatott közvetlen kifizetésektől a vidékfejlesztési intézkedésekhez a 2013-ig tartó időszakban.

686 COM(2007) 722 végleges
687 COM(2008) 306/4.

Alap moduláció: a Bizottság eredeti tervezete erőteljesen kiterjesztette volna a 2003-as modulációt, azonban a javasolt 8%-os emelés helyett, amely minden, évente 5 000 eurónál magasabb közvetlen támogatásban részesülő üzemet érint, a Tanács 5%-os növekedést fogadott el (2009-ben +2%, 2010–2011–2012-ben pedig évente +1% növekedés). Így a régi tagállamokra már 2005 óta vonatkozó 5%-os alap modulációs kötelezettség 10%-ra nőtt. Mivel az új tagállamoknak kifizetett közvetlen támogatások csak 2012-ben érték el a régi országok támogatási szintjének 90%-át, a 2007–2013-as költségvetési periódusban Magyarországra nem vonatkozott az elvonás és az átcsoportosítás.

Progresszív moduláció: a Bizottság eredetileg 100 000 eurós éves kifizetési szint felett az alap moduláción felül további 3–6–9%-ot tervezett elvonni a nagyüzemek közvetlen támogatásából. Az elvonás akár a források negyedét is érinthette volna. Végül az elfogadott megállapodás értelmében csak a 300 000 euró feletti rész 4%-át érintette az elvonás, ezt kellett átcsoportosítani vidékfejlesztésre 2009-től indulóan. Az új tagállamok, így Magyarország esetében is az induló év azonban 2012 volt. Összességében hazánk esetében csekély mértékű elvonást, illetve átcsoportosítást jelent a progresszív moduláció.

8.2 Új kihívásokra átcsoportosított vidékfejlesztési források társfinanszírozása

Magyarország álláspontja az volt, hogy az állapotfelmérés eredményeként vidékfejlesztésre átcsoportosított közvetlen támogatások nemzeti társfinanszírozás nélkül kerülhessenek felhasználásra. A megállapodásba végül a nem konvergencia régiók esetében csak 25%-os, a konvergencia régiók esetében pedig csak 10%-os nemzeti társfinanszírozási kötelezettség került, szemben az egyébként érvényes 50%-os (nem konvergencia régiók) és 25%-os (konvergencia régiók) nemzeti társfinanszírozási kötelezettséggel.

8.3 Közvetlen támogatási alsó határ

A bizottsági javaslat 250 eurós éves kifizetésnél vagy 1 hektárnál jelölte meg a támogathatóság alsó határát, amely alatt nem járt volna közvetlen támogatás a gazdáknak. Magyarország mellett Portugália és Szlovénia következetes álláspont képviseletének köszönhetően sikerült elérni, hogy megmaradhatott a már alkalmazott 0,3 hektáros alsó határ vagy 100 eurós minimális kifizetés. Ez mintegy 10 ezer hazai kistermelő megtartását tette lehetővé a támogatási rendszerben.

8.4 Energianövények támogatása

Az új tagállamok együttesen léptek fel a tárgyalások során annak érdekében, hogy a KAP állapotfelmérése segítse elő a régi és új tagállamok támogatási szintje közötti különbség csökkentését. A Tanács egyetértésével a Bizottság az energianövény-támogatás évenkénti teljes keretösszegét – 90 millió eurót – az új tagországok között osztotta fel. Ezáltal az EU-10 országok 2010 és 2012 között pluszforrásokhoz jutottak. Magyarország esetében ez évente mintegy 13 millió eurót jelentett. A később csatlakozott Románia és Bulgária 2015-ig részesült ebből a lehetőségből.

8.5 Bizonyos támogatások termeléshez kötésének megtartása

Többek között Magyarország támogatásával sikerült elérni azt is, hogy a rizs, a szárított takarmány, a héjas gyümölcsök és a fehérjenövények esetében 2012-ig fennmaradjon a régi rendszer, azaz, hogy a támogatás termeléshez kötött módon legyen adható.

8.6 Kölcsönös megfeleltetés bevezetése

Ugyancsak az új tagállamok együttes fellépésének köszönhető, hogy a kölcsönös megfeleltetés keretében 2011 helyett csak 2013-ban kellett elkezdeni alkalmazni az állatjóléti követelményeket.

8.7 A fiatal gazdák több támogatási lehetőséghez jutnak

A fiatal gazdák számára a korábbi 55 000 eurós beruházási támogatási felső határ 70 000 euróra növekedett.

8.8 Különleges támogatások

Amikor az egységes támogatási rendszert (SPS) 2003-ban bevezették, a tagállamok jogosultak voltak a rendelkezésükre álló keret legfeljebb 10%-ának erejéig olyan különleges gazdálkodási formákat támogatni, amelyek fontosak a környezet védelme vagy javítása, illetve a mezőgazdasági termékek minőségének és forgalmazásának javítása szempontjából. E különleges támogatás körét az új javaslat 68. cikke kibővítette, megnövelve azon célok számát, amelyekre támogatás nyújtható.

A politikai megállapodás értelmében a nemzeti boríték 10%-a három célra volt felhasználható: 1) termeléshez kötött támogatások nyújtására, 2) termésbiztosítási rend-

szer, valamint 3) állategészségügyi alapok létrehozására. Legfeljebb 3,5% erejéig a tagállamok termeléshez kötött támogatást nyújthattak nehéz helyzetben lévő ágazatoknak. A Bizottság eredeti javaslata itt is csak 2,5%-ot engedett volna erre a célra, és csak a kedvezőtlen adottságú térségekben. Ebből az összegből termeléshez kötött módon támogatható például az állattenyésztés vagy a dohány- és rizstermesztés is.

Komoly tárgyalási sikerként könyvelhető el, hogy az új tagállamok esetében a 10% nem az aktuális (2008-as), hanem a 2013-ban rendelkezésre álló 100% közvetlen támogatási szint alapján került meghatározásra. Ez az összeg Magyarország esetében évente mintegy 130 millió eurót tett ki. A 10%-os keret fennmaradó 6,5%-os részéből termésbiztosítási és állategészségügyi alapok létrehozása volt támogatható. A 60%-os támogatásintenzitás 65%-ra emelkedett, továbbá az uniós társfinanszírozás mértéke is nőtt, 60%-ról 75%-ra.

8.9 Piaci intervenció

A Bizottság javaslatához képest szintén kedvező irányba változott a búza intervenciós rendszerének reformja. A megállapodás alapján, uniós szinten 3 millió tonnás határig a kötelező felvásárlási rendszer maradt érvényben, amely biztosította a gazdáknak, hogy tonnánként körülbelül 101 eurós garantált áron felvásárolják készletüket. Az e feletti mennyiségnél pályáztatási rendszer lép életbe, és a Bizottság dönt a felajánlások elfogadásáról. Ez Magyarország szempontjából kedvező, mivel a felajánlások a közép-európai régióban indulnak meg először, így a 3 millió tonnás szint eléréséig elsősorban a közép-európai piacra koncentrálódik a piaci védelem.

Kukorica esetében azonban a felvásárlási mennyiség nullára csökkent (2008-ban még 700 ezer tonna volt). A Bizottság a megállapodáshoz egy nyilatkozatot csatolt, amelyben elfogadta, hogy folyamatosan figyeli a piaci helyzet alakulását nemcsak európai, hanem regionális szinten is, és ha indokolt, akkor a felvásárolható mennyiség növelését javasolja majd.

A durumbúza, a rizs és néhány más termék intervenciója a kukoricához hasonlóan jogilag fennmaradt ugyan, de szintén nullás mennyiséggel. A sertéshús intervenció megszűnt.

8.10 Tej – a kvótarendszer megszüntetésének előkészítése

Az egyik legnagyobb vita a tejkvóta-rendszer átalakítása kapcsán zajlott. Ebben az esetben a Tanács végül elfogadta a Bizottság javaslatát, amelynek értelmében 2009-től indulóan 5 éven keresztül minden évben 1%-kal emelkedett a tagállamok tejkvótája, ezt követően pedig 2015-ben eltörölésre kerül a rendszer. A kvóták fokozatos emelésével végrehajtott kivezetést a Bizottság „sima leszállásnak" *(„soft landing")* nevezte, amely több mint ötéves felkészülési lehetőséget biztosít a tagállamoknak a változásra. Ez a döntés elsősorban azon tejtermelő országoknak volt kedvező, amelyek feszegették

a termelési kvótájuk határait, mint például Németország, Dánia, Írország, Olaszország vagy a Benelux államok. Az északi tagállamok és Nagy-Britannia hagyományosan támogatták mindazokat a javaslatokat, amelyek a termeléskorlátozó intézkedések megszüntetése irányába mutattak, így a javaslat végül kellő támogatottságot élvezett ahhoz, hogy a Bizottság kitartson amellett, hogy az változatlan formában kerüljön elfogadásra. Szintén a végső elfogadásnak kedvezett az is, hogy az Elnökség – szokásos módon – egységes csomagként kezelte a javaslatról való megállapodást, mivel ez is abba az irányba terelte a tejkvótarendszer meghosszabbítása mellett érvelő tagállamokat (köztük Magyarországot), hogy a csomag többi, számukra is előnyös eleme érdekében fogadják el a fokozatos kvótakivezetést.

9. A 2012. évi „tejcsomag”

A tej- és tejtermékágazat közép- és hosszú távú szabályozását megalapozó úgynevezett „tejcsomag” (261/2012/EU) célja nem radikális változtatás volt, hanem egy jobban működő, kiegyensúlyozottabb élelmiszerlánc kialakulásának elősegítése. Legfontosabb elemei a termelők alkupozíciójának erősítése, valamint a szerződéses kapcsolatok rendezése. Előzménye a 2008/2009-es tejpiaci válság volt, a bizottsági javaslat tárgyalása pedig a 2011-es magyar elnökség alatt kezdődött meg.

A szabályozás termelői szervezetek vagy ezek társulásai részére teszi lehetővé, hogy tagjaik összességének vagy azok egy részének termeléséről közös tárgyalásokat folytathassanak a felvásárlókkal vagy feldolgozókkal a szerződéses feltételekről, többek között az árról. A tejcsomag elfogadása nyomán a magyar szabályozásba[688] is bekerült, hogy a nyerstej Magyarországon történő értékesítésére irányuló szerződést – a végső fogyasztó részére történő közvetlen értékesítés kivételével – a nyerstej feldolgozásáig meghatározott tartalommal írásba kell foglalni. A határozott időre kötött szerződés időtartama legalább 6 hónap.

Magyarország támogatta a tejcsomag elfogadását, mivel az elősegítette az ágazat hatékonyabb működését, és ezáltal a korábbi válsághoz hasonló helyzetek kialakulásának megelőzését.

Az Európai Bizottság 2014 elején tagállami kérdőívek segítségével méri fel a nemzeti végrehajtás állását és a csomag eredményeit annak érdekében, hogy 2014 júniusában az Európai Tanács és az Európai Parlament számára a tejcsomag működéséről készülő időközi jelentést előkészítse.

688 2012. évi CXXVIII. törvény

10. A 2013 utáni Közös Agrárpolitika: KAP 2014–2020

A Bizottság 2010 novemberében mutatta be a KAP legutóbbi reformjával kapcsolatos közleményét „A KAP jövője 2020-ig”[689] címmel, a konkrét jogszabály-javaslatokat pedig 2011 októberében mutatta be.

2011 első felében Magyarország látta el a Tanács soros elnökségét, és kiemelkedő szerepet játszott abban az egyeztetési folyamatban, amely a közlemény és a jogszabály-javaslatok megjelenése között zajlott. A magyar elnökség alatt a Tanács elnökségi következtetéseket fogadott el, a KAP 2020-ig tartó jövőjéről kiadott bizottsági közleményről, a tagállamok minősített többségének támogatásával. Ez azért volt nagy jelentőségű lépés, mert az Unió 2014–2020-as többéves pénzügyi keretének tárgyalása szintén ebben az időszakban kezdődött, ezért különösen fontos volt demonstrálni, hogy a tagállamok továbbra is erős, kétpilléres, döntően közösségi finanszírozású, ugyanakkor megújulni képes közös agrárpolitikát kívánnak a következő pénzügyi periódusban.

A KAP újkori reformjáról 2013 végén született döntés, amely a teljes szabályozási alapot érintette: a Tanács és az Európai Parlament rendes jogalkotási eljárásban (együttdöntésben) új rendeleteket fogadott el a közvetlen támogatásokkal,[690] a vidékfejlesztéssel[691] és a piaci intézkedésekkel[692] kapcsolatban. Emellett megújultak a KAP finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról szóló horizontális szabályok is.[693]

Az új szabályokat eredetileg a 2014–2020-as költségvetési periódus elejétől már alkalmazni tervezték, azonban ezt az elhúzódó tárgyalások és a késői elfogadás ellehetetlenítették. Az uniós rendeletek megjelenését követően még szükség van a végrehajtási részletszabályok kidolgozására és elfogadására, amelyre 2014 első felében kerülhet sor. Ezenfelül megfelelő időt kell biztosítani a tagállamoknak a végrehajtásra való felkészülésre. Emiatt a közvetlen támogatási és a vidékfejlesztési szabályok 2015-től, míg a piaci intézkedések és a horizontális szabályok többsége 2014-től alkalmazandók. A 2014-es év így átmeneti esztendő, amelyre egy átmeneti rendelet vonatkozik,[694] s a közvetlen támogatások esetében jórészt változatlanul az előző periódus támogatásai vihetők tovább, de már az új költségvetés terhére. Az átmeneti intézkedések a vidékfejlesztésben bevett eszköz a többéves, akár költségvetési periódusokon átívelő projektek miatt.

A javaslatok követik a korábbi változások irányát és logikáját: a közvetlen támogatások egy részének nyújtásához újabb feltételek társultak, a tagállamoknak nőtt a mozgástere az I. és II. pillér forrásai közötti átcsoportosításban, szűkültek, de bizonyos mértékben fennmaradtak a támogatások termeléshez kötésének lehetőségei, tovább csökkentek a piaci támogatások, nőtt a környezetvédelmi és fenntarthatósági megfon-

689 COM(2010) 672 végleges
690 Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete (2013. december 17.)
691 Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.)
692 Az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.)
693 Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete (2013. december 17.)
694 Az Európai Parlament és a Tanács 1310/2013/EU rendelete (2013. december 17.)

tolások szerepe. Az új KAP célkitűzései az életképes élelmiszertermelés, a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és a kiegyensúlyozott területi fejlődés. A gazdasági, környezeti és területi kihívásokra a KAP reform a hatékonyság, a versenyképesség és a fenntarthatóság egyidejű növelésével kíván válaszolni, a támogatások célzottabb felhasználása mellett. Jól mutatja a KAP támogatások irányulásának változását, hogy amíg 1992 előtt a piaci intézkedések tették ki a költségvetés több mint 90%-át, ugyanezen támogatások részesedése 2013-ra 5% alá esett, és a termeléstől legnagyobb részt már elválasztott közvetlen támogatások és a vidékfejlesztés teszik ki a források fennmaradó részét.

Az EU többéves pénzügyi keretében – folyó áron számítva – a KAP 408,31 milliárd eurós összköltségvetéssel szerepel, amelyből az I. pillér (közvetlen és piaci támogatások) 312,74 milliárddal, a II. pillér (vidékfejlesztés) pedig 95,58 milliárddal részesül.[695] Magyarország ebből éves szinten mintegy 1,27 milliárd euró közvetlen támogatással és közel 490 millió eurós vidékfejlesztési kerettel számolhat.

10.1 A 2014–2020 közötti KAP főbb új elemeinek rövid bemutatása

10.1.1 Közvetlen támogatások főbb új elemei

A közvetlen támogatások terén több újítást is hozott a reform. Minden tagállamnak kötelező nyújtani egy alaptámogatást, alkalmaznia kell az úgynevezett „zöldítést", támogatnia kell a fiatal gazdálkodókat, és a támogatási keret egy részéből nemzeti tartalékot kell képeznie. Tagállami döntés alapján a közvetlen támogatási keret legfeljebb 13+2%-a termeléshez kötött formában adható, illetve támogathatók a természeti hátrányokkal sújtott területek. Bizonyos támogatási szint felett fokozatos elvonás alkalmazható. A 2004 után csatlakozott tagállamoknak lehetőségük van továbbra is a SAPS keretei között maradni, vagy áttérhetnek az új alaptámogatási rendszerre (*Basic Payment Scheme*, BPS). A kisgazdaságok egyszerűsített rendszerben kapják a támogatást. A tagállamoknak lehetőségük van bizonyos mértékben átcsoportosítani az I. és a II. pillér forrásai között.

A „zöldítés" *(greening)* tartalma, hogy a jogosult gazdálkodók a támogatás 30%-át csak akkor kapják meg, ha – a keresztmegfelelési *(cross-compliance)* feltételeken túl – az úgynevezett „zöldítési" feltételeknek is eleget tesznek. A „zöldítés" feltétele a termesztett növények diverzifikálása, az állandó gyepterületek fenntartása, illetve az úgynevezett ökológiai célterületek fenntartása. A diverzifikáció lépcsős rendszerű előírás: 10 hektár alatt nem lép életbe, 10 hektár felett legalább 2 növényt kell termeszteni, 30 hektár felett pedig hármat. Az állandó gyepterület fenntartása tagállami szinten teljesítendő, összességében legfeljebb 5%-ban csökkenhet. Az ökológiai célterület fenntartása 15 hektár szántó feletti terület esetén kötelező, mértéke 2015-től 5%, amely

695 Forrás: Európai Bizottság, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság

üzemszinten értelmezendő. Minden zöldítési feltétel alól vannak mentesítő tényezők, mint például biogazdálkodás, gyepgazdálkodás, egyes agrár-környezetvédelmi programokban való részvétel, amelyek által a „zöldítési" feltételek teljesítettnek tekinthetők. A részletes végrehajtási szabályok még kidolgozás alatt vannak.

A fiatal gazdálkodók támogatása egy hektár alapon nyújtott kiegészítő támogatás, amelyet azok a 40 évnél fiatalabb termelők kaphatnak meg, akik nem régebben, mint öt éve kezdték a gazdálkodást az első támogatási kérelem benyújtása előtt. Mértéke a tagállami átlagtámogatás legfeljebb 25%-a, illetve egy tagállam által meghatározott területi felső határ is alkalmazandó.

Termeléshez kötötten adható a nemzeti boríték legfeljebb 13%-a, azonban nem nyújtható támogatás olyan ágazatok számára, amelyek egyébként sem részesülnek közvetlen támogatásban (például sertés, baromfi, dohány). További 2% nyújtható termeléshez kötötten kimondottan fehérjenövények termesztésére.

A kisgazdaságok egyszerűsített támogatása, amennyiben a tagország ezt a pénzügyi ciklus elején igényli, egy egyösszegű átalánytámogatás, amely minden közvetlen kifizetést helyettesít. Mértéke minimum 500, legfeljebb 1250 euró/év/gazda lehet, és legalább 1 hektár terület szükséges az igényléshez. Az egyszerűsített támogatást választó gazda mentesül a zöldítési és a kereszt-megfelelési kötelezettségek alól.

10.1.2 Az új közös piacszervezés

A piaci támogatások tovább szűkültek. Az intervenció kimondottan biztonsági háló jelleggel működik majd az új periódusban búza, árpa, kukorica, rizs, valamint marha- és borjúhús, illetve vaj és sovány tejpor esetében, korlátozott mennyiségekre, pályázat útján, és csak akkor, ha a Bizottság indokoltnak látja a pályázat megnyitását.

Magántárolási támogatás szintén pályázatos úton nyerhető, és csak akkor, ha a Bizottság megnyitja a pályázási lehetőséget, fehér cukor, olívaolaj, rostlen, vaj, sovány tejpor, sajt, marhahús, sertéshús, juhhús és kecskehús termékekre.

Az export-visszatérítés számos termékre vonatkozik, azonban jelenleg egyikre sincs megnyitva, azaz a mértékét 0 eurós szinten állapították meg. A rendeletben lefektetett, létező intézkedés így a gyakorlatban nem működik, ugyanakkor biztosítja azt a lehetőséget, hogy komoly krízis esetén szinte azonnal, egy rövid döntéssel életre hívható legyen.

A közös piacszervezés központi eleme a mezőgazdasági válságalap, amelyből valamely váratlan és negatív piaci helyzet esetén támogatás nyújtható a hátrányosan érintett ágazatnak. A beavatkozásra a Bizottság tehet javaslatot piaci zavar (például jelentős áringadozás), fogyasztói bizalomvesztés, illetve állatbetegségek terjedése esetén.

A rendelet az ágazati önszabályozás megerősítését célozza, és megkülönböztetett szerepet biztosít az egyes ágazatok szereplőit (termelőket, feldolgozókat, kereskedőket) vertikálisan tömörítő szakmaközi szervezeteknek. A szakmaközi szervezetek célja a forgalmazás és az ágazati információáramlás elősegítése, a piaci átláthatóság és kiszámíthatóság növelése, az ágazati önszabályozás erősítése. Megkülönböztetett szerepükből adódóan bizonyos határok között mentesülhetnek egyes versenyszabályok alól, illetve megfelelő mértékű lefedettség esetén kiterjeszthetik belső intézkedéseiket az ágazat több szereplőjére is.

A meglévő termeléskorlátozó intézkedések kivezetésre kerülnek, a tejkvóta rendszer 2015-ben, a cukor kvótarendszer 2017-ben szűnik meg, míg a szőlőtelepítési jogok rendszerét 2016-ban felváltja egy fokozatos területnövekedést megengedő engedélyezési rendszer.

Az iskolagyümölcs és iskolatej programok folytatódnak. A Bizottság 2014 januárjában javaslatot tett a két program közös keretbe foglalására.

10.1.3 Vidékfejlesztés

A rendszer lényegét tekintve nem változik, a támogatások továbbra is pályázat útján, társfinanszírozott módon kerülhetnek a kedvezményezettekhez. A II. pillérből többek között gazdaságok szerkezetátalakítása, modernizációja, fiatal gazdák induló támogatása, agrár-környezeti intézkedések, kockázatkezelési intézkedések, terménybiztosítási és kölcsönös alapok, termelői szerveződések támogathatók. A keretnek legalább 30%-át olyan intézkedésekre kell fordítani, amelyek előmozdítják a környezet védelmét és a klímaváltozás kezelését, amelybe beleérthető a természeti hátrányokkal sújtott területek, illetve a „NATURA 2000" területek támogatása, az erdészet és az ökológiai gazdálkodás támogatása.

Látható, hogy a természeti hátrányokkal sújtott területek, a fiatal gazdák, a környezet állapotát javító intézkedések és a kisgazdálkodók mind az I., mind a II. pillér forrásaiból támogathatók, ez is mutatja kiemelt szerepüket az új rendszerben.

11. A következő lépések

Összességében elmondható, hogy a legújabb reform alapvető döntései megszülettek. A részletszabályok azonban még kidolgozás alatt vannak, a hatások pedig még nem ismertek. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) életbe lépése számos újdonságot hozott az agráriumba is, elsősorban az együttdöntés intézményét, azonban nem kisebb jelentőséggel bír a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok meghozatalának lehetősége, illetve ezek elhatárolása a végrehajtási jogi aktusoktól. A végrehajtási szabályoknak 2014-ben kell megszületniük. A tagállamoknak el kell dönteni, hogy a közvetlen támogatások mely rendszerét kívánják alkalmazni és meddig, illetve, hogy élni kívánnak-e a pillérek között átcsoportosítás vagy éppen a termeléshez kötés lehetőségével és milyen mértékben.

Nyilvánvaló, hogy a közös agrárpolitika átalakítása a 2013-as reformmal sem ért véget. A megcélzott egyszerűsítés, piacosodás, hatékonyság és a versenyképesség elérése további lépéseket tesz majd szükségessé annak függvényében, hogy a jelen döntések milyen eredményre vezettek.

XXVI. Kohéziós politika

1. Bevezetés

Az Európai Unió regionális – vagy újonnan alkalmazott szóhasználattal kohéziós – politikája kapcsán első pillantásra úgy tűnhet, mintha semmi sem változott volna az elmúlt egy évtizedben. A kohéziós terület továbbra is az uniós költségvetés második legnagyobb kiadási tétele, forrásai jelentős részét továbbra is a legkevésbé fejlett régiókra koncentrálja, amelyek azokat többéves stratégiai programok mentén meghatározott célokra használhatják fel. A források felhasználásának alapelvei pedig szintén megegyeznek az egy évtizeddel ezelőttiekkel.

A kohéziós politika jellegéből adódóan eltér a többi szakpolitikai területtől, hiszen ha váratlan esemény nem merül fel, az adott programidőszakra vonatkozó uniós jogszabályok hét évig érintetlenül érvényben maradnak. Jelentősebb módosításra tehát csak a következő hétéves időszakra vonatkozó keretfeltételek kialakításakor kerülhet sor. Ez értelemszerűen egybeesik a többéves költségvetési keretek tárgyalásaival. Ennél fogva az esetleges reformelképzeléseket és azok megvalósíthatóságát alapvetően a költségvetési szempontok, jellemzően pedig a nettó befizetők és nettó kedvezményezettek szembenállása határozza meg.

Mivel a kohéziós pénzek mögött – a kohéziós politika elnevezés minden erre utaló jele ellenére – nem húzódik meg egy koherens, szabályozási eszközökkel is rendelkező közösségi politika, hanem a fejlesztési források több szakpolitikai terület végrehajtásához járulnak hozzá. Sokan pusztán finanszírozási forrásként tekintenek rá. A gazdasági és pénzügyi válság nyomán kialakuló költségvetési korlátok értelemszerűen visszavetették az új ötletek megvalósításának uniós költségvetésből történő finanszírozása iránti hajlandóságot, képességet. Ezek a folyamatok pedig csak erősítették a fenti tendenciát. Így a kohéziós politika alakulása az elmúlt évtizedben a korábbiaknál sokkal nagyobb mértékben függött az Európai Unió jövőjét meghatározó (makro)gazdasági és politikai folyamatoktól, elképzelésektől. A limitált anyagi erőforrások hatékonyabb és eredményesebb felhasználásának jegyében *(„more with less")* a fejlesztési területnek is több célt kell egyidejűleg szolgálnia. A politikaterület jövője szempontjából azonban kétséges, hogy minden elvárásnak meg tud-e majd felelni.

Az alábbiakban áttekintjük a kohéziós politika alakulását az elmúlt évtizedben befolyásoló főbb tényezőket, és ezek kapcsán megvizsgáljuk Magyarország szerepét és érdekeit.

2. Az Európai Unióban a kohéziós politikában lezajlott legfontosabb fejlemények

A 2004-es bővítéssel a kohéziós politika lényegében nem módosult jelentősen. Helyesebben ez a módosulás nem érte váratlanul az Európai Uniót, hiszen a szabályozási keretek[696] már évek óta érvényben és használatban voltak, a 2006-ig tartó költségvetési periódus forrásairól az *Agenda 2000* keretében már szintén rég döntöttek. Az új tagállamok pedig már a csatlakozást megelőzően kidolgozták a 2004–2006-os csonka időszakra[697] vonatkozó programjaikat, sőt egyes esetekben meg is kezdték azok végrehajtását.[698]

2.1 A 2007–2013-as időszak előkészítése

A csatlakozási tárgyalásokat követő első olyan fontosabb vita, amelyben már a 2004-ben felvett tagállamok is teljes jogú tagként vehettek részt, a 2007–2013-as költségvetési periódus költségvetési és végrehajtási kereteinek vitája volt.

Az uniós színtéren a tárgyalások már a bővítést megelőzően megkezdődtek. Ezek az Európai Bizottság 2004 februárjában, a költségvetési keretek kapcsán kiadott közleményével,[699] illetve specifikusan a kohéziós politika kapcsán, a Bizottság harmadik, úgynevezett kohéziós jelentésével[700] vették kezdetüket. A fejlesztési források már ekkor az uniós költségvetés jelentős hányadát tették ki, a kohéziós politika alakulása nem volt tehát elválasztható a hétéves költségvetési keret vitájától. Az uniós költségvetés lehetőségei minden esetben jelentős mértékben befolyásolják a kohéziós politika felépítését, tartalmát és működését. (Mivel a költségvetés alakulásával külön fejezet foglalkozik, ebben a részben csupán érintőlegesen szólunk róla.)

696 Lásd: 1260/1999/EK rendelet, 1264/1999/EK rendelet, 1265/1999/EK rendelet, 1783/1999/EK rendelet, 1784/1999/EK rendelet, 1257/1999/EK rendelet, 1263/1999/EK rendelet, valamint az ezekhez kapcsolódó Bizottsági végrehajtási rendeletek.

697 Erre az időszakra vonatkozóan az új tagállamok a csatlakozási szerződéseikben rögzített, csökkentett, fokozatosan emelkedő, úgynevezett bevezető támogatásra voltak jogosultak.

698 Magyarország esetében az első pályázatok megindulására már a csatlakozást megelőzően, 2004 januárjában sor került.

699 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Building our common Future Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013. COM(2004) 101 final/2, 2004. február 10.

700 *European Commission: Third report on economic and social cohesion – A new partnership for cohesion – convergence competitiveness cooperation*. 2004. február 18.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés értelmében a Bizottságnak háromévente kell jelentést készítenie a gazdasági és szociális, illetve (a Lisszaboni Szerződés életbe lépése óta) területi kohézióról. Jellemzően minden második ilyen jelentés tartalmazza a Bizottságnak a következő hétéves programidőszakra vonatkozó javaslatait is.

A Bizottság a kohéziós politika költségvetésének jelentős növelésére tett javaslatot, amit indokoltak a keleti bővítéssel felvett szegényebb tagállamok fejlesztési szükségletei, valamint az Unión belül megnövekedett fejlettségi különbségek. Egyúttal lehetetlen volt nem reagálnia azon aggodalmakra, amelyek a politika korábbi kedvezményezettjeit nyomasztották.[701] A költségvetés nettó finanszírozói ugyanakkor már 2003 decemberében[702] világossá tették, hogy a 2007–2013-as keretköltségvetés maximumát az eddigieknél jóval alacsonyabb kiadási szint mellett tartják csak elfogadhatónak.

Így tehát az új tagállamok az eddigi jogosultsági és finanszírozási szabályok megtartásában (a végre teljes jogú tagként nekik járó fejlesztési források maximalizálásában), a korábbi kedvezményezettek a busás kivezető támogatásban, míg a nettó befizetők a kiadások lehető legnagyobb vágásában voltak érdekeltek.

A Bizottság javaslatai a kohéziós politika működése és felépítése tekintetében is módosításokat irányoztak elő. Az egyszerűsítés jegyében fogant módosítások legfőbb eleme, hogy az eddigieknél nagyobb teret hagyott a tagállamokon belüli fejlesztéspolitikai kérdések eldöntésére. Így került a kohéziós politika főáramába az ezt megelőzően projektszinten működő Kohéziós Alap végrehajtása, épültek be a fősodor programjaiba a korábban elkülönülten működő közösségi kezdeményezések (például Interreg, Urban, Equal, Leader). Ezenfelül csökkentették célkitűzéseinek számát, stratégiaibb dokumentumokká váltak a hétéves fejlesztési programok, és kikerültek belőlük (valamint a kohéziós költségvetésből) a vidékfejlesztési és halászati alapok.

Az egyszerűsítés és a Bizottság–tagállam reláció stratégiaibb szintre emelése érthető is, hiszen a Bizottságnak nem lett volna kapacitása a kibővült Unió valamennyi tagállamának projektszintű problémáival foglalkozni. Ugyanakkor a nagyobb tagállami szabadság a stratégiaalkotási és végrehajtási döntések meghozatalában megnövekedett tagállami felelősségvállalással is járt, mivel ahhoz megerősített bizottsági szankciórendszer is kapcsolódott.

A kohéziós politika általános keretei, elvei, célkitűzései tartalmukban csak kismértékben változtak, ugyanakkor a túlságosan is szektor-specifikusnak talált vidékfejlesztési és halászati támogatások – amelyek a 2000–2006-os időszakban még a nemzeti fejlesztési tervek részét képezték – leválasztásával, a fejlesztési támogatások rendszere elindult az uniós versenyképességi politika finanszírozásának irányába.

701 A spanyol kormány már 2001. április 19-én közzétett egy memorandumot a kohéziós politika és a bővítés kapcsolatáról. A keleti bővítés miatt ugyanis a kohéziós allokáció mértékét leginkább meghatározó egy főre jutó GDP uniós átlaga a huszonöt tagú Unióban jóval alacsonyabb lett, mint korábban, így pedig, pusztán ezen statisztikai hatás miatt sok, korábban jelentős fejlesztési finanszírozásban részesülő régió kiesett a leginkább támogatott fejlesztési kategóriából. Itt érdemes világossá tenni, hogy az Unió valamennyi régiója részesül a kohéziós politika támogatásaiban, különbség csupán annak mértékében van. Az uniós átlag 75%-a alatti fejlettséggel (vásárlóerő-paritáson mért egy főre jutó GDP-vel) rendelkező régiók jelentősen nagyobb támogatást kapnak, mint az ennél fejlettebb (fejlettnek minősülő) régiók. Ahogy látni fogjuk, ez 2014-től némiképp módosulni fog.

702 Ausztria, Franciaország, Hollandia, Németország, Svédország és az Egyesült Királyság 2003. december 15-én közös levelet tett közzé ennek kapcsán. (A motivációkról és a tagállami álláspontokról részletesebben lásd: Iván Gábor: *Tagállami motivációk a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva vitájában.* Európai Tükör, 2006/5. 9–26.)

A végrehajtásban kapott nagyobb tagállami felelősség és mozgástér hátulütői csak az utóbbi években jelentkeznek, hiszen – nemcsak Magyarországon, hanem valamenynyi tagállamban – egyre gyakoribb, hogy a Bizottság valamilyen szabálytalanság (vagy annak gyanúja) miatt megszakítja a kifizetéseket, és ezzel összefüggésben korrekciók végrehajtására van szükség.[703] Értelemszerűen, minél nagyobb egy tagállam gazdaságán belül a fejlesztési források szerepe, annál érzékenyebben érintik az ilyesfajta szankciók költségvetési hatásai. Mivel a fejletlenebb tagállamok relatíve nagyobb forrástömeg felhasználására jogosultak, a szankciók is az ő esetükben a leghatásosabbak. Joggal vetődik fel persze a kérdés, hogy a Bizottság miért nem „fedezte fel" ezen szabálytalanságokat korábban; és miért csak most, amikor a régóta alkalmazott gyakorlatok miatt visszamenőlegesen hatalmas pénzügyi korrekciókra kell sort keríteni, ami – különösen a költségvetések válság alatti helyzetében, és az azt követő törékeny kilábalási fázisban – hatalmas terheket okozhat a különböző tagállamoknak. Ez a politikai probléma egyre súlyosabb teherként nehezedik a Bizottságra is, és elképzelhető, hogy egy ponton még befolyással lesz a politika végrehajtási szabályainak további fejlődésére.

2.2 A költségvetési felülvizsgálat és a gazdasági válság

A költségvetési keretek alkufolyamatának lezárulta után, a jogszabályi környezet kialakítását követően, normális esetben a kohéziós politika uniós szinten elcsendesül, és a viták csak a következő hétéves költségvetési időszak előkészítése során lángolnak fel újra. Az elmúlt évtized azonban semmilyen tekintetben nem mondható rutinszerű *(„business as usual")* ügymenetnek.[704]

A lisszaboni stratégia félidei felülvizsgálata kapcsán, már a 2004-es Kok-jelentést[705] követően felmerült a kérdés, miként játszhatna az EU kohéziós politikája nagyobb szerepet az uniós szintű versenyképességi célok megvalósításában. A volt holland miniszterelnök által jegyzett jelentés megállapította, hogy az EU nem ösztönzi eléggé a lisszaboni célok megvalósítását a közösségi költségvetés eszközeivel; a tagállamokon

703 Ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Bizottság által szabálytalannak gondolt kifizetéseket ráterhelik a nemzeti költségvetésekre. Sok esetben a finanszírozási forrásokhoz jutás politikai vagy gazdasági indokai – például a tagállami költségvetés likviditásának biztosíthatósága, a forrásvesztések elkerülése – miatt a tagállamok sok esetben akkor is engednek a Bizottságnak, és vállalják a pénzügyi terheket, ha a bizottsági álláspont az Európai Unió Bírósága előtt nagy valószínűséggel nem állná meg a helyét. Így tulajdonképpen a Bizottság a fejlesztési források révén olyan „fenyítési" eszközzel rendelkezik, amely segítségével sok, a belső piac működéséhez kapcsolódó (különösen versenypolitikai) tagállami jogalkotási, jogalkalmazási gyakorlatot indirekt módon tud kikényszeríteni, anélkül, hogy kénytelen lenne a kötelezettségszegési eljárások rögös útján végigmenni.

704 Habár Luuk van Middelaar kiváló könyvéből (*Valahogy Európába – Örökös átkelés.* 2011.) kiderül, az európai integráció fejlődéstörténete konstans válsághelyzetekből adódott, és eközben mindig sokan temették, mégsem hullott darabjaira.

705 *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the high-level group chaired by Wim Kok*, November 2004.

belül hiányzik az elkötelezettség ennek megvalósítására; továbbá mind uniós, mind pedig tagállami szinten hiányzott a stratégiai megközelítés az ambiciózus célok elérésére. A kohéziós források nyilvánvalóan potenciális pénzügyi forrást jelenthettek a célok eléréséhez, továbbá ezeken keresztül a tagállamok „elkötelezettsége" is kikényszeríthetőbbé válhatott. A kohéziós politikára tehát egyre nagyobb nyomás helyeződött annak érdekében, hogy az uniós versenyképességi célok szolgálatába álljon.[706]

Érezhető volt, hogy a pénzügyi perspektíva félidei felülvizsgálata során kiemelt téma lesz, hogy az Uniónak a versenyképesség vagy a kohézió szolgálatába kell-e állítania a költségvetési forrásai jelentős részét. Értelemszerűen e teoretikus vita tétje tulajdonképpen az volt, hogy a kohéziós politikára jutó allokációt csökkenteni szükséges-e az uniós költségvetésen belül, vagy pedig azok a felhasználási szabályok kisebb módosításai révén „megvédhetők".

A Bizottság már 2007-ben széles körű társadalmi vitát indított, és a kohéziós politikai miniszteri találkozók napirendjén is kiemelt helyen szerepelt a kérdés.[707] A kohéziós politika eredményességével kapcsolatosan felhozott kritikákra reflektálva előtérbe került az eredményesség és annak mérhetőségének szempontja.[708]

A költségvetési felülvizsgálat kapcsán megindult tárgyalásokat[709] a várakozásoknak megfelelően már a kezdetektől ezek a szempontok tematizálták. Úgy tűnt, a kohéziós politikát féltők aggodalmai beigazolást nyertek, mikor 2009 őszén a nyilvánosság elé került a Bizottság költségvetési felülvizsgálatra vonatkozó belső tervezete,[710] amely lényegében teljes mértékben átstrukturálta és feldarabolta volna a kohéziós forrásokat. A „kiszivárgott" tervezet hatalmas felháborodást váltott ki, ami miatt, valamint az új Bizottság hivatalba állásának elhúzódása és a Lisszaboni Szerződés életbelépésével kap-

706 A 2005. decemberi költségvetési megállapodás során Barroso elnök javaslatára (minden érdemi előzmény nélkül) ennek nyomán került elfogadásra az a javaslat, amely a fejlettebb tagállamok számára kötelezően előírta, a fejletlenebb tagállamok számára pedig opcionálissá tette, hogy kohéziós allokációjuk egy részét a lisszaboni célok megvalósítására fordítsák (ez volt az úgynevezett pántlikázás, *„earmarking"*). Ez azonban érdemi stratégiai irányváltást még nem jelentett, minthogy a „lisszaboni felismerés" a 2007–2013-as időszak előkészítésének túlságosan kései fázisában jelentkezett. Csupán amolyan „újracsomagolása" volt a már kitárgyalt csomagnak.

707 *European Commission: Growing Regions, growing Europe – Forth report on economic and social cohesion, May 2007.*, illetve: Kohézióért felelős miniszterek informális találkozója 2007. november 23–24. (Ponta Delgada); magas szintű találkozó 2008. április 7–8. (Maribor).

708 Lásd: Barca, Fabrizio: *An agenda for a reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.* April 2009.; Hübner, Danuta: *Reflection paper on future cohesion policy.* April 2009.; Samecki, Paweł: *Orinetation paper on future cohesion policy.* December 2009.

709 *European Commission: Reforming the Budget, Changing Europe – A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review,* SEC(2007) 1188 final.

710 *European Commission: A reform agenda for a global Europe* [Reforming the budget, changing Europe] DRAFT 06-10-2009, elérhető: http://followthemoney.eu/docs/budget-leak.pdf. Ha a dokumentum legradikálisabb elképzelései nem is, egyes kulcselemei, például makrogazdasági kondicionalitás, Egységes Transz-Európai Hálózati Alap stb. módosított formában, de végül a 2014–2020-as időszak többéves pénzügyi keretébe be is kerültek azóta.

csolatos bizonytalanságok következtében végül a költségvetési felülvizsgálatra érdemben nem került sor, így az változást sem hozott.[711]

2008 végétől, a pénzügyi válság begyűrűzésével azonban a válságra adandó uniós válaszoké lett a főszerep. A válság hatásai elérték a kohéziós politikát is: a válságkezelési válaszok nem hagyhatták figyelmen kívül ezt a területet sem.[712] Egyrészről a kohéziós politika végrehajtását jelentős mértékben befolyásolta, hogy a vállalkozások egyre inkább elhalasztották beruházási döntéseiket, valamint visszamondták az elnyert fejlesztési forrásokat is. (Az uniós szabályok csak növekedést serkentő beruházásokhoz nyújtottak támogatást, de a válságban történő talpon maradáshoz nem, ráadásul az állami támogatási szabályok ezek igénybevételéhez is viszonylag magas önrészt írtak elő.) Másrészről a tagállamok költségvetési helyzete is megroppant, így egyre növekvő gondot jelentett számukra az uniós források felhasználásához szükséges minimális nemzeti társfinanszírozás előteremtése.

Több, a fejlesztéspolitikai végrehajtást segítő, jogszabály-módosításra is sor került ebben az időben. Ezenfelül a tagállamok többsége módosította fejlesztési programjait, azok beavatkozási logikáját, a támogatott tevékenységek körét, módját.[713] Sőt, a Bizottság kvázi kötelezővé is tette ezt néhány tagállam számára.[714]

Összességében azonban úgy tűnik, hogy a Bizottság és talán egyes tagállamok sem mérték fel már a kezdetekkor a válság hatásainak súlyosságát, sem azt, hogy annak kezelésére milyen eszközökre lenne szükség. A kohéziós politika területén a válságra adott válasz jegyében eltelt jogszabály-módosítási folyamat több körben, 2008 novemberétől, egészen 2013. december végéig tartott. Ez a folyamatosan változó szabályozási környezet rengeteg erőforrást kötött le, és az ebből adódó bizonytalanság szintén hátrányos következményekkel járt. Csak viszonylag későn – és az uniós jogalkotási eljárások

711 A Bizottság költségvetési felülvizsgálattal kapcsolatos anyagának kiadására az eredetileg előirányzott 2008-as dátumnál csak jóval később, 2010-ben került sor, és mivel ez az időpont már oly közel esett a 2014–2020-as költségvetési tárgyalások kezdetéhez, egyetértés volt abban, hogy az csak a 2014–2020-as időszak elméleti előkészítéseként szolgál. Lásd: *European Commission: The EU Budget Review,* COM(2010) 700 final és SEC(2010) 7000 final.

712 A francia elnökség által rendezett 2008. novemberi kohéziós politikai informális miniszteri találkozó napirendjében, az eredetileg tervezett semmitmondó jövőbeni útkeresés témája helyett a megbeszélést a válságra adandó válaszok megtalálása dominálta, valamint az, hogy ebben milyen szerepet játszhat a kohéziós politika.

713 A Bizottság kimutatása szerint 2010 őszéig 17 tagállam módosított a programjait. Lásd: *European Commission: Cohesion Policy – responding to the economic crisis: a review of the implementation of cohesion policy measures adopted in support of the European Economic Recovery Plan,* October 2010, SEC(2010) 1291final.

714 A 2012. január 30-i Európai Tanácson Barroso elnök által a fiatalok munkanélküliségi helyzete kapcsán előadott prezentációját követően a Bizottság a nyolc legsúlyosabb helyzetű tagállam esetében formálisan kérte, hogy a probléma kezelése érdekében a kohéziós források is kerüljenek átcsoportosításra. A témában az érintett tagállamok és a Bizottság szakértői szinten hosszadalmas egyeztetéseket folytatott, amelyek eredményeként ezen tagállamok szinte mindegyike módosította a programjait és forrásokat csoportosított át a fiatalkori munkanélküliség kezelésére. Lásd: *European Commission: Youth Employment Action Teams – Update for the Spring European Council,* 14–15 March, 2013.

időigényessége miatt csak hosszadalmas egyeztetések árán – sikerült érdemi segítséget nyújtó módosításokat is véghezvinni.[715]

2.3 A 2014–2020-as időszak előkészítése

Az uniós költségvetés és ezen belül a kohéziós politika következő reformjának előkészítését alapvetően meghatározta az, hogy milyen körülmények között került rá sor. Arra jelentős mértékben kihatottak az Unió politikai napirendjét is uraló makrogazdasági és társadalmi, valamint az uniós szinten zajló válságkezelési folyamatok.

A vitát a szokásosnál is nagyobb mértékben határozta meg az úgynevezett „nettó pozíció szemlélet", ugyanis a válságkezelő intézkedések miatt a tagállamok jelentős részében a költségvetési hiány igencsak megugrott. A nettó befizetők finanszírozási hajlandósága pedig a szokásosnál is jobban visszaesett. Alapvető kérdés volt tehát, miként lehet az uniós költségvetés – feltehetően csökkenő – tortáját minél több szeletre osztani. A kohéziós politika borítékja, mint potenciális finanszírozási forrás, kézenfekvő lehetőségként kínálkozott bármely politikaterület igényeinek kielégítésére.[716]

A nettó befizető tagállamok politikusai és közvéleménye számára meghatározó szempont volt, hogy saját költségvetésük (és választópolgáraik) terhére kell újabb és újabb anyagi áldozatot vállalniuk a különböző mentőcsomagok és mentőprogramok finanszírozása érdekében. Ráadásul ezek kedvezményezettjei azon tagállamok voltak, amelyek az elmúlt években, évtizedekben hatalmas mértékű kohéziós támogatásban részesültek, ezenfelül költségvetési hiányuk és államadósságuk mértékének kordában tartása terén többször is figyelmeztetésben részesültek. A nettó befizető tagállamok úgy vélték, nem szabad az ilyen „renitens" országokat az uniós költségvetésen keresztül tovább finanszírozni, ha azok nem tartják tiszteletben a költségvetési és gazdaságpolitikájukat illetően megfogalmazott elvárásokat. A kohéziós forrásokat tehát ezen előbbi elvárások teljesítése esetén szabad csak számukra elérhetővé tenni.

Ezenfelül vagy éppen ezzel összefüggésben a források hatékonyabb és eredményesebb felhasználásának szempontja ismét előtérbe került, hiszen a kohéziós forrásokon

715 Ezek kapcsán sok kritikus (és főként a válság hatásai által viszonylag korán érintett tagállamok képviselői) hivatkozott John Maynard Keynes híres mondására: *„In the long run we are all dead."* (Tegyük hozzá, többnyire hasztalanul.)

716 A Bizottságon belül végül sikerült letörni az egyes főigazgatóságok szektorizációs törekvéseit (amelyek már a 2009-ben költségvetési felülvizsgálati anyagban hangsúlyosan megjelentek). Ugyanakkor ennek az volt az ára, hogy bizonyos célok finanszírozására a kohéziós büdzséből, transzferek (például Európai Összekapcsolási Eszköz [CEF], Európai Segélyalap a leginkább rászorulóknak [FEAD]) vagy minimum-allokációt biztosító követelmények (például energiahatékonyság, fiatalok foglalkoztatása, társadalmi befogadás, kkv-fejlesztés, K+F stb.) révén megfelelő összegek kerüljenek elkülönítésre.

belül is kevesebb pénzből az eddiginél is több elvárást kellett kielégíteni.[717] Az elvárások között, a gazdaságpolitikai koordinációval kapcsolatosan megfogalmazott fenti szempontok miatt, hangsúlyosan jelent meg a lisszaboni stratégia utódja, az „Európa 2020" stratégia céljaihoz való hozzájárulás igénye. Ezzel összefüggésben pedig annak az úgynevezett európai szemeszter keretében történő végrehajtása során kiadott, úgynevezett ország-specifikus ajánlások megvalósításának szükségessége.[718]

A fentieken túlmenően kulcskérdéssé vált a kohéziós források szabályosságának növelése az Európai Számvevőszék, illetve az Európai Parlament ezzel kapcsolatosan egyre gyakrabban megfogalmazott kritikája miatt. Az elmúlt években ugyanis az Európai Számvevőszék az éves költségvetések zárszámadásakor azt állapította meg, hogy a kohéziós források 10–11%-át szabálytalanul költötték el, a Parlament pedig beavatkozást sürgetett.[719]

Az ismételten az egyszerűsítés jegyében folytatott jogszabály-alkotás több mint kéteves időtartamát követően a 2014–2020-as pénzügyi tervezési időszak kohéziós politikája érdemi reformon ment keresztül, még ha ez első ránézésre nem is feltétlenül egyértelmű. Ernyője alá ismét visszakerültek a halászati és a vidékfejlesztési alapok (még ha az uniós költségvetésben elkülönítve is maradtak); a tagállami programok céljainak szorosan illeszkedniük kell az „Európa 2020" stratégiában meghatározott uniós célokhoz, és reflektálniuk kell az európai szemeszter keretében megfogalmazott, a kohéziós politika szempontjából is releváns ország-specifikus ajánlásokra. Az eredményes pénzfelhasználás biztosítása érdekében meghatározásra kerültek bizonyos előfeltételek (úgynevezett *ex-ante* feltételek), amelyeket a tagállamoknak teljesíteniük kell ahhoz, hogy adott területen uniós fejlesztési forrásokat költhessenek el. Ezenfelül a programokban világos célokat kell rögzíteni, és az azok mentén történő előrehaladást mérő indikátorokat kell hozzájuk rendelni, amelyek alakulását folyamatosan nyomon kell követni. A pénzcsapok pedig bármikor elzárhatók, ha egy tagállam nem teljesíti a költségvetési politikájával kapcsolatos elvárásokat.[720] A szabályozás továbbá igyekszik a kohéziós for-

717 A költségvetési vitában a nettó befizetők magukat a jobb pénzköltés barátaiként *(„friends of better spending")* aposztrofálták. Javaslataik azonban elsősorban arra irányultak, miként tudnák elérni azt, hogy saját költségvetéseik uniós költségvetésbe történő befizetési kötelezettségét csökkentsék, így az ellentáborban csak a kevesebb költés barátaiként *(„friends of less spending")* nevezték őket.

718 Ez egyrészről növeli a Bizottság hatalmát, minthogy az ország-specifikus ajánlásokat lényegében a Bizottság fogalmazza meg, másrészről kívánatos azon szereplők számára (például Németország), akik ezek kialakítására indirekt módon hatással lehetnek.

719 A kritika csak részben volt jogos, hiszen a Számvevőszék által megfogalmazott problémák az éves költségvetés és a kohéziós politika többéves végrehajtási ciklusának eltéréseiből adódnak. Ezen felül a Számvevőszék nem tesz különbséget az adminisztratív hiba és a csalás, vagy pénzügyi kockázatot jelentő szabálytalanság között. A Számvevőszék által jelzett hibák pedig jelentős mértékben a 2000–2006-os időszak programjaihoz kapcsolódtak, így a 2007–2013-as időszak vonatkozásában bevezetett végrehajtási szabályok hibaarányt csökkentő hatásait külön nem is lehetett vizsgálni.

720 Ez az úgynevezett makrogazdasági kondicionalitás (amely az EP kérésére a jogszabály végső változatában az eufemisztikus „az alapok eredményességét és a gondos gazdasági irányítást összekapcsoló intézkedések" elnevezést kapta). Az eredeti javaslathoz képest a Bizottság diszkrecionális jogkörét jelentős mértékben csökkentő és sokkal több limitáltabb, de így is „hatékony" eszközként került végül elfogadásra.

rások végrehajtását az éves költségvetési ciklusokhoz igazítani, illetve még az eddigieknél is szélesebb körű szankcionálási lehetőségeket ad a Bizottság kezébe. A felelősséget tehát az eddigieknél is nagyobb mértékben viselik a tagállamok.

Azt, hogy a gyakorlatban mennyire lesz működőképes az ily módon megreformált kohéziós politika, az elkövetkező tíz év tapasztalatai fogják megmutatni. Mindenesetre az már most látható, hogy a kohéziós politika legfőbb haszonélvezői számára jelentős kihívást fog jelenteni annak végrehajtása. Az egyszerűsítés ugyanis paradox módon az eddigieknél is összetettebb szabályrendszer kialakulását eredményezte, amely ugyanakkor adós marad a jogbiztonság növelésével. Így pusztán ebből adódóan is, az eddigieknél több problémára számíthatunk a kohéziós politika terén.

3. Magyarország szerepe a kohéziós politika elmúlt tíz évében (2004–2014)[721]

Egy, az uniós költségvetés jelentős hányadát kitevő terület, mint a kohéziós politika, esetében a tagállami szerepvállalás egyik fontos fokmérője a költségvetési vitában való teljesítmény.

Érdemi végrehajtási tapasztalatok hiányában a 2007–2013-as költségvetési vitában az új tagállamok törekvései elsősorban a nekik járó fejlesztési források mértékének a Bizottság által javasolt szinten történő megtartására, valamint az azokhoz kapcsolódó felhasználási szabályok lehető legnagyobb rugalmasságának elérésére korlátozódott. Ez volt az első alkalom, amikor a kohéziós források felhasználási szabályainak egyes elemei (például az ÁFA elszámolhatósága, az úgynevezett N+2 szabály, a társfinanszírozás mértéke) az állam- és kormányfők szintjén is vitatéma volt.[722] A költségvetési vitában Magyarország viszonylag kedvező pozícióból indult, hiszen a Bizottság javaslata jelentős forrásokat helyezett kilátásba számára, így csak arra kellett törekedni, hogy az a lehető legkisebb mértékben csökkenjen, és bármilyen csökkentésért cserébe rugalmasabbá váljanak a felhasználási szabályok.

Mivel az új tagállamok hasonló helyzetben voltak, érdekeik és kiindulási pozícióik is azonosnak voltak mondhatók. A 2004-ben csatlakozott tagállamok mindegyike új volt a kohéziós politika szempontjából, így sokat segített, hogy magyar kezdeményezésre 2004-től kezdődően félévente rendszeresen sort kerítettek végrehajtási tapasztalataik megosztására. Ebből az együttműködésből nőtt ki a kohéziós politika reformja kapcsán tanúsított közös fellépés. Az új tagállamok – limitált tapasztalataik miatt – korlátozott

721 Bár a kohéziós politika fejleményeinek legnagyobb hányadát annak forrásai felhasználása, azaz annak tagállami végrehajtása teszi ki, sem a terjedelmi korlátok, sem vizsgálatunk tárgya nem teszi lehetővé, hogy erre itt érdemben kitérjünk. Az alábbiakban Magyarország uniós kohéziós politikában játszott szerepének rövid áttekintésére koncentrálunk.

722 A pletykák szerint az Európai Tanács akkori elnöke, Tony Blair brit miniszterelnök kénytelen volt megkérdezni a tanácsadóit, hogy mi is az az N+2 szabály, azt követően, hogy nem egy miniszterelnök kollégája követelte rajta annak rugalmasabbá tételét.

számú kérdésben, de annál határozottabban léptek fel. Ezen érdekeiket végül szinte kivétel nélkül érvényesíteni tudták a tárgyalások során. Magyarország vezető szerepet játszott a közös fellépésben, és érdekeit a költségvetési tárgyalások során is sikerrel képviselte.

A kohéziós politika válságkezeléshez való hozzájárulása kapcsán lefolytatott különböző jogszabály-módosítási körökben Magyarország különösen érdekelt volt, hiszen kis nyitott gazdaságunk révén, a balti országok mellett a globális válság hatásai esetünkben jelentkeztek a legkorábban. Sajnálatos módon a Bizottság javaslatait saját hipotézisei és nem a válsággal leginkább sújtott tagállamok igényei alapján állította össze. Ezenfelül a kezdetekkor a Bizottság talán nem volt tisztában a válság hatásainak mértékével, vagy, mivel az akkor még nem érintette a tagállamok kritikus tömegét,[723] figyelmen kívül hagyta a magyar kezdeményezéseket (például az elvárt minimális nemzeti társfinanszírozás mértékének átmeneti csökkentésére vonatkozóan). Évekkel később ezek többsége ugyan megvalósult, azonban addigra már többnyire késő volt ahhoz, hogy érdemi segítséget nyújtson.

Magyarország uniós tagsága elmúlt tíz évének kiemelkedő periódusa volt, amikor az ország, csatlakozását követő történelmében első alkalommal láthatta el az Európai Unió Tanácsának soros elnökségi posztját. Az erre való felkészüléskor még úgy számolhattunk, hogy a magyar elnökség kezdheti meg a 2014–2020-as költségvetési időszakra vonatkozó kohéziós politikai jogszabálycsomag tárgyalásait. A többéves pénzügyi keretre vonatkozó bizottsági javaslat megjelenésének csúszása miatt azonban a jogszabálycsomagra vonatkozó bizottsági javaslatok csak 2011 októberében láttak napvilágot. A magyar elnökség feladata tehát az volt, hogy feltérképezze a tagállami pozíciókat a várható javaslatok lényegi elemeit illetően, valamint azok kidolgozására vonatkozóan a tagállamok egésze részéről üzeneteket fogalmazzon meg a Bizottság számára. Bár megvalósításának realitása az utolsó pillanatig kétséges volt, 2011 februárjában a Tanács egyhangúlag fogadott el következtetéseket a kohéziós politika jövőjét illetően.[724]

A kohéziós politika magyar története kapcsán nem lehet nem említeni azt, amikor 2012-ben a Tanács a Bizottság javaslatára a magyar költségvetés 2004 óta tartó túlzott költségvetési hiánya miatt a Magyarország számára rendelkezésre álló kohéziós alap források egy részét felfüggesztette. Ennek kapcsán érdemes kiemelni, hogy a felfüggesztés nem az összes kohéziós forrásra, hanem csupán az annak egyik finanszírozó alapjából, a Kohéziós Alapból származó forrásokra vonatkozott. Ezek esetében sem a kifizetések, hanem a 2013. évi uniós költségvetésben rendelkezésre álló kötelezettségvállalások felfüggesztéséről volt szó (vagyis az csak 2013 januárjában lépett volna életbe), és ezeknek is csupán egy részéről (29%-áról). A lépés tehát érdemi költségvetési hatásokkal rövidtávon nem járt, hiszen ezen kötelezettségvállalások felhasználására Magyarországnak 2015 végéig volt lehetősége. S egész addig, amíg a korábbi évek kötelezettségvállalásait maradéktalanul fel nem használta, a Bizottság továbbra is folyósította volna számára a forrásokat.

723 Más feltételezések szerint azért, mert az még nem érintette érdemben az eurózóna országait.

724 Lásd: Council conclusions on the Fifth Report on economic, social and territorial cohesion, 21 February 2011.

Bár a kérdés sokkal inkább az uniós gazdaságpolitikai koordináció témakörét érinti, amelynek a kohéziós források csupán elszenvedői, ez a lépés történelmi jelentőségű volt, hiszen a szabály és ezen lépés lehetősége 1994 óta volt életben. Annak ellenére, hogy több tagállam, de Magyarország is nagyon közel állt már többször hozzá, ez volt az első alkalom, hogy azt alkalmazták is. A 2012. évi döntésnek nyilvánvalóan sok oka van, ugyanakkor a kohéziós politika jövője szempontjából meghatározó jelentőségű lépés volt ez, hiszen ez volt a 2014–2020-as időszak makrogazdasági kondicionalitásának a tesztfázisa. A jelek szerint beváltotta a hozzá fűzött reményeket, hiszen a Bizottság által február 22-én tett felfüggesztési javaslatot a Tanács március 12-én jóváhagyta, Magyarország eleget tett a kéréseknek, és június 22-én, pontosan négy hónappal a folyamat elindulását követően a Tanács meg is szüntette a felfüggesztést.

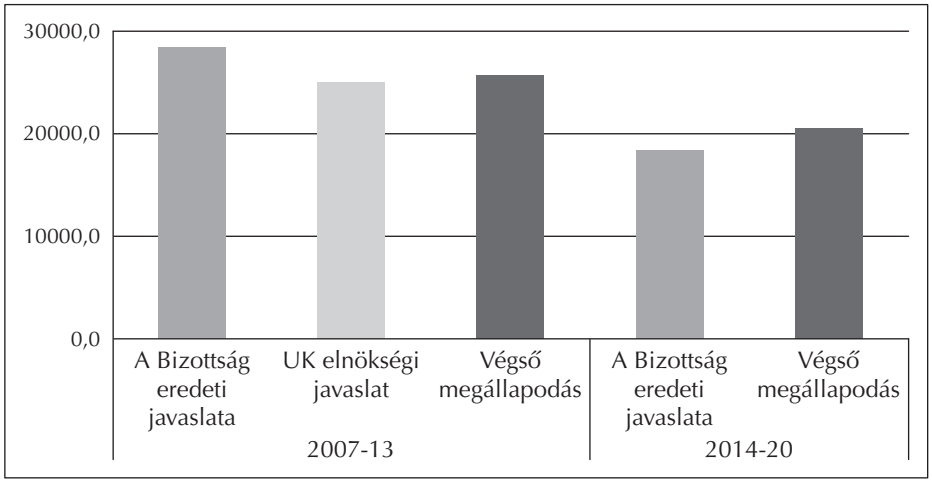
A 2014–2020-as költségvetés vitája érdemben eltérő, sokkal nehezebb pozícióból indult Magyarország számára, mint a 2007–2013-as. A Bizottság eredeti javaslata – talán nem véletlenül – megosztotta az új tagállamokat. Míg legtöbbjük számára az allokációjuk növelésére tett javaslatot, addig Magyarország esetében annak radikális csökkentésére. A magyar álláspontot, azaz az allokáció növelését tehát az „árral szemben", vagyis a nettó befizetők általános kiadáscsökkentési javaslata ellenében kellett tudni érvényesíteni. E folyamatban pedig értelemszerűen kevés partnerre számíthattunk, hiszen minden tagállam a saját érdekeiért küzdött.

A kohéziós politika reformja tekintetében is sok olyan elemet tartalmazott a bizottsági javaslat, amelyek alapvetően nem a kohéziós politika fő kedvezményezettjei érdekeit szolgálták. Ezenfelül pedig több olyan részletet tartalmazott, amelyért az új tagállamoknak újra meg kellett küzdeniük (például társfinanszírozás mértéke, ÁFA elszámolhatósága, N+2-szabály).

Magyarország aktív és kezdeményező szerepet játszott mind a nettó kedvezményezetteket tömörítő „kohéziós politika barátai" *(„friends of cohesion policy")*, mind pedig a visegrádi országok együttműködésében. A visegrádi országok a kohéziós politika szabályozása kapcsán rendszeresen előremutató javaslatokkal álltak elő a tárgyalások során, amelyeket sem a vitát irányító soros elnökségek, sem a Bizottság nem hagyhatott figyelmen kívül.

A kohéziós politika területén Magyarország kedvezőtlen pozícióból indulva érdemben tudta növelni a számára rendelkezésre álló allokáció mértékét.[725] A végrehajtási szabályok kapcsán pedig a visegrádi országok eredményesen léptek fel azok negatív hatásainak mérséklése érdekében.

725 Erre csupán néhány kisebb tagállam – Málta, Ciprus és a balti országok – volt még képes, azonban volumenét tekintve az ezekre jutó növekmény mértéke eltörpül a több mint 2,2 Mrd eurós magyar mögött.



24. ábra: A 2007–2013-as és a 2014–2020-as költségvetési tárgyalások alakulása (adatok 2011-es áron, millió €-ban) – saját számítás

A kohéziós politika kapcsán elért eredmények, legfontosabb fejlemények tekintetében a figyelem középpontjában alapvetően a költségvetési tárgyalásokon elért eredmények, valamint a források felhasználásával kapcsolatos problémák (például forrásvesztés, abszorpció, szabálytalanságok, korrekciók) állnak. Holott a források megszerzése és (hatékony és szabályos) felhasználásának képessége csupán szükséges, de nem elégséges feltétele az eredményességnek, de nem az eredmény maga. A valódi kérdés, hogy mit kezd egy tagállam ezen forrásokkal. Képes-e ezáltal növelni a versenyképességét, foglalkoztatását? Fel tudja-e zárkóztatni leszakadó térségeit, népcsoportjait? Ugyanakkor e szempontok mérhetősége és számonkérhetősége a leginkább problémás.[726] Mégis, a jövőben Magyarország kohéziós politikájának is nagyobb hangsúlyt kell majd helyeznie ezekre, hiszen a cél az, hogy Magyarország ne legyen rászorulva a kohéziós támogatásokra.

726 Ennek kapcsán kiváló áttekintést ad: Nagy Sándor Gyula – Heil Péter (szerk.), Kullmann Ádám (társ szerk.): A kohéziós politika elmélete és gyakorlata: Európai uniós fejlesztési programok - belülről nézve. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2013.

XXVII. Energiapolitika

1. Az Európai Unióban lezajlott legfontosabb fejlemények 2004–2014 között

1.1 Bevezetés

Az energiapolitika az Európai Unió egyik meghatározó, különleges jelentőséggel bíró ágazata. A gazdaság működéséhez, valamint a lakosság megfelelő életszínvonalához elengedhetetlen a folyamatosan biztosított, elérhető áron rendelkezésre álló energia. Bonyolítja a képletet az energiaszektor számos sajátossága, elsősorban az, hogy Európa szűkösen rendelkezik energiaforrásokkal, ami miatt külső szállítókra kénytelen hagyatkozni, másfelől, hogy az ellátás biztosításához a villamos áram és a földgáz esetében vezetékes hálózat kiépítésére van szükség, harmadrészt pedig, hogy az energiapiacon csak viszonylag kisszámú, a liberalizációt megelőzően különleges vagy kizárólagos jogokkal rendelkező szereplő volt jelen.

Az európai energiapolitika önálló megjelenésére viszonylag későn, a belső piac kilencvenes években lezajlott elmélyítése során került sor. Az európai integráció kezdetétől az Európai Szén- és Acélközösségről szóló szerződés, valamint az Európai Atomenergia-közösséget (Euratom) létrehozó szerződés tartalmazott rendelkezéseket az európai energiapolitika kialakításával kapcsolatban, de főként a két kiemelt ágazat, a szén- és az atomenergia terén. A szerződések sorozatos reformja és módosításai során különböző cikkek, mint például az Európai Közösséget létrehozó szerződésnek a belső piacról szóló 95. cikke, a környezetvédelemmel kapcsolatos 175. cikk, a transzeurópai hálózatokról szóló 155. és 156. cikk, valamint az ellátási nehézségekről szóló 100. cikk szerint volt lehetőség jogszabályalkotásra. Az energia önálló fejezetként csak a Lisszaboni Szerződésben jelent meg. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 194. cikke kiemeli, hogy a belső piac megvalósításával és a környezet védelmével összefüggésben a politika célja az a) energiapiac működésének biztosítása, b) az energiaellátás biztosítása, c) az energiahatékonyság, az energia-megtakarítás és a megújuló energia fejlesztésének ösztönzése, valamint d) az energiahálózatok összekapcsolódásának támogatása.

Az energiapolitikai célkitűzések elérésének elengedhetetlen feltétele volt a meglévő koncentrált és védett piacok összekötése, a különleges és kizárólagos jogokkal rendelkező nemzeti energetikai cégek „piacosítása", egyszóval az energiapiac liberalizálása. Az első jelentős lépést az 1996–1998. évi úgynevezett első energiacsomag jelentette, amely az ipari nagyfogyasztók számára megnyitotta a piacot, és a szolgáltatókat a termelési, szállítási és elosztási feladatok számviteli és döntéshozatali függetlenítésére kötelezte, továbbá tagállami regulációs mechanizmusok megteremtését írta elő. Ezen irányelvek végrehajtása során világossá vált, hogy a kívánt piac-liberalizációs célok elérése érdekében számos rendelkezés pontosítására és szigorítására van szükség. Ennek

nyomán 2003-ban fogadták el a második energiacsomagot, amely rögzítette a piacnyitás pontos menetrendjét, feltételeit és követelményeit a villamosenergia- és a gázszektorra vonatkozóan. Ezek főbb elemei: szabad szolgáltatóválasztás, állami beavatkozástól és korlátozástól mentes, szabad erőmű-létesítés és termelés, valamint közszolgáltatási kötelezettségek, nevezetesen környezetvédelmi, ellátásbiztonsági és univerzális ellátásra vonatkozó kötelezettségek. A liberalizációs szabályozáshoz szorosan kapcsolódik a határkeresztező kapacitások kiépítésére vonatkozó 2003-as rendelet is.

A 2004-es uniós bővítés pillanatában tehát ezeknek a piaci liberalizációs jogszabályoknak az átültetése zajlott a tagállamokban. Az előírt határidők szerint 2004 júliusáig liberalizálni kellett a nem magánszektor valamennyi fogyasztója számára az energiaszolgáltatást, míg 2007 júliusára a háztartások számára is. Ezen határidők lejárta után mind a lakossági, mind pedig az üzleti fogyasztók szabadon választhatták volna az energiaszolgáltatót a versenypiaci szereplők közül.

A csatlakozási tárgyalások során Magyarország nem kért átmeneti rendelkezést az energetika területén. A tárgyalásokon a felek megállapították, hogy a magyar energiapolitika alapelvei összhangban állnak az uniós alapelvekkel (ellátásbiztonság, a versenyképesség javítása, energiahatékonyság és takarékosság).

1.2 A 2007. évi energiapolitikai cselekvési terv

A Bizottság 2007. január 10-én tette közzé az európai energiapolitika megvalósítására vonatkozó átfogó elképzeléseit egy közlemény formájában.[727] A javaslatot szokás szerint egy Zöld Könyv,[728] valamint széles körű társadalmi konzultáció előzte meg. A közlemény három kiemelkedő kihívást azonosított: az energiaellátás biztonságát, a klímaváltozással összefüggésben a fenntarthatóság kérdését és a versenyképességet, különös tekintettel a magas energiaárakra. A három célkitűzés szimbolikusan három városnévhez kapcsolódott: Moszkva, mint az energiaellátás biztonsága szempontjából kiemelkedően fontos főváros, Koppenhága, utalva a 2009-es koppenhágai ENSZ klíma-konferenciára, valamint Lisszabon, amely a 2000-es Lisszaboni Stratégiára, mint az EU versenyképességi keretére céloz. Mindezek alapján az európai energiapolitika számára három alapvető kiindulópontot fogalmazott meg: az éghajlatváltozás leküzdése, az EU kiszolgáltatottságának csökkentése a behozott szénhidrogének tekintetében, valamint a munkahelyteremtés és a gazdasági növekedés ösztönzése; mindez elérhető áron megvalósuló, biztonságos energiaellátás mellett.

Az Európai Tanács 2007. március 8-9-i ülésén az Unió állam- és kormányfői kiemelten ambiciózus energiapolitikai menetrendet és célkitűzéseket fogadtak el. A döntések középpontjában a „háromszor 20" célkitűzések álltak, vagyis az Unió vállalta, hogy 2020-ig legalább 20%-kal csökkenti a széndioxid-kibocsátását az 1990-es évek szint-

727 Európai Energiapolitika, Brüsszel, 10.1.2007. COM(2007) 1 végleges.

728 Európai stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért és biztonságáért, Brüsszel, 8.3.2006. COM(2006) 105 végleges.

jéhez képest, 2020-ig 20%-os energia-megtakarítást ér el, valamint 20%-ra növeli a megújuló energiahordozók részarányát a teljes energiafelhasználáson belül. Az Európai Tanács elkötelezettségét fejezte ki amellett, hogy időben és maradéktalanul végrehajtja a gáz és a villamos áram piacának megnyitására vonatkozó belső piaci jogszabályokat. A tagállamok a gáz és a villamos áram piacának, valamint a nemzeti és a regionális piacok jellegzetességeinek figyelembevételével az alábbi fő intézkedésekben állapodtak meg: az energiaszállítási és termelési tevékenységek hatékony elválasztása a hálózati szolgáltatásoktól *(„unbundling")*, amely független és megfelelően irányított hálózati operációs rendszereken alapul, a szállítási infrastruktúrákhoz való egyenlő és nyitott hozzáférés és az infrastruktúrába történő beruházásokról szóló döntések függetlenségének szavatolása mellett.

Az Európai Tanács több olyan döntést is hozott, amely az EU és az egyes tagállamok energiaellátásának biztonságát hivatott garantálni abban az esetben, ha válság lépne fel az energiaellátásban. A javasolt intézkedések között szerepelt az energiaforrások és a szállítási útvonalak effektív diverzifikálása is.

1.3 Energia belső piac, versenyképesség, a gazdasági növekedés ösztönzése

A 2006-ban a Bizottság által kiadott belső energiapiacról szóló közlemény, valamint a versennyel kapcsolatos ágazati vizsgálatról szóló zárójelentés szerint a fenti szabályok és intézkedések nem érték el a kívánt célkitűzéseket. Az ipari felhasználók piacán a koncentráció továbbra is magas, amelyre az állami vagy regionális monopóliumok, sok esetben vertikálisan integrált, vagyis a termelést, a szállítást és az elosztást egyben lebonyolító vállalatok voltak a jellemzőek. Ezek ellenőrzésük alatt tartották a nagykereskedelmi árakat, és megakadályozták új szereplők piaci belépését. A 2007. évi energiapolitikai közlemény megerősítette, hogy „diszkriminációra és visszaélésre ad lehetőséget, ha a vállalkozások az energiahálózatokat, valamint a termelést vagy az értékesítést is ellenőrzik, ekképpen védik a nemzeti piacot és akadályozzák a versenyt"[729]. Mindezek kezelésére a Bizottság 2007 szeptemberében előterjesztette a harmadik energiacsomagot.

A Bizottság két megoldást javasolt. Az egyik, kevésbé drasztikus megoldás a teljesen független operátorrendszer, ahol a vertikálisan integrált vállalat marad a hálózati vagyonok tulajdonosa, és ezért szabályozott térítést is kap, de nem felelős a működtetésért, a fenntartásért és a fejlesztésért. A másik opció, amit az Európai Bizottság előnyben részesített, a tulajdonlás szétválasztása, vagyis a hálózatokat tulajdonló cégek és az ellátásért, illetve energiatermelésért felelős cégek egymástól való szétválasztása.

A Tanács és az Európai Parlament között végül 2009 áprilisában, a cseh elnökség alatt létrejött második olvasati megállapodás alapján a tagállamok három különböző

729 Lásd: Európai Energiapolitika, Brüsszel, 10.1.2007. COM(2007) 1 végleges, 7.

lehetőség közül választhatnak, amikor a hálózati átviteli rendszereket mind a gáz, mind pedig a villamos energia piacán elválasztják a termeléstől és a szolgáltatástól. Ezek:

- a teljes tulajdonosi szétválasztás;
- a független rendszerirányító (ISO): a teljes tulajdonosi szétválasztás alternatívájaként az anyacégek megtarthatják tulajdonjogukat az átviteli rendszerirányítókban, de a tagállamok arra kötelezhetik őket, hogy az átviteli hálózat működtetését engedjék át egy, az állam által kijelölt testületnek, a független rendszerirányítónak;
- a független hálózatirányító (ITO) értelmében a vertikálisan integrált energiavállalatokat nem darabolják fel (megtartják tulajdonjogukat a rendszerirányítókban), de ezen opció pontos garanciákat tartalmaz a hálózatirányítók anyavállalattól való függetlenségének biztosítására.

A harmadik energiacsomag előírta azt is, hogy a fenti szabályok harmadik országok cégeire is vonatkoznak („Gazprom-klauzula"), amennyiben azok uniós hálózatban vagy cégben szereznek érdekeltséget.

1.4 Ellátásbiztonság

Az Európai Unió energiaellátásának túlnyomó többségét külső energiaforrásokból biztosítja, ami jelentős mértékű kitettséget jelent. A Nemzetközi Energia Ügynökségnek a csatlakozás évében, 2004-ben kiadott jelentése[730] szerint az EU 2004-ben kőolaj szükségletének 76%-át importból fedezte, és az akkori előrejelzések szerint ez az arány 2030-ra 94%-ra növekszik. A földgáz esetében ugyanez az arány 49%-ról 81%-ra növekszik, aminek meghatározó oka, hogy a 2004-ben csatlakozott országok a korábbi európai átlaghoz képest jóval jelentősebb mértékben (egyes esetekben akár kizárólagosan) függtek az orosz gázimporttól. Közvetlen hatású figyelmeztető jelzés volt 2006. január elején, amikor egy orosz–ukrán elszámolási vita következtében az Unió lakosságának kb. 10%-át érintve 36 órára leállt az orosz gázimport. Ezt a vészhelyzetet sikerült nemzeti szinten hozott intézkedésekkel kezelni. Közvetlenül az EU-csatlakozást megelőzően 2004 áprilisában jelent meg a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről szóló irányelv. Ez a szabályozás az első lépést jelentette egy megfelelő szabályozási keret kialakításához, legfontosabb vívmánya azonban a gázkoordinációs csoport létrehozása volt, amely válsághelyzet esetén a tagállamok közötti gyors kommunikáció keretét jelentette.

Mind a 2006-os Zöld Könyv, mind pedig a 2007-es energiapolitikai közlemény kiemelt figyelmet szentelt az energiaellátás biztonsága kérdésének. A közlemény leszögezte: „intézkedéseket kell hozni a túlnyomórészt egyetlen földgázszállítóra utalt tagállamok segítésére, hogy bővíthessék energiaellátási választékukat. Projekteket kell kidolgozni a gáz újabb térségekből való beszerzésére, új gázkereskedelmi gócpontokat kell kialakítani Közép-Európában és a Baltikumban, jobban ki kell használni a stratégai

730 World Energy Outlook 2004.

tárolásban rejlő lehetőségeket, és elő kell segíteni új cseppfolyósított földgáz-terminálok létesítését."[731]

Az ellátás biztonságának kérdése még élesebben merült fel 2009 elején, az újabb orosz–ukrán gázválság során. 2009. január 1-jén Oroszország újra leállította az Ukrajnának szánt gázszállítmányait, ennek következtében az ukrán–EU határon is megszűnt a gázforgalmazás. Az Európai Bizottság és a cseh elnökség intenzív tárgyalásai nyomán január 11-én született meg egy megállapodás, amelynek értelmében megfigyelők érkeztek mind Oroszországba, mind pedig Ukrajnába. Az orosz és az ukrán fél kölcsönös vádaskodása nyomán azonban a gázszállítások nem indultak újra, csak január 17-e után, mikor is Putyin orosz és Timosenko ukrán miniszterelnök Moszkvában aláírta a vita rendezését szolgáló megállapodást. A 2009-es gázválság egyik meghatározó pillanata volt, amikor a január 12-i rendkívüli Energia Tanács ülés mentén tartott tanácskozásra az orosz és az ukrán kormány képviselője is meghívást kapott.

A gázkrízisek nyomán a 2004-es irányelvet, a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről szóló rendelet[732] váltotta fel 2010-ben. A rendelet közös keretet hozott létre, amelynek értelmében a gázellátás biztonsága a földgázvállalkozások, az uniós tagállamok és a Bizottság közös felelőssége. Ezenfelül átlátható mechanizmust biztosít a szolidaritás szellemében a tagállami, regionális vagy európai szinteken jelentkező vészhelyzetre való reagálás összehangolására. A rendelet közös fogalomként határozza meg azokat a fogyasztókat, amelyek esetében védeni kell a gázellátás biztonságát. A lakossági fogyasztók minden esetben védett fogyasztónak minősülnek, ugyanakkor a tagállamok döntése, hogy ebbe a kategóriába sorolják-e a kis- és középvállalkozásokat, az alapvető szolgáltatásokat nyújtó, illetve a távfűtési létesítményeket. A jogszabály értelmében az uniós tagállamok legkésőbb 2014. december 3-ig biztosítják, hogy az egyetlen legnagyobb gázinfrastruktúra kiesése esetén is képesek legyenek kielégíteni a teljes gázigényt egy rendkívül magas gázkereslettel jellemzett napon. A védett fogyasztók esetében a földgázvállalkozások kötelesek biztosítani a védett fogyasztók gázellátását, többek között valamely hétnapos időszakban tapasztalt rendkívüli hőmérséklet és valamely legalább 30 napos időszakban tapasztalt kivételesen nagy gázigény, illetve átlagos téli körülmények között az egyetlen legnagyobb gázinfrastruktúra zavarainak fennállása esetén is.

731 Lásd: Európai Energiapolitika, Brüsszel, 10.1.2007. COM(2007) 1 végleges, 10–11.

732 994/2010/EU rendelet a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről és a 2004/67/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

1.5 Az éghajlatváltozással összefüggő energiapolitikai intézkedések

1997-ben az Unió azt tűzte ki célul, hogy a megújuló energiák részesedése a belföldi energia-fogyasztásban 2010-re 12% legyen. A haladás ellenére ez a cél nem teljesült.

A 2007-es európai energiapolitikai közlemény útitervet[733] tartalmazott a megújuló energiával kapcsolatban is. Az útiterv felmérte a megújuló energiáknak az energiaszerkezetben való részesedését és az e területen megtett előrelépést. Magában foglalta továbbá azt a célkitűzést, hogy a megújuló energiaforrások 2020-ra az Európai Unió összes energiafogyasztásának 20%-át fedezzék, valamint olyan intézkedéseket, amelyek célja a megújuló energiák fejlesztésének előmozdítása az energia, a bioüzemanyagok, a fűtés és a hűtés ágazataiban.

A 2008-ban bemutatott és 2009-ben elfogadott első uniós klíma–energia jogszabálycsomag egyik eleme volt a megújuló energiával kapcsolatos irányelv (2009/28/EK). A szabályozás célja, hogy összhangban a „háromszor 20%" célkitűzéssel, közös keretet hozzon létre a megújuló energiaforrásokból származó energia előállítására és támogatására. Minden tagállamra egyedi célkitűzés vonatkozik, amelyet a megújuló forrásokból előállított energiának a végső bruttó energiafogyasztásban való részaránya szerint számítanak ki a 2020. évre vonatkozóan. Magyarország esetében ez a célkitűzés 13%. Ezenkívül a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a közlekedési ágazatban felhasznált részaránya 2020-ban legalább az ágazaton belüli végső energiafogyasztás 10%-a kell, hogy legyen.

Az Európai Tanács 2007. márciusi döntéseinek része volt az energiahatékonyság növelésére irányuló elkötelezettség is. A Bizottság 2008 novemberében tette közzé a 20%-os energia-felhasználás csökkentés elérésével kapcsolatos közleményét. 2011 júniusában egy irányelv javaslatot is elfogadott az energiahatékonysági célok elérése érdekében. A jogszabályt 2012 júniusában, a dán elnökség alatt fogadták el, az átültetési határidő 2014. június 5. A jogszabály nem tartalmaz jogilag kötelező energiahatékonysági mutatót a tagállamok számára, de célul tűzte ki, hogy több, az energiahatékonysággal kapcsolatos keret és intézkedés révén összességében 20%-kal csökkenjen az EU energiafelhasználása 2020-ra. A jogszabály végrehajtásának elemzésére és szükség szerint felülvizsgálatára 2014 második felében kerül sor.

A 2008 kora őszén kirobbant gazdasági válságra a Bizottság 2008. november végén igen attraktív programot állított össze. Az „Európai gazdasági fellendülés terv"[734] fő célja az volt, hogy a gazdaság, szorosabban véve a kereslet fellendítése céljából a tagállamok és az EU – a stabilitási és növekedési paktum teljes mértékű tiszteletben tartásával – sürgősséggel állapodjanak meg egy 200 milliárd eurós (az uniós GDP 1,5%-át kitevő), azonnali költségvetési ösztönzőről. A terv másik szándéka az volt, hogy a rövid távú fellépéseket az európai versenyképesség hosszú távú megerősítésére összpontosít-

733 Megújuló energia-útiterv. Megújuló energiák a XXI. században: egy fenntarthatóbb jövő építése, Brüsszel, 10.1.2007. COM(2006) 848 végleges.

734 Brüsszel, 26.11.2008. COM(2008) 800 végleges.

sák. A Bizottság átfogó programot dolgozott ki az úgynevezett intelligens beruházásokra vonatkozóan. Ezek egyebek mellett energiahatékonysági beruházásokat jelentettek az energiamegtakarítás érdekében, valamint infrastruktúra és hálózati összekapcsolásba történő beruházást a hatékonyság és az innováció ösztönzése érdekében. A program végrehatásának egyik elemét az energiaágazatbeli projektek közösségi pénzügyi támogatásán alapuló gazdaságélénkítő program létrehozása[735] jelentette. A tagállamok 2013 végéig összesen 1,363 milliárd eurót kötöttek le gáz infrastruktúra projektekre, 904 millió eurót pedig villamos áram projektekre. A szélenergia fejlesztésére 565 millió euró jutott, míg a szénmegkötés- és tárolás technológia fejlesztésére 1 milliárd euró. A rendelkezésre álló összeg 96,3%-a lekötésre került.

2. A magyar szempontból kiemelt fejlemények

Magyarország számára az EU-csatlakozás egyik motivációja volt, hogy az energia terén is részese legyen az egységes belső piacnak, ezáltal mérsékelje külső függőségét, és biztosítsa a megfizethető és biztos energiaellátást. Ezek a célok teljes egészében egybeesnek az Unió általános energetikai célkitűzésével. Fontos sajátosság, hogy az energiaellátás terén Magyarország – akárcsak a többi, 2004-ben csatlakozott kelet-közép-európai állam – döntő mértékben függött egyetlen külső szállítótól. További sajátos jellemzője az összes 2004-ben csatlakozott országnak, hogy hiányoztak az energiapiacaik közötti összeköttetések, a földgáz terén például kelet-nyugat irányban kiterjedt hálózat létezett, de észak-déli irányban, a balti régiótól a Balkánig gyakorlatilag semmilyen vezetékrendszer nem állt rendelkezésre.

Magyarország a kezdetektől fogva elkötelezett volt az energia belső piac megteremtése mellett. Ennek megfelelően támogatta a harmadik energiacsomag elfogadását. A legfontosabb magyar hozzájárulás az európai energiapolitikához a 2011-es magyar elnökség során megtartott első tematikus Európai Tanács ülése volt. Az állam- és kormányfők 2011. február 3-i ülésén döntés született arról, hogy „a belső piacot 2014-ig maradéktalanul meg kell valósítani annak érdekében, hogy minden akadály elháruljon a gáz és a villamos energia szabad áramlása előtt”[736]. A másik döntés az úgynevezett energiaszigetek felszámolására vonatkozott, amelynek értelmében meg kell szüntetni azt a helyzetet, hogy egy tagállam csak egyetlen forrásból jut ellátáshoz, és meg kell teremteni valamennyi hiányzó összeköttetést: „2015 után egyetlen uniós tagállam sem maradhat elszigetelt az európai gáz- és villamosenergia-hálózatoktól, és egyetlen tagállam energiabiztonsága sem kerülhet veszélybe amiatt, hogy hiányoznak a megfelelő összeköttetések”[737]. A magyar EU-elnökség február végén az Energia Tanács ülésén elfogadott tanácsi következtetésekben tovább részletezte az állam- és kormányfők dön-

735 663/2009/EK Rendelet (2009. július 13.) az energiaágazatbeli projektek közösségi pénzügyi támogatásán alapuló gazdaságélénkítő program létrehozásáról

736 Lásd: Az Európai tanács következtetései (2011. február 4.) 2.

737 Lásd: uo. 3.

téseit. A 2011. februári döntések jelenleg is hivatkozási alapot jelentenek a belső piac kiépítése és az ellátásbiztonság garantálása terén.

A regionális energiapiacok összeköttetésének megvalósítása a visegrádi négyek együttműködésének keretében zajlik. Magyarország, Csehország, Szlovákia és Lengyelország egyetértenek abban, hogy az energiabiztonság növelése, és a források számának bővítése meghatározó fontosságú az importfüggő országok számára. A földgáz-piaci integráció elősegítése céljából életre hívott V4 Gáz Fórum az üzemi és kereskedelmi szabályzatok átültetésének összehangolásához nyújt keretet, és támogatja az infrastruktúrafejlesztést is.

Az energiaellátás diverzifikációja a csatlakozástól kezdve alapvető prioritása volt a magyar energiapolitikának. Ennek teljesítése érdekében két projekt merült fel. A Nabucco gázvezeték ötlete 2002 februárjában indult, mikor is az ÖMV osztrák gázipari cég, a magyar (MOL), a török (BOTAS), a bolgár (Bulgargas) és a román (Transgas) partnereivel szándéknyilatkozatot írt alá egy gázvezeték megépítésére, amely a Közel-Kelet és a Kaszpi-tó térségéből szállított volna gázt Európába. A közel 4000 km hosszúságúra, és eredetileg évi 30 milliárd m^3 kapacitásúra tervezett vezeték, az eredeti tervek szerint 2017-re készült volna el. A partnerekből 2005 júniusában egy vegyes társaság alakult, 2006 júniusában pedig az öt ország miniszterei egy közös nyilatkozatot is elfogadtak. Az alapító cégekhez 2008-ban a német RWE is csatlakozott. 2008 júniusában született meg az első szándéknyilatkozat a gázforrással kapcsolatban, amelynek keretében Azerbajdzsán vállalta, hogy kész gázt szállítani a vezetéken. 2009. január 29-én Nabucco csúcstalálkozóra került sor Budapesten, a projektben részt vevő országok miniszterelnökeinek részvételével. A kormányközi megállapodást 2009. július 13-án írták alá Ankarában, amelyen Barroso, az Európai Bizottság elnöke is részt vett. A Nabucco projekt sokáig a Bizottság kiemelt zászlóshajó projektje volt. 2012-re világossá vált, hogy az egyetlen reálisan megvalósítható gázforrás a Nabucco számára az azeri Shah Deniz konzorcium termelése lehet. Az azeri gáz elnyerésére verseny indult az európai projektek között, melyből a Shah Deniz döntése nyomán, 2013 nyarán az olasz–görög Adria-gázvezeték (*Trans-Adriatic Pipeline – TAP*) került ki győztesként. Így az alternatív gázforrás nem Kelet-Közép-Európába, hanem Olaszországba fog megérkezni. Sajnálatos módon az Európai Bizottság a korábbi határozott támogatás helyett az egyes projektek versenye során semleges álláspontra helyezkedett.

Magyarország komoly erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy Romániával és Bulgáriával együttműködve létrejöjjön egy működőképes gázvezeték összeköttetés, amely révén alternatív gázforráshoz lehet hozzájutni.

A Déli Áramlat az orosz Gazprom projektje, amelynek célja – hasonlóan a 2011 végére megvalósított Északi Áramlat projekthez –, hogy Ukrajna kikerülésével közvetlenül juttassa el az orosz gázt az Európai Unióba. A Déli Áramlat a Fekete-tenger alatt Bulgárián, Szerbián és Magyarországon és Szlovénián keresztül Olaszországban végződne. Az érintett országok és Oroszország között 2008–2009-ben kormányközi megállapodások születtek a projekt megvalósításáról. 2013-ban kiélesedett a vita a Gazprom és az Európai Bizottság között, miután a Bizottság véleménye szerint a létrejött kormányközi megállapodások nem felelnek meg a harmadik energiacsomag előírásainak. Azok ugyanis nem engednek meg harmadik félnek hozzáférést, illetve az árat is az orosz fél szabja meg. A harmadik energiacsomag szerint azonban minden új

vezetéknek – hacsak nem kért és kapott mentességet – szabad hozzáférést kell engedni bárkinek, az árat pedig az energia-hatóságnak kell megállapítania, figyelembe véve a piaci kereslet-kínálat viszonyait.

Jelenleg az érintett országok illetékesei és Oroszország a Bizottság közreműködésével vizsgálják, hogy miként lehet az uniós jognak megfelelő megoldást találni.

Az atomenergia békés felhasználása, a nukleáris energia hasznosítása a tagállamok energiakeverékének kiemelkedően fontos eleme. A 28 tagállam közül 14-ben összesen 134 atomreaktor működik. Az elmúlt évtized egyik legnagyobb kihívása a nukleáris erőművek biztonságának garantálása volt. Ez a követelmény a fukushimai erőműben 2011 tavaszán történt katasztrófa nyomán vált hangsúlyossá. Az EU 2009 júniusában fogadott el egy irányelvet az atomerőművek biztonságával kapcsolatban. Az irányelv[738] szerint a tagállamoknak nemzeti biztonsági szinteket kell meghatározniuk, amelyeket folyamatosan javítaniuk kell a nukleáris létesítményekre vonatkozóan. Emellett az irányelv a nemzeti atomenergia-ügynökségek mozgásterét és hatásköreit is pontosan rögzíti, átlátható és független működést is előírva számukra.

2011. március 11-én egy csendes-óceáni földrengést követő cunami súlyos károkat okozott a fukushimai nukleáris erőműben. A magyar EU elnökség tíz nappal a katasztrófa után rendkívüli Energia Tanács ülést hívott össze, majd a március végi Európai Tanács is foglalkozott a kérdéssel. Ezt követően májusban döntés született arról, hogy az összes európai atomerőművet, valamint a környező országok erőműveit is úgynevezett stressz-tesztnek vetik alá. Az értékelésekről készült bizottsági jelentés szerint egyik európai atomerőművet sem kell bezárni, de szinte mindegyik reaktor esetében szükség lenne fejlesztésekre. A paksi atomerőmű minden tekintetben megfelelt a stressz-teszt vizsgálatainak. Az Európai Bizottság 2013-ban fogadott el egy újabb nukleáris biztonsággal kapcsolatos javaslatot, amelynek vitája jelenleg is folyik a Tanácsban.

3. A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek

Magyarország számára az elmúlt tíz év legnagyobb kihívása kétségtelenül a csatlakozás eredeti energiapolitikai motivációjának elérése volt, vagyis hogy a magyar energiarendszer részese legyen a belső piacnak azzal a céllal, hogy megfizethető és biztonságos legyen az energiaellátás. A cél elérése érdekében jelentős előrelépések történtek, ugyanakkor – akárcsak az Európai Unió egészében – még nem tekinthető befejezettnek a történet. Magyarország elkötelezett híve a belső piac megteremtésének. Úgy látjuk azonban, hogy a piaci liberalizáció önmagában nem vezet a vállalatok és a fogyasztók számára optimális versenyhelyzet és a versenyképes energiaárak kialakulásához. Ehhez elengedhetetlenül szükség van az egyes tagállami piacok közötti összeköttetések kiépí-

738 A Tanács 2009/71/Euratom irányelve (2009. június 25.) a nukleáris létesítmények nukleáris biztonsági közösségi keretrendszerének létrehozásáról

tésére és alternatív energiaforrások és útvonalak biztosítására. Magyarország igen aktív ezen a téren: a harmadik energiacsomagot a tagállamok közül az elsők között vettük át. Elkötelezettek vagyunk továbbá a hiányzó észak-déli összeköttetések kiépítése mellett, várhatóan 2015-re működni fog a magyar–szlovák gáz-összeköttetés és az uniós források felhasználásával korábban, 2010–2011-ben létrejött a magyar–horvát és a magyar–román összeköttetés is.

EU-tagságunk elmúlt tíz évének kétségtelenül egyik legnagyobb eredménye a magyar EU-elnökség lebonyolítása volt, amely az energia terén is kiemelkedő sikerrel zárult. A 2011. februári Európai Tanács ülésén elfogadott iránymutatás, amelyet aztán az Energia Tanács részletezett, átfogó és a mai napig is érvényes kereteket ad az EU energiapolitikájának alakítására. Magyarország sikeresen kezelt egy olyan összetett és igen érzékeny válság-helyzetet, mint amit a fukushimai nukleáris katasztrófa okozott. Az elvégzett stressz-tesztek kiemelkedően fontos szerepet játszottak Európa nukleáris biztonsága szempontjából. Megnyugtató, hogy a Paksi Atomerőmű minden szempontból megfelelt ennek a vizsgálatnak.

Az energiapolitika klíma-védelmi összefüggései terén Magyarország mindig is elkötelezett volt a fenntarthatóság szempontjának érvényesítése mellett. Ugyanilyen fontos, hogy a klíma-politikai célok ne veszélyeztessék a gazdaság versenyképességét, például azáltal, hogy az energiatermelésnek indokolatlan terheket kell vállalnia. Magyarország időarányosan megfelelően halad a „háromszor 20” célkitűzés teljesítése terén.

További feladatok adódnak az energiaforrások diverzifikálása terén. Magyarország továbbra is törekszik arra, hogy energiaellátását több lábra állítsa mind a források, mind pedig a beszerzés útvonala tekintetében. Ezt a 2014-es ukrajnai események még égetőbb feladattá tették.

XXVIII. Környezetvédelem és éghajlatváltozás elleni küzdelem

1. Az Európai Unióban lezajlott legfontosabb fejlemények

1.1 Környezetvédelmi cselekvési programok

A környezetpolitika főbb irányait 1973 óta a környezetvédelmi cselekvési programok jelölik ki az Európai Unióban. Tagságunk első tíz évét javarészt a „Környezet 2010: a mi jövőnk, a mi választásunk”[739] című, sorrendben hatodik többéves program fogta át, amely a 2002–2012 közötti időszakra vonatkozott. A program hét tematikus stratégia elfogadását alapozta meg. A levegőszennyezés, a tengeri környezet, az erőforrások fenntartható használata, a hulladékkeletkezés megelőzése és az újrafeldolgozás, a növényvédőszerek fenntartható használata, a talajvédelem és a városi környezet javítása szerepeltek a prioritások között. A hatodik program után egy év kényszerű szünet következett, aminek az volt az elsődleges oka, hogy az Európai Bizottság nem szándékozott újabb akciótervet előterjeszteni. Megelégedtek volna az úgynevezett „Európa 2020” stratégiával, amelynek elsődleges célja a versenyképesség javítása és ennek csupán alkotóeleme az erőforrás-hatékonyság fokozása. A környezetvédelemmel kapcsolatos uniós elkötelezettséget jól példázza ugyanakkor, hogy 2013 végére a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek mégis sikerült életre hívnia a „Jólét bolygónk felélése nélkül”[740] című önálló – sorban a hetedik – cselekvési programot, amely a 2020-ig tartó időszakra szól.

A hetedik környezetvédelmi cselekvési program célkitűzései között szerepel az uniós természeti tőke védelme, megőrzése és fejlesztése, továbbá az erőforrás-hatékony, zöld és versenyképes uniós gazdaság kialakítása. A program célja az uniós polgárok megóvása a környezeti terhelésektől, kockázatoktól. A törekvések között szerepel az uniós szabályozásból származó előnyök kiaknázása, maximalizálása a végrehajtás javításával, valamint az uniós környezetpolitika tudományos alapjának javítása. A program foglalkozik a környezet- és éghajlat-politikával összefüggő beruházások feltételeinek biztosításával, továbbá a környezeti externáliák kezelésével, a környezetvédelem integrációjával és a szakpolitikák koherenciájának növelésével. Újra felbukkan az uniós városok

739 Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozata (2002. július 22.) a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról

740 Az Európai Parlament és a Tanács 1386/2013/EU határozata (2013. november 20.) a „Jólét bolygónk felélése nélkül” című, a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról

fenntarthatóságának javítása és a nemzetközi kihívások hatékonyabb kezelése. Az új program – összhangban az alapító szerződésekkel – változatlanul a „szennyező fizet" az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, valamint azon az elven alapul, hogy a szennyezést annak forrásánál kell megszüntetni.

1.2 Az EU fenntartható fejlődési stratégiája

A fent említett környezetvédelmi cselekvési programok mellett, meghatározó jelentőségű az EU „fenntartható fejlődési stratégiája", amely komplex módon azonosítja a cselekvési irányokat a társadalmi, gazdasági és környezeti kihívások kezelése érdekében. Az állam- és kormányfők 2001-ben fogadták el az EU első ilyen stratégiáját,[741] amely tehát – elvben – a legátfogóbb uniós stratégiai dokumentum. Ezt 2002-ben az Európai Tanács egy külső dimenzióval egészítette ki, figyelembe véve a fenntartható fejlődésről szóló, Johannesburgban tartott világtalálkozó eredményeit. A 2006-ban megújított stratégia[742] a következő alapproblémákra kívánt választ adni: az éghajlatváltozás és az energiafelhasználás kihívásai, a közegészségügyet fenyegető veszélyek, a szegénység és a társadalmi kirekesztés, a demográfiai nyomás és az elöregedés, a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás, a biológiai sokféleség csökkenése, a földhasználat és a közlekedés nem fenntartható tendenciái. A stratégia azonosítja a kihívásokat, az azokhoz kapcsolódó célokkal, operatív célkitűzésekkel és intézkedésekkel együtt. A stratégiát az Európai Bizottság rendszeresen értékeli, a tagállamok pedig szükség szerinti rendszerességgel megújítják azt. Jóllehet a stratégia továbbra is érvényben van, az utóbbi évek fejleményeit értékelve elmondható, hogy – bár hatályát nem vesztette – a 2000-es évekhez képest egyre kevésbé kerül a figyelem középpontjába.

1.3 Az EU nemzetközi szerepvállalása

Az Európai Unió nemzetközi szerepvállalása az elmúlt tíz évben töretlen ambíciót mutatott. Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a világ multipolarizációs folyamatai és az EU viszonylagos gazdasági térvesztése következtében az Uniónak át kell gondolnia korábbi, hagyományosan úttörő szerepét az élet minden vonatkozását tágabb értelemben átfogó fenntartható fejlődés, ezen belül a környezetvédelem és az éghajlatváltozási politika terén. Az 1980-as évek második felétől, majd az 1990-es évektől az ambiciózus globális célkitűzések (ezen belül kiemelendő az 1992. évi rio-i „Föld-csúcstalálkozó" és az ott elfogadott „Agenda 21") meghatározásában döntő jelentősége volt a bipoláris világrend

741 Elnökségi következtetések, Göteborg, 2001. június 15–16.; SN 200/1/01 REV 1 (az EU Tanácsának dokumentuma)

742 Az EU fenntartható fejlődési stratégiájának (EU SDS) felülvizsgálata; 10917/06 (az EU Tanácsának dokumentuma)

felbomlásával párhuzamosan a szorosabb politikai együttműködés irányába elmozduló Európai Uniónak. Az EU a kezdetektől tevékeny szereplője volt a nemzetközi klímapolitikai együttműködésnek is. Jelentős szerepe volt az 1992-ben megkötött ENSZ klíma keretegyezmény, az 1997-es Kiotói Jegyzőkönyv és annak 2012. évi módosítása elfogadásához szükséges kompromisszumok kialakításában. Az „élharcos" szerep megmaradt ugyan, azonban az utóbbi tíz évben egyre kevésbé párosult „mágneses" hatással, ami azt jelenti, hogy az uniós ambíciókat viszonylag kevés, globális szinten jelentős kibocsátásért felelős ország osztja.

1.4 Éghajlatváltozás

A globális folyamat problémái mellett az éghajlatváltozással kapcsolatos „belső" uniós cselekvés íve a válság ellenére összességében töretlenül ambiciózusnak mondható. A kérdésnek tulajdonított jelentőséget mutatja, hogy az Európai Bizottságon belül, a környezetvédelmi területből kivált, önálló klímaügyi biztos és főigazgatóság *(DG Climate Action)* működik 2010 óta. Mára az EU szinte minden szabályozási területén megjelentek az éghajlatváltozási vonatkozások, célok, feladatok. Ami vizsgált időszakunkat illeti, az EU „fenntartható fejlődési stratégiája", valamint a környezetvédelmi cselekvési programok is részletesen taglalják az éghajlatváltozás kihívásait és a teendőket. A specifikus, 2000-ben elfogadott „európai éghajlatváltozási program"[743] öt évvel később megújított változata, az alapvető elemzések mellett részletesen kitér a kibocsátás-szabályozással kapcsolatos témákra és az alkalmazkodás lehetőségeire is, továbbá az EU-bővítés hatásaira is. Az EU költségvetése által támogatott belső (uniós) fejlesztési, nemzetközi fejlesztési és támogatási politikájában is megjelenik a témakör, csakúgy, mint a kutatás-fejlesztési és a technológiai programokban, valamint tágabban az „Európa 2020" stratégiában.

A szabályozási eszközök terén az üvegházhatású gáz-kibocsátások „hagyományos" korlátozása mellett, amelyek elsősorban kibocsátási határértékek, például a gépjárművekre vonatkozóan, a nagyobb kibocsátókra a piaci folyamatokhoz elvben jobban alkalmazkodó uniós kibocsátás-kereskedelmi rendszer[744] lépett életbe, amely 2005 óta működik. Ezen rendszer legjelentősebb szereplője a fosszilis alapú energiatermelő ipar, de más jelentős kibocsátók és a légiközlekedés is a rendszer hatálya alá kerültek. A kereskedés tárgyát képező kibocsátás-csökkentési egységek piaca működőképesnek látszik, azonban, többek között a keresletet és kínálatot befolyásoló nemzetközi folyamatok és az erre irányuló törekvések erősségének a függvényében, jelentős ingadozást mutat, sőt bizonyos szakaszokban kérdésesnek látszott, hogy be tudja-e tölteni a neki rendelt szerepet.

743 http://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/index_en.htm

744 Az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve (2003. október 13.) az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról

A kibocsátás-kereskedelem hatálya alá nem tartozó ágazatokra a tagállamok között egy úgynevezett teher-, vagy más néven erőfeszítés-megosztási rendszer működik, amelyet a 2008 végén az állam- és kormányfők által szentesített EU klíma–energia csomag[745] határozott meg (erről lásd részletesebben a magyar vonatkozásoknál). Ezzel összhangban az uniós ágazati politikák is integratív módon foglalkoznak a klímaváltozás elleni küzdelemmel.

A kutatások által nagy valószínűséggel azonosított, már létező, valamint előrejelzett éghajlatváltozás okozta problémákhoz való alkalmazkodás legalább olyan fontos, mint a fenti, a globális felmelegedési folyamat megfordításáért folytatott, sajnos bizonytalan kimenetelű küzdelem. A sérülékenység mérséklése és a már elkerülhetetlennek látszó hatásokhoz való alkalmazkodásra való felkészülés kapcsán az EU alkalmazkodási stratégiát[746] fogadott el 2013-ban. A célok megvalósításának igénye a különböző szakpolitikákba beépítve is megjelenik.

Az EU három, a klíma–energia csomagban 2020-ra kitűzött fő céljának (az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának 20%-os csökkentése, a megújuló energia részarányának 20%-os emelése, az energia-hatékonyság 20%-os javítása) megvalósítása jól halad. Az üvegházhatású gázok kibocsátása 2012-ben 18%-kal volt az 1990-es szint alatt volt, a Bizottság értékelése szerint ütemesen haladt a megújuló energiaforrások arányának növelése, továbbá csökkent az EU gazdaságának energia-intenzitása és úgynevezett karbon-intenzitása. Az EU döntéshozó fórumai jelenleg mérlegelik az éghajlatváltozás elleni küzdelem 2030-ig szóló célkitűzéseinek lehetőségeit és az azok eléréséhez szükséges módszereket, eszközöket.

1.5 Környezetvédelem

A környezetvédelem – klíma-ügyeken kívüli – szakterületeinek jogalkotása a vizsgált időszakban jelentős volt. Jelenleg több száz (egyes becslések szerint mintegy félezer) uniós környezetvédelmi jogforrás van hatályban. Ezek közül kiemelkednek a keretjellegű jogszabályok (például a víz vagy a hulladékok területén). Az elmúlt tíz évben született joganyag csak részben teljesen új, korábban uniós szinten nem szabályozott szakterületekkel foglalkozó jogszabály. Emellett számos – és az idő előrehaladtával egyre több – korszerűsítő, egységes szerkezetbe foglaló, egyszerűsítő vagy elavult szabályokat hatályon kívül helyező módosítás látott napvilágot. A jogalkotásban ki kell emelni az Európai Parlament szerepét, amely sok esetben a Tanács sokszínű nemzeti érdekek mentén kialakított kompromisszumos álláspontjaihoz képest előtérbe helyezte az Unió globális környezetvédelmi érdekeit. Az egyeztetési folyamat ezért általában hónapokig, akár évekig tartott.

745 17271/1/08 REV 1 (az EU Tanácsának dokumentuma)

746 A Bizottság közleménye az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodásra vonatkozó uniós stratégiáról COM/2013/0216 final; Tanácsi következtetések 11151/13 (az EU Tanácsának dokumentuma)

A megalkotott jogszabályok között voltak átfogó, horizontális jellegűek, mint például a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004. évi irányelv.[747] A környezetbarát termékek jelölését korszerűsítette az EU ökocímkéről szóló, 2009-ben megújított rendelete.[748] Ugyanebben az évben jelent meg a szervezetek közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételéről szóló új rendelet.[749] 2008-ban megújult a hulladékokról szóló keretirányelv,[750] és a hulladékszállítási rendelet. 2006-ban a hulladékokkal kapcsolatosan sor került egy új terület részletes szabályozására is uniós szinten: a bányászati (ásványi nyersanyag-kitermelő ipari) tevékenységekre[751] vonatkozóan. Ezt indokolta egyrészt az egységes uniós belső piacon érvényesítendő egyenlő minimum követelmények meghatározásának igénye, másrészt természetesen az elmúlt évtizedek hulladékkezeléssel és tárolással kapcsolatos bánya-katasztrófáinak sajnálatos tanulsága.

A levegőminőség védelme terén a környezeti levegő minőségéről és a „Tisztább levegőt Európának" (CAFE) elnevezésű programról szóló 2008. évi irányelv[752] emelendő ki. Emellett a környezeti levegőben található arzénről, kadmiumról, higanyról, nikkelről és policiklusos aromás szénhidrogénekről szóló 2004. évi irányelv[753] született meg még ebben az időszakban. Az 1996-ban kiadott első levegő keretirányelvtől kezdve felépített komplex uniós szabályozás felülvizsgálatának tárgyalása 2014 elején megkezdődött. Az ipari szennyezések szakterületén az európai szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási nyilvántartás létrehozásáról szóló 2006. évi rendelet[754] mellett az ipari kibocsátásokról, vagyis a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről (IPPC) szóló, 2010-ben kiadott irányelv[755] érdemel figyelmet.

Nem túlzás forradalmi változásnak nevezni a vegyi anyagok nemzetközi összehasonlításban is élenjáró szabályozását. Hosszú és összetett tárgyalássorozat végén, 2006-ra sikerült elfogadni a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és

747 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/35/EK (2004. április 21.) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről

748 Az Európai Parlament és a Tanács 66/2010/EK rendelete (2009. november 25.) az uniós ökocímkéről

749 Az Európai Parlament és a Tanács 1221/2009/EK rendelete (2009. november 25.) a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételéről

750 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről

751 Az Európai Parlament és a Tanács 2006/21/EK irányelve (2006. március 15.) az ásványinyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról

752 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK irányelve (2008. május 21.) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról

753 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/107/EK irányelve (2004. december 15.) a környezeti levegőben található arzénről, kadmiumról, higanyról, nikkelről és policiklusos aromás szénhidrogénekről

754 Az Európai Parlament és a Tanács 166/2006/EK rendelete (2006. január 18.) az Európai Szennyezőanyag-kibocsátási és -szállítási Nyilvántartás létrehozásáról, valamint a 91/689/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról

755 Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése)

korlátozásáról szóló úgynevezett REACH rendeletet,[756] amely az Európai Vegyianyag Ügynökséget is létrehozta. Az úgynevezett biocid (kártevők elleni) termékekről 2012-ben fogadtak el rendeletet.[757] Korábban az Unió által részletesen nem szabályozott kérdéskör volt az árvízkockázatok értékelése és kezelése, erre azonban a sűrűsödő, súlyos következményekkel járó természeti katasztrófákkal kapcsolatos együttműködés miatt végső soron szükség volt, és 2007-ben született meg az idevágó irányelv.[758] Egy évvel később, a 2000-ben született víz keretirányelv nyomán fogadták el a vízpolitika területén a környezetminőségi előírásokról szóló irányelvet.[759] A „LIFE" (korábban LIFE+) elnevezésű uniós pénzügyi eszközről 2007-ben és 2013-ban született rendelet.[760]

2. A magyar szempontból kiemelt fejlemények

2.1 Hazai programok és tervek

Az uniós cselekvési programokkal párhuzamosan, azokkal összhangban nemzeti környezetvédelmi programok (NKP) szabják meg a hazai irányokat. A vizsgált tízéves időszak lényegében a második (2003–2008) és a harmadik (2009–2014) NKP[761] időtartamával esett egybe. Ezen időszak alatt elfogadásra került – többek között – Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási terve,[762] a nemzeti vízstratégia,[763] a nemzeti környezettechnológiai innovációs stratégia,[764] a kisméretű szálló por (PM_{10}) csökkentés ágazatközi intézkedési programja[765] és Magyarország II. nemzeti energiahatékonysági

756 Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről

757 Az Európai Parlament és a Tanács 528/2012/EU rendelete (2012. május 22.) a biocid termékek forgalmazásáról és felhasználásáról

758 Az Európai Parlament és a Tanács 2007/60/EK Irányelve (2007. október 23.) az árvízkockázatok értékeléséről és kezeléséről

759 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/105/EK irányelve (2008. december 16.) a vízpolitika területén a környezetminőségi előírásokról, a 82/176/EGK, a 83/513/EGK, a 84/156/EGK, a 84/491/EGK és a 86/280/EGK tanácsi irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről, valamint a 2000/60/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról

760 Az Európai Parlament és a Tanács rendelete (2013. december 11.) a környezetvédelmi és éghajlatpolitikai program (LIFE) létrehozásáról és a 614/2007/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

761 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat

762 1127/2010 (V. 21.) Korm. határozat

763 http://www.nemzetivizstrategia.hu/

764 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat

765 1330/2011. (X. 12.) Korm. határozat

cselekvési terve.[766] Elkészült továbbá a „Natura 2000" priorizált intézkedési terv,[767] a nemzeti erdőprogram,[768] valamint a biológiai sokféleség megőrzésének stratégiája[769] és az újabb nemzeti természetvédelmi alapterv.[770] 2008-ban fogadta el az Országgyűlés a nemzeti éghajlatváltozási stratégiát[771] – amelynek megújítása jelenleg folyamatban van –, 2013-ban pedig a nemzeti fenntartható fejlődési keretstratégiát.[772]

2.2 Magyar jogi szabályozás

Az uniós jogalkotás nyomán vagy azzal összhangban megalkotott hazai jogi szabályozásból kiemelendő, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépett új Alaptörvény a környezetvédelem tekintetében számos garanciális szabályt épített be rendelkezései közé. Szövegében megtalálhatóak a fenntartható fejlődéssel és a jövő generációkért érzett felelősséggel kapcsolatos alapelvek. Egyes környezeti elemekre, rendszerekre, hajtóerőkre, illetve folyamatokra vonatkozó szabályozások jelentősen módosultak. A jogszabályok között a fenntartható fejlődés megalapozását szolgálta a környezetre jelentős hatást gyakorló tervek, programok stratégiai környezeti vizsgálatának szabályozása 2005-ben.[773] Az emberi egészség és a környezet védelme egyaránt szükségessé tette a veszélyes anyagokkal kapcsolatos szabályozás korszerűsítését (például katasztrófavédelmi törvény[774] a veszélyes ipari üzemek biztonságának növelése érdekében, veszélyes anyagok alkalmazásának korlátozása). A 2009-ben megújított erdőtörvényt[775] az erdők védelmének és fenntartható hasznosításának megalapozása érdekében fogadták el. A kvótakereskedelmi rendszer alapját az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény[776] képezi, amely biztosítja az Európai Közösség kibocsátási egység kereskedelmi rendszerében és a nemzetközi együttműködéssel megvalósuló projekttevékenységekben (együttes végrehajtás és tiszta fejlesztési mechanizmus) való hazai részvétel feltételeit.

766 77/2011 (XI. 14.) OGY határozat; 1974/2011. (XI. 8.) Korm. határozat
767 http://www.termeszetvedelem.hu/_user/browser/File/Natura2000/PAF/PAF_kivonat_%20Magyar.pdf
768 1110/2004. (X. 27.) Korm. határozat
769 http://www.biodiv.hu/convention/cbd_national/nemzeti-biodiverzitas-strategia/nemzeti-biodiv-strat_2014-2020_kormany-altal-elfogadott.pdf
770 http://www.kormany.hu/download/6/c7/11000/Nemzeti%20Term%C3%A9szetv%C3%A9delmi%20Alapterv%20IV.pdf
771 29/2008. (III. 20.) OGY határozat
772 18/2013. (III. 28.) OGY határozat
773 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról
774 2011. évi CXXVIII. törvény a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról
775 2009. évi XXXVII. törvény az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról
776 2012. évi CCXVII. törvény az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről

A víz keretirányelv előírásaival összhangban a vizsgált időszakban számos jogszabály született,[777] amelyek célja a felszíni és felszín alatti vizek minőségének és mennyiségének védelme, a szennyezések megelőzése, a biztonságos és takarékos vízhasználat elősegítése. Az emberi egészséget veszélyeztető, károsító hatások csökkentéséhez járult hozzá a levegőtisztaság-védelmi, valamint a környezeti zaj és rezgés elleni védelemmel kapcsolatos szabályozás (határértékek, intézkedési tervek, kibocsátások ellenőrzése).[778] Az Európai Unió levegőminőségi irányelvével összhangban, a szakterület újraszabályozásával a kisméretű szálló por esetében új határérték és célérték is meghatározásra került. A 2012-ben elfogadott új, hulladékokról szóló törvény[779] a hulladékképződés nagyobb arányú csökkentését és a hasznosítás arányának növelését célozza, összhangban az uniós előírásokkal. Emellett 2011-ben megújult a környezetvédelmi termékdíj szabályozás[780] is, a hulladékhasznosítás mértékének jelentős növelése, a többször felhasználható termékek szélesebb körű elterjedésének előmozdítása érdekében.

2.3 Az Európai Unió Tanácsának 2011. első félévi magyar elnöksége

Az Európai Unió Tanácsának 2011. első félévi magyar elnöksége számos kihívást, feladatot jelentett. A környezetvédelemért és klímapolitikáért felelős magyar miniszteretnek a Környezetvédelmi Tanács hivatalos, valamint informális üléseinek elnöklésén túl az Európai Parlament illetékes bizottságának meghallgatásain is megfelelően képviselniük kellett a magyar elnökségi prioritásokat. Számos szakterületen hazai rendezvény került lebonyolításra, ezeken – elsősorban a budapesti tanácskozási helyszíneken – több ezer meghívott fordult meg. Mintegy 300 tanácsi munkacsoporti ülést tartottak a brüsszeli magyar szakdiplomaták és a hazai minisztériumi szakértők ezen a szakterületen. Számos nemzetközi tárgyaláson képviselte Magyarország az Európai Uniót, többek között az ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottságának 19. ülésszakán, az ENSZ Környezetvédelmi Program Kormányzótanácsának ülésén, valamint nemzetközi és regionális környezetvédelmi tárgyalásokon, így például a világszintű higany-egyezmény, a környezeti információkhoz való hozzáférésről szóló aarhusi egyezmény, az országhatárokon átterjedő környezeti hatásokról szóló espoo-i egyezmény és az országhatárokon átterjedő légszennyezés mérséklésére irányuló genfi egyezmény tárgyalásain.

777 1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról (többször módosított),
221/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól
220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet felszíni vizek minősége védelmének szabályairól
219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet felszín alatti vizek védelméről

778 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a levegő védelméről
284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól

779 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

780 2011. évi LXXXV. törvény a környezetvédelmi termékdíjról

Sikeresen zárultak a magyar elnökségi félév tárgyalásai a spanyol–belga–magyar elnökségi trió által tágabban, ezen belül a magyar környezetvédelmi prioritásokban részletesebben meghatározott kérdésekben. A több elnökség alatt feloldatlanul maradt tanácsi véleménykülönbségek áthidalásával egyhangúan elfogadott tanácsi megállapodást hozott tető alá Magyarország az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló irányelvről. Első olvasati megegyezés jött létre az Európai Parlamenttel a nem közúti mozgó gépek és berendezések rugalmassági mechanizmusáról szóló irányelv tervezet tekintetében. Hathatós magyar közreműködéssel, a víz mint kiemelt elnökségi téma hangsúlyos napirenden tartásával tanácsi következtetések kerültek elfogadásra a vízkészletek védelméről és az integrált fenntartható vízgazdálkodásról az Európai Unión belül és kívül. Ugyancsak konszenzusos tanácsi következtetések elfogadását sikerült elérni a biológiai sokféleséggel (biodiverzitással) kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégiáról. A higanyra vonatkozó EU stratégia felülvizsgálatáról és a nemzetközi higanyszabályozási tárgyalásokról is következtetéseket fogadtak el a miniszterek. A tanácsi tárgyalások fejleményeit rögzítő előrehaladási jelentés készült a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló (Seveso III) irányelv tárgyában csakúgy, mint a genetikailag módosított szervezetek köztermesztésének lehetséges tagállami tiltásáról és korlátozásáról szóló rendelet-tervezet módosításáról. A miniszterek magyar elnökségi kérdések mentén cseréltek eszmét a közös agrárpolitika környezetbarátabb termelést előmozdító átalakítása tárgyában. Intenzív tanácsi munka eredményeként lezárult a biocid termékek piaci hozzáférhetőségének biztosításáról és felhasználásáról szóló rendelet első olvasati tárgyalása, és ugyanezt az eredményt sikerült elérni az új könnyű haszongépjárművekre vonatkozó kibocsátási követelményeknek a könnyű haszongépjárművek szén-dioxid-kibocsátásának csökkentésére irányuló rendelet kapcsán is. A 2011. márciusi gödöllői informális környezetvédelmi tanácsülés a vízpolitikával foglalkozott, és jó alapot nyújtott az uniós vízpolitikai alapvetés *(„Blueprint")* elkészítéséhez. Az informális tanács alkalmával került aláírásra a Mura-Dráva-Duna határokon átnyúló bioszféra rezervátum létrehozásáról szóló nyilatkozat.

3. A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek

3.1 Átmeneti mentességek

A csatlakozási tárgyalások során Magyarország vállalta, hogy a közösségi vívmányok *(acquis communautaire)* mintegy kétszáz környezetvédelmi jogszabályának maradéktalanul megfelel, kivéve négy átmeneti mentességet (derogációt). Ezek közül három végrehajtási határideje viszonylag rövid, egy-két éves volt. Ezek tekintetében Magyarország az előírásoknak mára megfelel. Az első a nagy tüzelőberendezésekből származó

egyes szennyezőanyagok levegőbe történő kibocsátásának korlátozásáról szóló irányelv. Itt főként a villamos energia iparhoz tartozó nagy tüzelőberendezéseknek kellett 2004 végéig betartani az irányelvben előírt kibocsátási határértékeket, illetve az emisszió-mérő rendszerek kiépítésének követelményeit. A második a veszélyes hulladékok égetéséről szóló irányelv, amelynél az égető berendezéseknek 2005. június 30-ig kellett alkalmazkodniuk a kibocsátási határértékekhez és a légszennyező anyagok folyamatos mérési kötelezettségéhez. Egyes kisebb égető létesítmények nem teljesítették a szükséges követelményeket, ezek bezártak. A korszerűbb létesítmények – részben megnövelt kapacitással – fedezik az égetési igényeket, amelyeket ugyanakkor csökkent az anyagában történő hulladékhasznosítás (újrafeldolgozás) felé való elmozdulás. A harmadik a csomagolásról és csomagolási hulladékokról szóló irányelv volt, amelynek alapján 2005 végéig kellett teljesíteni a csomagolási hulladékok 50%-os hasznosítási kötelezettségét, továbbá a műanyag és az üveg csomagolási hulladékok 15%-os újrafeldolgozási kötelezettségét. Az előirányzott hasznosítási célokat Magyarország teljesítette.

Az egyetlen hosszabb lejáratú átmeneti mentesség a települési szennyvizek kezeléséről szóló irányelvhez kapcsolódott, nagy állami-önkormányzati beruházási igénnyel. A 2000 fő (úgynevezett lakosegyenérték) feletti szennyvíz-kibocsátási területeken ki kellett építeni a települési szennyvízgyűjtő és -tisztító rendszereket, illetve a működő rendszerek esetén el kellett végezni a szükséges fejlesztéseket. A nagyobb településekre vonatkozó 2008 és 2010 végi köztes határidők kapcsán a teljesítés megtörtént. 2015 végéig kell a követelményeket a 15 000 lakosegyenérték alatti, kisebb agglomerációkban teljesíteni, amely folyamatban van a nemzeti települési szennyvízelvezetési és -tisztítási program szerint.

3.2 Kötelezettségszegési esetek

Az uniós csatlakozást követően Magyarországot illetően is felmerültek úgynevezett kötelezettségszegési (más néven jogsértési) esetek. Az Európai Bizottság, mint az uniós jog őre, több eljárást indított a magyar jogalkotási vagy végrehajtási hiányosságok miatt. A tagállamokkal szembeni eljárásokat nehéz összehasonlítani, hiszen sokféle variáció fordulhat elő a jogszabályok magas száma, valamint az esetek egyedisége miatt. Emellett az sem könnyíti az összevetést, hogy az ügyek jellegüknél fogva általában a vitás felek között, viszonylag zárt módon kerülnek rendezésre, különösen a bírósági szakaszt megelőző fázisban. De nem túlzás úgy összegezni az elmúlt tíz évet, hogy a magyar ügyek jelentőségükben hasonlítottak (számukat, fajsúlyukat tekintve) a 15 tagú EU tagállamaival szemben indított eljárásokhoz, sőt, több tekintetben pozitívabb a mérlegünk, különös tekintettel arra a tényre, hogy ezek nálunk egyetlen esetben sem végződtek a kikényszerítést célzó bírság kiszabásával (ellentétben például a hulladékgazdálkodási jogsértése miatt 2000-ben napi 20 000 euróra megbüntetett Görögországgal).

Néhány példát felvillantva, a magyar jogba történő nem megfelelő átültetés (hibás vagy hiányos jogalkotás) miatt: a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló irányelvnél a fogalmak pontos átültetését, a szabályozásbeli hiányosságok pótlását kérte számon az Európai Bizottság 2007-ben. A szükséges

egyeztetések és magyar jogalkotási lépések után 2010-ben megszüntették az eljárást. Ugyancsak az uniós jog nem megfelelő alkalmazását kérték számon az úgynevezett víz keretirányelv kapcsán, szintén 2007-ben. Miután a hivatalos felszólításban jelzett kifogásokat orvosló jogszabály-módosítások kihirdetésre kerültek, a Bizottság 2010-ben az eljárást lezárta. A Bizottság kifogásolta, hogy az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról szóló irányelv kapcsán Magyarország nem nyújtotta be határidőre (2006-ban) a kibocsátási egységek kereskedelmére irányadó, 2008–2012 periódusra szóló nemzeti kiosztási tervet. A kormány 2007 januárjában elfogadta a kiosztási tervet, és az ügy lezárult. A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló irányelv esetében a Bizottság 2008-ban a különleges madárvédelmi területen történő légvezeték megépítéséhez szükséges vizsgálatokat tartotta elégtelennek. Az eljárást 2010-ben szüntették meg, a szükséges hazai végrehajtási lépéseket követően.

3.3 A „Natura 2000” hálózat

Hazánk természetvédelmi politikájának meghatározó eleme a két európai uniós természetvédelmi irányelv (a vadon élő madarak védelméről, valamint a természetes élőhelyek, vadon élő állatok és növények védelméről szóló jogszabályok) végrehajtása, amelynek teljesítése leginkább a „Natura 2000” hálózat kialakítása, védelme, fenntartása és fejlesztése révén valósul meg. A hálózat kijelölése sikeresen lezárult, az Európai Bizottság 2011-ben megállapította, hogy egyetlen élőhely-típus vagy faj esetében sincs szükség további „Natura 2000” terület kijelölésére Magyarországon. Összehasonlításként elmondható, hogy a velünk egy időben vagy később csatlakozott szomszédos országokhoz képest kisebb területi aránnyal, rövidebb idő alatt, sikerült eredményesen lezárni a kijelölést (számos más tagállamnak további területeket kell kijelölnie). Magyarországon a teljes „Natura 2000” hálózat kiterjedése összesen 1,99 millió hektár, 56 különleges madárvédelmi és 479 különleges természet-megőrzési területet foglal magában. A hazai területkijelölés 46 élőhelytípus, 36 növényfaj, 101 madárfaj és 105 további állatfaj megőrzése érdekében történt. A „Natura 2000” területekre vonatkozó főbb szabályokat az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 2004. évi kormány-rendelet, az egyes területek helyrajzi számait pedig az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészletekről szóló 2010. évi szakminiszteri rendelet tartalmazza.

A területkijelölés után a tagállamok feladata a „Natura 2000” hálózat fenntartása és fejlesztése, amit számos európai uniós támogatás segít. Az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap keretében lehetőség nyílt a „Natura 2000” gyepterületeken, illetve „Natura 2000” erdőterületeken gazdálkodók kompenzációjára, valamint a fenntartási tervek kidolgozásának megkezdésére. Az elmúlt tíz évben számos élőhelyfejlesztést és fajmegőrzést célzó projektet támogatott többek között az Európai Regionális Fejlesztési Alap keretében a Környezetvédelem és infrastruktúra operatív program és a Környezet és energia operatív program, valamint a „LIFE” program. A 2007–2013 közötti pénzügyi időszak európai uniós forrásainak bevonásával a „Natura 2000” terü-

leteink mintegy 5%-át érintően történtek élőhely-rekonstrukciós és élőhely-fejlesztési beavatkozások, jelentős részben a nemzeti park igazgatóságok révén. Jelentős eredmény továbbá, hogy 2013-ban elkészült az élőhelyvédelmi irányelv által előírt többéves tervezést segítő szakmai dokumentum, az országos „Natura 2000" priorizált intézkedési terv, amely a 2014–2020 pénzügyi időszakra szól.

3.4 Környezetvédelmi beruházások

A környezetvédelmi beruházásokat a 2007–2013 közti uniós költségvetési időszakban jelentős részben a környezet és energia operatív program fedezte, a következő prioritási tengelyek mentén: egészséges, tiszta települések; vizeink jó kezelése; természeti értékeink jó kezelése; megújuló energiaforrás-felhasználás növelése; fenntartható életmód és fogyasztás. A program összköltségvetése 5302 millió euró volt, ebből 4506,7 millió euró (85%) az EU hozzájárulása, amelyből 3989,2 millió euró a Kohéziós Alapból, 517,5 millió euró pedig az Európai Regionális Fejlesztési Alapból érkezik. Emellett a Gazdaságfejlesztési operatív program, a Regionális operatív programok, az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok program, a svájci hozzájárulás, a határon átnyúló együttműködési programok, a zöld beruházási rendszer, valamint az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program is részben az uniós környezetvédelmi előírások végrehajtását szolgálták. A tagság első három évében a Környezetvédelem és infrastruktúra operatív program finanszírozta a terület beruházásainak többségét: ivóvízminőség javítása; szennyvízelvezetés és -tisztítás fejlesztése; egészségügyi és építési-bontási hulladék kezelése; környezeti kármentesítés a felszín alatti vizek és az ivóvízbázisok védelme érdekében; természetvédelem és fenntartható árvízvédelem; levegőszennyezés és zajterhelés mérése.

3.5 A „LIFE" program

A „LIFE" elnevezésű program az Európai Unió környezetvédelmi politikáját támogató pénzügyi eszköz, az egyetlen, amely kifejezetten a környezetvédelem, a természetvédelem és a biológiai sokféleség megőrzésének szakterületi feladatait támogatja. Igaz ugyanakkor, hogy e forrás nagyságrendileg kisebb például a kohéziós forrásokhoz képest. A „LIFE" program 2007-től átalakult, 2013-ig LIFE+ program néven folytatódott tovább. A 2007–2013-as időszakban a LIFE+ támogatási rendszer keretében a tagállamok részére összesen 2143 millió euró állt rendelkezésre a fenti célokra. Ennek az összegnek a 78%-ából az Európai Bizottság projekteket támogat, míg a fennmaradó 22%-ot egyéb célokra (például adminisztrációs kiadások, civil szervezetek működésének támogatása stb.) fordítja. A LIFE+ programban három területen lehetett pályázni: 1) természet és biodiverzitás, 2) környezetvédelmi politika és irányítás, és 3) információ és kommunikáció témakörökben. A LIFE+ program a projektek költségvetésének maximum 50%-át biztosította, de a LIFE+ „Természet" pályázatok esetén ez az arány

a 75%-ot is elérhette: az élőhelyvédelmi irányelv szerint kiemelt jelentőségű élőhelyek vagy fajok, illetve a kipusztulás által veszélyeztetett madárfajok esetében. Hazánk a „LIFE" programban 2001 óta vesz részt, azóta számos természetvédelmi és környezetvédelmi projektünket támogatja az Európai Unió. A 2001–2013 időszakban 31 természetvédelmi projekt kapott összesen 45,4 millió euró támogatást, valamint 17 környezetvédelmi projekt összesen közel 10,1 millió euró támogatást. A természetvédelmi „LIFE" pályázatok keretében jelentős léptékű élőhely-rekonstrukciók és fajmegőrzési programok valósultak meg. A „LIFE" program a 2014–2020 pénzügyi időszakban is folytatódik, új elemként jelent meg a „LIFE" éghajlatpolitika alprogram. A „LIFE" továbbra is mintegy katalizátor funkciót hivatott betölteni, elősegítve a környezetvédelmi és klímavédelmi célok integrálását más szakpolitikákba a tudásbázis fejlesztése és terjesztése mellett.

3.6 Klíma–energia csomag és Magyarország

Az éghajlatváltozás terén kiemelten fontos fejlemény volt az úgynevezett klíma–energia csomag, amelyről a 2008. decemberi Európai Tanácson jött létre politikai megállapodás. A csomag tárgyalása során Magyarország az általános célokkal egyetértve mindvégig kritikus, speciális szempontjait, érdekeit érvényesítő álláspontot képviselt. A rendszerváltozás okozta gazdasági szerkezetváltás miatt hazánkban elért úgynevezett korai csökkentések, erőfeszítések csak részben kerültek elismerésre, az Európai Bizottság 2005. évi viszonyítási időpontjának alkalmazásától való eltérésre végül nem nyílt lehetőség. A megállapodásban sikerült azonban számos, Magyarország számára fontos szempontot érvényre juttatni. Ezek közé tartozott többek között, hogy a kibocsátáskereskedelmen kívüli ágazatok esetében a tagállamok megtakarításaikat eladhatják más tagállamoknak, továbbá, hogy a magyarországi áramtermelők fokozatosan alkalmazkodhatnak az aukciós rendszerhez. Ez azt jelenti, hogy kibocsátás-kereskedelemben az erőművek 2013-ban a szükséges kvóták 70%-át ingyen kaphatják, és ez az ingyenesség fokozatosan szűnhet meg 2020-ra. Sikerült elérni, hogy az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszerének keretében 2013–2020 között az összes árverési jog 12%-át újraosszák: 10%-ot a szerényebb jövedelmű tagállamok között, 2%-ot ennél szűkebb körben, a kiotói vállalásokat legjobban teljesítő tagállamok körében, ideértve Magyarországot. Ezzel beépült az a magyar javaslat, hogy a rendszer az alacsonyabb egy főre jutó GDP-szint mellett vegye figyelembe az 1990 és 2005 között megvalósított kibocsátás-csökkentések mértékét is. A csomagban Magyarország számára további előny, hogy az a kibocsátás-kereskedelmi rendszeren kívüli ágazatokban 10%-os növekedési lehetőséget tartalmaz, miközben uniós szinten ezen a területen 10%-os csökkentés az előírás. A lakossági távfűtés hőtermelése szintén ingyenes kvótákat kaphatott, igaz, fokozatosan csökkenő mértékben. A megújuló energia tekintetében egy hazánk számára kihívást jelentő, de a közösségi átlagnál alacsonyabb, 13%-os részarány került meghatározásra.

XXIX. Közlekedéspolitika

1. Bevezetés és általános megállapítások

Bár már az 1957-ben megkötött Római Szerződés is kimondta egy közös közlekedéspolitika kidolgozásának szükségességét,[781] a tagállamok egyáltalán nem siettek lemondani hatásköreikről, így a nyolcvanas évek közepéig vajmi kevés előrelépés történt ezen a téren. A közösségi cselekvés hiánya oda vezetett, hogy az Európai Bíróság – az Európai Parlament által a Tanáccsal szemben indított 13/83. ügyben 1985-ben hozott ítéletében – elmarasztalta a Tanácsot amiatt, hogy elmulasztotta meghozni a nemzetközi árufuvarozási piacon a szabad szolgáltatásnyújtáshoz, valamint az egyes tagállamokon belül a nem honos fuvarozók számára a piacra lépéshez szükséges rendelkezéseket.

A Bíróság döntése nyomán a nyolcvanas évek közepétől intenzív jogalkotási tevékenység indult meg a közlekedés területén. A cselekvés irányait először a Bizottság 1985. évi, az egységes belső piac kiteljesítéséről szóló fehér könyve, majd 1992-től kezdve a kimondottan közlekedéspolitikával foglalkozó fehér könyvek jelölték ki. Ezek közül Magyarország csatlakozásakor a 2001-ben közzétett *közlekedéspolitikai fehér könyv*[782] volt érvényben, amely fő törekvései az alábbiakban foglalhatók össze:

1) Az egyes közlekedési alágazatok piaci részesedésének a kevésbé környezetterhelő közlekedési módok javára történő megváltoztatása:
   a) a közúti közlekedés minőségének javítása, többek között az ellenőrzések szigorításával;
   b) a vasúti közlekedés fejlesztése (a fehér könyv a személyszállításban a vasúti piaci részesedésének 6%-ról 10%-ra, az árufuvarozásban 8%-ról 15%-ra történő növelését irányozta elő 2010-ig);
   c) a légi közlekedés növekedésének fenntartható keretek között tartása, egyúttal a légtér és a repülőterek zsúfoltságának enyhítése;
   d) az egyes közlekedési módok fokozottabb összekapcsolása (az intermodális közlekedés erősítése).
2) A szűk keresztmetszetek felszámolása (közösségi érdekű projektekkel, közös finanszírozási alapokkal).
3) A közlekedés felhasználói érdekeinek erőteljesebb védelme:
   a) a közlekedés biztonságának javítása;
   b) a közlekedés valódi költségeit kifejező díjrendszer megalkotása;

781 A közös közlekedéspolitika eredetileg csupán a szárazföldi közlekedésre (közút, vasút, belvízi hajózás) terjedt ki. Az Európai Bíróság későbbi ítéleteiben állapította meg, hogy az uniós versenyszabályok a tengeri hajózásra és a légi közlekedésre is vonatkoznak. A EUMSZ VI. címe most is különbséget tesz a szárazföldi, illetve a tengeri és a légi közlekedés között, de a Tanács és a Parlament az utóbbiakra is rendes eljárásban alkothat jogot.

782 White Paper – European transport policy for 2010: time to decide. COM(2001) 370, 12.9.2011.

c) az utasok jogainak és kötelezettségeinek uniós szabályozása.

4) Nemzetközi dimenzió: az uniós érdek képviselete nemzetközi fórumokon, illetve külső partnerekkel szemben.

Ezt a fehér könyvet az Európai Bizottság 2006-ban *felülvizsgálta*,[783] amit többek között azzal indokolt, hogy a 2004-ben megvalósult EU-bővítés jelentősen megváltoztatta a közlekedés feltételrendszerét. Az új bizottsági közlemény „rugalmasabb közlekedéspolitikai eszköztárat" helyezett kilátásba, és bevezette a „komodalitás"[784] fogalmát, amelyen azt értette, hogy az egyes közlekedési feladatokat azzal a közlekedési móddal vagy közlekedési módok olyan összekapcsolásával kell megoldani, ahogyan az a leghatékonyabb. A kifejezést széles körben úgy értelmezték, hogy a Bizottság feladta a közlekedési módok piaci részesedésének megváltoztatására irányuló ambiciózus, ám egyelőre sikertelen politikáját.

A legújabb közlekedéspolitikai fehér könyv 2011-ben jelent meg,[785] annak tanácsi vitáját a magyar elnökség folytatta le. A Bizottság ebben meghirdette az „egységes európai közlekedési térség" kialakításának célját, és – a korábbi tízéves időtávokkal szemben – 2050-ig előre tekintő víziót vázolt fel. A közlekedéssel szemben támasztott legfontosabb követelményként az olajfüggőségnek, az üvegházhatású gázok kibocsátásának és a zsúfoltságnak a csökkentését nevezte meg. Ennek érdekében többek között a 300 km-nél nagyobb távolságú közúti árufuvarozásnak 2030-ig a 30%-át, 2050-ig több mint a felét terelné át kevésbé környezetterhelő módokra, és ugyancsak 2050-re a közepes távolságú személyszállítás több mint felét vasúton bonyolítaná le. Egy másik jellemző célkitűzés, hogy 2030-ig a felére csökkentené, 2050-re pedig teljesen kiküszöbölné a városi közlekedésben a hagyományos üzemanyaggal hajtott járművek használatát. A bizottsági vízió lényeges eleme, hogy 2030-ra épüljön ki egy teljesen üzemképes, az egész Unióra kiterjedő transzeurópai közlekedési törzshálózat (core network), amelyet 2050-re további nagy kapacitású infrastrukturális elemek egészítenének ki átfogó transzeurópai hálózattá (comprehensive network).

A továbbiakban közlekedési alágazatokra bontva ismertetjük röviden az uniós jogalkotás elmúlt tíz évben elért eredményeit, különös tekintettel Magyarország helyzetére. A tengeri hajózási joganyag bemutatását mellőzzük, mivel végrehajtása Magyarországot kevésbé érinti. Ugyancsak nem térünk ki azokra az elsősorban közlekedésbiztonsági jelentőségű, gépjárműgyártási jogszabályokra, amelyeket nem a Közlekedési Tanács, hanem más tanácsi formáció (a Versenyképességi Tanács) fogad el, így uniós szemmel nézve nem tartoznak szorosan a közlekedéspolitikához.

783 Tartsuk mozgásban Európát! Fenntartható mobilitás kontinensünk számára. Az Európai Bizottság 2001. évi közlekedéspolitikai fehér könyvének félidei felülvizsgálata. COM(2006) 314, 2006.6.22.

784 A „co-modality" kifejezést a bizottsági közlemény hivatalos magyar fordítása tévesen „módközi közlekedés" néven adja vissza, ami inkább az „intermodalitásnak" felelne meg.

785 Fehér könyv: Útiterv az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé. COM(2011) 144, 2011.3.28.

2. Közúti közlekedés

Az árufuvarozási és a nemzetközi személyszállítási piac megnyitására, valamint a közúti fuvarozási tevékenység végzésének feltételeire vonatkozó jogszabályokat a kilencvenes években fogadták el. Magyarország uniós csatlakozása után már ezek korszerűsítése volt napirenden. A leghevesebb vitákat az *árufuvarozási kabotázs*[786] szabályozása váltotta ki, ahol a vélemények a teljes liberalizáció és a minél szigorúbb korlátozás között szóródtak. Végül a Magyarország által támogatott kompromisszumos javaslatot fogadták el, amely szerint a külföldi fuvarozó egy nemzetközi fuvarhoz kapcsolódóan egy héten belül háromszor végezhet kabotázst az útvonalon. A rendelkezés célja az üresfutás korlátozása. Ugyanezen jogszabálycsomag részeként a Tanács és a Parlament újjáalkotta az autóbuszos személyszállítási piacra lépés szabályait, valamint a korábbi irányelv helyett rendeletben rögzítette a közúti fuvarozói szakma gyakorlásának feltételeit. Ezek tárgyalása során sikerült érvényre juttatni azt a magyar álláspontot, hogy a tevékenység végzésének feltételei ne vezessenek a kisvállalkozók kiszorulásához.

Az elmúlt évtizedben az uniós jogalkotók folyamatosan korszerűsítették a közúti fuvarozás szociális szabályozását, beleértve a menetíró készülékekről szóló rendelet többszöri módosítását (a leglátványosabb változást a digitális menetíró készülékek 2006. május 1-jétől az új járművekben kötelező bevezetése jelentette), a vezetési és pihenőidőkre, valamint mindezek ellenőrzésére vonatkozó új szabályozás megalkotását. A Bizottság e témában 2011-ben előterjesztett legújabb javaslatának tárgyalása jelenleg is tart.

Magyarország csatlakozásakor már folyt a nehéz tehergépjárművek által fizetendő útdíjat szabályozó irányelv korszerűsítése, amely lehetővé tette, hogy a díjak megállapításakor figyelembe vegyék az egyes járművek környezetterhelését, és tett egy lépést a díjbevételek közlekedési célú felhasználásának előírása felé is.[787] A magyar elnökség nagy sikere volt az irányelv újabb módosításáról három éve folyó tárgyalások lezárása az Európai Parlamenttel. Ez a módosítás már nemcsak a transzeurópai hálózatra, hanem minden autópályára kiterjed, és lehetővé teszi, hogy a tagállamok a lég- és zajszennyezést figyelembe vevő úgynevezett külsőköltség-díjakat állapítsanak meg, az infrastruktúra költségeit kifejező díjelemet pedig a zsúfoltságra, vagyis az úthasználat idejére tekintettel variálják.

2006-ban fogadták el az uniós vezetői engedélyekről szóló irányelvet, amelynek értelmében a tagállamok 2013. január 19-étől egységes formátumú jogosítványokat adnak ki. Mivel azonban több tagállamban korábban élethosszig érvényes jogosítványokat is használtak, a tagállamok valószínűleg csúcsot döntöttek azzal, hogy „kihalásos alapon" csupán 2033. január 19-i határidővel vállalták, hogy minden korábbi formátumú engedély eltűnik az utakról.

Az autóbuszon utazók jogairól szóló rendeletet a közlekedési alágazatok közül utolsóként, közvetlenül a magyar elnökség megkezdődése előtt fogadták el, de az már a

786 Külföldi honosságú fuvarozó által végzett belföldi fuvarozási tevékenység

787 Az irányelv hivatalos magyar fordításával szemben ez általánosan csak ajánlott, a hegyvidéki felár transzeurópai közlekedési projektekre fordítása viszont kötelező.

magyar elnökség alatt megjelent. Magyarország szívesen látott volna olyan jogszabályt, amely közelebb áll a vasúti utasjogokhoz, de a szabályozatlan állapot megszüntetése érdekében támogatta a csupán harmadik olvasatban elért kompromisszumot is.

Magyarország kezdettől támogatta a közúti infrastruktúra biztonságáról szóló irányelv elfogadását, és azóta is kiemelt feladatának tekinti a közúti közlekedés biztonságosabbá tételét. Az útdíjat szabályozó irányelvhez hasonlóan a magyar elnökségnek sikerült második olvasatos megállapodást elérnie egy szintén 2008 óta húzódó ügyben: az Európai Parlamenttel a közlekedésbiztonságot veszélyeztető jogsértésekre vonatkozó információk határon átnyúló cseréjéről. 2012-ben Magyarország kapta meg az Európai Közlekedésbiztonsági Tanács díját, mivel 2011-re tíz év alatt 49%-kal (ezen belül az utolsó egy év alatt 14%-kal) csökkentette a halálos közúti balesetek számát.

A közúti közlekedés biztonságának javítása mellett az innovációt is ösztönzi az intelligens közlekedési rendszerekről szóló irányelv, amely kiterjed a többi közlekedési móddal kiépíthető kapcsolatokra is. A keretjellegű jogszabály alapján a Bizottság több végrehajtási rendeletet alkotott, többek között az elektronikus segélyhívó rendszerről, a biztonságos parkolókra vonatkozó információs szolgáltatásokról és a közúti biztonsággal kapcsolatosan térítésmentesen nyújtandó forgalmi információkról.

3. Vasúti közlekedés

Az Európai Unió több, a kilencvenes években alkotott jogszabály után 2001-ben, majd 2004-ben az úgynevezett első, illetve második vasúti jogszabálycsomaggal tett jelentős lépéseket a vasúti piacok megnyitása felé. Az utóbbi – 2004. április 29-én, azaz közvetlenül Magyarország csatlakozása előtt elfogadott – csomag rendelkezett többek között a vasúti árufuvarozási piac 2007. január 1-jétől történő teljes megnyitásáról, beleértve a kabotázs jogát is. Érdekesség, hogy a magyar részvevők megfigyelőként tanúi lehettek annak, hogy a Bizottság a „keleti" új tagállamok csatlakozása miatt várható bonyodalmakra hivatkozva sürgette a régi tagállamokat a jogszabály mielőbbi elfogadására.

A gépezet azonban korántsem állt le: a Bizottság már 2004. március 3-án közzétette javaslatait a harmadik vasúti jogszabálycsomagra. Ez – három később elfogadott elemén kívül – tartalmazott egy rendelettervezetet a vasúti árufuvarozási szerződések minőségi követelményeinek be nem tartása esetén fizetendő kompenzációról, amelyet mint túl bürokratikusat és a szerződéses szabadságot sértőt mind a Tanács, mind a Parlament rövid úton elutasított. A másik három javaslatot heves viták után, harmadik olvasatban 2007. október 23-án fogadták el, így rendelkezve többek között a nemzetközi személyszállítási piac 2010. január 1-jétől történő megnyitásáról, a mozdonyvezetők harmonizált vezetői engedélyéről és a vasúti utasok jogairól és kötelezettségeiről. Az EP képviselőinek egy nagyobb csoportja már ezen a csomagon belül ki akarta terjeszteni a piaci liberalizációt a belföldi személyszállításra is, amit a tagállamok jelentős része – köztük Magyarország – idő előttinek tartott, és végül a Parlament plenáris ülése is elvetett. A nemzetközi piacnyitásról szóló irányelvbe magyar javaslatra kerültek bele olyan garanciák, amelyek lehetővé teszik, hogy a vasúti szabályozó hatóság ilyen igény esetén megvizsgálja az új nemzetközi járatoknak a már létező közszolgáltatásokra gyakorolt

hatását, és ha szükséges, korlátozza a kabotázs lehetőségét. Az utasjogokat – a magyar álláspontnak ugyancsak összhangban – nagymértékben sikerült összhangba hozni a hasonló tárgyú nemzetközi vasúti fuvarozási egyezmény (COTIF) megfelelő függelékével (CIV).[788] Az EU-nak az egyezményhez teljes jogú tagként történő csatlakozásáról szóló megállapodást egyébként nyolcéves előkészítés után éppen a magyar elnökségnek sikerült megkötnie 2011. június 23-án.

Ezt követően a Tanács és a Parlament – többek között a vasúti járművek hatósági engedélyeinek kölcsönös elismerése érdekében – korszerűsítette a vasúti rendszerek kölcsönös átjárhatóságára (interoperabilitására) és biztonságára vonatkozó jogszabályokat. E munka eredménye az egységes interoperabilitási irányelv, valamint a vasútbiztonsági irányelv és az Európai Vasúti Ügynökségről szóló rendelet módosítása.

2010-ben fogadták el a versenyképes árufuvarozást szolgáló európai vasúti hálózatról szóló rendeletet, amely kilenc európai árufuvarozási folyosót határoz meg. Közülük kettő halad át Magyarországon: a Spanyolországból Franciaországon, Olaszországon és Szlovénián át érkező, az Unió határát Záhonynál elérő 6. és a cseh–szlovák–osztrák térséget a Balkánnal összekötő, Magyarországon Rajka/Hegyeshalom és Lőkösháza között áthaladó 7. folyosó, amelynek a titkársága is Magyarországon működik.

A Tanács és a Parlament 2012-ben az első vasúti jogszabálycsomag átdolgozása keretében egységes jogszabályba foglalta és korszerűsítette a vasúti piacra lépésről, a vasútvállalatok engedélyezéséről és a pályakapacitások elosztásáról, illetve a pályahasználati díjakról szóló három irányelvet (2012/34 irányelv az egységes európai vasúti térség létrehozásáról). A második olvasat során is nagyrészt változatlanul maradó tanácsi álláspont elfogadása 2011-ben a magyar elnökség nagy sikere volt.

A Bizottság 2013. január 30-án tette közzé a negyedik vasúti csomagba foglalt jogszabálytervezeteit, amelyek többek között a belföldi személyszállítási piac megnyitására, a vasúti közszolgáltatási szerződések feltételrendszerének átdolgozására, a vasúti járművek engedélyeinek és a vasútvállalatok biztonsági tanúsítványainak a harmonizációjára és ezzel összefüggésben az Európai Vasúti Ügynökség hatásköreinek kiterjesztésére irányulnak. A jogszabálycsomagot a Tanács és a Parlament jelenleg is tárgyalja.

4. Közúti és vasúti közszolgáltatások

A közúti és vasúti közszolgáltatásokról szóló rendeletre a Bizottság még 2000-ben tett javaslatot, ám azt a Tanács és a Parlament – a bizottsági tervezet jelentős átdolgozása után – csupán 2007-ben fogadta el. Mint előbb említettük, a vasúti közszolgáltatási szerződések szabályait a Bizottság a negyedik vasúti csomag keretében kísérli meg – a közvetlen odaítélés lehetőségeinek szűkítése és a kötelező tendereztetés kiterjesztése érdekében – módosítani.

788 Magyarországon kihirdette: 2006. évi LXXVII. törvény

5. Belvízi hajózás

Mivel a belvízi hajózás csupán néhány tagállamban játszik jelentős szerepet, az uniós joganyag terjedelme jóval csekélyebb, mint a többi közlekedési alágazatban. A belvízi hajókra vonatkozó műszaki követelményeket megállapító irányelven és a hajón utazók jogairól szóló rendeleten kívül elsősorban a NAIADES programot érdemes kiemelni, amelynek keretében a Bizottság 2006 és 2013 között a belvízi infrastruktúra, flotta és információs rendszerek fejlesztésére irányuló, munkahelyteremtő és a belvízi hajózást a logisztikai láncba jobban bekapcsoló akciókat támogatott. A magyar elnökség Esztergomban magas szintű konferenciát rendezett a program jövőjére és finanszírozására vonatkozó alapelvek meghatározásáról, amelyek alapján tanácsi következtetéseket fogadott el. A 2014-2020-ra vonatkozó NAIADES II programot 2013. szeptember 10-én adta ki a Bizottság, egyúttal javaslatot téve a belvízi flottakapacitási politikáról szóló rendelet módosítására és a belvízi hajókra vonatkozó műszaki követelmények újraszabályozására is.

6. Légi közlekedés

A légi közlekedésben három jogszabálycsomag (1987, 1990, 1992) eredményeként már 1997-ben létrejött az egységes belső piac, és ennek értelmében az EU-ban regisztrált légitársaságok mind az EU-n belüli járatok indításában, mind az ármegállapításban teljes szabadságot élveznek. A szabályozást 2008-ban korszerűsítették, az utasok tájékoztatására és a hátrányos megkülönböztetés kizárására vonatkozó előírásokat kiterjesztve a nem uniós légitársaságok EU-ból kilépő járataira is.

2002-re megtörtént a földi kiszolgálás liberalizációja, és a magyar csatlakozás előtt elfogadták a légi járatok menetrendjét meghatározó résidő-kiosztási szabályokat is. 2009-ben irányelvet alkottak a repülőtéri díjakról. 2011-ben a Bizottság új jogszabálycsomagot terjesztett elő a földi kiszolgálásra, a résidő-kiosztásra és a repülőgépek okozta zajterhelésre vonatkozóan, amelyet a jogalkotó intézmények jelenleg is tárgyalnak.

Szintén még a magyar csatlakozás előtt, 2004-ben – a közlekedési módok közül elsőként – rendeletben szabályozták az utasok jogait; ezt egészítette ki 2006-ban a fogyatékkal élő utasok jogairól szóló rendelet. A többi közlekedési alágazatra vonatkozó, későbbi utasjogi rendeletek már egységes szerkezetben tartalmazzák a fogyatékkal élő személyek jogait is. Az utasjogi szabályozás felülvizsgálata jelenleg folyik.

Kiemelt szerepet játszik az uniós jogalkotásban a légiforgalmi irányítás racionalizálására való törekvés az egységes európai égbolt (Single European Sky) létrehozásával. Az egyes tagállamokban működő légiforgalmi irányító szervezetek 9 „funkcionális légtérblokkba" történő összevonásától a menetidők, a költségek és a környezetterhelés csökkenését várják. A 2012. decemberi határidőre azonban csak két légtérblokkot hoztak létre, amelyek két-két tagállamot szolgálnak ki (Nagy-Britannia és Írország, illetve Svédország és Dánia). A feladat bonyolultságát érzékelteti, hogy Magyarországnak hat másik országgal (Csehország, Szlovákia, Ausztria, Szlovénia, Horvátország, Bosznia-

Hercegovina) kell közös blokkot alkotnia. A magyar elnökség magas szintű konferenciát szentelt a légiforgalmi irányítás kérdésének, amelynek a következtetéseit a Budapesti Charta[789] foglalja össze; ugyancsak a konferencia alatt írták alá a polgári repülést érintő kutatás-fejlesztésről szóló EU–USA megállapodást.

Folyamatos feladatot jelent a repülésbiztonsági szabályok korszerűsítése, ami együtt járt az európai repülésbiztonsági ügynökség (EASA) jogkörének kiterjesztésével. A nagyközönség számára leglátványosabb elemet bizonyára az Unióból kitiltott légitársaságok időről időre frissített „feketelistája" jelenti, amelynek az alapját egy 2005-ben elfogadott rendelet teremtette meg.

Rendkívül nehéz tárgyalási folyamatot lezárva 2008-ban fogadták el a polgári repülés védelméről szóló rendeletet, amelyet azóta több, a Bizottság által elfogadott jogszabály töltött ki tartalommal. Az utasok ezek közül bizonyára a folyadékok fedélzetre vitelének tilalmát ismerik és bírálják a leginkább. Kritikájuknak az Európai Parlament képviselői is többször hangot adtak, tény azonban, hogy a terrorizmus növekedéséről kapott információk ismeretében sem ők, sem a tagállamok nem szánták rá magukat a korlátozások enyhítésére.

2012-től a légi közlekedést bevonták az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszerébe, ami a széndioxid-kibocsátás fokozatos csökkentésére irányul. A szabályozásnak az EU-ba be- és onnan kilépő járatokra való alkalmazását azonban egyelőre felfüggesztették abban a reményben, hogy a nemzetközi polgári repülési szervezetnek (ICAO) belátható időn belül sikerül hasonló jellegű átfogó szabályozást alkotnia.

Az EU rendkívül aktív a légi közlekedési külkapcsolatok terén. Az elmúlt évtizedben több átfogó megállapodást kötött stratégiai jelentőségű partnerekkel (többek között az Egyesült Államokkal és Kanadával) a versenyjogi, a fogyasztó- és a környezetvédelmi, a repülésbiztonsági és a terrorizmus elleni védelemmel kapcsolatos harmonizáció érdekében. A tagállamok a magyar elnökség alatt fogadták el és írták alá a Brazíliával kötött egyezményt.

Nem lenne teljes a kép, ha nem szólnánk a magyar nemzeti légitársaság, a Malév 2012 februárjában bekövetkezett megszűnéséről, amelyben nem az itt tárgyalt közlekedéspolitikai, hanem az állami támogatásra vonatkozó szabályok 2007 és 2010 közötti megsértése miatt az Európai Bizottság által elrendelt visszafizetési kötelezettség játszott jelentős szerepet. Egy esetleges újabb nemzeti légitársaság alapítása elsősorban gazdasági megfontolásoktól függ.

7. Transzeurópai közlekedési hálózat

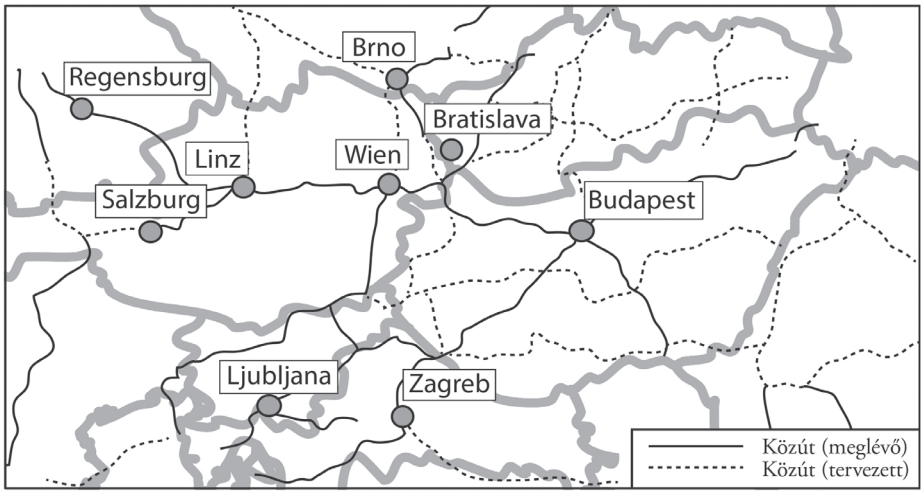
A transzeurópai közlekedési, távközlési és energiahálózatok kiépítésének szükségességét az 1992-ben elfogadott Maastrichti Szerződés fogalmazta meg. Ennek alapján fogadta el a Tanács és a Parlament a transzeurópai közlekedési (TEN-T) hálózat fejlesztésére

789 http://ec.europa.eu/transport/modes/air/events/doc/2011_03_03_atm/2011_03_04_budapest_charter.pdf

vonatkozó közösségi iránymutatásokról szóló határozatot, amelyet az Unió bővítése, illetve néhány keretfeltétel változása miatt többször módosítottak. A határozat 2004-től 30 kiemelt uniós projektet (PP) határozott meg, amelyek közül az alábbiak érintették Magyarországot:

- PP 6: Lyon–Trieszt/Koper–Ljubljana–Budapest–Záhony vasút;
- PP 7: Igumenitsza/Patra–Athén–Szófia–Budapest autópálya;
- PP 18: Rajna/Meuse–Majna–Duna belvízi folyosó;
- PP 22: Athén–Szófia–Budapest–Bécs–Prága–Nürnberg/Drezda vasút.

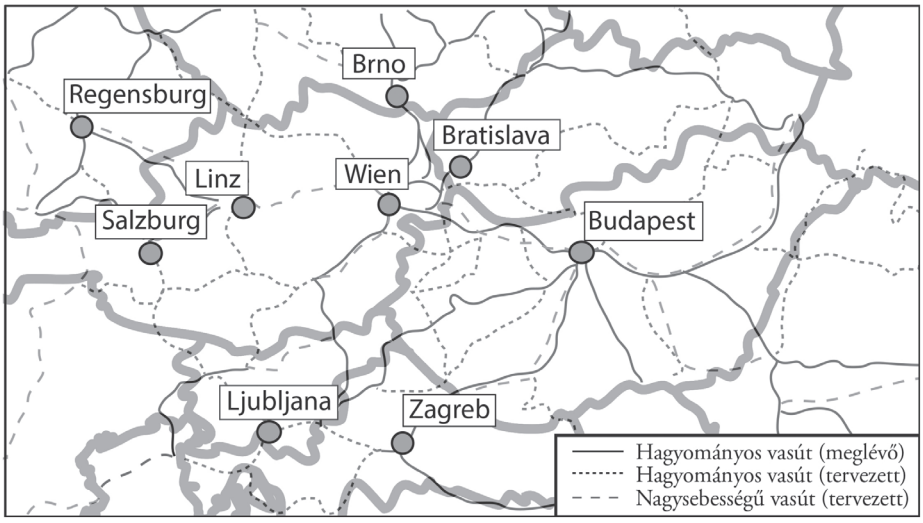
A felsoroltak részeként időközben kiépült az M5 autópálya, és jelentős fejlesztések valósultak meg a Hegyeshalom–Budapest, Budapest–Lőkösháza, Budapest–Székesfehérvár–Bajánsenye és Budapest–Záhony vasútvonalakon.



24. ábra: Transzeurópai közúti hálózat Magyarországon 2014-től

A Tanács és a Parlament az áttekinthetőség érdekében 2010-ben elfogadta a TEN-T hálózatról szóló iránymutatásokra vonatkozó átdolgozott határozatot, amely nem változtatott lényegesen a keretfeltételeken. A 2014–2020 közötti pénzügyi időszakra készülve azonban 2011-ben a Bizottság új jogszabályjavaslatokat terjesztett elő – immár rendelet formájában – a TEN-T hálózat fejlesztésére és finanszírozására. (Ezt megelőzően 2011 februárjában a magyar elnökség informális miniszteri tanácsülést tartott Gödöllőn, amelyen a miniszterek ismertették elvárásaikat a bizottsági javaslatokkal kapcsolatban.) A Parlament és a Tanács 2013. december 11-én fogadta el az új rendeleteket, amelyek az eddigi projektalapú szemlélettel szakítva meghatározzák a 2030-ig kiépítendő uniós törzshálózatot és az ezt kiegészítő átfogó hálózatot, illetve – az európai hálózatfinanszírozási eszköz (Connecting Europe Facility) létrehozásával – megnövelik az uniós finanszírozásra biztosított összeget. Magyarország 2444 km gyorsforgalmi úttal, 3113 km vasútvonallal, 5 közút-vasúti terminállal, 8 kikötővel, a Dunával mint belvízi hajózási útvonallal és 3 repülőtérrel (Budapest, Debrecen, Sármellék) szerepel a hálózatban, ami a korábbi állapothoz képest bővülést jelent. A törzshálózaton belül 9

multimodális folyosó létesül, amelyek közül az úgynevezett „Mediterrán” (lényegében a 6. számú kiemelt projekt vonalán), a „Kelet-Mediterrán” (lényegében a korábbi 7. és 22. számú kiemelt projekt vonalán) és a „Rajna-Duna” (vö. korábbi 18. kiemelt projekt) halad át Magyarországon.



25. ábra: Transzeurópai vasúti hálózat Magyarországon 2014-től

XXX. Távközlés, digitális menetrend

1. Az Európai Unióban lezajló legfontosabb fejlemények

Az Európai Unió távközlési politikája – tágabb értelemben és a 21. század jellegzetességeinek sokkal inkább megfelelő módon definiálva –, az információs és kommunikációs technológiák, illetve a digitális korszakváltás az Unió egyik legfontosabb, jövőorientált ágazata. A távközlési, valamint más informatikai szolgáltatások piacának megteremtése a belső piac elmélyítésével együtt jelent meg az 1985-ös belső piaci Zöld Könyv[790] keretében, majd a szektorra vonatkozóan az 1987-ben elfogadott Zöld Könyv[791] alapján. A szektor helyzete alapvetően a négy szabadság összefüggésében, azon belül is a szabad szolgáltatásnyújtás szabályozási keretében merült fel. Európát az 1980-as évek végéig a nemzetállamok határai mentén elszigetelt távközlési piacok jellemezték. Mindezek alapján a fő feladat a nemzeti monopóliumok megtörése, az elszigetelt piacok megnyitása, egyszóval a piaci liberalizáció volt. Mindezeket az 1990-es években döntően a versenyjogi szabályok alkalmazása révén képzelték el. Az úgynevezett teljes verseny irányelv[792] 1998. január 1-jei hatállyal kiterjesztette a versenyszabadságot a közcélú távbeszélő szolgáltatásra. Az Európai Unió a távközlési keretszabályozás létrehozásával 1998-ban liberalizálta az európai távközlési piacokat. Az elektronikus hírközlés területét meghatározó reformcsomagot („távközlési csomag") azóta két alkalommal, 2003-ban és 2009-ben vizsgálták felül.

A távközlési szektor, illetve az információs társadalom szabályozás továbbfejlesztése a 2000-ben elfogadott lisszaboni stratégia nyomán merült fel újra. A stratégiát elfogadó 2000. márciusi lisszaboni Európai Tanács ülését megelőzően 1999 decemberében tette közzé a Bizottság az „e-Európa – Információs Társadalom Mindenkinek" elnevezésű közleményét.[793] A javaslatcsomag átfogó terveket tartalmazott a szektor nyújtotta lehetőségek jobb kihasználása érdekében, úgymint az olcsóbb internet hozzáférés elősegítése, a fiatalok digitális alkalmazási képességeinek fejlesztése, az elektronikus kereskedelem támogatása, a szélessávú internet elérés biztosítása a kutatók és az egyetemisták számára és a biztonságos elektronikus hozzáférés és alkalmazások kialakítása.

A lisszaboni stratégia 2005-ös, félidei megújítása keretében a gazdasági növekedésre és a munkahelyekre összpontosító partnerség beindításakor az Európai Tanács 2005. tavaszi ülésszaka a tudást és az innovációt a fenntartható növekedés motorjaként jelölte

790 White Paper from the Commission to the European Council, Completing the Internal Market, 1985, COM (85) 310 final.
791 COM(87) 290 final Brussels, 30. 06.1987.
792 A Bizottság 96/19/EK irányelve. COM(l999) 687 final.
793 Brussels, 8.12.1999.

meg, és amellett foglalt állást, hogy az információs és kommunikációs technológiáknak (IKT) a közszolgáltatásokban, a kis- és középvállalkozásokban (KKV) és a háztartásokban történő kiterjedt használatára alapozva ki kell építeni a teljes mértékben befogadó információs társadalmat. A 2000-es évek eleje egybeesett a korszakalkotó jelentőségű digitális forradalom időszakával. A digitális szolgáltatásokat, az információs és kommunikációs technológiákat, az internetet magát újabb és újabb gazdasági területeken alkalmazták napi szinten, megkerülhetetlenné vált a technológia az energetikától (például okos energiafogyasztás-mérők) az egészségügyig (e-egészség). Az Európai Unióban a GDP növekedésének negyede és a termelékenység növekedésének 40%-a az IKT-nek tulajdonítható. Hosszas előkészületek után a Bizottság 2007 novemberében tette közzé a távközlési keretszabályozás második felülvizsgálatára vonatkozó „távközlési csomag" javaslatát.[794] A több jogszabály-tervezetet érintő szabályozási csomag fő céljai a következők voltak: az egykori távközlési monopóliumok funkcionális szétválasztása, az egységes telekommunikációs piac kiteljesítése és az európai távközlési felügyeleti hatóság létrehozása. A csomagról mind a tagállamok, mind pedig a Tanács és az Európai Parlament között igen intenzív viták folytak. A Tanács végül 2008. november 27-én jutott megállapodásra, megteremtve így a lehetőséget arra, hogy a cseh elnökség 2009 első félévében, az akkori Európai Parlament mandátumának utolsó hónapjaiban megállapodást hozzon létre a Tanács és az EP között. A cseh elnökség kitartó munkája nyomán április végére létrejött a kompromisszum a két társ-jogalkotó között, azonban a megállapodás és a szokásjog ellenére az EP plenáris ülése végül más szöveget fogadott el, mint amit a két intézmény második olvasatos egyezsége tartalmazott. Az elmúlt tíz év során ez volt az egyetlen olyan alkalom, amikor az együttdöntési eljárás során a két intézmény megállapodásához valamelyik fél végül nem tartotta magát a végső formális döntésről szóló szavazás után. A „távközlési csomagot" így végül a svéd elnökségnek kellett véglegesítenie már az új, 2009 nyarán felállt Európai Parlamenttel. Az új szabályozás amellett, hogy erősíti a telefon- és internethasználók jogait, fokozza a versenyt a távközlési cégek között, korszerűsíti a rádiospektrum használatát, biztosítja az internet szabadságát és az adatok védelmét. Az egyik leglényegesebb új szabály a funkcionális szétválasztás: a nemzeti szabályozó hatóságok kötelezhetik a szolgáltatókat arra, hogy azok szétválasszák a hálózati infrastruktúrájukat és a szolgáltatásokat kínáló üzleti egységeiket.

A távközlési szektor másik jelentős fejleménye a barangolás *(„roaming")* szabályozások elfogadása volt. A belső távközlési piacon jogos fogyasztóvédelmi kérdésként merült fel, hogy miért kerül lényegesen többe egy mobiltelefonálás Strasbourg és Trier között (amelyek távolsága 150 km), mint Trier és Rostock között (600 km). Az előbbi egy *roaming*szolgáltatás, míg az utóbbi egy hálózaton belüli hívás. Az első *roaming*ren-

794 A Bizottság 2007. november 13-i közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Jelentés a 2002/21/EK irányelvvel összhangban az elektronikus hírközlő hálózatokra és az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó európai uniós keretszabályozás felülvizsgálatának eredményeiről és a 2007. évi reformjavaslatok összefoglalása. COM(2007) 696 végleges.

deletet[795] 2007-ben fogadták el. Még a nyaralási szezon kezdetét megelőzően – amely során a roaming szolgáltatások igénybevétele jelentősen megnő –, 2007. június 30-tól a szolgáltatóknak kötelezően informálniuk kellett a *roamingot* igénybe vevő felhasználókat a legkésőbb 2007. július 31-ig kötelezően bevezetendő Európa-tarifákról. Az első szabályozás tapasztalatainak kiértékelését követően a Bizottság további módosításokat javasolt. 2009. július 1-től bevezették a nagykereskedelmi ár felső határát, míg a végfelhasználók számára érvényes maximált ár bevezetésére 2012. július 1-től került sor. A felhasználók egy másik tagállam területére lépéskor automatikus üzenet kapnak a barangolásos adatátviteli szolgáltatások díjairól. A 2007-es első rendelet módosításával létrejött, jelenleg hatályos *roaming*rendelet 2012. július 1-jével lépett hatályba, melynek értelmében 29 eurócentre csökkent az Európai Unióban a mobilszolgáltatók által meghatározható barangoló tarifák felső határa. A fogadott hívások percdíjának maximuma 8 eurócent, ahogyan egy küldött SMS-ért is csak maximum 9 eurócentet kérhetnek el a szolgáltatók. A *roaming*rendelet igazi újdonsága az, hogy nemcsak a percdíjakra és az SMS-ekre, hanem a barangoló adatforgalmi tarifákra is felső határt szab meg, megabájtonként maximum 70 eurócentet számlázhat ki a szolgáltató. Az Európai Bizottság számításai szerint az EU állampolgárai 2012-ben körülbelül 5 milliárd eurót költöttek külföldi telefonálásra, míg 2007-ben még 15 milliárd euró körül volt ez az összeg.

Az Európai Bizottság 2010 májusában mutatta be az európai digitális menetrendet,[796] amely az „Európa 2020" stratégia zászlóshajó-kezdeményezése, egyben akcióterv és stratégia, amely 2010 és 2020 között hivatott az EU gazdaságának fellendülését előmozdítani és a digitális korszak vívmányait a társadalom minden szintjén elterjeszteni. A digitális menetrend az „eEurópa", az „eEurópa 2002", az „eEurópa 2005" és az „i2010" elnevezésű korábbi uniós stratégiai kezdeményezéseket, illetve cselekvési terveket követi. A digitális menetrend célja általánosságban az, hogy a nagy sebességű és szupergyors internetre és interoperábilis alkalmazásokra épülő egységes digitális piac révén fenntartható gazdasági és szociális előnyöket teremtsen. Erőteljesen hangsúlyozza az információs és kommunikációs technológiák horizontális szerepét. Cselekvési javaslatai ennek megfelelően több szektort is érintenek (jogkezelés, kulturális örökség, adatvédelem, e-kereskedelem, pénzügyi tranzakciók, közigazgatás, vitás ügyek rendezése, szabványosítás, bűnmegelőzés és bűnüldözés, oktatás-képzés, energetika, közlekedés, egészségügy).

Az európai digitális menetrend végrehajtásának sikere meghatározó fontosságú az európai fellendülés és versenyképesség biztosítása céljából. Kiemelt jelentőségére tekintettel az Európai Bizottság évente úgynevezett digitális közgyűlést tart, amelyet első ízben a magyar elnökség alatt, 2011. június 16–17-én Brüsszelben rendeztek meg. A digitális közgyűlés munkájában az uniós intézmények és a tagállamok képviselőin túl a megvalósításban érdekelt szereplők (magánszféra, civil szervezetek stb.) delegáltjai is részt vesznek. A második közgyűlésre 2012. június 21–22-én szintén Brüsszelben

795 A Közösségen belüli nyilvános mobiltelefon-hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló 717/2007/EK rendelet

796 COM(2010) 245 végleges/2 Brüsszel, 2010.8.26.

került sor, míg a harmadik közgyűlésnek 2013. június 19–20-án Dublin adott otthont. Az Európai Bizottság évente jelenteti meg az európai digitális menetrend eredményeit összefoglaló jelentését, az úgynevezett eredményösszesítőt *(„digital scoreboard")*. Az Európai Bizottság 2012. december 19-én hozta nyilvánosságra a digitális menetrend félidei felülvizsgálatáról *(mid-term review)* szóló közleményét,[797] amelyben a még fennálló feladatok elvégzését új prioritások felállításával kívánja felgyorsítani.

2. A magyar szempontból kiemelt fejlemények

A 2011 első félévi magyar EU elnökség egyik kiemelt eredménye volt, hogy az elektronikus hírközlési keretszabályozás második felülvizsgálatát és 2009. novemberi módosítását követően a közösségi spektrum politika vonatkozásában megállapodás született arról, hogy szükség van egy uniós rádióspektrum politikai program (RSPP) kidolgozására, melyben meghatározásra kerülnek a rádióspektrum-használat stratégiai tervezésének és összehangolásának politikai irányvonalai és céljai.

További jelentős magyar EU elnökségi eredménynek tekinthető a digitális menetrend egyik kulcsintézkedése az Európai Hálózat és Információbiztonsági Ügynökség (ENISA) modernizálása és mandátumának meghosszabbítása. A magyar elnökség alatt egyetértés alakult ki a tagállamok között az ügynökség jövőbeni modernizációjának alapelveiről. A magyar elnökség elérte, hogy az erre vonatkozó bizottsági javaslatról az Európai Parlament és a Tanács első olvasatban megállapodjon. Ezzel biztosította vált az ENISA ügynökség működésének folytonossága.

A Bizottság 2011. március 30-án fogadta el a kritikus információs infrastruktúrák védelméről (*Critical Information Infrastructure Protection*, CIIP) szóló közleményét. 2011. május 27-én a Távközlési Tanács ülésén miniszteri eszmecsere zajlott le a kérdésről, és a tagállamok tanácsi következtetéseket fogadtak el a tárgyban. A magyar elnökségi program részeként 2011. április 14–15-én Balatonfüreden a témában miniszteri konferenciára került sor.

2012. október 4–5-e között zajlott a budapesti kibertér konferencia. A 2011. novemberi londoni nemzetközi kibertér konferenciát követően Magyarország vállalta az első utókonferencia megrendezését. Ez kiemelt lehetőség volt arra, hogy felmutassuk és erősítsük a magyar szerepet ezen a politika, gazdaság, tudomány és társadalom számára egyaránt meghatározó területen, áttekintsük és érvényesítsük nemzeti érdekeinket a kibertérben, felhívjuk a legfontosabb nemzetközi gazdasági és a kutatás-fejlesztési szereplők figyelmét a legújabb magyar innovációs eredményekben rejlő potenciálra, előmozdítva azok további felhasználását. Az esemény a 2012-es év kiemelt diplomáciai és szakmai rendezvényének számított.

797 COM(2012) 784 végleges, Brüsszel, 2012.12.18.

3. A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek

A Bizottság az Európai Tanács 2013. március 14-i következtetéseire hivatkozva fogadta el 2013. szeptember 11-én az elektronikus hírközlés egységes európai piacáról *(Single Telecoms Market)* és a „behálózott kontinens" *(Connected Continent)* megteremtéséről szóló rendelet javaslatát.[798] A javaslat egy rendelettel kívánja módosítani a 2009-ben módosított távközlési keretszabályozást (öt irányelv és egy rendelet), továbbá a hatályos harmadik *roaming* rendeletet. A nyílt, semleges internetre vonatkozó javaslat új eleme a tervezetnek, amely váratlanul jelent meg, a tagállamok szerint igen érzékeny kérdés, és kívül esik az elektronikus hírközlési keretszabályozás tárgykörén, tekintettel arra, hogy tartalomszabályozást vezetne be, és a szólásszabadsággal és alapvető emberi joggal összefüggő aspektusai is vannak.

A tagállamok a javaslat általános célkitűzéseivel, különösen a fogyasztói jogok megerősítésére vonatkozó elemekkel egyetértenek, ugyanakkor a többségük nem tartja reálisnak a bonyolult javaslat gyors elfogadását. Fontos megjegyezni, hogy az európai hírközlési szektor helyzete nem olyan kilátástalan, mint ahogy a Bizottság a tervezetében leírja. Kérdéses viszont, hogy a hatályos irányelvek rendelettel történő módosítása milyen jogi következményekkel jár az irányelveket átültető nemzeti jogszabályokra. A nemzeti hírközlési szabályozó hatóságok is aggályosnak tartják a javaslatot, mert az Európai Bizottság több olyan területen kapna hatáskört, ami eddig a hatóságok kizárólagos hatáskörébe tartozott, így például vétójogot szerezne a rádiófrekvenciák kiosztásával kapcsolatos döntések esetén. A javaslatban szereplő egységes uniós szolgáltatási engedély bevezetése piaci koncentrációhoz vezethet, ami a kisebb tagállamok sajátosságait figyelmen kívül hagyva hátrányos helyzetet teremthet.

Összegzésként a távközlési szektorról elmondható, hogy a digitális korszakváltás idején elmosódnak a határok a távközlés, az informatika és a média között: egyre több platformon, egyre több tartalom és szolgáltatás válik elérhetővé egyre több felhasználó számára. Az iparágat a folyamatos és gyors technológiai fejlődés és az egyre nagyobb kapacitású hálózatok mellett az egyre magasabb szintű felhasználói igények jellemzik. A digitális szolgáltatások a gazdaság, a társadalom és a magánélet legtöbb színterén és mozzanatánál jelen vannak, legyen szó kommunikációról, oktatásról, egészségügyről, energetikáról, környezetvédelemről, közlekedésről, biztonságról vagy szórakozásról.

Az elmúlt hét évben Európa az innováció területén leszakadt. Vissza kell nyerni Európa globális versenyképességét, és ehhez proaktív, innovációt támogató, az IKT horizontális jellegét megfelelő szinten kezelő politikára van szükség. Európának az innovatív technológiai kezdeményezések élére kell állnia, és egy valós digitális ipari stratégiára van szüksége, melyhez átfogó, horizontális megközelítést kell alkalmazni. Magyarország részéről is osztjuk azt a véleményt, hogy a digitális menetrendet szélesebb értelemben, átfogó módon, számos szakpolitikát érintően szükséges tárgyalni. Kiemelt jelentőségűnek tartjuk az innováció támogatását, és a KKV-k, illetve az úgynevezett

798 COM(2013) 634 végleges Brüsszel, 2013.9.11.

„start-up” cégek helyzetének javítását. Úgy látjuk, hogy a globális versenyben az európai vállalatoknak valós nehézségeik vannak: kisebb piaci részesedés, alacsonyabb profit, az ösztönző-rendszer hiánya. Arra kell hangsúlyt fektetnünk, hogy miképpen lehet a hazai innovatív vállalkozásokat segíteni. Számos eszközzel és lehetőséggel rendelkezünk, meg kell találni a legmegfelelőbb megoldásokat.

XXXI. Fogyasztóvédelem

1. A fogyasztói jogok fejlődése 2004–2014 között

„Jó hír a fogyasztóknak, hogy 2013 decemberétől új fogyasztói jogokkal rendelkeznek Európa-szerte. Az új uniós jogszabálynak köszönhetően erősödnek a vásárlók jogai a 28 uniós tagállamban, különösen az online vásárlások tekintetében."[799] 2011 nyarán – és azóta folyamatosan – gyakran találkozhattunk ilyen vagy hasonló tartalmú megállapításokkal,[800] nem kis részben a magyar elnökség alatt végzett tanácsi munka eredményeképpen. A Fogyasztóvédelmi Egyesületek Országos Szövetségének közleménye szerint „az új, fogyasztói jogokról szóló irányelv megalkotása évek óta az Európai Unió egyik központi kérdése, egyszersmind neuralgikus pontja. Az EU magyar elnöksége idején a sok éves viták után sikerült kompromisszumot kötni és egy olyan javaslatot elfogadni, amelyet immáron az Európai Unió Tanácsa is elfogadott. Így biztossá vált, hogy üzlethelyiségen kívül, és távollévők között kötött szerződésekre egységes jog alkalmazandó az Európai Unió területén, szélesebb védelmet és jogérvényesítési lehetőséget biztosítva a fogyasztók számára. Ezzel pedig nemcsak a fogyasztói érdekek hatékonyabb védelme, de a vásárlók bizalma is megnőhet határon kívüli és belüli vásárlások során egyaránt, melynek köszönhetően az uniós és országon belüli fogyasztói szerződések növekedése és a gazdaság élénkülése is várható."[801] Az Európai Parlament 2009–2014 közötti tevékenységének bemutatásakor is kiemelt helyet kap a magyar elnökség idején tárgyalt fogyasztói jogi keretirányelv: „A képviselők külön figyelmet fordítottak az online vásárlásra."[802]

Elégedettségre azonban nincs okunk. A fogyasztói eredménytábla legfrissebb adatai alapján a tagállami határokon átnyúló online kereskedelmi tranzakciók száma továbbra is döbbenetesen alacsony. Az uniós fogyasztók mindösszesen 11%-a merészkedik arra, hogy más uniós tagállambeli kereskedőtől vagy szolgáltatásnyújtótól rendeljen az interneten. A digitális menetrendnek[803] *(Digital Agenda)* a lakosság más uniós országokból online vásároló 20%-os arányára vonatkozó célkitűzése a jelenleg tervezett 2015. évi időpontja helyett csak körülbelül 2020-ra valósul meg. A magyar elnökség alatt kialkudott új keretirányelv valóban mérföldkő ugyan a szabályozásban, és az ennek megfelelő nemzeti szabályok kialakítása folyamatban van, azonban mindennek gyakorlati hatása majd csak jóval az átültetési határidő lejárta és a tényleges alkalmazás megkezdése után remélhető.

799 http://www.kosarmagazin.hu/inet/kosar/hu/cikkek/2011/januar0/fogyasztoi_jogok.html
800 *New rules on consumer rights to enter into force* – MEMO/11/675 – 2011. október 10.
801 http://www.feosz.hu/upload/Ujiranyelv.pdf
802 http://www.elections2014.eu/pdfs/news/expert/presskit/20131112PKH24416/20131112PKH24416_hu.pdf
803 http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/our-goals/pillar-i-digital-single-market

Érdemes azonban végigtekinteni, hogy milyen előzmények után nevezhető az új fogyasztói jogi keretirányelv mérföldkőnek: éppen 2004-ben, a magyar EU-csatlakozás évében indult meg a fogyasztói uniós joganyag átvilágítása, elsősorban annak hatékonysága és a megfelelő jogvédelem szempontjából. A fogyasztóvédelmi, fogyasztói jogi szabályozások sosem önmagukban, hanem nemzeti piaci és belső piaci keretrendszerben értékelhetők. Ebben az összefüggésben a magyar csatlakozás óta eltelt tíz év nem csupán egy mérföldkőnyi keretirányelvet, hanem szabályozási szempontból forradalmi változást hozott. Az eddig oly jellemző minimum harmonizációs megközelítést új szemlélet váltotta fel, aminek a lényege, hogy csökkenti a tagállamok számára nyitva álló eltérési lehetőségeket a nemzeti szabályozásban. Ennek eszköze lehet a teljes harmonizációs irányelv, ami sok hasonlóságot mutat a rendeleti szabályozással, de arra is van példa, amikor a Bizottság úgy tesz javaslatot, hogy nem rögzíti benne a harmonizáció szintjét, azaz a javaslat nem tartalmaz sem minimum, sem teljes harmonizációs klauzulát.[804] Ezek az új szabályozási megoldások akár tagállami korlátozásként is értékelhetők, azonban belső piaci szempontból elengedhetetlenek a továbblépéshez. Lássuk miért!

2. Fogyasztók a belső piacon

Az „Európa 2020" stratégia[805] arra szólít fel, „adjunk lehetőséget az európai polgároknak arra, hogy teljes mértékben részesei legyenek az egységes piacnak", ennek biztosításához pedig „több lehetőséget kell teremteni számukra arra, hogy a határon túlról vásároljanak árukat és szolgáltatásokat – különösen interneten –, és elő kell segíteni, hogy nagyobb bizalommal forduljanak az ilyen vásárlások felé." A háztartások végső fogyasztási kiadásai az uniós GDP 56%-át teszik ki. A határokon átnyúló *online* ügyletek alacsony száma azonban továbbra is jelzésértékű: az uniós fogyasztók mindösszesen 11%-a vásárol a tagállami határokon átnyúlóan, *online* tranzakcióval. Ezzel egyidejűleg azt is megállapították, hogy a határokon átnyúló *online* vásárlás terén korábbi tapasztalattal rendelkezők 80%-a bizalmát fejezi ki az ilyen vásárlások iránt, ami azt jelzi, hogy a tényleges tapasztalatok nem támasztják alá az aggodalmakat. Mindez arra enged következtetni, hogy a határokon átnyúló elektronikus kereskedelem a fogyasztói bizalmat erősítő intézkedésekkel jelentősen ösztönözhető. A fogyasztók hozzávetőleg egynegyede (26%) állítja, hogy az elkövetkező 12 hónapban szeretne határokon átnyúló vásárlást bonyolítani az Unión belül. Mindemellett tízből csupán négy fogyasztó (40,4%) kész arra, hogy egy másik uniós nyelvet használva vásároljon terméket vagy szolgáltatást, és tízből mindössze három fogyasztó (32,1%) nyilatkozott úgy, hogy tudja, hol kaphat tájékoztatást és tanácsot az Unión belüli határokon átnyúló vásárlásokról. A fogyasztók az interneten többnyire inkább belföldi (41%), semmint más uniós tagállamokban (11%) vagy az Unión kívüli or-

804 Például az utazási csomagról szóló irányelv.
805 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:HU:PDF

országokban (6%) működő eladóktól vagy szolgáltatóktól vásárolnak.[806] A fogyasztói piacok eredménytáblái jelentős szerepet játszanak az említett célkitűzések megvalósítása terén tett előrehaladás nyomon követésében.

2.1 A fogyasztóvédelmi stratégia sarokkövei és hatásuk a hazai koncepcióra

A 2012 májusában elfogadott európai fogyasztóügyi stratégia[807] stratégiai jövőképet határoz meg, és célja, hogy a fogyasztók biztonságának megerősítése, a tájékozottság növelése, a jogérvényesítés fokozása és jogorvoslat biztosítása, valamint a fogyasztói jogok és a szakpolitikák gazdasági és társadalmi változásokkal történő összehangolása révén a fogyasztókat állítsa az egységes piac középpontjába.

A 2007–2013 közötti időszakra szóló fogyasztóvédelmi stratégia[808] három fő célkitűzést fogalmazott meg: 1) Az európai fogyasztók helyzetének erősítése. Ez nemcsak a polgárok számára előnyös, de a versenyre is jelentős serkentő hatást gyakorol. Az erős helyzetű fogyasztók valódi választékot, pontos információkat, piaci átláthatóságot igényelnek, és jellemzőjük a bizalom, ami a hatékony védelemből és a szilárd jogrendszerből következik. 2) A fogyasztók jóléte a jól működő piacok központi eleme. Ezért a stratégia célul tűzi ki az európai fogyasztók jólétének növelését az árak, a választék, a minőség, a sokféleség, a megfizethetőség és a biztonságosság tekintetében. 3) A fogyasztók hatékony védelme olyan súlyos kockázatokkal és fenyegetésekkel szemben, amelyekkel egyébként nem tudnának megbirkózni. Az e fenyegetések elleni magas szintű védelem a fogyasztói bizalom alapvetően fontos része.

Az EU célja, hogy a belső piac integráltabb és hatékonyabb legyen, különösen a kiskereskedelmi forgalomban. A fogyasztóvédelem valamennyi tagállamban egyformán magas színvonala alapján a fogyasztók egyaránt nagyfokú bizalommal lesznek a termékek, a kereskedők, a technológiák és a kiskereskedelmi piacokon használt értékesítési módszerek iránt az egész EU-ban. A stratégia rámutat arra, hogy a 2004–2007 közötti EU-bővítés kihívásokkal is járt, mivel az új tagállamokban a fogyasztóvédelmi szabályok viszonylag új keletűek, így az Európai Unió jogszabályaiban biztosított fogyasztóvédelmi jogok és kötelességek gyökerei még nem nyúlnak olyan mélyre náluk, mint az a korábban csatlakozott államok esetében megfigyelhető. A jelenlegi uniós fogyasztóvédelmi politikai stratégia általános célként fogalmazza meg, hogy akkor minősül

806 2013. évi fogyasztói eredménytábla adatai alapján, elérhető: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/9th_edition_scoreboard_hu.pdf

807 COM(2012) 225 final, elérhető: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/consumer_agenda_2012_hu.pdf

808 A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak (2007. március 13.) a Közösségi fogyasztóügyi politikai stratégiáról 2007–2013, elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0099:HU:NOT

sikeresnek a végrehajtása, ha az Unióban a polgár, bárhol is vásárol, biztos lehet abban, hogy egyformán hatékony védelemben részesül. Ezt követi a hazai koncepció[809] azzal, hogy hazánk polgárainak egyformán magas szintű védelmet biztosít bárminemű árucikk megvásárlása vagy szolgáltatás igénybevétele esetén. Mindehhez fogyasztóvédelmi politikai szemléletváltásra van szükség, így a fogyasztót ösztönözni és bátorítani kell arra, hogy saját ügyeit megfelelően, a kellő felelősségtudattal tudja kezelni.

3. Fogyasztói eredménytáblák a fogyasztóvédelem és a belső piaci törekvések megvalósításának szolgálatában

A fogyasztói piacok eredménytáblája (továbbiakban: eredménytábla) arról ad számot, hogy milyen teljesítményt nyújt a belső piac az uniós fogyasztók számára a választék, az árak és a fogyasztói jogok védelme szempontjából. Elsősorban a kiskereskedelmi piac integrációját és a tagállami fogyasztói feltételeket vizsgálja. Az adatok a fogyasztók és a kiskereskedők körében végzett nagyszabású, uniós szintű felmérésekből, az Európai Unió statisztikai hivatala (Eurostat) által gyűjtött adatokból, valamint a tagállamok és az „európai fogyasztói központok hálózata" által benyújtott információkból származnak. Az eredménytábla az egyes tagállamok adatainak összehasonlítását is lehetővé teszi. A fogyasztói körülményekre vonatkozó mutató számítása a következő tényezők alapján történik: a fogyasztókra és vállalkozásokra vonatkozó szabályozás minősége, a vitarendezéseknek, illetve a panaszok kezelésének a hatékonysága, a fogyasztóknak a hatóságokba, kiskereskedőkbe, hirdetőkbe és fogyasztói szervezetekbe vetett bizalma, továbbá a piacon elérhető termékek biztonságossága iránti bizalom.

A 2008-ban elindított értékelő rendszerben a Bizottság öt fogyasztói indikátor[810] alapján átfogó átvilágításnak vetette alá a kiskereskedelmi piacokat. Ennek során, az első szakaszban, azokat a jellemző gyakorlatokat, mintákat vizsgálta a Bizottság, amelyek a piac helytelen működéséhez vezethetnek; a fogyasztói döntés befolyásolására, valamint a kiskereskedelmi verseny megakadályozására irányuló gyakorlatra utalhatnak. A vizsgálat második szakaszának célja a fogyasztói piacok célirányos vizsgálata, és szükség esetén korrekciós intézkedések alkalmazása.[811]

809 Magyarország 2014-ig szóló IV. középtávú fogyasztóvédelmi politikája, elérhető: http://www.kormany.hu/download/8/3e/70000/Magyarorsz%C3%A1g%20%20IV%20k%C3%B6z%C3%A9pt%C3%A1v%C3%BA%20fogyaszt%C3%B3v%C3%A9delmi%20politik%C3%A1ja%200313.pdf

810 Fogyasztói indikátorok: árak, panaszok, gyakorlatváltási gyakoriság, megelégedettség és biztonság.

811 A Bizottságnak „Az egységes piac fogyasztói eredményeinek monitorozása: a fogyasztói piacok eredménytáblája" című, 2008. január 29-i közleménye. COM(2008) 0031

3.1 Belső piaci összefüggések

Az új fogyasztói piaci megfigyelési rendszer értékeli a különböző tagállamokban jellemző fogyasztói környezetet, valamint a belső kiskereskedelmi piac integrációjának mértékét. Az első átvilágítási eredmények arra mutattak rá, hogy a kulcsterületeken hiányoznak az átfogó és összehasonlítható fogyasztói adatok. Így ezeknek az adatoknak az elérhetővé tétele vált a következő évek fogyasztóvédelmi politikájának egyik legfőbb feladatává. Az új eszköz segítségével hatékonyan vizsgálhatók a fogyasztók tényleges napi piaci tapasztalatai.

3.2 A 2010. évi eredménytábla fókuszában: a pénzügyi szolgáltatások

„Befektetések, nyugdíjalapok és értékpapírok, ingatlanszolgáltatások és internetes szolgáltatások nyújtása: minden valószínűség szerint e három piac teljesítményével a legelégedetlenebbek a fogyasztók az EU-ban" – ez állt a 2010. évi eredménytábla elfogadásakor a bizottsági sajtóközlemény élén.[812] Az árupiacok közül a használt autók, a ruházati cikkek és lábbelik és a hús piaca érte el akkor a legrosszabb helyezést. A fogyasztók kifejezetten elégedettek voltak azonban a légitársaságok által nyújtott szolgáltatásokkal, valamint a kulturális terület szolgáltatásaival. Ez volt az első alkalom, hogy az eredménytábla 50 különböző piacot – az élelmiszerektől a háztartási készülékeken át a gépjárműjavításig – állít sorrendbe valamennyi uniós országra vonatkozóan.[813] A 2010. évi eredménytábla legfőbb megállapításai[814] között szerepel, hogy a fogyasztók panaszokra okot adó problémákból adódó veszteségei a becslések szerint elérik az EU GDP-jének csaknem 0,3%-át.

812 2010. október 22. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1369_en.htm

813 John Dalli, az egészségügyi és fogyasztóvédelmi politikáért felelős biztos a következőket nyilatkozta: „Az egységes piac nagy ígérete az, amit a fogyasztók számára biztosítani tud: alacsony árak, nagyobb választék, átláthatóság és elégedettség. Az eredménytáblának köszönhetően pontosan megállapítható, hogy valószínűleg mely piacok nem képesek ezek nyújtására. Következő lépésként részletesebben tanulmányozunk két piacot, az internetes szolgáltatásnyújtások piacát és a húspiacot, és arra ösztönözzük a nemzeti hatóságokat, hogy használják fel az eredményeket munkájuk során."

814 MEMO/10/514

3.3 2012. évi eredménytábla: növekvő fogyasztói elégedettség

A 2011. évi mutató tanúsága szerint a 2009. évi csökkenést követően már másodízben javult a fogyasztók helyzete.[815] Az eredménytábla megállapítja ugyan, hogy az elektronikus kereskedelem továbbra is növekszik, azonban nagyrészt a belföldi piacra korlátozódik, annak ellenére, hogy a határokon átnyúló vásárlás mind választék, mind megtakarítás szempontjából egyértelműen vonzó lehetőségeket kínál. Az adatok azt támasztják alá, hogy a fogyasztók megalapozatlanul óvakodnak a külföldi szolgáltatóval kötendő szerződésektől, a nyelvismeret hiánya és ennél fogva a bizalom hiányzik a határokon átnyúló lehetőségek kiaknázásához. Az eredménytábla megállapításai szerint kulcsfontosságú szerepet tölthet be a hatékonyabb tájékoztatás. Eszerint széles körű ismeretterjesztés szükséges a meglévő, határokon átnyúló tanácsadási, érvényre juttatási és jogorvoslati mechanizmusokról (a nemzeti végrehajtó hatóságok hálózata), valamint az egységes piacon vásárlásokat bonyolító fogyasztóknak ingyenes segítséget és tanácsadást nyújtó európai fogyasztói központok hálózatáról.[816]

3.4 2013. évi eredménytábla: továbbra is akadály a fogyasztók bizalmának hiánya a tagállami határokon átnyúló online kereskedelem területén

Az eredménytábla legutóbbi kiadásának első része az uniós kiskereskedelmi piaci integrációt, valamint azt vizsgálta, hogy a fogyasztók bárhol azonos szintű bizalommal és ugyanolyan védelmet élvezve vásárolhatnak-e az egyes tagállamokban. Az értékelés alapját a vállalkozások és fogyasztók közötti bejelentett ügyletek, valamint a határokon átnyúló és az *online* vásárlással kapcsolatos fogyasztói bizalom és hozzáállás, illetve az ilyen vásárlások során tapasztalt problémák képezik.[817] A második részben a nemzeti fogyasztói piacok minősége áll a vizsgálatok középpontjában. A fő mutatók a fogyasztóvédelmi és termékbiztonsági jogszabályok végrehajtásához, a jogorvoslat hatékonyságához, valamint a tudatos fogyasztói magatartáshoz és a fogyasztók tájékoztatásához kapcsolódnak. Az eredménytáblához mellékelt országjelentések[818] részletes fogyasztóügyi statisztikai adatokkal szolgálnak az elmúlt öt évre vonatkozóan az egyes országok tekintetében. Mindennek célja olyan hosszú távú adatkészlet létrehozása, amely segítséget nyújt a hatóságoknak és a fogyasztóvédelmi szervezeteknek tevékenységük tervezéséhez és értékeléséhez.

815 http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/cms7_country_factsheets_en.htm
816 http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/7th_edition_scoreboard_en.pdf
817 http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/9th_edition_scoreboard_hu.pdf
818 http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/9th_edition_scoreboard_en.pdf

A dokumentumból megállapítható, hogy tovább bővült az elektronikus kereskedelem, azonban továbbra is elsősorban a tagállami határokon belüli alkalmazásban. A belföldi kereskedőtől *online* vásároló fogyasztók aránya egész pontosan 38%-ról 41%-ra emelkedett az előző felmérések óta, a külföldről interneten árut vagy szolgáltatást igénybe vevő vásárlók aránya pedig 9,6%-ról 11%-ra nőtt. Így továbbra is az a következtetés, hogy a fogyasztók továbbra is bizalmatlanok a határon átnyúló jogügyletek esetében: alig több mint egyharmaduk (35%) vásárolna más ország kereskedőjétől az interneten. Belföldi *online* ügyletek esetében jobb a helyzet, a fogyasztóknak több mint fele (59%) venné igénybe hazai kereskedő szolgáltatását. A bizalmatlanság lehetséges okai között szerepel, hogy a termék internetes beszerzésének valamely lépése lehetetlennek bizonyul, így például a kereskedő nem fogad el külföldi bankkártyát a fizetéskor, vagy nem vállalja az árunak a fogyasztó lakóhelye szerinti országba való szállítását.

A fogyasztói tudatosság kapcsán semmiképp sem lehet előrelépésről beszámolni: így például tíz fogyasztóból hét nem tudja, mit kell tennie akkor, ha olyan terméket szállítanak le részére, amelyet meg sem rendelt. A kiskereskedőknek pedig kevesebb, mint egyharmada tudja csak, hogy a fogyasztóknak mennyi idejük van arra, hogy visszaküldjék a terméket a kereskedőnek, vagy hogy a hibás termékeket javítás céljából visszavigyék.

Annak ellenére, hogy több közelmúltbeli és jelenlegi uniós kezdeményezés – többek között a fogyasztói jogokról szóló irányelv, az alternatív vitarendezésről és az *online* vitarendezésről szóló nemrég elfogadott jogszabályok, valamint a kis értékű követelések európai eljárásáról szóló jogszabály – célja az egységes piac iránti fogyasztói bizalom megerősítése, az uniós fogyasztóknak továbbra is mindössze egynegyede tervezi, hogy a közeljövőben határokon átnyúló vásárlást bonyolít le. Hasonlóképpen a kiskereskedők háromnegyede kizárólag belföldön értékesít, és ez a helyzet rövid távon várhatóan nem változik jelentősen. A határokon átnyúló vásárlásban érintett fogyasztók jogaival, és a vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatos információk hiányát a fogyasztók és a kiskereskedők egyaránt jelentős akadálynak tekintik. Csak a fogyasztók egyharmada nyilatkozott úgy, hogy tudja, hol kaphat tájékoztatást és tanácsot az Unión belüli, határokon átnyúló vásárlásról. A vállalkozások részéről, saját bevallásuk szerint tízből mindössze négy kiskereskedő tudja, hol kaphat tájékoztatást és tanácsot más uniós országok fogyasztóvédelmi jogszabályairól. A határokon átnyúló ügyletek kiskereskedők szerinti fő akadályainak rangsora összhangban áll a 2011. évi rangsorral. 2012-ben az európai kiskereskedők egynegyede (25%) végzett határokon átnyúló távértékesítést legalább egy másik uniós tagállam fogyasztói részére.[819]

A Magyarországra vonatkozó adatok közül kiemelést érdemel, hogy az uniós átlagnak (55%) megfelelő, sőt 1 százalékponttal magasabb azoknak a fogyasztóknak az aránya, akik szerint a hazai szabályozási környezet megfelelő védelmet nyújt (56%).[820] A meglévő fogyasztóvédelmi intézkedésekkel való elégedettségi mutató Magyarorszá-

819 http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/9th_edition_scoreboard_hu.pdf

820 http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/docs/9th_edition_scoreboard_hu.pdf; 136.

gon 2008 óta folyamatosan emelkedik. 2011-es adat szerint 6 százalékponttal emelkedetett az elégedettség, akkor elérve az 54%-ot, amely a legutóbbi mérés alkalmával újabb 2 százalékponttal emelkedett. Érdekes a különbség a magyar fogyasztók bizalmi indexében a közintézmények és az eladók/szolgáltatók tekintetében. A magyar fogyasztók 69%-a bízik abban, hogy a közintézmények megfelelően biztosítják a fogyasztói jogokat, ami kiemelkedő eredmény az Unió egészében mért 59%-os, közintézmények felé tanúsított bizalmi indexhez képest. Ugyanakkor a piaci szolgáltatókkal szembeni bizalom éppen eltérő irányt mutat, az EU átlagértékhez képest. Míg az uniós fogyasztók 59%-a bízik a piaci szereplők által biztosított fogyasztói jogokban, addig Magyarországon ez az arány alacsonyabb (54%).

4. A fogyasztói jogok erősítése a fogyasztói hitel-megállapodásokban

Az európai szabályozási keretet évtizedeken keresztül a 87/102/EGK irányelv jelentette, amely minimális követelményeket fogalmazott meg a tagállamok felé a piaci szabályok kialakítását illetően: információs kötelezettséget írt elő a hitelnyújtók felé, kimondta a hitelek lejárat előtti visszafizetésének lehetőségét, és közös szabályokat állapított meg a hiteldíj-mutató kiszámítására. Ezeket azonban a tagállamok – az irányelv által biztosított minimum harmonizációs megközelítéssel élve – döntésüktől függően, eltérő mértékben haladhatták meg, és biztosíthattak ezáltal magasabb szintű védelmet fogyasztóiknak. Az irányelvben rögzített minimum-követelményeknél szigorúbb nemzeti szabályok bevezetése azonban a hitelezési piac széttagolt szabályozását eredményezte, hiszen ennek következtében jelentős különbségek voltak az egyes tagállamokban kínált szabályozási környezetben, ami nem kedvezett a határokon átnyúló szolgáltatások igénybevételének.

A fogyasztói hitel-megállapodásokról szóló 2008/48/EK irányelv[821] hatályon kívül helyezi a korábbi, a fogyasztói hitelre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló Tanácsi 87/102/EGK irányelvet. A tagállamoknak 2010. június 11-ig kellett eleget tenniük átültetési kötelezettségüknek. Az új szabályozásnak elsődleges indoka, hogy a korábbi irányelv nem tudta megfelelően egységesíteni az egyes tagállamok hitel-megállapodásokra vonatkozó szabályait; a minimumharmonizáció elve töredezett piaci szabályozást hozott létre, az egységes irányba mutató tagállami rendelkezések helyett. Az új irányelv már a teljes harmonizáció elvére helyezkedik, melynek következtében sem a fogyasztó előnyére, sem a hátrányára nem lehet eltérni az egyes rendelkezésektől.

Az Európai Bizottság 2002-ben nyújtotta be javaslatát, amelynek egyik legfontosabb eleme volt a teljes harmonizációs célkitűzés, azaz olyan szabályozás elfogadása, amely nem engedi a tagállamok számára a nemzeti eltérések bevezetését, ezáltal egységesebb európai szabályozást biztosít, és szorgalmazza a tagállami határokon átívelő szolgálta-

821 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:133:0066:0092:hu:PDF

tásnyújtást és hitellehetőségek igénybevételét. A bizottsági javaslat azonban lényegesen meghaladta a Tanács és az Európai Parlament elképzeléseit. Az Európai Parlamentnek a bizottsági javaslathoz első olvasatban benyújtott módosító javaslatai kizárólag minimum-harmonizációs megközelítést szorgalmaztak. 2005 októberében az Európai Bizottság egy új, alapjaiban módosított javaslatot terjesztett elő,[822] amely jelentős mértékben figyelembe vette a Parlament határozatait. A Bizottság új javaslata a teljes, átfogó harmonizációs célkitűzést már nem tartalmazta, helyette egyes szabályozási tárgykörök harmonizációját tűzte ki célul. Így például a szerződéskötést megelőző tájékoztatás, a hitel-megállapodásokban szereplő tájékoztatás, a szerződéstől való elállási jog, a határidő előtti visszafizetés és a teljeshiteldíj-mutató tekintetében tett javaslatot a Bizottság a teljes harmonizáció bevezetésére, annak érdekében, hogy legalább e tárgykörökben közelítsük a tagállami szabályokat az egységesebb szabályozás felé.

Az Európai Parlamentben előterjesztett módosító javaslatok a szerződéskötés szabadságának elvét és a fogyasztó személyes felelősségét szorgalmazták. A Parlament álláspontja szerint nem a szabályozás teljes összehangolása jelenti a megoldást. „A fogyasztói szabályozásnak rugalmasnak kell lennie, hiszen az eltérő körülmények és különösen a fogyasztókat érintő kockázatok terén fennálló különbségek eltérő jogi szabályozást tesznek szükségessé, amelyet adott esetben gyors határidővel kell elfogadni, és amelynek módosítására lehetőséget kell biztosítani."[823] Következésképpen a Bizottság által javasolt és a tagállamok egy szűkebb köre által támogatott teljes harmonizációs megközelítés, valamint az EP és számos tagállam által preferált minimum harmonizációs megközelítés miatti konfliktus a tárgyalások végéig kitartott. Az intézmények között továbbá az egyik legnagyobb vitát a határidő előtti visszafizetés, illetve ennek kapcsán a hitelezőnek fizetendő ellentételezés kérdése váltotta ki. A Versenyképességi Tanács 2007 május végén jutott politikai megállapodásra, majd az Európai Parlament módosító javaslatainak szavazását követően végül 2008. április 7-én került sor a formális tanácsi elfogadásra. Erre az időszakra, 2008-ra, a fogyasztási hitelek uniós piaca elérte a 800 milliárd euró összeget.

Az új szabályozás a jelzáloghitelekre nem vonatkozik, azonban hatálya alá tartozhatnak olyan ingatlan felújítására felvett hitelek, amelyek nem járnak jelzálogjog bejegyzésével. Az új irányelv egyik legfontosabb vívmánya az elállási jog egységes biztosítása. Eszerint a fogyasztási hiteleket felvevő ügyfelek a jövőben 14 napon belül mindenféle következmény nélkül elállhatnak a hitelszerződéstől. Garanciális jelentőségű annak rögzítése, hogy a fogyasztónak joga van a hitel-megállapodás szerinti kötelezettségeit egészben vagy részben bármikor teljesíteni. Ilyen esetekben jogosult a hitel teljes költségének csökkentésére. Másrészről viszont a hitelező jogosult a hitel határidő előtti visszafizetéséhez közvetlenül kapcsolódó esetleges költségei megtérítését követelni, feltéve, hogy a határidő előtti visszafizetés olyan időszakra esik, amelyre a hitelkamatláb rögzített. A végső szöveg szerint idő előtti visszafizetés miatti kompenzációként legfeljebb a hitel összegének 1%-a kérhető. Ez arra az esetre vonatkozik, ha a visszafizetés a hitelmegállapodás rendes lejárta előtt több mint egy évvel történik. Ha egy évnél rövidebb a

822 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-1237_en.htm

823 http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2002/0222(COD)

két időpont közötti időszak, az ellentételezés nem lépheti túl a határidő előtt visszafizetett hitel összegének 0,5%-át. A hitelező kivételesen követelhet nagyobb kompenzációt is, ha bizonyítani tudja, hogy a határidő előtti visszafizetés miatti vesztesége meghaladja az előbb említett összegeket. Az ellentételezés mindenesetre nem haladhatja meg azt a kamatösszeget, amelyet a fogyasztó a hitel határidő előtti visszafizetésének időpontja és a hitel-megállapodásnak, a megállapodásban foglalt megszűnési időpontja közötti időszakban fizetett volna. Nem követelhető ellentételezés a határidő előtti visszafizetésért folyószámlahitel esetén, vagy ha a visszafizetés hitel-visszafizetési garanciaként kötött biztosítási szerződés szerint történt, illetve ha a határidő előtti visszafizetés olyan időszakra esik, amelyre nem rögzített hitelkamatláb vonatkozik.

Az irányelvnek a tájékoztatási kötelezettséget előíró rendelkezései is az egységes szabályozás irányába mutatnak. Amennyiben egy hiteltermékет valamilyen kamatszint feltüntetésével reklámoznak, akkor a hirdetésben szerepelniük kell további információknak a hitel feltételeiről, a maximálisan felvehető összeget, a díjakat és az éves kezelési költséget is fel kell tüntetni. Továbbá egységes módszertan révén kell kiszámítani a kamatszintet is.

Az irányelv rendelkezik az egységesített „általános európai fogyasztási hitel-tájékoztatóról", amely tartalmazza a kínált hiteltermék fő jellemzőinek leírását. A tájékoztatásnak többek között ki kell terjednie a fogyasztó által teljesítendő fizetések összegére, számára és gyakoriságára, a kapcsolódó költségekre, az elállási jogról szóló információra, a határidő előtti visszafizetés jogára és az ezzel járó kötelezettségekre is. Minden hirdetésben, amelyben kamatlábbal reklámoznak egy fogyasztói hitelt, világos és jól látható módon, egy reprezentatív példával szemléltetve meg kell adni majd a következőket: hitelkamatláb, a teljes hitelösszeg, a teljes hiteldíj-mutató, a hitelmegállapodás időtartama, egyedi árura vagy szolgáltatásra vonatkozóan halasztott fizetés formájában nyújtott hitel esetén a készpénzár és bármely előtörlesztés összege, a fogyasztó által fizetendő teljes összeg és a törlesztések összege. Az egységesített tájékoztatási követelmény a szolgáltatás nyújtója és az igénybevevő fogyasztó számára is kedvezőbb piaci helyzetet teremt azáltal, hogy könnyebben kiszámíthatók és összehasonlíthatók az egyes hitelajánlatok költségei, akár más tagállami hitelnyújtók ajánlataira is kiterjedően.

Az Európai Bizottság megkezdte az irányelv felülvizsgálatát a belső piacra és a fogyasztóvédelemre gyakorolt hatásainak elemzése és értékelése céljából. A tagállami átültetési határidő lejárta óta ugyan még nem telt el annyi idő, hogy valódi következetések lennének levonhatók, azonban az megállapítható, hogy egyelőre nem történt áttörés a határokon átnyúló hitelezési lehetőségek kiaknázásában.[824] A határokon átnyúló hitelek a hitelpiacon 2% alatti arányt képviselnek, ezek megközelítőleg 20%-át igénylik és veszik fel interneten.[825]

824 Lásd: a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Fht.), amelynek valamennyi rendelkezését 2010. június 11-e óta kell alkalmazni. Az Fht. szabályai mellett a Polgári Törvénykönyv rendelkezései az irányadóak a fogyasztókkal kötött hitel- és kölcsönszerződések esetén.

825 A fogyasztói hitelekről szóló 2008/48/EK irányelv végrehajtásáról szóló EP állásfoglalásra irányuló indítvány (2012/2037 (INI))

5. A fogyasztói jogok erősítése horizontális jelleggel: a fogyasztói jogi keretirányelv

A Bizottság 2004-ben kezdte meg a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágítását annak érdekében, hogy a meglévő jogi keretek egyszerűsítése és kiegészítése révén elősegítse a célul kitűzött jobb szabályozás *(better regulation)* megvalósítását. 2004 októberében közleményt adott ki az európai szerződési jog és a közösségi vívmányok felülvizsgálata tekintetében követendő útról,[826] majd éves jelentésekben tájékoztatta a Tanácsot és az Európai Parlamentet az elért eredményekről. A Versenyképességi Tanács által 2005. november 29-én elfogadott következtetések üdvözölték a felülvizsgálatot. A fogyasztóvédelmi joganyag felülvizsgálatának legfontosabb céljai között szerepelt a fogyasztók és az üzleti körök belső piacba vetett bizalmának erősítése a mindenki számára elérhető fogyasztóvédelem magas szintjének biztosításával, a belső piacon még létező akadályok megszüntetésével és a szabályozás leegyszerűsítésével. Követelmény volt a piaci és a technikai fejlődés figyelembe vétele és a fogyasztóvédelmi irányelvek ennek megfelelő, ezt tükröző korszerűsítése. A tagállamok álláspontjának a felülvizsgálatba történő becsatornázása érdekében szakértői munkacsoportot hoztak létre tagállami kormányzati képviselők részvételével. 2007. február 8-án a Bizottság elfogadta a fogyasztóvédelmi joganyag átvilágításáról szóló Zöld Könyvet, amely összegzi a Bizottságnak a fogyasztóvédelmi joganyag helyzetére vonatkozó megállapításait és a felülvizsgálat lehetséges irányait. Tagállamok, fogyasztóvédelmi szervek, az üzleti szféra vállalkozásai válaszoltak a Zöld Könyvben felvetett kérdésekre; a Bizottsághoz 307 válasz érkezett be, ezek többsége egy horizontális, belföldi és határon átnyúló ügyletekre egyaránt alkalmazandó és célzott – vagyis a belső piaci akadályok felszámolására összpontosító – teljes harmonizáción alapuló jogi eszköz megalkotását támogatta. A felülvizsgálat különböző irányaira vonatkozó opcióit hatásvizsgálat kísérte.

E felülvizsgálati folyamattal párhuzamosan továbbra is azt a megállapítást támasztották alá az eredménytáblák adatai, hogy a határokon átnyúló, távértékesítésben rejlő lehetőségek nincsenek teljes mértékben kihasználva, és a belföldi távértékesítések utóbbi években tapasztalható jelentős növekedésével összehasonlítva, korlátozott mértékben növekedett a határokon átnyúló távértékesítés. Ezért a fogyasztók tájékoztatására és az elállási jogra vonatkozó egyes rendelkezéseknek a távollevők között és az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetében való teljes harmonizáció hozzájárulna a magas szintű fogyasztóvédelemhez és a fogyasztói piac jobb működéséhez. Ennek szellemében született meg a Bizottság javaslata egy új, horizontális megközelítésű és keretirányelvnek nevezett szabályozásra.

826 COM(2004) 651 végleges

A javaslat négy irányelvet[827] egyesített, és teljes harmonizációt célzott, melynek értelmében a tagállamok a javaslat által lefedett területen nem tarthatnak fenn és nem vezethetnek be eltérő szabályokat. A javaslat tárgyalását a Tanács és az Európai Parlament 2008 októberében haladéktalanul megkezdte. Hamar kiderült azonban, hogy sem a tagállamok többsége, sem pedig az Európai Parlament nem osztja egységesen azt a véleményt, amely szerint a belső piaci célkitűzések megvalósításához nélkülözhetetlen az egységesebb szabályozás megvalósítására törekvés a fogyasztói jogi rendelkezések területén is. Egyes tagállamok a polgári jogi hagyományaikra és az évszázados vagy évtizedes múltú törvénykönyveikre hivatkozva tartották elképzelhetetlennek a teljes harmonizáció elfogadását.[828] Míg mások a saját nemzeti szabályaikban biztosított magas szintű fogyasztóvédelmi rendelkezéseikből nem voltak hajlandók engedni a közös szabályok megteremtése érdekében.[829]

A Tanácsban a majd két és fél éves tárgyalás után csak a 2010. második félévi belga elnökség végére sikerült megállapodásra jutni a tervezet szövegéről. Ez alapján az általános megközelítést a Tanács 2011. január 24-én – már a magyar elnökség alatt – hagyta jóvá.[830] Tekintettel arra, hogy a tervezet II. (általános tájékoztatási kötelezettségek), IV. (adásvételi szerződésekkel kapcsolatos teljesítési és kellékszavatossági szabályok) és V. fejezete (tisztességtelennek minősülő szerződési feltételek) tekintetében a tagállamok közötti megállapodás elérhetetlennek tűnt, az általános megközelítés e fejezeteket törölte a tervezetbő,l a teljesítésről és a veszélyátszállásról szóló 22. és 23. cikkek kivételével, amelyek a IV. fejezetben voltak találhatók. Ezzel egyidejűleg a tervezet megmaradó része a lehető legmagasabb szintű harmonizációt igyekezett előírni a hatálya alá tartozó területen. Az Európai Parlament elhúzódó belső tárgyalások után csak a magyar elnökség idején, 2011. március 24-én szavazta meg módosító indítványait. Nehéz és hosszas tárgyalássorozat kezdődött a Bizottság, az Európai Parlament, valamint a Tanácsot képviselő magyar elnökség részvételével. Tizenhárom tárgyalási fordulóra volt szükség a kompromisszum megszületéséhez. Az EP részéről a megegyezést nehezítette, hogy az

827 Ezek a következők:
- a Tanács 85/577/EGK irányelve (1985. december 20.) az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről,
- a Tanács 93/13/EGK irányelve (1993. április 5.) a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről,
- az Európai Parlament és a Tanács 97/7/EK irányelve (1997. május 20.) a távollevők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről,
- az Európai Parlament és a Tanács 1999/44/EK irányelve (1999. május 25.) a fogyasztási cikkek adásvételének és a kapcsolódó jótállásnak egyes vonatkozásairól.

828 Elsősorban Németország, Franciaország, Ausztria használta ezt az érvelést a tanácsi vitákban.

829 Elsősorban Finnország, Franciaország hivatkozott így a Tanácsban.

830 16933/10 Általános megközelítés; Javaslat a fogyasztók jogairól szóló irányelvre; 2010. december 10.

EP a tárgyalások kezdetén nem rendelkezett egységes álláspontal.[831] Az intézmények között a megállapodás végül a magyar elnökség utolsó hetében jött létre, az EP 2011. júniusi plenáris ülésén szavazott a tervezetről, a Tanács pedig 2011 októberében hagyta jóvá formálisan is a kialkudott kompromisszumos szöveget 2011/83 irányelvként.[832]

A tárgyalások során az EP elfogadta többek között az V. fejezetnek és a IV. fejezet legnagyobb részének a törlését a tervezetből, így az irányelv elsősorban az üzlethelyiségen kívül, illetve a távollévők között kötött szerződések tekintetében modernizálja a szabályokat, és az eredetileg tervezett négy irányelvből csak kettőt[833] fejleszt tovább. Az EP elfogadta továbbá, hogy néhány rendelkezés kivételével a III. fejezet maximumharmonizációt, valamint a maximumharmonizációt általános szabályként kimondó rendelkezést valósítson meg. A Tanács pedig elfogadta többek között, hogy visszakerüljön a II. fejezet a szövegbe, azaz hogy az irányelv tartalmazzon az üzlethelyiségben kötött szerződésekre vonatkozó egyes alapvető tájékoztatási kötelezettségeket is. Elfogadta továbbá a Tanács, hogy a IV. fejezetbe teljesítési és kárveszély-átszállási szabályokon túlmenően bekerüljön néhány további, általánosan alkalmazandó szerződési jogi szabály, így például az úgynevezett költségcsapdák elleni szabály és a fizetési eszközökkel, illetve a telefonos kommunikációval kapcsolatos fogyasztói költségek korlátozása, valamint, hogy az irányelv részletes szabályokkal védje a fogyasztót az elektronikus úton (például interneten) kötött szerződések esetében. A Tanács és az EP kompromisszumos megállapodásra jutottak továbbá az úgynevezett iparosokra *(„craftsmen")* vonatkozó különös tájékoztatási és elállási szabályok tekintetében. A Tanács által korábban elfogadott első álláspont nem tartalmazott semmiféle könnyített szabályozási rezsimet sem az iparosok, sem más személyi kör részére. A későbbiekben – elsősorban Németország és Ausztria által – szorgalmazott kivétel lényege az volt, hogy a fogyasztó által kezdeményezett adásvételi és szolgáltatási szerződések kerüljenek ki az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések fogalmi meghatározásának hatálya alól, mivel ezek esetében nem érvényesül a váratlanság, a meglepetésszerű elem, ami miatt a fogyasztó sok esetben

831 Az EPP-ALDE-ECR frakciók szakmai álláspontja közel állt a tanácsi véleményhez. A Belső Piaci és Fogyasztóvédelmi Szakbizottság (IMCO) elnök azonban törekedett arra, hogy az EPP-ALDE-ECR nem szavazhat a tervezetről az S&D frakció nélkül. Álláspontját a magyar elnökség is támogatta, mivel elsősorban azzal indokolta, hogy jelentős keretirányelvről van szó, ami feltételezi valamennyi politikai csoport egyetértését. Ennélfogva csak olyan megoldásban volt érdekelt, ami mögé felsorakozik az S&D frakció. Az S&D frakció pedig a tárgyalások során következetesen a minimum-harmonizációs megközelítés szükségessége mellett érvelt, arra hivatkozással, hogy a fogyasztók magasabb szintű védelmét az biztosítja, ha a tagállamok számára az eltérési lehetőség megmarad.

832 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0064:0088:HU:PDF

833 Az üzlethelyiségen kívül kötött szerződésekről szóló 85/577/EGK és a távollévők között kötött szerződésekről szóló 97/7/EK irányelvek.

döntési kényszerbe kerül az üzlethelyiségen kívül kötött szerződések esetén.[834] A kompromisszum szerint a tagállamok könnyített tájékoztatási kötelezettségeket vezethetnek be a fogyasztó által kifejezetten kért, azonnal teljesített, 200 euró érték alatti javítási vagy fenntartási munkára irányuló üzlethelyiségen kívüli szerződés esetében, illetve a tagállamok nem írnak elő elállási jogot a fogyasztó által kifejezetten kért, sürgős javítási vagy fenntartási munkára irányuló szerződés esetében. A Tanács és az EP között kompromisszum született továbbá arról, hogy az irányelv hatálya általában ne terjedjen ki a személyszállítás területére, mert e területen szektorális európai jogszabályok érvényesülnek, de egyes, a fogyasztók számára különös védelmet biztosító rendelkezéseit (elektronikus úton kötött szerződés esetén irányadó szabályok, *„cost traps"* elleni szabály, fizetési eszközökkel kapcsolatos fogyasztói költségek korlátozása) alkalmazni kelljen ezen a területen is. Sikerült továbbá arról is megállapodni, hogy a fogyasztó elállásakor milyen esetekben kell a kereskedőnek viselnie az áru visszaküldésének a költségét.

Egyetértés volt az intézmények között a tájékoztatási követelmények szigorításáról, az elállási jog egységes szabályozásáról, amely egységesen 14 napban állapítja meg a fogyasztó számára az elállási jog gyakorlására nyitva álló határidőt, és részletesen szabályozza az elállási jog gyakorlását. Az irányelvben új elem többek között, annak biztosítása, hogy az interneten kötött szerződések esetében a fogyasztó számára egyértelmű legyen, mikor kötelezi magát fizetésre.[835] Új rendelkezés továbbá, hogy a kereskedő valamely fizetési eszköz használatáért ne számíthasson fel a fogyasztónak nagyobb költséget a fizetési eszköz használatával felmerülő költségnél.[836] Új szabály, hogy ha a fogyasztó a szerződéskötés után telefonon felhívja a kereskedőt, ne kelljen az alapköltségnél többet fizetnie,[837] és a fogyasztó csak akkor legyen köteles a kereskedő főszolgáltatásáért járó összegen felül is fizetést teljesíteni, ha ehhez a kereskedő külön beszerezte a hozzájárulását azelőtt, hogy a szerződés vagy ajánlat már kötné a fogyasztót.[838]

Annak értékelésére, hogy az új keretirányelv valóban beváltja-e a hozzá fűzött reményeket, és a magas védelmi szint biztosítása mellett valóban alkalmas-e a tagállami határokon átnyúló *online* kereskedelem élénkítésére, még várnunk kell. A fogyasztói eredménytábla következő évi adatai már irányadóak lehetnek az irányelvi rendelkezések értékeléséhez is.

834 „Miközben senki sem kérdőjelezi meg, mennyire fontos a fogyasztói jogok védelme, az irányelv legfrissebb változata egy lépéssel túl messzire megy. Azok a kisvállalkozók és kézművesek, akiknek el kell menniük a fogyasztó lakására, hogy megbecsüljék a tennivalókat és ajánlatot tegyenek, súlyos tájékoztatási követelményeknek kell megfeleljenek olyan tényezőkről, amelyeket lehetetlen a korai szakaszban előre látni, például pontos költségkalkuláció és a munkavégzés részletes leírása. Olaj a tűzre, hogy a megkötött szerződés aláírás után két hétig még függőben marad, még akkor is, ha azt a fogyasztó kezdeményezte. „Ez aránytalan és elfogadhatatlan" – nyilatkozta Luc Hendrickx, vállalkozáspolitikai igazgató. Elérhető: http://www.iposz.hu/eu-informaciok/a-fogyasztoi-jogokrol-szolo-iranyelv-nem-erintheti-hatranyosan-a-kisvallalkozasokat

835 11. cikk (1a) bekezdés

836 22b. cikk

837 28a. cikk

838 28b. cikk

XXXII. Oktatás, ifjúság, kultúra és sport

1. Az oktatáspolitikák közösségi koordinációja a csatlakozás óta

Habár az Európai Unió Alapszerződésében[839] az oktatással és képzéssel foglalkozó cikkelyek a Maastrichti Szerződés óta nem változtak, az oktatás- és képzéspolitikai együttműködés tartalma, eszközei és formája jelentős változáson mentek át az elmúlt 10 évben. Az oktatáspolitikák közösségi koordinációja már a lisszaboni stratégiával elkezdődött, azonban a nyitott koordinációs módszer *(open method of coordination)* eszköztárának konszolidációja a kétezres évek második felében, Magyarország csatlakozása utáni időszakban ment végbe. Az évtized végére a pénzügyi, gazdasági válság és annak tovagyűrűző foglalkoztatási, szociális hatásai átrendezték a közösségi együttműködésbe bevont szakpolitikák stratégiai erőterét. Az oktatás és képzés az „Európa 2020" stratégia[840] meghatározó szakpolitikája lett.[841]

1.1 Az Európai Unióban zajló legfontosabb oktatáspolitikai fejlemények

A 2000-es évek közepétől az egész életen át tartó tanulás vált a közösségi oktatáspolitika domináns paradigmájává, az oktatási és képzési alágazatok szakpolitikai, stratégiai keretévé *(overarching framework)*. Az uniós oktatáspolitikai stratégiai együttműködés[842] tematikájában olyan, az oktatási és képzési alágazatok rendszerkoordinációját és rendszerintegrációját elősegítő eszközök fejlesztése került a középpontba, amelyek az alágazatok és a munkaerőpiac közötti átmenetet *(transition, skills policy, qualification framework)*, a tanulási utak összekapcsolódását *(learning pathways)*, a formális és nem

839 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 165. és 166. cikke

840 A Bizottság Közleménye: „Európa 2020" az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája (az Európai Tanács 2010. június 17-i ülésén elfogadott határozata)

841 Az ágazati szakpolitika stratégiai súlyának növekedését jelzi, hogy az „Európa 2020" öt számszerű célkitűzéséből kettő oktatási mutató (korai iskola-elhagyók arányának csökkentése 10%-ra és a felsőfokú végzettségűek arányának növelése 40%-ra a 30–34 évesek körében), a hét zászlóshajó kezdeményezéséből kettő az oktatásra és képzésre vonatkozik (fiatalok mozgásban és új készségek és új munkahelyek) és a 10 integrált iránymutatás közül három (No.4., No.8., No.9.) oktatási relevanciájú.

842 A Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és a képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről (Oktatás és képzés 2020) (HL C 119., 2009.5.28., 2–10.)

formális tanulási kontextusok egymáshoz illesztését *(validation)*, a tanulási kimenetek és eredmények koherens rendszerét *(learning outcomes, ECVET, qualification framework)*, a kínálat és a kereslet transzparenciáját és az ezek egyensúlyára törekvést *(lifelong guidance, qualification framework)*, a tanulás megszervezését és a szolgáltatások minőségét biztosító standardok keretének alkalmazását *(ENQUA, EQARF)* támogatta, azok bevezetésére ösztönzött.[843] Az évtized végére a közösségi oktatáspolitika megvalósításában a kormányközi együttműködés elvei és eszközei váltak hangsúlyossá. A Bizottság ezen a területen elsősorban az együttműködés szakmai segítőjeként, puhább befolyásoló eszközökkel,[844] az információs aszimmetriát előnyére fordító tudásbrókerként, ösztönző módon próbálja az európai oktatási Agendát érvényesíteni.

1.2 A magyar szempontból kiemelt fejlemények

Magyarország uniós csatlakozásával aktív alakítója lett a közösségi oktatáspolitikai együttműködésnek és támogatója azoknak a folyamatoknak, amelyek az oktatás és képzés stratégia szerepének növekedésében meghatározóak voltak. Mivel az oktatás és képzés fejlesztésének az Európai Szociális Alap szinte kizárólagos forrásává vált, ezért különösen fontos, hogy a kohéziós politika egyik támogatási eszközét jelentő Európai Szociális Alap beruházási prioritásaiból az egyik az oktatásba és a készségekbe történő befektetést célozza. Fontos forrást és innovációs, mobilitási lehetőséget jelentett az oktatási, képzési intézmények, a tanárok és a diákok számára 2007–2013 között az Európai Bizottság „Egész életen át tartó tanulás programja".[845] A Tempus Közalapítvány[846] kezelésében megvalósuló programok évente nagyjából 900–1000 intézményi pályázat megvalósítására, és 12–13 ezer tanár és diák mobilitására adtak lehetőséget, és emellett a (Tempus) Közalapítvány képzéseivel, szakmai disszeminációs és tudásmenedzsment tevékenységével meghatározó szereplőjévé vált itthon a nemzetközi és európai szakmapolitikai párbeszédnek.

843 A tematika nyomon követhető a tanácsi következtetések és ajánlások formájában az utóbbi 6–8 évben meghozott döntéseiben: egész életen át tartó tanulás kulcskompetenciái, Európai Képesítési Keretrendszer, validáció, életpálya-tanácsadás és orientáció (LLG), európai szakképzési kreditrendszer (ECVET), európai minőségbiztosítási referenciakeret (EQARF) stb.

844 A puhább befolyásolási eszköztár elsősorban: a szakpolitika tanulás és működő modellek és gyakorlatok azonosítására és támogatására, a problémaértelmezés operacionalizálására, a stratégiai cselekvés, fejlesztések, változások monitorozására, a kölcsönös érdekeltség és bizalom növelésén alapuló az átláthatóságot javító referenciakeretek kidolgozására, és indikátorok, benchmarkok alkalmazására terjed ki.

845 Az Európai Parlament és a Tanács 1720/2006/EK Határozata (2006. november 15.) az egész életen át tartó tanulás terén egy cselekvési program létrehozásáról. OJ. L 327., 2006.11.24.

846 A programokról és a Közalapítvány szerteágazó tevékenységéről a www.tpf.hu honlapon lehet tájékozódni.

1.3 A legfontosabb magyar eredmények

Az magyar EU-elnökségnek kiemelkedő szerepe volt az európai szemeszter bevezetésében. Az oktatás területén az elnökség kezdeményezésére a Tanács következtetésekben[847] fejezte ki szakpolitikai reflexióját az éves növekedési jelentésre, és határozta meg az Oktatási Tanács hozzájárulásának keretét a szemeszterhez, gyakorlatot teremtve a februári tanácsülés tematikájára vonatkozóan. Az elnökség alatt fogadta el a Tanács a korai iskolaelhagyás elleni szakpolitikák keretét,[848] amely tartalmi elvárásként épült be az Európai Szociális Alap később elfogadott *ex-ante* feltételei[849] közé. A magyar elnökség kezdeményezésére került sor a koragyermekkori nevelés bevonására[850] a közösségi oktatáspolitika keretei közé, meghatározva annak céljait és az együttműködés formáit. Míg Magyarország az uniós oktatáspolitikai arénában aktív alakítója a közösségi együttműködés céljainak és kereteinek, addig ezek hazai végrehajtásában inkább a folyamatok követője. Ennek során főként az uniós forrásokhoz való hozzáférés szükségletéből fakadó formális adaptáció a jellemző.

2. Ifjúságpolitika

2.1 Az Európai Unióban lezajló legfontosabb fejlemények

Az Európai Unió ifjúságpolitikája – hasonlóan számos egyéb területhez – alapvetően tagállami hatáskörbe tartozik, a Tanács elsősorban ajánlásokat fogad el. Elmondható ugyanakkor, hogy mind az európai szintű, mind pedig a tagállamok közötti ifjúságpolitikai együttműködések jelentősen megerősödtek az elmúlt években. Az ifjúság fogalma uniós szinten először a Maastrichti Szerződésben jelent meg, fiatalok és szakemberek csereprogramjait ösztönözve, majd a Lisszaboni Szerződés 165. cikke bővítette az Unió ifjúsági korosztályra vonatkozó feladatait, a fiatalok demokratikus életben történő részvételével. 2001-ig főként az ifjúsági csereprogramokat és az európai önkéntességet támogató közösségi akcióprogramok kerültek megvalósításra. A 2001-ben elfogadott, fiatalokról szóló Fehér könyv[851] az ifjúságpolitikai együttműködések megerősítését szorgalmazta. Ez alapján az Európai Unió Tanácsa 2002-ben elfogadta az ifjúságpoli-

847 A Tanács következtetései (2011. február 14.) az oktatásnak és képzésnek az „Európa 2020" stratégia végrehajtásában játszott szerepéről (2011/C 70/01).

848 A Tanács ajánlása (2011. június 28.) a korai iskolaelhagyás csökkentését célzó szakpolitikákról (2011/C 191/01).

849 Az *ex-ante* feltételeket a kohéziós politika rendeletcsomagjának melléklete tartalmazza (A Tanács és az Európai Parlament 1303/2013 sz. rendelete, OJ L 347/320, 20.12.2013.

850 A Tanács következtetései a kisgyermekkori nevelésről és gondozásról: hogy minden gyermek szilárdan megalapozhassa a jövőjét (2011/C 175/03)

851 Az Európai Bizottság 2001. november 21-i fehér könyve – Lendületbe hozzuk az európai ifjúságot. COM(2001) 681 final.

tika terén folytatott európai együttműködés keretét, amelyet 2005 novemberében az „európai ifjúsági paktum" figyelembevétele érdekében aktualizáltak.

Jelenleg az Európai Bizottság 2009-es ifjúsági stratégiája[852] és az azt megerősítő, kilenc évre érvényes, az európai ifjúságpolitika megújított keretéről szóló tanácsi állásfoglalás[853] jelenti az uniós ifjúságpolitika alapját. Az Oktatási, Ifjúsági, Kulturális és Sport Tanács által 2009 novemberében elfogadott dokumentum nyolc prioritási területet[854] határozott meg, és elindította az európai szintű strukturált párbeszéd[855] folyamatát. A dokumentumban foglaltak végrehajtásáról tagállami jelentések alapján készül az EU ifjúsági jelentés.

Európai szinten megkezdte működését a strukturált párbeszédet koordináló európai irányító bizottság, míg tagállami szinten felálltak a megvalósításért felelős nemzeti munkacsoportok, valamint megerősödtek a nyitott koordinációs módszer elvén alapuló, a Bizottság által tanácsi kezdeményezésre összehívott szakértői csoportok.

A Tanács 2013-ban a hatékonyabb és célzottabb intézkedések meghozatala érdekében két évre szóló, a megújított keret által meghatározott prioritási területekhez kapcsolódó munkaterv megalkotását irányozta elő 2014-re.

2.2 A magyar szempontból kiemelt fejlemények

Hazánk közvetlen kapcsolata az Európai Unióval az 1990-es évek közepére nyúlik vissza, mint az ifjúsági területen működő közösségi akcióprogramokban részt vevő partnerország.

A 2000–2006-os költségvetési időszakban futó „ifjúság 2000–2006" programban[856] *(Youth Programme)* Magyarország a 2004-es csatlakozást követően már teljes jogú programországként vett részt. A program részben kibővült tartalommal folyatódott a 2007–2013-as költségvetési időszakban is, „fiatalok lendületben" program[857] *(Youth in Action Programme)* néven, ami Magyarország számára közel 20,5 millió eurós támogatást jelentett. A program nemzeti hatósági feladatait az aktuális ifjúságügyért fele-

852 Az EU ifjúsági stratégiája – befektetés és az érvényesülés elősegítése – Megújított nyílt koordinációs módszer a fiatalok előtt álló kihívások és lehetőségek kezelésére. COM(2009) 200 végleges.

853 A Tanács állásfoglalása (2009. november 27.) az ifjúságpolitika terén folytatott európai együttműködés megújított keretéről (2010–2018). Hivatalos Lap C 311., 2009.12.19.

854 Oktatás és képzés, foglalkoztatás és vállalkozói készség, egészség és jólét, részvétel, önkéntes tevékenységek, társadalmi befogadás, kreativitás és kultúra, valamint ifjúság és a világ.

855 http://www.eurodesk.hu/strukturaltparbeszed, http://europa.eu/youth/content/structures-dialogue-cycle-i-youth-employment_en.

856 Decision No 1031/2000/CE of the European Parliament and of the Council of 13 April 2000 drawing up the "YOUTH" Community Action Programme. Official Journal L 117, 18/05/2000.

857 Decision No 1719/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing the „Youth in Action" programme for the period 2007 to 2013. Official Journal L 327, 24/11/2006.

lős tárca látja el, míg a megvalósításért a minisztérium háttérintézménye felelős, mint nemzeti iroda.

A nemzeti iroda feladatainak ellátását is magába foglaló hazai ifjúságpolitikai intézményrendszer részeként már 2000-ben felállításra kerültek a minisztérium háttérintézményének (Mobilitás) ifjúságszakmai feladatokat ellátó regionális irodái, amelyek többek között aktív szerepet játszottak az uniós programhoz kapcsolódó fejlesztő tevékenységekben is. Az intézmény és regionális hálózata 2013-ig működött. A szintén a Mobilitás által koordinált, az Európai Bizottság által támogatott Eurodesk elnevezésű európai ifjúsági információs hálózat magyarországi struktúrájának bővítése és háromszintű (országos, regionális és helyi) felépítésének kialakítása a 2004-es uniós csatlakozásra vált teljessé.

2014-től hazánk továbbra is teljes jogú programországként vesz részt a Tanács és a Parlament együttes rendeletével újonnan létrehozott Erasmus+[858] összevont oktatási, ifjúsági, szakképzési és sportprogramban. A program tárgyalása során az eredeti javaslattal ellentétben az ifjúsági szakterület sikerrel érte el, hogy a végleges változatban az „Ifjúság" önálló fejezettel és költségvetési sorral rendelkezzen.

A politikaalkotás terén Magyarország ifjúságpolitikájának meghatározó dokumentuma a „Nemzeti Ifjúsági Stratégia" (a továbbiakban: Stratégia),[859] amelyet az Országgyűlés 2009 októberében fogadott el. A Stratégia az EU ifjúsági stratégiájával párhuzamosan, annak tartalmával összhangban készült. A Stratégia célrendszerének megvalósítását kétéves cselekvési tervek szolgálják, amelyek kitérnek az egyes uniós szakpolitikai dokumentumokban foglaltak megvalósíthatóságára is.

2.3 A legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek

2010. január 1-jén lépett életbe a Tanács állásfoglalása az ifjúságpolitika terén folytatott európai együttműködés megújított keretéről (2010–2018). A dokumentum azon túl, hogy megerősítette a Bizottság ifjúsági stratégiáját, kilenc évre szóló szakpolitikai keretet határozott meg, amely tartalmazta a 2010-től hivatalba lépő spanyol–belga–magyar trió-elnökség prioritásait, és elindította a strukturált párbeszéd folyamatot. Hazánk, trió partnereivel közösen kiemelt szerepet játszott a tanácsi dokumentum előkészítésében, valamint a fiatalokkal folytatott konzultációs folyamat és az ahhoz kapcsolódó struktúra kialakításában. 2011 márciusában a magyar elnökség Gödöllőn és Budapesten rendezte meg az EU ifjúsági konferencia és főigazgatói értekezletet, mintegy 300 fő részvételével. A tagállamok ifjúsági és minisztériumi delegáltjai, a „fiatalok lendü-

858 Az Európai Parlament és a Tanács 1288/2013/EU rendelete (2013. december 11.) az „Erasmus+" elnevezésű uniós oktatási, képzési, ifjúsági és sportprogram létrehozásáról, valamint az 1719/2006/EK, az 1720/2006/EK és az 1298/2008/EK határozat hatályon kívül helyezéséről

859 Az Országgyűlés 88/2009. (X. 29.) OGY határozata a nemzeti ifjúsági stratégiáról

letben" program nemzeti irodáinak képviselői, további európai és hazai résztvevők közösen véglegesítették és dolgozták ki a fiatalok foglalkoztatásának témájában lezajlott másfél éves konzultációs folyamat következtetéseit és ajánlásait.

Hazánk elnöksége alatt tanácsi állásfoglalást fogadtak el a fiatalok Európa demokratikus életében való részvétele témájában,[860] valamint a strukturált párbeszéd másfél éves ciklusának lezárásaként.[861] Ez utóbbi dokumentum közvetlenül megjelenítette a konzultációs folyamatban résztvevők ajánlásait. A magas szintű tanácsi dokumentumokon túl az ifjúságügyért felelős tárca gondozásában, a trió partnerek bevonásával összefoglaló kiadvány[862] készült a strukturált párbeszéd első másfél éves ciklusáról.

2014-ben, a görög elnökség alatt a strukturált párbeszéd harmadik másfél éves ciklusának lezárására kerül sor. A magyar jelentést, a 2010-ben kialakított struktúrának megfelelően, a továbbiakban is az 50%-ban kormányzati és 50%-ban civil ifjúsági szakemberekből és fiatalokból álló nemzeti munkacsoport készíti.

3. Kultúra és audiovizuális politika

3.1 Az Európai Unióban lezajló legfontosabb fejlemények

A kultúrát az 1990-es évek elején a Maastrichti Szerződéssel emelték az európai együttműködés szintjére, aminek fő politikai célja az volt, hogy közelebb vigyék az Európai Uniót az állampolgárokhoz, és elősegítsék az európai identitás erősítését és az európai integrációt. Az akkori 128. cikk[863] többek között azt is kimondta, hogy a közösségi tevékenységek terén mindig tekintettel kell lenni a kulturális aspektusra, a kultúra ezáltal fontos, más szakpolitikai területekre is ható tényezővé vált. Miközben a kultúra-irányítás teljes mértékben a tagállamok hatáskörében marad, az Unió kiegészíti, támogatja vagy összehangolja (lásd EUMSZ 6. cikk) a tagállamok e téren hozott intézkedéseit, és rendelkezésre álló eszközeivel a kultúra védelmét és gazdagítását is támogatja. Ezen eszközök elsősorban azok a programok, amelyek támogatást nyújtanak a tagállamok számára konkrét együttműködési projektek megvalósításában: az 1998–1999-ben lezá-

860 A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott állásfoglalás a fiatalok Európa demokratikus életében való részvétele új és hatékony formáinak ösztönzéséről (2011/C 169/01)

861 A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott állásfoglalás a fiatalok foglalkoztatásáról, a fiatalokkal folytatott strukturált párbeszédről (2011/C 164/01)

862 http://www.eurodesk.hu/uploads/2/menu/1797/fajlok/Compendium_SD_HU.pdf

863 Jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 167. cikke szabályozza ezt a területet.

rult Kaleidoscope, Raphaël és Ariane programok,[864] az azokat felváltó „Kultúra 2000" (2000–2006) keretprogram[865] és a 2013 végén lezárult „Kultúra program".[866] E programok általános célja – a nemzeti és regionális különbözőségek szem előtt tartásával – a művészek mobilitásának és kreativitásának, a közönség kultúrához való hozzáférésének elősegítése, a közös kulturális örökség megőrzése, a kultúrák közötti párbeszéd és az európai népek történelmének kölcsönös megismerésének előmozdítása volt. Bár a szerződéses jogalap az évek során lényegében nem változott, az ezredfordulótól mégis új intézkedések is megjelentek a fent említett programok mellett. Az Európai Bizottság és a tagállamok felismerték, hogy a kulturális vonatkozású tevékenységek támogatása nem vagy csak alig tükrözött olyan politikát, amely választ adott volna a Közösség kulturális célkitűzéseire.[867] Reformokra volt szükség és tisztázni kellett a kultúra helyét, szerepét az Európai Unió előtt álló hatalmas kihívások fényében, úgymint a bővítés, a globalizáció, az információs társadalom, a foglalkoztatás és a szociális kohézió. A kultúrával kapcsolatos új felfogás képezte az Európai Unió 2000-től indított átfogó keretprogramjának alapját is. A közös célok megvalósítása érdekében a Tanács 2–3 éves időszakokra kulturális munkaterveket is elfogadott, amelyek közül a 2005–2006-os megjelöli azt az elvárást, hogy fejeződjék ki a Lisszaboni Stratégia keretében a kreatív és kulturális iparok hozzájárulása az európai növekedéshez és kohézióhoz. Ezt a fajta stratégiai hozzáállást tükrözte az Európai Bizottság közleménye az európai kulturális programról a globalizálódó világban,[868] amely mérföldkőnek tekinthető az Unió kulturális tevékenységében. Ebben a Bizottság megerősíti a kultúrának az európai integráció során játszott központi szerepét és kulturális menetrendet javasol Európa, valamint a harmadik országokkal való kapcsolatai számára. A dokumentum az EU első olyan, kifejezetten kultúrpolitikai tervezete, amely európai kulturális stratégiára tesz javaslatot. A közleményben megfogalmazott stratégiai célokat támogatja az európai kulturális menetrendről szóló tanácsi állásfoglalás,[869] amelynek végrehajtása érdekében a kulturális miniszterek újabb kulturális munkatervet fogadtak el a 2008–2010 közötti időszakra.[870] Ez a munkaterv vezette be a kultúra terén a nyitott koordinációs módszer alkalmazását, amelynek keretében a tagállamok önkéntes részvételével tematikus szakértői csoportok jöttek

864 Kaleidoscope – kulturális-művészeti együttműködések, Raphaël – kulturális örökség megőrzése, előmozdítása, Ariane – irodalmi művek fordítása, könyv- és olvasáskultúra előmozdítása. Mindhárom program Magyarország felé történő megnyitásáról a Társulási Tanács (TT) 1998. november 23-án hozott határozatot, amely 1998. december 1-jén lépett hatályba. A 3/98. számú TT határozatot a kormány 194/1998. (XII. 4.) Korm. rendelete hirdette ki.

865 508/2000/EK határozat. A 2000. évre szóló pályázati felhíváson nem vehettek részt társult országok, de 2001-től megnyílt számunkra a program. Magyarország részvételét a Társulási Tanács 3/2001. számú határozata tette lehetővé, amelyet a kormány 132/2001. (VII. 18.) számú rendelete hirdetett ki.

866 1855/2006/EK határozat

867 First report on the consideration of cultural aspects in European Community action, 1996.

868 COM(2007) 242, 2007. május 10.

869 A Tanács állásfoglalása (2007. november 16.) az európai kulturális menetrendről (2007/C 287/01)

870 A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott következtetések a 2008–2010. évre szóló kulturális munkatervről (2008/C 143/06)

létre az európai és nemzeti szintű szakpolitikai célok elérésének elősegítése érdekében. A kultúra megerősödni látszó szakpolitikai helye és szerepe, valamint a kulturális miniszterek erőfeszítései ellenére az „Európa 2020" stratégia végül nem nevesítette a kultúrát. A jelenleg érvényben lévő munkaterv (2011–2014),[871] valamint a témában a Tanács által elfogadott jogi aktusok azonban továbbviszik azt a törekvést, hogy a kultúra más területekre gyakorolt hatása általánosan elismertté váljék. A gazdasági válságra adott válaszként is egyre inkább előtérbe kerül a kultúra szektorokon átívelő, a kulturális és kreatív ágazatok gazdasági növekedést, foglalkoztatást, társadalmi fejlődést és kohéziót erősítő szerepe. Vitathatatlanok a kultúra oktatás- és ifjúságpolitikai, szerzői jogi, audiovizuális és vállalkozáspolitikai összefüggései, valamint hozzájárulása a fenntartható fejlődéshez. Megnőtt a kultúra szerepének fontossága az EU külkapcsolataiban is, a világ más régiói és a harmadik országokkal folytatott párbeszéd előmozdítása érdekében (például EU–Kína, keleti partnerség, euro-mediterrán együttműködés). Mindezen szempontok figyelembevételével jött létre a 2014–2020-as időszakra az eddig különálló programként működő Kultúra és MEDIA programokat[872] integráló Kreatív Európa program.[873] A szemléletmód változásával némileg nőtt a kultúra támogatására fordított összeg is, az új program összköltségvetése 1,46 milliárd euró, ami 9%-os növekedést jelent az előző hétéves ciklushoz képest. A források 56%-a a filmipar és az audiovizuális ágazat, 31%-a pedig a kultúra támogatására fordítható.

3.2 A magyar szempontból kiemelt fejlemények, legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek

3.2.1 Csatlakozás az Európai Unióhoz – médiatörvény

Magyarország a 2004. évi csatlakozást megelőzően tagjelölt, illetve társult országként már az 1990-es évek második felétől részt vehetett az EU kulturális együttműködést támogató programjaiban.[874] A csatlakozási tárgyalások keretében átvilágított joganyag kulturális fejezete szinte kizárólag a támogatási programokról szóló határozatokat tartalmazta, így a jogharmonizáció lényegében azt jelentette, hogy elfogadjuk az ezekben való részvételt.

Az audiovizuális politika vonatkozásában a Bizottság által a tagjelölt országokkal szemben állított fő követelmény a határok nélküli televíziózásról szóló irányelv[875] előírásainak hazai jogba történő átültetése, a csatlakozásig történő érvényesítése volt.

871 A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott következtetések a 2011–2014-es időszakra szóló kulturális munkatervről (2010/C 325/01)

872 MEDIA 2007 és MEDIA Mundus programok

873 Az Európai Parlament és a Tanács 1295/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a Kreatív Európa program (2014–2020) létrehozásáról és az 1718/2006/EK, az 1855/2006/EK és az 1041/2009/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 347., 2013.12.20.

874 A részvételi díj 7%-át (adminisztrációs költség) központi költségvetésből kellett biztosítanunk, míg a fennmaradó részt 50-50%-os arányban Phare- és költségvetési forrásból fedeztük.

875 97/36/EK irányelv

A jogharmonizációs feladatok teljesítése érdekében szükségessé vált a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (médiatörvény) néhány rendelkezésének módosítása, úgymint az európai művek többségi arányának biztosítása a kereskedelmi televíziók vonatkozásában is (a médiatörvény csak a közszolgálati televízióknál írta ezt elő), valamint az állampolgársági alapon történő diszkrimináció felszámolása. A tárgyalásokon jeleztük, hogy Magyarország kizárólag az Európai Unióhoz történő csatlakozás időpontjában lesz képes teljes körű összhang megteremtésére a közösségi szabályozással,[876] ám átmeneti időszak (derogáció) iránti igényt nem jelentettünk be. A kizárólag jogharmonizációs szempontú módosításra irányuló törvényjavaslatot a kormány 1999. december 9-én nyújtotta be az Országgyűlés részére, ez utóbbi azonban csak 2002. július 9-én fogadta el azt (2002. évi XX. törvény). (A késlekedés oka az volt, hogy a parlamenti pártok közötti konszenzus hiányában a törvénymódosítási javaslat nem érte el a szükséges kétharmados többséget.) A 2002. évi XX. törvény azon szakaszai, amelyek az európai műsorkvóták előírása tekintetében a hatálybaléptetésről Magyarország EU-csatlakozásával egy időben rendelkeztek, végül 2004. május 1-jén léptek hatályba.

Magyarország a filmszakma kezdeményezésére és annak anyagi áldozatai révén már 1994–1995-ben teljes jogú tagja volt az audiovizuális szektort támogató MEDIA programnak, amihez a Magyar Televízió és a Magyar Mozgókép Alapítvány adták össze a részvételhez szükséges összeget. Jogharmonizációs elmaradásaink miatt azonban az Európai Bizottság nem tette lehetővé a MEDIA II. programban (1996–2000) való részvételünket. A Bizottság a „MEDIA Plusz" programban (2001–2006) való magyar részvételt is jogharmonizációs kötelezettségeink teljesítéséhez, a „Kultúra és audiovizuális politika" fejezet lezárásához kötötte. A médiatörvény 2002. évi módosítása lehetővé tette ugyan a fejezet ideiglenes lezárását (2002. július 30.), a „MEDIA Plusz" programba azonban csak a csatlakozáskor léphettünk be. Ezzel összefüggésben 2004 elején a Magyar Filmunió gondozásában létrejött a pályázatok koordinálásához szükséges tájékoztató iroda (*MEDIA Desk* Magyarország).

A kulturális tárca 2000-ben létrehozta az abban az évben indult „Kultúra program" hazai koordinálását ellátó KultúrPont Irodát, amely 13 éven át tanácsadással, széles körű tájékoztatás nyújtásával segítette elő a sikeres magyar pályázatokat. Az iroda a *MEDIA Desk*-kel együtt integrálódott az idén indult Kreatív Európa program végrehajtását szolgáló, 2014 januárjában megalakult „Kreatív Európa Irodába" (a Magyar Nemzeti Filmalap által alapított Kreatív Európa Nonprofit Kft.). Az új program hazai végrehajtását az Emberi Erőforrások Minisztériuma a Magyar Nemzeti Filmalappal együttműködésben felügyeli.

3.2.2 Események

Az Európa kulturális fővárosa programsorozat 1985-ben indult a volt görög kulturális miniszter, Melina Mercouri kezdeményezésére, akkor még „európai kulturális város" néven. Az 1990-es években lehetőség nyílt arra, hogy nem EU-tagállamok is

876 A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezethez (OECD) való csatlakozáskor vállalt kötelezettségeire tekintettel.

kapcsolódjanak a programhoz az „európai kulturális hónap" megrendezésével, ennek köszönhetően 1994-ben Budapest adhatott otthont a hónap eseménysorozatának. EU-csatlakozásunkat követően, 2010-ben Pécs viselhette (Essen és Isztanbul mellett) az „Európa kulturális fővárosa" címet „Határtalan város" projektjével. Az előkészítés során felmerült számtalan nehézség és akadály ellenére az esemény végül sikeresen zárult, és olyan jelentős fejlesztési projektek valósultak meg, mint a Zsolnay Kulturális Negyed, a Kodály Központ vagy a Dél-dunántúli Regionális Könyvtár és Tudásközpont.

A kiemelt tematikus európai évek sorában a 2008-ban megrendezett kultúrák közötti párbeszéd európai éve *(European Year of Intercultural Dialogue 2008)* célja az volt, hogy felhívja a figyelmet és előmozdítsa a párbeszédet, elősegítse – elsősorban a fiatalok körében – egymás kölcsönös megértését, közelebb hozza egymáshoz Európa polgárait, az Európában élő népek kulturális sokféleségén keresztül hirdesse az európaiság eszméjét, és törekedjen az európai összetartozás érzésének megerősítésére. Az év hazai végrehajtása keretében külön hangsúlyt helyeztünk az új európai uniós és nem EU-tag szomszédainkra, valamint a magyarországi kisebbségi kultúrákra, a kulturális, oktatási szervezetek, fiatalok bátorítására annak érdekében, hogy részt vegyenek európai programokban, hálózatokban, és fejlesszék fogékonyságukat az eltérő kultúrák iránt, azaz interkulturális kompetenciájukat.

3.2.3 Kulturális tartalmak digitalizálása

A 2008-ban elindított Európai Digitális Könyvtár (Europeana) válasznak is tekinthető, hat állam- és kormányfőnek (köztük az akkori magyar miniszterelnöknek) az Európai Bizottság és az Európai Tanács elnökségéhez intézett, 2005. április 28-i levelére, egy európai digitális könyvtár létrehozásával kapcsolatban. Az Europeana többnyelvű felülete Európa könyvtárainak, levéltárainak, múzeumainak és audiovizuális archívumainak egyedülálló kínálatából jelenleg több mint 24 millió könyv, folyóirat, film, térkép, fénykép, zenemű stb. digitalizált változatához nyújt közvetlen hozzáférést. Közös cél, hogy ezen a virtuális európai kulturális tudástáron keresztül minél több kulturális tartalom, Európa kulturális öröksége digitálisan elérhetővé váljék. Ehhez természetesen biztosítani kell a folyamatos finanszírozást, a köz- és magánszféra közötti együttműködést, valamint a megfelelő jogszabályi kereteket. Nemzeti digitális gyűjteményeinek megosztásával Magyarország is hozzájárul az Europeana tartalmának gazdagításához. Ezenfelül a magyar szakemberek révén részt veszünk a minőségi követelmények és a szabványok kidolgozásában, illetve jó példákat és gyakorlatokat tudunk bemutatni a szerzői jogi kérdések megoldása terén. Itt kell említést tenni a 2011 szeptemberében létrejött Magyar Nemzeti Digitális Archívum és Filmintézetről (MaNDA), amelynek feladata, hogy a mozgóképről szóló törvényben meghatározott közgyűjteményi feladatain túl részt vegyen a magyar kulturális örökség digitális megőrzésében és széleskörű hozzáférhetőségének megteremtésében.

3.2.4 A magyar EU elnökség

A médiatörvény ügye elnökségi időszakunk kezdetét is beárnyékolta. A nemzetközi sajtóban, valamint a 2011 januárjában az Európai Parlamentben lezajlott elnökségi meghallgatásokon, rendre napirenden voltak a 2010. december 21-én elfogadott és

2011. január 1-jén hatályba lépett új médiatörvénnyel[877] kapcsolatos kritikák. Az Európai Bizottsággal folytatott tárgyalások eredményeként a magyar kormány vállalta az újabb törvénymódosítást, és a javaslatot az Országgyűlés 2011 márciusában elfogadta.[878] Nyilvánvaló, hogy soros elnökségünk miatt nagyobb nemzetközi figyelem övezte a törvényalkotást és a belpolitikai eseményeket, ám a negatív nemzetközi visszhang ellenére szakpolitikai szempontból kétségtelen, hogy a spanyol–belga–magyar trió-elnökséget lezáró 2011. első félévi EU elnökségünk eredményes volt. A kultúra terén megfogalmazott átfogó prioritásunk a kulturális sokszínűség és a kultúrák egymás mellett élésének előmozdítása volt. A kulturális sokszínűség aspektusa mintegy keretbe foglalta a kulturális téren meghatározott szakpolitikai prioritásainkat is. A magyar elnökség érdeme, hogy sikerült elmozdulni a holtpontról és kialakítani az „Európai Örökség" cím[879] létrehozására irányuló európai uniós fellépésről szóló határozati javaslat[880] kompromisszumos szövegét az Európai Parlamenttel és az Európai Bizottsággal folytatott informális trilógus keretében. Az ennek alapján elfogadott politikai megállapodással a döntéshozatal érdemi része lényegében lezárult. Másik fontos prioritásunk annak vizsgálata volt, miként tud a kultúra hozzájárulni az „Európa 2020" stratégiában lefektetett célok eléréséhez, Európa intelligens, inkluzív és fenntartható növekedéséhez. A magyar elnökség ehhez kapcsolódó célja az volt, hogy a 2014-ben induló pénzügyi perspektívában és tervezési szakaszban megfelelő pénzügyi források legyenek biztosítottak a kultúra számára, amely cél eléréséhez a témában elfogadott tanácsi következtetések referenciaként szolgálhattak.[881] A másik, elnökségünk idején elfogadott dokumentum[882] a kultúra terén tevékenykedő szakemberek EU-n belüli mobilitását kívánja elősegíteni nemzeti információs pontok, illetve irodák létrehozásával, a mobilitás előtt álló adminisztratív akadályok leküzdésével. Az elnökségi félév során a kulturális miniszterek gödöllői informális találkozója mellett öt szakértői tanácskozást rendeztünk Magyarországon. Mi indítottuk el a kultúráért felelős külügyminisztériumi, és a külkapcsolatokért felelős kulturális minisztériumi vezető tisztviselők közös informális találkozóinak sorát Pécsett. A kultúrának az EU külkapcsolataiban betöltött szerepének erősítése céljából e találkozókat a soros elnökségek azóta is rendre megszervezik.

A magyar elnökségi időszakot követően is arra törekszünk, hogy a Tanácsban tárgyalt tervezetek vitája során érvényesíteni tudjuk a kulturális sokszínűség megőrzésére és megerősítésére irányuló javaslatainkat.

877 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról

878 2011. évi XIX. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény és a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény módosításáról

879 Az Európai Örökség cím 2006-ban kormányközi programként indult az akkori francia, spanyol és magyar kultúráért felelős miniszterek kezdeményezésére.

880 Az Európai Parlament és a Tanács 1194/2011/EU határozata (2011. november 16.) az Európai Örökség címre vonatkozó európai uniós fellépés létrehozásáról. HL L 303., 2011.11.22.

881 A Tanács következtetései a kultúrának az „Európa 2020" stratégia végrehajtásához való hozzájárulásáról (2011/C 175/01)

882 A Tanács következtetései a művészek és kulturális szakemberek céljait szolgáló mobilitási információs szolgálatokról (2011/C 175/02)

4. Sport

4.1 Az Európai Unióban lezajló legfontosabb fejlemények

Az Európai Unió sport szakpolitikája Magyarország 2004-es EU csatlakozása óta jelentős fejlődésen ment keresztül. Az Európai Bizottság vezető szerepet játszott az uniós tagállamok sport területén jelentkező közös kihívásainak beazonosításában, amely munkában magyar szakértők is aktívan részt vettek. Az EU sport szakpolitikája egy hosszú távú, következetesen felépített és jelenleg is fejlesztés alatt álló terület, amelyben az egyes fejlődési lépcsőfokok szorosan egymásra épülnek, és következnek egymásból.

Az első mérföldkő a Bizottság által 2007-ben megjelentetett Fehér könyv a sportról,[883] amely dokumentum három fő vonulatot említ a sport európai színterén: a sport társadalmi szerepét, a sport gazdasági vetületét és a sport szervezését.

2009. december 1-jével, az EUMSZ szerződés hatályba lépésének napjától új fejezet kezdődött az EU sportpolitikájában. A Lisszaboni Szerződés 165. cikke értelmében a sport az Unió „koordináló, kiegészítő és támogató tevékenységeinek" területéhez tartozik. A 165-ös cikk kizárja a jogharmonizációt: a sport autonómiáját is tiszteletben tartva, az Európai Unió nem írhatja elő, hogy az egyes tagállamokban milyen jellegű sportstratégiákat, sporttevékenységeket folytassanak. Ugyanakkor az EU-nak minden olyan sporton belüli területen indokolt lehet a fellépése, ahol több tagállam is hasonló gondokkal küzd, és hosszabb távon sem tudja megoldani azokat. Lehet ez a határokon átnyúló természetű sportmérkőzések manipulálásának ügye, a dopping elleni küzdelem, a sport jó irányítása, de lehet ez a társadalom egészségi állapotát veszélyeztető fizikai inaktivitás is, amely egységes probléma a legtöbb EU-tagállamban.

A Lisszaboni Szerződés 165-ös cikke nyomán aktív tanácskozás vette kezdetét a sport uniós szintű lehetőségeiről, megalakult a Sport Tanácsi Munkacsoport, és a korábbi Oktatás, Ifjúság, Kultúra Tanács kiegészült a „Sport" megnevezéssel is. A formalizált tárgyalási struktúra következtében a 2009-ig folyamatosan zajló sportminiszteri és sportigazgatói ülések az informális fórumok körébe kerültek, elkülönülve az EU által kontrollált formális platformoktól.

A 2011. január 18-án, az Európai Bizottság által elfogadott közlemény, amelynek címe a „Sport európai dimenziójának fejlesztése",[884] megalapozta a közös fellépési területeket és a 2011 első felében zajló magyar elnökségi munkát is.

2011–2014 között a magyar EU elnökség alatt kidolgozott első EU sport munkaterv[885] alapján zajlott az EU sport szakpolitikai munkája. Az egyes elnökségek tanácsi következtetések formájában adtak politikai hangsúlyt a munkatervben is szereplő területeknek. Az EU sportminiszterei támogatják a sportolói kettős karriert, a sportmérkőzések manipulálása *(match-fixing)* és a rekreációs doppinghasználat elleni küzdelmet,

883 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/hu/com/2007/com2007_0391hu01.pdf
884 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0012:FIN:HU:PDF
885 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:162:0001:0005:HU:PDF

a sport társadalmi szerepének hangsúlyozását, az önkéntesség előmozdítását, a sport szatellit számlák létrehozását, az egészségvédő testmozgás ösztönzését. 2013 novemberében a Tanács elfogadta az egészségvédő testmozgás (HEPA) ágazatközi előmozdítására vonatkozó tanácsi ajánlást,[886] amely az első és egyben legerősebb jogi aktus a sport területén. Az ajánlás a 2008-ban kidolgozott EU testmozgásra vonatkozó iránymutatásai című szakértői dokumentumra épül, melynek kidolgozásában magyar kormányzati szakértők is részt vettek.

A második EU sport munkaterv, amely 2014 első félévében kerül kidolgozásra, várhatóan új prioritásokat és új munkamódszereket határoz meg, amelyek terv szerint 2014 második félévétől lépnek életbe.

4.2 A magyar szempontból kiemelt fejlemények, a legfontosabb magyar álláspontok, eredmények, nehézségek

Magyarország aktívan részt vett az EU sportra vonatkozó hatáskörének kidolgozását célzó folyamatban mind a Lisszaboni Szerződés előtt, mind az azutáni időszakban. Magyar szempontból az Unió egészét érintő fontos mérföldkő volt a magyar EU elnökség sikereként elkönyvelt első EU sport munkaterv kidolgozása és a Tanácson történt elfogadása. Az elnökség fő célkitűzése a tagállamok és a Bizottság által is támogatott fellépési területek beazonosítása és munkatervbe öntése volt, valamint az EUMSZ életbe lépése után a szakmai munkafórumok racionalizálása és átláthatóvá tétele.

Magyarország számára kiemelt prioritás volt egy uniós sportprogram létrehozása, amely téma napirenden szerepelt a 2011-ben Gödöllőn rendezett EU informális sportminiszteri értekezleten is. Az EU-tagállamokkal közös, megfeszített munka eredményeként 2014. január 1-től az Erasmus+ program részeként létrejött az első 7 éves uniós sportprogram, amely elsősorban az úgynevezett *„grassroot”* sportra összpontosít. A program előkészítése jegyében 2009-től kezdve az Európai Bizottság éves szinten írt ki európai együttműködéseket támogató, a sportban jelentkező közös kihívásokat célzó pályázatokat, amelyekben a magyar sporttal foglalkozó szervezetek is sikeresen vettek részt.

Jó magyar gyakorlatként ismerte meg az Európai Unió a látvány csapatsportágak támogatásának adókedvezményére vonatkozó szabályozást, amelyet az Európai Bizottság jóváhagyása mellett valósítottak meg Magyarországon. A TAO sporttámogatás néven elhíresült gyakorlat a sport fenntartható finanszírozásának kiemelkedő modellje, amely aktív nemzetközi érdeklődésre tart számot.

886 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:354:0001:0005:HU:PDF

XXXIII. Bel- és igazságügyi együttműködés

1. Bevezetés

Magyarország európai uniós tagságának első tíz éve alatt a legnagyobb változás az EU politikái közül a bel- és igazságügyi együttműködésben történt. Röviddel csatlakozásunk előtt, 2003. február 1-jén lépett hatályba a nizzai szerződés, amely a bel- és igazságügyi együttműködés számos kérdésében bevezette a minősített többségi döntéshozatalt, de megőrizte a harmadik pillér, a büntetőügyekben való rendőri és igazságügyi együttműködés különállását és kormányközi jellegét, ahol továbbra is csak egyhangúlag lehetett döntést hozni.

A bel- és igazságügyi együttműködés fejlődésére jellemző, hogy ötéves programok határozzák meg a célokat, feladatokat. Az első ilyet a finn Tamperében fogadták el az állam- és kormányfők az Európai Tanács ülésén. Ez a program az 1999 és 2004 közötti időszakra vonatkozott, de a még nem EU-tag Magyarországnak jogharmonizációs kötelezettsége miatt figyelemmel kellett követnie a fejleményeket. A 2004-ben elfogadott hágai, illetve a 2009-es stockholmi programok elfogadásánál már Magyarország is közreműködött. A programok átfogó intézkedéseket céloztak. Megállapítható, hogy a Magyarország által prioritásként megjelölt területeken – külső határok védelme, szervezett bűnözés elleni fellépés, földrajzilag kiegyensúlyozott migrációkezelés, igazságügyi együttműködés fokozása – komoly fejlődés zajlott le az elmúlt tíz évben.

Jelenleg a 2014-ben lejáró stockholmi program utáni időszak tervezése folyik. A bel- és igazságügyi együttműködés 2014–2020 közötti fejlesztésének főbb céljait és irányát a 2014. júniusi Európai Tanács fogja meghatározni.

Az uniós bel- és igazságügyi politika fejlődési folyamatai és tendenciái – az együttműködést szabályozó joganyag részletekbe menő ismertetése nélkül – az alábbiak szerint foglalhatóak össze.

2. A tamperei program

Az Európai Tanács 1999 októberében négy fejezetbe csoportosítva tízpontos programot fogadott el[887] a bel- és biztonságügyi együttműködés szorosabbra fűzésére és az 1997-es amszterdami szerződésből következő feladatok pontosabb meghatározására. Érdemes röviden áttekinteni a főbb pontokat, mivel ugyanezek a fejezetcímek ismétlődnek azóta is minden stratégiai dokumentumban. A tagállamok könnyen be tudják azonosítani a közös érdekeket, de a fellépések nem mindig elég hatékonyak. Jó példa

887 Bruxinfo: Tampere tíz pontja a teljesítés tükrében (2004. május 3.), elérhető: http://admin.bruxinfo.eu/cikk/20040503-tampere-tiz-pontja-a-teljesites-tukreben.html

a közös európai menekültügyi rendszer, amelynek létrehozása már a tamperei programban célkitűzésként szerepelt, mégis csak 2013 nyarán sikerült elfogadni az összes tervezett uniós jogszabályt, és – mivel a tagállami átültetések még csak most kezdődnek – további évekre van szükség annak megítéléséhez, hogy megfelelő-e az a rendszer, amit a sokéves tárgyalás végén elfogadott az Európai Parlament és a Tanács. A program az alábbi négy fejezetből, illetve tíz pontból áll:

I. Közös menekültügyi és bevándorlási politika kialakítása

1) Partnerség a származási országokkal: Átfogó megközelítést alkalmazva kell kezelni a harmadik országokkal a migrációs problémákat.

2) Közös európai menekültügyi rendszer: Harmonizálni kell a menedékjogi eljárást, a befogadási feltételeket, illetve a tagállamok által biztosított menekültstátuszt.

3) Igazságos bánásmódot kell biztosítani a bevándorlóknak: ennek érdekében irányelveket fogadtak el a családegyesítés megkönnyítésére, a külföldi diákok beutazásának és tartózkodásának egységes szabályozásáról, illetve az egyenlő bánásmód biztosításáról.

4) A migrációs folyamatok igazgatása: Közösen kell kezelni a migrációs nyomást, fejleszteni kell a határőrizetet, a vízumpolitikát, az illegális migráció elleni fellépést, az Unió nevében kell visszafogadási egyezményeket kötni.

II. Egy valós európai igazságügyi övezet létrehozása

5) Jobb hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz: Jogi segítségnyújtást kell biztosítani a bűncselekmények áldozatai számára.

6) Bírósági határozatok kölcsönös elismerése: Szükséges a bírósági végzések, körözések, vádemelések, családjogi határozatok kölcsönös elismerése a tagállamokban. Már ekkor tárgyalták az európai elfogatóparancsra vonatkozó irányelvet, illetve a bizonyítékok kölcsönös elismerését célzó irányelvet.

7) A polgári jogi szabályozások további közelítése: Ennek érdekében cél a határon átnyúló esetek szabályozásainak harmonizációja.

III. Harc a bűnözés ellen

8) Bűnmegelőzés az Unió szintjén: a jó gyakorlatok cseréjével, az Unió külső kapcsolatainak fejlesztésével szükséges erősíteni a nemzeti bűnüldöző hatóságokat.

9) Erősíteni kell a bűnözés elleni együttműködést: létre kell hozni a megfelelő fórumokat a tagállami szakemberek együttműködésére (EUROJUST – ügyészek) és képzésére (CEPOL – rendőrök).

10) Külön fellépés a pénzmosással szemben: A jogi szabályozást és az operatív együttműködést is ki kell alakítani.

IV. Erősíteni a külkapcsolatokat: a harmadik országokkal való kapcsolatokat fel kell használni a belügyi, a migrációs és az igazságügyi célok eléréséhez.

Érdekes, hogy a tamperei program értékeléséről szóló bizottsági közlemény[888] hivatkozik egy 2003. novemberi Eurobarométer felmérésre, amely szerint „az európai polgá-

888 A szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások, elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0401:HU:NOT

rok egyértelműen támogatják a közös európai menekült- és bevándorlás-politikát. 56% elismeri a bevándorlók gazdasági igényeit, és 66% kívánatosnak tartja a bevándorlók egyenlő jogainak biztosítását. Ugyanakkor 80% támogatja, hogy az Európai Unió külső határain a harmadik országokból érkezők ellenőrzését megszigorítsák. 10 európai polgárból 9 mond igent a jogi együttműködésre polgári jogi, nevezetesen családjogi kérdésekben, illetve a védelemhez való egyenlő jog kérdésében valamennyi tagállam területén. Ami a nemzetközi bűnözést illeti, az Unió polgárai tudatában vannak annak, hogy a tagállamok külön-külön nem képesek megküzdeni ezzel a problémával. A közvélemény-kutatás eredményei azt mutatják, hogy 71% azok aránya, akik úgy vélik, hogy a közös döntések az Európai Unión belüli bűnözés megelőzésének és legyőzésének legalkalmasabb eszközei."

Tíz év elteltével még mindig ugyanezek a megoldandó kérdések, szinte ugyanezeket a témákat tárgyalják a bel- és igazságügy miniszterek, de az Unió tevékenységének támogatottsága már nem ennyire magas.

2.1 A tamperei program eredményei

A Bizottság a tamperei program végrehajtását a tíz célkitűzés szerint strukturálva, egy *„scoreboard"*-nak elnevezett táblázatban, eredményjelzőn mutatta be évről évre. A program végeztével pedig egy 42 oldalas táblázatban[889] sorolta fel a végrehajtás érdekében megalkotott jogszabályokat. Szinte minden területen komoly előrehaladás történt, de visszatekintve úgy tűnik, hogy a migráció terén elért eredmények voltak a legjelentősebbek. Számos új irányelv született a legális migrációval,[890] az illegális migrációval[891]

889 Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations. SEC(2004) 680.

890 A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családegyesítési jogról; a Tanács 2003/109/EK irányelve (2003. november 25.) a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról; a Tanács 2003/110/EK irányelve (2003. november 25.) a Tanács 2004/114/EK irányelve (2004. december 13.) a harmadik országok állampolgárainak tanulmányok folytatása, diákcsere, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazása feltételeiről.

891 A légi úton történő kiutasítás céljából történő átszállítás eseteiben biztosított segítségnyújtásról; a Tanács 2004/81/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává vált, vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel rendelkező hatóságokkal együttműködő állampolgárai részére kiállított tartózkodási engedélyről; a Tanács 2004/82/EK irányelve (2004. április 29.) a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről.

és a menedékjoggal[892] kapcsolatban. Jóllehet ezek önmagukban még nem jelentették a tamperei program célkitűzéseinek maradéktalan végrehajtását – például a közös európai menekültügyi rendszer még távol volt ekkor –, de a szakirodalom abban egyetért, hogy ezek a lépések nagyon fontos alapot jelentettek a későbbiekre nézve.

A szilárd elhatározások ellenére sem sikerült minden esetben európai szintű megegyezésre jutni egyes kényes, a nemzeti szuverenitás körébe tartozó intézkedések elfogadásakor. Ezek a nehézségek a Bizottság szerint az akkori egyezmények jogi és intézményi korlátaival magyarázhatóak, mivel aláírásukhoz a legtöbb esetben továbbra is a Tanács egyhangú támogatása volt szükséges. A tagállamok számos esetben fenntartásokkal közelítettek az új európai keretek között megvalósítandó együttműködéshez, amikor saját érdekeik védelméről volt szó. Sőt, a tagállamokra egyformán érvényes javaslattételi jog egyes esetekben oda vezetett, hogy a nemzeti érdekeket a Tamperében rögzített prioritások elé helyezték, ezért gyakran a kis lépések politikája volt az egyetlen lehetőség az előrelépésre.

3. A hágai program

„A hágai program: a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban" című dokumentumot[893] 2004 novemberében fogadta el az Európai Tanács. Ennek kidolgozása során építettek a tamperei program tapasztalataira és eredményeire, de annál sokkal ambiciózusabb célokat határoztak meg. Ennek oka az volt, hogy 2004 októberében fogadta el az Európai Tanács a több évig tartó kormányközi konferencia eredményeként kidolgozott alkotmányos szerződést, amely az Európai Unió alapokmányává vált volna. Ez a szerződés a bel- és igazságügyek területén olyan reformokat foglalt magába (például a pillérrendszer megszüntetését, a döntéshozatal megváltoztatását, az egyhangúság megszüntetését), ami megteremtette volna a jogi kereteket a gyorsabb előrehaladáshoz. A ratifikáció azonban a 2005 májusában, illetve júniusában tartott francia, illetve holland népszavazáson elbukott, így megmaradtak

892 Például a Tanács 2725/2000/EK (2000. december 11.) rendelete a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítására irányuló *Eurodac* létrehozásáról; a Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimum követelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről; a Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról; a Tanács 343/2003/EK (2003. február 18.) rendelete egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról; a Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról.

893 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:HU:PDF

ugyanazok a szerződéses és intézményi keretek, amelyek már a tamperei program idején is akadályozták a gyors előrehaladást.

Az új ötéves program kidolgozása során a tartalmi kérdéseknél új szempontok is megjelentek:

1) Az Európai Unió 2004. május 1-én tíz új taggal bővült, és az új tagállamok is megpróbálták saját érdekeiket megjeleníteni a hágai program tervezése során. Magyarország számára a prioritás a mielőbbi schengeni csatlakozás volt, emiatt főleg a külső határokkal, illegális migrációval, szervezett bűnözés elleni fellépéssel kapcsolatos célokat támogattuk. Kiemelt figyelmet szenteltünk az alapjogi védelemnek, úgy vélve, hogy a határon túl élő magyarság számára az Unió egyenlő bánásmódot előtérbe helyező politikája előnyt jelenthet. Emellett a nem EU-tag szomszédjainkkal (Románia, Horvátország, Szerbia) kívántuk erősíteni az EU intézményes bel- és igazságügyi együttműködését, felkészítve őket a mielőbbi csatlakozásra.

2) Az Európai Unió és tagállamai biztonságának védelme sürgetővé vált a 2001. szeptember 11-i egyesült államokbeli és a 2004. március 11-i madridi terrortámadások fényében. Európa polgárai joggal várták el, hogy – az alapvető szabadságok és jogok tiszteletben tartásának biztosítása mellett – hatékonyabb, egységes szemlélet alapján közelítsék meg az olyan határon átnyúló problémákat, mint az illegális migráció, az emberkereskedelem és az embercsempészet, a terrorizmus és a szervezett bűnözés. A biztonság terén különösen a belső és külső dimenziók összehangoltsága és koherenciája vált egyre fontosabbá.

A hágai program foglalkozott a közösségi politikáknak a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásával kapcsolatos kérdéseivel, általános iránymutatásokat határozott meg (alapvető jogok, végrehajtás és értékelés), a célkitűzéseket pedig három nagyobb fejezetre osztotta (a szabadság erősítése, a biztonság erősítése és a jog érvényesülésének erősítése), ehhez kapcsolódtak még a külkapcsolatokat célzó konkrét iránymutatások. Az Európai Tanács 2004 decemberében elfogadott 2005–2012-es európai drogstratégiája is a hágai program szerves részét képezte.

Ezt követően a Bizottság egy akciótervet[894] dolgozott ki, amely a következő tíz témakörben tartalmazott részletekbe menő célkitűzéseket: 1. Alapvető jogok és uniós polgárság: átfogó politikai stratégiák kidolgozása; 2. A terrorizmus elleni küzdelem: átfogó válasz kidolgozása; 3. Közös menekültügyi térség: egy hatékony és egységes eljárás bevezetése összhangban az Unió által képviselt értékekkel és humanitárius hagyományával; 4. A migráció menedzselése: kiegyensúlyozott megközelítés kidolgozása; 5. Integráció: a bevándorlás társadalmunkra és gazdaságunkra gyakorolt pozitív hatásainak maximalizálása; 6. Belső határok, külső határok és vízumok: a külső határok integrált igazgatásának kialakítása a biztonságosabb Unióért; 7. Adatvédelem és biztonság az információcserében: a megfelelő egyensúly megteremtése; 8. Szervezett bűnözés: stratégiai koncepció kidolgozása; 9. Polgári és büntető igazságszolgáltatás: hatékony európai igazságügyi térség biztosítása mindenki számára; 10. Szabadság, biztonság és jog: a felelősség megosztása és szolidaritás.

894 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:hu:HTML

A program megvalósítása érdekében az akcióterv melléklete tartalmazta a prioritások végrehajtásához szükséges konkrét intézkedéseket, eszközöket, valamint ezek elfogadásának és végrehajtásának ütemezését.

3.1 A hágai program eredményei

A hágai program végrehajtását sok minden nehezítette. Már volt szó az alkotmányos szerződés ratifikációjának kudarcáról, de nem szabad megfeledkezni a 2008-as válságról, amely miatt a kormányok figyelmüket a pénzügyi intézkedések felé fordították. A tagállamokban a magas munkanélküliség, és sok vállalkozás csődje miatt a közhangulat is egyre inkább az Unió ellen fordult, szélsőséges pártok erősödtek meg és ezért a kormányok nem kívántak az integráció mélyítését célzó intézkedéseket tenni. A költségvetési megszorítások miatt számos bel- és igazságügyi intézkedés maradt el vagy lett kisebb ívű, mint azt korábban tervezték.

Az Európai Unió nem csatlakozhatott az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez anélkül a jogalap nélkül, amelyet alkotmányos szerződés biztosított volna, és amelyet a Lisszaboni Szerződés már biztosít.

Viszonylag lassú haladás volt tapasztalható a büntetőügyeket érintő kölcsönös elismerés és a rendőrségi együttműködés területén az egyhangú döntéshozatal miatt. Ez gyakran hosszas és terméketlen vitákhoz vezetett, vagy azt eredményezte, hogy átfogónak tervezett javaslatokat csak a minimumszintet jelentő kompromisszumot tartalmazó szövegek formájában sikerült elfogadni. A program keretében tervbe vett, ám el nem fogadott javaslatok egyik példája az eljárási jogokról szóló kerethatározat, amelyet annak ellenére nem sikerült elfogadni, hogy a gyakorló büntetőjogászok Európa-szerte nagy jelentőséget tulajdonítottak neki.[895]

A harmadik pillérhez tartozó jogalkotási eszközök (közös álláspontok, kerethatározatok, határozatok és egyezmények) esetében ráadásul az ezek megfelelő átültetését biztosító hivatalos jogsértési eljárás lehetőségének hiánya, és esetenként az uniós jogi aktusok nemzeti jogba történő átültetésének jelentős késedelme, bizonyos mértékben egyfajta „papírjogi" keret létrejöttét idézte elő, amely kevés vagy semmilyen előnyt nem jelentett az Unió polgárai számára.

Ennek ellenére nagyon sok jogszabályt és egyéb intézkedést fogadtak el, ezeket célszerű a hágai program alcímei szerint bemutatni, így átfogó képet kapunk az előrehaladás fontosabb területeiről:

895 A Bizottság közleménye: A jog érvényesülése, a szabadság és a biztonság Európában 2005 óta: A Hágai Program és cselekvési terv értékelése, elérhető: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2009)0263_/com_com(2009)0263_hu.pdf

3.1.1 A szabadság erősítése

Az alapvető jogok védelme

2007. március 1-jén kezdte meg működését az Európai Unió alapjogi ügynöksége, amely azóta az uniós intézmények és a tagállamok számára nyújt széles körű vizsgálatokon, összehasonlító elemzéseken, kutatási projekteken és adatgyűjtésen keresztül megvalósuló támogatást. Útjára indult a gyermekjogok előmozdítását szolgáló átfogó kezdeményezés, amely elvezetett az európai gyermekjogi fórum létrehozásához. A fórum valamennyi érdekelt félnek lehetőséget biztosít az együttműködésre annak érdekében, hogy a gyermekjogok központi szerepet kapjanak az uniós tevékenységek során.

Az Unió kerethatározatot fogadott el, amelyben arra kötelezi a tagállamokat, hogy szabjanak ki büntetést azokra, akik rasszista alapon erőszakos cselekedetekre buzdítanak vagy gyűlöletet keltenek.[896]

További garanciákat sikerült elérni a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelmének biztosítására.[897] A harmadik országokkal folytatott együttműködés terén az EU hosszú távú megállapodást kötött az Egyesült Államokkal, Kanadával és Ausztráliával a légi utas nyilvántartási adatok átadásáról, és garanciákat szerzett be azoknak az Unióból származó személyes adatoknak a terror elleni harc érdekében történő felhasználásával kapcsolatban, amelyeket a SWIFT adatfeldolgozó szervezet kezel.

Uniós polgárság

2007. december 21-én Magyarország és a 2004-ben az EU-hoz csatlakozott tagállamok – Ciprus kivételével – a schengeni övezet részei lettek, így megszűnt a belső szárazföldi határokon az ellenőrzés. A repülőtereken ez 2008 márciusának a végén, a nyári menetrendre való átálláskor valósult meg. A kutatások szerint az európai polgárok a schengeni együttműködést tartják az Európai Unió leginkább kézzelfogható eredményének, hiszen így egy hatalmas, belső határok nélküli térségben gyakorolhatják a szabad mozgás jogát. Jelenleg a 28 uniós tagállam közül Bulgária, Ciprus, Horvátország és Románia nem tagja a schengeni övezetnek, az Egyesült Királyság, valamint Írország pedig csak a rendőri együttműködésben vesz részt. A schengeni övezet így is 26 országban teszi lehetővé az ellenőrzés nélküli szabad mozgást, hiszen a 22 uniós tagállam mellett Izland, Norvégia, Liechtenstein és Svájc – amelyek nem uniós tagállamok – is az együttműködés teljes jogú tagjai. Amikor a Bel- és Igazságügyi Tanács napirendjén migrációs, a schengeni együttműködést érintő kérdés szerepel – gyakorlatilag minden ülésen –, ezeket a belügyeket tárgyaló napon „vegyes bizottság" formációban, a négy nem uniós schengeni tag belügyminisztereinek a jelenlétében tárgyalják meg.

896 A Tanács 2008/913/IB kerethatározata (2008. november 28.) a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről. Hivatalos Lap L 328., 2008.12.6.

897 A Tanács 2008/977/IB kerethatározata (2008. november 27.) a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről. Hivatalos Lap L 350, 30.12.2008.

2006 áprilisában hatályba lépett az Unió polgárainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról szóló irányelv.[898] Ez nemcsak az uniós polgárok, hanem az EU-n kívülről, harmadik országból származó családtagjaik számára is biztosítja a szabad mozgás jogát.

Közös európai menekültügyi rendszer

A rendszer kiépítésének első fázisát azoknak a közös minimumkövetelményeknek az elfogadása jelentette, amelyek a nizzai szerződéssel összhangban lehetővé tették az együttdöntési eljárásra és a minősített többséggel történő szavazásra való átmenetet. A hágai program keretében széles körű konzultációt követően második szakaszába lépett a rendszer kiépítése egy szakpolitikai terv[899] 2008. évi elfogadásával. E terv részeként a Bizottság javaslatot tett a befogadási feltételekről szóló irányelv, a dublini rendelet és az *Eurodac*-rendelet módosítására, ezeket azonban csak 2013 nyarán fogadták el. A rendszer működése során szerzett tapasztalatok egyértelműen a gyakorlati együttműködés szükségességére mutattak rá; ezekre a kihívásokra az EU az európai menekültügyi támogatási hivatal létrehozására tett javaslattal kívánt koherens és hatékony választ adni. A hivatalról szóló rendeletet 2010-ben fogadták el,[900] működését 2011. február 1-én kezdte meg Máltán.

Migráció és integráció

Az EU fellépett a migrációs áramlások hatékonyabb kezelése és a nemzeti integrációs politikák összehangolása érdekében. Kialakította a tisztességes, következetes és egyértelmű eljárások minimumkövetelményeit, és erőfeszítéseket tett az Unióban lakó harmadik országbeli állampolgárok jelentette, mindeddig kiaknázatlan munkaerő-potenciál hasznosítására, ügyelve eközben arra, hogy a származási országokban ez ne járjon az „agyelszívás" okozta káros következményekkel.

A legális migrációval kapcsolatos 2006–2009 közötti kezdeményezéseket szakpolitikai tervben[901] vázolta fel az Unió. E terv végrehajtásának részeként az EU egységesítette a harmadik országbeli állampolgárok számára a munkavállalási és a tartózkodási enge-

898 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK, és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.

899 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (2008. június 17.) – Politikai terv a menekültügyről: Az Unió országaiban biztosított védelem összehangolt megközelítése. COM(2008) 360.

900 Az Európai Parlament és a Tanács 439/2010/EU rendelete (2010. május 19.) az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal létrehozásáról. Hivatalos Lap L 132., 2010.5.29.

901 Politikai terv a legális migrációról, COM(2005) 669.

dély iránti eljárást, megkönnyítve ezzel a legális munkavállalást,[902] továbbá megalkotta az „európai kékkártyát", amely a magasan képzett EU-n kívüli munkavállalók tartózkodását és munkavégzését tette egyszerűbbé.[903]

Az illegális bevándorlás az EU egészét tekintve nem nőtt ebben az időszakban, de a probléma egyre nagyobb arányban jelentkezett a Földközi-tenger mentén fekvő országokban, leginkább Görögországban. Különösen aggasztó az a tény, hogy egyre több illegális bevándorló választotta már ekkor is a veszélyekkel teli tengeri átkelést.

2009-ben elfogadták a „szankciós irányelvet", amely az illegálisan az EU területén tartózkodó személyeket foglalkoztatókkal szemben vezetett be szankciókat.[904]

Határigazgatás

A migráció megfelelő menedzseléséhez biztonságos határokra van szükség. E kihívások kezelésében fontos szerep jut a határőrizettel kapcsolatos tagállami együttműködés összehangolását végző európai ügynökségnek, a *Frontex*-nek, amely 2005. május 1-jén kezdte meg működését. A székhely megszerzéséért sokáig harcban volt Magyarország is, végül Varsóba került az ügynökség. A schengeni határ-ellenőrzési kódex[905] minden uniós tagállamban hatályba lépett, megszabva azokat a normákat és eljárásokat, amelyeket a tagállamoknak be kell tartaniuk az EU belső és külső határait átlépő személyek mozgásának ellenőrzése során. A Bizottság által elfogadott javaslatcsomag új mérföldköveket jelölt ki az integrált határigazgatás megteremtése felé vezető úton. Ezek közé tartozik a vízumban biztosított tartózkodási idő túllépésekor a hatóságoknak automatikus figyelmeztetést küldő be- és kiléptető rendszer, az EU déli és keleti külső határait figyelő rendszer (EUROSUR) és a Frontex munkájának értékelése és továbbfejlesztése.[906] A visszatérési irányelv[907] hatékony és humánus normákat állapított meg az illegális bevándorlók visszatérésének szabályozására.

A modern, integrált határigazgatási rendszer kialakítása során 2006-ban bevezették a biometrikus azonosítókat tartalmazó útleveleket. A jogi keretek kialakítása után meg-

902 Az Európai Parlament és a Tanács 2011/98/EU irányelve (2011. december 13.) a harmadik országbeli állampolgárok valamely tagállam területén való tartózkodására és munkavállalására vonatkozó összevont engedélyre irányuló összevont kérelmezési eljárásról, valamint a harmadik országból származó, valamely tagállam területén jogszerűen tartózkodó munkavállalók közös jogairól

903 A Tanács 2009/50/EK irányelve (2009. május 25.) a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről

904 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/52/EK irányelve (2009. június 18.) az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról

905 Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006EK rendelete (2006. március 15.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról. OJ L 105, 13.4.2006. 1.

906 Az Európai Unió határigazgatása terén teendő újabb lépések előkészítéséről. COM(2008) 67 final.

907 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról. Hivatalos Lap L 348., 24/12/2008. 0098 – 0107.

kezdődött a schengeni információs rendszer (SIS II) és a vízuminformációs rendszer második generációjának kidolgozása. Ezek a rendszerek fokozottan támaszkodnak az új technológiákra, különösen a biometrikus azonosításra, és ezzel egyszerre járulnak hozzá a schengeni övezet biztonságának növeléséhez és az adatvédelmi követelmények maradéktalan tiszteletben tartásához. A SIS II végül a technikai fejlesztések miatt sok éves csúszást követően 2013. április 9-én indult el. A második generációs rendszer a korábbi adatok mellett tárolja a biometrikus információkat (ujjlenyomatot és fotót) is. Nagy újítás emellett, hogy a rendszer automatikus értesítést küld az adatok lehívásakor abban az esetben, ha keresett személy, lopott autó, eltűnt gyermek vagy nem megfelelő (hamis vagy lopott) útlevél akad fenn az ellenőrzés során.

Vízumpolitika

A külső határátkelőhelyeken végzett ellenőrzéseket és a vízumadatok tagállamok közötti cseréjét megkönnyítő vízuminformációs rendszer (*Visa Information System*, VIS) kialakításának és működtetésének jogszabályi kereteit 2008-ban fogadta el az Unió.[908] Átdolgozták a közös konzuli utasítást, és elfogadták a vízumkódexet[909] az átláthatóság, az eljárások harmonizálása és a jogbiztonság növelése érdekében. A kódex előírja, hogy a vízumoknak a biometrikus azonosítókat is tartalmazniuk kell, ezt a vízumkiadás során 2011-től régiónként (Észak-Afrikával kezdték) fokozatosan vezetik be. Az EU ebben az időszakban vízumkönnyítési megállapodást kötött Oroszországgal, Ukrajnával, a Moldovai Köztársasággal, Albániával, Bosznia és Hercegovinával, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársasággal, Szerbiával és Montenegróval. Ezek a megállapodások, amelyek 2007-ben és 2008-ban léptek életbe, egyszerűsített eljárásokat biztosítottak a felsorolt országok azon állampolgárainak, akik csak rövid időre kívántak az EU területére utazni. Megvalósult a teljes körű vízumviszonosság Costa Rica, Izrael, Malajzia, Mexikó, Új-Zéland, Nicaragua, Panama, Paraguay, Szingapúr, Uruguay és Venezuela viszonylatában, míg Ausztrália, Brunei, Kanada és az Egyesült Államok tekintetében szintén történt előrelépés.

A menekültügy és a bevándorlás külső dimenziója

Az Unió 2005-ben elfogadta „a migráció globális megközelítését", amely a migráció külkapcsolati aspektusaival kapcsolatos stratégiai dokumentum. Célja, hogy kiegyensúlyozottan és átfogóan kezelje a migráció összes fontos vonatkozását partnerségben a harmadik országokkal. Ennek három pillére: a legális, az illegális bevándorlás, valamint a migráció és fejlesztés kapcsolata. A globális megközelítés jegyében számos regionális együttműködés indult el (2006-ban a Rabat folyamat, Tripoli folyamat, 2009-ben a Prágai folyamat), és az EU ebben az időszakban 300 migrációval kapcsolatos projekt finanszírozására 800 millió eurót költött el.

908 Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet). Hivatalos Lap L 218, 13.8.2008. 129.

909 Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex (vízumkódex) létrehozásáról

3.1.2 A biztonság megerősítése

Terrorizmus

A 2004 és 2005 folyamán végrehajtott madridi és londoni bombamerényletek a legsúlyosabb terrorcselekményeket jelentették az EU-ban. A tagállami hatóságok és a közösségi szervek együttműködésének elősegítése érdekében 2007 szeptemberében az EU terrorizmus elleni koordinátort jelölt ki. Ami a megelőzést illeti, az EU e téren több kezdeményezéssel is élt. A pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint a terrorizmus finanszírozására történő felhasználásának megelőzéséről szóló irányelv a gyanús tranzakciók bejelentésére vonatkozó kötelezettséget kiterjesztette a nem pénzügyi vállalkozásokra, például játékkaszinókra és ügyvédi irodákra is.[910] Jogszabályt fogadtak el a terroristák kiképzésének, toborzásának és a terrorcselekmények elkövetésére való nyilvános felbujtásnak bűncselekménnyé nyilvánításáról, beleértve az interneten keresztül végzett ilyen tevékenységeket.[911] Beazonosították a létfontosságú infrastrukturális létesítmények – utak, vasutak, villamosenergia-hálózatok és erőművek – védelmének fokozását szolgáló eszközöket is.

Rendőrségi együttműködés

Az EU e téren folytatott tevékenysége a „hozzáférhetőség elvén" alapult, ami szerint minél egyszerűbben kell lehetővé tenni, hogy a tagállamok bűnüldöző tisztviselői hozzáférhessenek a feladataik végrehajtásához szükséges olyan információkhoz, amelyek más tagállamokban állnak rendelkezésre.

A hágai program végrehajtása során egy kerethatározatnak köszönhetően egyszerűsödött az információcsere, ezen belül a bűnüldözési operatív információk cseréje is.[912] A Prümi Szerződés beépítése az uniós jogba[913] közvetett hozzáférést biztosított az ujjlenyomatokat és DNS-információkat tartalmazó tagállami adatbázisokhoz, és közvetlen, ellenőrzött hozzáférést tett lehetővé a járműnyilvántartásokhoz. Elfogadták az adattárolási irányelvet,[914] amely az elektronikus hírközlési forgalmi és helymeghatározási adatok megőrzésére és felhasználására vonatkozó feltételeket szabályozta a vezetékes és a mobiltelefon-hálózat tekintetében. Az irányelv átültetése nem ment zökkenőmentesen, mert több ország alkotmánybírósága vélte úgy, hogy aránytalanul nagy a személyes adatok védelméhez való jog sérelme a bűnüldözési érdekhez képest. 2012-ben az

910 Az Európai Parlament és a Tanács 2005/60/EK irányelve (2005. október 26.) a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről

911 A Tanács 2008/919/IB kerethatározata (2008. november 28.) a terrorizmus elleni küzdelemről szóló 2002/475/IB kerethatározat módosításáról

912 A Tanács 2006/960/IB kerethatározata (2006. december 18.) az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről

913 A Tanács 2008/615/IB határozata (2008. június 23.) különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről

914 Az Európai Parlament és a Tanács 2006/24/EK irányelve (2006. március 15.) a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról

irányelv át nem ültetése miatt a Bizottság pert indított Németország ellen az Európai Bíróság előtt. Érdekesség, hogy Magyarországon éppen a mobiltelefonos cellainformációk felhasználásának köszönhetően sikerült 2009-ben elfogni a roma sorozatgyilkosság tetteseit.

Szervezett bűnözés
A szervezett bűnözői csoportok a kábítószerekkel való visszaélés, a gépkocsi lopások, a rablások, emberkereskedelem és a csúcstechnológiát alkalmazó bűnözés, például a személyazonossággal való visszaélés terén jelentenek fenyegetést az Unió számára, komoly kárt okozva a gazdaság számára. Az Unió ösztönözte a tagállamokat, hogy a bűncselekményekből származó jövedelmek gyorsabb uniós szintű felkutatása érdekében hozzanak létre vagyon-visszaszerzési hivatalokat,[915] és síkraszállt annak érdekében, hogy a szervezett bűnözés elleni küzdelemben előtérbe kerüljön a bűnüldözési operatív információn alapuló megközelítés. A pénzmosás elleni harc terén létrejött a FIU.NET elnevezésű decentralizált számítógépes hálózat, amely az uniós pénzügyi hírszerző egységek közötti információcsere elősegítésére hivatott.

A gyermekpornográfia elleni fellépés érdekében a Bizottság 2009-ben tett javaslatot a gyermekek kizsákmányolásának megakadályozására és visszaszorítására irányuló fellépések összehangolására, az emberkereskedelemmel kapcsolatos 2005. évi akcióterv folytatásaként. Az irányelvet 2011-ben fogadták el.[916]

Európai kábítószer elleni stratégia
A Tanács 2004-ben fogadta el a 2005–2012 közötti évekre szóló európai drogstratégiát,[917] amelyhez cselekvési tervek kapcsolódtak. Ezek kiegyensúlyozott és integrált módon közelítenek a kábítószerekkel való visszaélés, a kábítószerfüggők számára nyújtandó segítség és rehabilitáció, a kábítószer-csempészet elleni harc, a prekurzorok ellenőrzése, a pénzmosás és a nemzetközi együttműködés erősítése kérdéseihez.

3.1.3 A jog érvényesülésének megerősítése

Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés
2004-ben lépett hatályba az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat, amelynek bevezetése jelentősen csökkentette a bűnelkövetők kézre kerítéséhez és átadásához szükséges időt és erőfeszítést, mivel valamennyi politikai és közigazgatási típusú eljárást egyetlen igazságügyi eljárás váltott fel. Mindemellett ez volt az a terület, ahol a tagállamok a legkevesebb előrehaladást tudták elérni a hágai program célkitűzéseinek végrehajtására.

915 A Tanács 2007/845/IB határozata (2007. december 6.) a tagállamok vagyon-visszaszerzési hivatalai közötti, a bűncselekményből származó jövedelmek és a bűncselekményekhez kapcsolódó egyéb tulajdon felkutatása és azonosítása terén való együttműködésről

916 Az Európai Parlament és a Tanács 2011/93/EU irányelve (2011. december 13.) a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról

917 Az EU drogstratégiája (2005–2012), 15074/04 számú tanácsi dokumentum

A határokon átnyúló polgári jogi eljárások megkönnyítése

A polgári és kereskedelmi jog területén komolyabb előrelépés történt. Az uniós polgárok számára egyszerűbbé és gyorsabbá vált a kis értékű követelésekkel és tartozásokkal kapcsolatos ügyek intézése.[918] Az Unió harmonizálta a polgári jogi felelősséggel és szerződésekkel kapcsolatos szabályokat, megalkotta a Róma I. rendeletet,[919] amely a római egyezményt váltotta fel, és egységes szabályokat alkotott az Európai Unión belüli szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jog meghatározására vonatkozóan.

Az iratkézbesítésre vonatkozó rendelet[920] megalkotása hozzájárult az igazságügyi együttműködés javításához, egységes szabályokat állapítva meg a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítésére. Az igazságügyi együttműködés külső dimenzióit érintő fontos fejlemények között említhetjük, hogy 2006-ban az Európai Közösség csatlakozott a hágai nemzetközi magánjogi konferenciához. A vitarendezés alternatív módozatainak kialakítása céljából az Unió 2008-ban irányelvet fogadott el a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítésről.[921]

A Tanácsban és a Parlamentben többéves vita folyt a válásra alkalmazandó jogról, amelynek végén 2010-ben (már a Lisszaboni Szerződés adta lehetőséggel élve) megerősített együttműködés keretében 14 ország (köztük Magyarország) elfogadta a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jogról szóló rendeletet (Róma III rendelet),[922] amely a jogbiztonság, a kiszámíthatóság és a rugalmasság szempontjából megfelelő megoldásokat biztosít a polgároknak, emellett védi a gyengébb helyzetben lévő feleket a házasság felbontását kísérő viták során, és megakadályozza a legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórum kiválasztására való törekvéseket, ezzel segítve megelőzni a bonyolult, hosszadalmas és érzelmileg megterhelő eljárásokat is. A rendelet konkrétan lehetővé teszi az eltérő állampolgárságú házasfelek számára, hogy előre megállapodjanak arról, melyik jog szabályozza házasságuk felbontását vagy különválásukat, feltéve, hogy a kiválasztott jog azon tagállam joga, amelyhez szorosabb kapcsolat fűzi őket. Amennyiben a pár erről nem tud megegyezni, a bíróságok közös szabályok alapján dönthetnek arról, hogy melyik ország joga alkalmazandó.

918 Az Európai Parlament és a Tanács 861/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről

919 Az Európai Parlament és a Tanács 593/2008/EK rendelete (2008. június 17.) a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I.)

920 Az Európai Parlamentés a Tanács 1393/2007/EK rendelete (2007. november 13.) a tagállamokban a polgári és kereskedelmi ügyekben a bírósági és bíróságon kívüli iratok kézbesítéséről (iratkézbesítés) és az 1348/2000/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

921 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve (2008. május 21.) a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól

922 A házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén létrehozandó megerősített együttműködés végrehajtásáról szóló, 2010. december 20-i 1259/2010/EU tanácsi rendelet (úgynevezett Római III. rendelet)

Kölcsönös elismerés
Mint az Európai Unió oly sok területén, az igazságügyi együttműködésben is a legfontosabb alapelv a kölcsönös elismerés elve. Az EU jelentős haladást ért el ezen a területen mind a jogalkotás, mind a gyakorlat szintjén. Az európai e-igazságügyi stratégia és cselekvési terv[923] végrehajtása révén 2010-ben elindult az unió *„e-justice"* portálja, így az uniós polgárok könnyebben hozzáférhetnek az Unióban működő igazságügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos információkhoz, javult az igazságszolgáltatási szervek közötti kommunikáció és együttműködés.

4. Európai bevándorlási és menekültügyi paktum

2008-ban az Európai Tanács (a francia EU elnökség előkészítését követően) elfogadta az európai bevándorlási és menekültügyi paktumot.[924] Ez a paktum képezi az Európai Unió és tagállamai közös bevándorlási és menekültügyi politikáinak jelenlegi alapját. A kölcsönös felelősségvállalás és szolidaritás, valamint a világ más országaival való partnerség jegyében a paktum új lendületet adott egy olyan közös bevándorlási és menekültügyi politika továbbfejlesztéséhez, amely figyelembe veszi mind az EU kollektív érdekét, mind pedig az egyes tagállamok egyedi szükségleteit.

Magyarország számára kiemelten fontos kérdés a migráció, hiszen hosszú külső szárazföldi határral rendelkezünk, és hazánk a Törökország felől érkező délkeleti, valamint az Ukrajna felől érkező keleti migrációs útvonalak kereszteződésén fekszik. A paktum szövegezésénél megfelelően sikerült képviselni érdekeinket, ugyanis a határőrizet és az illegális migráció elleni harc is megfelelő hangsúlyt kapott.

5. A Lisszaboni Szerződés hatása a bel- és igazságügyi együttműködésre

A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jei hatályba lépése alapjaiban érintette a bel- és igazságügyi együttműködést, mivel a pillérrendszer megszűnt, a korábban önálló pillérként szabályozott bel- és igazságügyi együttműködés területét összevonták a többi uniós politikával, kivéve a büntetőügyekben való rendőri és igazságügyi együttműködést. A szerződés a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget meghatározó politikák (határok ellenőrzése, menekültügy, bevándorlás, polgári és büntetőügyekben történő igazságügyi együttműködés, rendőrségi együttműködés) egészét megosztott hatáskörű területként határozta meg. Ezzel együtt járt, hogy meg-

923 Towards a European e Justice Strategy. COM(2008) 329 final.
924 http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2013440%202008%20INIT

szűntek a sajátságos harmadik pilléres jogi aktusok, az Európai Parlament társ-jogalkotói hatáskörei és jogosítványai lényegesen megerősödtek, valamint a Tanácsban az ezen a területen korábban számos kérdéssel kapcsolatban alkalmazott egyhangúságot főszabályként felváltotta a minősített többség. Néhány témában (operatív rendőrségi együttműködés, az európai ügyészség létrehozása, nemzeti okmányokra vonatkozó szabályok, családjogot érintő együttműködés) azonban a továbbiakban is fennmaradt az egyhangú döntéshozatal.

Az Európai Bizottság jogalkotásra vonatkozó kezdeményezési joga megerősödött a korábbiakhoz képest, míg a tagállamoké szűkült (a büntetőjogi és rendőrségi együttműködés területén lehetséges tagállami kezdeményezés – a tagállamok egynegyede által).

Fontos rendelkezés, hogy a Lisszaboni Szerződés már rögzíti azt a korábban kialakult gyakorlatot, miszerint az Európai Tanács határozza meg „a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat”,[925] vagyis a gyakorlat szerint öt évre érvényes programokat.

A nemzeti parlamenteket is külön megemlíti a szerződés[926] a szabadság, a biztonság és a jog térségével kapcsolatban: gondoskodniuk kell arról, hogy a rendőrségi együttműködés és büntetőügyekben történő igazságügyi együttműködés során előterjesztett javaslatok összhangban legyenek a szubszidiaritás és az arányosság elveivel. Az első ilyen esetre európai ügyészség (*European Public Prosecutor's Office*, EPPO) felállítására vonatkozó javaslattal kapcsolatban 2013 őszén került sor, amikor 11 tagállam (köztük Magyarország) nemzeti parlamentje indokolt ellenvéleménnyel élt a szubszidiaritás elvére hivatkozással. A Bizottság, az úgynevezett „sárgalapos eljárás” keretében, 2013. november 27-én elfogadott közleményében a javaslatot teljes mértékben összeegyeztethetőnek találta a szubszidiaritás elvével, majd változatlan formában fenntartotta azt.

További újítás, hogy a tanácsi struktúrán belül létrejött a súlyos bűncselekményekre és a szervezett bűnözésre vonatkozó uniós szakpolitika összehangolására, a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság (COSI).

6. A stockholmi program

„A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa” alcímet viselő stockholmi programot[927] a 2009. december 10-11-i Európai Tanácson fogadták el. Ugyan ezt az ülést Brüsszelben tartották, a program elnevezését onnan kapta, hogy az EU svéd elnöksége a program első munkapéldányát 2009 júliusában a Stockholmban tartott informális bel- és igazságügyi tanácsülésen vitatta meg. A stockholmi program meghatározza az Európai Unió által a jog érvényesülésén, a szabadságon és a biztonságon alapuló térségre vonatkozóan a 2010 és 2014 közötti időszakra megállapított prioritásokat.

925 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 68. cikk
926 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 69. cikk
927 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504(01):HU:NOT

Jóllehet, végrehajtásának hivatalos értékelése még nem történt meg, már elkezdődött a következő program előkészítése is, az szerepelt már több tanácsülés napirendjén és a tervek szerint 2014 júniusában fogadja majd el az Európai Tanács.

A polgárok alapvető jogait és szabadságait tiszteletben tartó biztonságos Európa megteremtése a program fő célkitűzése, az alábbiakban részletesebben bemutatom a célkitűzéseket:

A jogok Európája

Az egyik fő célkitűzés az európai polgárság fogalmának valós tartalommal történő megtöltése. A jogok Európájának olyan térségnek kell lennie, ahol: 1) a polgárok és családtagjaik teljes körben gyakorolhatják a szabad mozgás jogát; 2) tiszteletben tartják a sokféleséget, és védelmezik a legkiszolgáltatottabb embercsoportokat (a gyermekeket, a kisebbségeket – például a romákat –, az erőszak áldozatait stb.), miközben küzdenek a rasszizmus és az idegengyűlölet ellen; 3) védik a gyanúsítottak és a vádlottak jogait a büntetőeljárások során; 4) az uniós polgárság előmozdítja a polgárok részvételét az EU demokratikus életében az átlátható döntéshozatalon, a dokumentumokhoz való hozzáférésen és a megfelelő közigazgatáson keresztül, valamint biztosítja a polgárok számára az EU-n kívüli konzuli védelemhez való jogot.

A jogérvényesülés Európája

A jog érvényesülésén alapuló európai térséget az EU egész területén meg kell valósítani. Meg kell könnyíteni az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést a polgárok számára annak érdekében, hogy jogaik jobban érvényesüljenek az EU-n belül. Fejleszteni szükséges az igazságügyi hatóságok közötti együttműködést és a bírósági határozatok EU-n belüli kölcsönös elismerését mind polgári, mind büntetőügyekben. Ebből a célból az EU tagállamainak használniuk kell az e-igazságszolgáltatást, vagyis az igazságszolgáltatás területén alkalmazott információs és kommunikációs technológiákat, közös minimumszabályokat kell elfogadniuk, hogy közelítsék egymáshoz a büntető- és polgári jogi követelményeket, valamint erősíteniük kell a kölcsönös bizalmat.

A védelmet nyújtó Európa

A program előirányozta, hogy belső biztonsági stratégiát kell kidolgozni az EU számára azzal a céllal, hogy javítsa a polgárok védelmét, valamint a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelmet. A szolidaritás szellemében a stratégia a büntetőügyek terén folytatott rendőri és igazságügyi együttműködés, valamint a határigazgatás, a polgári védelem és a katasztrófavédelem terén folytatott együttműködés erősítését célozza. A belső biztonsági stratégia proaktív, horizontális és átfogó megközelítést tartalmaz az EU (közösségi szintű) és a tagállamok között egyértelműen elosztott feladatokkal. A határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre kell összpontosítani, fellépni az emberkereskedelem, a gyermekek szexuális kizsákmányolása, a számítástechnikai bűnözés, a gazdasági bűnözés, a korrupció, a hamisítás és a kábítószerek ellen. A határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben a belső biztonság szükségszerűen összekapcsolódik a külső biztonsággal. Ezért fel kell mérni az EU külső biztonsági stratégiáját, és meg kell erősíteni az EU-n kívüli országokkal való együttműködést.

Európa elérhetősége
Az EU-nak tovább kell fejlesztenie integrált határigazgatását és vízumpolitikáját, hogy hatékonnyá tegye az EU-n kívüli országok állampolgárai számára az EU-ba történő jogszerű beutazást, miközben biztosítja saját polgárai biztonságát. Az illegális bevándorlás és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemhez szigorú határellenőrzésre van szükség, de biztosítani kell a beutazást a nemzetközi védelemre szoruló személyek és kiszolgáltatott embercsoportok, így például a kísérő nélküli kiskorúak számára. Folytatni kell továbbá a közös vízumpolitika továbbfejlesztésével és a regionális konzuli együttműködés fokozásával kapcsolatos munkát.

A szolidaritás Európája
Az európai bevándorlási és menekültügyi paktum alapján az EU-nak átfogó és rugalmas migrációs politikát kell kidolgoznia. Ezen szakpolitika középpontjában a szolidaritásnak és a felelősségvállalásnak kell állnia, és igazodnia kell mind az EU-tagállamok, mind a migránsok szükségleteihez. A program szerint figyelembe kell venni az uniós munkaerőpiac szükségleteit, miközben csökkentjük az EU-n kívüli országokból történő agyelszívást. Olyan határozott integrációs politikai intézkedésekre van szükség, amelyek garantálják a migránsok jogait. A közös migrációs politikának tartalmaznia kell egy hatékony és fenntartható visszatérési politikát, miközben tovább kell folytatni az illegális bevándorlás megelőzésével, visszaszorításával és az ellene folytatott küzdelemmel kapcsolatos munkát. Szükség van továbbá az EU-n kívüli országokkal (mind a származási, mind a tranzitországokkal) való párbeszéd és partnerségek erősítésére, különösen a „Migráció globális megközelítése" elnevezésű stratégia továbbfejlesztése révén.

Európa a globalizált világban
A jogérvényesülés, a szabadság és a biztonság területén az uniós politika külső vonatkozásait is figyelembe kell venni. Ez segítségül szolgál azon ide tartozó kihívások kezelésében, amelyekkel az EU szembenéz, valamint fokozza az EU-n kívüli országokkal folytatott együttműködés lehetőségeit.

6.1 A stockholmi program eredményei

A stockholmi program értékelése hivatalosan még nem történt meg, de egyébként sem könnyű megítélni az eredményeket. A Bizottság ugyanis változtatott a korábbi két ötéves tervezési ciklusban kialakított gyakorlatán, miszerint eredményjelző táblát, *„scoreboardot"* vezet, amelyet évente bemutat a Tanács részére; sőt még a félidei értékeléshez sem készített dokumentumot, azt a ciprusi elnökség rövid vitaindítója alapján szóban tették meg a tagállamok a 2012-es bel- és igazságügyi tanácson.

Az eredmények számba vételénél több, 2009 után elfogadott jogszabályról történt már említés a hágai program sikerei között (azokban az esetekben, amikor az előkészítés és a tárgyalás abban az időszakban volt).

A stockholmi program végrehajtását a külső tényezők (például a gazdasági válság, az „arab tavasz" és a szír polgárháború által kiváltott migrációs hullámok) helyett a

belső, intézményi viták akadályozták leginkább. A Lisszaboni Szerződés megnövelte a Bizottság hatásköreit a bel- és igazságügyi területen, ami oda vezetett, hogy a Bizottság önálló politikaformálóvá nőtte ki magát. Az is különös volt, hogy a stockholmi programhoz nem készült hivatalosan elfogadott akcióterv. 2010 tavaszán ugyan a Bizottság elkészítette saját javaslatát, de nem fogadta el a Tanács által javasolt módosításokat. Ez már akkor előrevetítette, hogy sok kérdésről alapvetően máshogy gondolkoznak a tagállamok és a Bizottság.

Az elmúlt évekből tucatjával lehetne sorolni olyan eseteket, ahol a Bizottság nyíltan a tagállamok ellen politizált, és ezáltal sok dosszié tárgyalása futott zátonyra. Aktuális példa az Európai Rendőrakadémia (C*ollège européen de police*, CEPOL) ügynökség helyzete, amit a Bizottság összeolvasztana az Európai Rendőrségi Hivatallal (*European Police Office*, EUROPOL), míg a tagállamok megtartanának önállónak, a többségi szavazás alapján budapesti helyszínnel. Jellemzően vitás kérdés az Unió megjelenítése harmadik országok, nemzetközi szervezetek felé az osztott hatáskörbe tartozó politikák, mint például a migráció esetében. Szélsőséges eset volt, amikor 2013-ban az ENSZ közgyűlésen a migrációról tartott magas szintű párbeszéden (*High Level Dialogue*, HLD) nem sikerült megegyezni, hogy az EU nevében a Bizottság vagy a soros litván elnökség szólaljon-e fel, végül megosztották egymás között a rendelkezésre álló 6 percet. A helyzetet nehezítette a Lisszaboni Szerződést követően megerősödött Európai Parlament, amely társ-döntéshozóként a Tanáccsal egyenlő jogosítványokat szeretne gyakorolni. Szerepfelfogására jó példa, hogy 2013 áprilisában a LIBE bizottság alapjogi aggályok miatt – módosítási javaslatok helyett – elutasította az EU légiutas-adatnyilvántartási rendszeréről szóló javaslatot, amelyet mind a Bizottság, mind a tagállamok alapvető fontosságú bűnüldözési eszköznek tartanak. A három intézmény között jelenleg nincs meg a megfelelő bizalom, ami jogalkotási kudarcokhoz vezet.

Magyarország soros tanácsi elnökségére ebben a kritikus időben került sor. A bel- és igazságügyi területen megfelelően teljesítettünk, az „arab tavasz" váratlan eseményeire jól reagált az Unió. Ettől független kérdés, hogy abban a térségben az azóta eltelt időszakban nem a várakozásoknak megfelelően alakult a helyzet, és 2013-ban már az egyik legnagyobb probléma a térségből fenyegető migrációs nyomás kezelése.

Magyarország számára az elmúlt időszakban a prioritás Románia schengeni csatlakozása volt. Ez a nyilvánvaló szimbolikus nemzetpolitikai szempontok (határellenőrzés nélkül elérhető Erdély) mellett azzal a gyakorlati haszonnal is járt volna, hogy több száz kilométerrel rövidebb határszakaszt kellene őriznünk. Ugyan a szakértői értékelések alapján a magyar elnöklés mellett tartott 2011. júniusi Bel- és Igazságügyi Tanácson a belügyminiszterek megállapították, hogy Románia és Bulgária megfelelően alkalmazza a schengeni szabályokat, a csatlakozás azóta sem történt meg, mert Hollandia és Finnország is úgy döntött, hogy amíg az együttműködési és verifikációs eljárásban (*Co-operation and Verification Mechanism*, CVM) készült jelentések a két balkáni ország korrupciós helyzetéről és igazságügyi rendszeréről nem tartalmaznak teljesen megnyugtató megállapításokat, addig nem támogatja a csatlakozást, amihez pedig egyhangú döntés szükséges.

Persze születtek sikerek is a stockholmi program végrehajtása kapcsán:

6.1.1 A belügyek terén elért eredmények[928]

A menekültügy és a migráció területén végzett munka középpontjában a közös európai menekültügyi rendszerrel, a jogszerű migrációval, a határokkal, a vízumokkal és a viszszafogadással, valamint a schengeni térséggel kapcsolatos átfogó intézkedéscsomag állt.

A belső biztonsággal kapcsolatos ügyekben végzett uniós munka az utóbbi években mindenekelőtt arra irányult, hogy „működőképessé" tegye a már létező eszközök sokaságát, és javítsa felhasználásuk hatékonyságát. Ezzel kapcsolatban a legfőbb újítást a stockholmi program kezdete óta a súlyos bűncselekményekre és a szervezett bűnözésre vonatkozó uniós szakpolitikai ciklus jelenti, amelyet a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság (COSI) keretében fejlesztettek ki. Kiemelkedő eredmény, hogy megszülettek a közös európai menekültügyi rendszert alkotó jogszabályok. A következő időszak egyik legfontosabb feladata lesz ezek gyakorlati megvalósítása uniós szinten, ugyanis egyre élesebb az ellentmondás a menekültügyi *acquis* elvárásai és azok gyakorlati alkalmazása között.

Magyarország számára fontos prioritás a Balkán és a keleti partnerség országaival való minél szorosabb együttműködés, ezért talán a legnagyobb támogatói vagyunk a térséget érintő vízumliberalizációnak. Vízumpolitikai téren jelentős siker, hogy komoly előrelépés történt a nyugat-balkáni térség vízumliberalizációja vonatkozásában: 2009 decemberében Szerbia, Macedónia és Montenegró vált vízummentessé, 2010 decemberében pedig Albánia és Bosznia-Hercegovina. 2012 júniusában megindult a vízumdialógus az utolsó nyugat-balkáni országgal, Koszovóval is, illetve a keleti partnerség országai tekintetében – Belorussziát leszámítva – minden országgal megkötésre került a vízumkönnyítési megállapodás. Moldova ügyében pedig a Bizottság előterjesztette javaslatát a vízumkötelezettség eltörlésére, és vízumliberalizációs dialógus folyik Ukrajnával, ami a politikai események miatt várhatóan felgyorsul majd – és Grúziával is. Megindult a vízummentességi párbeszéd Oroszországgal, amit azonban az ukrajnai agresszió miatt az EU felfüggesztett, illetve Törökországgal is. A Bizottság továbbá javaslatot terjesztett elő az Egyesült Arab Emírségek, Peru, Kolumbia, és számos karibi és Csendes-óceáni ország vonatkozásában.

A schengeni együttműködés helyzetét meghatározta az „arab tavasz" által instabillá tett nemzetközi környezet. Az övezet érdemi bővítése, Románia és Bulgária csatlakozása egyéb politikai okok mellett ezért sem valósulhatott meg. Ugyanakkor szintén az „arab tavasz" által elindított folyamatok eredményeként elfogadásra került a schengeni kormányzásról benyújtott javaslatcsomag. A csomag két eleme egyrészt átalakítja és a Bizottság koordinációjával valósítja meg az eddig kormányközi alapon működő schengeni értékelési mechanizmust; másrészt meghatározza a schengeni belső határokon az ellenőrzések visszaállításának feltételeit egyfajta vészhelyzeti mechanizmus létrehozásával.

A külső határok őrizetében és a kapcsolódó dossziéknál technikai szinten történt előrelépés (EUROSUR rendelet elfogadása, *Frontex* mandátumának megerősítése, SIS

928 Az értékelésnek ez a része dr. Kaliczka Alexandra, Juhos Lóránt és dr. Rusz Radován közreműködésével készült.

II elindulása stb.), de az „intelligens határok" elnevezésű, 2008 óta napirenden lévő kezdeményezésnek legnagyobb része még mindig megvalósításra vár.

Az Európai Unió ugyan nem rendelkezik egységes, minden területre kiterjedő migrációs stratégiával, de számos területet szabályoz jogszabályokkal, korlátozva a tagállamok mozgásterét (például vízumpolitika). A migrációval és mobilitással kapcsolatos általános megközelítés című közleményét 2011-ben adta ki a Bizottság. A dokumentum – a nemzeti hatáskörben maradt területek tiszteletben tartásával – négy témakörben határozza meg az EU célkitűzéseit és részletesen kifejti az ehhez igénybe vehető eszközrendszert. A négy pillér: 1) a legális migráció és a mobilitás, 2) az illegális migráció és az emberkereskedelem, 3) a nemzetközi védelem és a menekültügyi politika, valamint 4) a migráció és a mobilitás fejlesztési hatásának optimalizálása. Az általános megközelítés megvalósításának fő eszközéül a migrációval és mobilitással kapcsolatos párbeszédek szolgálnak, amelyek célja „az információcsere, a közös érdekek meghatározása, valamint olyan bizalom és elkötelezettség kialakítása, amely alapot nyújt az EU és partnerei számára egyaránt gyümölcsöző operatív együttműködéshez".

A rendőri együttműködés terén nem történt érdemi előrelépés, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta gyakorlatilag megállt ezen a téren a jogalkotás. Csak a tagállami bűnüldöző szervek közötti koordinációban sikerült előrehaladást elérni: a 2010-ben elfogadott belbiztonsági stratégia végrehajtása megkezdődött, a legfontosabb eredmény a súlyos és szervezett bűnözés elleni szakpolitikai ciklus elindítása, amelyet a COSI dolgozott ki.

Döntés született az eu-LISA ügynökség felállításáról, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségben működő több nagyméretű informatikai rendszer folyamatos üzemeltetésének biztosításával hozzájárul a biztonságos külső határok és az eredményes rendőrségi együttműködés fenntartásához, valamint az európai vízum- és menekültügyi politika végrehajtásához. A tallinni székhelyű ügynökség 2012. december 1-jén kezdte meg működését. Az ügynökség feladata a három uniós belügyi informatikai rendszer folyamatos működtetése az adatvédelmi előírásoknak megfelelően: SIS II, az Eurodac, amely a menedékkérők ujjlenyomatait gyűjti, a vízuminformációs rendszer (VIS) pedig a schengeni vízumokkal kapcsolatos információk megosztását teszi lehetővé.

6.1.2 Az igazságügyi együttműködés terén elért eredmények

A polgári igazságügyi együttműködés eredményei

A stockholmi program elfogadása óta eltelt időszakban a polgári igazságügyi terület számos célkitűzése teljesült, a Brüsszel I. rendelet[929] felülvizsgálatával megvalósult az ítéletek tagállamok közötti szabad mozgása és elismerése. Jogszabály született a határokon átnyúló öröklési helyzetek egyszerűsítésére.[930] A rendelet harmonizálja az Unión

929 Az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról

930 Az Európai Parlament és a Tanács 650/2012/EU rendelete (2012. július 4.) az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről

belüli öröklési ügyekre irányadó joghatóságra és az alkalmazandó jogra, valamint az öröklési ügyekben hozott határozatok elismerésére és végrehajtására, továbbá az ilyen ügyekben kiállított közokiratok elfogadására és végrehajtására vonatkozó szabályokat, ezen felül bevezeti az európai öröklési bizonyítványt, amelynek felhasználásával az örökösök, a hagyományosok, és a végrendeleti végrehajtók vagy hagyatéki gondnokok egy másik uniós országban hivatkozhatnak jogállásukra vagy gyakorolhatják jogaikat. A Tanács még tárgyalja a fizetésképtelenségi eljárásokra és a végrehajtás megkönnyítését célzó, ideiglenes számlazárolásra vonatkozó tervezeteket.

A kollíziós szabályok harmonizációja ugyancsak folytatódott, és kezdeményezés történt az okiratok hitelesítésével kapcsolatos akadályok lebontására. Az eddig elfogadott jogi eszközök egységes szerkezetbe foglalásával kapcsolatos munka azonban nem indult meg. Továbbra is nehézséget jelent ezen uniós jogi eszközök tagállami koherenciájának hiánya, és ennek feloldását az újonnan elfogadott rendeletek sem segítették elő. A programban foglaltakkal ellentétben nem történtek lépések az anyakönyvi okmányokhoz való hozzáférés könnyítése érdekében, ugyanakkor a Bizottság már készíti elő az anyakönyvi iratok joghatásainak kölcsönös elismerésére vonatkozó tervezetet.

A büntetőjogi együttműködés terén elért eredmények

A stockholmi program a gyanúsítottak és vádlottak eljárási jogainak védelmére is hangsúlyt helyez. A büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról szóló irányelv („*Measure* A") elfogadására 2010-ben került sor.[931] A vádlottak számára nem csupán a tárgyalás folyamán, hanem a rendőrségi kihallgatáson és az ügyvéddel való fontos találkozásokkor is biztosítják majd az ingyenes tolmácsolást, valamint a védelemhez való jog gyakorlása szempontjából alapvető iratok írásbeli fordítását. Ezt követte 2012-ben a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról szóló irányelv („*Measure* B").[932] A letartóztatott gyanúsítottaknak minden esetben át kell adni az egyszerű, mindennapi nyelven megfogalmazott jogokról tájékoztató levelet, amely a gyanúsítottak jogaira vonatkozó információkat tartalmazza. A levelet szükség esetén le fogják fordítani. Az ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint a szabadságelvonáskor történő tájékoztatáshoz való jogról szóló irányelvet („*Measure* C") 2013 októberében fogadták el.[933] Ez az intézkedés az eljárási jogokra vonatkozó ütemterv alapvető elemét képezi. Minden gyanúsított számára garantálják, hogy az eljárás legkorábbi szakaszától annak lezárásáig jogosult legyen ügyvéddel konzultálni. Ezen felül bárkinek, akinek a szabadságát elvonták, lehetősége van kommunikálni a családjával, ha pedig másik uniós országban tartóztatták le, akkor a konzulátussal.

931 Az Európai Parlament és a Tanács 2010/64/EU irányelve (2010. október 20.) a büntetőeljárás során igénybe vehető tolmácsoláshoz és fordításhoz való jogról

932 Az Európai Parlament és a Tanács 2012/13/EU irányelve (2012. május 22.) a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról

933 Az Európai Parlament és a Tanács 2013/48/EU irányelve (2013. október 22.) a büntetőeljárás során és az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban ügyvédi segítség igénybevételéhez való jogról, valamint valamely harmadik félnek a szabadságelvonáskor történő tájékoztatásához való jogról és a szabadságelvonás ideje alatt harmadik felekkel és a konzuli hatóságokkal való kommunikációhoz való jogról

Az Európai Bizottság 2013. november 27-én nyilvánosságra hozta a polgárokat a büntetőeljárásokban megillető eljárási biztosítékok további erősítésére irányuló javaslatcsomagját. Az intézkedések célja a tisztességes eljáráshoz való jogok garantálása az Európai Unión belül zajló büntetőjogi eljárások során. A javaslatok arra irányulnak, hogy garantálják az ártatlanság vélelmének és a tárgyaláson való jelenléthez fűződő jogok tiszteletben tartását, gondoskodjanak arról, hogy a büntetőeljárás alatt álló gyermekek különleges biztosítékokkal rendelkezzenek, továbbá az eljárás korai szakaszától fogva ideiglenes költségmentességet biztosítsanak a gyanúsítottak és a vádlottak, valamint, különösen az európai elfogatóparancs hatálya alá tartozó személyek számára.

A stockholmi program fokozatos megvalósítást igénylő célként irányozta elő a különféle eltiltások kölcsönös elismerését és az ezekről való információcserét, amely téren elsőbbséget kell adni azoknak a területeknek, ahol az eltiltás a személyes biztonságot vagy az üzleti életet érinti. Ezen cél megvalósítása érdekében született meg az európai védelmi határozatról szóló irányelv.[934]

Az anyagi büntetőjogi jogharmonizáció kapcsán a stockholmi program óvatosan fogalmazott, a Lisszaboni Szerződés 83. cikkében felsorolt súlyos bűncselekményekre korlátozta ennek szükségességét, ezen belül is elsőbbséget kívánt adni az ember- és kábítószer-kereskedelem, a gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia, illetve a számítógépes bűnözés tényállásainak. Emellett azonban rögzítette a büntetőjog *ultima ratio* jellegét is, hogy csak végső szükség esetén lehet a tényállások, illetve a szankciók terén közös minimumszabályokat alkotni. Ezen elvek mentén fogadtak el irányelveket az elmúlt években a fent megjelölt témákban.

A Lisszaboni Szerződés által létrehozott új jogi összefüggésrendszerben az anyagi és eljárásjogi harmonizáció eredményeképpen egyre erősödő uniós büntetőjogi szabályozás körvonalazódik, ami a tárgyalás alatt álló, az *Eurojust* megerősítéséről és az európai ügyészség létrehozásáról szóló tervezetekkel, egy jövőbeli, uniós szintű büntető igazságszolgáltatási szervezetrendszer képét vetítik előre.

Az alapjogok

Már a stockholmi program, és az ahhoz kapcsolódó akcióterv is hangsúlyt fektetett az EU alapjogi tevékenységére. Az alapvető jogok általános területén több célkitűzés is megvalósult: a Bizottság 2010-ben elfogadta az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony végrehajtására irányuló stratégiát; a Charta alkalmazásáról 2011 óta évente jelentést bocsát ki. Ezen kívül a totalitárius rendszerek által elkövetett bűncselekmények emlékéről is időben megjelent egy jelentés. Ezzel kapcsolatban meg kell említeni a magyar elnökség egyik sikerét: a totalitárius diktatúrák áldozatainak emlékéről tanácsi következtetéseket fogadtak el, amely a diktatúrák áldozatainak európai emléknapját a Molotov-Ribbentrop paktumra emlékezve augusztus 23-ára tette.

Ugyanakkor a stockholmi program hangsúlyos célkitűzései nem valósultak meg: a Bizottság nem terjesztett elő javaslatot az alapjogi politika megalapozására, valamint az

934 Az Európai Parlament és a Tanács 2011/99/EU irányelve (2011. december 13.) az európai védelmi határozatról

emberi jogi politikával való összhangba hozására vonatkozóan. Ezen felül még az emberi jogok európai egyezményéhez való csatlakozás folyamata sem fejeződött be. Célul tűzték ki, de egyes tagállamok ellenállása miatt nem került sor az Alapjogi Ügynökség hatáskörének kiterjesztésére a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre.

Rasszizmus és idegengyűlölet terén a Bizottság a tervezett intézkedések közül egyet sem valósított meg. Nem jelent meg a rasszizmusról és az idegengyűlöletről szóló 2008/913/IB kerethatározat végrehajtásáról jelentés, sem a kerethatározat felülvizsgálata, sem a rasszizmus, az idegengyűlölet és a hátrányos megkülönbözetés elleni küzdelemről tervezett közlemény, vagy a faji megkülönböztetés tilalmáról szóló 2000/43/EK irányelv végrehajtásáról szóló jelentés. Szintén nem jelent meg a Bizottságnak a 2011-re tervezett, népirtással, az emberiség elleni bűncselekményekkel és a háborús bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozásról és büntetőeljárásról szóló 2003/335/IB tanácsi határozat végrehajtásáról szóló értékelő jelentése sem.

Az alapjogokhoz kapcsolódva az elmúlt időszakban egyre nagyobb figyelem jut az EU belső emberi jogi politikájára, szoros összefüggésben a jogállamiság követelményeinek megvalósulásával. Az alapjogi terület jogalkotását és változásait szükséges szorosan nyomon követni, mivel több fontos és esetlegesen a jogállamisággal kapcsolatos vitákra is kiható fejlemény várható az elkövetkező időszakban: az EU emberi jogi politikájának megalkotása, a Charta hatálya kiterjesztésének kérdése a tagállamokra abban az esetben is, ha nem uniós jog alkalmazásával kapcsolatban merült fel az alapjogsértés, és ehhez kapcsolódóan az Alapjogi Ügynökség hatáskörének felülvizsgálata.

A Bizottság 2012 januárjában átfogó adatvédelmi csomagot terjesztett elő, amelyet az általános adatvédelmi rendelet, valamint a személyes adatoknak bűnüldözés céljából történő feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről szóló irányelv alkotott. Már a Bizottsági előkészítés is több évig elhúzódott, nehezen sikerül ugyanis megteremteni a belső piaci e-kereskedelmi érdekek, a személyes adatokhoz fűződő jogok védelme és a biztonsági érdekek közti egyensúlyt. A rendelet az adatvédelem általános szabályait az eddigiektől eltérően már nem a tagállami jogba történő átültetést igénylő irányelvi szinten tartalmazza, hanem a tagállami jogrendszerekben közvetlenül alkalmazandó rendeleti szinten, ami sokkal részletesebb szövegezést igényel, emiatt még mindig csak szakértői szinten folytatódik a dosszié tárgyalása. Ugyan a tervezet bemutatása óta minden Bel- és Igazságügyi Tanács ülésének napirendjén szerepelt a dossziéval kapcsolatos valamilyen szakkérdés megvitatása, de a tagállamok még egy kérdésben sem tudtak minősített többséggel megegyezni. Ennek fényében a dosszié tárgyalása várhatóan még évekig el fog húzódni. Az egész EU-ban az egyik legmagasabb szintű adatvédelmi rendszer Magyarországon van, ezért olyan megoldás elfogadásában vagyunk érdekeltek, amely nem jár az alapjog védelem jelenlegi hazai szintjének csökkentésével, és biztosítja a kellő rugalmasságot. Ennek megfelelően rendeleti szintű jogi aktus helyett e szabályok irányelvi formában történő elfogadását javasolta Magyarország.

7. Zárszó

Ebből a rövid áttekintésből is látszik, hogy a Magyarország csatlakozása óta eltelt tíz évben ez a terület nagyon dinamikusan fejlődött és ebben benne van a mi közreműködésünk is. Nehéz az egyes dossziékkal kapcsolatban konkrét magyar érdekeket meghatározni, általában arra törekszünk, hogy a hazai jogi keretekbe minél könnyebben beilleszthető legyen az új jogintézmény. Ahol európai viszonylatban is fejlett a magyar szabályozás, ilyen például az adatvédelem, ott pedig arra törekszünk, hogy meg tudjuk őrizni a jogvédelem magas szintjét. Vannak olyan területek, mint a migráció, ahol a Bizottsággal szemben eltérő az álláspontunk. A Bizottság ugyanis az elöregedő európai társadalom statisztikáira hivatkozva bátorítja a bevándorlást, a tagállamok jelentős része viszont, így Magyarország is, a biztonsági szempontokat helyezi előtérbe és nem nyitná ki kapuit olyan nagymértékben a migránsok tömegei előtt. Nyilvánvaló, hogy az igazságügyi együttműködést egy bizonyos szint felett már nagyban akadályozza, hogy a 28 tagállamnak eltérő jogi hagyományai vannak és ezeket meg is kívánják őrizni, így az anyagi jogi szabályok helyett a határon átnyúló eljárások létrehozása, erősítése, hatékonyabbá tétele a cél.

2014 a bel- és igazságügyi együttműködés nagy próbája lesz, hiszen értékelni kell az elmúlt időszak sikereit és kudarcait, és politikai szinten kell meghatározni a következő 5–6 év célkitűzéseit. Ez a fajta számvetés és tervezés a tapasztalatok szerint mindig új lendületet adott az együttműködésnek, amire idén is nagy szükség lesz.

Index

A, Á
abszorpció 120, 452
ACP 89, 90, 387, 388, 389, 393
acquis communautaire 50, 471
AD 185, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 207
AKCS 426
Alapjogi Charta 35
alkotmányszerződés 31, 33, 34, 36, 37, 38, 62, 101
Általános Ügyek Tanácsa 37, 46, 48, 98, 168, 169
arab tavasz 61, 92, 129, 134, 169, 175, 182, 224, 376, 537, 538, 539
arányosság elve 53
Artemis 220
ASEM 91, 177, 181
Asia-Europe Meeting 177
AST 185, 187, 188
atomerőmű 461
audiovizuális politika 512, 514, 515

B
bankszanálás 65, 66, 263
bankunió 26, 55, 65, 66, 129, 248, 251, 262, 263, 264, 265, 267, 268, 269
belső biztonsági stratégia 536
belvízi hajózás 477, 482
betétbiztosítási alapok 65, 263
big bang 31, 32, 55, 57, 60
brexit 47

C
CAFE 467
Catherine Ashton 37, 82, 83, 85, 88, 89, 91, 210, 403
CFSP 91, 387
COEST 90
Connecting Europe Facility 76, 485
Coreper 55, 69, 70, 71, 91, 98, 99, 100, 106, 114, 115, 116, 163, 169, 177, 389
COTIF 481
COWEB 90
csatlakozási tárgyalások 26, 56, 59, 60, 61, 84, 86, 95, 102, 110, 111, 143, 168, 169, 177, 195, 196, 210, 223, 367, 368, 375, 397, 398, 399, 400, 402, 403, 454, 471, 514
csatlakozó ország 309, 398, 426
cseh garanciák 35
cseppfolyósított földgáz 457
csoportos elnökség 166

D
DAC 385, 391, 393
DCI 387
dopping 518
dosszié 102, 131, 134, 177, 538, 543

E, É
ECOFIN 40, 64, 181, 240, 249, 253, 257, 258, 266, 267, 369
EDF 387, 388, 389, 393
egész életen át tartó tanulás 507, 508
egyablakos rendszer 354, 373
egy ország – egy biztos elv 35
egységes európai égbolt 285, 482
egységes európai közlekedési térség 478
egységes európai vasúti térség 76, 481
egységes szabadalmi oltalom 72, 73, 121, 173
egyszerűsítés 36, 426, 431, 440, 443, 448, 449
EIDHR 387
elállási jog 501, 506
ellátásbiztonság 285, 454, 460
előcsatlakozási támogatási eszköz 400
előzetes döntéshozatali eljárás 148, 154
EMAS 467
energia belső piac 459
energiaellátás diverzifikációja 460
energiahatékonyság 78, 229, 303, 447, 453, 454, 458
energiapolitika 71, 77, 78, 129, 137,

167, 174, 227, 453, 454, 462
ENPI 387
Erasmus+ 201, 511, 519
eredményesség 445
ETS 79
EU–ACP 89, 90
EU–Azerbajdzsán 90
EU–Georgia Együttműködési Tanácsok 90
EU–Izrael Társulási Tanács 90
EULEX Koszovó 93
EUMM Georgia 93
EU–Örményország 90
EU pilot eljárás 146
Euratom 185, 453, 461
Európa 2020 Stratégia 208, 209, 327
Európai Bankfelügyeleti Hatóság 261
Európai Bíróság 62, 66, 67, 73, 123, 143, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 161, 206, 240, 366, 369, 477, 532
Európai Bizottság 31, 33, 38, 43, 46, 52, 53, 57, 58, 59, 62, 69, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 97, 98, 102, 114, 127, 133, 143, 148, 154, 163, 164, 167, 170, 172, 174, 176, 179, 182, 188, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 204, 206, 209, 210, 211, 220, 231, 239, 240, 244, 254, 259, 260, 261, 262, 263, 271, 276, 280, 281, 282, 283, 287, 289, 290, 293, 297, 298, 299, 300, 301, 310, 323, 338, 340, 351, 353, 357, 388, 396, 401, 408, 411, 412, 417, 418, 429, 432, 436, 438, 442, 455, 457, 460, 461, 463, 464, 472, 473, 474, 475, 478, 483, 489, 490, 491, 500, 501, 502, 508, 509, 510, 511, 513, 515, 516, 518, 519, 535, 542
Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság 261
európai identitás 25, 512
Európai Innovációs és Technológiai Intézet 74, 343, 345
európai integráció 26, 27, 55, 85, 117, 118, 145, 176, 196, 209, 259, 444, 453, 513
Európai Külügyi Szolgálat 37, 82, 83, 85, 94, 129, 134, 177, 183, 186, 192, 194, 392, 394, 401
Európai Örökség cím 517
Európai Parlament 31, 33, 36, 38, 40, 45, 51, 52, 57, 73, 88, 96, 97, 102, 103, 108, 110, 122, 123, 125, 138, 139, 141, 147, 164, 168, 171, 172, 179, 182, 185, 201, 206, 207, 260, 283, 288, 332, 338, 339, 343, 358, 360, 373, 378, 386, 388, 398, 399, 408, 436, 437, 448, 455, 463, 465, 466, 467, 468, 470, 477, 483, 488, 490, 493, 501, 504, 508, 509, 511, 514, 517, 522, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 535, 538, 540, 541, 542
Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz 40
európai polgári kezdeményezés 135
Európai Rendszerkockázati Testület 261
Európai Stabilitási Mechanizmus 40
európai szemeszter 41, 67, 71, 107, 133, 168, 169, 171, 202, 253, 281, 304, 328, 448, 509
Európai Szociális Alap 199, 508, 509
Európai Tanács 32, 33, 35, 36, 37, 38, 41, 43, 46, 49, 53, 59, 65, 73, 82, 96, 97, 98, 99, 112, 116, 117, 121, 163, 164, 165, 167, 169, 172, 173, 177, 178, 202, 209, 220, 221, 222, 238, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 256, 277, 280, 281, 304, 323, 324, 328, 335, 337, 342, 367, 376, 386, 400, 401, 402, 436, 449, 454, 455, 458, 459, 461, 462, 464, 487, 491, 507, 516, 521, 524, 525, 534, 535, 536
európai védelmi ipar 221
Europeana 516
European Defence Agency 221
EU–Törökország társulási tanács 90
éves növekedési jelentés 281, 282, 304, 328, 329
ex-ante feltételek 448

F

fenntartható fejlődés 70, 71, 348, 381, 390, 392, 394, 464, 469
fenntarthatóság 216, 248, 255, 386,

392, 438, 454, 462
fiskális paktum 42, 107, 109, 236, 250
foglalkoztatási bizottság 324
foglalkoztatáspolitika 74, 323
fosszilis energiahordozók 228, 229
földi kiszolgálás 482
Franciaország 34, 35, 40, 50, 56, 60, 98, 101, 148, 156, 181, 202, 207, 220, 225, 235, 240, 273, 296, 309, 313, 319, 323, 382, 395, 412, 430, 443, 504
FRONTEX 176, 192, 218

G

G2 233, 236
G7 233
G20 225, 226, 263, 361
gazdasági kormányzás 43, 50, 55, 57, 62, 64, 65, 168, 179, 202, 203, 208, 248, 249, 251, 252, 253, 255, 257, 300
Gazdasági Versenyhivatal 347, 354
génmódosított növények 174

H

Hágai Program 526
hatos csomag 52, 65, 133, 134, 172, 249, 250, 253, 255, 257
hatos jogszabálycsomag 249
Horizon 2020 344
Huszár László 94

I, Í

ICI 387
ifjúságpolitika 509, 510, 511
IfS 387
index 211, 234, 242, 254, 500
India 216, 217, 226, 227, 229, 233, 236, 390
információs és kommunikációs technológiák 339, 487, 489
információs társadalom 339, 402, 487, 513
innováció 70, 71, 72, 74, 209, 248, 277, 281, 336, 337, 338, 339, 342, 343, 344, 384, 459, 491
INSC 387
intergroup 136
intermodális közlekedés 477
intézményi egyensúly 53
intézményközi megállapodás 52, 265
IPA 387, 400
iparpolitika 71, 74, 75, 77, 79, 281, 337, 339, 340, 341, 344, 353
IPPC 467
Irán 85, 90, 216, 223, 224, 225
irányelv átültetése 277, 289, 531

J

jelentés 44, 45, 49, 52, 54, 123, 125, 133, 135, 138, 147, 148, 151, 153, 201, 207, 211, 217, 225, 237, 241, 248, 260, 281, 282, 304, 305, 327, 328, 329, 333, 342, 394, 398, 442, 444, 461, 471, 510, 542, 543
jelentéstevő 130, 134
jogállamisági mechanizmus 46, 207
jogérvényesítés 144, 145, 146, 355, 495
jogharmonizáció 110, 195, 514, 542
jogi integráció 144

K

kabotázs 285, 479, 480, 481
kettes jogszabálycsomag 250
kettős többségi döntéshozatal 36
Kína 71, 90, 91, 216, 217, 218, 219, 226, 227, 229, 232, 233, 234, 236, 305, 381, 390, 514
kis- és középvállalkozások 74, 173, 174, 282, 305, 333, 337, 340, 344
klímaváltozás 216, 228, 413, 440, 466
kohézió 39, 184, 272, 323, 324, 340, 395, 421, 422, 445, 513
kohéziós politika 58, 76, 120, 137, 171, 174, 200, 209, 272, 339, 407, 410, 411, 414, 415, 418, 419, 420, 421, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 508, 509
komodalitás 478
Konzultációs Bizottság 166
konzultációs eljárás 36
koppenhágai kritériumok 395

korai iskolaelhagyás elleni szakpolitikák 509
költségvetési felügyelet 249
kötelezettségszegési eljárás 122, 123, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 154, 155, 157, 204, 205, 208
Közös Agrárpolitika 437
közös európai szanálási mechanizmus 43
közös kül- és biztonságpolitika 24, 36, 48, 177
közös kül- és védelempolitika 81
közösségi módszer 54, 107, 116, 118, 256
központi vámkezelés 373
közúti fuvarozás 479
közvetlen támogatás 433
Kreatív Európa program 514, 515
kultúra 144, 192, 220, 402, 507, 510, 512, 513, 514, 517
kulturális sokszínűség 124, 517
különleges jogalkotási eljárás 42, 370
külügyi és biztonságpolitikai főképviselő 84

L

Lámfalussy-eljárás 260
Larosière-jelentés 260
liberalizáció 76, 77, 378, 461, 479, 487
LIFE 468, 473, 474, 475
Lisszaboni Stratégia 167, 513
Lisszaboni Szerződés 31, 35, 36, 37, 38, 52, 56, 62, 63, 81, 82, 88, 89, 92, 96, 97, 98, 117, 122, 125, 127, 128, 145, 163, 164, 166, 167, 171, 177, 179, 180, 182, 210, 220, 286, 287, 293, 324, 348, 352, 377, 378, 388, 389, 408, 409, 410, 419, 423, 432, 442, 445, 509, 518, 519, 526, 533, 534, 535, 538, 540, 542

M

Maastrichti Szerződés 483, 507
makrogazdasági kondicionalitás 421, 445, 448
MDG 386, 387, 390, 392
MEDIA Desk Magyarország 515
megerősített együttműködés 42, 63, 121, 173, 292, 359, 365, 368, 533
megfelelési táblák 51
megsemmisítési eljárás 147, 154
megújuló energia 229, 453, 466, 475
mobilitás 155, 174, 198, 335, 340, 343, 478, 517, 540
műholdas kommunikáció 221

N

Natura 2000 158, 469, 473, 474
Németország 33, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 57, 60, 98, 157, 181, 200, 202, 207, 220, 233, 235, 240, 273, 305, 306, 308, 309, 314, 315, 317, 318, 319, 323, 412, 416, 436, 443, 448, 504, 505, 532
nemzeti parlamentek 33, 38, 44, 48, 51, 63, 284
nemzeti reformprogramok 248
Nemzetközi Energiaügynökség 227
Nemzetközi Vasúti Fuvarozási Egyezmény 545
nettó befizető 200, 410, 413, 414, 416, 419, 420, 421, 447
NIC 215, 236, 237
nukleáris biztonság 177
nyitott koordinációs módszer 507, 510, 513
Nyugat-Balkán Fórum 177

O, Ó, Ö, Ő

OCT 387
ODA 385, 386, 387, 390, 391, 393
oktatáspolitika 248, 507, 508, 509
operatív program 416, 417, 473, 474
Oroszország 216, 218, 219, 223, 224, 225, 226, 227, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 273, 305, 457, 460, 461
országspecifikus ajánlások 41, 52, 63, 253
önértékelés 373

P

panaszeljárás 145, 149, 153
Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere 261
pénzügyi perspektíva 32, 60, 167, 332,

339, 387, 388, 390, 391, 443, 445
pénzügyi védőháló 64, 265, 266, 269
Political and Security Committee 89
potenciális tagjelölt 398, 399, 401
protekcionizmus 234, 381

R
REACH 117, 129, 338, 339, 468
rendes felülvizsgálati eljárás 36
rendes jogalkotási eljárás 36, 69, 96, 119, 128, 378
résidő 482
roaming 116, 128, 488, 489, 491
roma keretstratégia 168

S
SAPS 426, 428, 438
schengeni övezet 61, 527, 530
screening 398, 399, 403
SDG 392
shadow raportőr 130
Single Area Payment Scheme 426
SIS II. 63, 530
situation room 178
SNE 40, 172, 202, 203, 240, 241, 242, 244, 247, 249, 250, 251
soros elnökség 31, 43, 88, 125, 130, 131, 136, 137, 138, 163, 164, 170, 182, 205, 208, 209, 389, 409
SPS 425, 434
Stabilitási és Társulási Megállapodás 84
stabilitási szerződés 42, 250, 256
stratégiai keret 167
strukturált párbeszéd 510, 511, 512
szabványosítás 341, 342, 489
származási szabályok 375, 384
Szerbia–Koszovó 83, 85
szerződéses megállapodások 50, 251
szolidaritási mechanizmus 50, 251
szomszédságpolitika 87, 88, 167, 223, 413

T
tagjelölt ország 33, 547
Támogatásokat Vizsgáló Iroda 347, 354
tárgyalási fejezetek 400
tárgyalási keret 398
társulási megállapodás 84, 143, 404
Tavares-jelentés 45, 51, 53, 123, 125, 133, 207
távközlés 71, 76, 84, 491
teljes hiteldíj-mutató 502
temporary agent 185
TEN-T 483, 484
Termelői és Értékesítő Szervezet 428
top-up 419, 425
többéves pénzügyi keret 106, 116, 123, 125, 128, 129, 131, 168, 172, 408, 419
tőkemegfelelési mutató 263
Törökország 60, 86, 87, 89, 90, 93, 223, 224, 231, 232, 233, 395, 396, 398, 403, 405, 534
trilógus 131, 517
trió elnökség 37, 164
troika 44,
TTIP 226, 380
tulajdonosi szétválasztás 78, 456
túlzott egyensúlytalansági eljárás 250, 328, 329
túlzotthiány-eljárás 25, 120, 202, 204, 240, 242, 244, 247, 250, 253, 254, 257, 258

U, Ú, Ü, Ű
új megközelítés 397, 403
USA 24, 71, 215, 216, 219, 222, 223, 225, 226, 227, 229, 230, 232, 233, 236, 272, 273, 300, 301, 372, 373, 379, 380, 381, 384, 430, 483
útdíj 204
üresfutás 479
üvegházhatású gázok 281, 285, 466, 469, 478

V
vállalkozáspolitika 337
válság 24, 25, 31, 35, 40, 42, 44, 47, 49, 54, 55, 56, 57, 58, 64, 65, 71, 72, 78, 83, 106, 107, 116, 118, 119, 129, 133, 185, 195, 197, 199, 201, 202, 203,

208, 211, 215, 217, 219, 221, 224, 225, 226, 227, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 250, 251, 252, 253, 256, 257, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 266, 269, 300, 302, 314, 315, 316, 325, 328, 331, 334, 335, 337, 347, 348, 350, 351, 355, 356, 357, 358, 361, 362, 367, 368, 369, 371, 376, 380, 381, 390, 397, 418, 419, 436, 441, 444, 446, 447, 450, 455, 462, 465, 507, 537
válságkezelés 47, 67, 92, 95, 106, 107, 123, 128, 129, 139, 202, 209, 219, 225, 234, 236, 237, 246, 252, 256, 362, 428
vámérték 374
Vámvilágszervezet 373
vasúti szabályozó hatóság 480
vegyipar 338
vidékfejlesztés 59, 421, 432, 438
vízumkódex 530

W

WTO 226, 378, 381, 387, 426

Z

Zukunftsgruppe 48

Felhasznált irodalom

Almunia, Joaquin: az Európai Bizottság versenypolitikáért felelős biztosának beszéde a 2014. február 11-i Európai Versenyfórumon, elérhető: http://ec.europa.eu/competition/forum/2014/index_en.html

Az év magyar európai parlamenti képviselői 2011–2012. Policy Solutions, 2012. augusztus.

Baas, Timo – Brücker, Herbert: *EU Eastern enlargement: The benefits from integration and free labour movement.* CESifo Dice Report 9(2), 44–51. http://www.cesifo-group.de/DocDL/dicereport211-rr2.pdf

Bajusz Anna: *Szövetségi politika a többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalások során.* Európai Tükör, 2012/1. 37–44.

Bak László: *A Lisszaboni Szerződés és az emberi jogok – paradigmaváltás?* Versenytükör 2011/II. 4–12.

Balázs Péter – Szemlér Tamás (szerk.): *EU-költségvetés – kihívások és reformtervek.* 2007.

Banai Péter Benő – Novotny Gábor: *Makrogazdasági feltételrendszer – azonos mérce? Szempontok az Európai Bizottság javaslatának értékeléséhez.* Európai Tükör, 2012/1. 98–107.

Barca, Fabrizio: *An agenda for a reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.* April 2009.

Barents, René: *The Autonomy of Community Law.* Kluwer Law International, 2004.

Bártfai Judit – Bozzay Erika – Kertész Ágnes – Wallacher Lajos: *Új szavatossági és jótállási szabályok*. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2004.

Bártfai Judit – Cseke Dóra – Kertész Ágnes – Németh Anita – Wallacher Lajos: *Szerződési Jog – Fogyasztóvédelem.* HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2000.

Bartha Péter: *Környezetvédelem a spanyol–belga–magyar EU-elnökségi trió munkaprogramjában.* Európai Tükör, 2009/10. 71–75.

Baumann, Andrea – Gratz, Jonas – Mahadevan, Prem: *Strategic Trends 2013. Key Development in Global Affairs. Center for Security Policy, 2013.* ETH Zurich, elérhető: http://ecfr.eu/page/-/ECFR90_STRATEGY_BRIEF_AW.pdf (letöltés: 2013. 12. 28.)

Brzezinski, Zbigniew: *Stratégiai vízió. Amerika és a globális hatalom válsága.* Antal József Tudásközpont, Budapest, 2013. 48–62.

CEPI: Central Europe fit for the future, Visegrad Group ten years after EU accession. The High Level Reflection Group, created by the Central European Policy Institute, Bratislava and demosEUROPA – Centre for European Strategy, Warsaw, 6.

Ciaian, Pavel et al.: *EU land markets and the CAP. Centre for European Policy Studies.* Centre for European PolicyStudies, Brussels, 2010.

Cooper, Tamsin – Baldock, David – Farmer, Martin: *The Proposals, Options for Reform and Issues Arising.* 2007.

Council of Europe Secretary General welcomes changes to Hungarian laws on the media and judiciary, Council of Europe, 29 January 2013., elérhető: http://goo.gl/CuZM5

de Clerk-Sachsse, Julia – Kaczyński, Maciej Piotr: *The European Parliament – More powerful, less legitimate? An outlook for the 7th term.* CEPS Working Document No. 314. May 2009.

Dennison, Susi – Gowan, Richard – Kundnani, Hans – Leonard, Mark – Witney, Nick: *Why Europe needs a new global strategy?* ECFR, October 2013. London. http://ecfr.eu/page/-/ECFR90_STRATEGY_BRIEF_AW.pdf

Dreyer, Iana – Stang, Gerald: *Energy moves and power shifts: EU foreign policy and global energy security.* European Union, Institute for Security Studies, Report No 18. http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/energy-moves-and-power-shifts-eu-foreign-policy-and-global-energy-security/

Európai Bizottság: EMU@10, Successes and challenges after ten years of Economic and Monetary Union, elérhető: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication12682_en.pdf

Európai Bizottság: Good to know about EU enlargement, Európai Bizottság, 2009.

Európai Bizottság: New Narrative for Europe: The mind and body of Europe, Európai Bizottság, 2014.

Európai Bizottság: Standard Eurobarométer 80, nemzeti jelentés, 2013. ősz

Európai Bizottság: Statement of the European Commission on the situation in Hungary, Európai Bizottság, MEMO/12/9, 11 January 2012., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-9_en.htm

Európai Bizottság: Statistical Bulletin, The Personel of the Commission, European Commission, DG-HR (2004–2014. kiadások)

Európai Bizottság: Uniós gazdaságirányítás: a Bizottság jogalkotási intézkedések átfogó csomagja, IP/10/1199, 2010. szeptember 29., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1199_hu.htm

Faragó Tibor: *A hazai környezetügy az elmúlt negyedszázadban.* Országgyűlés Fenntartható Fejlődés Bizottsága, Budapest, 2013.

Faragó Tibor: *Nemzetközi klímapolitikai együttműködés. Magyarország részvétele és feladatai.* Grotius, 2013.

Fazekas Judit: *Fogyasztóvédelmi jog.* CompLex Kiadó, Budapest, 2007.

Filippin, Mattia: *A change for future intra-European diplomatic relations?* Case C-364/10 Hungary v. Slovakia, Judgment of 16 October 2012, not yet reported, Mastricht Journal, MJ 1 (2013).

Fingleton, John: *Miért van szükség versenypolitikára nehéz gazdasági helyzetekben?* GVH Versenykultúra Központ kiadványa, Budapest, 2009. 10. 09.

Grant, Wyn: *Policy Instruments in the Common Agricultural Policy.* University of Warwick institutional repository, elérhető: http://go.warwick.ac.uk/wrap

Gucht, Karel de: *EU Trade Policy in Times of Protectionism, Roundtable with the Centre for European Political Practical Excellence.* Brussels, 28 March 2012., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-237_en.htm

Győrffy Dóra: *Válságkezelés Európában, a gazdaságpolitika depolitizálásának kilátásai.* Pénzügyi Szemle, 2013/2. 123–135.

Győri Enikő: *A nemzeti parlamentek és az Európai Unió.* Osiris Kiadó, Budapest, 2004.

Győri Enikő: *Válság közben, elnökség után – budapesti pillantás Európa közeljövőjére.* Külügyi Szemle, 2011. tél, 3–15.

Győri Szabó Róbert: *A magyar külpolitika története 1848-tól napjainkig.* Helikon Kiadó, Budapest, 2011. 346–396.

Hagemann, Sara: *Strength in numbers? An evaluation of the 2004–2009 European Parliament.* EPC Issue Paper No. 58, May 2009.

Halász Gábor: *Az oktatás az Európai Unióban: tanulás és együttműködés.* Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2012.

Hargita Árpádné: *Vissza Európába – rögös úton.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2012.

Hárs Ágnes: *Munkaerőpiaci migráció – trendek, mítoszok és mérési lehetőségek.* Gáspár Pál emlékkonferencia, 2013. november 21.

Heténi Géza: *A gazdaságpolitikai koordináció, Az Európai Unió gazdasága.* HVG Kiadó, Budapest, 2005.

Heténi Géza: *Magyarország érdekei a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret tárgyalásai során.* Európai Tükör, 2012/1. 14–29.

Heténi Géza – Németh Anita – Tóth Szabolcs: *Kihívások a gazdasági kormányzás terén – mi vár a magyar elnökségre?* Európai Tükör, 2011/2. 12–23.

Hix, Simon – Noury, Abdul: *After Enlargement – Voting Patterns in the Sixth European Parliament.* Legislative Studies Quaterly, XXXIV, 2 May 2009. 159–174.

Holland, Dawn – Fic, Tatiana – Rincon-Aznar, Ana – Stokes, Lucy – Paluchowsky, Pawel: *Labour mobility within the EU – The impact of enlargement and the functioning of the transitional arrangements. Final Report.* National Institute of Economic and Social Research, London.

Horspool, Margot – Humphreys, Matthew: *EU Law.* Oxford University Press, 2012.

Horváth Sándor: *Fogyasztóvédelmi Charta Magyarországon.* Fogyasztóvédelmi Szemle, 2009/3. 29–37.

Horváth Zoltán: *Kézkönyv az Európai Unióról.* HVG Orac, Budapest, 2002, 2007, 2011-es kiadások.

Horváth Zoltán – Ódor Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után.* HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2008.

Horváthy Balázs: *Külkereskedelmi védelmi intézkedések a közösségi jogban.* Doktori értekezés. ELTE ÁJK, Budapest, 2008.

HR Report 2013, Human Resources and Security, ISBN 978-9279-29732-8

Hurka, Steffen – Kaeding, Michael: *Report Allocation in the European parliament after Eastern Enlargement.* EUSA Twentieth Biennial International Conference, 3–5 March 2011.

Hübner, Danuta: *Reflection paper on future cohesion policy.* April 2009.

Inotai G. András: *A versenypolitika mint a pénzügyi és gazdasági válság kezelésének egyik eszköze az Európai Unióban.* Külgazdaság, LIII. évf. 2009/július–augusztus, 23–38.

Italianer, Alexander verseny főigazgató beszéde a 2014. február 11-i Európai Versenyfórumon, elérhető: http://ec.europa.eu/competition/forum/2014/index_en.htm

Iván Gábor: *Az Unió merev költségvetési korlátjáról, a bővítés és a költségvetési fegyelem tükrében.* Európai Tükör, 2012/1. 81–89.

Iván Gábor: *Tagállami motivációk a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva vitájában.* Európai Tükör, 2006/5. 9–26.

Johannes Hahn regionális politikáért felelős uniós biztos és Lázár János Miniszterelnökséget vezető államtitkár 2013. szeptember 9-i találkozója után kiadott sajtóközlemény.

Juhász Tamás: *Kohéziós politika – alamizsna helyett befektetés?* Európai Tükör, 2012/1. 59–73.

Kecskés László: *Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái.* Magyar Tudomány, 2006/9. 1081–1090.

Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba.* CompLEX Kiadó, Budapest, 2011. 2. fejezet: Vámpolitika, 85–98.

Kiss Gergely: *Az európai válságkezelés tapasztalatai: a gazdaságpolitikai koordináció megújítása.* MNB-szemle, 2010. október, elérhető: http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_mnbszemle/mnbhu_msz_201010/kiss_mnbszemle_1007.pdf

Kiss Petra: *A magyar stratégiai gondolkodás változása a nemzeti biztonsági stratégiák tükrében.* Hadtudomány, 2012/3-4. 68–79.

Komáromi Nándor – Lehota József: *Fogyasztói elégedettségi mérések.* Fogyasztóvédelmi Szemle, 2010/1. 19–24.

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: Magyar részvétel az Európai Unió Bírósága előtti ügyekben – áttekintés a folyamatban lévő és a lezárult ügyekről, elérhető: http://eujog.kim.kormany.hu/admin/download/6/03/90000/magyar-reszvetel-az-Europai-Birosag-elotti-ugyekben-20131231.pdf

Kroes, Neelie: *Médiapolitika.* Neelie Kroes, a Bizottság alelnöke üdvözli a magyar médiaszabályozás módosítását, MEMO/11/89, 2 February 2011., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-89_hu.htm

Loboda Zoltán: *Egész életen át tartó tanulás – megjegyzések egy fogalom margójára.* In: Üzenet a palackban: Fiatal kutatók gondolatai az egész életen át tartó tanulásról, Tempus Közalapítvány, Budapest, 2013. 15–29.

Lowe, Philip: *Competition Policy and the Global Economic Crisis.* Competition Policy International, volume 5. 2009/2. Autumn.

Magyar külpolitika az uniós elnökség után. Külügyminisztérium, 2011.

Magyarország Európa-politikai stratégiája, 2011. december.

Mandelbaum, Michael: *The Frugal Superpower: America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era.* Foreign Affairs, September-October 2010., elérhető: http://www.foreignaffairs.com/articles/66677/michael-mandelbaum/the-frugal-superpower-americas-global-leadership-in-a-cash-strap (letöltés: 2013. 12. 30.)

Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project. NIC 2004/13. Washington, elérhető: http://www.dni.gov/files/documents/Global%20Trends_Mapping%20the%20Global%20Future%202020%20Project.pdf (letöltés: 2013. 12. 25.)

Marcilly, Charles de – Thibaudat, Pierre – Wilker, Jan: *Mid-term assesment of the European Parliament's 7th legislature – the European Parliament takes action to tackle crisis.* Foundation Robert Schuman, European Issues, No. 224, 10 January 2012.

Marján Attila (szerk.): *Az Európai Unió gazdasága.* HVG Kiadó, Budapest, 2006.

Marján Attila – Buda Lorina: *Az EU és a „programországok" válságkezelésének értékelése,* elérhető: http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=MLGCLT

Marján Attila: *Európa sorsa – Az öreg hölgy és a bika.* HVG Kiadó Zrt., Budapest, 2007.

Marján Attila: *Európai gazdaági és politikai föderalizmus.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2013.

Marján Attila: *Hol a térkép közepe?* HVG Kiadó, Budapest, 2009.

Matthews, Alan: *Post-2013 EU Common Agricultural Policy, Trade and Development.* A Review of Legislative Proposals. Issue Paper 39. International Centre for Trade and Sustainable Development, Geneva, Switzerland, 2011.

Middelaar van, Luuk: *Valahogy Európába – Örökös átkelés.* Typotex Kiadó, Budapest, 2011.

Modok Benő: *A következő többéves pénzügyi keret tárgyalásainak menete.* Európai Tükör, 2012/1. 29–37.

Mundt, Andreas a Bundeskartellamt, valamint a Nemzetközi Versenyhálózat elnökének beszéde a 2014. február 11-i Európai Versenyfórumon, elérhető: http://ec.europa.eu/competition/forum/2014/index_en.html

Nagy Sándor Gyula – Heil Péter (szerk.), Kulmann Ádám (társszerk.): *A kohéziós politika elmélete és gyakorlata.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2013.

Németh Anita – Tóth Szabolcs: *Pillanatfelvétel az európai gazdasági kormányzás reformjáról.* Európai Tükör, 2012/2., tél, 24–39.

Neuhold, Christine – Settembri, Pierpaolo: *Achieving consensus through committees – Does the sixth European Parliament continue to manage?* EUSA Tenth Biennial International Conference, 17–19 May 2007.

Nugent, Neill: *The Government and Politics of the European Union.* Palgrave Macmillan, 2010.

Ódor Bálint – Sinka László: *Magyar Európa-politika 2010–2014: kihívások és eredmények.* Európai Tükör, 2014/1. 3–16.

Pálóczi-Horváth Viktória: *Az EU-csatlakozási tárgyalások eredményei az audiovizuális politika területén.* In: Zongor Attila (szerk.): Kultúra és az Európai Unió. Tanulmánykötet. KultúrPont Iroda, Budapest, 2005. 68–73.

Rajczy Lajos: Interjú a Vámunió Tanácsi Munkacsoportjának elnökével, dr. Rajczy Lajossal. Pénzügyőr, Viva-Media Holding, 2011. április 11–13.

Reding, Viviane: *The EU and the Rule of Law – What next?* Viviane Reding alelnök beszéde, 2013. szeptember 4. Center for European Policy Studies, Brussels.

Romsics Gergely: *Új korszak az amerikai kereskedelempolitikában? – Tanulságok, Doha sikertelensége és a transzatlanti kapcsolat.* MKI-tanulmányok, T-2010/21., elérhető: http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=POUGXV.

Samecki, Paweł: *Orinetation paper on future cohesion polic.* December 2009.

Szenes Zoltán: *Határ menti veszélyhelyzetek kezelésének nemzetközi lehetőségei.* In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A rendészettudomány határkövei. Magyar Hadtudományi Társaság, Pécs, 2012. 237–247.

Szlankó Bálint: *Az elnök, a képviselő és a diplomata: történetek az új Európai Unióból.* Athenaeum 2000 Kiadó, Budapest, 2007.

Tiilikainen, Teija: *Who Leads the New EMU? Implications of the Economic Crisis for the EU's institutions.* FIIA Briefing Paper 149, Helsinki, February 2014.

Timmermans, Frans: *Monnet's Europe needs reform to fit the 21st century,* elérhető: http://www.ft.com/intl/cms/s/0/346f4ff4-4c82-11e3-923d-00144feabdc0.html#axzz2tmx15AfZ

Tóth András: *A nemzeti versenyhatóságok szerepe a gazdasági válság kezelésében.* Versenytükör, 2012/II. 31–35.

Vaisse, Justin – Dennison, Susi (eds.): *European Foreign Policy Scorecard 2013.* European Council on Foreign Relations (ECFR), January 2013. London, elérhető: http://ecfr.eu/page/-/ECFR73_SCORECARD_2013_AW.pdf. (letöltés: 2014. 02. 05.)

Varga Miklós: *Egy közös uniós stratégiai kultúra kilátásai – elméleti megfontolások és gyakorlati akadályok.* Külügyi Szemle, 2012. ősz, 97–117.

Vasziliu biztos útjára indítja az Erasmus+ programot Magyarországon, Európai Bizottság, IP/14/238, 2014. március 3., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-238_hu.htm

Veil, Simone: *Our Parliament Must Be a Motive Force.: Speech to the European Parliament, 1979.* In: Dick Leonard – Marc Leonard (eds.): The Pro-Eruopean Reader. Palgrave, 2002.

VoteWatch Europe: 10 votes that shaped the 7th European Parliament – VoteWatch Europe Annual Report, July 2013.

VoteWatch Europe: Voting in the 2009–2014 European Parliament: How do MEPs Vote after Lisbon? Third Report, 2011.

Internetes források

http://www.agrafacts.com

http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm

http://ec.europa.eu/commission_20102014/hahn/headlines/news/detail/index_en.cfm?LAN=EN&id=964&lang=en

http://ec.europa.eu/commission_20102014/president/news/archives/2014/02/20140221_1_en.htm

http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2007/hu.pdf

http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2010/part1_hu.pdf

http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2012/part1_hu.pdf

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/publication/screen_mythfacts_a5_en.pdf

http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm

http://ec.europa.eu/magyarorszag/documents/eb_80_nemzeti_jelent_s.pdf

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/atlas/hungary/factsheets/pdf/fact_hu_hu.pdf

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/hu_hu.pdf

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/hu_hu.pdf

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=TEC00123

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0075:FIN:HU:PDF

http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm

http://www.bruxinfo.hu/cikk/20140220-x-unios-fejlesztesek-nyilt-napja-sorozat-marciusban.html

http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2013/election/eb79_5_annexe_sociodemographique_en.pdf

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/495846/IPOL-AGRI_NT(2013)495846_EN.pdf

http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//HU

http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-e

Hivatkozott jogszabályok és hivatalos dokumentumok

Az Európa Tanács szakvéleménye, 2012. május: Expertise by Council of Europe Experts on Hungarian media law legislation, elérhető: http://goo.gl/GH8Iym

Az Európai Bíróság éves jelentései, elérhető: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/

Az Európai Bizottság 2012. február 22-i javaslata a Kohéziós Alapból Magyarország részére tett kötelezettségvállalások felfüggesztéséről. COM(2012) 75 final

Az Európai Bizottság Belső Piaci Eredménytáblája

Az Európai Bizottság éves jelentései az uniós jog alkalmazásáról, elérhető: http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_en.htm

Az Európai Bizottság ismételten hangot ad a magyar alaptörvény negyedik módosításával kapcsolatos komoly aggályainak, Európai Bizottság, IP/13/327, 2013. április 12., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-327_hu.htm

Az Európai Bizottság kiáll a személyek szabad mozgása mellett, Európai Bizottság, MEMO/14/9, 2014. január 15., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-9_hu.htm

Az Európai Bizottság Költségvetési főigazgatósának statisztikái

Az Európai Bizottság közleménye az Európai Tanácsnak: Az európai gazdasági fellendülés terve, elérhető: http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_report/2011/part1_hu.pdf

Az Európai Parlament 2013. július 3-i állásfoglalása az alapvető jogok helyzetéről: magyarországi normák és gyakorlatok (az Európai Parlament 2012. február 16-i állásfoglalása alapján)

Az Európai Tanács következtetései a 2014–2020 költségvetési ciklusról és a Közös Agrárpolitikáról, Európai Parlament, 2013

Az Európai Unió Bírósága – Éves jelentés 2010, Luxemburg, 2011

Az Európai Unió Bírósága – Éves jelentés 2011, Luxemburg, 2012

Az Európai Unió Bírósága – Éves jelentés 2012, Luxemburg, 2013

Az Európai Unió Bíróságának részletes ítélete, 2012. november 6., elérhető: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=129324&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=162975

Európai Bizottság (2007. július 11.): Fehér Könyv a Sportról. COM(2007) 391 végleges

Európai Bizottság, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, The future of CAP direct payments (2011)

Európai Bizottság, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, The Common Agricultural Policy – a story to be continued (50 Years of Common Agricultural Policy)

Európai Bizottság, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Főigazgatóság, Overview of the CAP Reform 2014–2020 (2013)

Report from the Commission – 29th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law, 2011

Report from the Commission – 30th Annual Report on Monitoring the Application of EU Law, 2012

Európai biztonsági stratégia. Biztonságos Európa egy jobb világban. Az EU Kiadóhivatala, 2009. Luxemburg

Európai Bizottság: Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban. HL C 83., 2009.4.7. 1–15.

Európai Számvevőszék 10. sz. különjelentés, 2013

Európai Tanács Következtetések, Euró Plusz Paktumról szóló melléklet, 2012. március 24–25., elérhető: http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/11/st00/st00010-re01.hu11.pdf#page=14

Európai Tanácsi Nyilatkozata az állam- és kormányfők 2011. március 23-i rendkívüli üléséről

European Commission: A reform agenda for a global Europe [Reforming the budget, changing Europe] DRAFT 06-10-2009, elérhető: http://followthemoney.eu/docs/budget-leak.pdf

European Commission: Cohesion Policy – responding to the economic crisis: a review of the implementation of cohesion policy measures adopted in support of the European Economic Recovery Plan, October 2010. SEC(2010) 1291 final

European Commission: Cohesion Policy: investing in the real economy. COM(2008) 876/3

European Commission: Fourth report on economic and social cohesion – Growing regions, growing Europe, May, 2007.

European Commission: Reforming the Budget, Changing Europe – A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review. SEC(2007) 1188 final

European Commission: The EU Budget Review. COM(2010) 700 final és I. SEC(2010) 7000 final

European Commission: Third report on economic and social cohesion – A new partnership for cohesion – convergence competitiveness cooperation. 18 February 2004.

European Commission: Youth Employment Action Teams – Update for the Spring European Council, 14–15 March, 2013.

Eurostat, áruk és szolgáltatások kereskedelmi integrációja, 2004 és 2012 közti adatok

Eurostat, egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritásban, 2004–2012 közti adatok

Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment. Report from the high-level group chaired by Wim Kok, November 2004

Factsheet – Enlargement and agriculture: A fair and tailor-made package which benefits farmers in accession countries, Európai Bizottság, MEMO/02/301, 2002. december 20.

Tanács következtetései (2010. november 18.) a sportról mint az aktív társadalmi befogadás eszközéről és ösztönzőjéről (2010/C 326/04)

1227/2011/EU rendelete a nagykereskedelmi energiapiacok integritásáról és átláthatóságáról

2006/87/EK Az Európai Parlament és a Tanács irányelve (2006. december 12.) a belvízi hajókra vonatkozó műszaki követelmények megállapításáról és a 82/714/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

2009/31/EK irányelv a szén-dioxid geológiai tárolásáról, valamint a 85/337/EGK tanácsi irányelv, a 2000/60/EK, a 2001/80/EK, a 2004/35/EK, a 2006/12/EK és a 2008/1/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint az 1013/2006/EK rendelet módosításáról

2009/406/EK határozat az üvegházhatású gázok kibocsátásának a 2020-ig terjedő időszakra szóló közösségi kötelezettségvállalásoknak megfelelő szintre történő csökkentésére irányuló tagállami törekvésekről

2009/72/EK irányelv a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/54/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

2009/73/EK irányelv a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2003/55/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

2012. évi CXXVIII. törvény a szakmaközi szervezetekről és az agrárpiaci szabályozás egyes kérdéseiről

347/2013/EU rendelet a transzeurópai energiaipari infrastruktúrára vonatkozó iránymutatásokról és az 1364/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, valamint a 713/2009/EK, a 714/2009/EK és a 715/2009/EK rendelet módosításáról

617/2010/EU Euratom rendelet az Európai Unión belüli energiaipari infrastruktúrát érintő beruházási projekteknek a Bizottság részére való bejelentéséről és a 736/96/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

713/2009/EK rendelet az Energiaszabályozók Együttműködési Ügynöksége létrehozásáról

715/2009/EK rendelet a földgázszállító hálózatokhoz való hozzáférés feltételeiről és az 1775/2005/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

984/2013/EU rendelete a földgázszállító rendszerekben alkalmazott kapacitásallokációs mechanizmusokat szabályozó üzemi és kereskedelmi szabályzat létrehozásáról és a 715/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet kiegészítéséről

994/2010/EU rendelet a földgázellátás biztonságának megőrzését szolgáló intézkedésekről és a 2004/67/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

A Bizottság 833/2010/EU Euratom rendelete az Európai Unión belüli energiaipari infrastruktúrát érintő beruházási projekteknek a Bizottság részére való bejelentéséről szóló 617/2010/EU, Euratom tanácsi rendelet végrehajtásáról

A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés, elérhető: http://www.european-council.europa.eu/media/639176/13_-_tscg.hu.12.pdf

A sportnak az uniós gazdasághoz, valamint az ifjúsági munkanélküliség kezeléséhez és a társadalmi befogadáshoz való hozzájárulásáról (2014/C 32/03)

A Tanács és az Európai Parlament 1303/2013 sz. rendelete. HL L 347/320, 20.12.2013.

A Tanács és az Európai Parlament 163/2001/EK határozata (2001. január 19.) az európai audiovizuális műsorkészítő ágazatban működő szakemberek képzési programjának megvalósításáról (MEDIA – Képzés) (2001–2005) HL L 26., 2001.01.27.

A Tanács határozata az Európai Bizottság számára a büntetőügyekben folytatott együttműködéssel és a rendőrségi együttműködéssel kapcsolatos ügyek tekintetében a

sporteredmények befolyásolása elleni küzdelemről szóló Európa tanácsi nemzetközi egyezmény létrehozására irányuló tárgyalásokon az EU nevében történő részvételre adandó felhatalmazásról (2013. szeptember 23.)

A vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló, 2004. január 20-i 139/2004/EK tanácsi rendelet. HL L 24., 2004.1.29., 1–22.

Állami támogatási cselekvési terv – Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005 – 2009 közötti reformjához. COM(2005) 107 végleges. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0107:FIN:HU:HTML

Az Európai Bizottság 543/2011/EU végrehajtási rendelete

Az Európai Parlament és a Tanács 1008/2008/EK rendelete (2008. szeptember 24.) a Közösségben a légi járatok működtetésére vonatkozó közös szabályokról

Az Európai Parlament és a Tanács 1023/2013/EU, Euroatom rendelete (2013. október 22.) HL L 287., 2013.10.29.

Az Európai Parlament és a Tanács 1041/2009/EK határozata (2009. október 21.) a harmadik országok audiovizuális szakembereivel folytatott együttműködés programjának létrehozásáról (MEDIA Mundus) HL L 288., 2009.11.4.

Az Európai Parlament és a Tanács 1071/2009/EK rendelete (2009. október 21.) a közúti fuvarozói szakma gyakorlására vonatkozó feltételek közös szabályainak megállapításáról és a 96/26/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 1072/2009/EK rendelete (2009. október 21.) a nemzetközi közúti árufuvarozási piachoz való hozzáférés közös szabályairól

Az Európai Parlament és a Tanács 1073/2009/EK rendelete (2009. október 21.) az autóbusszal végzett személyszállítás nemzetközi piacához való hozzáférés közös szabályairól és az 561/2006/EK rendelet módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 1107/2006/EK rendelete (2006. július 5.) a légi járműveken utazó fogyatékkal élő, illetve csökkent mozgásképességű személyek jogairól

Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési felügyelet euróövezetbeli eredményes érvényesítéséről, elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:HU:PDF

Az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euróövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről, elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0008:0011:HU:PDF

Az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról, elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:HU:PDF

Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról, elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0025:0032:HU:PDF

Az Európai Parlament és a Tanács 1177/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a tengeri és belvízi közlekedést igénybe vevő utasok jogairól, valamint a 2006/2004/EK rendelet módosításáról
Az Európai Parlament és a Tanács 1194/2011/EU határozata (2011. november 16.) az Európai Örökség címre vonatkozó európai uniós fellépés létrehozásáról, HL L 303., 2011.11.22.
Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete (2009. november 25.) az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról
Az Európai Parlament és a Tanács 1288/2013/EU rendelete (2013. december 11.) az „Erasmus+" elnevezésű uniós oktatási, képzési, ifjúsági és sportprogram létrehozásáról, valamint az 1719/2006/EK, az 1720/2006/EK és az 1298/2008/EK határozat hatályon kívül helyezéséről
Az Európai Parlament és a Tanács 1294/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a 2014 és 2020 közötti időszakra szóló, európai uniós vámügyi cselekvési program (Vám 2020) létrehozásáról, valamint a 624/2007/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L347 56. évf. 2013.12.20. 209.
Az Európai Parlament és a Tanács 1295/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a Kreatív Európa program (2014–2020) létrehozásáról és az 1718/2006/EK, az 1855/2006/EK és az 1041/2009/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 347., 2013.12.20.
Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete (2013. december 17.)
Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete (2013. december 17.)
Az Európai Parlament és a Tanács 1307/2013/EU rendelete (2013. december 17.)
Az Európai Parlament és a Tanács 1308/2013/EU rendelete (2013. december 17.)
Az Európai Parlament és a Tanács 1310/2013/EU rendelete (2013. december 17.)
Az Európai Parlament és a Tanács 1315/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatásokról és a 661/2010/EU határozat hatályon kívül helyezéséről
Az Európai Parlament és a Tanács 1316/2013/EU rendelete (2013. december 11.) az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz létrehozásáról, a 913/2010/EU rendelet módosításáról és a 680/2007/EK és 67/2010/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
Az Európai Parlament és a Tanács 1335/2008/EK rendelete (2008. december 16.) az Európai Vasúti Ügynökség létrehozásáról szóló 881/2004/EK rendelet (vasúti ügynökségi rendelet) módosításáról
Az Európai Parlament és a Tanács 1350/2008/EK határozata (2008. december 16.) a kreativitás és innováció európai évéről (2009) HL L 348., 2008.12.24.
Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete (2007. október 23.) a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
Az Európai Parlament és a Tanács 1371/2007/EK rendelete (2007. október 23.) a vasúti személyszállítást igénybe vevő utasok jogairól és kötelezettségeiről
Az Európai Parlament és a Tanács 1622/2006/EK határozata (2006. október 24.) az Európa kulturális fővárosa eseménysorozat 2007–2019. évekre szóló közösségi fellépésének megállapításáról. HL L 304., 2006.11.03.

Az Európai Parlament és a Tanács 1718/2006/EK határozata (2006. november 15.) az európai audiovizuális ágazatot támogató program végrehajtásáról (MEDIA 2007) HL L 327., 2006.11.24.
Az Európai Parlament és a Tanács 1720/2006/EK Határozata (2006. november 15.) az egész életen át tartó tanulás terén egy cselekvési program létrehozásáról. HL L 327., 2006.11.24.
Az Európai Parlament és a Tanács 1855/2006/EK határozata (2006. december 12.) a Kultúra program (2007–2013) létrehozásáról. HL L 372., 2006.12.27.
Az Európai Parlament és a Tanács 1904/2006/EK határozata (2006. december 12.) a 2007–2013-as időszakra az aktív európai polgárságot támogató „Európa a polgárokért" című program létrehozásáról. HL L 378., 2006.12.27.
Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK Rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH)
Az Európai Parlament és a Tanács 1983/2006/EK határozata (2006. december 18.) a kultúrák közötti párbeszéd európai évéről (2008) HL L 412., 2006.12.30.
Az Európai Parlament és a Tanács 1999/62/EK irányelve (1999. június 17.) a nehéz tehergépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról
Az Európai Parlament és a Tanács 2006/38/EK irányelve (2006. május 17.) a nehéz tehergépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról szóló 1999/62/EK irányelv módosításáról
Az Európai Parlament és a Tanács 2007/58/EK irányelve (2007. október 23.) a közösségi vasutak fejlesztéséről szóló 91/440/EGK tanácsi irányelv, valamint a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról szóló 2001/14/EK irányelv módosításáról
Az Európai Parlament és a Tanács 2007/59/EK irányelve (2007. október 23.) a közösségi vasúti rendszereken mozdonyokat és vonatokat működtető mozdonyvezetők minősítéséről
Az Európai Parlament és a Tanács 2008/57/EK irányelve (2008. június 17.) a vasúti rendszer Közösségen belüli kölcsönös átjárhatóságáról
Az Európai Parlament és a Tanács 2008/96/EK irányelve (2008. november 19.) a közúti infrastruktúra közlekedésbiztonsági kezeléséről
Az Európai Parlament és a Tanács 2010/40/EU irányelve (2010. július 7.) az intelligens közlekedési rendszereknek a közúti közlekedés területén történő kiépítésére, valamint a más közlekedési módokhoz való kapcsolódására vonatkozó keretről
Az Európai Parlament és a Tanács 2011/76/EU irányelve (2011. szeptember 27.) a nehéz tehergépjárművekre egyes infrastruktúrák használatáért kivetett díjakról szóló 1999/62/EK irányelv módosításáról
Az Európai Parlament és a Tanács 2011/82/EU irányelve (2011. október 25.) a közúti közlekedésbiztonságot veszélyeztető közlekedési jogsértésekre vonatkozó információk határokon átnyúló cseréjének elősegítéséről
Az Európai Parlament és a Tanács 2012/34/EU irányelve (2012. november 21.) az egységes európai vasúti térség létrehozásáról
Az Európai Parlament és a Tanács 2111/2005/EK rendelete (2005. december 14.) a Közösségen belül működési tilalom alá tartozó légi fuvarozók közösségi listájának

elfogadásáról és az üzemeltető fuvarozó kiléte tekintetében a légi közlekedés utasainak tájékoztatásáról, valamint a 2004/36/EK irányelv 9. cikkének hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 261/2012/EU rendelete (2012. március 14.)

Az Európai Parlament és a Tanács 294/2008/EK rendelete (2008. március 11.) az Európai Innovációs és Technológiai Intézet létrehozásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 300/2008/EK rendelete (2008. március 11.) a polgári légi közlekedés védelmének közös szabályairól és a 2320/2002/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 450/2008 rendelete (2008. április 23.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról. HL L 157., 2008.6.17. 110–111.

Az Európai Parlament és a Tanács 549/2004/EK rendelete (2004. március 10.) az egységes európai égbolt létrehozására vonatkozó keret megállapításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 550/2004/EK rendelete (2004. március 10.) a léginavigációs szolgálatoknak az egységes európai égbolt keretében történő ellátásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 551/2004/EK rendelete (2004. március 10.) a légtérnek az egységes európai égbolt keretében történő szervezéséről és használatáról

Az Európai Parlament és a Tanács 552/2004/EK rendelete (2004. március 10.) az Európai Légiforgalmi Szolgáltatási Hálózat átjárhatóságáról

Az Európai Parlament és a Tanács 561/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról, a 3821/85/EGK és a 2135/98/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 3820/85/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 661/2010/EU határozata (2010. július 7.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó uniós iránymutatásokról

Az Európai Parlament és a Tanács 913/2010/EU rendelete (2010. szeptember 22.) a versenyképes árufuvarozást szolgáló európai vasúti hálózatról

Az Európai Parlament és a Tanács 952/2013/EU rendelete az Uniós Vámkódexről

Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a 98/78/EK, a 2002/87/EK, a 2006/48/EK és a 2009/138/EK irányelvnek a pénzügyi konglomerátumhoz tartozó pénzügyi vállalkozások kiegészítő felügyelete tekintetében történő módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a betétbiztosítási rendszerekről

Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítására és szanálására vonatkozó keretrendszer létrehozásáról és a 77/91/EGK és 82/891/EK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK és 2011/35/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU rendelet módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, valamint a pénzügyi konglomerátumhoz tartozó hitelintézetek, biztosítóintézetek és befektetési vállalkozások kiegészítő felügyeletéről szóló 2002/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az egységes szanálási mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egysé-

ges Bankszanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról
Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről
Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a pénzügyi rendszer közösségi makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról
Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a short ügyletekről és a hitel-nemteljesítési csereügyletekkel kapcsolatos egyes szempontokról
Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az euróátutalások és -beszedések technikai követelményeinek megállapításáról és a 924/2009/EK rendelet módosításáról
Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az eurókészpénz euróövezethez tartozó tagállamok közötti, határon átnyúló, üzletszerű közúti szállításáról
Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Bankfelügyeleti Hatóság létrehozásáról
Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatói nyugdíj-felügyeleti Hatóság létrehozásáról
Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság létrehozásáról
Az Országgyűlés 88/2009. (X. 29.) OGY határozata a Nemzeti Ifjúsági Stratégiáról
COM(2007) 372 végleges: Javaslat, A TANÁCS RENDELETE a borpiac közös szervezéséről és bizonyos rendeletek módosításáról
Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. COM(2014) 158 final: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf
Council Regulation (EC) No 284/2009 amending Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund concerning certain provisions relating to financial management
Regulation (EU) No 396/2009 of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 amending Regulation (EC) No 1081/2006 on the European Social Fund to extend the types of costs eligible for a contribution from the ESF
Decision No 1031/2000/CE of the European Parliament and of the Council of 13 April 2000 drawing up the "YOUTH" Community Action Programme. Official Journal L 117, 18/05/2000
Decision No 1719/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 establishing the „Youth in Action" programme for the period 2007 to 2013 Official Journal L 327, 24/11/2006
Decision No 508/2000/EC of the European Parliament and of the Council of 14 February 2000 establishing the Culture 2000 programme. OJ L 63., 10.3.2000
ENSZ BT 1244/99-es határozata Koszovóról, elérhető: http://epa.oszk.hu/00000/00036/00070/pdf/100-109.pdf
Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation (EC) No 1783/1999

Regulation (EC) No 1301/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Regional Development Fund and on specific provisions concerning the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006

Regulation (EC) No 1081/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1784/1999

Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC)

Regulation (EC) No 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No 1082/2006 on a European grouping of territorial cooperation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings

Regulation (EC) No 1304/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the European Social Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1081/2006

Regulation (EU) No 1299/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal

Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006

Regulation (EU) No 397/2009 of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 amending Regulation (EC) No 1080/2006 on the European Regional Development Fund as regards the eligibility of energy efficiency and renewable energy investments in housing

Regulation (EU) No 1297/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 amending Council Regulation (EC) No 1083/2006 as regards certain provisions relating to financial management for certain Member States experiencing or threatened with serious difficulties with respect to their financial stability, to the decommitment rules for certain Member States, and to the rules on payments of the final balance

Regulation (EU) No 1298/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 amending Council Regulation (EC) No 1083/2006 as regards the financial allocation for certain Member States from the European Social Fund

Regulation (EU) No 437/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 amending Regulation (EC) No 1080/2006 on the European Regional Development Fund as regards the eligibility of housing interventions in favour of marginalised communities

Regulation (EU) No 539/2010 of the European Parliament and of the Council of 16 June 2010 amending Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down

general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund as regards simplification of certain requirements and as regards certain provisions relating to financial management

Regulation No.31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. HL 45., 1962.6.14., 1385. o.

Bírák korai nyugdíjazása: C-286/12 ügy, Európai Hivatalos Közlöny, 2012. június 8., elérhető: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2012%3A217%3A0014%3A0015%3Aen%3APDF

Adatvédelmi ombudsman: C-288/12 ügy, Európai Hivatalos Közlöny, 2012. június 8., elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ%3AC%3A2012%3A227%3A0015%3A0016%3Aen%3APDF

COM(2008) 306/4: „health-check" jogszabály javaslat csomag

A Tanács 3821/85/EGK rendelete (1985. december 20.) a közúti közlekedésben használt menetíró készülékekről

A Tanács 89/552/EGK irányelve (1989. október 3.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról, HL L 298., 1989.10.17.

A Tanács 2913/92/EGK rendelete (1992. október 12.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról. HL L 302, 1992. 10. 19.

A Bizottság 2454/93/EGK rendelete (1993. július 2.) a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról. HL L 253., 1993.10.11., 1–766.

Az Európai Parlament és a Tanács 1692/96/EK határozata (1996. július 23.) a transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztésére vonatkozó közösségi iránymutatásokról

Az Európai Parlament és a Tanács 97/36/EK irányelve (1997. június 30.) a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedésekben megállapított, televíziós műsorszolgáltató tevékenységre vonatkozó egyes rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 89/552/EGK tanácsi irányelv módosításáról. HLL 202., 1997.07.30.

A Társulási Tanács (TT) 3/98. számú, 1998. november 23-i határozata, amelyet a Kormány 194/1998. (XII. 4.) Korm. rendelete hirdetett ki

A Tanács 718/99/EK rendelete (1999. március 29.) a belvízi hajózás fejlesztését szolgáló közösségi belvízi flottakapacitási politikáról

A Tanács 2000/821/EK határozata (2000. december 20.) az európai audiovizuális alkotások előkészítését, forgalmazását és terjesztését ösztönző program elindításáról (2001–2006) (MEDIA Plus – előkészítés, forgalmazás és terjesztés) HL L 13., 2001.01.17.

A Társulási Tanács 3/2001. számú határozata, amelyet a Kormány 132/2001. (VII. 18.) számú rendelete hirdetett ki.

Az Európai Bizottság 2001. november 21-i fehér könyve – Lendületbe hozzuk az európai ifjúságot. COM(2001) 681 final

A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról. HL L 1., 2003.1.4., 1–25.

A Tanács 1782/2003/EK rendelete (2003. szeptember 29.)
Az Európai Parlament és a Tanács 261/2004/EK rendelete (2004. február 11.) visszautasított beszállás és légijáratok törlése vagy hosszú késése esetén az utasoknak nyújtandó kártalanítás és segítség közös szabályainak megállapításáról és a 295/91/EGK rendelet hatályon kívül helyezéséről
A Tanács 723/2004/EK, Euratom rendelete (2004. március 22.) HL L124, 2004.4.27.
Az Európai Parlament és a Tanács 2006/22/EK irányelve (2006. március 15.) a közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályokkal kapcsolatos 3820/85/EGK és a 3821/85/EGK tanácsi rendelet végrehajtásának minimumfeltételeiről és a 88/599/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről
Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999
Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1164/94
Az Európai Parlament és a Tanács 2006/126/EK irányelve (2006. december 20.) a vezetői engedélyekről (átdolgozott szöveg)
Commission Regulation (EC) No 1828/2006 of 8 December 2006 setting out rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and of Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund
A Tanács 219/2007/EK rendelete (2007. február 27.) az új generációs európai légiforgalmi szolgáltatási rendszer (SESAR) megvalósítása érdekében közös vállalkozás alapításáról
A Tanács 1234/2007/EK rendelete (2007. október 22.) „az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet"
A Tanács 70/2008/EK határozata (2008. január 28.) a papírmentes vám- és kereskedelmi környezetről. HL L 23., 2008. 1. 26., 21–26.
Az Európai Parlament és a Tanács 216/2008/EK rendelete (2008. február 20.) a polgári repülés területén közös szabályokról és az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség létrehozásáról, valamint a 91/670/EK tanácsi rendelet, 1592/2002/EK rendelet és a 2004/36/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
Az Európai Parlament és a Tanács 2008/101/EK irányelve (2008. november 19.) a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének a légi közlekedésre történő kiterjesztése céljából történő módosításáról
Az Európai Parlament és a Tanács 2008/110/EK irányelve (2008. december 16.) a közösségi vasutak biztonságáról szóló 2004/49/EK irányelv (vasúti biztonsági irányelv) módosításáról
Az Európai Tanács 2008. december 11-12-i ülésének következtetéseinek 9. pontja
Az Európai Parlament és a Tanács 2009/12/EK irányelve (2009. március 11.) a repülőtéri díjakról

A Tanács 2009/320/EK határozata (2009. március 30.) az egységes európai égbolt ATM-kutatási (SESAR) projektje európai légiszolgáltatási főtervének jóváhagyásáról

2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 545/2009/EK rendelete (2009. június 18.) a Közösség repülőterein alkalmazandó résidőkiosztás egységes szabályairól szóló 95/93/EGK tanácsi rendelet módosításáról

Commission Regulation (EC) No 846/2009 of 1 September 2009 amending Regulation (EC) No 1828/2006 setting out rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and of Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund

Az Európai Parlament és a Tanács 2009/136/EK irányelve (2009. november 25.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv, az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelv és a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve (2009. november 25.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról (Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) HL L 95., 2010.04.15.

Az Európai Parlament és a Tanács 996/2010/EU rendelete (2010. október 20.) a polgári légiközlekedési balesetek és repülőesemények vizsgálatáról és megelőzéséről és a 94/56/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 181/2011/EU rendelete (2011. február 16.) az autóbusszal közlekedő utasok jogairól és a 2006/2004/EK rendelet módosításáról

A Tanács 2013/103/EU határozata (2011. június 16.) az Európai Uniónak az 1999. június 3-i vilniusi jegyzőkönyvvel módosított, 1980. május 9-i nemzetközi vasúti fuvarozási egyezményhez (COTIF) való csatlakozásáról szóló, az Európai Unió és a Nemzetközi Vasúti Fuvarozásügyi Államközi Szervezet közötti megállapodás aláírásáról és megkötéséről

A Tanács 1177/2011/EU rendelete (2011. november 8.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK

rendelet módosításáról, elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:HU:PDF

A Tanács 2011/85/EU irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről, elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:HU:PDF ;

Az Európai Parlament és a Tanács 531/2012/EU rendelete (2012. június 13.) az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming)

2012/27/EU irányelv (2012. október 25.) az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

994/2012/EU határozata (2012. október 25.) a tagállamok és harmadik országok között kötött kormányközi energiaügyi megállapodásokra vonatkozó információcsere-mechanizmus létrehozásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 472/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a pénzügyi stabilitásuk tekintetében súlyos nehézségekkel küzdő vagy súlyos nehézségek által fenyegetett euróövezeti tagállamok gazdasági és költségvetési felügyeletének megerősítéséről, elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:140:0001:0010:HU:PDF

Az Európai Parlament és a Tanács 473/2013/EU rendelete (2013. május 21.) a költségvetésiterv-javaslatok monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya kiigazításának biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről

A Tanács határozata (2013. június 10.) az Európai Bizottság számára a büntető ügyekben folytatott együttműködéssel és a rendőrségi együttműködéssel kapcsolatos ügyek kivételével a sporteredmények befolyásolása elleni küzdelemről szóló Európa tanácsi nemzetközi egyezmény létrehozására irányuló tárgyalásokon az EU nevében történő részvételre adandó felhatalmazásról (2013/304/EU)

A Tanács 2013. június 21-i határozata (2013/315/EU) a Magyarországon fennálló túlzott hiányról szóló 2004/918/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, elérhető: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:173:0043:0045:HU:PDF

1312/2013/EU Határozat (2013. december 11.) az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT) stratégiai innovációs tervéről: az EIT hozzájárulása egy innovatívabb Európához

Council Regulation (EC) No 1300/2013 of 17 December 2013 on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1084/2006

COM(2004) 499 final: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, accomplishing a sustainable agricultural model for Europe through the reformed CAP – sugar sector reform

COM(2005) 509 végleges: A Bizottság közleménye a közös agrárpolitika egyszerűsítéséről és jobb szabályozásáról

COM(2006) 319 végleges: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, A fenntartható európai borágazat felé

COM(2007) 722 végleges: A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, Felkészülés a KAP-reform „állapotfelmérésére”

COM(2010) 672 végleges: Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, a KAP jövője 2020-ig: az élelmezési, a természetes erőforrásokat érintő és a területi kihívások kezelése

Commission Communication to the European Parliament and the European Ombudsman on Relations with the Complainant in respect of Infringements of Community Law COM(2002)141 final

Commission Staff Working Paper: The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis, 5.10. 2011. http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/working_paper_en.pdf

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Building our common Future Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013 (COM(2004) 101 final/2), 2004. február 10.

Council conclusions on the Fifth Report on economic, social and territorial cohesion, 21 February 2011

A Bizottság 2007. évi jelentése a versenypolitikáról

A Bizottság 2010. évi jelentése a versenypolitikáról. COM(2011) 328 végleges

A Bizottság 2012. évi jelentése a versenypolitikáról. COM(2013) 257 végleges

A Bizottság éves jelentése a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről (2004). COM(2005) 570 végleges

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (2014. január 24.): a sportra vonatkozó uniós munkaterv (2011–2014) végrehajtásáról. COM(2014) 22 végleges

A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – Az uniós jog alkalmazása tárgyában a panaszosokkal való kapcsolattartás korszerűsítése. COM(2012)154 final

A Bizottság közleménye az európai kulturális programról a globalizálódó világban. COM(2007)242 2007. május 10.

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (2011. január 18.): A sport európai dimenziójának fejlesztése. COM(2011) 12 végleges

A Bizottság Közleménye: Az eredmények Európája – A közösségi jog alkalmazása. COM(2007) 502 végleges

A Bizottság Közleménye: Európa 2020 az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája. COM(2010) 2020 végleges, 2010.03.03. (az Európai Tanács 2010. június 17-i ülésén elfogadott határozata)

A Bizottság lezárja a Magyar Nemzeti Bank függetlenségével összefüggésben indított kötelezettségszegési eljárást, Európai Bizottság, IP/12/803, 2012. június 19., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-803_hu.htm

A Gazdasági Versenyhivatal 2009. évi beszámolója az Országgyűlésnek http://www.gvh.hu/gvh/orszaggyulesi_beszamolok

A Gazdasági Versenyhivatal 2011. évi beszámolója az Országgyűlésnek http://www.gvh.hu/gvh/orszaggyulesi_beszamolok

A kormány Európa-politikai stratégiájának irányai és feladatai, 2007. augusztus

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium holnapja: *Európai uniós ügyek*, elérhető: http://eujog.kim.kormany.hu/europai-birosagi-ugyek

A Magyar Köztársaság, illetve Magyarország Kormányának jelentései az Országgyűlésnek az európai uniós tagsággal összefüggő kérdésekről és az európai integráció helyzetéről, 2004–2014

A személyek szabad mozgása: öt kezdeményezés az uniós polgárokért, a növekedésért és a foglalkozatatásért, Európai Bizottság, IP/13/1151, 2013. november 25., elérhető: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1151_hu.htm

A Tanács ajánlása (2011. június 28.) a korai iskolaelhagyás csökkentését célzó szakpolitikákról (2011/C 191/01)

A Tanács ajánlása (2013. november 26.) az egészségvédő testmozgás ágazatközi előmozdításáról (2013/C 354/01)

A Tanács állásfoglalása (2007. november 16.) az európai kulturális menetrendről (2007/C 287/01)

A Tanács állásfoglalása (2009. november 27.) az ifjúságpolitika terén folytatott európai együttműködés megújított keretéről (2010–2018) HL C 311., 2009.12.19.

A Tanács Állásfoglalása (2010. november 18.) a sportról folytatott strukturált uniós párbeszédről (2010/C 322/01)

A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében (2012. május 10) ülésező képviselői által elfogadott következtetések a doppingszerek szabadidősportokban történő használata elleni küzdelemről (2012/C 169/03)

A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott állásfoglalás a fiatalok Európa demokratikus életében való részvétele új és hatékony formáinak ösztönzéséről (2011/C 169/01)

A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott állásfoglalás a fiatalok foglalkoztatásáról, a fiatalokkal folytatott strukturált párbeszédről (2011/C 164/01)

A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott következtetések a 2008–2010. évre szóló kulturális munkatervről (2008/C 143/06)

A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott következtetések a 2011–2014-es időszakra szóló kulturális munkatervről (2010/C 325/01)

A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott következtetések az Európai Unió által a dopping elleni nemzetközi küzdelemben betöltött szerepről (2010/C 324/04)

A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott állásfoglalás a sportra vonatkozó uniós munkatervről (2011–2014) (2011/C 162/01)

A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott állásfoglalás az EU tagállamainak a WADA alapító tanácsában való képviseletéről és az EU, valamint az uniós tagállamok álláspontjának a WADA üléseit megelőzően történő összehangolásáról (2011/C 372/02)

A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott következtetések (2012. november 27.) a sportpolitika alakításának alapjául szolgáló ismeretanyag bővítéséről (2012/C 393/06)
A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott következtetések (2012. november 27.) az egészségfejlesztő testmozgás népszerűsítéséről (2012/C 393/07)
A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott következtetések a sportolók kettős karrierjéről (2013/C 168/04)
A Tanács következtetései (2009. május 12.) az oktatás és képzés terén folytatott európai együttműködés stratégiai keretrendszeréről (Oktatás és képzés 2020) HL C 119., 2009.5.28., 2–10.
A Tanács következtetései (2011. február 14.) az oktatásnak és képzésnek az Európa 2020 stratégia végrehajtásában játszott szerepéről (2011/C 70/01)
A Tanács következtetései a kisgyermekkori nevelésről és gondozásról: hogy minden gyermek szilárdan megalapozhassa a jövőjét (2011/C 175/03)
A Tanács következtetései a kultúrának az Európa 2020 stratégia végrehajtásához való hozzájárulásáról (2011/C 175/01)
A Tanács következtetései a mérkőzések eredményének tiltott befolyásolása elleni küzdelemről (2011/C 378/01)
A Tanács következtetései a művészek és kulturális szakemberek céljait szolgáló mobilitási információs szolgálatokról (2011/C 175/02)
A Tanács következtetései a sportban vállalt önkéntes tevékenységeknek az aktív polgári szerepvállalás előmozdításában betöltött szerepéről (2011/C 372/06)
A Velencei Bizottság véleménye, 2013. június 14–15.: Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary adopted by the Venice Commission at its 95th Plenary Session