



Tanulmányok 24.

VÁLSÁGBAN AZ EURÓPAI UNIÓ

Szerkesztette:
LÁNCOS PETRA LEA

PÁZMÁNY PRESS

Láncos Petra Lea (szerk.)

Válságban az Európai Unió

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

TANULMÁNYOK 24.

Sorozatszerkesztő: *Szabó István*

VÁLSÁGBAN AZ EURÓPAI UNIÓ

Szerkesztette:
LÁNCOS PETRA LEA

PÁZMÁNY PRESS
Budapest
2014

© Szerzők, szerkesztő, 2014
© PPKE JÁK, 2014

ISSN 2061-7240
ISBN 978-963-308-192-1

Kiadja:
a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara,
Budapest, Szentkirályi u. 28–30. • www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Varga Zs. András dékán

Korrektúra: Réti Anna

Nyomdai előkészítés és nyomás:
Komáromi Nyomda és Kiadó Kft.

TARTALOM

KÖRÖSI István A gazdasági-pénzügyi válság kezelése az európai unióban – Az állam szerepének változásai.....	9
DEBISSO Kinga A globális gazdasági válság kihívásai – Európai válaszok a fejlesztéspolitikában.....	33
TAHYNÉ KOVÁCS Ágnes A GMO-kkal kapcsolatos egyes európai bírósági jogesetekről és tanulságaikról.....	59
BALOGH-BÉKESI Nóra Környezetvédelem és repülőtér-fejlesztés.....	87
DÖMÖTÖRFY Borbála Tünde Versenypolitika gazdasági válság idején – Általános áttekintés	97
GÖNCZI Anna A jogharmonizáció buktatói – A második társasági irányelv harmonizációjáról	121
BARTHA Ildikó Veszélyben Schengen?	135
GYENEY Laura Válságban az EU: ketyeg a demográfiai bomba ?.....	169

RAFFAI Katalin

Igazságügyi együttműködés? A Krombach ügy „újrátöltve”185

SZABÓ Sarolta

A közös európai adásvételi jog és a Bécsi Vételi Egyezmény197

LÁNCOS PETRA LEA

Racionalizáció vagy pluralizmus?

Az uniós nyelvpolitika kihívásai és célkitűzései a 2005-ös

Többynyelvűségi Keretstratégia alapján215

LÁSZLÓ Áron–MEZŐ Barnabás

Vajúdtak a hegyek?

Az egységes európai szabadalom születése231

ELŐSZÓ

Jürgen Habermas, korunk egyik legbefolyásosabb filozófusa szerint „a mostani válság közepette gyakran felteszik a kérdést: miért is ragaszkodjunk egyáltalán az Európai Unióhoz, nem is beszélve ‘az egyre szorosabb politikai Unió’ céljáról, most, hogy az integráció eredeti megfontolása szerint Európában végképp lehetlenné vált a háború? A kérdésre több válasz is van.”¹ Nos, a jelen kötetben összegyűjtött írások is ezeket a válaszokat járják körül: a válság különböző okainak, az ezekkel kapcsolatban hozható lehetséges intézkedéseknek és az Unió fáradhatatlan útkeresésének bemutatásán keresztül. Kötetünk kiindulópontját egy 2012-ben, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán „Válságban az Európai Unió” címmel megrendezett konferencia anyagai képezik, ám a téma számos további szerzőt is megihletett, így egy jelentősen kibővült, sokszínű anyagot tarthat kezében a kedves olvasó. A teljesség igénye nélkül az írások a pénzügyi-gazdasági válság közvetlen okaira, valamint az Unió versenyjogi, fejlesztéspolitikai, környezetjogi, migrációs és nyelvpolitikai válságtüneteire, megoldási kísérleteire reflektálnak.

Az európanapi „Válságban az Európai Unió” konferenciával és az azonos című kötettel tanárunk, dr. Boytha György emléke előtt tisztelgünk, aki a Karunkon immár hagyománnyá nemesedett európanapi konferenciák szellemi atyja volt. Boytha György Karunkon 2000 és 2003 között vezette az Európai jogi tanszéket; mély szakismerete, a tárgy iránti szeretete és hallgatóbarát hozzáállása mindannyiunk számára inspiráló volt. Az önálló Európai jogi tanszék kialakításával, szellemiségének meghatározásával és az európanapi konferenciák meggyökeresítésével a Tanár úr maradandó értéket hozott létre.

Tanár úr! Köszönjük az iránymutatást, a sok izgalmas beszélgetést és értékes barátságodat!

*Láncos Petra Lea
Budapest, 2013. augusztus*

¹ Jürgen HABERMAS: The Crisis of the European Union in Light of a Constitutionalization of International Law - An Essay on the Constitution for Europe. In: Jürgen HABERMAS: *The Crisis of the European Union – A Response*. Polity Press, 2012. 1.

A GAZDASÁGI-PÉNZÜGYI VÁLSÁG KEZELÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN – AZ ÁLLAM SZEREPÉNEK VÁLTOZÁSAI¹

KŐRÖSI ISTVÁN
egyetemi docens (PPKE JÁK)

A 2008-ban kezdődött válság nyomán nem csak az elméletek, koncepciók, paradigmák ütközésében, hanem a válságkezelés égetően sürgős gazdaságpolitikai feladatai és meghozandó szükséges intézkedései kapcsán újra előtérbe került az állam gazdasági szerepvállalásának átalakulása, átalakítása az Európai Unióban. Újra kell gondolni az állam és a piac viszonyát, kapcsolatrendszerét és mindkettő működésének alapkérdéseit, figyelembe véve a globalizáció, az integráció és a regionalizmus feltételrendszerét. Jelenleg (2013 tavaszán) nyilvánvaló, hogy a globális válságproblémák egyáltalán nem oldódtak meg a konjunktúra 2010-11-es ideiglenes javulásával, melyre 2012-ben az EU-tagországok egész sorában újabb recesszió következett. A gazdasági alapmutatók előrejelzését a nemzetközi konjunktúraelemző intézetek sorra lefelé módosították.

A klasszikus közgazdasági értékelés szerint akkor van válság, ha a bruttó hazai termék (GDP) két (néhány felfogás szerint három) egymást követő negyedévben csökken. Ebben a tanulmányban én most nem a konjunktúra ingadozásával, visszaesésével kívánok foglalkozni, hanem a válságproblémák hatásaival. Ezek pedig fennmaradtak és súlyosbodtak Európában és a világgazdaságban. A globális problémák nemcsak elhúzódnak, hanem megoldatlanok maradtak. Ilyen körülmények között mit tehetnek az államok? A tanulmányban erre is választ keresünk.

Szükség van-e növekedésre? A GDP növekedése önmagában nem lehet cél, mert káros hatású, ha rossz struktúrában, környezetromboló módon, negatív externáliákkal és eladósodás mellett valósul meg. A növekedésnek ökoszociális,

¹ E tanulmány a TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002 programja keretében készült.

tartós, jó struktúrában megvalósuló, finanszírozható és versenyképességet javító módon kell végbemennie. Nem feltétlenül lehet és kell fizikailag többet fogyasztani, de jobban élni mindenki akar! Az ilyen szempontú fejlesztés generálására és állami ösztönzésére van szükség.

A hazai és nemzetközi elemzések többségének következtetéseiből az tükröződik, hogy a jövő valószínűleg legjárhatóbb útja a fejlesztő állam koncepciója, amely azonban a követendő és követhető gazdaságpolitikai modell és stratégia szempontjából kidolgozásra és állandó megújításra, a változó körülményekhez történő folyamatos alkalmazkodásra és alkalmazásra vár. A válság leküzdése rövid távra szóló, a minőségi, fenntartható fejlődés feltételrendszerének megteremtése pedig közép- és hosszú távra szóló stratégiát igényel, amely az állam és a piac torzulásainak kiküszöbölését helyezi középpontba. A fejlesztő állam pontosításával elsősorban fejlesztést generáló államról írok, mert az állam nem önmagában tudja a fejlesztést megvalósítani, hanem a fejlődés irányának ösztönzésével és ezáltal a gazdasági alanyok, a társadalom tagjainak kooperatív magatartásával. Az állam hármass klasszikus szerepe (allokáció, redisztribúció és stabilizáció) mellé negyedikként fontossá vált a fejlődést generáló szerepe.

1. A válság hatásai – az állam szerepének átalakulása

A jelenlegi válságban a gazdaság, mint rendszer működése krízisben van, de emellett, ezzel elválaszthatatlan összefüggésben, nemzetközi szintű társadalmi, politikai, intézményi, szabályozási, eszközrendszeri válságról van szó, amelyből kilábalni csak komplex, konzisztens stratégiával lehetséges. Sokan kiemelik, és én is azt szeretném hangsúlyozni, hogy alapvető értékrendi és erkölcsi megújulás bázisán lehet csak a fejlődés új útját megteremteni.²

A fejlődés fenntarthatósága feltételezi a természeti feltételek mellett a gazdasági és társadalmi feltételrendszer és adottságok figyelembevételét. A fejlődő országok jórésze nem, vagy alig tud pénzügyi forrásokat fordítani környezetvédelemre, miközben ipari termelése és a környezeti erőforrások igénybevétele rohamosan növekszik. A fenntartható fejlődés modellje nem csökkenti a termelést, de megváltoztatja annak minőségét. A minőségi fejlődés nagyban függ az államok gazdaságpolitikájától, a kormányzatok fejlesztési terveitől, a gazdasági folyamatok szabályozásától, az intézmények működésétől, az egyének és közösségek kultúrájától és civilizációjától, fogyasztási szokásaitól, a képzettség

² KÁDÁR Béla: Deficitjeink. *Pénzügyi Szemle*, 2008/2. 171–182.

és életvitel színvonalától, minőségétől. A multinacionális vállalatok üzletpolitikájától nagyban függ ennek segítése, illetve akadályozása. Az állam normatív szabályozó szerepe, a jó törvényhozás és a jogkövető magatartás kikényszerítése a negatívumokat jelentősen csökkentheti, a pozitív tendenciákat felerősítheti.

Az állam szerepének sikeressége jó gazdaságpolitikát igényel. Az állam szerepe felértékelődik a fejlődési út megválasztásában, a technológiai előretörés ösztönzésében, a világ gazdasági kapcsolatrendszerbe való bekapcsolódás kiépítésében, a globális és regionális folyamatokra történő megfelelő reagálásban és azok befolyásolásában. Mindez döntően függ a gazdaságpolitika irányától, minőségétől, konzisztenciájától. Az állami, önkormányzati, vállalati és civil szféra összehangolt, egymást erősítő fejlődése a jövőépítés fontos feltétele. Ehhez kapcsolódik a piac működésében a tisztességes verseny, a gazdasági alanyok jó szereplésének előmozdítása, de nem kivételezésekkel és szubvenciókkal.

A gazdaságpolitika megválasztásának szerepe felértékelődik nem csak a válságkezelésben, de a XXI. század feltételrendszerére való adekvát reagálásban is. Bebizonyosodott, hogy az állam nem lehet sem éjjeliőr, sem dirigista és nem elég a tűzoltó szerep, sőt ezeket el kell kerülni. Az államnak fejlesztésre és a fejlődést generáló szerepre kell koncentrálnia. A fejlődés ösztönzése döntően függ az állam intézményrendszerétől, a szabályozástól, az alkalmazott eszköztártól és annak hatékonyságától.

A XXI. század elején Európának kettős kihívással kell szembenéznie:

1. az USA technológiai, pénzügyi, politikai, stratégiai fölényével és
2. a harmadik világ növekvő versenyével a standard termékek terén, sőt a technológiai közép- és felső mezőnyben (különösen Kína, India, a kis tigrisek rohamos előretörésével).

Mi lehet a válasz? A fenntartható (a növekedésen túlmutató) fejlődés és a pénzügyi egyensúlytalanságok egyidejű, megfelelő kezelése, ami az állam gazdasági szerepvállalásának ésszerű, célszerű átalakítását igényli, s benne a jóléti ellátó rendszerek reformját. A XXI. században az állam gazdasági szerepe átépül, ez érinti az intézményrendszert, a szolgáltatásokat, az eszközrendszert, a finanszírozást. Európának sajátos értékei és érdekei alapján kell választ találnia a szociális piacgazdaság megújításának, alapvető átalakításának kérdéseire. A döntő feladat, miként lehet összeegyeztetni a fejlődés és a pénzügyi egyensúlyhiányok csökkentésének a szempontjait az újraelosztási rendszerek szükséges reformjával.

Miként érinti mindez a szociálpolitikát és a szociális jóléti ellátórendszereket? A kérdés komplex elemzést és választ igényel. Néhány megfontolandó

szempont ehhez: az elvonások aránya középtávon nem csökkenő, az adóterhek, különösen a vállalati adók valamelyest csökkennek ugyan, de a járulékbefizetési terhek mind az egészségbiztosítási, mind a nyugdíjrendszer finanszírozhatósági problémái miatt tovább növekednek, a szociális ellátórendszerek működési költségei, inflációja messze meghaladja a nemzetgazdaságok átlagos inflációs ütemét. A jóléti rendszerek működésében mindenütt átlagon felüli drágulást tapasztalunk, az egy keresőre jutó eltartottak száma emelkedik az EU-tagországokban, különösen Németországban és Magyarországon. 2025–2030-ig mindkét országban kb. 30 százalékkal nő az egy keresőre jutó eltartottak aránya. Ez rendkívül megterheli az ellátórendszereket. A demográfiai trendek szerint egyre kevesebb gyermek születik, a fiatalok egyre később lépnek munkába, mivel egyre tovább tanulnak. Az oktatásban való részvétel egyre magasabb aránya rendkívül pozitív társadalmi jelenség, de finanszírozási szempontból problémát jelent a bevételkiesés. Az életkor meghosszabbodásával nőnek a nyugdíjkassza kifizetései. A nyugdíjasok egy élet munkája és járulékfizetése után teljes joggal megfelelő reál és nem nominál értékű ellátásra tartanak igényt. A nyugdíjalapok biztonságos működtetéséhez több évtizedre szóló, működőképes rendszert kell kialakítani. A finanszírozhatóságot biztosító megfelelő konstrukciók kialakítása, a gazdasági-pénzügyi konzisztencia és a társadalmi elfogadás egyidejű biztosítása rendkívül nehéz, de feltétlenül megoldandó feladat az EU-országokban, köztük Magyarországon is.

Az állam szerepe nagymértékben változott az elmúlt 50 évben, a XXI. század első évtizedében pedig e szerepvállalásban alapvető változások bontakoztak ki, új kihívásokra kell választ adni elméleti, stratégiai, politikai, gazdaságpolitikai, szociális és mentális téren egyaránt. A 'láthatatlan kéz' liberális, neoliberais megközelítése egyoldalú, a piac önszabályozó képessége számos területen rosszul vagy egyáltalán nem működik. Az állam 'mindenhatóságába' vetett elméletek és rendszerek szintén csúfos, döntő vereséget szenvedtek, összeomlottak. Az állami beavatkozás, újraelosztás-aránya természetesen nem lehet sem 0, sem 100 százalék, történelmi periódusonként és a fejlődés jellegének módosulásával változik. A legnagyobb újraelosztást Svédország valósította meg, ez csúcspontján 68 százalék volt, a volt szocialista országokban, köztük Magyarországon is, 1990-ben 60 százalék körül mozgott. Jelenleg az EU-ban a megtermelt bruttó hazai termék 40-50 százalékát osztja el újra az állam az államháztartás révén. (A skandináviai országokban az újraelosztás mértéke hagyományosan nagyobb, Nagy-Britanniában és Írországból kisebb.) Számos publikáció szerint a legutóbbi két évtizedben az újraelosztás hatékonysága rendkívül megromlott, az állam növekvő kiadásait egyre inkább a bürokrácia nyelte el, az állami beruházások

gyakran romló jövedelmezőséggel vagy veszteségesen működtek. Ebből annyi igaz, hogy a fejlett országokban a közigazgatás létszáma és ráfordításai növekedtek, de ez a növekvő irányítási, koordinálási feladatokból is következett. Az állam működtetése egyre drágább lett, miközben a diszfunkciókból származó veszteségek, hiányok növekedtek. A diszfunkciók pedig valószínűleg az állami megrendelések korrumpálásával, a lobbyk haszonszerzésével függenek össze. A magánlobbyk gyakran a garantált közszolgáltatások hasznát akarták megszerezni, sok helyütt sikeresen, ugyanakkor ezeket a közszolgáltatásokat az államnál drágábban működtetik.

Miként érintik ezek a tényezők az állam szerepét a jelenben és a jövőben? Nyilvánvalóan állami feladat magának az államnak az öfenntartása, a közigazgatás, a jogrendszer, a közrend és közbiztonság biztosítása. Az intézmény- és eszközrendszer azonban e területeken is megújítandó, ésszerűsítendő. Az EU elmúlt több mint 50 éve is bizonyítja, a XXI. században pedig méginkább nyilvánvaló, hogy 1. az egészségügy, 2. az oktatás, tudomány, kutatás-fejlesztési és innovációs szféra, 3. az infrastruktúra, 4. a környezetgazdálkodás meghatározóvá vált a komplex, fenntartható fejlődés biztosításában, a jólét növelésében és a világgazdasági versenyképesség javításában. A jólét mellett hangsúlyozni kell a jólét növelését. Farkas Péter joggal mutat rá, hogy a szociális rendszerek fenntarthatóságát az ENSZ is hangsúlyozza a fenntarthatóság feltételrendszerében. Az említett területeken az állam szerepvállalásának fontossága nemhogy csökkenne, hanem megnő. Ez azt bizonyítja, hogy megnő a gazdasági struktúra optimalizálásának fontossága, amelynek nem a piac vagy az állam, hanem az állam és a piac ésszerű kapcsolatrendszerére kell épülnie. A közjavak iránti kereslet növekvő; a közoktatástól, az egészséges ivóvízellátáson át a gyors és ésszerű ügyintézésig. A legjobban működő szociális piacgazdaságoknak azokat tekinthetjük (tekinthetnénk), amelyekben a legkevesebb szociális segélyre szoruló ember van.

2. A növekedés, a beruházások és a foglalkoztatás összefüggései

Az EU-ban az elmúlt másfél évtizedbeli fejlődési tendenciák azt mutatják, hogy a növekedés, a beruházások és a foglalkoztatás összefüggése a korábbinál bonyolultabbá vált, és minősége, jellege is megváltozott.

A foglalkoztatás bővítéséhez szükség van növekedésre, de a növekedés önmagában nem biztosítja a munkanélküliségi probléma megoldását. Az alacsony szakképzettségű, viszonylag kevés hozzáadott értéket termelő munka leérté-

kelődése és tőkével való helyettesítése fellendülés idején is folytatódik, mert a fajlagos termelési költségek csökkentése ezt követeli meg. A modernizáció hatása a munkaerő-piaci helyzetre kettős: felgyorsítja az alkalmazkodási folyamatot és annak kényszereit is a munkaerőpiacon (a nem rentábilis munkahelyeket felszámolják), de egyidejűleg tartós keresletet támaszt magasan szakképzett munkaerő iránt.

A gazdasági növekedés és az ennek minőségi oldalát is tükröző fejlődés a modernizáción alapul, s maga is erősen visszahat az utóbbira. A modernizáció a fejlődés megalapozója, indukálója és a versenyképes munkahelyek teremtésének bázisa. Figyelembe véve azt az alapvető tendenciát, hogy a modernizáció tömegesen szüntet meg régi, elavult munkahelyeket, míg jóval kevesebb számban teremt versenyképes újakat, a tapasztalatok szerint a probléma enyhítésének fő útja az innovációs beruházások ösztönzése és az oktatáspolitikai fejlesztése, mert ezek határozzák meg a foglalkoztatás kilátásait.

A fejlődés kilátásai egyelőre rosszak, mivel a belső piacok mindenütt zsugorodnak és az EU-n kívüli piacok importkereslete is összességében csökkent. A jövőt tekintve sok függ attól, hogy a válság után meginduló piacbővülésből mely tagországok és külső szállítók tudnak profitálni. A dinamikus távol-keleti és más Európán kívüli szállítók versenye tovább erősödik az EU-piacon. Az EU várakozásai szerint a kibővült Unió tagországi importjukat meghaladó mértékben növelik külső, harmadik országokba irányuló exportjukat, így középtávon az EU-országok összesített külkereskedelmi és teljesítménymérlege a harmadik országokkal szemben javulhat.

A makrogazdasági problémák és korlátok közül a legsúlyosabb gondot az állami-közületi költségvetések folyó deficitje és adósságállomány aggasztó törlesztési és kamatterhei okozzák. Az EU-27-ek átlagában a 2002–2008-as időszakban a kamatkidási terhek átlagosan a GDP 6 százaléka körül mozogtak. Ennél jóval magasabb kamatkidási terhet találtunk Görögországban, ahol az éves GDP 10 százalékát tett ki, Olaszországban 9 százalék, Belgiumban és Máltán 8-8 százalékot ért el. A makroszintű pénzügyi egyensúlyhiányok miatt a legtöbb EU-országban a következő években napirenden marad az állami-közületi kiadások, megrendelések lefaragása, így az állami szféra kevesebbet fordíthat beruházásokra.

A gazdasági fejlettségi és életszínvonalbeli különbségek alapvetően kétirányú migrációt ösztönöznek: „keletről-nyugatra” és „délről-északra”, a fejletlenebb területekről a fejlettebbek irányába vonzzák a munkaerőt. Ugyanakkor a magasabb bérek és azok járulékos terhei miatt e területeken a legerősebb a moder-

nizációs törekvés, az élőmunka technikával történő helyettesítésére, a fajlagos termelési költségek csökkentésére.

Jelenleg az EU-ban a fejlettségi színvonalbeli különbségek nagyok, a termelési költségek színvonala eltérő, a bérek, a termelékenység, a termelési feltételek (az adóterhek tényleges nagysága) igen különbözőek. A munkahelyek és a munkaerő-piaci versenyhelyzet szempontjából a foglalkoztatás költségei és a munkatermelékenység viszonyának alakulása döntő szerepet játszik. Közép- és Kelet-Európa sajnos éppen ezeken a területeken nem tudott érdemben felzárkózni az EU régi tagállamaihoz. Fokozottan érvényes ez Magyarországra, amelynek lemaradása 2006-tól drámai méretűvé vált. A lemaradásnak rendkívül sok, összetett oka van. A centrum-félperiféria viszonyban az erősebbek előretörése, térnyerése figyelhető meg. A hazai termékek piacról történt kiszorításának hatása Közép- és Kelet-Európában, így Magyarországon is extrém módon érvényesült. A 2004 előtt is csak kvázi egységes belső piac kettévált, az újonnan csatlakozott országok hátrányosabb feltételeket kaptak az EU-15-ökhöz képest (a mezőgazdasági támogatások, a pénzügyi feltételek és a munkaerőmozgás területén). A munkaerő migrációjáról, úgy vélem, hogy a szabad munkaerőmozgás növeli a brain-draint és a képzett munkaerő elszívását, így káros a kibocsátó országokra. A társadalmi, gazdasági és a pénzügyi terhek miatt is egyértelműen inkább a munkát kellene elvinni az emberekhez, mint fordítva. Az EU-csatlakozás egyébként is rendkívül beszűkítette az új EU-12-ek gazdaságpolitikai mozgásterét, manőverezési eszközrendszerét. A nagy ellátórendszerek működése is, különösen az oktatásfinanszírozás és a társadalombiztosítási rendszereké, nagy szerepet játszik a fejlődés távlatainak meghatározásában, főleg a befolyó összegek fejlesztésre történő allokálására volna szükség.³

Az EU-beli munkaerőpiac fejlődési iránya minden korábbinál nagyobb mértékben a magas szakképzettségű, fejlett technológiát alkalmazó, a sajátos telephelyelőnyöket kiaknázó munkahelyteremtés. A termelés automatizálása, a modern technológiák bevezetése a termelés rugalmasságának növelését hivatott szolgálni. Ez nem csak a gyártási folyamatra érvényes, hanem a vállalati ügyvitel segítő modern adatfeldolgozási, információs és kommunikációs technológiákra is. A legutóbbi években ez a legfőbb racionalizációs forrás az EU-országokban. E téren a piac mérete, nyitottsága, az adópolitika alakítása, a munkaerő fajlagos költsége és kvalifikáltsága fontos vonzó szerepet játszik.⁴

³ SCHLETT András: *Államháztartástan*. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 95–105. és 120–136.

⁴ KATONA Klára: A Magyarországra irányuló működő tőkét meghatározó tényezők vizsgálata. In: BOTOS Katalin (szerk.): *Pénzügyek és globalizáció*. Szeged, JATE Press, 2005. 245–256.

A gazdasági növekedés és az ennek minőségi oldalát is tükröző fejlődés a modernizáción alapul, s maga is erősen visszahat az utóbbira. A modernizáció a fejlődés megalapozója, indukálója és a versenyképes munkahelyek teremtesének bázisa. Figyelembe véve azt az alapvető tendenciát, hogy a modernizáció tömegesen szüntet meg régi, elavult munkahelyeket, míg jóval kevesebb számban teremt versenyképes újakat, a tapasztalatok szerint a probléma enyhítésének fő útja az innovációs beruházások ösztönzése és az oktatáspolitikai fejlesztése, mert ezek határozzák meg a foglalkoztatás kilátásait. A vállalatok a profitnövelés és versenyképesség-javítás érdekében arra törekszenek, hogy fajlagosan (a kibocsátáshoz képest) egyre kevesebb munkaerő-kiadás merüljön fel. (Könnyebb ugyanazt a profitot pl. 10 százalékos létszámcsökkentéssel elérni, mint a kvázi stagnáló, alig növekedő piacokon 10 százalékos piacbővítést véghezvinni.) A jövedelmek alakulása miatt ma erősen kereslethiányos gazdaságban élünk, ezért új növekedési és foglalkoztatási pályára van szükség.

3. A Gazdaság és Monetáris Unió és a pénzügyi válság

2013-ban nyilvánvaló, hogy az EU-országok fejlődési kilátásait az exogén, külső világgazdaságból érkező hatások mellett (1) a Gazdasági és Monetáris Unió jövője, (2) az EU fő reformra szoruló területein elérendő átalakulás és (3) a válságproblémák stratégiai kezelésének kísérlete határozzák meg.

A válságkezelési stratégiák 2008 után valójában csak az akut pénzügyi egyensúlyhiányok kezelésére, a recesszióból történő kilábalásra és a növekedésösztönzésre koncentráltak Európában, igen rövid időhorizontú, részleges sikerrel. 2010-11-ben az EU politikusai, gazdaságpolitikusai közül sokan úgy vélték, hogy a pozitív növekedési ütemek felmutatásával túljutottak a válságon. A növekedés és a maastrichti kritériumok együttes megvalósítása az EU-országok túlnyomó többségében nem sikerült. Több országban valóban kisebb fellendülést mutattak ki, ugyanakkor a 27 EU-tagországból 20-nak még az államháztartási hiány/GDP-aránynak a bővös 3 százalékos maastrichti kritérium alá csökkentése sem sikerült. A költségvetési problémák okozta feszültség motiválta alapvetően a Fiskális Unió kritériumrendszerének kidolgozását és elfogadtatását 2012 elején. (Nagy-Britannia és Csehország nem írták alá.) A Monetáris Unió is sokkal mélyebb monetáris politikai együttműködést igényelne, mint az 5 maastrichti stabilitási kritérium betartatása, bár ez sem sikerül. A Mundell által definiált optimális valutaövezet szempontjainak az euróövezet soha nem felelt meg, s a közös valuta – Róna Péter értékelése szerint is – kényszerzubbonynak bizonyult

az igen eltérő helyzetű EMU-tagországok részére. Az erős országok profitáltak belőle, a gyengék számára viszont kezelhetetlen problémákat okozott.⁵

A Gazdasági és Monetáris Unióról szólva egyelőre csak az utóbbiról beszélhetünk, hiszen a monetáris politikák integrálódtak (integrálódnak), a gazdaságpolitikák viszont döntő mértékben nemzetállamiak és igen eltérő vonásokat hordoznak. Európában 2013-ig 17 országban az euró lépett a nemzeti valuták helyébe. A közös valuta lendületet adott az áru- és szolgáltatás piac és főleg a tőkepiac integrálódásának, de nem küszöböli ki a fejlettségi szintbeli, termelékenységbeli, rentabilitásbeli stb. különbségeket a résztvevő országok között. Éppen ezek a különbségek tartós feszültséget okozhatnak, s a nemzetállamok feladták az ezek kezelésére hivatott eszköztár kulcsfontosságú részét (árfolyamváltoztatás lehetőségeinek mennyisége, önálló monetáris és devizapolitika megszűnése, exportösztönzés számos eszközének megszűnése). A monetáris politika integrációja és fiskális politikák nemzetállami jellege közötti különbség is számos feszültség forrása. Középtávon a közös monetáris politika egyre inkább kikényszeríti a szigorú államháztartási politikát a résztvevő országokban, így a következő években restriktívabb költségvetésekkel kell számolni az EU-országokban. A válságra történt eddigi reagálásban azonban felerősödtek a tagországok különútjai és több ország erőteljes konjunktúra- és válságkezelési csomagokkal, keresletösztönzéssel, kiadás-növeléssel igyekszik úrrá lenni a válságon, messze túllépve az éves államháztartási hiányra és az adósságállományra vonatkozó maastrichti kritériumokat. Görögország és Olaszország államadósságának mértéke a legmagasabb. A görög adósságállomány meghaladja a GDP 160 százalékát és a hatalmas mentőcsomagok révén is kezelhetetlen. Olaszország adósságállománya a GDP-hez viszonyítva 120 százalék feletti. Portugália és Spanyolország is pénzügyi szempontból rendkívül súlyos helyzetben van, az egész mediterrán térség válságövezetté vált. Magyarország államadóssága 2012 elején meghaladta az éves GDP 80 százalékát forintban számítva, 2013 tavaszán sikerült valamivel 80 százalék alá szorítani és további csökkentése folytatódik. Euróban mérve sikerült az adósságot lényegesen csökkenteni, de ennek pozitív hatását lerontotta a forint árfolyamgyengülése.

A maastrichti stabilitási és konvergencia kritériumok teljesítésének vállalt kötelezettségénél a válság kényszerítő hatásai egyelőre erősebbek, de középtávon a válság után a gazdaságpolitika ismét az egyensúlyi szempontok nagyobb

⁵ Ezeket részletesen kimutatja Artner Annamária – Róna Péter (2012) és FARKAS Péter: *Labilis világgazdaság. A világgazdaság ingatag helyzetének mélyebb okairól 2011 közepén. Köz-gazdaság, 6.évf., 2011/3. 1.*

mértékű figyelembevételére kényszerül, s ez behatárolja mindenfajta pótlólagos finanszírozás mozgásterét.

A hatalmas adósságállományok fedezése a különböző országoknak eltérő terhet jelent. Az USA helyzete speciális a dollár nemzetközi szerepe miatt és annak következtében, hogy a FED saját hatáskörben bocsátja ki a pénzt, bár a pénzkibocsátás az USA Kongresszusa által rögzített szövetési adósságplafonba ütközik. Nagyarányú az USA államkötvény-kibocsátása is, így eddig fedezni tudta növekvő deficitjét, amelyekkel szemben Kína rendkívül megnőtt dollártartalékai állnak (2012 végén több mint 3300 milliárd dollár). A nemzetközi pénzpiacok tőkeszükségletét az adósság miatti hiteligények nagyon megnövelik, ami a kamatfeláron; kockázati feláron és díjakon keresztül megdrágítja a finanszírozást. Így Magyarországnak és más országoknak is, saját javuló teljesítmény ellenére, a nemzetközi fejlemények miatt, amit nagymértékben a pénzügyi spekuláció mozgat, növekvő kamatterhekkel kell gyakran szembenézniük. Ugyanez érvényes a spekuláció miatti árfolyam-ingadozások nagyobb kilengési amplitúdójára is.

A globalizáció, integráció, regionalizmus és a nemzetállam gazdasági szerepének átalakulása négy alapvető folyamat a XXI. századi Európában. A külső hatás erősségét tekintve a globális tényezők egyre súlyosabb, nagyobb szerepet játszanak. A regionalizmus a szerves térségképződés energiáinak kiaknázásával értékelheti fel a versenyképesebbé váló régiók szerepét Európában. A versenyképesség fő tényezői: a humán tőke, a modernizáló beruházások, a speciális helyi előnyök és a jó infrastruktúra együttes működése. Ezért a jobb képzést és továbbképzést, innovációösztönzést, minőségi munkaerő-állományt biztosító gazdaságpolitika a fejlődés fő tényezője. Ezek biztosításában pedig az állam gazdaságpolitikája döntő szerepet játszik, ezért szerepe, felelőssége a fejlődés generálásában nem csökken, hanem növekszik.

4. A fenntartható és felzárkózó fejlődés megalapozásának tényezői

A fenntartható és felzárkóztató fejlődés csak ésszerű növekedésre, munkahelyteremtésre, szerkezeti modernizációra, egyidejű monetáris és fiskális stabilizációra és jó környezetgazdálkodásra épülhet. Különösen azt kell hangsúlyozni, hogy a fejlődés bázisa csak az emberi méltóság megélését biztosító, társadalmi méretű munkahelyteremtés lehet. Stabil munkahelyek és szociális biztonság nélkül nincs, nem lehet fejlődés, csak további periferizálódás. Drámai mértékű

Magyarországon az 1 millió főt meghaladó mélyszegénység és a 4 milliós szegénység, vegetálás a létminimumon és az alatt.

A pénzügyi stabilizáció ugyanakkor nem épülhet restrikcióra, az előbbit csak tartós fejlődés bázisán lehet megvalósítani. Az alacsony, de megfelelő reálkamatot nyújtó kamatpolitika a megtakarítások és a beruházások ésszerű összhangját biztosíthatja, a leértékelődés fékezése kordában tarthatja az inflációt. Természetesen figyelembe kell venni az inflációs különbségek alakulását a partnerekhez képest. A termelékenység növekedése a versenyképesség-növelés és a reálbérnövelés megalapozását egyszerre szolgálhatja.

Gazdaságpolitikai szempontból a modernizáció fő tényezőinek tekintendők: 1. a fejlett technológiák átvételének és alkalmazásának ösztönzése, 2. a globális innovációs folyamatokba történő bekapcsolódás, 3. fejlesztési források biztosítása, 4. a tőkepiacok fejlettsége és működése, 5. dinamikus felvevő piacok biztosítása, 6. jól képzett és megfelelően motivált munkaerő-állomány kialakítása és hasznosítása. A finanszírozás fontos tényező, de a brüsszeli költségvetés az EU GDP-jének csak 1,045 százalékát teszi ki, s ennek töredéke a fejlesztési támogatás, ezért a Brüsszelnél érkező költségvetési transferek igen fontos, de csak járulékos elemet jelenthetnek a közép- és kelet-európai országok felzárkózásához. Az EU nagy országainak felvevőpiacai jelenleg kevéssé dinamikusak, azaz lassan növekednek, sőt az EU importpiacán elsősorban Kína és a távolkeleti országok törnek előre.

A fenntartható minőségi fejlődés megvalósítása a termelékenység és a foglalkoztatottság növelésének összeegyeztetését igényli. A foglalkoztatás növelése a fejlesztés záloga, a termelékenységet a növekvő és javuló minőségű foglalkoztatottság bázisán lehet és kell elérni. Az erőforrások allokációjában nyilvánvalóan javuló hatékonyságra van szükség. A termelékenység növelése technológiafejlesztést és nem az ugyanakkora termelés kevesebb munkaerővel való ellátását igényli. A versenyképesség növelése azt jelenti, hogy a piaci szereplők többet ruházzanak be termék- és termelési folyamat innovációkba. A szolgáltatási piacokat feltétlenül fejleszteni kell, de a fejlődéshez nem elegendő a piacok megnyitása, sőt gyakran éppen a piachoz jutás feltételeit kell racionálisan szabályozni, azaz ésszerű, közérdekű versenyszabályozásra van szükség.

Az EU-ban növekszik a képzésben és a szakképzésben részt vevők száma és aránya, ami nagymértékben hat a gazdasági növekedésre, a termelékenységre és részben a foglalkoztatásra. Az átlagos közoktatási idő egy évvel történő meghosszabbítása folyamatosan a GDP 0,3-0,5 százalékos növekedését biztosíthatja. Az oktatásra fordított költségvetési kiadások aránya az EU-ban átlagosan kb. a GDP 5 százalékát teszi ki, a költségvetésekben pedig mintegy 10-11 százalékkal

szerepel. Ennél a világgazdaságban előretörő országok gyakran jóval magasabb arányt valósítottak meg. Az oktatásra fordított közkiadások aránya 2005 után számos EU-országban csökkent, így Németországban, Franciaországban, sőt Ausztriában és Finnországban is. Az alapfokú oktatást be nem fejezők és szakképzettséggel nem rendelkezők aránya jelenleg 15 százalék, az Európa 2020 stratégia szerint ezt 10 százalék alá kívánják csökkenteni. A fejlődés követelményeihez mérten sajnos a képzetlenek aránya így is túl magas marad és akadályozza a foglalkoztatás növelését. A kutatás-fejlesztésre és a versenyképességre vonatkozó lisszaboni célkitűzéseket 2010-ig nem sikerült teljesíteni, ezért prolongálták őket 2020-ra. A K+F-ráfordítások nemzetközi összehasonlításban az élenjáró országokhoz képest az EU-országok többségében igen alacsonyak, ami nem ad jó alapot a fejlesztési stratégiák számára (az EU-15-ök átlagában is mindössze 1,9 százalék a K+F-ráfordítások GDP-hez viszonyított aránya).

A humántőke-állomány megfelelő hasznosítása, a versenyképesség javítása csak aktív munkaerő-piaci politika támogatásával biztosítható. A kiszámíthatóság, a szociális biztonság olyan érték, ami a munkaerő mentális és fizikai egészségét biztosítva, egyben termelékenységét is növeli. Ehhez nyilvánvalóan intézményi reformokra van szükség. Finnország, Svédország és Dánia az aktív munkaerő-piaci politikát, a képzés-továbbképzés szerves rendszerét, a munkahely-közvetítést, a K+F munkahelyek létesítését ötvözte a megfelelő jóléti biztonsági juttatásokkal. Csáki György rámutat arra, hogy „a fejlesztő állam sikere Skandináviában és (a válság előtt) Írországban azt bizonyítja, hogy a határozott állami gazdaságfejlesztési célok nem kizárólag alacsony bérköltségek, hosszú munkaidő, a munkavédelem, társadalombiztosítás és a szociális juttatások hiánya/hiányosságai révén valósíthatóak meg”.⁶ Sőt, éppen ellenkezőleg, a magas termelékenységű, nagyobb hozzáadott értéket biztosító humántőke-intenzív termelés vezethet elsősorban sikerre. Ugyanakkor Farkas Beáta jól mutat rá arra, hogy „az elmúlt másfél évtized tapasztalatai után nem várhatjuk, hogy a gazdaság fejlődéséhez szükséges egészséges és képzett munkaerő, a kutatás-fejlesztés kellő szintje, a multinacionális vállalatokra ráépülő, dinamikus kis- és középvállalkozások spontán társadalmi, gazdasági folyamatok eredményeképp rendelkezésre állnak, létrejönnek”.⁷ Az elbocsátástól való félelem csökkenti a munkára való koncentrációt, a családok bizonytalansága veszélyezteti az egészségi állapotot és a munkaképességet, a munkanélküliség fenyegetett-

⁶ CSÁKI György (szerk.): *A látható kéz. A fejlesztő állam a globalizációban*. Budapest, Napvilág, 2009. 294.

⁷ Részletesen elemzi FARKAS Beáta: Lisszaboni nemzeti reformprogram – ábránd és valóság. In: FARKAS Beáta (szerk.): *A lisszaboni folyamat és Magyarország*. Szeged, JATE Press 2007. 66.

sége rontja a fogyasztói piac állapotát, hiszen az ilyen állapotban lévő emberek kényszerűen csökkentik vásárlásaikat. A stabilizáció ezeknek a negatív hatásoknak az ellenében hat, a biztonság növelése javítja a mentális és fizikai egészséget, erősíti a biztonságérzetet, stabilizálja a piacokat, növeli az állam adóbevételeit. A munkanélküli segélyekkel szemben nem áll áru- és szolgáltatásvo-lumen, adóbevétel sem keletkezik, míg a munkahelyteremtés a munkanélkü-liség csökkentésével mindkét területen orvoslást jelent. Pócza szerint „az állam egy pozitív erő, amely biztosítani tudja polgárai számára a megfelelő választási lehetőséget a ‘jó életek’ közül”.⁸

5. A fejlesztő állam és a válságból történő kilábalás kilátásai

A fejlesztő állam irányvonalát összefoglalva, pontosítva ezt leginkább a fenntartható, minőségi fejlesztést és fejlődést ösztönző államként határozhatjuk meg. Meg kell alapozni a fenntarthatóságot, mivel a rövid távú tűzoltások után a hosszú távú problémakezelés elengedhetetlen (különösen a növekedés és egyen-súly együttes kezelése, az ésszerű környezetgazdálkodás és környezetkímélő technológiák kifejlesztése és elterjesztése és a nagy ellátó rendszerek konzisztens reformja és finanszírozhatósága). A rövid távú programok véget érnek, pozitív hatásuk elmúlik, kifulladás (pl. az árfolyam- és kamatváltozások). A fejlődésnek tartós ívűnek kell lennie, azaz hosszú távú fejlődési trend keretfeltételeinek kiala-kítására, megalapozására van szükség. A pusztán GDP-növekedés helyett a minő-ségi fejlődésre kell helyezni a hangsúlyt, mivel a GDP növekedése gyakran nem a valódi fejlődés jelzője (pl. amikor a gépkocsik a közlekedési dugóban kipu-fogják a benzint, többletköltséget, idővesztést, környezeti kárt okozva, a GDP-ben viszont ez fogyasztás-bővülésként jelenik meg, holott a jólét ekkor nem nő, hanem csökken).

A fejlődés minőségi jellegének hangsúlyozása több szempontból fontos. A fejlődésnek fenntarthatónak és környezetbarátnak kell (kellene) lennie, nem szabadna túlterhelni sem a természeti, sem a létrehozott infrastrukturális környe-zetet, és nem szabadna csorbítani a következő generációk létfeltételeit, sem természeti, sem pénzügyi téren. A fenntarthatóságnak a gazdasági, pénzügyi, természeti környezeti és humán erőforrás feltételeit egyszerre kell figyelembe venni, mert bármelyik tényező szűk keresztmetszete a fenntarthatóságot veszé-

⁸ RAZ nyomán idézi PÓCZA Kálmán: Az állam semlegességéről. In: PÓCZA Kálmán (szerk.): *Álmaink állama*. Budapest, Századvég 2002. 173.

lyezetteti, sőt megakadályozza. A minőségi oldal azt is jelenti, hogy a fejlődés minőségileg kedvező struktúrában menjen végbe. Ennek két fontos dimenziója van: 1. Olyan struktúra szükséges, amelyben felértékelődik a nemzeti, iparági vagy vállalati teljesítmény a világpiacon (ezt jelzi a cserearányok hosszabb távú javulása és a világexportban való részesedés tartós növekedése). A termelésben megalapozott rentabilitásra, az értékesítésben dinamikus piacokra van szükség (saját szempontból nézve). Stagnáló piacokon is előre lehet törni a versenytársak kiszorításával történő térnyeréssel, de ezt sokkal nehezebb elérni és fenntartani, mint a dinamikus piaci szegmensekben, saját innovációval lépni előre. Farkas Péter találó megállapítása szerint a kiszorítás képessége a tőkeerősök privilégiuma. Az innováció ezért nem önmagában a műszaki-technológiai fejlődés eszköze, nem is pusztán profittnövelő, hanem a lényege az kell hogy legyen, hogy az emberi szükségletek kielégítésére alkalmasabb termékeket, szolgáltatásokat célszerűbb módon hozzon létre. 2. A fejlődés minősége másrészt jelzi azt, hogy az eredményt az erőforrásokkal való takarékosabb, ésszerű gazdálkodás mellett éri el. Ugyanakkora nyereséget eredményező energiamegtakarítás technológiai fejlesztés révén sokkal előnyösebb, mint ugyanakkora többletenergia előállítás. Ráadásul hosszú távon rentábilisabb is, csökkenti a sebezhetőséget, impulzust ad a műszaki fejlődésnek és javítja a külkereskedelmi mérleget. Pozitív az életminőségre gyakorolt hatása is.

A jövő útja – legalábbis a fejlett országokban – nem elsősorban az anyagi termelés és az anyagi javak fogyasztásának növelése, hanem az életminőség javítása (élhető környezet, fontos szolgáltatások elérhetősége, jó közlekedés és infrastruktúra). Ezért nemcsak nem mindegy, hogy a GDP-t milyen struktúrában termeljük meg, hanem életfontosságú az a tény, hogy fejlettebb struktúrában több hozzáadott érték termelhető, magasabb termelékenységgé érhető el. Kiemelkedő az innovatív termelékenység-növekedés, amely a know-how révén biztosítható. Nem elegendő tehát több tőkét befektetni a termelésbe, hanem azt a technológiai fejlesztésre, a humán erőforrás minőségének javítására kell koncentrálni. Ezenkívül az intézmények működésének, az irányítás és vezetés színvonalának emelésére van (lenne) égető szükség makro- és mikroszinten egyaránt.

Az állam gazdasági szerepvállalásának sikerességében nem az újraelosztás mérete a döntő, hanem funkcióinak jó betöltése és összehangolása. Az igen hasonló fejlettségi és jóléti színvonalon álló Svédország és Svájc merőben eltérő újraelosztási és költségvetési politikát folytat. Svédország a nagyarányú állami beavatkozás, a nagymértékű újraelosztás és az igen kiterjedt jóléti rendszerek alkalmazását preferálja, polgárai nagymértékben építenek a közszféra gondoskodására, a jóléti rendszer elosztó erejére és a kollektív (nem kollektivistá!)

gondoskodásra. Ennek megfelelően Európában Svédországban a legmagasabb a GDP újraelosztásának aránya ; a GDP 59 százalékát teszi ki. Ezzel szemben a hasonlóan gazdag Svájc az egyéni jövedelemszerzésre, boldogulásra, felelősségvállalásra helyezi a hangsúlyt, s mindössze a GDP 31 százalékát osztja el újra, azaz csak a felét, mint Svédország. Svájc arra épít, hogy a polgárok nem igénylik, sőt elutasítják a paternalista gondoskodást, és maguk kívánják intézni sorsukat. Svédországban magas az államilag támogatott, kommunális lakásépítés és a bérlakások aránya és szerepe, ezzel szemben a svájci polgárok nem kívánnak kommunális bérlakásokban élni, hanem eleve a magánlakás-bérlést választják, takarékoskodnak és élethelyzetük stabilizálása után maguk kívánják lakáshelyzetüket megoldani, rendszerint saját ház vásárlása, illetve építése révén. A közepes vagy attól elmaradó fejlettségű országokban, Magyarországon is, az államnak fontos szerepet kell vállalnia a szociális helyzet szempontjából kulcsfontosságú területeken. Aktív beavatkozásra van szükség, amely célzottan szolgálja az alapvető emberi szükségletek (étkezés, lakhatás, orvosi ellátás, szociális biztonság) kielégítését. Ezért a rászoruló embereket kell célzottan, hatékonyan támogatni és nem a lobbyérdekeket.

A fejlesztő államnak a környezet gazdagságának felélése nélküli fejlesztésre kell törekednie, amely nem határolja be a jövő generációk cselekvési lehetőségeit. A versenyképesség javításában nagy szerepet játszik a fajlagos költségcsökkentés, ezt azonban a hozzáadott érték növelésével, a technológia fejlesztésével és a termékstruktúra javításával kell elérni. A bérek és jövedelmek korlátozása tökéletesen járhatatlan út, mert lefelé menő spirálhoz vezet. A beruházások és a fogyasztás csökkenése nyomán visszaesnek az állami bevételek, ami a szándékolt pénzügyi konszolidációt is lehetetlenné teszi a történelmi tapasztalatok szerint. A jóléti rendszerek működtetése feltétlenül ésszerű reformokat, intézményi, eszközrendszeri, finanszírozási, ellenőrzési átalakítást igényel, de semmiképpen nem leépítést, hanem átépítést, a jobb működtetés érdekében. A fejlesztési célok elhibázása, meg nem valósítása az állam működési hiányosságaira utal és a pénzügyi deficitnek növekedésével jár. Ez is baj, de a legfőbb probléma a társadalmi deficitnek növekedése, az emberek kiszolgáltatottsága. A normatív közgazdaságtan feladata, hogy társadalmi értékeken alapuló normákat, elvárásokat állítson fel és azok stratégiai megvalósításához nyújtson támpontokat.

A hagyományos állami centralizáció szerepe a múlté, a jelenben és a jövőben a gazdaság működtetésében a társadalmilag elfogadott szabályrendszer és annak betartása, betartatása kerül előtérbe, ami viszont a törvényi, szabályozási, intézményi keretrendszer általános elfogadását és érvényesítését igényli.

Hangsúlyozni kell, hogy az állam gazdasági, társadalmi, politikai elfogadottsága a tényleges legitimáció forrása, ezek híján semmiféle stratégia nem vezethet sikerre, nem is hajtható végre. Csaba László szerint a közgazdaságtan és a gazdaságpolitika gyakorlatában jelentkező inkonzisztenciák, feszültségek okozzák a válságot. A válság értelmezéséhez fontos, tisztázó gondolatokkal járul hozzá és a gazdaságfilozófia, stratégia, gazdaságpolitika egymásra építésének szükségességét bizonyítja művében.⁹

A válságból való kilábalásban és a jövő fejlesztési pályájának megalapozásában világosan meghatározható néhány kulcsterület. A XXI. században továbbra is egyre nélkülözhetetlenebb az egészségügy, az oktatás, a tudomány, a K+F, az innováció szerepe, a közművek működtetése, a kultúra szerepe és támogatásának fontossága. „A stratégia elsődrendű célja tehát a humántőkeképzés, az emberi erőforrás fejlesztése. Ez gyökeres változásokat, erőteljes lépéseket kíván az oktatáspolitikában, a képzési rendszerben, a kutatás-fejlesztésben. Az ember a legfontosabb tőkeforrás, de nem csak gazdasági lény. Vonzó társadalmi környezet csak az erkölcsi-kulturális dimenzió erősítésével, az oktatáson-szakképzésen túlnövő átfogó neveléssel alakítható ki. Ez viszont sürgeti az erkölcs- és kultúravezérelt fejlődés beindítását, ami egyszersmind versenyképesség-javítási előfeltétel is.”¹⁰

Piaci alapon sok minden nem működtethető. A vízgazdálkodás például sehol nem működik piaci alapon. Ilyen alapon ugyancsak nem működnének a német és a francia vasutak, de az EU-beli vasúttársaságok többsége sem (ugyanakkor világosan látszanak a privatizált brit vasutak drasztikus minőségi romlásának problémái). Németországban a koncesszióban épített autópályákat az állam tartja karban. Az állam kötelezettségeit az elvárások nagyban befolyásolják, a közjó érvényesítését és szolgálatát várják el tőle. A legitimáció alapja a minél erősebb érték- és érdekszövetség a társadalomban és a gazdaságban. A tőkebefektetők rendszerint a kisebb, a munkavállalók, a fiatalok és a nyugdíjasok a szélesebb, aktívabb állami szerepvállalásban érdekeltek. Ugyanakkor a befektetők is válság idején az állam mentőövében reménykednek. Nyereséges időszakokban a profitot magánosítani, a kockázatokat és veszteségeket pedig mindig ‘államosítani’, azaz a költségvetésre kívánják terhelni. (Ennek szembetűnő példája a 2008-ban kezdődött válságban nem csak az Egyesült Államok, hanem Nagy-Britannia, Németország és Franciaország is. A sort hosszan folytathatnánk.)

⁹ CSABA László: *Crisis in economics?* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009. 223.

¹⁰ KÁDÁR Béla: Gyökérkezelés. In: HALM Tamás (szerk.): *A válság kezelése a világban és Magyarországon*. 47. Közgazdász Vándorgyűlés, Zalakaros, 2009. 93.

Korunk gazdaságában világgazdasági és nemzetgazdasági szinten egyaránt differenciáló mechanizmusok működnek, amelyeket érdekek mozgatnak. Ezek miatt megnőtt a technológiai és a költségverseny fejlettségi szakadékok mélyítő hatása. Az államok mozgástere a globalizáció folyamatai és a multinacionális vállalatok világméretű stratégiája és szerepe következtében beszűkült, az állami tulajdon nagymértékben leépült, a standard színvonalú vagy azt el nem érő munkaerő kiszolgáltatottsága és leépítése megnőtt, sőt a középosztály jelentős leszakadásának vagyunk tanúi Európában, sőt világszerte. A gazdasági döntések nemcsak gazdasági, hanem társadalmi következményekkel is járnak. A vállalatok szerepe ugyanakkor változatlan abban az értelemben, hogy mindig a profitmaximalizálásra törekednek. A piac önmagában nem képes, nem is lehet feladata, hogy a szerteágazó és jövőre ható környezetvédelmi, társadalompolitikai, családvédelmi szempontokat megvalósítsa. Ennek érvényesítése a társadalom- és gazdaságpolitika feladata. Ennek arra kell hatnia, hogy a gazdasági szereplők felelősen, kreatívan, kooperatívan cselekedjenek és ez a magatartásmód általánossá váljon és meg is érje számukra, azaz a szabályozási rendszer ne büntesse, hanem előmozdítsa a felelős gazdálkodást.

A világ és a nemzetgazdaságok pénzügyi rendszere nem semleges, hanem jelenlegi formájában a fenntarthatatlan fejlődésre ösztönöz, sőt kényszerít. Farkas Péter szerint „az immár fenntarthatatlan neoliberális modellben az állami bevételek szükségszerűen elmaradnak a kiadásoktól, ugyanakkor gyengül a kormányzatok manőverező képessége”.¹¹ A polgárok jóléte szempontjából fontos lenne, hogy az állam ne elsősorban elvegye a gazdálkodói és a munkajövedelmek növekvő részét, hanem hatékonyan működjön közre abban, hogy segítse a becsületes jövedelmen alapuló egyéni megtakarításokat, s tulajdonossá váljanak az emberek. A pénzügyi rendszer működtetésénél világosan látni és érvényesíteni kell, hogy a felvett hitelek kamatát és törlesztését csak a megtermelt profitból, illetve az egyéneknek bérükből és egyéb jövedelmükből kell és lehet csak megfizetni. Amikor a kamatláb meghaladja a termelésben elérhető profitrátát, az egyének hitelfelvétele növekedésének értéke magasabb az általuk elért bérek és jövedelmek növekedésénél, a finanszírozás lehetetlenné válik, a vállalatok sorsa csak a csőd, az egyéneké pedig az ellehetetlenülés. A 2008 utáni válságban az európai ipari termelés több országban kétszámjegyű visszaesést mutatott. A bankok nemzetközi üzleti követelésállománya mindössze 3 százalékkal csökkent a válságban, az árfolyamváltozásokkal korrigálva pedig csak 2 százalékkal. Az állami adósságköt-

¹¹ Ennek következményeit részletesen elemzi FARKAS Péter (2011) i. m. 1.

vények értéke 2008 decembere és 2011 márciusa között 21,8 százalékkal nőtt, azaz igen nagymértékű állampapír-kibocsátás történt. A válságban a külföldi közvetlen befektetések (FDI) zuhantak, 2010 végén is 40 százalékkal elmaradtak a 2007. évi szinttől.¹²

A nemzetközi pénzügyi rendszer válságának egyik fő tényezője és rendkívül veszélyes eleme a spekulációs, származékos, tőzsdén kívüli kereskedésbe kerülő (OTC) értékpapírok állománya. A spekulációs derivatív eszközök világkereskedelme a világ évi GDP-jének több mint tízszerese. (Ennek részletes, mély elemzését lásd Farkas Péter tanulmányában, amelyben az ok-okozati összefüggéseket adatokkal gazdagon dokumentálva tárja fel.)¹³

Jelenleg a világban gyakran összekapcsolódik a hanyatló állam és a torz piac negatív párosa. A 2008-2009-es válság nyilvánvalóvá tette, hogy az állam és a piac diszfunkciói, torzulásai felerősítik egymást. Az állam gyenge működése a deficitnek növekedésében, a foglalkoztatási helyzet romlásában, a fejlesztési célok el nem érésében nyilvánul meg. Az állam korábbi működtetési koncepciói a XXI. század elején nem működnek (éjjeliőr, gondviselő funkciók). A fejlesztési funkció kerül előtérbe, de fontos hangsúlyozni, hogy ebben is erősödik az állam közvetett, a tudományos-műszaki fejlődést és innovációt ösztönző szerepe. A modern államnak fontos funkciója a gazdaság jó működéséhez egyre nélkülözhetetlenebb infrastruktúra (közszolgáltatások, közművek) jó színvonalának biztosítása, megfelelő kiépítettségben, minőségben és áron. A társadalom igényli az oktatás, egészségügy minél gyorsabb fejlesztését (a jelenlegi katasztrofális leépítések helyett). Az államnak bizonyos dimenziókban a fejlesztési szerepe is kiemelkedően fontos (lenne): alapkutatások, kultúra, területfejlesztés. Az állam szerepvállalását igénylő közcélok nem csökkentek, hanem hangsúlyosabbá váltak, ami a közpénzek jobb felhasználását, strukturális átrendezést és az elköltés sokkal hatékonyabb ellenőrzését igényli. Világszerte az államok működésének problémája, hogy a közigazgatás mérete túlburjánzott, fenntartási költségei az inflációt meghaladóan növekedtek, a közpénzek felhasználásának hatékonysága romlott. Persze a közigazgatás méretét is az ellátott feladatokhoz és azok színvonalához kell mérni. A kritikák megalapozottsága inkább abban áll, hogy a 'state administration', szó szerinti adminisztrációs ráfordítása messze meghaladta az állami kiadások növekedési ütemét. Az elosztási és kiegyenlítő funkciókkal szemben a fejlesztést

¹² A külföldi működőtőke-befektetések szerepét a magyarországi gazdasági átalakulásban átfogóan elemzi KATONA Klára: *A külföldi működőtőke-befektetések elmélete és szerepe a magyarországi gazdasági átalakulásban*. Budapest, Gondolat, 2007.

¹³ FARKAS Péter (2011) i. m. 21.

generáló funkciókat kell (kellene) erősíteni. Ez növelhetné az állam elfogadottságát, legitimitását. Mindez összefügg a mindenkire érvényes törvényes rend és szabályozás egységes alkalmazásával. Az indokolatlan mentességek és kivételek (kedvezmények) felszámolásával az adó- és járulékkulcsok csökkenthetők, miközben az ebből származó bevételek összege növekedne. Vagyis nem az adókulcsokat kell növelni, hanem az adóbevételek összegét. Ez pedig elválaszthatatlan a gazdasági aktivitás serkentésétől. Ehhez a belföldi megtakarítások növelésének ösztönzésére és gyors hazai reálberuházásokká változtatására lenne szükség, mivel ez gyarapítja a nemzeti vagyonállományt. Botos Katalin ugyanakkor rámutat, hogy „a tartós külső finanszírozás azonban a nettó nemzeti vagyon csökkenését jelenti”.¹⁴

A gazdasági döntések mindig társadalmi következményekkel is járnak. A piac ezek figyelembevételére csak nagyon korlátozottan képes, nem is erre hivatott, nem ez a funkciója. Fontos tényező egyébként, hogy a piac jó működése az állami voluntarizmus ellen hat, azaz jelző és visszajelző szerepét érdemes erősíteni azokon a területeken, ahol a kereslet-kínálat szabályozó ereje megfelelően működik, ahol viszont nem, ott állami beavatkozás és ésszerű szabályozás, gyakran az állam döntő szerepvállalása szükséges.

6. Új növekedési pálya lehetőségei és korlátai – az emberi erőforrás szerepe

A globalizáció fő folyamatai és a multinacionálisok világdimenziójú tevékenysége alapvetően befolyásolják, jelenleg nagymértékben behatárolják az államok tényleges, de facto, sőt nemzetközi szerződések révén de jure cselekvési lehetőségeit. Az államok összefonódása révén függőségük is növekszik, az aszimmetrikus függőség az erőseknek javukra szolgál, a gyengébbeket hátrányosan érinti. A nyitottság révén tovább csökken az államok belgazdasági szabályozási mozgástere, sőt a bel- és a külgazdaság elválaszthatatlanná vált egymástól. Az ebből levonható következtetés nem a nyitottság és a világgazdasági beágyazottság csökkentése, hanem a gazdaság versenyképességének, alkuerejének és így pozíciójának megerősítése. A nyitott piacok és a konvertibilis valuták korszakában felértékelődik az országok gazdaságpolitikájának minősége, az értékrendszer és az érdekek képviselője, az intézményrendszer és az eszköztár fejlődést előmozdító szerepe. A szabályozás elveit és lényegét

¹⁴ BOTOS (2004) i. m. 348.

illetően a nemzetközi viták folytatódnak, sőt kiéleződnek abban a tekintetben, hogy az állam beavatkozzon-e, miképpen, milyen mértékben és milyen eszközökkel a piaci folyamatokba. Az nyilvánvalónak tűnik, hogy minél konzisztensebb értékalapú érdekszövetségek erősíthetik a gazdaságpolitika legitimitását, véleményem szerint egy minél szélesebb körben elfogadott közös értékrendszer alapján.

A világproblémák kiéleződése (a környezet állapota, a víz- és levegőminőség, energiagondok, stb.) csak nemzetközi szabályok, normák alapján kezelhetők. Ez az államok összefogását igényli. A regionális és környezeti fejlődés is koordinációt igényel, főleg a határokat átlépő problémák kezelésében. A piac jó működését biztosító keretfeltételek is egyre inkább csak nemzetközi dimenzióban biztosíthatók, mivel túllépik a nemzetgazdaságok kereteit. A társadalmi prioritások érvényesítésében nagy jelentősége van az államok társadalom- és gazdaságpolitikájának, de ezek autonómiája is korlátozott, mivel tekintettel kell lenni a nemzetközi környezet hatásaira, a világgazdasági versenyfeltételekre.

A szociális piacgazdaság korábbi európai modelljei a XX. század második felében korlátaikkal együtt évtizedekig megfelelő választ adtak az adott kor kihívásaira. A szociális piacgazdaság új, a XXI. században életképes modelljének létrehozása olyan erőfeszítéseket igényel, amelyek az államok, a gazdasági alanyok és a civil szervezetek értékrendjét, szempontjait, fejlődési igényeit összehangolják és a válságtényezőket szakszerű elemzéssel nemcsak feltárják, hanem összehangolt stratégiával fokozatosan csökkentik, megkísérik kiküszöbölésüket. A szubszidiaritás, a szolidaritás és a versenyképesség önmagukban igen eltérő követelményeit meg kell kísérelni összehangolni, s mivel nem 0 összegű játékról, hanem pozitív vagy negatív spirálról van szó, törekedni kell az előbbit megvalósítani.

Mind a fiskális, mind a monetáris politika korlátai egyre nyilvánvalóbban kiütköztek a válság közepette. Az előbbi mozgásterét a mind nehezebben finanszírozható eladósodás, az utóbbiét a pénztömegbővítés rendkívül nagymértékű, a reálgazdaságtól elszakadó üteme tette nyilvánvalóvá. A gazdaság élénkítése világszerte alacsony kamatlábat igényel, de a hitelezési politika feltételrendszerének megszigorításával, a törlesztési képesség feltétlen figyelembevételével. Az alacsony kamat sem serkent azonban beruházásokra, ha a termelés profitabilitása a termelési költségek, az elvonások és a piaci értékesítés kilátásai miatt rosszak. A fogyasztási hajlandóságot és képességet a jövedelmek alakulása, a jövő bizonytalanságaitól való félelem és a kényszer-megtakarítások nagyban befolyásolják, jelenleg csökkentik. Az alacsony inflációjú országokban fennmaradt, gyakran növekedett a megtakarítási ráta (pl. Németországban), másutt

a viszonylag magas infláció, az alacsony betéti kamatok, a spekulatív befektetések remélt nagyobb hozama miatt a megtakarítások visszaestek (a megtakarítási ráta több országban közel 0, sőt Magyarországon valamivel 0 alatti, azaz az állam, a vállalatok és a lakosság egyaránt eladósodottak). Szentes Tamás mutat rá arra, hogy „téves feltevés, hogy a nemzetgazdaságnak a globális válság hatása miatt bekövetkezett általános válságát restriktív, jövedelemcsökkentő, megszorító intézkedésekkel kezelni lehet. Ezekkel legfeljebb a költségvetési deficit és az infláció tartható kordában, de egy általános gazdasági válságból még soha és sehol nem sikerült ilyen eszközökkel túljutni”.¹⁵

Az állam fejlesztést generáló szerepének megvalósítását igen sok tényező behatárolja, a korlátok a legutóbbi években is egyre keményebbé váltak. A már elemzett problémák megoldását nagyon megnehezíti, hogy a fejlesztési stratégiák megvalósításának időhorizontja kitolódott. Például az orvosképzés fellendítése, az infrastruktúra szanálása egyre nagyobb tőkeigényt támaszt. A megtérülés csak hosszabb távú és nem közvetlen. A beruházások, a munkahelyteremtés és a növekedés összefüggései minden korábbinál bonyolultabbá és áttételesebbé váltak.¹⁶ A fejlesztési stratégiák finanszírozásához nagyobb hazai megtakarító képességre és ösztönzésre (reálkamat) van (lenne) szükség. A nemzetközi verseny intenzitása tovább nő, minél kisebb és nyitottabb egy ország, a strukturális alkalmazkodásban annál több igazodási kényszer nehezedik rá. A nemzetközi pénzügyi piacokon a tőkeerő megvan, a likviditás aggasztóan bővült, de a hitelforrásokhoz való hozzájutás feltételei bizonytalanabbá váltak és a spekuláció a kiszámíthatatlanságot rendkívül növeli. A fejlesztést generáló állami stratégiákhoz szükséges tudományos eredmények megvannak, azok bevezetése, megvalósítása endogén és exogén tényezők miatt azonban nem történik meg. Példaként hozom fel az EU közös energiastratégiájának hiányát, az infrastrukturális rendszerek fejlesztésének elmaradását stb. A fejlesztő állam sikerei (Skandináviában, Dél-Koreában és másutt) és kudarcai (Latin-Amerika sok országában) arra figyelmeztetnek, hogy igen sok függ attól, hogy az állam képes-e és mennyiben felismerni és megvalósítani a közjó szolgálatát, mennyiben tud a társadalomban problémamegoldásokra, kezdeményezésekre ösztönző keretfeltételeket teremteni és az innovációs láncolat szerves egészének kiépülését előmozdítani. Amíg nem, addig a konjunkturális válságon túl a strukturális válság is megmarad. Az

¹⁵ SZENTES Tamás: *Ki, mi és miért van válságban?* Budapest, Napvilág, 2009. 224.

¹⁶ István KÖRÖSI: Growth, financial disequilibria, employment and competitiveness – past and future. *Heller Farkas Papers*, Vol. 7., 2009/1.

előbbi rövidebb távon is orvosolható, az utóbbi közép- és hosszú távú horizontot igényel.

Korunk alapvető társadalmi-gazdasági gondjai összefüggő láncolatot alkotnak. A legfőbb létkérdés maga az ember és sorsának alakulása, a felemelkedés vagy lesüllyedés. Ez jelentkezik világméretekben, a nemzetgazdaságokban, a vállalatok, a közösségek, a családok, egyének szintjén egyaránt. A gazdasági fejlődés üteme, minősége, szerkezete, a drámaivá vált pénzügyi egyensúlyhiányok kezelése, csökkentésének kilátásai, a versenyképesség alakulása, a világgazdasági térnyerés vagy térvészítés döntő mértékben függ az emberi erőforrás fejlettségétől, annak alakulásától. A képzés, a humántőke fejlesztése csak akkor vezethet eredményre, ha az megfelelően hasznosulhat is, a magasabb képzettségű munkaerőt keresik, alkalmazzák. Az EU-ban súlyos válságprobléma, hogy a fiatalok gyakran nem találnak képzettségüknek megfelelő munkát, ezért a kvalifikált munkát hasznosító, értékelő, megfizető munkahelyekre van (lenne!) szükség. A brain-drain és a szakképzett munkaerő migrációja az ezek által érintett országokban súlyos problémákat okoz.

A humántőke-potenciál mennyiségi és minőségi erősítése a gazdasági felzárkózás egyik legfőbb tényezője, ezért a gazdaságpolitikában és a finanszírozásban egyaránt kiemelten kellene kezelni. Az oktatás, a humántőke-képzés az új EU-12-ek, köztük Magyarország felemelkedésében kulcsszerepet játszik és egyben a munkaerő-potenciál minőségének javításával a növekedés tartós megalapozója. A versenyképesség javításához alapvetően 1. beruházásokra (tőkére), 2. kutatás-fejlesztésre és innovációra, 3. kvalifikált munkaerőre van szükség. A gazdasági feltételek mellett az innováció társadalmi elfogadtatása, az új iránt fogékony közeg, értékorientált társadalom elengedhetetlen.

A minőségi fejlődés érdekében az államnak a humánökológiai szempontra kellene érdemben építenie: ember és természet viszonya, az élő és tárgyiasult környezet védelme, a közösségi infrastruktúra gyarapítása felélés helyett, a pazarló anyagi fogyasztás helyett a jól-lét maximalizálása. Az ilyen irányú fejlesztés a fenntartható gazdasági növekedés szempontjából is kedvező tendenciákat indíthatna el. A humán tőke értékteremtő képességének növelésében és a fenti folyamatokba való beillesztésében az államokra, a vállalatokra és az egyénekre egyaránt fontos szerep hárul. A nemzetállamok mozgásterét a globalizáció folyamatai nagymértékben beszűkítették és továbbra is korlátozzák, ezért megnőtt a nemzetállamok ésszerű nemzetközi együttműködésének szükségessége. A nemzetállamok ugyanakkor versenyeznek is egymással egy ésszerűbb policy-mix kialakításában. Az ésszerűbb, a minőségi fejlesztést ösztönző gazdaságpolitika a nemzetközi versenyben történő felzárkózás kulcsfontosságú ténye-

zője. A stabilitást és a növekedést össze kell kapcsolni. Magyarországnak a stabilitásorientáció terén tett lépései jó alapot teremtenek egy megalapozott, tartós növekedési pálya kialakításához. Az Európai Unióban a válság nyomán megnehezült gazdasági-pénzügyi helyzetben felértékelődött az országok adekvát reagálásának, a saját szempontokat következetesen érvényesítő nemzeti gazdaságpolitikáknak a szerepe.

A GLOBÁLIS GAZDASÁGI VÁLSÁG KIHÍVÁSAI – EURÓPAI VÁLASZOK A FEJLESZTÉSPOLITIKÁBAN

DEBISSO KINGA
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

A globális válság hatására alapvetően átalakult a világ politikai és gazdasági térképe. A recesszió következtében számottevően csökkent a fejlett ipari térség súlya a világ gazdaságban, a feltörekvő gazdaságok ugyanakkor egyre fontosabb szerepet játszanak a globális termelésben. Ezzel párhuzamosan megnövekedtek a fejlődő országok közötti egyenlőtlenségek is. Míg a legszegényebb országok egy részében ugrásszerű gazdasági fejlődés következett be, addig a fejlődő világ más országait továbbra is bizonytalanság és törékeny helyzet jellemzi. A globális pénzügyi válság további több tízmillió embert taszított szegénységbe a fejlődő országokban, a legnagyobb veszély különösen az érzékeny, leginkább sebezhető társadalmi csoportokat fenyegeti. A gyorsan változó gazdasági környezet és a nemzetközi fejlesztési együttműködés új szereplői átfogóbb és hatékony válaszra képes uniós fejlesztési politikát tesznek szükségessé.

2011-ben az Európai Unió 2002. évi barcelonai csúcsertekezlete¹ óta először csökkent a kollektív uniós segély mértéke. A hivatalos fejlesztési támogatás

¹ A barcelonai csúcsertekezleten született meg a döntés a hivatalos fejlesztési támogatás mértékének növeléséről. Az Európai Unió szigorú menetrendet határozott meg a 'barcelonai vívmányok' 2015-ig történő elérésére, miszerint a barcelonai kötelezettségvállalásokban részt vevő tagállamok (EU15) az ODA/GNI arányt 2010-ig 0,51%-ra emelik, hogy 2015-re elérhetővé váljon az ENSZ által kitűzött 0,7%-os érték. A tisztességes tehermegosztás biztosítása érdekében a 2002 után csatlakozott tagállamoknak (EU12) 2010-ig a 0,17%-os egyedi értéket kell elérniük, amit 2015-ig 0,33%-ra kell emelniük. Ld. Európai Bizottság: Közlemény a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, A Millenniumi fejlesztési célok megvalósítása érdekében tett előrelépések felgyorsítása – A fejlesztés finanszírozása és a támogatás hatékonysága. COM/2005/0133 végleges. Brüsszel, 2005. 10. 07.

(ODA) a legszegényebb országok számára a fejlődés egyik legfontosabb eszköze,² éppen ezért aggasztó az EU által 2015-re kitűzött 0,7%-os ODA/GNI arány elérése kapcsán érzékelhető lassú fejlődés.³ Ezek a folyamatok veszélyeztetik a Millenniumi Fejlesztési Célok megvalósítását, és féltő, hogy kárba vesznek az utóbbi években elért fejlesztési eredmények. Az Unió továbbra is a világ legnagyobb segélyadományozója,⁴ de éppen ebben a kritikus időszakban bír nagy jelentőséggel, hogy az EU kitart-e ambiciózus célkitűzései mellett a fejlesztési együttműködés terén. Az Európai Bizottság által javasolt Változtatási program az uniós fejlesztéspolitika hatékonyabbá tételével kíván választ adni a globalizáció által teremtett új kihívásokra. A reformjavaslat egy stratégiai szemléletű, célzott és eredményorientált uniós megközelítést irányoz elő, amely a jelenlegi kihívásokhoz igazítja a szegénység felszámolására irányuló erőfeszítéseket. A Változtatási programban megfogalmazott új módszerek és prioritások révén a Bizottság arra törekszik, hogy a jövőben rugalmasabb módon, illetve gyorsabban tudjon reagálni a váratlan helyzetekre, továbbá az erőforrásokat olyan területeken használja fel, ahol azokra a legnagyobb szükség van és a legnagyobb hatást érhetik el. Ugyanakkor fennáll a veszélye annak, hogy a program egyes elemei nem segítik elő a fejlődő országoknak a szegénység felszámolására tett erőfeszítéseit, hanem épp ellenkezőleg, további problémákat idéznek elő.

2. A globális gazdasági válság hatása az uniós tagállamok fejlesztési együttműködési tevékenységére

A globális gazdasági válság hatására a tagállamok többsége kénytelen volt megszorításokat tenni a fejlesztési támogatások terén is. Az alacsonyabb állami bevételek, a megnövekedett szociális költségek és a bankszektorban nyújtott állami finanszírozású mentőcsomagok alapvetően megváltoztatták a tagállamok pénzügyi helyzetét. Az alacsony szintű vagy éppen negatív irányú gazdasági

² Az Európai Unió és a tagállamok egyaránt elkötelezték a legkevésbé fejlett országok támogatása iránt. 2011-ben a legszegényebb országok részesedése az EU ODA-ból elérte a 35%-ot, amely a GNI 0,15%-át, összesen 18,8 milliárd eurót tesz ki.

³ Council of the European Union: Annual report 2012 to the European Council on EU Development Aid Targets – Council Conclusions, 9372/12. Brüsszel, 2012. május 14.

⁴ Az Európai Unió a legnagyobb globális ODA donor, az Európai Unió és a tagállamok által a fejlődő országok részére nyújtott pénzügyi segítség az összes hivatalos fejlesztési támogatás 56%-át teszi ki.

fejlődési mutatók és a kapcsolódó tagállami megszorító intézkedések következtében eltérő mértékű figyelem jut a fejlesztési erőfeszítésekre.

2010-ben az uniós ODA mértéke a bruttó nemzeti jövedelem 0,44%-át tette ki, a következő évben azonban a folytatódó pénzügyi válság miatti újabb költségvetési megszorítások az ODA/GNI arány 0,42%-ra történő visszaesését eredményezték. 2010 és 2011 között az Európai Unió által nyújtott kollektív hivatalos fejlesztési támogatás 53,5 milliárd euróról 53,1 milliárd euróra csökkent.⁵ A segélyezési és fejlesztési NGO-k *európai szövetsége*, a CONCORD 2012. évi AidWatch jelentése szerint 2011-ben tizenegy tagállam⁶ csökkentette a fejlesztési támogatásra fordított kiadásait, és 2012-ben számos tagállam további megszorításokat⁷ jelentett be.⁸ A 2011. év fejlesztési adatai és a 2015-re meghatározott célkitűzések közötti különbség meghaladja a 44 milliárd eurót. Ennek a hiánynak a kétharmadért mindössze három tagállam, Németország, Franciaország és Olaszország felelős. Franciaország és Németország 2011-ben a GNI kevesebb, mint 0,5%-át fordította fejlesztési segélyre. Ahhoz, hogy az EU elérje a 2015-re kitűzött kollektív 0,7%-os arányt, a tagállamoknak majdnem duplájára kellene növelniük a fejlesztési támogatás összegét. 2011-ben négy EU tagállam (Svédország, Dánia, Hollandia és Luxemburg) továbbra is meghaladta a 0,7%-os célkitűzést, közülük Dánia, Luxemburg és Svédország 2015-re az 1%-os ODA/GNI arány elérését tervezi. 2011-ben az Egyesült Királyság 0,56%-os ODA/GNI arányával túllépte az adott évre kitűzött vállalásait. Belgium, Finnország és Írország meghaladta a 2010-re kitűzött 0,51%-ot, de nem érte el a 2011-es vállalásokat.⁹ Az újonnan csatlakozott tagállamok közül – Málta kivételével – egy sem lépte túl a 2010-re

⁵ Nominális értelemben a legnagyobb megszorításokra 2011-ben Spanyolországban (1,4 milliárd euró), Franciaországban (400 millió euró) és Belgiumban került sor (250 millió euró), 2012-ben pedig Olaszország (1,1 milliárd euró), Spanyolország (660 millió euró) és Hollandia (275 millió euró) csökkentette drasztikus mértékben a fejlesztési kiadásait. A 2010-es ODA arányában a legnagyobb mértékű megszorításokról 2011-ben Görögországban (38%), Spanyolországban (32%) és Cipruson (29%) döntöttek. 2010 és 2012 között Spanyolország mintegy 47%-kal, Görögország 42%-kal csökkentette az ODA összegét. Ld. az 1. táblázat adatait.

⁶ Ausztria, Belgium, Ciprus, Dánia, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Portugália és Spanyolország.

⁷ Olaszország és Magyarország 2012-es fejlesztési eredményei visszaestek az előző évhez képest, a Cseh Köztársaság eredményei pedig stagnáltak. Tovább csökkent a Dánia, Görögország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Portugália és Spanyolország által nyújtott fejlesztési támogatás összege.

⁸ CONCORD: AidWatch Report 2012: Aid We Can – Invest More in Global Development. Brüsszel, 2012. szeptember 21. 4. <http://www.concordeurope.org/101-aidwatch-report-2012>

⁹ European Commission: EU Accountability Report 2012 on Financing for Development, i. m. 72.

kitűzött fejlesztési célokat.¹⁰ A jelenlegi növekedési ütem mellett az EU nagyjából huszonöt éves lemaradásban van a 0,7%-os célkitűzés eléréséhez vezető úton, a tagállamok által szolgáltatott adatok és a Bizottság becslése alapján ugyanis az ODA/GNI arány európai szinten csupán évi 0,01%-kal nő.¹¹

A ONE nemzetközi kampányszervezet által kiadott 2012. évi Data Report jelentés szerint az uniós tagállamoknak több mint 20 milliárd euróval kell megnövelniük az Afrikának nyújtott hivatalos fejlesztési támogatást, hogy elérjék a 2015-re kitűzött célokat. 2011-ben Spanyolország, Hollandia, Ausztria és Görögország az Afrikának ígért támogatás közel negyedét tudta csak biztosítani.¹² A ONE és a CONCORD is felhívta a figyelmet egy aggasztó jelenségre, amely arra utal, hogy a tagállamok biztonsági és gazdasági érdekei felülírják a fejlesztési igényeket. Az utóbbi években a tagállamok hivatalos fejlesztési támogatásainak célpontja a szubszaharai Afrikáról áttevődött azokra az országokra, amelyek elsősorban biztonsági szempontból bírnak jelentőséggel, így például az észak-afrikai térségre.¹³

Tekintettel arra, hogy az uniós fejlesztési támogatás több mint 80%-ának végrehajtása a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik, a hozzájárulások összehangolása továbbra is esetleges, mivel hiányzik a tagállamok nagyobb szerepvállalása az uniós fejlesztési politikában.¹⁴ A tagállamok döntéshozóinak fel kell ismerniük, hogy a fejlődő országok támogatása nemcsak életeket menthet, hanem a tagállamok hosszú távú érdekeit is szolgálja. Az afrikai kontinens például növekvő gazdaságával és egyre szélesebbé váló középosztályával nagyszerű kereskedelmi lehetőségeket kínál, amelyeket az Európai Unió az ambíciózus versenytársak – például Kína, India vagy Brazília – mellett csak akkor tud kiaknázni, ha a jövőben sem csökkenti a hivatalos fejlesztési támogatás

¹⁰ Nem hivatalos célként az új tagállamok 2010-re a 0,1%-os GNI ráfordítási arány elérését tűzték ki. Ld. JAKAB Péter: Magyarország részvétele a fejlesztési segítségnyújtásban. In: GÖMBÖS Ervin (szerk.): *A nemzetközi fejlesztési együttműködés a XXI. században*. Budapest, Magyar ENSZ Társaság, HUNIDA Kht., 2005. 255.

¹¹ European Commission: EU Accountability Report 2012 on Financing for Development – Review of progress of the EU and its Member States. In: European Commission: Improving EU support to developing countries in mobilising Financing for Development and its accompanying Commission Staff Working Paper, 2012 EU Accountability Report on Financing for Development, SWD (2012) 199. Brüsszel, 2012. július 9. 73.

¹² ONE: The 2012 Data Report – Europe's African Promise. Brüsszel, 2012. június 14. 20. http://www.one.org.s3.amazonaws.com/pdfs/data_report_2012_en.pdf

¹³ CONCORD (2012) i. m. 4.; ONE (2012) i. m. 20.

¹⁴ Az Európai Parlament Fejlesztési Bizottsága (Előadó: Charles Goerens): Az Európai Parlament állásfoglalására irányuló indítvány – Változtatási program: az Unió fejlesztési politikájának jövője [2012/2002 (INI)], 2012. július 16.

összegét, amely a fejlődő országokban megteremtheti a további gazdasági növekedés feltételeit.

1. táblázat: A tagállamok által hivatalos fejlesztési támogatásra fordított összeg 2010 és 2012 között

Tagállam	2010		2011		2012 (becsült)	
	millió €	a GNI %-a	millió €	a GNI %-a	millió €	a GNI %-a
Ausztria	912	0,32	796	0,27	1469	0,47
Belgium	2268	0,64	2014	0,53	2172	0,56
Bulgária	31	0,09	35	0,09	36	0,09
Ciprus	39	0,23	28	0,16	29	0,16
Cseh Közt.	172	0,13	184	0,13	184	0,13
Dánia	2168	0,91	2144	0,86	2093	0,82
Egyesült Kir.	9855	0,57	9881	0,56	10613	0,56
Észtország	14	0,10	18	0,12	21	0,13
Finnország	1006	0,55	1013	0,52	1124	0,56
Franciaország	9751	0,50	9345	0,46	10461	0,51
Görögország	383	0,17	238	0,11	222	0,11
Hollandia	4800	0,81	4698	0,78	4424	0,72
Írország	676	0,52	650	0,52	639	0,51
Lengyelország	285	0,08	300	0,08	309	0,08
Lettország	12	0,06	14	0,07	16	0,07
Litvánia	28	0,10	38	0,13	43	0,14
Luxemburg	304	1,05	297	0,99	295	1,00
Magyarország	86	0,09	101	0,11	99	0,11
Málta	10	0,18	14	0,25	16	0,27
Németország	9804	0,39	10452	0,40	10728	0,40
Olaszország	2262	0,15	3050	0,19	1880	0,12
Portugália	490	0,29	481	0,29	471	0,29
Románia	86	0,07	118	0,09	125	0,09
Spanyolország	4492	0,43	3067	0,29	2405	0,23
Svédország	3423	0,97	4032	1,02	4058	0,98
Szlovák Közt.	56	0,09	62	0,09	69	0,10
Szlovénia	44	0,13	45	0,13	51	0,14
EU 15	52 594	0,46	52 159	0,45	53 053	0,44
EU 12	863	0,09	957	0,10	997	0,10
EU 27	53 457	0,44	53 115	0,42	54 050	0,42

Forrás: A fejlesztésfinanszírozás elszámoltathatóságáról szóló 2012. évi jelentés (Európai Bizottság)¹⁵

¹⁵ European Commission: EU Accountability Report 2012 on Financing for Development: Review of progress of the EU and its Member States, i. m. 73.

3. A fejlődő országok és a globális válság: sebezhetőség és rugalmas válaszok

Gazdasági jellemzőiktől és a globális kihívásokra adott válaszaiktól függően a gazdasági válság eltérő módon és mértékben sújtja a fejlődő világ országait. A pénzügyi válság először azokban a fejlődő országokban érezte a hatását, amelyek a leginkább integrálódtak a globális pénzügyi rendszerbe. Ezt követően a kereskedelmi krízis bekövetkezése folytán a kereskedelem volumene világszerte visszaesett, emellett jelentősen csökkent az árucikkek és a késztermékek ára. A globális recesszió hatása végül áttételesen a fejlett országokból érkező csökkenő mértékű fejlesztési segélyek révén jelentkezett a fejlődő országokban.¹⁶ A pénzügyi válság és gazdasági recesszió hatásai szempontjából a fejlődő országok különösen veszélyeztetettek, mivel fiskális politikájukat alacsonyabb fokú rugalmasság és erősebb árfolyam-ingadozás jellemzi, és érzékenyebbek a külső gazdasági és kereskedelmi hatásokra. Így a beruházások, hitelek és a magántőkebeáramlás visszaesése különösen erőteljesen érinti ezeknek az országoknak a gazdaságát. A Világbank becslései szerint a fejlődő országokba irányuló tőkeáramlás 2009-ben a 2007-es 1 billió dollárról mintegy 600 milliárd dollárra esett vissza. A válság következtében számottevően csökkent a fejlődő országok gazdasági növekedése, a 2007-ben elért 7,9%-ról a növekedési ráta 2009-ben, a válság legsúlyosabb évében 3,25%-ra¹⁷ esett vissza.¹⁸ A pénzügyi válság kiemelten sújtja azokat az országokat, amelyek jelentős mértékben függnek a külső pénzáramlásoktól és átutalásoktól, különösen a közvetlen külföldi tőkebefektetésektől, illetve a külföldön szerzett jövedelmek hazautalásától, továbbá amelyek jelentős exportrészesedéssel rendelkeznek a válság által sújtott fejlett gazdaságokban. A válságnak leginkább kitett országok közé tartoznak emellett azok a fejlődő

¹⁶ Duncan GREEN – Richard KING – May MILLER-DAWKINS: *The Global Economic Crisis and Developing Countries: Impact and Response. Oxfam International Research Report*. 2010. január. 8. www.oxfamblog.org/wp2p/wp-content/uploads/GEC_research_report_consultation_draft_27Jan2010.pdf

¹⁷ További problémát jelent a fejlődő országokban a rendkívül magas születési arányszám. A népesség gyors növekedése útjében nagyon magas gazdasági növekedési rátára van szükség, hiszen az egy főre eső GDP csak akkor emelkedhet, ha gazdasági növekedés meghaladja a népesség növekedésének ütemét.

¹⁸ Ld. a válság hatásáról írt jelentéseket, mint például a Világbank „A globális gazdasági válság: a sebezhetőség értékelése a szegénység tükrében” c., 2009. februári közleményét, illetve az egy hónappal később készült „Árral szemben úszva: hogyan birkóznak meg a fejlődő országok a válsággal” c. jelentést, továbbá „A globális pénzügyi válság alacsony jövedelmű országokra gyakorolt hatásai” c. IMF jelentést (2009. március); valamint az ODI „A globális pénzügyi válság és a fejlődő országok – Mit tehet az EU?” c. értékelését (2009. január).

országok, amelyek exportja néhány árucikkre koncentráldott, illetve amelyek olyan termékeket és szolgáltatásokat exportálnak, amelyek világpiaci ára jelentősen csökkent, vagy amelyek esetében magas a kereslet jövedelem rugalmassága (pl. turizmus).¹⁹

A pénzügyi válság és a globális gazdasági visszaesés hatásai rendkívül széles körben éreztetik hatásukat a fejlődő országokban. Különösen városi területeken nő a munkanélküli és a dolgozó szegények száma, amelynek következtében az államok nem képesek tovább finanszírozni a szociális biztonsági rendszerek működtetését. A növekvő szegénységnek és a szociális nyugtalanságnak pedig súlyos biztonsági és politikai kihatásai is lehetnek, a fokozódó nyugtalanság akár katonai puccsba vagy polgárháborúba is torkollhat, emellett migrációs áramlásokhoz vezethet, melynek folytán erősödhet az Európai Unióra ható migrációs nyomás.²⁰

A fejlődő országoknak a válság kihívásaira történő válaszadási képességét az exportbevételektől való függőség mellett befolyásolja a világkereskedelemben történő integráltság foka,²¹ a külső adósság mértéke és a gazdaságélénkítő pénzügyi intézkedések lehetősége is. Elsősorban azok az országok tudtak rugalmas válaszokat adni a globális válság kihívásaira, amelyek felkészítették magukat a válság hatásaival szemben, például az államháztartási hiány és az államadósság szintjének alacsonyan tartása, vagy a megtakarítások növelése révén, illetve, amelyek erős intézményekkel (pl. hatékony állami üzleti kapcsolatokkal), szociális biztonsági hálóval vagy erős implementációs kapacitással bírnak rugalmas szakpolitikai lépések elfogadására. A növekedés és a válsággal szembeni ellenálló képesség szempontjából fontos lehet továbbá a diverzifikáció, mind a termékek, mind az exportpiacok és a tőkeáramlások vonatkozásában, illetve az erős és rugalmas intézmények, amelyek lehetőséget adnak a hatékony válaszok kialakítására.²²

A fejlődő országokat makroszinten nagymértékben sújtotta a globális gazdasági válság, figyelemre méltó azonban, hogy a fejlődő és az átmeneti gazdasá-

¹⁹ Dirk WILLEM TE VELDE et al.: The global financial crisis and developing countries: Phase 2 synthesis. *ODI Working Paper 316*. 2010. március. 32-33. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5856.pdf>

²⁰ Európai Bizottság: A fejlődő országok támogatása a válság kezelésében, Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. COM(2009) 160 végleges. Brüsszel, 2009. 04. 08. 3.

²¹ KISS Judit: Fekete-Afrika. In: SZIGETVÁRI Tamás (szerk.): *A globális válság: hatások, gazdaságpolitikai válaszok és kilátások – A fejlődő országok/régiók és a válság*. Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, 2009. 81–82.

²² WILLEM TE VELDE et al. (2010) i. m. ix., 32–33.

gokban viszonylag magas maradt a GDP-növekedés mértéke a válság időszakában is: a fejlődő országokban a növekedési ráta jelenleg eléri az évi 5%-os mértéket, míg az átmeneti gazdaságokban a GDP-növekedés mértéke átlagosan évi 4%-ot tesz ki. Az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájának (UNCTAD) felmérése alapján mindez elsősorban az expanzív keresletoldali politikák alkalmazásának köszönhető. Számos fejlődő ország anticiklikus fiskális politikai válaszokat adott a romló külső környezetre, amelyek lehetővé teszik a gazdaság élénkítését recesszió esetén.²³ Az aktív, alkalmazkodó monetáris politika és a magasabb állami bevételek jelentős gazdaságpolitikai mozgásteret biztosítottak a fejlődő országok számára. A GDP-növekedést nagyban befolyásolta a béremelkedés, illetve a helyi kereslet és a magánfogyasztás fellendülése. Az infrastruktúrába és a természeti erőforrásokba történő befektetés szintén ösztönözte a gazdasági növekedést.²⁴

A 2000-es években csökkent az Afrika GDP-je és az OECD GDP közötti korreláció, egyrészt az afrikai országokban végbemenő strukturális reformok következtében, másrészt az olyan új donorok megjelenése miatt, mint Kína²⁵ és India.²⁶ A gyorsan növekvő gazdaságok – amelyek immár a fejlődő országok legfontosabb kereskedelmi partnerei közé tartoznak – fontos szerepet játszanak az alacsony jövedelmű országok válság elleni küzdelmében, és donorországgént is segítik a legszegényebb államok fejlődését.

Bár úgy tűnik, hogy a legtöbb fejlődő államnak sikerült hatékony és rugalmas válaszokat adnia a globális válság kihívásaira, a gazdasági krízis hatása a fejlődő országokra súlyosabb, mint ahogy azt a válság elején tett előzetes becslések alapján várták. Ezt jelzi, hogy az utóbbi években további 50-100 millió ember zuhant mélyszegénységbe a fejlődő világ államaiban. A fejlődő gazda-

²³ Ennek jelentősége abban áll, hogy az anticiklikus és az aciklikus (semleges) fiskális politika elsősorban az iparosodott országokat jellemzi. A fejlődő országok inkább prociklikus fiskális politikát folytatnak, amelynek keretében a visszaesés idején fiskális megszorításokat alkalmaznak, míg fiskális expanzióra gazdasági fellendülés esetén kerülhet sor.

²⁴ United Nations Conference on Trade and Development: *Trade and Development Report 2012: Policies for Inclusive and Balanced Growth*. New York – Genf, 2012. 2–3.

²⁵ A Kína-Afrika Együttműködési Fórum (FOCAC) 2009 novemberében tartott negyedik csúcstalálkozóján Kína 10 milliárd dollár alacsony kamatú hitelt ajánlott fel az afrikai országoknak, megduplázva ezzel a 2006-ban vállalt támogatások összegét.

²⁶ Dirk WILLEM TE VELDE: The global financial crisis and developing countries: Which countries are at risk and what can be done? *Overseas Development Institute (ODI) Background Note*. 2008. október. 1. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3339.pdf>

ságok felépülése a válságból rendkívül törekeny, egyenlőtlen és bizonytalan, így továbbra is szükség van az iparosodott országok külső segítségére.²⁷

2. táblázat: A világ GDP-ben kifejezett össztermelésének növekedése régiók szerint: 2004–2012 (éves átlagos növekedési ráta)

Régió	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Világ	4,1	3,5	4,1	4,0	1,5	-2,3	4,1	2,7	2,3
Fejlett Államok	3,0	2,4	2,8	2,6	0,0	-3,9	2,8	1,4	1,1
USA	3,5	3,1	2,7	1,9	-0,4	-3,5	3,0	1,7	2,0
Japán	2,4	1,3	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,4	-0,7	2,2
Európai Unió	2,6	2,0	3,3	3,2	0,3	-4,4	2,1	1,5	-0,3
Fejlődő országok	7,4	6,8	7,6	7,9	5,3	2,4	7,5	5,9	4,9
Afrika	7,9	5,4	6,1	6,0	4,8	0,9	4,5	2,5	4,1
Latin-Amerika	5,8	4,6	5,6	5,6	4,0	-2,0	6,0	4,3	3,4
Ázsia	8,0	7,9	8,7	9,0	5,9	4,1	8,4	6,8	5,5
Dél-kelet-Európa, FÁK	7,7	6,5	8,4	8,6	5,2	-6,5	4,2	4,5	4,3

Forrás: Az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájának (UNCTAD) 2012. évi jelentése: *Trade and Development Report 2012*²⁸

4. A fejlődő országok támogatása a válság hatásainak kezelésében

2009-ben az Európai Bizottság közzétette „A fejlődő országok támogatása a válság kezelésében”²⁹ című közleményét, amelyben hangsúlyozza, hogy a befelé fordulás a jelenlegi helyzetben több szempontból is súlyos hiba lenne.³⁰

²⁷ Bhumika MUCHHALA: Developing countries emphasize impacts of the economic recession, call for development-centered globalization. *Third World Network*. 2012. március 2. www.twinside.org.sg/title2/finance/2012/finance120302.htm

²⁸ United Nations Conference on Trade and Development: *Trade and Development Report 2012: Policies for Inclusive and Balanced Growth*, i. m. 2.

²⁹ Európai Bizottság: A fejlődő országok támogatása a válság kezelésében, Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, COM(2009) 160 végleges. Brüsszel, 2009. 04. 08.

³⁰ A közleményhez négy munkadokumentum kapcsolódik, amelyek a kereskedelmet támogató segélyekkel [„A kereskedelemösztönző támogatás nyomon követéséről szóló 2009-es jelentés”, SEC(2009) 442], a segélyhatékonysággal [„Segélyhatékonyság Accra után – mi az EU álláspontja?”, SEC(2009) 443], a fejlesztésfinanszírozással [„Merre tart az EU Doha után?”, SEC(2009) 444] és a millenniumi fejlesztési célokkal [„Millenniumi fejlesztési célok – a pénzügyi válság hatása a fejlődő országokra”, SEC(2009) 445] foglalkoznak.

A globalizáció korában a világméretű interdependencia hatására saját jövőnk, jólétünk és biztonságunk is múlhat a fejlődő országok sorsán. A fejlődő államok gazdasági növekedése hozzájárul a világszintű fellendüléshez, elősegíti a nemzetközi békét és stabilitást. A segélyezés mögött tehát nem csupán szolidaritási megfontolások húzódnak meg, a fejlesztési együttműködési tevékenység a globális fellendülés mozgatórugója lehet.

A Bizottság javaslata szerint támogatni kell a fejlődő országokat abban, hogy hatékony szakpolitikai választ tudjanak adni a válság hatásainak mérséklésére. Az adósságkönnyítés, a strukturális reformok bevezetése, a nagyobb makrogazdasági stabilitás megteremtése és a nyersanyagpiacok felfutása az elmúlt években számos ország számára lehetővé tette, hogy javítsa pénzügyi helyzetét. Ugyanakkor a leginkább sebezhető fejlődő országok, amelyek korlátozott reagálási kapacitással rendelkeznek, sokszor nem képesek élni az új lehetőségekkel, ezért rájuk kiemelt figyelmet kell fordítani. A hivatalos fejlesztési támogatás kiszámíthatósága folytán az egyik legfontosabb fejlesztési eszköz önmagában azonban nem elégséges a válság elleni hatékony küzdelemhez. Az Uniónak és a tagállamoknak minden rendelkezésre álló fejlesztési eszközt fel kell használniuk a kereskedelem, a befektetések és a munkahelyteremtés élénkítése érdekében. Így például nagyobb hangsúlyt kell fektetni a technológiatranszferre, a kereskedelemfinanszírozásra, illetve a fejlesztést szolgáló exporthitelek és beruházásgaranciák biztosítására.³¹

A globális válság egyértelművé tette, hogy a szociális védelmet a fejlesztési prioritások közé kell emelni, és nagyobb hangsúlyt kell helyezni a kockázatok és a sebezhetőség kezelésére. Képzett és egészséges munkaerő nélkül veszélybe kerülhet a gazdasági növekedés és fellendülés. Nem szabad tehát oly módon növelni a gazdasági teljesítményt, hogy a szociális jólét megteremtését a jövő feladatai közé soroljuk – a két célkitűzést párhuzamosan, egymást segítő módon kell elérni. A szociális hatások mérséklése elsősorban célzott szociális védelmi intézkedések, munkaerő-piaci reformok és munkaerő-intenzív projektek révén érhető el.³²

A már korábban is a válság jeleivel küszködő mezőgazdasági ágazatot folytató strukturális problémák és ingadozó élelmiszerárak jellemzik. Az Európai Uniónak kiemelt prioritási területként kell kezelnie a fenntartható mezőgazdaság kialakítását, ennek keretében folytatnia kell a mezőgazdasági ágazatba történő

³¹ Európai Bizottság: A fejlődő országok támogatása a válság kezelésében (2009) i. m. 4–7.

³² GREEN–KING–MILLER–DAWKINS (2010) i. m. 6.

beruházások növelését és a környezeti szempontokat figyelembe vevő,³³ fenntartható mezőgazdasági gyakorlatok támogatását. Nélkülözhetetlen továbbá az infrastruktúra bővítése és fejlesztése, amely a munkahelyek teremtéséhez és a fejlődő országok versenyképességének növeléséhez is hozzájárul.³⁴

A Bizottság közleménye sürgető kérdésként említi a hatékonyságnövelést. A segélyek alacsony fokú hatékonysága nagyrészt a lassú fellépésből, a koordináció hiányából és a segélyezés fragmentáltságából ered. Számos problémát okoz továbbá a korrupció, illetve a recipiens országok kormányzata által folytatott gazdaságpolitika és az intézményi berendezkedés minősége,³⁵ az adományozók oldaláról pedig a segélyek exporthoz kötése és kiszámíthatatlan folyósítása.³⁶ Csupán a segélyek fluktuációja és kiszámíthatatlansága 15-20%-kal növelheti a költségeket,³⁷ a feltételekhez kötött segélyek további 15-20%-kal emelik a fejlesztési kiadásokat. A válság időszakában végképp nem engedhetők meg azok a járulékos költségek, amelyek jelenleg a segélyezés fragmentáltságából és a koordináció hiányából származnak.³⁸ A Bizottság „Segélyhatékonysági program – Az

³³ E tekintetben ki kell emelnünk az Európai Tanács által 2008-ban elfogadott 'éghajlatváltozás elleni globális szövetség' elnevezésű kezdeményezést (*Global Climate Change Alliance – GCCA*), amely arra irányul, hogy támogatást nyújtson az éghajlatváltozás által leginkább fenyegetett fejlődő országoknak, különös tekintettel a legkevésbé fejlett országokra, valamint a kis fejlődő szigetállamokra. A legszegényebb országoknak be kell építeniük az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást, valamint az ehhez kapcsolódó szakpolitikai kereteket a nemzeti stratégiáikba. Az uniós tagállamok kötelezettsége, hogy az európai kibocsátás-kereskedelmi rendszer alapján a kibocsátási egységek eladásából származó jövedelem egy részét olyan intézkedésekre fordítsák, amelyek elősegítik az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást. Ilyen lehet például az erdőtelepítés és az újraerdősítés. Az EU tagállamai továbbá technikai segítségnyújtás, kapacitásépítés és pénzügyi segélyek révén támogatják a fejlődő országokat a nemzeti alkalmazkodási cselekvési programok megvalósításában. A GCCA keretében végzett munka mára jól működő rendszerre vált, mintegy 285 millió eurós költségvetéssel és több mint 35 résztvevő országgal. European Commission: *Paving the Way for Climate Compatible Development: Experiences from the Global Climate Change Alliance*. Egyesült Királyság, 2012. november. 1.

³⁴ Európai Bizottság: A fejlődő országok támogatása a válság kezelésében, i. m. 9–12.

³⁵ Craig BURNSIDE – David DOLLAR: Aid, Policies and Growth. *American Economic Review*. 90. évf., 2000/4. 847–868.

³⁶ Ales BULÍR – Javier HAMANN: Aid Volatility: An Empirical Assessment. *IMF Staff Papers*. 50. évf., 2003/1. 64–89.

³⁷ Ld. Homi KHARAS: Measuring the Costs of Aid Volatility. *Wolfensohn Centre for Development*. 2008. június.

³⁸ Az Európai Unió eddig is élen járt az alapvető segélyhatékonysági reformok kialakításában, például a fejlesztési politika terén való munkamegosztásról szóló magatartási kódex révén hozzájárult az uniós szintű donorkoordináció megteremtéséhez, egységes fellépése révén pedig katalizátora volt több új, nemzetközi szintű célkitűzésnek, mint például az accrai cselekvési programnak (*Accra Agenda for Action – AAA*). A nemzetközi segélyezés rendszerében további reformra van szükség. Az Európai Uniónak vezető szerepet kell vállalnia a nemzetközi fejlesztés rendszerének egyszerűsítésében és harmonizációjában, amely növelné

európai megközelítés előnyei” c. jelentésének előzetes becslései alapján mintegy évi 5-7 milliárd euróba kerülhet a segélyhatékonysági elvek teljes mértékű alkalmazásának hiánya és az európai szinten történő fellépés elmaradása.³⁹

Az Európai Unió tagállamai a segélyek átlagosan 20%-át nyújtják az uniós intézményeken keresztül. Az EU intézményei által nyújtott segély jelenleg a leghatékonyabb fejlesztési eszközök közé tartozik. A Center for Global Development által folytatott vizsgálat eredményei szerint az uniós intézmények megelőzik a tagállami fejlesztési ügynökségeket a segélyhatékonyság általában minden területén.⁴⁰ Éppen ezért fontos lenne, hogy az Unió által nyújtott fejlesztési segély összege a jövőben tovább emelkedjen. Ennek érdekében a Bizottság a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keretre vonatkozóan a külső fellépésekre fordítandó költségvetés 56,8 milliárd euróról 70 milliárd euróra történő növelését, illetve az afrikai, karibi és csendes-óceáni országokkal való együttműködésre szánt Európai Fejlesztési Alap 23 milliárd euró összegű pénzügyi keretének 30,3 milliárd euróra történő emelését javasolta.⁴¹

a felelősségvállalást, kiszámíthatóságot, átláthatóságot és demokratikus ellenőrzést. Ld. Európai Bizottság: *A fejlődő országok támogatása a válság kezelésében* (2009) i. m. 7–9.

³⁹ European Commission: *Aid Effectiveness Agenda: Benefits of a European Approach*. Egyesült Királyság, HTSPE International Programme Management, 2009. október 14.

⁴⁰ Nancy BIRDSALL – Homi KHARAS – Rita PERAKIS: *Measuring the Quality of Aid: QuODA Second Edition Executive Summary for the Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness*, Busan, Korea, November 29–December 2011. *Center for Global Development*. 2011. november. 1-4. www.international.cgdev.org/sites/default/files/1425642_file_Birdsall_Kharas_Perakis_Busan_QuODA_FINAL.pdf

⁴¹ European Commission: *A Budget for 2020*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2011) 500 final. Brüsszel, 2011. június 29.

3. táblázat: A 2015-re kitűzött 0,7%-os ODA/GNI arány elérésével kapcsolatos becslések és hiányok – a tagállamok előrejelzése és az Európai Bizottság becslése alapján

Tagállam	2013 (becsült)		2014 (becsült)		2015 (becsült)		2015 (vállalások)		2011 ⁴² és 2015 közötti eltérés
	millió €	a GNI %-a	millió €	a GNI %-a	millió €	a GNI %-a	millió €	a GNI %-a	millió €
Ausztria	1361	0,42	1532	0,46	1404	0,41	2384	0,70	1587
Belgium	2040	0,51	2083	0,50	2972	0,70	2977	0,70	964
Bulgária	43	0,10	51	0,12	61	0,14	149	0,33	114
Ciprus	30	0,16	32	0,17	32	0,16	65	0,33	37
Cseh Közt.	182	0,12	194	0,13	209	0,13	533	0,33	349
Dánia	2189	0,83	2240	0,83	2324	0,84	2782	1,00	638
Egyesült Kir.	13688	0,70	14135	0,70	14659	0,70	14659	0,70	4778
Észtország	23	0,14	27	0,15	30	0,17	60	0,33	42
Finnország	1129	0,54	1134	0,52	1160	0,52	1563	0,70	550
Franciaország	10168	0,48	10376	0,48	10588	0,47	15657	0,70	6312
Görögország	207	0,10	193	0,09	180	0,08	1548	0,70	1310
Hollandia	4463	0,70	4674	0,71	4917	0,72	4781	0,70	83
Írország	644	0,50	697	0,52	699	0,50	978	0,70	328
Lengyelország	325	0,08	341	0,08	357	0,08	1389	0,33	1089
Lettország	17	0,08	18	0,08	20	0,08	79	0,33	65
Litvánia	48	0,14	55	0,16	62	0,17	118	0,33	81
Luxemburg	306	1,00	316	1,00	328	1,00	328	1,00	31
Magyarország	100	0,10	100	0,10	100	0,10	341	0,33	241
Málta	18	0,29	20	0,31	22	0,33	22	0,33	8
Németország	11230	0,41	11757	0,42	12307	0,42	20288	0,70	9836
Olaszország	2755	0,17	2783	0,17	2811	0,16	12086	0,70	9036
Portugália	513	0,31	558	0,33	607	0,35	1219	0,70	738
Románia	136	0,09	148	0,09	161	0,10	538	0,33	420
Spanyolország	2409	0,22	2414	0,21	2418	0,21	8136	0,70	5069
Svédország	4248	0,99	4462	1,00	4688	1,02	4587	1,00	555
Szlovák Közt.	66	0,09	67	0,09	69	0,09	260	0,33	198
Szlovénia	54	0,15	59	0,16	65	0,16	130	0,33	85
EU 15	57351	0,46	59343	0,47	62064	0,47	93973	0,72	41814
EU 12	1043	0,10	1111	0,10	1187	0,11	3685	0,33	2729
EU 27	58394	0,44	60454	0,44	63251	0,45	97658	0,69	44543

Forrás: A fejlesztésfinanszírozás elszámoltathóságáról szóló 2012. évi jelentés
(Európai Bizottság)

⁴² Ld. az 1. táblázat 2011-re vonatkozó adatait.

5. Változtatási program: kísérlet az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tételére

Az európai fejlesztési megközelítés a hatékony segélyezés révén képes érdemi módon kezelni a fejlődő országok gyenge gazdasági lehetőségeiből eredő tüneteket. Elemzések szerint azonban az Unió és a tagállamok fejlesztési tevékenysége nem tudott változtatni a szegénység mögött húzódó strukturális problémákon.⁴³ Az Uniónak így a válság éveiben oly módon kell átalakítania fejlesztési politikáját, hogy képes legyen elősegíteni a fejlődő államok hosszú távú, fenntartható fejlődését és a Millenniumi Fejlesztési Célok elérését.

5.1. Az Európai Bizottság közleménye az uniós fejlesztéspolitika Változtatási Programjáról

Andris Piebalgs uniós fejlesztési biztos 2011. október 13-án terjesztette elő az Európai Unió fejlesztéspolitikájának Változtatási Programját⁴⁴ és a harmadik országoknak nyújtott költségvetés-támogatás új megközelítésére vonatkozó reformjavaslatot.⁴⁵ A két közlemény célja, hogy egy stratégiai szemléletű, célzott és eredményorientált uniós megközelítést vázoljanak fel, amely a szegénység csökkentése érdekében tett erőfeszítéseket a jelenlegi kihívásokhoz igazítja.

A Tanács, a Parlament és a Bizottság 2005-ben az európai fejlesztési politikáról szóló konszenzusban meghatározta az Unió fejlesztéspolitikájának alapjait.⁴⁶ Lényeges eltérést jelent, hogy míg a konszenzus az Európai Unió fő intézményeinek egyeztetett álláspontját tükrözte, addig a Változtatási Programot a Bizottság dolgozta ki, majd azt a Tanács utólag hagyta jóvá. A Változtatási Program kiemeli, hogy nem célja átírni a legfontosabb szakpolitikai alapelveket, így többek között fenntartja a fejlesztéspolitikának a konszenzusban és a

⁴³ Owen BARDER et al.: Europe Beyond Aid: Assessing Europe's Commitment to Development. *Center for Global Development*. Working Paper 313, 2012. december. 24.

⁴⁴ Európai Bizottság: Változtatási Program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele. Közlemény az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. COM(2011) 637 végleges. Brüsszel, 2011. október 13.

⁴⁵ European Commission: The future approach to EU budget support to third countries, Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2011) 638 final. Brüsszel, 2011. október 13.

⁴⁶ A Tanács és a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői, az Európai Parlament és a Bizottság által elfogadott együttes nyilatkozat az Európai Unió fejlesztési politikájáról: Az európai konszenzus. Hivatalos Lap C 46., 2006.2.24.

Lisszaboni Szerződésben⁴⁷ meghatározott átfogó célkitűzését, amely a szegénység felszámolására irányul a fenntartható fejlődés keretében. Bár a Változtatási Program követi a konszenzusban lefektetett fejlesztési irányvonalat, számos különbséget fedezhetünk fel a két dokumentum prioritásai és hangsúlyai között.

A fejlesztéspolitika fókuszát tekintve a konszenzus a koncentrált támogatás elvét helyezi a középpontba, és az uniós támogatás programozása során csak korlátozott számú tevékenységi terület kiválasztását irányozza elő a túl sok ágazatra szétaprózott erőfeszítések helyett.⁴⁸ A Változtatási Program szerint ugyanakkor az Európai Uniónak azokra a területekre kell koncentrálnia a segítségnyújtást, ahol a legnagyobb hatást érheti el.⁴⁹ A fejlesztéspolitika két alappillére ennek megfelelően az emberi jogok, demokrácia és a jó kormányzás más fontos elemei, illetve az inkluzív és fenntartható növekedés⁵⁰ a humán fejlesztés szolgálatában. Az uniós segélyeket elsősorban a szegénység csökkentésére komoly hatással lévő ágazatokhoz kell irányítani, amelyek képesek az inkluzív és fenntartható növekedés megalapozására, mint amilyen a kormányzás, a szociális védelem, a foglalkoztatás, az egészségügy, az oktatás, a mezőgazdaság és az energia.

A konszenzus kilenc prioritási területet határozott meg az Unió különleges szerepe és komparatív előnye alapján:⁵¹

1. Kereskedelem és regionális integráció
2. A környezet és a természeti erőforrások fenntartható kezelése
3. Infrastruktúra, kommunikáció és közlekedés
4. Víz és energia
5. Vidékfejlesztés, területrendezés, mezőgazdaság és élelmiszerbiztonság
6. Kormányzás, demokrácia, emberi jogok, továbbá a gazdasági és intézményi reformok támogatása
7. Konfliktusmegelőzés és törékeny helyzetű államok
8. Humán fejlesztés
9. Társadalmi kohézió és foglalkoztatás

⁴⁷ Ld. az EUMSZ 208. cikk (1) bekezdés 2. albekezdését.

⁴⁸ A Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság: Az európai konszenzus (2006) i. m. 11.

⁴⁹ Európai Bizottság: Változtatási Program (2011) i. m. 4.

⁵⁰ Ebben a kontextusban a fenntartható növekedés elsősorban az erőforrás-hatékony, környezetbarát és versenyképes gazdaságra utal, míg az inkluzív növekedés a minden társadalmi rétegre kiterjedő növekedést jelenti, amely magában foglalja a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót, valamint a nagyarányú foglalkoztatást.

⁵¹ A Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság: Az európai konszenzus (2006) i. m. 11–15.

A Változtatási Program részben átstrukturálta, illetve átfogalmazta, részben pedig új elemekkel egészítette ki a korábbi prioritásokat. A fejlesztéspolitika két alappilléren belül tizenegy kiemelt terület került megfogalmazásra:⁵²

I. Emberi jogok, demokrácia és a felelősségteljes kormányzás más fontos elemei:

1. Demokrácia, emberi jogok és jogállamiság
2. A nemek közötti egyenlőség és a nők társadalmi szerepvállalásának növe-
lése
3. Az állami szféra igazgatása
4. Adópolitika és adóigazgatás
5. Korrupció
6. Civil társadalom és helyi hatóságok
7. Természeti erőforrások
8. A fejlesztés és a biztonság közötti kapcsolat

II. Inkluzív és fenntartható növekedés a humán fejlesztés szolgálatában

1. Szociális védelem, egészségügy, oktatás és munkahelyek
2. Üzleti környezet, regionális integráció és világszintű piacok
3. Fenntartható mezőgazdaság és energia

A konszenzus alapján az EU prioritásként kezeli az alacsony, illetve a közepes jövedelmű országok támogatását a megdőbentő egyenlőtlenlégek, a gyenge kormányzás, a válságokkal szembeni sérülékenységek és a nagyszámú szegény lakosság miatt.⁵³ A Változtatási Program azonban a differenciálás keretében fel kívánja számolni a közepes jövedelmű országoknak nyújtott hivatalos fejlesztési segítyt, tekintettel arra, hogy a globális válság hatására megnövekedtek a fejlődő országok között fennálló különbségek.⁵⁴ Ez a lépés rendkívül súlyos veszélyeket

⁵² Európai Bizottság: Változtatási Program (2011) i. m. 5–10.

⁵³ A Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság: Az európai konszenzus (2006) i. m. 10.

⁵⁴ A Bizottság javaslata alapján azok az országok, amelyek a világ GDP-jének több mint 1%-át adják, illetve az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága (DAC) által készített lista alapján a közepes jövedelmű országok felső csoportjába tartoznak, a jövőben nem részesülnek bilaterális segélyben. Ennek értelmében 2014. január 1-jétől 19 ország már nem lesz jogosult az Európai Unió fejlesztési segélyére: Argentína, Brazília, Chile, Costa Rica, Ecuador, Kazahsztán, Kína, Kolumbia, India, Indonézia, Irán, Malajzia, a Maldív-szigetek, Mexikó, Panama, Peru, Thaiföld, Venezuela és Uruguay. Ezek az országok a jövőben a regionális és tematikus programok, illetve fejlesztési eszközök alapján részesülhetnek uniós támogatásban. European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation. COM(2011) 840 final. Brüsszel, 2011. 12. 07. 9. Politikai megfontolások miatt ugyanakkor néhány ország – mint például a Dél-afrikai Köztársaság – továbbra is az uniós segélyek kedvezményezett országa marad, annak ellenére, hogy az OECD-lista alapján a közepes jövedelmű országok felső csoportjába sorolható. Ld. Mikaela GAVAS: The European Commission's legislative proposals for financing EU Development Cooperation. *ODI Background Note*.

rejt magában, több alacsonyabb közepes jövedelmű ország ugyanis az alacsony jövedelmű országokhoz hasonló problémákkal küzd. Bár a közepes jövedelmű országok gazdasági mutatói számos esetben meglepő növekedést mutatnak, a globalizáció nem járult hozzá ezekben az országokban a bizonytalanság és a szegénység csökkentéséhez, amit az éhezők és az alultápláltak számának növekedése is jelez.⁵⁵ Az alacsony és a közepes jövedelmű országok helyett a program az uniós szomszédságot⁵⁶ és a szubszaharai térséget⁵⁷ jelöli meg a támogatások kiemelt területeként. A program továbbá hangsúlyozza, hogy a jövőben növelni kell a leginkább rászoruló országoknak, köztük a törékeny helyzetű országoknak juttatott támogatások mértékét.⁵⁸

A differenciált megközelítés értelmében az Európai Unió következő több-éves pénzügyi keretében a gazdaságilag magasabb szinten álló fejlődő országok, amelyek nem szorulnak rá a külső támogatásra, kevesebb vagy semennyi segítyt nem fognak kapni, ehelyett az Unió az együttműködés alternatív formáját kínálja fel számukra, amely kölcsönökön, technikai együttműködésen vagy a háromoldalú (észak – dél – dél típusú) együttműködés támogatásán alapuló eltérő fejlesztési kapcsolatot jelenthet. Azok az országok, amelyekben még nem indult meg a fenntartható növekedés, illetve amelyek nem rendelkeznek elegendő

2012. február. 6. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7569.pdf>

- ⁵⁵ Lásd például a CONCORD, az Oxfam segélyügynökség és a Slow Food véleményét. www.slowfood.com/international/food-for-thought/focus/117244/an-agenda-forchange/q=8391BE%3Cbr%3E?-session=query_session:42F9474D14188206D9YNEFD259AA
- ⁵⁶ A 2008-ban létrehozott „Unió a mediterrán térségért” kezdeményezés célja, hogy megerősítse az európai szomszédságpolitika déli dimenzióját, és az euro-mediterrán együttműködés politikai súlyát. Az Észak-Afrikában 2011 elején végbement fejlemények különösen indokolják, hogy az EU fokozza a demokrácia, az emberi jogok tiszteletben tartása és az életkörülmények javítása érdekében tett erőfeszítéseket a dél-mediterrán térségben. A partnerség keretében az Unió 600 millió eurót fordított olyan célokra, mint a fenntartható és inkluzív növekedés, a demokratikus átalakulás, valamint a polgárokkal és a civil társadalommal fenntartott partnerség. Az európai szomszédságpolitika partnerországai számára további 1 milliárd euró támogatásról döntött az EU, amely „Az átalakuló szomszédság új megközelítése” című 2011. májusi közös közlemény végrehajtását szolgálja.
- ⁵⁷ A negyvennyolc legkevesbé fejlett ország közül szinte valamennyi a fekete-afrikai térségben helyezkedik el. A kiemelt támogatás többek között az EU-Afrika közös stratégián keresztül valósul meg. 2005-ben, az EU-Afrika stratégia létrehozása kapcsán az Unió és a tagállamok hangsúlyozták Afrika (és elsősorban a szubszaharai térség) ODA-részesedésének fontosságát. Ettől az évtől kezdődően az Unió az összes uniós fejlesztési segély 50%-át Afrika fejlesztésére szánja. 2011-ben az Afrikába irányuló EU ODA elérte a 23,5 milliárd eurót, ami az összes uniós ODA 43%-át teszi ki.
- ⁵⁸ Európai Bizottság: Változtatási Program (2011) i. m. 11.

saját forrással, továbbra is uniós segélyben részesülnek.⁵⁹ Az EU által nyújtott segély jelentős részben költségvetés-támogatás formájában fog megvalósulni.⁶⁰ A megújult politika részeként olyan új, innovatív eszközök kerülnek bevezetésre, mint a támogatások és a kölcsönök ötvözése, illetve a magánszektor bevonása.

A konszenzus hangsúlyozza a Bizottság szerepét a koordináció, a harmonizáció és az összehangolás terén. Az adományozók jobb koordinációját és komplementaritását a konszenzus alapján az EU elsősorban a közös többéves programozás, a 'rugalmas menetredek' kialakítása, a megosztott elemzés, a közös adományozói missziók, valamint a társfinanszírozási megállapodások alkalmazása révén kívánja előmozdítani.⁶¹ Mindazonáltal a Változtatási Program a koordinált uniós fellépés kapcsán kifejti, hogy a donorok tevékenységének összehangolására és harmonizálására tett erőfeszítések ellenére a segélyek szétforgácsolódása és elaprózódása a közelmúltban tovább erősödött, ezen a téren tehát jelentős reformokra van szükség. A fragmentáció csökkentése érdekében a program a tagállamokkal közös többéves programozási dokumentumok kidolgozását javasolja.⁶² Az egyszerűsített és gyorsabb programozási folyamat kialakítása céljából egyetlen egységes közös programozási dokumentum tartalmazná a jövőben az ágazati munkamegosztást, illetve az ágazatonkénti és donoronkénti pénzügyi allokációkat. A segélyezési módszerek tekintetében a dokumentum szorgalmazza a költségvetés-támogatás alkalmazását ún. 'egységes uniós szerződés' keretében, továbbá az uniós vagyonkezelői alapokhoz és a delegált együttműködéshez hasonló közös fellépést. Emellett előírnyozza a fejlesztési politika eredményeinek mérésére és kommunikálására szolgáló közös uniós keret kidolgozását, amely hozzájárulhat a segélyezés átláthatóbbá és elszámoltathatóbbá tételéhez. A Változtatási Program alapvető és átfogó célkitűzése, hogy az

⁵⁹ Az együttműködés legmegfelelőbb formájának meghatározása során az EU átfogó politikai és szakpolitikai párbeszédet folytat, felméri az egyes fejlődő országok igényeit, továbbá kapacitásépítést és teljesítményértékelést végez.

⁶⁰ Az egyes országokban az uniós fellépést a jövőben legfeljebb három ágazatra kell koncentrálni. Mindazonáltal a Bizottság jelentése szerint valószínűleg ez a rendelkezés nem fog kiterjedni az Előcsatlakozási Támogatási Eszközből részesülő tagjelölt országokra és az Európai Unió potenciális tagjelölt országaira. Ld. Európai Bizottság: Jelentés a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, 2012. évi jelentés az Európai Unió fejlesztéspolitikájáról és külső segítségnyújtási politikájáról, valamint ezek 2011. évi végrehajtásáról. COM/2012/0444 végleges. Brüsszel, 2012. 08. 06.

⁶¹ A Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság: Az európai konszenzus (2006) i. m. 6–8.

⁶² Európai Bizottság: Változtatási Program (2011) i. m. 12.

Unió és a tagállamok együttműködjenek a nemzeti szintű fejlesztési eredmények fokozása érdekében.⁶³

Már a 2005-ös fejlesztéspolitikai konszenzus is kiemelt jelentőséget tulajdonított az uniós politikák fejlesztési célú koherenciájának, amelynek révén a nem fejlesztési célú politikák előmozdíthatják a fejlődő országoknak a Millenniumi Fejlesztési Célok elérésére irányuló erőfeszítéseit. A konszenzus ehelyütt utalást tesz a politikák fejlesztési célú koherenciájáról szóló bizottsági közleményben foglalt célokra, amelyek a következő kulcsterületekre terjednek ki: kereskedelem, környezetvédelem, éghajlatváltozás, biztonság, mezőgazdaság, halászat, a globalizáció szociális dimenziói, foglalkoztatás és tisztességes munka, migráció, kutatás és innováció, információs társadalom, közlekedés és energia.⁶⁴ A Változtatási Program jóval szűkebben határozza meg a politikák közötti nagyobb koherenciával kapcsolatos célkitűzéseit. E területen a Bizottság elsősorban arra törekszik, hogy átmenetet biztosítson a humanitárius segítségnyújtástól és a válságreakálástól a hosszú távú fejlesztési együttműködés felé, továbbá kiemeli a biztonságra és szegénységre irányuló összekapcsolt megközelítés jelentőségét, illetve a migrációval és mobilitással kapcsolatos szakpolitikák fejlesztésre gyakorolt hatását.⁶⁵

A Változtatási Program egyik legjelentősebb újítása, hogy kiemelt figyelmet fordít a fenntartható mezőgazdaságra, illetve az energiaügyre, és ezzel összefüggésben hangsúlyozza, hogy az élelmiszer-ellátás biztonságával és az éghajlatváltozással járó globális kihívásokat növekedési lehetőségekké kell átalakítani. A Programban a korábbiaknál nagyobb hangsúllyal jelenik meg továbbá a fenntartható humán fejlesztés célkitűzése, amelyet az Európai Unió egy átfogóbb megközelítés keretében elsősorban a szociális védelem, az egészségügy és az oktatás révén kíván megvalósítani.⁶⁶ Ezek a reformok a Változtatási Program kulcsfontosságú eredményei közé tartoznak, hiszen a fenti ágazatok képesek a legnagyobb változást gyakorolni a legszegényebb és leginkább kiszolgáltatott emberek életére.

A válság hosszú távú hatásainak enyhítésében és a segélyhatékonyság fokozásában nagy jelentősége van a korrupció csökkentését és a hatékony kormányzás megerősítését szolgáló törekvéseknek. A felelősségteljes kormányzás, illetve a

⁶³ Uo. 13. Az Európai Bizottság az egyik legátláthatóbb donornak minősül a nemzetközi fejlesztési együttműködés rendszerében, azonban a tagállamoknak is követniük kell a Bizottság ezirányú erőfeszítéseit.

⁶⁴ A Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság: Az európai konszenzus (2006) i. m. 6–7.

⁶⁵ Európai Bizottság: Változtatási Program (2011) i. m. 13.

⁶⁶ Uo. 7–10.

növekedést elősegítő szilárd makrogazdasági és szabályozási környezet elengedhetetlen a tartós politikai és szociális stabilitás kialakítása szempontjából. A Változtatási Programban az Európai Bizottság aláhúzza, hogy az észak-afrikai és közel-keleti mozgalmak rámutattak a fejlesztés, a demokrácia, az emberi jogok, a jó kormányzás és a biztonság összefüggéseire. Az új globális biztonsági kihívások hatására felértékelődött a demokratikus és felelősségteljes kormányzás érvényesülésének jelentősége. Az EU így kiemelt területként kezeli a demokrácia és a jó kormányzás támogatását, a nemek közötti egyenlőséget, a civil társadalom szerepének megerősítését és a korrupció elleni küzdelmet.⁶⁷ Ugyanakkor az a tény, hogy a Változtatási Program tovább erősíti a költségvetés-támogatás politikai feltételekhez kötöttségét, számos nehézséget vet fel. A fejlesztéspolitikai szakértők egy része úgy véli, hogy azok a fejlesztéspolitikai eszközök, amelyek az iparosodott országok tapasztalatain alapulnak, nem alkalmasak a fejlődő országok fejlesztési céljainak elérésére.⁶⁸ Ezen álláspont képviselői szerint az EU által alkalmazott politikai és emberi jogi feltételeesség nem vezet pozitív eredményre, hiszen a fejlődő országok vezetői nem dönthetnek szabadon arról, hogy demokratikus módon, a felelősségteljes kormányzás elveit szem előtt tartva irányítják országuk működését.⁶⁹ Jelenleg nem létezik egyértelmű stratégia arra nézve, hogy a fejlesztési segélyezés milyen módon tudja leginkább elősegíteni a partnerországok politikai átalakulását, és a demokratikus kormányzás kialakítását. Az emberi jogi feltételeesség és az annak keretében kilátásba helyezett szankciók csak akkor lehetnek eredményesek, ha az EU következetesen alkalmazza őket valamennyi partnerországgal szemben.⁷⁰ A donorországok azonban

⁶⁷ A demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok az Európai Unió működésének alapvető értékei közé tartoznak, amelyek az Unió külkapcsolatait is meghatározzák. Ezek az alapelvek megjelennek többek között az Európai Unióról szóló szerződésnek az EU közös értékeit összefoglaló 2. cikkében, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 21. cikkében, amely az Unió külső tevékenységének értékeit és céljait szabályozza, illetve a Cotonoui Megállapodás 9. cikkében. Utóbbi a demokratikus elveket, a jogállamiságot, a jó kormányzást és az emberi jogok tiszteletben tartását a partnerség alapvető elemeként írja le.

⁶⁸ Douglass NORTH – John J. WALLIS – Steven B. WEBB – Barry R. WEINGAST: Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development. *World Bank Policy Research Working Paper 4359*, 2007. 2.

⁶⁹ A Világbank korábbi alelnöke, a Nobel-díjas Joseph Stiglitz az IMF gyakorlatát bírálva kifejti, hogy a feltételeesség a segítség előfeltételeként nem működött, nem vezetett gyorsabb növekedéshez és jobb eredményekhez, hanem épp ellenkezőleg, aláásta a demokratikus folyamatokat. Joseph STIGLITZ: *A globalizáció és visszasságai*. Budapest, Napvilág, 2003. 251.

⁷⁰ Az emberi jogi jogsértések miatt alkalmazott szankciókkal kapcsolatos egyik legfontosabb probléma, hogy hatásuk különösen a legszegényebb és leginkább kiszolgáltatott rétegeket érinti. Ennek kiküszöbölését jelentheti az ún. 'intelligens' vagy célzott szankciók alkalmazása, amelyek kizárólag a politikai elitre, meghatározott személyekre vagy gazdasági ágakra irányulnak, miközben a gazdaság egészét és a lakosság kiszolgáltatott csoportjait megkímélik.

nem rendelkeznek elegendő információval a támogatott országok belső viszonyairól, másrészt a gazdasági és stratégiai érdekek sok esetben egyértelműen befolyásolják az emberi jogi feltételesség alkalmazását.⁷¹ Az Európai Uniónak ezen a területen elsősorban arra kell törekednie, hogy elősegítse a kedvezményezett államokban a politikai és gazdasági stabilitást biztosító intézmények létrehozását és megerősítését. A korrupciómentes, felelősségteljes kormányzás és az emberi jogok érvényesülése ugyanis csak erős és jól működő intézményrendszer mellett biztosítható. Az Uniónak továbbá jelentősen javítani kell a támogatások koordinációját, hogy valóban koherens ösztönző módszerekkel segíthesse a fejlődő országok kormányait.⁷²

Az Európai Unió fejlesztési politikájának reformjára vonatkozó Zöld Könyv konzultációs folyamatában a 240 válaszból mindössze 11 érkezett a támogatott országok képviselőitől. Simon Hartmann ezért a változtatási programot egy donor-központú fejlesztési stratégiaként írja le.⁷³ Bár a Változtatási Program a legtöbb területen fontos és előremutató újításokat tartalmaz, a fenti okok miatt kérdéses, hogy valóban érdemi változást hoz majd az arra leginkább rászorulóknak számára.

5.2. A Tanács következtetései: a reformjavaslat elfogadása

Az Európai Unió Tanácsa 2012. május 14-én fogadta el a Bizottság által javasolt Változtatási Programot.⁷⁴ A Tanács üdvözölte a reformjavaslatot, és következtetéseiben megerősítette a Változtatási Program stratégiai jelentőségű prioritásait, így a kormányzásra, illetve a növekedésre épülő két átfogó fejlesztéspoli-

A célzott szankciók eredményessége azonban vitatott, mivel empirikus bizonyítékok nem támasztják alá a szankciók hatékonyságát, illetve a lakosságnak okozott kár kizárhatóságát.

⁷¹ Parlamentközi Bizottsági Ülés: Európai Parlament – nemzeti parlamentek. Emberi Jogi Feltételesség a fejlesztési politikában. Brüsszel, 2011. október 11. 5–6.

⁷² Jörg FAUST et al. (European Think-Tanks Group in collaboration with the Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp): The future of EU budget support: political conditions, differentiation and coordination, *Overseas Development Institute (ODI)*, *German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)*, *the European Centre for Development Policy Management (ECDPM)*. 2012. május. 1. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7671.pdf>

⁷³ Simon HARTMANN: The Conceptual Flaws of the New EU Development Agenda from a Political Economy Perspective, or Why Change is Problematic for a Donor-Driven Development Policy. *Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) Working Paper 35*. 2012. október. 3.

⁷⁴ Council of the European Union: Council Conclusions: Increasing the Impact of EU Development Policy: an Agenda for Change, 3166th Foreign Affairs Council meeting. Brüsszel, 2012. május 14.

tikai pillért, a különböző fejlettségi szinten álló kedvezményezett országokhoz igazított differenciált támogatást, valamint a tagállamokkal történő összehangolt és koordinált fejlesztési együttműködést. Bár a Tanács következtetései számos ponton érintkeznek a Bizottság közleményében foglaltakkal, a két dokumentum néhány tekintetben fontos eltéréseket mutat. Érdemes megjegyezni, hogy a Bizottság tizenkét oldalas közleményére a Tanács egy jóval rövidebb, ötoldalas dokumentumban válaszolt. A Tanács következtetéseiben nem esett szó például a 2015-re kitűzött 0,7%-os ODA/GNI arány elérésének fontosságáról, sem pedig a segélyek feltételeességéről. A tanácsi dokumentum jóváhagyólag utal a fejlesztési politika eredményeinek mérésére szolgáló tagállami keretről és a közös többéves programozásról, ugyanakkor nem tesz említést a Változtatási Programban szereplő, a költségvetés-támogatáshoz kapcsolódó uniós szerződésről. Az a tény, hogy a Változtatási Programban leírtak egy részére a Tanács nem kívánt reflektálni, nagy jelentőséggel bírhat a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó költségvetés tárgyalása során.

5.3. Az Európai Parlament állásfoglalása: támogatás és kritika

Az Európai Parlament 2012. október 23-án fogadta el a Változtatási Programmal kapcsolatos állásfoglalását.⁷⁵ Az állásfoglalást elsöprő arányban szavazták meg 540 igen szavazattal, 36 ellenszavazat és 65 tartózkodás mellett.⁷⁶ A Parlament véleménye szerint a Változtatási Program egy innovatív reformjavaslat, amelynek elsődleges célkitűzése, hogy hozzájáruljon a jó közigazgatási és pénzügyi kormányzás elveinek alkalmazásához, valamint a szegénység és a segélyektől való függés felszámolásához. E tekintetben előremutatónak tartja a fejlesztési finanszírozás új, innovatív forrásait, így többek között a közfinanszírozás és a magánforrások ötvözését, ugyanakkor figyelmeztet arra, hogy az új pénzügyi eszközök alkalmazását – a nemzeti parlamenteket is bevonva – alaposabban át kell gondolni.⁷⁷ Ezek az eszközök nem helyettesíthetik a hivatalos

⁷⁵ European Parliament: Resolution of 23 October 2012 on an Agenda for Change: the future of EU development policy. 2012. október 23. 2012/2002(INI).

⁷⁶ Az állásfoglalás előadója Charles Goerens, a Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért Képviselőcsoport (ALDE) luxemburgi tagja volt.

⁷⁷ Ezt a folyamatot egy uniós együttműködési és fejlesztési platformnak kellene támogatnia, amely a Bizottság, a tagállamok és az európai pénzügyi szervezetek részvételével működne. Az Európai Adósságügyi és Fejlesztési Hálózat (Eurodad) és partnerei számos aggályt fogalmaztak meg az ötvözési mechanizmussal kapcsolatban. Így felmerül a fejlődő országok eladósodásának veszélye, aggályos, hogy nem egyértelműek a monitoring és értékelő módszerek, az alternatív költségeket a javaslat nem veszi kellőképpen figyelembe, hasonlóképpen nem kap kellő hangsúlyt a transzparencia és az elszámoltathatóság kérdése, és féltő, hogy a pénzügyi

fejlesztési segítyt, amelynek továbbra is a szegénység felszámolására irányuló európai fejlesztési együttműködési politika gerincét kell képeznie.⁷⁸ A Parlament továbbá arra ösztönzi a Tanácsot, hogy tegyen lépéseket a jól megtervezett hatékony pénzügyi tranzakciós adóra vonatkozó bizottsági javaslattal kapcsolatban,⁷⁹ mindazonáltal az európai fejlesztési miniszterek 2012. októberi tanácsülésén a Bizottság erre irányuló javaslatáról nem történt említés.⁸⁰

A Parlament hangsúlyozza, hogy a hivatalos fejlesztési segély terhére a magánszektornak juttatott minden támogatást a partnerországok nemzeti terveinek és/vagy stratégiáinak keretében kell folyósítani, és olyan célokra kell összpontosítani, mint a humán erőforrás fejlesztése, a tisztességes munka előmozdítása, a lakosságot szolgáló inkluzív és minőségi közszolgáltatások kialakítása, illetve a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás. Szintén előremutató a Parlament azon javaslata, miszerint „támogatja garanciák létrehozását annak biztosítása érdekében, hogy a magánvállalatok tiszteletben tartásuk az emberi jogokat, tisztességes munkát kínáljanak, és befizessék az adóikat azokban az országokban, ahol működnek”.⁸¹ A fejlesztési segélyek nagy része a magánszektoron keresztül kerül folyósításra,⁸² áruk beszerzésére vagy szolgáltatások megrendelésére irányuló szerződések formájában. Éppen ezért kiemelt fontossággal bír, hogy a segélyeket olyan vállalatok és szektorok használják fel, amelyek a profitorientált működés elvei mellett a fejlesztési célok előmozdítását is szem előtt tartják. Jelenleg azonban ezeket a szerződéseket elsősorban a gazdag országok vállalatai kötik meg, amelyek kevésbé motiváltak a fejlesztési célkitűzések elérésében, mint a fejlődő országokban honos, helyi tulajdonban álló vállala-

ösztönzők a fejlesztési elveknél nagyobb szerepet kaptak az uniós együttműködési és fejlesztési platformra irányuló javaslatban. Ld. Counter Balance, Eurodad, Green Alternative Georgia: Submission to the Consultation on Proposed EU Platform for External Cooperation and Development. 2012. április 27. 1. <http://eurodad.org/wp-content/uploads/2012/05/Joint-CSO-submission-to-Consultation-of-EU-Platform-for-External-Cooperation-and-Development.pdf>

⁷⁸ European Parliament: Resolution on an Agenda for Change: the future of EU development policy (2012) i. m. 1–4. pontok, 32. pont.

⁷⁹ Uo. 31. pont.

⁸⁰ Council of the European Union: Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on Financing for Development 3191st Foreign Affairs Development Council meeting. Luxembourg, 2012. október 15.

⁸¹ European Parliament: Resolution on an Agenda for Change: the future of EU development policy (2012) i. m. 58. pont.

⁸² 2010-ben a nemzetközi pénzügyi intézmények által a magánszektorba történő beruházások összege elérte a 40 milliárd dollárt. Belgium és Svédország esetében például a magánszektorban juttatott támogatások összege négyszeresére, illetve hétszeresére nőtt 2006 óta. International Finance Institutions and Development Through the Private Sector: A joint Report of 31 Multilateral and Bilateral Development Finance institutions, 2011.

latok.⁸³ A magánszektorban jutott fejlesztési célú támogatásokat az Uniónak a jövőben ezekre a vállalatokra kell összpontosítania. Fontos lenne emellett növelni a közszféra számára nyújtott fejlesztési támogatás mértékét, amely továbbra is komoly pénzügyi hiánnyal küzd.⁸⁴ Az EU ennek révén hozzájárulhat a fejlődő országokban az intézményi és politikai stabilitás kialakításához.

Az Európai Parlament állásfoglalásának egyik legfontosabb megállapítása, hogy a szegénységi küszöb alatti jövedelemmel rendelkező emberek 70%-a a közepes jövedelmű országokban él, amelyek közül több továbbra is sérülékeny és kiszolgáltatott, így ezekben az országokban a szegények nem férnek hozzá az egészségügyhöz és az oktatáshoz, és nem részesülnek a gazdasági növekedés egyéb előnyeiből sem. A differenciálási koncepció végrehajtása során ezért a Parlament fontosnak tartja, hogy a Bizottság a GNI mellett vegye figyelembe a szegénységet, az egyenlőtlenségeket és a humán fejlesztést is.⁸⁵

A Parlament kritikái között szerepel továbbá, hogy hiányzik a politikai párbeszéd az intézményi szereplők között, ami rendkívül káros lehet a fejlesztési politikák koherenciájára nézve. Az állásfoglalás rámutat arra, hogy a bizottsági közlemény nem tudott javaslatokat előterjeszteni a fejlesztési politikák koherenciájának gyakorlati megvalósítására vonatkozóan. A Parlament e tekintetben csatlakozik a Tanács észrevételéhez, miszerint az Európai Külügyi Szolgálatnak és az Európai Bizottságnak szorosan együtt kell működniük annak érdekében, hogy az Unió külső fellépései és a politikák fejlesztési célú koherenciája között nagyobb összhang alakuljon ki.⁸⁶

Összességében elmondható, hogy a Tanács következtetései és a Parlament állásfoglalása fontos megerősítést jelentik a Változtatási program új célkitűzéseinek és prioritásainak. A Bizottságnak válaszolnia kell a következtetésekben és az állásfoglalásban foglaltakra, és ennek eredményeként ki kell egészítenie a fejlesztéspolitikára vonatkozó új programját. Az elkövetkezendő időszak legfontosabb kérdése, hogy a következő többéves költségvetési keret elfogadása során

⁸³ A Parlament ezzel kapcsolatban arra figyelmeztet, hogy „a gazdasági fejlődésre fordított megkülönböztetett figyelem és a magánszektor fejlesztésének önműködő újraelosztási hatásaiba vetett túlzott bizalom azzal a veszéllyel jár, hogy a növekedés nem lesz kiegyensúlyozott és inkluzív és megvalósulhat anélkül, hogy tényleges hatást gyakorolna a szegénység csökkentésére.” European Parliament: Resolution on an Agenda for Change: the future of EU development policy (2012) i. m. 5. pont.

⁸⁴ Jeroen KWAKKENBOS: Private profit for public good? Can investing in private companies deliver for the poor? *European Network on Debt and Development*. 2012. május. 3-4. http://eurodad.org/wp-content/uploads/2012/05/Private_profit_report_eng-VF5.pdf

⁸⁵ European Parliament: Resolution on an Agenda for Change: the future of EU development policy (2012) i. m. 12. pont.

⁸⁶ Uo. 3., 35. pont.

a Bizottság mennyire lesz képes érvényesíteni a programban leírt reformokat. Mindez a tagállamok költségcsökkentő törekvései és a gyorsan változó fejlesztéspolitikai környezet fényében nem ígérkezik könnyű feladatnak. Tekintettel a hétéves időkeretre, az EU külső tevékenységével kapcsolatos eszközöknek nem csupán a jelen problémákra kell megoldást találniuk, hanem egyúttal kellően rugalmasnak kell lenniük ahhoz, hogy a jövőbeli eseményekre és váratlan kihívásokra is választ tudjanak adni. További nehézséget jelent, hogy a Bizottság javaslatában foglaltak nem térnek ki arra, hogy az új politika prioritásait és céljait az Uniónak milyen módon és formában kell implementálnia. Így például kérdéses, hogy az EU hogyan fog szorosabb együttműködést kialakítani a magánszektorral, miként kívánja támogatni az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra irányuló stratégiákat, illetve hogy az uniós költségvetés kialakításakor hogyan sikerül érvényt szerezni az EU-politikák fejlesztési célú koherenciájának. A Bizottság Változtatási Programja számos kulcsfontosságú kérdést nyitva hagyott, amire az uniós intézményeknek a következő többéves pénzügyi keret tárgyalása során kell választ találniuk.⁸⁷

6. Konklúzió

A Millenniumi Fejlesztési Célok megvalósításának 2015-ös céldátumához közeledve az Európai Uniónak válaszokat kell adnia a globalizáció hatására átalakult világ kihívásaira, hogy megerősítse a világ fejlődő nemzeteivel viselt szolidaritását. A Bizottság már 2009-ben, „A fejlődő országok támogatása a válság kezelésében” című közleményében hangsúlyozta, hogy a befelé fordulás a válság időszakában súlyos hiba lenne az Unió részéről. A nemzetközi közösség számos alkalommal megerősítette, hogy a fejlesztés nélkülözhetetlen, szerves része a globális válság megoldásának.⁸⁸ A Bizottság az Európai Unió fejlesztési politikájának változtatási programjáról szóló javaslatában szintén kiemeli, hogy „[a] fejlesztési politika más globális kihívások kezelését is segíti, és hozzájárul az „EU 2020” stratégia megvalósításához.”

⁸⁷ GAVAS (2012) i. m. 1., 6–7.

⁸⁸ Többek között 2008-ban a New York-i, accrai és dohai nemzetközi konferenciákon, a washingtoni G20-találkozón, 2009. április 2-án a londoni G20-találkozón, és 2011 novemberében a dél-koreai Busanban megrendezett magas szintű fórumon, amely a segélyhatékonyság fokozására és a támogatások koordinációjának erősítésére helyezte a hangsúlyt. Busan Partnership for Effective Development Co-Operation, 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Dél-Korea, 2011. november 29-december 1.

A feltörekvő gazdaságok ellenálló képessége, gyors és hatékony gazdaságpolitikai válaszai és az ennek nyomán meginduló gyors kilábalás a globális válságból reményt keltő folyamatok. Mindazonáltal a feltörekvő országok látványos gazdasági fejlődésük ellenére sem képesek eredményesen felvenni a harcot a szegénység ellen. Számos fejlődő ország továbbra is rendkívül sebezhető a globális sokkhatásokkal és krízisekkel szemben. Az Európai Unió tagállamainak törekedniük kell arra, hogy a válság éveit is növeljék fejlesztési hozzájárulásukat, hiszen a fejlesztési segélynek alapvető szerepe van az olyan problémák megoldásában, mint az Afrika szarván pusztító éhínség és élelmiszerválság.

Az uniós fejlesztéspolitika változtatási programja egy olyan új, stratégiai szemléletű megközelítést tükröz, amelynek révén az EU eredményesen igazíthatja a szegénység csökkentése érdekében tett erőfeszítéseket a globális válság kihívásaihoz. A célkitűzések és a prioritások átírása – így például a mezőgazdasági ágazatra, a szociális védelemre, az egészségre és az oktatásra fordított kiemelt figyelem – a jövőben jelentős változásokat hozhat a nemzetközi fejlesztési együttműködés területén. Kérdéses azonban, hogy a reformjavaslat mennyiben tud változtatni a szegénység mögött húzódó strukturális problémákon. A program egyes pontjai, különösen a differenciálás elve, illetve a fejlesztés finanszírozási eszközeinek ötvözése kapcsán a Bizottságnak figyelembe kell vennie a Tanács következtetéseiben és a Parlament állásfoglalásában megfogalmazott javaslatokat, és ennek eredményeként ki kell egészítenie a fejlesztéspolitikára vonatkozó új programját. A konszenzus elérése nélkül a Bizottság aligha lesz képes érvényesíteni a programban leírt reformokat a következő többéves költségvetési keret elfogadása során.

Ahogy azt az Európai Bizottság is kiemelte, a válság a nehézségek mellett lehetőségeket is rejt magában. A fejlesztési prioritások újraráfordítása lehetőséget teremthet az új és jobb minőségű partnerségek kialakítására és a környezeti szempontokat fokozottabban integráló, fenntartható növekedés megvalósítására.⁸⁹ Mindezt azonban az Uniónak oly módon kell megvalósítania, hogy ne veszélyeztesse a szegénység csökkentése és a Millenniumi Fejlesztési Célok elérése érdekében eddig tett erőfeszítéseit.

⁸⁹ Európai Bizottság: A fejlődő országok támogatása a válság kezelésében (2009) i. m. 14–16.

A GMO-KKAL KAPCSOLATOS EGYES EURÓPAI BÍRÓSÁGI JOGESETEKRŐL ÉS TANULSÁGAIKRÓL

TAHYNÉ KOVÁCS ÁGNES
egyetemi tanársegéd (PPKE JÁK)

A rohamosan fejlődő biotechnológia és a GMO-k világméretű elterjedése újabb és újabb jogértelmezési helyzeteket szülnek. Az Európai Bíróság jogértelmező gyakorlatának tehát ilyen körülmények között komoly szerep jut, hiszen *a tagállamok génmódosítással kapcsolatos jogvitáik során is nagyban támaszkodnak az Európai Bíróság jogértelmező, jogfejlesztő tevékenységére.* (Gondoljunk a korábbiakban vázolt joghézagokra vagy politikák terén a közösségi egyetértés hiányára.)

A jelen cikkünknek nem tárgya a génmódosítással kapcsolatos tevékenységek és jogi szabályozás kapcsán felmerülő Európai bírósági gyakorlat teljes és részletes bemutatása, hanem néhány közelmúltbeli jogeset kiemelését és megvizsgálását érezzük szükségesnek, tekintettel azok jogfejlesztő voltára.

1. A géntechnológiát alkalmazó gazdálkodás és a méztermelés egymás mellett éléséről

1.1. Egy precedens értékű jogeset¹ az Európai Bíróság gyakorlatából

Az Európai Bíróság 2011. szeptember 6-i ítélete (a Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Németország) előzetes döntéshozatal iránti kérelme) – Karl Heinz Bablok és társai kontra Freistaat Bayern (C-442/09. sz. ügy) szerint, 1998-ban

¹ A Bíróság (nagytanács) 2011. szeptember 6-i ítélete [a Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Németország) előzetes döntéshozatal iránti kérelme] – Karl Heinz Bablok és társai kontra Freistaat Bayern (C-442/09. sz. ügy)

a Monsanto Europe *forgalombahozatali engedély*² szerzett a géntechnológiával módosított MON 810 kukoricára. A növényfajta oltalmi jogosult a Monsanto Technology és a szóban forgó vetőmag forgalmazásáért a Monsanto Agrar Deutschland felelős.

2009. április 27-én azonban a Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, (szövetségi fogyasztóvédelmi és élelmiszerbiztonsági hivatal) a forgalombahozatali engedély ideiglenes felfüggesztését elrendelő *határozatával megtiltotta a MON 810 vonalhoz tartozó kukorica termesztését Németországban. A Freistaat Bayern – különböző földterületek tulajdonosa, amelyeken az utóbbi években, kutatási célból MON 810 kukoricát termesztettek – alperese lett annak a pernek, amelyben Karl Heinz Hablok, illetve Stefan Egeter, Josef Stegmeier, Karlhans Müller, Barbara Klimesch indított keresetet a Bayerische Verwaltungsgerichtshof előtt. K. H. Hablok egy amatőr méhész, aki mézet termelt a Freistaat Bayern földterületei közelében, eladásra és saját fogyasztásra. 2005-ig virágport is termelt élelmiszerként, étrendkiegészítő formájában történő eladásra.*³ (S. Egeter, J. Stegmeier, K. Müller és B. Klimesch a fellebbezés szakaszában léptek be a nemzeti eljárásba, akik szintén amatőr méhészek. Közülük egyesek csak saját fogyasztásra termelnek mézet. Kaptáraik a Freistaat Bayern vetésterületeitől 1-3 km-re találhatók.)

2005-ben K. H. Hablok *kukorica-virágporában*, amelyet a Freistaat Bayern földterületeitől 500 méterre felállított kaptárak méheiktől gyűjtött be, *MON 810 DNS* (a teljes kukorica DNS 4,1%-a), valamint *transzgenikus fehérjék (Bt-toxin)*⁴ *jelenlétét állapították meg.* Emellett K. H. Hablok egyes mézmintáiban is kimutatták kis mennyiségű MON 810-DNS jelenlétét, amely e kukorica virágporának beviteléből származott. (Ugyanakkor az előzetes döntéshozatali eljárás időpontjában S. Egeter, J. Stegmeier, K. Müller és B. Klimesch méhészeti termékeiben *nem mutatták ki MON 810-DNS jelenlétét.*)

² A 90/220/EGK tanácsi irányelvnek megfelelően, a genetikailag módosított kukorica (*Zea mays* L. MON 810 vonal) forgalomba hozataláról szóló, 1998. április 22-i 98/294/EK bizottsági határozat végrehajtásának keretében.

³ Az ítélet indokolása szerint K. H. Hablok *tevékenysége folytatását tervezi*, amint elhárult a géntechnológiával módosított virágpor bekerülésének veszélye az általa kínált mézbe és virágporalapú táplálékkiegészítő termékebe.

⁴ A MON 810 kukoricavonal a *bacillus thuringiensis (Bt)* talajbaktérium génjét tartalmazza, amely a kukorica növényben Bt-toxin termelődését idézi elő. Ezek a toxinok egy kukoricára káros molyfaj, a kukoricamoly lárvái ellen védenek, amely hogyha ellepik a növényt, akkor a fejlődését gyengítik. A Bt-toxinok megsemmisítik a rovarlárva bélfalában található sejteket, és általa elpusztítják a lárvákat.

1.2. Az alapeljárás Németországban és a fellebbezés

A német bíróságnak az *alapeljárásban* annak megállapítására irányuló kérelemről kellett határoznia, hogy szóban forgó méhészeti termékek a bennük található MON 810 kukorica virágporának jelenléte miatt alkalmatlanná váltak-e a forgalomba hozatalra, illetve a fogyasztásra, és hogy ezért jelentős sérelmet szenvedtek-e.⁵

Az ügyben eljáró német bíróság, a Bayerisches Verwaltungsgericht Augsburg 2008. május 30-i ítéletében első fokon helyt adott ennek a kérelemnek. Ez a bíróság megállapította, hogy a MON 810 kukorica virágporának bevitelétől a méz- és a virágporalapú étrend-kiegészítők engedélyköteles élelmiszerekké váltak, így az 1829/2003 rendelet⁶ 4. cikke (2)⁷ bekezdésének alkalmazásában e termékek ilyen engedély hiányában nem forgalmazhatók.

A német bíróság szerint a K. H. Bablok által előállított méz- és virágporalapú étrend-kiegészítők a MON 810 kukorica virágporának jelenléte miatt *jelentős sérelmet szenvedtek*.

A német bíróság ezután rámutatott arra, hogy a MON 810 kukorica múltbéli és a jövőben adott esetben újra kezdődő *termesztése jogszerű*, feltéve, hogy a forgalomba hozatali engedélyt megújítják, és ezért a felperesek kötelesek azt tűrni a BGB 906. cikkének (2) bekezdése alapján.

A bíróság hangsúlyozta, hogy *a termék, jelentős sérelmének megítélése attól függ*, hogy a MON 810 kukoricából származó virágpor bevitelétől a termék – mint géntechnológiával módosított élelmiszer –, engedély hiányában már *nem hozható forgalomba* [1829/2003 rendelet 4. cikk (2) szerint] vagy azokat a géntechnológiai módosításra utaló *címkézéssel kell* ellátni (GenTG 36 a cikk alapján).

A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy csak akkor járhat ilyen következményekkel a MON 810 kukoricából származó virágpor jelenléte, ha az ilyen virágport tartalmazó *méhészeti termékek az 1829/2003 rendelet hatálya alá tartoznak*.

⁵ A német szabályozás szerint a géntechnológia szabályozásáról szóló törvény: *Gesetz zur Regelung der Gentechnik (20. Juni 1990) (GenTG)* 36a. cikke; és a Német Polgári Törvénykönyv: *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)* 906. cikkének (2) bekezdése értelmében.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1829/2003/EK rendelete (2003. szeptember 22.) a géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról.

⁷ Uo. 4. cikk (2) bekezdés: „Élelmiszereként történő felhasználásra szánt GMO-t vagy a 3. cikk (1) bekezdésében említett élelmiszert csak akkor lehet forgalomba hozni, ha az rendelkezik az e szakasznak megfelelően megadott engedéllyel, és az engedélyezés vonatkozó feltételei teljesülnek.”

Ennek tisztázásához pedig elsősorban azt kell megvizsgálni, hogy a kérdéses kukorica-virágpor beletartozik-e a „szervezet” fogalmába az 1829/2003 rendelet 2. cikkének 4. pontja⁸ értelmében, illetve ezen cikk 5. pontja⁹ szerint „GMO”-e, minthogy ezen két fogalom meghatározása tekintetében visszautalnak a 2001/18 irányelvre.

Arra a kérdésre keresve a választ, hogy a *kukorica virágpor* 'szervezet'-e, a német bíróság arra az álláspontra jutott, hogy igen, mivel – bár nem képes önmagában szaporodni – természetes feltételek mellett hím ivarsejtként genetikai anyagot tud átvenni a női ivarsejtbe. Emellett a Bayerischer Verwaltungsgerichtshof megjegyzi, hogy a kukorica-virágpor a *kiszáradás* miatt viszonylag rövid időn belül elveszti a kukoricabibe megtermékenyítésére vonatkozó képességét, és attól kezdve, hogy a virágport tartalmazó mézet a lépekben elraktározzák és lefedik, a méz érlelődése során már nem működőképes élő szervezet. A német bíróság ehhez hozzáteszi, hogy ugyanez vonatkozik a virágporalapú termékekben található virágporra abban az időpontban, amikor azokat étrend-kiegészítőként étkezési célra rendelik.

A fentiek alapján a német bíróság ahhoz a kérdéshez jutott el, hogy mik a következményei annak, ha az adott virágpor elveszíti a szaporodóképességét?

⁸ „4. a 2001/18/EK irányelvben említett szervezet, szándékos kibocsátás és környezeti kockázatértékelés meghatározásokat kell alkalmazni;” A 2001/18/EK rendelet szerint: „Ezen irányelv alkalmazásában: (1) 'szervezet' bármilyen élőlény, amely reprodukcióra és genetikai anyagának átadására képes;”, (3) szándékos kibocsátás a GMO vagy GMO-k kombinációjának bármilyen célzatos környezetbe juttatása, amely(ek)re nézve semmilyen különleges elszigetelési intézkedést nem alkalmaztak a lakossággal és a környezettel való érintkezés korlátozása érdekében, valamint nagyfokú védelemnek a lakosság és a környezet számára történő biztosítása érdekében;”, (8) környezeti kockázatértékelés azon emberi egészségre és környezetre ható kockázatok – akár közvetlenek vagy közvetettek, azonnaliak vagy későbbiek – értékelése, amelyeket a GMO-k szándékos kibocsátása vagy forgalomba hozatala jelenthet, és amelyet a II. mellékletben foglaltak szerint végeznek.”

⁹ „5. géntechnológiával módosított szervezet vagy GMO: a 2001/18/EK irányelv 2. cikke (2) bekezdésében meghatározott géntechnológiával módosított szervezet, kivéve a 2001/18/EK irányelv I.B. mellékletében felsorolt géntechnológiai módosító technikák révén nyert szervezeteket;” A 2001/18/EK irányelv szerint: „(2) GMO olyan szervezet, az ember kivételével, amelyben a genetikai anyagot olyan módon változtatták meg, amely nem fordulna elő a természetben párosodás, illetve természetes rekombináció útján. E meghatározás értelmében: a) géntechnológiai módosítás történik legalább azon technikák alkalmazásával, amelyeket az I.A. melléklet 1. része sorol fel; b) az I.A. melléklet 2. részében felsorolt technikák nem számítanak géntechnológiai módosítást eredményezőnek;”

1.3. Az előzetes döntéshozatali eljárás során kialakított álláspontokról

Ilyen körülmények között a Bayerischer Verwaltungsgerichtshof úgy döntött, hogy eljárását felfüggeszti. A német bíróság 2009. október 26-i határozatával terjesztett elő az Európai Bíróságnál *előzetes döntéshozatali eljárás iránti kérelmet*.

Előzetes döntéshozatalra a következő három kérdés tisztázását terjesztette az Európai Bíróság elé:

1. *Úgy kell-e értelmezni a GMO fogalmát (az 1829/2003 rendelet 2. cikkének 5. pontja szerint), mint amely a géntechnológiával módosított növények anyagát (jelen esetben a MON 810 kukorica virágorát) is magában foglalja? Amely génmódosított DNS-t és fehérjét (Bt-toxint) tartalmaz, de abban az időpontban, amikor élelmiszerbe (jelen esetben mézbe) kerül, vagy élelmiszerként, illetve étrend-kiegészítőként való felhasználásra rendelik, már nem rendelkezik konkrét és egyedi szaporodóképességgel?*
2. Amennyiben az első kérdésre adott válasz nem: A „GMO-kból előállított” (az 1829/2003. rendelet 2. cikkének 10.¹⁰ pontja értelmében) *élelmiszerek* esetében elegendő-e, hogy az élelmiszer géntechnológiával módosított növényből származó *olyan anyagot tartalmaz, amely korábban konkrét és egyedi szaporodóképességgel rendelkezett?* Amennyiben erre a kérdésre igen a válasz: A „GMO-kból előállított” fogalmát úgy kell értelmezni (az 1829/2003. rendelet 2. cikkének 10. pontja és 3. cikkének (1) bekezdés c) pontja¹¹ alapján), hogy *a GMO-k vonatkozásában nem követel meg tudatos és célirányos előállítási folyamatot és magába foglalja-e korábbi GMO-k nem szándékos és véletlen élelmiszerbe (mézbe vagy táplálék-kiegészítőbe) való bekerülését?*
3. Abban az esetben, ha az első és a második kérdésre adott válasz igenlő, akkor az 1829/2003. rendelet értelmében, a természetben jogszerűen előforduló, géntechnológiával módosított anyag állati eredetű élelmiszerbe, például *mézbe való bekerülése, kiváltja-e az engedélyezésre és felügyeletére vonatkozó kötelezettséget, vagy lehet-e egyéb érvényes határértékekre hivatkozni* [például a rendelet 12. cikkének (2) bekezdése¹² alapján]?

¹⁰ 1829/2003. rendelet 2. cikk 10. pont: „GMO-kból előállított teljesen vagy részben GMO-kból származó, de GMO-kat nem tartalmazó vagy nem azokból álló;”

¹¹ Uo. 3. cikk (1) bekezdés c) pont: „c) GMO-kból előállított élelmiszerek, vagy GMO-kból előállított összetevőket tartalmazó élelmiszerek.”

¹² 1829/2003. rendelet 12. cikk: „12. cikk Hatály (1) Ezt a szakaszt azokra az élelmiszerekre kell alkalmazni, amelyeket ilyen formában a Közösségen belüli végső felhasználónak vagy

1.4. Az Európai Unió Bíróságának ítélete

Az első kérdésre keresett válasznál abból kell kiindulni, hogy mi a GMO fogalma, illetve ebbe beletartozik-e a génmódosított MON 810 kukorica virágpóra. Az Európai Bíróság véleménye szerint a *GMO fogalma csak működőképes, élő biológiai egységre vonatkozik*. Nem elegendő tehát az, hogy tartalmaz transzgenikus DNS-t, illetve transzgenikus fehérjét, hanem szükséges az is, hogy a sejtinformáció megfelelő befogadó számára átadásra kerüljön. Az Európai Bíróság a 2001/18 irányelv¹³ alapján vonta le következtetését, minthogy a rendelet 2. cikke így fogalmaz: „(1) *szervezet* bármilyen élőlény, amely reprodukcióra és genetikai anyagának átadására képes”. Ezt alátámasztandó hivatkozik a Bíróság a fenti rendelet preambuluma (4) rendelkezésére: „(4) Az élő szervezetek, amelyeket akár kísérleti céllal, akár mint kereskedelmi terméket, nagy vagy kis mennyiségben a környezetbe bocsátanak, szaporodhatnak a környezetben és átléphetik a nemzeti határokat, ezáltal más tagállamokra is hatással lehetnek. Az ilyen jellegű kibocsátások visszafordíthatatlan hatással lehetnek a környezetre”. Ezek alapján a 2001/18 irányelv két szempontot tart döntőnek: az *életképességet* és a *szaporodóképességet*.

Az alapügyben már megállapítást nyert, hogy a *MON 810 kukorica virágpóra* már nem alkalmas konkrét és egyedi reprodukcióra. Eszerint *nem is tekinthető „szervezet”-nek*. Így, *GMO-nak sem tekinthető*, hiszen a 2001/18/EK irányelv szerint: „(2) *GMO olyan szervezet* – az ember kivételével –, amelyben a genetikai anyagot olyan módon változtatták meg, amely nem fordulna elő a természetben párosodás, illetve természetes rekombináció útján.

a köztéteztetésben működő gazdasági szereplőknek kell szállítani, és: a) GMO-kat tartalmaznak, vagy azokból állnak; vagy b) azokat GMO-kból állították elő, vagy GMO-kból előállított összetevőket tartalmaznak.

(2) *Ezt a szakaszt azokra az élelmiszerekre nem kell alkalmazni, amelyek az egyes összetevők vagy az egyetlen összetevőből álló élelmiszer legfeljebb 0,9 százalékos arányában olyan anyagot tartalmaznak, amely GMO-kat tartalmaz, azokból áll vagy állították elő, feltéve, hogy ez az előfordulás véletlen és technikailag elkerülhetetlen.*

(3) Annak megállapítása érdekében, hogy ezen anyag előfordulása véletlen vagy technikailag elkerülhetetlen, a vállalkozóknak bizonyítaniuk kell tudni az illetékes hatóságok felé, hogy megfelelő lépéseket tettek az ilyen anyag előfordulásának elkerülésére.

(4) A 35. cikk (2) bekezdésében említett eljárásnak megfelelően alacsonyabb küszöbértékeket is meg lehet állapítani, különösen a GMO-kat tartalmazó vagy azokból álló élelmiszerek vonatkozásában, vagy a tudomány és a technológia fejlődésének figyelembevétele érdekében.”

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/18/EK irányelve (2001. március 12.) a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

Összesítve az Európai Bíróság álláspontját: a GMO fogalmát az 1829/2003. rendelet 2. cikkének 5. pontja alatt úgy kell értelmezni, hogy az olyan anyag, mint a géntechnológiával módosított kukoricafajtából származó virágpor, amely már nem rendelkezik szaporodóképességgel, és egyáltalán nem képes genetikai anyagának átadására, már nem tartozik bele ebbe a fogalomba. *A MON 810 kukorica virágpora nem tartozik a GMO fogalma alá.*

Az előzetes döntéshozatali eljárás második kérdése kapcsán, az Európai Bíróság az 1829/2003. rendelet hatályát tisztázza az említett körben. E rendelet 3. cikke a következő szabályozást adja: „3. cikk Hatály (1) Ezt a szakaszt a következőkre kell alkalmazni: a) élelmiszerként történő felhasználásra szánt GMO-k; b) GMO-kat tartalmazó vagy azokból álló élelmiszerek; c) GMO-kból előállított élelmiszerek, vagy GMO-kból előállított összetevőket tartalmazó élelmiszerek.” A további kérdés az, hogy amennyiben egy olyan anyag, mint amilyen a géntechnológiával módosított DNS-t és fehérjét tartalmazó MON 810 kukorica virágpora, nem tekinthető GMO-nak, akkor *az ilyen anyagot tartalmazó termékek* (mint a méz- és a virágporalapú étrend-kiegészítők), az 1829/2003. rendelet 3. cikk (1) bekezdés c) pontja szerint *„GMO-kból előállított összetevőket tartalmazó élelmiszerek”-e?*

Mivel a szóban forgó mézet és a virágporalapú táplálékkiegészítőt emberi fogyasztásra szánják, így azok *élelmiszerek*. Az is egyértelmű a fentiek fényében, hogy nem GMO, viszont *GMO-kból előállítottaknak kell tekinteni*. Már csak azt kell tisztázni, hogy a virágpor összetevő-e?

Az 1829/2003. rendelet 2. cikkének 13. pontja¹⁴ és a 2000/13 irányelv¹⁵ 6. cikke (4) bekezdésének a) pontja¹⁶ alapján: „összetevő minden anyag (...), amelyet élelmiszer előállításánál vagy elkészítésénél használnak fel, és a késztermékben még jelen van, akár módosult formában is.”

Az Európai Bíróság a virágporalapú étrend-kiegészítőben található *MON 810 kukorica virágporát összetevőnek minősítette*, mivel a termékbe annak előállítása során kerül be. A méz tekintetében, ehhez hasonlóan látni kell, hogy a szóban forgó virágpor a mézbe, annak begyűjtése során kerül be, amit aztán a mézből kivonni sem lehet. A virágport tehát a mézben nem idegen test vagy szennye-

¹⁴ 1829/2003. rendelet 2. cikkének 13. pontja: „13. összetevő: a 2000/13/EK irányelv 6. cikke (4) bekezdésében említettek szerinti összetevő.”

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/13/EK irányelve (2000. március 20.) az élelmiszerek címkézésére, kiszerelésére és reklámozására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről.

¹⁶ Uo. a 6. cikk (4) bekezdés a) pontja szerint: „Összetevő: minden anyag, beleértve az adalékanyagokat is, amelyet élelmiszer előállításánál vagy elkészítésénél használnak fel, és a késztermékben még jelen van, akár módosult formában is.”

zódás, hanem a méz egyik alkotó eleme, tehát olyan anyagnak kell tekinteni, amit az élelmiszer előállításánál vagy elkészítésénél használnak fel, és a késztermékben még jelen van. (Kiemeli azonban az Európai Bíróság, hogy különbség tehető az összetevő és a természetes alkotóelem között, bár a méhészek szándékos fizikai tevékenysége, a méz begyűjtése céljából végzett centrifugálás eredményezi az előállítási folyamatot.)

Összegzésképpen az Európai Bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás második kérdésre azt a választ adja, hogy a *MON 810 kukorica virágpóra*, nem tekinthető GMO-nak és az ilyen anyagot tartalmazó termékek az 1829/2003. rendelet 3. cikk (1) bekezdés c) pontja értelmében *GMO-kból előállított összetevőket tartalmazó élelmiszereknek* minősülnek.

Az előzetes döntéshozatali eljárás harmadik tisztázandó kérdése, hogy a MON 810 kukorica virágpórának a mézbe való bekerülése, *kiváltja-e az engedélyezésre és felügyeletére vonatkozó kötelezettséget*, vagy lehet-e egyéb érvényes *határértékekre* hivatkozni [például a rendelet 12. cikkének (2) bekezdése¹⁷ alapján]?

A Monsanto álláspontja szerint ugyanis, ha egy GMO-t a 2001/18 irányelv,¹⁸ illetve a 90/220 irányelv alapján engedélyeztek, akkor az engedély kiterjed a csekély mennyiségű, géntechnológiával módosított anyag más termékekbe történő véletlen bekerülésére is, amely ezen engedély végrehajtásának természetes következménye, és szerintük az ilyen következményt a GMO értékelése és engedélyezése során a hatóságok egyszer már figyelembe vették.

Az Európai Bíróság válasza szerint az ilyen érvelés nem fogadható el, hiszen a hivatkozott *két irányelv célkitűzése*: a GMO-k által az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt kedvezőtlen hatások elkerülésére irányul.

¹⁷ 1829/2003. rendelet 12. cikk., 12. cikk Hatály

- (1) Ezt a szakaszt azokra az élelmiszerekre kell alkalmazni, amelyeket ilyen formában a Közösségen belüli végső felhasználónak vagy a közétkeztetésben működő gazdasági szereplőknek kell szállítani, és: a) GMO-kat tartalmaznak, vagy azokból állnak; vagy b) azokat GMO-kból állították elő, vagy GMO-kból előállított összetevőket tartalmaznak.
- (2) *Ezt a szakaszt azokra az élelmiszerekre nem kell alkalmazni, amelyek az egyes összetevők vagy az egyetlen összetevőből álló élelmiszer legfeljebb 0,9 százalékos arányában olyan anyagot tartalmaznak, amely GMO-kat tartalmaz, azokból áll vagy állították elő, feltéve, hogy ez az előfordulás véletlen és technikailag elkerülhetetlen.*
- (3) Annak megállapítása érdekében, hogy ezen anyag előfordulása véletlen vagy technikailag elkerülhetetlen, a vállalkozóknak bizonyítaniuk kell tudni az illetékes hatóságok felé, hogy megfelelő lépéseket tettek az ilyen anyag előfordulásának elkerülésére.
- (4) A 35. cikk (2) bekezdésében említett eljárásnak megfelelően alacsonyabb küszöbértékeket is meg lehet állapítani, különösen a GMO-kat tartalmazó vagy azokból álló élelmiszerek vonatkozásában, vagy a tudomány és a technológia fejlődésének figyelembevétele érdekében.”

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2001/18/EK irányelve (2001. március 12.) a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

Az 1829/2003. rendelet 5. cikkének (5) bekezdése¹⁹ és a 6. cikk (4) bekezdése²⁰ alapján, az élelmiszerek környezeti kockázatértékelésére vonatkozó szempontok az élelmiszerek tekintetében döntően az emberi egészség védelmére vonatkozó, ahhoz a sajátos körülményhez kapcsolódó megközelítésen alapul, hogy ezeket az élelmiszereket, meghatározásuknál fogva emberi fogyasztásra szánják. A (3) preambulum bekezdés értelmében: „az emberi és állati egészség védelme érdekében a géntechnológiával módosított szervezetekből álló, azokat tartalmazó vagy azokból előállított élelmiszereken és takarmányokon (a továbbiakban „géntechnológiával módosított élelmiszer és takarmány”) a Közösségben történő forgalomba hozatalt megelőzően közösségi eljárással *biztonsági értékelést kell végezni*.

Tehát ebből az is következik, hogy ezzel a rendelkezéssel a jogalkotó egy plusz kiegészítő ellenőrzési szintet hoz létre. A Monsanto érvelésére visszatérve tehát, amely ezt figyelmen kívül hagyta, ha a 90/220, illetve a 2001/18 irányelvi engedély és értékelés valamennyi, az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt hatásra kiterjedne, ez a kiegészítő ellenőrzési szint indokolatlan lenne.

Az Európai Bíróság leszögezi: hogy amennyiben az 1829/2003 rendelet 3. cikkének (1) bekezdésében foglalt feltételek teljesülnek - ahogy azt a második kérdésre adott válaszában igenlően megállapította -, *az engedélyezési és felügyeleti kötelezettség attól függetlenül fennáll, hogy milyen arányban²¹ van jelen a géntechnológiával módosított anyag a szóban forgó termékben*.

¹⁹ „(5) A GMO-k és a GMO-kat tartalmazó vagy azokból álló élelmiszer esetében a kérelemhez szintén csatolni kell: a) a 2001/18/EK irányelv III. és IV. melléklete által megkövetelt információkat alátámasztó teljes műszaki dokumentációt, valamint a 2001/18/EK irányelv II. mellékletében megállapított elvekkel összhangban elvégzett kockázatértékelés következtetéseit, vagy amennyiben a GMO forgalomba hozatalát a 2001/18/EK irányelv C. része szerint engedélyezték, az engedélyezésre vonatkozó döntés másolatát; b) a 2001/18/EK irányelv VII. mellékletének megfelelő, a környezeti hatások felügyeletét célzó tervet, beleértve a felügyeleti terv időtartamára vonatkozó javaslatot; ez az időtartam különbözhet a hozzájárulás javasolt időtartamától. Ilyen esetben a 2001/18/EK irányelv 13–24. cikkét nem kell alkalmazni.”

²⁰ „(4) A GMO-k, vagy a GMO-kat tartalmazó, vagy azokból álló élelmiszerek esetében a 2001/18/EK irányelvben említett környezeti biztonsági követelményeket kell alkalmazni az értékelés során annak biztosítása érdekében, hogy minden megfelelő intézkedést megtegyenek az emberi és állati egészségre és a környezetre gyakorolt kedvezőtlen hatások megelőzésére, amelyek a GMO-k szándékos kibocsátásból eredhetnek. A GMO-kból álló vagy azokat tartalmazó termékek forgalomba hozatalára vonatkozó kérelmek értékelése során a Hatóság konzultál az egyes tagállamok által a 2001/18/EK irányelv szerint e célra kijelölt illetékes nemzeti hatóságokkal. Az illetékes hatóságoknak a felkérés kézhezvételének dátumától számítva három hónap áll rendelkezésükre véleményük ismertetésére.”

²¹ Az 1829/2003. rendelet 47. cikke állapít meg 0,5 %-os tûrési határértéket, viszont a rendelet alkalmazásának időpontjától számított három éves időtartamon túl már nem kell alkalmazni.

Azt is kifejti a Bíróság, hogy az 1829/2003 rendelet 12. cikkének (2) bekezdésében összetevőként 0,9%-ban megállapított tőrési határérték a címkézési kötelezettségre vonatkozik, nem pedig az engedélyezési és felügyeleti kötelezettségre. Ezen rendelkezés nem vonatkoztatható analógia útján az engedélyezési és felügyeleti kötelezettségre, hiszen ezzel kizárná a szóban forgó élelmiszert a rendelet hatálya alól, és ez ellentmondana az 1. cikk szerinti célnak: az emberi élet és az egészség magas szintű védelmének.

Összességében a harmadik kérdéskörben az Európai Bíróság úgy fogalmazott, hogy a szóban forgó élelmiszerekre vonatkozó *engedélyezési és felügyeleti kötelezettségre nem lehet* analógia útján az 1829/2003 rendelet 12. cikke (2) bekezdés szerinti, *címkézésre megállapított tőrési határértéket alkalmazni*.

Ugyanakkor ez az ügy, egyes szerzők szerint rámutat a *koegzisztencia tényleges lehetetlenségére is*, hiszen „az alapügy tényállása szerint a pollen Németországban került a mézbe, ahol a GMO-kukoricára védzáradéki intézkedés van érvényben, s azt csak kísérleti jelleggel lehet termesztetni. Az érintett kaptárak mintegy 500 m-re voltak a kísérleti ültetvénytől, de a méhek akár 10 km-re is elrepülnek (vagyis az ültetvények izolációs sávjának kiszélesítése szükséges, ami megdrágítja a termesztést). Másodsor pedig azért, mert az ítélet nyomán a nem engedélyezett termékek (többek közt a tengeren túlról import méz) forgalmazását a tagállami hatóságoknak meg kell tiltaniuk.”²²

Az Unió Szerződés a 130r. cikkely 2. bekezdésével vezette be a „*védelem magas szintjét*”, a környezetpolitika általános alapelvei szintjére emelve, „*a Közösség minden környezeti politikai tevékenysége elé állítva követelményként*.”²³

Így tehát a *génmódosításból eredő potenciális környezeti károkra*, különösen az emberi egészség terhelésére, veszélyeztetésére *is vonatkozik*. (Azonban az Európai Bíróság a védelem magas szintjét közvetlen követelményként nem fogalmazhatja meg – tekintettel a tagállamok eltérő gazdasági, politikai-társadalmi helyzetére –, inkább negatív megközelítésben ad iránymutatást, mint például a C-284/95. számú ügyben.²⁴ A Bíróság a C-233/94. számú ügyben úgy fogalma-

²² Thomas KELCH: Ausgewählte Probleme des Gentechnikrechts im Fokus europäischer und nationaler Rechtsprechung, In: *Natur und Recht*, 2012/8. 540–542. Forrás: FODOR László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai című előadása. Elhangzott: A Fenntartható Természeti Erőforrások című konferencián, 2012. október 12-én Miskolc-Tapolcán, a Miskolci Egyetem TÁMOP 1-es Kiválósági Központja megrendezésében.

²³ BÁNDI (2011) 169.

²⁴ C-284/95. számú ügy (1998. július 14.) előzetes döntéshozatali eljárás a Safety Hi-Tech Srl és a S. T. Srl. Közötti ügyben: „amíg az vitathatatlan, hogy a hogy a szerződés 130r cikkének (2) bekezdése megköveteli, hogy a Közösség környezeti politikája a magas szintű védelemre irányuljon, ez a védelmi szint (...) nem jelenti a technikailag elérhető legmagasabb szintet.”

zott, hogy a környezet magas szintű védelme nem jelentheti a lehető legmagasabb védelmet minden esetben.)

Az Európai Bíróság tehát a C-442/09. számú ügyben a „GMO-kból előállított összetevők” fogalmát értelmezte a GMO-k szabályozási körébe tartozó, MON 810 kukorica virágpör kapcsán, szem előtt tartva a *védelem magas szintjét, a megelőzés és az elővigyázatosság elvét*, illetve a rendeletek preambulumaiban megfogalmazott szabályozási végső célokat, mint *az emberi élet és az egészség magas szintű védelmét*. Függetlenül attól, hogy a GMO-kból előállított összetevőket tartalmazó élelmiszerek – a méz- és a virágporalapú táplálékkiegészítő – ténylegesen milyen arányban tartalmaznak ilyen összetevőket, *a fenti célkitűzések gyakorlati megvalósulását segíti az engedélyezési és felügyeleti kötelezettség előírása is*. Ez azért is jelentős, mert ilyen módon a génmódosított szervezet átvitele is igazolást nyert, másrészt a génmódosítással élő gazda felelősége is megállapítást nyert.

2. Az Európai Unió Bírósága további jogfejlesztő gyakorlatának eredményei a GMO-k alkalmazása kapcsán

Az Európai Bíróság az európai jogegység szolgálatában áll. Emellett a meglévő közösségi joganyag tekintetében feladata továbbá a jog érvényesülésének biztosítása a Közösségen belül. „Ezen tevékenysége során értelmezi a közösségi jogot és egyben fejleszti is azt. (...) Az Európai Bíróság alapvetően esetjogi módszerekkel dolgozik, de ítéleteinek nincs precedens természete. Az Európai Bíróság nincs kötve ugyanis saját korábbi ítéleteihez,²⁵ jóllehet azok fontosabb tételeit általában mégis követi.”²⁶

Az *előzetes döntéshozatali eljárás során egy sajátos munkamegosztás* ragadható meg, ugyanis amíg „az Európai Bíróság a jogkérdések megválaszolására szorítkozik, amelynek elősegítése érdekében a nemzeti bíróságoknak megfelelő tájékoztatást kell nyújtaniuk, az ügy végleges eldöntése, vagyis az *Európai Bíróság értelmezésének gyakorlati alkalmazása a nemzeti bíróságok feladata marad*. Az előzetes döntés a közösségi jog érvényesítése és fejlesztése szempont-

²⁵ „Azért ilyen viszonylag laza módszerű az Európai Bíróság esetjoga, mert a tagállamok legfelsőbb bíróságai sem szigorúan zárt precedens rendszerben működnek. 1966 óta az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága, a House of Lords sincs kötve már saját korábbi döntéseihez.” [Forrás: LOMNICZI Zoltán (szerk.): *Európai Intézmények és a jogharmonizáció*. Budapest, HVG-Orac, 2008, 148.]

²⁶ Bővebben: LOMNICZI Zoltán (szerk.): *Európai Intézmények és a jogharmonizáció*. Budapest, HVG-Orac, 2008. 147.

jából az egyik leghatékonyabb formának bizonyult. (...) Az előzetes döntéshozatali eljárások teszik ki az Európai Bíróság munkájának legnagyobb részét.”²⁷

A fentebb ismertetett jogesetnél az Európai Bíróság jogértelmező módszerei közül (mint a nyelvtani, a történet-, a rendszertani, a jogösszehasonlító módszer mellett) itt *a célkutató a teleologikus értelmezés kapott elsődleges szerepet*. „A célkutató értelmezés során a szerződés – vagy más jogi szöveg – céljából következtet a Bíróság egyes rendelkezések tartalmára. A módszer alkalmazásakor a (...) jogforrás szövegében fel nem található *jogelvek, szabályok kimondására*, a szövegben *található hiányok kitöltésére*, nem egy esetben a szöveggel ellentétes értelmezésre kerül sor.”²⁸ Érdekes vonatkozása a jogesetnek az is, hogy a Bíróság nem a kockázat értékelés irányába fordította az ügy menetét, hanem a teleologikus jogértelmezés útján válaszolta meg az elé kerülő kérdéseket.

Kiindulásképpen: a 2001/18 irányelv elfogadására az *EK 95. cikk alapján* került sor. A szóban forgó *irányelv 1. cikke* értelmében az irányelv *célja* az, hogy közelítse egymáshoz a tagállamok törvényeit, rendeleteit és közigazgatási rendelkezéseit és *védje az emberi egészséget és a környezetet*.

Ahogy az a C-121/07. számú ügyben megfogalmazást nyert: a fenti irányelv eleget kell hogy tegyen ennek a célnak „egyrészt abban az esetben, ha géntechnológiával módosított szervezetek (*GMO-k*) környezetbe történő *szándékos kibocsátására kerül sor* bármilyen más célból, mint a Közösségen belüli forgalomba hozatal, másrészt pedig abban az esetben, ha *termékeként vagy termékekben megjelenő GMO-kat hoznak forgalomba* a Közösségen belül.”²⁹

2.1. A „szándékos kibocsátás” és az elővigyázatosság értelmezése

Egy másik GMO-kkal kapcsolatos jogeset kapcsán, a C-552/07. sz. ügyben³⁰ a Bíróság leszögezte, hogy az említett „irányelv 2. cikkének 3. pontja értelmében „szándékos kibocsátás” *a GMO vagy GMO-k kombinációjának bármi-*

²⁷ Bővebben: KENDE T. – SZÚCS T. – JENEY P. (szerk.): *Európai közjog és politika*. Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomsgyártó Kft., 2007. 633.

²⁸ VÁRNAY E. – PAPP M. (szerk.): *Az Európai Unió joga*. Budapest, KJK Kerszöv, Jogi és Üzleti Kiadó Kft., 2003. 112.

²⁹ A Bíróság ítélete (nagytanács) 2008. december 9. „Tagállami kötelezettségzegés – 2001/18/EK irányelv – GMO-k környezetbe történő szándékos kibocsátása és forgalomba hozatala – A Bíróság kötelezettségzegést megállapító ítélete – A végrehajtás elmaradása – EK 228. cikk – Az eljárás során történő végrehajtás – Pénzügyi szankciók” tárgyában a C-121/07. sz. ügyben.

³⁰ A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács) 2009. február 17. „2001/18/EK irányelv – géntechnológiával módosított szervezetek szándékos kibocsátása – A kibocsátás helye – Bizalmasság” C-552/07. sz. ügyben.

lyen célzatos környezetbe juttatása, amely(ek)re nézve semmilyen különleges elszigetelési intézkedést nem alkalmaztak a lakossággal és a környezettel való érintkezés korlátozása érdekében, valamint nagyfokú védelemnek a lakosság és a környezet számára történő biztosítása érdekében.” Ugyanezen ügyben, a fenti irányelv 4. cikkére hivatkozva a Bíróság hangsúlyozza az *elővigyázatosság elve* érvényesítésének fontosságát, különösen a tagállami kötelezettségek körében. Az *elővigyázatosság elve* szerint eljárás, amely révén „el kell kerülni az olyan helyzetet, amely esetleg a következő lépést jelentő megelőzés alkalmazását követeli meg. (...) A megelőzéshez képest az *elővigyázatosság* a valószínűség távolabbi szintjén is érvényesül.”³¹ A génmódosítással kapcsolatos tevékenységek szabályozása során különösen fontos az *elővigyázatosság elve* szerint eljárni, hiszen a környezetjognak ezen a területén született jogalkotás még nem tekinthet nagy múltra vissza, tehát *a szabályozási visszacsatolás is mérsékelten lehet csak jelen*. Emellett a tudományos eredmények nagyfokú és *gyors fejlődést* mutatnak ezen a téren, ugyanakkor a hatásokat, különösen a hosszú távú hatásokat tekintve *tudományos bizonytalanság* észlelhető, a tudósok közötti *vita* és megosztottság tapasztalható.³²

A C-6/99. sz. (Greenpeace v. Ministère de l’Agriculture et de la Pêche) *előzetes döntéshozatali eljárás is az elővigyázatosság elve köré épült*. Az alapügyben a francia mezőgazdasági miniszternek azt a rendeletét kérték megsemmisíteni, amelyik a GM kukoricának a nemzeti fajtajegyzékbe való felvételéről szól. A felperes azt sérelmezte, hogy az engedélyezési eljárás során teljes körű kockázatelemzésre³³ került sor, s ily módon sérült az *elővigyázatosság elve*. Azonban a Bíróság megállapította, hogy a bejelentésre indult hozzájárulási eljárásban az Európai Bizottság – egyes tagállamok ellenvetése nyomán – határozatot hozott, és amíg e határozat érvényessége nem kérdőjeleződik meg, a francia hatóságok nem hozhatnak azzal ellentétes tartalmú döntést, illetve az annak megfelelőt nem változtathatják meg. „E tekintetben tehát a tanulság az, hogy a Bizottság részvétele esetén a tagállami hatóság – noha formálisan ő hozza a végleges döntést – elveszíti mérlegelési jogkörét.”³⁴

³¹ BÁNDI Gy.: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011, 40.

³² A génmódosítás mezőgazdasági széles körű alkalmazását ellenzők (pl. Pusztai Árpád) és támogatók (pl. Dudits Dénes) között megoszlanak a tudományos vélemények.

³³ A GMO-k szándékos környezetbe történő kibocsátásáról szóló, akkor hatályos 90/220/EGK irányelvnek megfelelő.

³⁴ Bővebben: FODOR László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai című előadása. Elhangzott: A Fenntartható Természeti Erőforrások című konferencián, 2012. október 12-én Miskolc-Tapolcán, a Miskolci Egyetem TÁMOP 1-es Kiválósági Központja megrendezésében.

Ugyanakkor az *elővigyázatosság elve nem sérült*, hiszen a hozzájárulási eljárásban először a tagállami hatóság nyilvánulhat meg; kockázatelemzést végeznek, s ennek nyomán a nemzeti hatóság megteheti, hogy nem küldi tovább az iratokat. „A többi tagállam is ellenvetést tehet. Vita esetén a Bizottság dönt a tagállami hozzájárulásról (ennek alapján születik a végleges tagállami intézkedés) stb. Ha pedig időközben új információ merül fel, akkor a nemzeti hatóság megteheti, hogy – a Bizottság és a tagállamok értesítése mellett – nem adja ki az engedélyt, ekkor az új adatok birtokában a Bizottság foglal állást; s végül utólag újra előírható a hozzájárulás beszerzése, illetve kezdeményezhető a bizottság eljárása, amely szintén új határozattal zárul. Összességében tehát az eljárási garanciák alkalmasak az alapelvek érvényesítésére; másképp fogalmazva: a bíróság megvédte az uniós GMO-szabályozás legitimitását, illetve a Bizottság jogkörét. (Megjegyzendő, hogy a jelenlegi szabályozás szerint élelmiszerek és takarmányok engedélyezése esetén már formálisan is a Bizottság az engedélyező hatóság.)”³⁵

Egy másik eset szerint, az olasz miniszterelnök a génmódosított kukoricatermékek forgalmazását felfüggesztette rendeletével, ami a *C-236/01. sz. előzetes döntéshozatali eljárás* tárgya lett. Ezeket a bizonyos génmódosított kukoricatermékeket az új élelmiszerek engedélyezéséről szóló, 258/97/EK rendelet szerint, egyszerűsített eljárásban lehetett engedélyezni. Az engedélyezés feltétele a korábban már kifejtett lényegi egyenértékűség volt, tehát az engedély csak akkor volt megadható, ha az új élelmiszer azzal az élelmiszerral, amelyet helyettesíteni kíván, illetve ami alapján létrejött, azzal lényegileg egyenértékű. A szóban forgó jogeset szerint ezen termékek esetében, nem állt fenn a transzgenikus fehérjetartalom tekintetében a lényegi egyenértékűség. Az olasz felfüggesztésre az elővigyázatosság alapján került sor, ugyanakkor a 258/97/EK rendelet 12. cikke szerint akkor lehetséges a felfüggesztés alkalmazása, ha új információ vagy a meglévő információk újraértékelése alapján megalapozottan feltételezhető, hogy az új élelmiszer vagy élelmiszer-összetevő az emberi egészségre vagy a környezetre veszélyes. Az olasz szakértői vélemények ezt nem igazolták.

Hozzá tartozik, hogy időközben a Bizottság eltörölte az egyszerűsített eljárást. A Bizottság erre is tekintettel nem indított kötelezettségszegési eljárást. Ugyanakkor ebben az ügyben ragaszkodott az alapügy tényállása idején irányadó jog alkalmazásához, amely nem zárta ki az egyszerűsített eljárást, ha az egyenértékűség a tápérték és a termékbiztonság szempontjából fennállt. Ennek megfelelően, a Bíróság elfogadta az érvelést, és jelezte, hogy a veszélyek bizonyítása,

³⁵ Uo.

szakértői igazolása már a nemzeti bíróság feladata. Ami pedig az egyszerűsített eljárás jogszerűségét illeti, azt (a 12. cikk szigorú értelmezésével) a tagállami korlátozó intézkedések szempontjából irrelevánsnak minősítette.

2.2. *A génmódosított szervezetektől mentes térségek kapcsán született döntésről*

A GMO-k környezetbe történő szándékos kibocsátására (tehát köztermesztésbe vonására) Felső-Ausztria általános tilalom bevezetését tervezte 2003-ban. Felső-Ausztria a Bizottságnak ezt az *EK-Szerződés 95. cikkelye alapján* bejelentette, mint a közös uniós jogtól (jelen esetben a 2001/18 EK irányelvtől) való tagállami eltérést.³⁶ A Bizottság azonban az eltérést nem látta indokoltnak, ezért elutasító határozatot hozott és *2003. szeptember 2-án elutasította Felső-Ausztria kérelmét*. Az osztrákok hiába érveltek természetvédelmi indokokkal és azzal, hogy a kisméretű gazdaságokból álló mezőgazdaság, valamint az egyedülállóan magas számú biogazdaságok jelenléte együtt képezik a régió speciális problémáit, az Európai Bizottság nem tartotta indokoltnak a lépést.

A 2002-ben (tehát az irányelv kibocsátását követően) publikált „Müller-tanulmány” szerint ugyanis a GMO-kukorica és -repcéfajok termesztése legalább 4 km-es pufferezónát igényelne, de ez a tartomány kisüzemi agrárgazdaságában, ahol nagy arányban (7%) folytatnak biogazdálkodást, fizikailag nem képzelhető el.³⁷ Ugyanakkor a tervezett szabályozás szemben állt a belső piac jogával is, hiszen az 1829/2003/EK rendelet alapján engedélyezett GM-növények Európa-szerte szabadon termesztethők. Az EUSZ 95. cikke (jelenleg az EUMSZ 114. cikk 5. bekezdése) szerint pedig a tagállamok a környezetvédelemre hivatkozva eltérhetnek ugyan az uniós jogtól, új előírások bevezetésével, de ennek feltétele, hogy új tudományos felismerésekkel, valamint a tagállam ugyancsak az uniós szabályozást követően felmerült, sajátos problémáival megindokolják. A

³⁶ E határozat megsemmisítését kérte a tartomány és az Osztrák Köztársaság is (T-366/03. és T-235/04. sz. ügyek) az Elsőfokú Bíróságtól, majd – a javarészt eljárási szabálysértésekre alapozott – fellebbezés nyomán a Bíróságtól (C-454/05 P). Ez volt az *első olyan ügy, amelyikben az Európai Bíróság a GMO-termesztés tagállami tilalmának jogszerűségével foglalkozott*; jelentőségét adja továbbá, hogy lefolytatásával közel egyidejűleg hagyott fel az Unió a többéves (s nemzetközileg igencsak vitatott) moratóriummal, illetve változott az uniós joganyag a koegzisztencia-szabályozás bevezetésével. (Forrás: FODOR László: A GMO szabályozással kapcsolatos európai bírósági gyakorlat tanulságai című előadása. Elhangzott: A Fenntartható Természeti Erőforrások című konferencián, 2012. október 12-én Miskolc-Tapolcán, a Miskolci Egyetem TÁMOP 1-es Kiválósági Központja megrendezésében. A továbbiakban: FODOR (előadás))

³⁷ Uo.

Bizottság – az osztrák agrárgazdaság kérdésében – de akkor még a GMO-k ügyében kevésbé járatos – Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóságot (EFSA) kérte fel szakértőként, amely szerint sem új eredményről, sem speciális tagállami helyzetről nem volt szó (mondván, hogy a Müller-tanulmány csak korábbi kutatásokat összegez, a kisüzemi struktúra pedig az EU majd’ minden tagállamában megfigyelhető). Az Elsőfokú Bíróság és az Európai Bíróság egyaránt elfogadta a Bizottság érveit, s elutasította a kereseteket.

Az ítélet alátámasztása nem volt éppen problémamentes,³⁸ mindazonáltal végeredményben a döntés helyesnek mondható, amennyiben a tervezett tartományi előírás nem csak részleteiben jelentett volna eltérést, hanem teljes mértékben negligálta az uniós szabályozási koncepciót (amely nem a generális GM-szabadságra, hanem az esetről esetre történő engedélyezésre épül, így érvényesítve a különböző GMO-növények kockázatai között megfigyelhető eltéréseket), azaz végeredményben sértette az arányosság követelményét.³⁹

Ezt követően azonban számos más európai régió jelentette ki, hogy csatlakozik a *GMO-mentes régiók hálózatához*.⁴⁰ Felső-Ausztria és Toszkána koordinálásával további 8 régió mezőgazdasági minisztere írta alá azt a dokumentumot, amely kijelenti, hogy a régióknak jogukban áll, hogy kitiltsák a genetikailag módosított termékeket a területükről (Aquitaine, Baszkföld, Limousin, Marche, Salzburg, Schleswig-Holstein, Thrace-Rodopi és Wales). A Toszkána régió mezőgazdasági minisztere indokolásában kiemelte, hogy miért volt fontos létrehozni a régiók hálózatát: Elengedhetetlen mindannyiunk számára, hogy összefogjunk, együtt dolgozzunk széles tömegeket megmozgatva, annak érdekében, hogy erősítsük pozíciónkat a vitában. Mi azért harcolunk, hogy ezzel a kérdéssel a legmagasabb politikai szinteken foglalkozzanak.

Végső soron azonban a Bizottság elzárkózott mindenfajta regionális, a genetikailag módosított szervezetekre vonatkozó tiltások bevezetésének lehetőségétől. Érveik szerint az EU-nak meg kell adnia a *gazdák számára a választás szabadságát*.

Ha valamennyi, a régióban élő gazda úgy dönt, hogy nem kér a genetikailag módosított szervezetekből, akkor nincsen probléma, viszont nem lehet megállítani azokat, akik úgy döntenek, hogy természeteni fogják őket. Ezért is emeltük ki a koegzisztencia szabályainak uniós bemutatásakor a 2010-es Bizottsági

³⁸ Uo.

³⁹ Uo.

⁴⁰ Bővebben: www.gmo-free-regions.org/gmo-free-regions.html (2013. 02. 04.) ezen az oldalon országokénti bontásban érhető el, hogy hol mekkora a hivatalos „gm-free terület”

Ajánlásnak azt az erényét, hogy mintegy legalizálta, egyfajta gazdák általi választási lehetőségként a gm-free régió létjogosultságát.

2.3. Az etikai megfontolásoknak a nemzeti jogalkotás során betöltött szerepe kapcsán született ítéletről és ezzel összefüggésben a jobbiztonságról

Ahogy a jelen dolgozat II. fejezetében már kifejtettük, a génmódosítás alkalmazása számos ponton érint etikai kérdéseket. Az etikai vonatkozások az egyes európai uniós és nemzeti szabályozásokban is fellelhetők, azonban pontos tartalmi kitöltésük még várat magára.

Lássunk egy olyan bírósági döntést, amelyben az alperes fő érvelését a jogszabályokban is említett (sajnos csak említett) etikai megfontolásokra alapozta.

Lengyelország törvényben tiltotta meg a génmódosított növényfajták szaporítóanyagainak forgalmazását, illetve a nemzeti fajtajegyzékbe való felvételüket. A lengyel szabályozás háttérében alapvetően azok az okok – jellemzően környezet- és egészségvédelmi aggályok – álltak, amelyek a GMO-k szabályozása és engedélyezése kapcsán általában felmerülnek. *A C-165/08. sz. Bizottság v. Lengyel Köztársaság, kötelezettségszegési ügyben* a lengyel érvelés sajátos tartalmi elemei voltak az erkölcsi, etikai megfontolások. A lengyel érvelés hivatkozott arra, hogy *a 2001/18/EK irányelv preambuluma* maga is kiemeli az erkölcsi elvek fontosságát, s hogy ezen elveket a tagállamok a GMO-kkal kapcsolatos intézkedéseik során figyelembe vehetik; részben pedig az *EK-Szerződés 30. cikkére* hivatkoztak, amely a közérkölcset az eltérő tagállami intézkedésre jogosító, kényszerítő körülmények között említi. „A Bíróság azonban a körülmények értékelése alapján úgy ítélte meg, hogy az etikai megfontolásoknak a nemzeti jogalkotás során betöltött szerepe nem nyert bizonyítást,⁴¹ a *lengyel érvek túl általánosak, s összekapcsolódnak a környezet illetve az emberi egészség védelmével, amelyeket pedig* (a következetes bírói gyakorlatban gyakran visszaköszönő érv szerint) *az uniós jogalkotó már figyelembe vette, a 2001/18/EK és 2002/53/EK irányelvek megalkotása során.* Mindezekre tekintettel a tilalom csak akkor lehetne jogszerű, ha adott fajtákra vonatkozna, amelyek engedélyezése nem volt az uniós jogsza-

⁴¹ Tehát nem az etikai megfontolások elvetéséről van szó. Egyébként a szabályozás közeljövőben várható módosítása során azok minden bizonnyal szerephez juthatnak; ld. a Bizottság COM (2010) 375 sz. rendelettervezetét, amelyik a 2001/18/EK irányelvet módosítaná, a szubszidiaritás elvének nagyobb fokú érvényesítése jegyében. Ld. FODOR (előadás).

bályoknak megfelelő, vagy ha fennállnának a 2001/18/EK irányelv 23. cikke szerinti védintézkedések feltételei.”⁴²

Az ügy kapcsán megemlítjük, hogy az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményezése szerint, a *jogbiztonság szavatolásához* nem elég egyszerűen csak utalni az elsődleges jogra.⁴³ Ez az ítélet nyilvánvalóvá teszi, hogy a tagállamok számára *igen nehéz az indoklást az egészség- és környezetvédelmi szempontoktól eltérő érvekre alapozni.*⁴⁴

Az EGSZB elismeri, hogy „a jelenlegi jogi és politikai helyzetre való tekintettel egy egyértelmű és megbízható jogalap létrehozása a mostani állapothoz képest nagyobb jogbiztonságot jelentene a tagállamok számára. Ezt azonban inkább a másodlagos joganyagban (például a 2001/18/EK irányelv) konkrét és részletes jogalap segítségével, mintsem a belső piac általános szabályaiból adódó szűk és homályos mozgástérre való utalás révén lehet elérni.”⁴⁵

3. Summa

Összegzésképpen tekintsük át az EU stratégiáját és viszonyát a GMO-k nagy tételben, szabad környezetben történő mezőgazdasági alkalmazásához, jogi szempontból, illetve a szabályozásra kiható aktualitásokat.

Az Európai Unió környezeti joga alkotmányos alapjainak fejlődéséből csupán a Lisszaboni Szerződés felhatalmazásait emeljük ki. Az EUMSZ 4. cikk 2. bekezdése a környezetvédelmet *az EU és a tagállamok közötti megosztott hatáskör* keretében említi. A 11. cikket az integráció elve megfogalmazásának tekintjük, miszerint „A környezetvédelmi követelményeket – különösen *a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.*”

⁴² Bővebben: FODOR (előadás).

⁴³ TAHYNÉ KOVÁCS Ágnes: Az együtt-termesztés uniós szabályozásáról, és annak vitáiról. (A nemzeti együtt-termesztési intézkedések kidolgozására vonatkozó iránymutatásokról szóló Bizottsági ajánlásról.) In: *Iustum Aequum Salutare*, VII., 2011/2. 181–193.

⁴⁴ Uo. 181–193.

⁴⁵ Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról, (COM(2010) 375 végleges – 2010/0208 (COD)) (2011/C 54/16) 5.2. pont.

Az Európai Unió szakpolitikái sorában, a GMO-k szabályozás megoszlik a mezőgazdasági politika, az élelmiszer-biztonság⁴⁶ és a környezetvédelmi szakpolitikák között. Ugyanakkor jelentős falatot jelentenek a fogyasztóvédelemben kihasított szabályozási elemek is. A Közös Agrárpolitika (KAP), az agrárkörnyezetvédelem és az uniós fogyasztóvédelmi politika, a közösségi együttműködés és összefogás legfontosabb tere a génmódosítással kapcsolatos tevékenységek szabályozását illetően. A tudományos alapú engedélyezési rendszer garantálását illetően utalni kell a lehetséges egészségügyi és környezeti kockázatok értékelésére vonatkozó EFSA-irányvonalak átdolgozására, mely irányvonalak a tagállamok beleegyezése után szintén normatív jelleget kapnak.⁴⁷ Az Európai Unió élelmiszerekre és takarmányokra vonatkozó jogszabályainak a Bizottság szerez érvényt: ellenőrzi, hogy a tagállamok megfelelően átültették-e nemzeti jogukba és végrehajtják-e az uniós jogszabályokat, továbbá helyszíni vizsgálatokat végez az Unió határain belül és kívül. A Bizottság munkáját e téren is szakosodott szolgálat, az Élelmiszerügyi és Állategészségügyi Hivatal segíti. Ahogy a géntechnikával módosított élelmiszerekről és takarmányokról szóló rendelet Preambulumában fogalmaz: „a közösségi politikák végrehajtása során biztosítani kell az emberi élet és egészség védelmének magas szintjét.”⁴⁸

Bár a jelen elemzésünk jogi és nem gazdasági jellegű, az EU jogalkotási tevékenysége kapcsán, ezen a téren sem lehet eltekinteni a nemzetközi jogban játszott szerepétől, különösen a WTO-val kialakult viszonyától. (Számos konfliktus - jogbiztonsági kérdés is -, adódott az EU-nak a WTO felé fennálló kötelezettségei és a belső piac szabályozása kapcsán.)

Az európai gazdasági unió létrehozásakor több, egymással konzekvensen valójában összeegyeztethetetlen célt tűztek ki a mezőgazdasággal kapcsolatban. A közös piac egésze, működési módja szempontjából talán a legfontosabb a

⁴⁶ Az uniós élelmiszer-stratégia három pillérre épül: az élelmiszerek és takarmányok biztonságát célzó jogszabályokra, tudományosan megalapozott döntéshozatalra, valamint a szabályok érvényesítését és betartásuk ellenőrzését szolgáló intézkedésekre. Az uniós jog átfogó szabályozást biztosít, mely az élelmiszerekkel – többek között az élelmiszer-higiéniával – kapcsolatos kérdéseken túl a takarmányokra is kiterjed. Az előírások Unió-szerte egységesen szigorúak. A valamennyi élelmiszere és takarmányfélre vonatkozó általános szabályozás kiegészítésként az EU különleges intézkedéseket foganatosított azokon a területeken, ahol a fogyasztók részére célzott védelmet indokolt biztosítani. Annak érdekében, hogy korán elhárítsa az élelmiszer-biztonságot fenyegető veszélyeket, az EU sürgősségi riasztórendszert működtet, mely például az ételmérgezéstől hivatott megóvni a fogyasztókat.

⁴⁷ Részben a társadalmi nyomás, részben a bírósági ügyek okán, 2010. november 12-én az EFSA nyilvános konzultációt kezdeményezett, a génmódosított növények környezeti hatásaira vonatkozóan.

⁴⁸ Az Európai Parlament és Tanács 1829/2003/EK rendelete (2003. szeptember 22.) a géntechnikával módosított élelmiszerekről és takarmányokról Preambulum (2) pontja.

mezőgazdasági termékek tagállamok közötti szabad forgalmának megteremtése. Ez az Európai Unió szempontjából azt jelenti, hogy az áruk szabad mozgására vonatkozó szabályok - ideértve a vámuniót is - kiterjednek a mezőgazdasági termékekre is. A tagállamok felől ez azt jelenti, hogy le kell bontani a mezőgazdaság védelmét szolgáló, agrárprotekcionista rendszereket, a vámokat, lefoglalásokat, export-import támogatásokat, a behozatali és kiviteli korlátozásokat. *A piaci szabadság azonban csak kiindulópontja a mezőgazdaság Európai Uniói szintű feltételrendszere kialakításának.* A Szerződésben magával a termeléssel és a termelők jövedelmével, sőt még a fogyasztókkal kapcsolatban is célokat tűztek. Ez már az Európai Unió aktív fellépését követeli, amely fellépést a közös agrárpolitika (Common Agricultural Policy, Politique agricole commune) valósítja meg. A közös agrárpolitika végrehajtása valamennyi más feladathoz képest az európai uniós jogalkotás és jogalkalmazás számára – legalábbis szám szerint – a legtöbb munkát adja. A közös költségvetés legjelentősebb kiadási tétele ugyancsak a mezőgazdasági politika.⁴⁹ Lássuk egy kis kitérőben, hogy a jogi szabályozás miként alakult az EU-ban a GMO-k terén az 1990-es évektől napjainkig.

A tételes jogi szabályozás kialakulását illetően látnunk kell, hogy Az első géntechnológiai tevékenységre vonatkozó jogszabály 1990-ben született meg, ez volt a 90/220/EGK irányelv, amely genetikailag módosított szervezetek szabad környezetbe történő kibocsátását szabályozta. Később ezt hatályon kívül helyezte a 2001/18/EK irányelv a géntechnológiával módosított szervezetek szándékos környezeti kibocsátásáról szolt. A jogszabály megszületésének idején az 1987-es, negyedik akcióprogram végrehajtása volt folyamatban, azzal a felismeréssel, hogy a környezetvédelem a további gazdasági előrehaladás feltétele is. Az irányelv a genetikailag módosított szervezetekre vonatkozóan *előzetes engedélyezési eljárást* vezetett be. Előírta, hogy bármely génmódosított szervezet környezetbe történő kibocsátását, illetve forgalomba hozatalát megelőzően, környezeti *hatástanulmányra* van szükség. Az engedélyezés érdekében a kérelmezőnek részletes dokumentációt kell benyújtania, amely tartalmazza a *környezeti hatásvizsgálatra* és az annak alapján szükséges biztonsági előírásokra vonatkozó információkat, termékek esetén a felhasználási útmutatóra, a címkézésre szolgáló javaslatot is. Fontosnak tartjuk ugyanakkor megjegyezni, hogy sokan a kezdeti „szerteágazó szabályozás mellett sem tartották megfelelőnek a géntechnológiai tevékenység egyedi engedélyezésre vonatkozó uniós rendszerét, aminek következtében 1998 és 2003 között az Európai Unió területén egy de

⁴⁹ Bővebben: VÁRNAY E – PAPP M: *Az Európai Unió joga*. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2001. 586–587.

facto moratórium érvényesült, amelynek jogszabályi alapja ugyan nem volt, a kérdéses időszakban még sem született engedély.”⁵⁰ Aztán 2003–2008 között volt megfigyelhető egy jelentősebb jogalkotási hullám ezen a téren, amikor is számos irányelvet elfogadtak a GMO-k alkalmazásának szabályozása tárgyában. Az egyik legfontosabb ajánlás a génmódosított vetőmagok terén, közelebbről a koegzisztencia szabályozásának megalkotására, a Bizottság által 2010. július 13-án, *2010/C 200/01 számon elfogadott ajánlása* a GMO-knak a hagyományos és a biogazdálkodással termesztett növények közötti nem szándékos előfordulásának elkerülésére szolgáló nemzeti együtt-termesztési intézkedések kidolgozására vonatkozó iránymutatásokról. A magyar elnökség prioritásai közé tartozott a genetikailag módosított szervezetekkel kapcsolatos bizottsági javaslat tárgyalása is. A Bizottság ennek során, 2010. július 13-án új „*GMO-javaslatcsomagot*” nyújtott be, melynek célja – a tudományos alapokon nyugvó, meglévő európai uniós engedélyezési rendszer módosítása nélkül – annak biztosítása, hogy a tagállamok szabadon dönthessenek arról, hogy a területük egészén vagy egy részén korlátozzák, illetve megtiltják-e a GMO-k termesztését. Az említett csomag *egy közleményt és egy rendelettervezetet* tartalmaz, mely utóbbi a 2001/18/EK irányelv módosítását javasolja tekintetben, hogy a tagállamoknak lehetőségük legyen a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására. A csomag részeként, a Bizottság ajánlást tett közzé az együtt-termesztésről, amelynek értelmében a tagállamoknak nagyobb rugalmasságot kellene biztosítani, hogy figyelembe vehessék a helyi, regionális és nemzeti sajátosságaikat az együtt-termesztést szabályozó intézkedések elfogadása során. „Az elnökség a megbeszélések elősegítése és a GMO-csomaggal kapcsolatos munka strukturálása érdekében *informális dokumentumot* készített az ad hoc tanácsi munkacsoport munkájáról. A dokumentum összegezte a megbeszélések során addig felmerült főbb akadályozó tényezőket, valamint lehetséges megoldási módokat kínált a tagállamok és az intézmények által megfogalmazott aggályok kezelésére.”⁵¹

A 2011. március 14-én a *Környezetvédelmi Tanács ülése véleménycserét* tartott az elnökség által összeállított, a jogalkotási javaslat két konkrét vonatkozását érintő kérdések alapján, az indokok lehetséges listájára összpontosítva. Majd *új kompromisszumos javaslatot* készített, amelyet az összes tagállam jó alapnak tartott a Tanácson belüli további munkához. A megbeszélések alapján

⁵⁰ SZILÁGYI J. E.: A zöld géntechnológiai szabályozás fejlődésének egyes aktuális kérdéseiről. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf., 2011/ 2. 40.

⁵¹ Forrás: *Vidékfejlesztési Minisztérium, Biodiverzitás- és Génmegőrzési Osztály által kiadott közlemény*, Budapest, 2011. július 4.; elérhető: www.biodiv.kvvm.hu/magyar-eu-elnokseg-biodiverzitas/eu-elnokseg-biodiv-gmo.pdf (2012. 01. 02.)

az elnökség úgy ítélte meg, hogy bár a delegációk nagy része támogatta az elnökségi kompromisszumos szöveget, mégis időre van még szükség a delegációk egy része által felvetett kérdések és aggályok tisztázásához. Ezt követően a Környezetvédelmi Tanács június 21-i ülésén *vita keretében az elnökség által készített előrehaladási jelentést elfogadták* a miniszterek. 2011. július 5-én az Európa Parlament megszavazta a jogszabály-javaslatához tett módosító indítványokat.⁵²

Ahogy említettük, a tételes jogis szabályozás megalkotása háttérben az *Európai Unió politikák* állnak, tehát előkészítik azok a génmódosítást érintő Európai Uniói pozitív jogi szabályozást. A fenti jogszabályok megalkotása háttérben tehát a következők álltak.

2002-ben, a „*Life Sciences and Biotechnology – a Strategy for Europe*”⁵³ elnevezésű Közleményében az *Európai Bizottság* világosan kinyilvánította az *Unió által követendő szemléletmódját, a génmódosított szervezeteket illetően*. Ebben a dokumentumban „az új technológia érkezésének passzív elfogadása helyett inkább felelős módon való kiaknázását célozza az európai értékekkel és standardokkal megegyezően fejlesztve politikáit. Komoly törekvés volt megfigyelhető a GMO-k felé az egészségügy, a mezőgazdaság, élelmiszer-termelés, és a környezetvédelem területén. Ebből kifolyólag a biotechnológia előmozdítása egy szükséges politikai célpontot jelentett az európai versenyképesség megerősítésében.”⁵⁴

2004. június 2-án elfogadott az *Európai Bizottság* *egy második jelentést*,⁵⁵ amely a politika kialakításában elért eredményeket összegezte. A génmódosítást ellenzők azonban a környezeti-egészségügyi kockázatokra folyamatosan felhívták a figyelmet és így 2007-ben az Európai Parlament Jelentésének⁵⁶ indo-

⁵² *Az Európai Parlament 2011. július 5-i jogalkotási állásfoglalása* a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamoknak a területükön történő GMO-termesztés korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (COM(2010)0375 – C70178/2010 – 2010/0208(COD))
Forrás: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0314+0+DOC+XML+V0//HU (2012. 01. 02.)

⁵³ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Life Sciences and Biotechnology - a Strategy for Europe* COM (2002) 27 [2002] OJ C55/3, para 1. Forrás: www.ec.europa.eu/biotechnology/pdf/com2002-27_en.pdf (2012. 01. 01.)

⁵⁴ CARDWELL (2010) i. m. 79.

⁵⁵ Forrás: www.ec.europa.eu/food/food/biotechnology/strategy/second_doc.pdf (2012. 01. 01.)

⁵⁶ JELENTÉS 2007. július 23. a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról szóló 2001/18/EK irányelvnek a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörök gyakorlása tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról (COM(2006)0920-C6-0031/2007-2006/0296(COD))
Környezetvédelmi, Közegészségügyi és Élelmiszerbiztonsági Bizottság, előadó: Hegyi Gyula.

kolásában kiemelte: „Még mindig *nem ismertek a GMO-technológia hosszú távú következményei. Egymásnak ellentmondó tudományos kijelentések hangzanak el, és sokan tartanak a lehetséges veszélyektől és kockázatoktól. Másrészt viszont az ellenőrzés alatt tartott GMO-k hozzájárulhatnak az élelmiszerek és más áruk hatékonyabb termeléséhez.(...)*”⁵⁷ Szükség van ugyanakkor a GMO-technológia kiterjedtebb ellenőrzésére, és az Európai Parlamentnek – mint a 27 tagállam által demokratikusan megválasztott szervnek – fontos szerepet kell játszania ebben az ellenőrzésben. Ezért rendkívül fontos az új, ellenőrzéssel történő, szabályozási bizottsági eljárás alkalmazása, a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról szóló 2001/18/EK irányelv kiigazításakor. *A bizottsági javaslat jó irányban halad, de meg kell erősíteni.* Alaposan meg kell vizsgálni valamennyi megemlített és a tárgyhoz tartozó cikket annak érdekében, hogy az új, ellenőrzéssel történő szabályozási bizottsági eljárásnak megfelelően lehessen őket módosítani.

[...] *csak a GMO-k demokratikus és nyilvános ellenőrzésével garantálható a technológia megfelelő használata, valamint a lehetséges kockázatok miatti aggodalom enyhítése, és az ilyen nyilvános ellenőrzéshez, az Európai Parlament a megfelelő fórum.”*⁵⁸

2010-ben készült az Európai Bizottságnak egy olyan jelentése, amely a fentiekkel szemben lényegesen optimistább megközelítést tükrözött a biotechnológia alkalmazásával kapcsolatosan.⁵⁹

⁵⁷ A Jelentésben így fogalmaztak továbbá: „A hat évvel ezelőtt alkotott, a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról szóló 2001/18/EK irányelv fontos jogszabály. Hatálya alá tartozik a GMO-k környezetbe történő kísérleti jellegű kibocsátása, azaz a GMO-k környezetbe juttatása kísérleti célból (például helyszíni vizsgálatok céljából), és a GMO-k (GMO-kat tartalmazó vagy ezekből álló termékek) forgalomba hozatala, például földművelés, importálás vagy ipari termékeké történő feldolgozás céljából.”

⁵⁸ European Parliament, Report on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2001/18/EC Concerning the Deliberate Release into Environment of Genetically Modified Organisms, as Regards the Implementing Powers Conferred on the Commission A6-0292/2007, 11. Forrás: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0292+0+DOC+XML+V0//HU (2012. 01. 01.)

⁵⁹ European Commission/European Research Area: Europeans and Biotechnology 2010 Wind of change? Forrás: www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_winds_en.pdf (2012. 01. 01.)

2011. október 28-án, Brüsszelben, az *Európai Bizottság által közzétett* sajtóközlemény⁶⁰ szerint „az Európai Unió géntechnológiával módosított szervezetekkel kapcsolatos jogszabályait vizsgáló két, egymástól független jelentés is arra a következtetésre jutott, hogy a *szabályozás célkitűzései széles körű támogatottságot élveznek.*” Kiderült továbbá, hogy a Bizottság legújabb jogszabályi kezdeményezései a megfelelő irányba mutatnak. Ahogy John Dalli, egészség- és fogyasztóügyi biztos fogalmazott, „a jelentések megerősítik, hogy a géntechnológiával módosított szervezetekre vonatkozó jogszabályok végrehajtásánál jelentkező problémák nem az elgondolással vagy a célkitűzésekkel függenek össze (ezek továbbra is relevánsak), hanem inkább azzal, *hogy hogyan kezelik politikailag* ezt a kényes kérdést. Ezért van az, hogy kiemelkedő fontosságúak az olyan specifikus megoldások, mint a géntechnológiával módosított szervezetek természetére vonatkozó javaslatunk. Ez a bizonyos javaslat *egy nagyon specifikus politikai igényre* keres megoldást, miközben fenntartja az általánosságban szigorú uniós engedélyezési rendszert. A jelentések rámutattak, hogy a géntechnológiával módosított szervezetekre vonatkozó jogszabályok *jobb végrehajtása* és az egyes problémák kezelésére *gondosan megtervezett intézkedések* jelentik a legmegfelelőbb választ.”⁶¹

Magyar kezdeményezésre foglalkozott *2013 februárjában* az Európai Bizottság azzal a kérdéssel, hogy bekerülhet-e a mézbe a génkezelt mezőgazdasági növényekről (GMO) származó – és mesterséges úton bevitt transzgéneket is tartalmazó – GM-virágpor anélkül, hogy a génmanipulált összetevőket az egyébként szokásos módon külön jelölni kellene.

Ez a kérdés, ahogy a jelen elemzésünk legelső vizsgált jogesete értelmezésénél is láthattuk, egyszerre tudományos, jogi és gazdasági természetű (a jogbiztonságról, a fogyasztói bizalomról, illetve az ételminőség-biztonságról nem is beszélve), ugyanakkor érinti a magyar méztermelők érdekeit is. Magyarországot⁶²

⁶⁰ European Commission – Press release GMOs: EU’s legislation on the right track, evaluation reports conclude, Brussels, 28 October 2011.

⁶¹ Uo.

⁶² Az ezredforduló óta a világ egyre nagyobb részén halnak el a méhcsaládok, elsősorban az északi félteke államaiban: a helyzet az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban, Svájcban, Svédországban, Ausztriában és Japánban a legsúlyosabb. Az eltűnt a magyar méhek fele, amiért a *vegyszerek, a klímaváltozás és a mobiltelefonok* is okolhatók – panaszkodtak a szakemberek hétvégén a méhészek jászberényi találkozásán. A helyzet kritikus Baranya, Tolna és Somogy megyében is: feleannyi mézet tudtak termelni. A tartósan száraz, forró időjárás miatt nincs meg a kívánatos nektártartalom a virágokban és a *szokatlan időjárás legyengítette a méheket*, így a szakemberek idén kevesebb mézre számítanak. *Békési László* szerint az egyre nagyobb méhpusztulás legfőbb oka az, hogy a rovarok ellenálló képessége lecsökkent a különböző betegségekkel szemben. A növénytakaró megváltozása és a gyomirtók

komolyan érinti ennek a kérdésnek a megválaszolása, hiszen, ha a jelölési kötelezettség érvénybe lépne, *a garantáltan génmanipuláció-mentes magyar⁶³ méz komoly versenylőnyhöz jutna az európai piacon.* (Sok ország⁶⁴ Magyarországról importál méhkirálynöket, mert egészségesek, ellenállóak. Legutóbb Jamaicában kavart politikai vihart tíz Magyarországról érkezett méhanya, velük javítják fel az állományt.) Ennek azonban az a feltétele, hogy a pollent az uniós szabályozás ne természetes alkotóelemnek, hanem összetevőnek tekintse, és legyen olyan – ésszerű költséggel járó és megbízható – tudományos eljárás, amivel a GM-virágpor jelenlétét a mézben ki lehet mutatni.

Az Európai Bíróság 2012. szeptemberi határozata, ahogy láthattuk – először az EU történetében –, már kimondta, hogy *a pollen összetevőnek számít.* Az *a magyar javaslat⁶⁵ azonban, amely az európai gyakorlatba ültette volna a bírósági állásfoglalást, sajnálatos módon nem kapott többséget.* A tagállamok nagy része egyetért ugyan a magyar megközelítéssel (legalábbis elvileg), de bizonytalanok azzal kapcsolatban, hogy *labortechnikai szempontból* megoldható-e a GM-pollen mennyiségének mérése, ami elengedhetetlen ahhoz, hogy a jelölésre vonatkozó kötelezettség érvénybe lépjen. A jelenleg hatályos előírások szerint nem elég azt megállapítani, hogy van a mézben génkezelt összetevő, a százalékos arány a perdöntő: csupán a 0,9% feletti GM-hányadot kell jelölni – csakhogy a természetes méz összes pollentartalma eleve soha nem tudja elérni ezt a szintet: valahol 0,1 és 0,5% között van. Ha a pollent természetes összetevőnek tekintjük, akkor ezt az arányt a mézre kell vonatkoztatni (vagyis jelölésre nincs szükség)

használat az, amely gyengítheti a rovarokat. A méhek egyedüli fehérjeforrása a virágpor, ennek változatossága azonban a mezőgazdasági *monokultúrák* kialakulásával párhuzamosan csökken. *Albert Einstein*nek tulajdonítják azt a jóslatot, - amit sokan csak városi legendának tartanak - miszerint: ha a méhek egyszer csak eltűnnének a Föld színéről, az emberiség nem lenne képes életben maradni *négy évnél* tovább. Ez a feltevés azonban nélkülözi a tudományos megalapozottságot, annyi azonban bizonyos, a kis szorgalmas rovarok nélkülözhetetlenek.

⁶³ 2011. november 15-én az Európai Parlament plenáris ülése elfogadta Tabajdi Csaba *jelentését a méhegészségügyi és méhészeti ágazat helyzetéről, a méhek romló egészségügyi állapotának okairól.* A Mezőgazdasági Bizottság tagja megoldási javaslatokat tett a probléma kezelésére és több uniós jogszabály módosítását kezdeményezte az Európai Bizottságnál. Tabajdi Csaba szerint az EU Közös Agrárpolitikája a jövőben jobban kell támogassa a méhészeti ágazatot.

⁶⁴ A finnek és a törökök is keresik a magyar anyákat. Amerikában is örömmel fogadnák őket, mert ott már az állomány csaknem fele kipusztult. A dongóméhek állománya pedig 96%-kal esett vissza. Az amerikai méhészek már nem is a mézkészítés, hanem az úgynevezett bérbeperzés miatt tartanak méheket. (www.mtv.hu – 2011. január 06. 7:46)

⁶⁵ A magyar álláspontot – közelebről a fogyasztók döntési lehetőségének biztosítását – Málta, Ciprus, Luxemburg, Görögország, Lengyelország, Németország, Franciaország, Ausztria, Bulgária és Szlovénia támogatja, az Egyesült Királyság, Spanyolország, Svédország, Finnország, Dánia és Hollandia pedig ellenzi.

– ha viszont összetevőnek, akkor már az a kérdés, hogy a méz pollentartalmán belül mekkora a génkezelt hányad (amit viszont egzaktul ki kell tudni mutatni).

2013 márciusában új, a tudományos tényeket és a fenti speciális körülményeket is figyelembe vevő *javaslattervezet készül* (a magyar szakértők, illetve az ügyben érintett más tagállami közreműködők részvételével), amiről április közepén, az agrártanácson születhet leghamarabb döntés. A fentiekől függően, *amennyiben a szabályozás változatlan marad*, a GM-méz jogilag akkor sem lesz génmódosított, ha a méhek egész életükben kizárólag csak GM-növényen legelnek. Ez jogbizonytalanságot és a fogyasztói jogok sérülését jelentené (hiszen jelölés híján a vevő még mérlegelni sem tudja, hogy vállalja-e a génkezelt termék fogyasztásának esetleges kockázatait). Egy további gazdasági vonatkozás, hogy a „nem jelölés” egyértelműen az EU-n kívülről érkező mézimportnak kedvez, mert a legnagyobb GMO-ültetvények más kontinenseken vannak.

Az Európai Unió jogi szabályozásának kialakításában a társadalmi részvétel elve is érvényre jut. Nem elhanyagolható kezdeményezés, hogy 2013-ban, internetes *társadalmi egyeztetést* kezdeményezett az Európai Bizottság az ökológiai gazdálkodás jövőjéről.⁶⁶ *Dacian Cioloș* mezőgazdasági és vidékfejlesztési biztos szerint „az erőforrások kezelése és a *fenntartható mezőgazdasági termelés politikailag egyre fontosabb, a fogyasztók pedig szoros figyelemmel kísérik, hogyan állítják elő az élelmiszerüket*. Amint minden szemponttal foglalkoztak és közleről megvizsgáltak, az Európai Bizottság javaslatokat dolgozhat ki az ökológiai gazdálkodás megújított politikai és jogi keretszabályozására az EU-ban, amelyet a Bizottság 2013 vége felé nyújthat be.

Végezetül szintén említést érdemel, hogy *2013 júniusától, szabadkereskedelmi megállapodásról szóló tárgyalásokba kezd az Egyesült Államok (USA) és az Európai Unió (EU)*.⁶⁷ A létrejövő megállapodás *mérföldkő* lehetne, a Világkereskedelmi Szervezet 1995-ös létrehozása óta. A megegyezéshez vezető út – melyet 2014-re le is szeretnének zárni a felek – ugyanakkor ezernyi aknával van teli. Az Egyesült Államok és az EU közötti szabadkereskedelmi megállapodás részletei egyelőre nincsenek kidolgozva, az ugyanakkor már körvonalazódni látszik, hogy mely ágazatok lehetnének a növekvő kereskedelem nyertesei. Egyes szakértők szerint az exportra termelő ágazatok, elsősorban talán a

⁶⁶ Az eredményeket felhasználják a szakpolitika tervezett felülvizsgálatához. A konzultáció január 15-étől április 10-éig tart. A konzultáció a lehetséges egyszerűsítésektől kezdve az ellenőrzésen át a nemzetközi kereskedelemig számos témát lefed.

⁶⁷ Az 500 milliós európai és a 315 milliós amerikai piac közti kereskedelem bővülése a várakozások szerint euró-, illetve dollár milliárdokat adhat hozzá az országok gazdasági teljesítményéhez.

magyar feldolgozóipar is a megállapodás nyertese lehetne.⁶⁸ Az *agrártermékek* esetében ugyanakkor nem valószínű, hogy a magyar mezőgazdaság – sem a görög, vagy a spanyol például – jelenleg fel tudja venni a versenyt a nagyüzemi méretekben, olcsón termelő amerikaival.⁶⁹ Ebben a tekintetben még komoly egyeztetések várhatóak, hogy mely területeken és milyen mértékű lesz a liberalizáció, mivel az EU-n belül az erős agrárszektoral rendelkező országoknak nem érdeke, hogy az olcsó amerikai mezőgazdasági termékek letarolják az öreg kontinens piacát. A *GMO-termékek esetén is számos heves vita várható*, mivel Magyarország – és más EU-tagállamok, pl. Ausztria, Bulgária – területén nem lehet genetikailag módosított növényeket termesztetni, forgalmazni, így az ebben a szegmensben piacvezetőnek számító Egyesült Államokkal konfliktusos tárgyalásokra lehet számítani.

⁶⁸ A járműipar, gépgyártás és gyógyszeripar területén európai, sok esetben globális szinten, már most is vannak versenyképes magyar vállalatok. Ha ezek meg tudnák ragadni a liberalizáció adta lehetőséget és tovább tudnák versenyképességüket növelni, akkor hazánkban is találkozhatnánk kézzelfogható eredményekkel.

⁶⁹ www.hvg.hu/gazdasag/20130217_A_valaha_volt_legnagyobb_biznisz_korvonal# (2013. 03. 01.)

KÖRNYEZETVÉDELEMÉSREPÜLŐTÉR-FEJLESZTÉS

BALOGH-BÉKESI NÓRA
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

1. Az egészséges környezethez való jog

A Lisszaboni Szerződés 6. cikk (1) bekezdése szerződéses rangra emelte az Európai Unió Alapjogi Kartáját, ezáltal a Nizzában 2000-ben elfogadott és Strasbourgban 2007-ben kiigazított szöveg soft law helyett kötelező érvényű alapjogi dokumentummá vált az európai jog alkalmazását tekintve. Az Alapjogi Karta a Szolidaritás címet viselő IV. fejezetében foglalkozik a környezet védelmével. A 37. cikk kimondja, hogy „[a] magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.” Az e cikkhez fűzött magyarázat kiemeli, hogy a környezet védelme elvének értelmezésekor a nemzeti alkotmányok rendelkezéseire is támaszkodni kell.

1994-ben Európában – talán elsőként – az akkor még nem tagállam Magyarország Alkotmánybírósága rögzítette az ún. környezetvédelmi status quo követelményét, megállapította: „az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”¹ Bár az Alaptörvény negyedik módosítása hatályon kívül helyezte az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány hatálya alatt hozott határozatait (az azokhoz kapcsolódó joghatásokat nem érintve), de e határozatok egyes megállapításai továbbélnek.² Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezet-

¹ 28/1994. (V.20.) AB határozat.

² Lásd a 13/2013. (VI. 17. AB határozatot, illetve az 1/2013. KMJE számú jogegységi határozatot.

hez.³ Az Alaptörvény e szövegét tekintve a környezetvédelmi status quo elve továbbra is érvényben marad.

Az egészséges környezethez való jog a magyar jogrendszerben alapjogként hatályosult, az EU-szerződésekben inkább úgy, mint elérendő cél. E cél a környezet minőségének magas fokú védelme és javítása. A Lisszaboni Szerződés 6. cikkéből azonban az is következik, hogy az alapjogok védelmének európai értékrendjét az Alapjogi Karta, az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendelkezései és a tagállamok közös alkotmányos hagyományai együttesen adják ki. A környezet védelmének rögzítésénél az Alapjogi Karta 37. cikkéhez fűzött magyarázat – mint ahogy fentebb bemutattuk – a nemzeti alkotmányok rendelkezéseit külön ki is emeli.

2. A repülőtér-fejlesztés környezeti problémái

Az alábbiakban bemutatjuk, hogy a környezet védelmének szerződésekben és alkotmányokban rögzített elvei miként hatályosulnak egy részterületen. Az Európai Unióban immár tipikusnak mondható problémát elemzünk a környezetvédelem terén, nevezetesen a repülőtér-fejlesztéshez kapcsolódó környezeti hatásvizsgálat kérdését. Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás kapcsán három ítéletében is foglalkozott a kérdéssel⁴ – így erre vonatkozóan az egységes európai jogi joggyakorlat kialakulóban van, de hasonló problémát hazánkban elbírált a Kúria⁵ is (az Európai Bíróság döntéseit is figyelembe véve). Az alábbiakban e döntések főbb megállapításait ismertetjük vázlatosan.

2.1. Az Európai Unió Bíróságának döntései

A jelölt ügyekben alkalmazandó uniós jog az 1997. március 3-i 97/11/EK tanácsi irányelvvel módosított, az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 1985. június 27-i 85/337/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: 85/337 irányelv) a probléma közös alapja pedig, hogy egyes a repülőterek létesítéshez és nagyobb volumenű fejlesztéshez szükséges környe-

³ Az Alaptörvény e körben rögzíti még a „károkozó fizet” elvet, illetve a külföldi eredetű hulladék lerakásának tilalmát.

⁴ C-2/07. sz., Abraham és társai ügyben 2008. február 28-án hozott ítélet, a C-275/09. sz., Brussels Hoofdstedelijk Gewest és társai ügyben 2011. március 17-én hozott ítélet, és a Salzburger Flughafen GmbH ügyében 2013. március 21-én hozott C-244/12. számú ítélet.

⁵ Kfv.37.221/2012/6. számú ítélet.

zeti hatásvizsgálat kötelezettsége vonatkozik-e a kisebb volumenű vagy más típusú fejlesztésekre. A 85/337 irányelv 4. cikk (1) bekezdése és az I. számú melléklet 7. pont a) alpontja szerint környezeti hatásvizsgálatot kell végezni a „2100 m vagy azt meghaladó hosszúságú fő kifutópályával rendelkező repülőterek építése” esetén.

A C-2/07. számú ügy tárgya, hogy Belgiumban a Vallon régióban található katonai repülőtér számos infrastrukturális módosításáról rendelkezett egy megállapodás, a repülőtérnek az év 365 napján napi 24 órában történő használata lehetővé tette céljából. Különösen a kifutópályákat fejlesztették és szélesítették ki. Építettek továbbá egy irányítótornyot, új kifutópálya-lehajtókat és parkolóhelyeket is. A kifutópályák 3297 méteres hosszát azonban változatlanul hagyták. Az előzetes döntéshozatali eljárásra irányuló kérelem – többek között – arra kért választ, hogy ez a beruházás a 85/337 irányelv szerint projektnek minősül-e, továbbá egy meglévő repülőtér infrastruktúrájának módosítására irányuló munkálatok – a kifutópálya meghosszabbítása nélkül – megfelel-e annak a projektfogalomnak, amelyhez kötelező környezeti hatásvizsgálat társul, végül annak ellenére, hogy a repülőtéri tevékenységek tervezett növelése kifejezetten nem szerepel a 85/337 irányelv mellékleteiben, a tagállamnak mégis figyelembe kell-e vennie ezt a növelést.

A C-275/09. sz. ügy tárgya szintén Belgiumban a Flamand régióban található repülőtér-fejlesztés volt. A Bruxelles-National repülőtér három, 2100 méternél hosszabb kifutópályával rendelkezik. A repülőtér már több évtizede létezett, üzemeltetésének azonban csak 1999 óta feltétele a környezetvédelmi engedély. Az első környezetvédelmi engedélyt 2000. február 1-jén adták ki öt évre. Ezt az engedélyt – amely többek között meghatározta a zajszintre vonatkozó határértékeket – három alkalommal módosították, amelyek során jelentősen csökkentették az összesített zajterhelést. 2004-ben környezetvédelmi engedély iránti kérelmet nyújtottak be a repülőtér további üzemeltetésére és a repülőtér területének további parcellákkal való bővítésére vonatkozóan. A hatóság megadta a kért engedélyt a repülőtér további üzemeltetésével kapcsolatban, azonban a bővítés iránti kérelmet elutasította. A környezeti hatásvizsgálatot illetően a hatóság úgy ítélte meg, hogy arra nincs szükség. Az előzetes döntéshozatali eljárásban a bíróság arra kereste a választ a Európai Bíróság előtt, hogy úgy kell-e értelmezni a 85/337/EGK irányelv I. melléklete 7. pontjának a) alpontja szerinti »építés« fogalmát, hogy a környezeti hatásvizsgálatot nemcsak az infrastruktúrán folytatott munkálatok, hanem a repülőtér üzemeltetése esetében is el kell végezni, ha egyrészt a legalább 2100 méteres hosszúságú kifutópályával rendelkező repülőtér infrastruktúráján folytatott munkálatokhoz, másrészt ugyanezen

repülőtér üzemeltetéséhez eltérő engedélyek szükségesek, és az utóbbi engedélyt – a környezetvédelmi engedélyt – csak határozott időre adják meg. További kérdésként szerepelt, hogy vonatkozik-e a környezeti hatásvizsgálat elvégzésének e kötelezettsége a repülőtér környezetvédelmi engedélyének meghosszabbítására is, végül kérdésként merült fel, hogy másként ítélendő-e meg a környezeti hatásvizsgálat elvégzésének kötelezettsége a repülőtér környezetvédelmi engedélyének meghosszabbítása keretében, ha a környezeti hatásvizsgálatot már korábbi időpontban, az előző környezetvédelmi engedély megadásakor elvégezték.

A C-244/12. számú harmadik ügy a salzburgi repülőtérhez kapcsolódik, amelynek a kifutópályája meghaladja a 2100 métert. A Salzburger Flughafen 2004-ben (újabb) kérelmeket terjesztett elő a repülőtér infrastruktúrájának bővítése céljából. E kérelmek egyrészt az akkori repülőtér délnyugati részének körülbelül 90 000 m² nagyságú területét érintették, és kapcsolódó épületek – főként tárolóhelyiségek – megépítésére, valamint a járművek és a repülőgépek parkolóhelyeinek a bővítésére vonatkoztak. E társaság másrészt azt kérelmezte, hogy a bővítésbe bevonhassa a repülőtér északnyugati részéhez tartozó, mintegy 120 000 m² nagyságú egyéb területet, amely általában a repülés céljára szolgáló terek, hangárok, valamint a járműveknek és a repülőgépeknek szánt parkolóhelyek kialakítására szolgálna. A Salzburger Flughafen kérelmezte továbbá, hogy engedélyezzék számára a közlekedési útvonalak módosítását. Ez a kérelem nem vonatkozott magának a kifutópályának a módosítására. Az eljáró hatóság megállapította, hogy mind a repülőtér infrastruktúrájának a további terminál megépítését és üzemeltetésének megkezdését követően már végrehajtott bővítése, mind az engedélyek iránti kérelmekben tervezett bővítések a 85/337 irányelv alapján környezeti hatásvizsgálatot kívánnak meg. A nemzeti szabályozás szerint ugyan környezeti hatásvizsgálat nem szükséges, ha a gépmozgások száma a legalább évente 20 000-rel való növekedését nem lépik túl, de a hatóság úgy vélte, hogy a nemzeti szabályozás a 85/337 irányelvet csupán részlegesen ülteti át, mert a nemzeti szabályozás túlságosan magas küszöbértéket határoz meg, így a kis- vagy közepes méretű repülőterek infrastruktúrájának módosítása a gyakorlatban soha nem képezheti környezeti hatásvizsgálat tárgyát. A hatóság tehát megállapította, hogy a 85/337 irányelvet közvetlenül kell alkalmazni, mivel a repülőtér infrastruktúrájának módosításai – főként jellegüknél, jelentőségüknél és jellemzőiknél fogva – magának a repülőtérnek a módosításának tekinthetők, mely alkalmas arra, hogy annak tevékenységét és légi forgalmát növelje. Az ügyben eljáró bíróság az Európai Bíróságtól arra kért választ, hogy ellentétes-e a 85/337 irányelvvel az olyan nemzeti szabályozás, amely a repülőtér infrastruktúráján folytatott – mégpedig egy terminál létesítésére és a repülőtér területének további

létesítmények (különösen hangárok, tárolóhelyiségek és parkolóhelyek) kialakítása érdekében történő bővítésére irányuló – (a kifutópályát nem érintő) munkálatok környezetre gyakorolt hatásai vizsgálatának elvégzését kizárólag arra az esetre írja elő, ha a gépmozgások száma ennek folytán előreláthatólag évente legalább 20 000-rel emelkedik? Illetve ha igen, akkor a 85/337 irányelv szabályai – a nemzeti jogot félretéve – közvetlenül alkalmazhatók-e?”

A három ügyből az Európai Bíróság által levont következtetések egy teljes követelményrendszer hoztak létre. E szerint a 85/337 irányelvből következik, hogy

- A repülőterekre vonatkozó, már engedélyezett, kivitelezett vagy kivitelezés alatt lévő projektek bármely olyan megváltoztatása vagy bővítése esetében, amelynek jelentős ártalmas hatása lehet a környezetre, a tagállamoknak esetenként végzett értékelés vagy az általuk meghatározott küszöbértékek és kritériumok alapján meg kell állapítaniuk, hogy az ilyen projektre vonatkozóan kell-e környezeti hatásvizsgálatot végezni.
- A már megépített repülőtér infrastruktúrájának módosításával kapcsolatos, a kifutópálya meghosszabbítását nem érintő munkálatok a 85/337 irányelv hatálya alá tartozhatnak, amennyiben e munkálatok különösen jellegükből, jelentőségükből és jellegzetességeikből adódóan magának a repülőtér átalakításának (módosításának) tekinthetők. Ez különösen vonatkozik olyan munkálatokra, amelyeknek célja a repülőtér tevékenységének és a légi közlekedésnek a jelentős mértékű növelése.
- A tagállamoknak a 85/337 irányelv által biztosított mozgásterét tehát korlátozza azon kötelezettség, hogy a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésükénél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek esetében hatásvizsgálatot kell végezni. Az a tagállam, amely a kritériumokat és/vagy a küszöbértékeket úgy határozná meg, hogy a gyakorlatban valamely projekt-típust eleve mentesítene a hatásvizsgálat elvégzésének kötelezettsége alól, túllépné a 85/337 irányelvben számára biztosított mérlegelési mozgásteret.
- Végezetül az Európai Bíróság a fenti ügyek kapcsán arra is rámutatott, hogy a 85/337 irányelv rendelkezései alól nem lehet kibújni úgy, hogy az adott projektet részprojektekre tagolják. A környezeti hatásvizsgálat szempontjából a környezetre együttesen jelentős hatást gyakorló halmozott értékeket kell figyelembe venni. A korábban megadott engedélyeket e szempontra tekintettel kell értékelni az új engedélyek megadása esetén.

Az Európai Bíróság fent bemutatott három döntése egy kialakuló ítélkezési gyakorlat fejlődési állomásait mutatja be. Kitapintható, hogy egyre határozot-

tabban foglal állást a bíróság a környezeti hatásvizsgálat elvégzése – és így az egészséges környezethez való jog – mellett. Az Európai Bíróság a 85/337 irányelvet ennek érdekében „rugalmasan kezeli”, s önálló követelményrendszert épített ki. Kezdetben az Európai Bíróság csak a repülőtér olyan módosítására, amely forgalomnövekedéssel jár mondta ki a környezeti hatásvizsgálat kötelezettségét, majd később a repülőtér olyan átalakítására is, amely nem feltétlenül eredményez forgalomnövekedést, jobban mondva a környezeti terhelés nem a repülőgépek forgalmának a növekedése miatt keletkezik. A Bíróság a C-244/12. számú Salzburger Flughafen ügyben ment el a legtovább. Lényegében kimondta, hogy az ügyben nem alkalmazható az a tagállami jogszabály, amely a repülőtér infrastruktúrájának módosítására vonatkozó és a 85/337 irányelv hatálya alá tartozó projektek tekintetében csak akkor ír elő környezeti hatásvizsgálatot, ha e projektek a gépmozgások számát évente legalább 20 000-rel növelhetik. A 85/337 irányelv vonatkozó rendelkezései konkrétak, azok közvetlen hatályt váltanak ki. Tehát végül is a nemzeti jog félre tételének lehetőségét (kötelezettségét) írta elő az ügyben. Mindhárom esetből úgy tűnik ki, hogy a repülőtér-fejlesztéshez kapcsolódó környezeti hatásvizsgálat területén a nemzeti jog háttérbe szorul.

2.2 A Kúria döntése

Magyarországon a Liszt Ferenc repülőtérrel kapcsolatos egységes környezet-használati engedély kérdése több ügyben is felmerült, az ezzel kapcsolatos végleges álláspont még nem ismert. Ehhez kapcsolódó – és a fenti jogesetekkel több szempontból rokonságot mutató – eset a Nemzetközi Posta Kicserélő Üzem építése volt, amely ügyben a bíróságnak – végső soron a Kúriának – azt kellett eldöntenie, hogy ehhez a beruházáshoz szükséges-e környezeti hatásvizsgálat. Az ügyben alkalmazandó belső jog a 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) volt, amelynek értelmében környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenység – többek között – repülőtér 2100 méter alaphosszúságot meghaladó futópályától másrészt, ha az engedélyezett létesítmény területfoglalása meghaladja a 3 ha területet.⁶ A Nemzetközi Posta Kicserélő Üzem beruházás ugyan nem minősül 2100 métert meghaladó futópályával rendelkező repülőtér létesítésnek és a területfoglalása sem haladja meg a 3 ha-t, azonban értelmezési kérdés volt, hogy a beruházás a repülőtér módosításának minősül-e 85/337 irányelv – és a vonatkozó luxemburgi döntések – alkalmazását tekintve. A Salzburger Flughafen

⁶ Az R. releváns rendelkezése: 1. §, 2. §, 3. §, 1. számú melléklet 43. pontja, 11. § (4) bekezdése.

ügytől ez az eset azonban annyiban különbözik, hogy míg ott maga a környezetvédelmi hatóság döntött úgy, hogy szükséges a hatásvizsgálat, a magyar ügyben a környezetvédelmi hatóság egyértelműen és többször úgy nyilatkozott (olyan szakhatósági állásfoglalást adott ki), amelynek értelmében a Nemzetközi Posta Kicserélő Üzem építésre vonatkozó építetési kérelem nem tartozik a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló R. hatálya alá. Az ügyben az említett beruházásra kiadott építési engedély jogszerűsége vált vitássá, a bírósági eljárást felperesként a repülőtér környékén élő lakosok kezdeményezték.

A Kúria az ügyben a Kfv.37.221/2012. számú határozatában döntött, amelyben hatályában fenntartotta a Pest Megyei Bíróság azon ítéletét, amely a felperesek keresetét elutasította. A Kúria érvelése – az európai unió jogát is érintően – a következő volt: A 85/337 irányelvet értelmező Európai Bíróság C-2/07. sz. határozata szerint egy repülőtér épületeit, létesítményeit vagy felszereléseit érintő minden munkálatokat a repülőtéren, mint olyanon végzett munkának kell tekinteni. A 85/337 irányelv I. mellékletének 7. pontjával összefüggésben a II. melléklet 12. pontjának alkalmazásában ez azt jelenti, hogy a legalább 2100 méter hosszú kifutópályával rendelkező repülőtér módosításához kapcsolódó munkálatok így nem csak azok a munkálatok, amelyeknek a kifutópálya meghosszabbítása a céljuk, hanem minden olyan munkálat is, amely e repülőtér épületeit, létesítményeit vagy felszereléseit érinti, amennyiben azok – különösen jellegükből, jelentőségükből és jellegzetességeikből adódóan – magának a repülőtérnek a módosítását érintik (lásd 36. pont). Az Európai Bíróságnak C-2/07. számú döntése arra is rámutatott, hogy a tagállamoknak mérlegelési mozgástere van, hogy meghatározzák a projektek egyes típusait, s a bíróságok feladata, hogy meggyőződjenek arról, hogy a hatóságok helyesen értékelték-e azt (lásd 42. pont). A Pest Megyei Bíróság azt állapította meg, hogy önmagában a Nemzetközi Posta Kicserélő Üzem építése nem tartozik az R. alapján a hatásvizsgálatra köteles tevékenységek körébe. A közigazgatási eljárásban ilyen tartalmú – a közigazgatási szerveket köti – szakhatósági állásfoglalás is rendelkezésre állt. A Kúria úgy ítélte meg, hogy a Pest Megyei Bíróság ítéletének az R. 1. számú melléklet 43. pontjába – amely szerint kötelező környezeti hatásvizsgálat repülőtér létesítéséhez 2100 méter alaphosszúságú futópályától – ütközése nem állapítható meg a felülvizsgálati eljárásban azon az alapon, hogy e szabály fogalmilag nemcsak a repülőtér építésére, hanem a meglévő repülőtéren végzendő munkálatokra is vonatkozik. A felülvizsgált közigazgatási határozat alapján ez a kérdés nem dönthető el. Az R. 1. számú melléklet 43. pontja és a vonatkozó európai uniós jog szerint nem minden repülőtéren történő építés környezeti hatásvizsgálatra köteles, csak azok,

amelyek a repülőtér módosításával járnak. Jogszabálysértés a tekintetben nem állapítható meg, hogy önmagában a Nemzetközi Posta Kicserélő Üzem építése miatt a repülőtér módosítása ebben az eljárásban nem került megállapításra.

Az R. értelmében a felügyelőség döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenység az önállóan létesített intermodális teherátrakó létesítmény 3 ha területfoglalástól. Ez a feltétel nem tételesen, hanem a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség döntésétől függően teszi kötelezővé a környezeti hatásvizsgálatot. Ilyen döntést a felügyelőség nem hozott. A szakhatósági állásfoglalás azt állapította meg, hogy a Nemzetközi Posta Kicserélő Üzem területfoglalása nem haladja meg a három hektárt. A perben a szakhatóság is részt vett, nem megengedő szakhatósági nyilatkozat az ügyben nem merült fel.

Mindezeket figyelembe véve döntött úgy a Kúria, hogy az adott beruházás nem minősül környezeti hatásvizsgálat alá tartozó tevékenységnek. Mindemellett azonban utalt rá, hogy a repülőtér 2. számú termináljának fejlesztésével kapcsolatos határozat felülvizsgálata nem ennek az ügynek a tárgya, a különböző beruházások összevont környezeti hatásának értékelése másik ügyre tartozik.

A fentiek alapján első látásra az is fölmerülhet, hogy a magyar bíróságok nem igazodtak kellőképpen az európai trendhez, hiszen az Európai Bíróság döntéseiből következően a repülőtér átalakítása is környezeti hatásvizsgálatra köteles tevékenység, s alappal merülhet fel, hogy a Nemzetközi Posta Kicserélő Üzem építése ilyennek minősül. Ugyanakkor – s erre a Kúria döntése is utalt – az Európai Bíróság szerint a tagállamoknak mérlegelési mozgástere van, s a bíróságok feladata, hogy meggyőződjenek arról, hogy a hatóságok helyesen értékelték-e környezeti szempontból az adott projektet. A magyar bíróságok nem fordultak az Európai Bírósághoz előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezve, hanem a korábbi európai bírósági döntésekben számukra biztosított mozgástér keretein belül döntöttek arról, hogy az adott projekt nem tartozik abba a körbe, amelyben kötelező a környezeti hatásvizsgálat. Felmerülhetett volna még a magyar jog – azaz az R. – vonatkozó rendelkezéseinek a félretétele is, s a 85/337 irányelv – Európai Bíróság által rögzített – közvetlen hatálya alapján történő ítélkezés. Ebben az esetben a 2. számú terminál fejlesztésével összefüggő „projekt-feldarabolást” tilalmát lehetett volna segítségül hívni, ugyanakkor hasonló szabályt maga az R. is tartalmaz,⁷ tehát a belső jog alapján is

⁷ Az R. 11. § (4) bekezdése szerint „Ha a tevékenység megvalósítása során az önmagukban nem jelentős módosítást jelentő változtatások három év alatt együttesen elérik a 2. § (2) bekezdésének abf), abg) vagy aca) pontjában megadott küszöbértéket, a környezethasználó ezt köteles jelenteni a felügyelőségnek. Ezekben az esetekben a felügyelőség a környezetvédelmi felülvizsgálat rendelkezései szerint jár el.”

eldönthető lett volna a probléma ezen vetülete. A bíróságok ezt az utat ebben az ügyben nem választották, viszont nyitva hagyták annak a lehetőségét, hogy a 2. számú terminál fejlesztéséhez kapcsolódó más döntések felülvizsgálatánál erre sor kerüljön. Tehát véleményünk szerint csak látszólagos az európai unió adott tárgyban kijelölt főirányától való eltérés.

3. Összegzés

Bevezetésként a Lisszaboni Szerződés által szerződéses rangra emelt Alapjogi Karta és a magyar alkotmányi szabályok környezetvédelemre vonatkozó elveit ismertettük. Az egészséges környezethez való jog – s még inkább az e téren megfogalmazott védelmi szint csökkentésének tilalma – elvont minőségében jó elemezhető az alapjogi dogmatika szerint. Ugyanakkor a jog érvényesülése, vagy mint az elérendő cél megvalósulása csak az egyes részterületeken történő megvalósulás útján elemezhető. E számtalan részterület egyik eleme a repülőtér-fejlesztéshez kapcsolódó beruházások környezeti hatása. A fentiekben – a teljeség igénye nélkül – megpróbáltuk bemutatni, hogy e részterületen miként „integrálódik a közjog”, a magasabb jogelvek megvalósulásának milyen összetevői mutathatók ki az „esetjog tükrében.” Ugyanakkor a fentiek talán azt is felvillantják, hogy a tagállamok ‘mozgatják’ az Európai Unió intézményeit, a tagállami autonómia – jelen ügyben a tagállami mozgástérnek nevezett önálló döntési tartomány – rendelkezésre áll az egyensúly biztosításához.

VERSENYPOLITIKA GAZDASÁGI VÁLSÁG IDEJÉN

Általános áttekintés

DÖMÖTÖRFY BORBÁLA TÜNDE
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

Válságban az Európai Unió, immáron hat éve. Amikor az Amerikából indult pénzügyi és gazdasági válság 2008 őszén begyűrűzött Európába, az ugyan nem mondható, hogy az Uniót és a tagállamokat meglepetésszerűen érte volna, annak méretét és hatásait azonban nem lehetett megjósolni. Rövid időn belül azonban nyilvánvalóvá vált annak az 1929–33-as krízis óta példátlan mértéke.

Amikor az Európai Bizottság a krízis első hatásaival találkozott, még nem került sor speciális eljárásra, hanem az általános szabályok alapján bírálta el azokat.¹ Hamarosan azonban rá kellett ébredni, hogy a krízis komolysága szétfeszíti a meglévő kereteket, a megszokottnál gyorsabb és hatékonyabb intézkedésekre van szükség.

A globális pénzügyi válság elképesztő gyorsasággal vált reálgazdasági válsággá, melynek hatásait a fejlett világ minden országa érzékelt, különbségek csupán a begyűrűzés gyorsaságában voltak tapasztalhatók. A gazdasági válságok idején általános tendenciának számít a protekcionista hangok felélédeése, felerősödése, melyek könnyedén veszélyeztethetik az eddig elért vívmányokat. Az Európai Unióban ráadásul, mint pénzügyileg integrált területen könnyen terjed át egy államról a válság egy másik állam gazdaságába.

A válság következtében az egész piacgazdaság fejlődést és növekedést szolgáló mivoltába vetett hit rendült meg, beleértve annak különböző intézményeit is – sokak által vitatva így a versenypolitika és a versenyjog létjogosultságát. A válságot megelőző két évtizedre visszatekintve vitathatatlan a versenyjog térnye-

¹ State aid NN 70/2007 (ex CP 269/07) – United Kingdom Rescue aid to Northern Rock Brussels, 05.XII.2007 C(2007) 6127 final www.ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2007/nn070-07.pdf (letöltve: 2010-04-29.)

rése gazdaság szabályozásában, a válság hatására azonban ennél agresszívabb állami beavatkozást sürgettek sokan.²

A válság hatására a közelmúltban, sokan egyenesen a versenypolitika „halálát jósol[t]ák”,³ az érvek azonban amellett sorakoztathatók fel, hogy a versenyjog és a versenypolitika igen is elősegítheti a kilábalást a krízisből. A hatékony verseny és a gazdasági növekedés közötti kapcsolat ugyanis különösen fontos válságok idején: a versenyző piacon a vállalkozások rá vannak kényszerítve az innovációra, ezért a verseny elősegíti a gazdasági növekedést,⁴ így végső soron a krízisből való kilábalást is.

A protekcionista, versenyjogot korlátozó – vagy akár elutasító – nézetek inkompetenciáját igazolják az 1929–33-as világválság tapasztalatai is – napjainkra általánosnak tekinthető a vélekedés, hogy ezek az intézkedések meghosszabbították a kilábalást.

Az állami szerepvállalás bizonyos szektorok⁵ esetén elkerülhetlenné vált, megakadályozandó a még súlyosabb problémákat. A kialakult helyzetet kezelni kellett, a veszély viszont abban állt, hogy válságkezelésen általában nem hosszú távú stratégiákat kell érteni, hanem rövid lejáratú, úgymond tűzoltó jellegű intézkedéseket,⁶ melyek azonban nem biztos, hogy nagyobb távlatokat tekintve is szerencsésnek bizonyulnak, ugyanis nem mindegy, hogy a „vihart követően a klíma is megváltozik-e, s ha igen, hogyan?”⁷

A versenypolitikán és versenyjogon belül is jelentős eltérések mutatkoznak a válságkezelésben annak különböző intézményei, sőt, akár a különböző szektorok esetén is. Bár az Európai Uniónak a pénzügyi, illetve gazdasági válság kezeléséről tájékoztató honlapjai csak az állami támogatások, és a fúziókontroll területét tárgyalják, jómagam szükségesnek tartom a klasszikus antitröszt jog tárgyalását is dióhéjban.

Ennek megfelelően, e tanulmány külön fejezetben tárgyalja a klasszikus antitröszt jog és a fúziókontroll, valamint az állami támogatások kérdését.

² JENNY: Gazdasági és pénzügyi válság, szabályozás és verseny. *Külgazdaság*, LIII. évf., 2009. szeptember-október, 29–46.

³ JENNY i. m. 29.

⁴ INOTAI G. András: A versenypolitika, mint a pénzügyi és gazdasági válság kezelésének egyik eszköze az Európai Unióban. *Külgazdaság*, LIII. évf., 2009. július-augusztus, 25–26.

⁵ Legáltalánosabb példa a bankszektor.

⁶ PRISKIN László Világgazdasági válság: Sárközy, a menedzser. In: HORVÁTH Jenő (Sorozatszerkesztő): *Grotius e-könyvtár*. 2009. 8.

⁷ Versenypolitika a válság után c. előadás, 2010. március 3., Budapest, Nagy Zoltán úr előadása.

1. Klasszikus antitröszt jog és fúziókontroll

A jelenlegi pénzügyi és gazdasági válság – bár csekélyebb mértékben, mint az állami támogatásoknál – a klasszikus antitröszt jog területén is érzékeltette hatását. A gazdaság különböző szereplői nehéz helyzetben az átlagosnál jobban hajlanak a versenyszabályok megkerülésére, s a gazdasági nehézségeket próbálják viselkedésük mentő körülményeként felhozni. Ezek a próbálkozások a versenyjog minden területén jelentkeznek, akár tagállami, akár uniós szinten.

Horizontális megállapodások körében szükséges az ún. „kríziskartell” tárgyalása, melynek megítélése a közösségi [uniós] jogfejlődés során jelentős változásokat mutat.⁸ Mára egységesnek⁹ tekinthető az álláspont, hogy a versenyt cél szerint korlátozó megállapodások esetén annak hatását nem kell vizsgálni, így azoknál szóba sem jöhet, hogy egy válság mentesülési okként szolgáljon. Mindezek ellenére is, a „kríziskartellek komoly kihívások elé állítják a hatóságokat.”¹⁰

A fúziókontroll eljárás vet fel még e téren érdekes kérdéseket: Vajon helyes-e az, hogy az elbukó vállalkozásokat felvásárolja egy másik vállalkozás, avagy az állam? Tény, hogy ennek hiányában annak eszközei kikerülnének a piacról és a piac koncentrálna, azonban számolni lehet azzal, hogy a felvásárlás hatására a másik, erősebb gazdasági pozícióban levő cég is meggyengül. Ez különösen a pénzügyi szektorban van így, s az állami támogatások szempontjából vethet fel kérdéseket.

Másrészt egyáltalán nem biztos, hogy ezen fúziók kevésbé torzítják a versenyt hosszú távon, mintha egy cég elbukása miatt koncentrálna a piac – figyelembe véve azokat az összeolvadásokat (például az ún. ‘hétvégi fúziókat’) melyeknél a döntést erős politikai nyomás alatt s olyan gyorsan kellett meghozni, hogy még a legszükségesebb információk összegyűjtésére sem volt idő.¹¹

A klasszikus antitröszt jog terén is veszélyeket rejteget a protekcionizmus felerősödése, hiszen nem csak állami támogatásokkal lehetséges a protekció-

⁸ SZILÁGYI Pál: *A pénzügyi és a gazdasági válság hatása a versenypolitikára és kapcsolódó szabályozási területekre*. Kézirat. 2010. 3.

⁹ RICHARD WHISH: *Versenyszabályok*. Budapest, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 2010. 114.; RICHARD WHISH: A versenyt cél szerint korlátozó megállapodások: legújabb joggyakorlat előadás, 2010. március 23. Budapest, ill. VALENTINE KORAH: *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice*. Oregon, Oxford and Portland, 2007. 5.; TÓTH TIHAMÉR: *Az Európai Unió versenyjoga*. Budapest, CompLex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. 2007. 104.

¹⁰ LIA VITZILAIU: Crisis cartels: For better or for Worse? *Competition Policy International*, March 2011 (2) 1–10.

¹¹ JENNY i. m. 39., INOTAI i. m. 34.

nista intézkedések végrehajtása.¹² Ezek kiküszöbölése viszont nem csak az Unió, hanem a tagállamok szempontjából is fontos, hiszen a külföldi verseny hiányában a termelékenység drasztikusan lecsökkenhetne.¹³

1.1. Kríziskartellek

Versenykorlátozó megállapodások mind a magyar, mind az uniós jogban általánosan tilalmazottak, ezt a tilalmat az 1996. évi LVII. Törvény a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról (továbbiakban Tpv.) 11. § (1) bekezdése¹⁴ és az EUMSZ 101. cikkének (1) bekezdése¹⁵ fogalmazza meg, méghozzá nagyon hasonlóan.

A kartellek a versenykorlátozó megállapodások legsúlyosabb, horizontális formái, a kérdés jelentőségét jól mutatja, hogy Neelie Kroes korábbi versenypolitikai biztos egyenesen a „kapitalizmus pestisének” nevezi őket, melyek ellen folyamatosan harcolni kell, mivel olyanok, mint a vírusok: mindig más alakban, újabb és újabb eszközökkel jelennek meg.¹⁶ Az Európai Parlament 2010-es állásfoglalása szerint is a kartellek a „versenyjog megsértésének legsúlyosabb formái közé sorolhatóak.”¹⁷

A szabályozás értelmében a megállapodás tilos, akár annak célja, akár hatása korlátozza a versenyt. A szabályozások tehát nem kívánják meg a két elem együttes meglétét, bizonyos kökemény korlátozásoknál nem is kerül sor a hatás vizsgálatára, mivel súlyosan kártékony hatásukkal céljuk miatt számolni lehet.¹⁸

Az általános tilalom alóli mentesülésre pedig csak szűk körben van lehetőség, amit az EUMSZ 101. cikkének (3) bekezdése határoz meg.

Normál esetben e versenyszabályok hatékony és áldásos volta nem is vitatott, a jelenlegi, nehéz gazdasági helyzetben azonban egyre többen próbálnának kibújni a szabályok alól. Gazdasági válság idején a vállalkozásoknak jelentős

¹² JENNY i. m. 40.

¹³ INOTAI i. m. 25–26.

¹⁴ 1996. évi LVII. Törvény a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról 11 § (1)

¹⁵ Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változat. HL (2010) C 83 47-199. o. 101. cikk (1)

¹⁶ SPEECH/09/454, Neelie KROES European Commissioner for Competition Policy Tackling cartels – a never-ending task Anti-Cartel Enforcement: Criminal and Administrative Policy – Panel session Brasilia, 8th October 2009.

¹⁷ Az Európai Parlament 2010. március 9-i állásfoglalása a versenypolitikáról szóló 2008. évi jelentésről

¹⁸ WHISH (2010) i. m. 114.

nehézségekkel kell megküzdeniük: a kapacitástöbblet miatt csökken a profit, nő a veszteség.¹⁹ Ennek hatására növekszik az összejátszási kedv, a vállalkozások a nehéz időszak könnyebb átvészélése érdekében gyakran összehangolják üzleti magatartásuk bizonyos elemeit, mely jelenséget a szakirodalom „válságkartell” megnevezéssel illet.²⁰

Az Európai Bizottság korábbi versenypolitikai biztosaként Neelie Kroes azonban egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy a gazdasági válság nem jogosít fel senkit a versenyellenes viselkedésre, sőt a versenyt egyértelműen a válságból való kilábaláshoz szükséges megoldásként említette, ezzel egyértelmű refleksiót megfogalmazva annak a kilábalást gátló hatását hangoztató véleményekre. A biztos asszony a jelenlegi helyzetet – az eddig elért eredményeket – a ‘jéghegy csúcsa’-ként jellemezte, kimondva, hogy a fogyasztói jólét és a kisebb cégek érdekében a versenypolitika amúgy is hatékony eszköztárát tovább kell fejleszteni.²¹

Frédéric Jenny szintén amellett foglalt állást, hogy a gazdasági verseny szabályozásának további erősítése kívánatos a válság és egyéb okok miatt, s semmiképp nem szabad elnézőbbnek lenni az összejátszásokkal szemben.²²

A Bizottság álláspontja az ügyben egyértelmű: a krízis nem indokolja a szabályok megsértését, a mentesülés továbbra is csak a 101. cikk (3) bekezdésben meghatározottak szerint lehetséges.²³ Ezt támasztja alá a Bizottság 2008. évi jelentése a versenypolitikáról is, melynek középpontjában a ‘kartellek és fogyasztók’ állnak. A jelentés tanúsága szerint 2008-ban, azaz a válság kirobbanásának évében a Bizottság 34 céget bírságolt meg, 7 kartellügyben összesen 2271 millió euró bírságot szabott ki, melyek között volt minden idők eddigi legnagyobbja is: a Car Glass ügyben kiszabott, 1383 millió euró²⁴ összegű – e tények nem azt tanúsítják, hogy a válság hatására a Bizottság elnézőbb lenne az összejátszásokkal szemben.

Azonos álláspontot fogalmazott meg a kérdésben az Európai Bíróság is, az Irish Beef néven elhíresült ügyben: „[...] még ha feltételezzük is, hogy bizonyított, hogy a megállapodásban részes felek a versenyt korlátozó bármilyen szub-

¹⁹ Van BAEL-BELLIS: *Competition Law of European Community*. Kluwer Law International, 2005. 451.

²⁰ INOTAI i. m. 29.

²¹ KROES: SPEECH/09/454.

²² Versenypolitika a válság után c. előadás, 2010. március 3., Budapest, Frédéric Jenny előadása.

²³ Philip LOWE: *Competition Policy and the Global Economic Crisis. Competition Policy International*, 2009. ősz, 2. sz. 19.

²⁴ A Bizottság Jelentése: 2008. évi jelentés a versenypolitikáról, Brüsszel, 23.7.2009 COM(2009) 374 végleges.

jektív szándék nélkül, valamely ágazati válság hatásainak orvoslása érdekében cselekedtek, az ilyen megfontolások az említett rendelkezés alkalmazásakor nem relevánsak”²⁵

A fent említett jogvita az ír borjú- és marhahúságazatot érintő kapacitástöbbletből indult ki még a jelenlegi válság előtt, a döntésre azonban már annak időtartama alatt került sor. Írországban 1998-ban egy tanulmány megállapította, hogy az akkor 20 feldolgozó számát 4 és 6 közöttire kell csökkenteni, mivel az ágazat 32%-os kapacitástöbblettel rendelkezik, s azt ajánlotta, hogy a piacon maradó vállalkozások hozzanak létre egy kártalanítási alapot és kártalanítsák a piac elhagyására „rávetteket”. A ‘kilépőknek’ a kártalanításért cserébe különböző kötelezettségeket kellett vállalni, melyek jelentősége tulajdonképpen a kapacitás-csökkentés és a versenytől való tartózkodás biztosításában állt. Az ír versenyhatóság ezt az EKSZ 81. cikket – mai EUMSZ 101. cikk – sértőnek találta.

Az ügy végül az Európai Bíróság elé került, mely a kapacitástöbbletet és annak az ipar nyereségességére esetlegesen gyakorolt negatív hatásait nem találta oknak a verseny korlátozására, kifejtette, hogy a versenyt cél szerint korlátozó megállapodások esetén abszolúte nem vizsgálendő a felek szubjektív szándéka és a korlátozás tényleges hatása. Ezeket maximum a 101. cikk (3) bekezdésének alkalmazásánál lehet figyelembe venni, a mentesség megszerzése érdekében.²⁶

Ezzel az ítéletével a Bíróság egyértelműen állást foglalt a kérdésben amellett, hogy egy ágazati válság nem lehet ok a versenyszabályok alkalmazásának mellőzésére.

Az Európai Parlament 2010. március 9-i állásfoglalásában a versenypolitikáról szóló 2008. évi jelentésről a következőképpen fogalmaz: „mivel válság idején alapvető fontosságúak a jól működő piacok, és a versenyszabályokat rugalmasan, de szigorúan be kell tartatni.”²⁷

Az OECD kríziskartellekkel foglalkozó tanulmánya is rámutat, hogy a válságkartellek mentesülése bár nem kizárt, de mindenképpen nehézkes.²⁸ Arra az általános szabályok, azaz az EUMSZ 101. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott konjunktív feltételek teljesülésének bizonyítása esetén van lehetőség.²⁹

²⁵ C-209/07. sz. ügy Trstenjak főtanácsnok indítványa: Competition Authority kontra Beef Industry Development Society Ltd és Barry Brothers (Carrigmore) Meats Ltd. [EBHT 2008., I-08637. o.]

²⁶ Ibid.

²⁷ Az Európai Parlament 2010. március 9-i állásfoglalása a versenypolitikáról szóló 2008. évi jelentésről [2009/2173(INI)].

²⁸ DAF/COMP/GF/WD(2011)20 – Global Forum on Competition – Crisis Cartels 13.

²⁹ Lia VITZILAIU: Crisis cartels: For better or for Worse? *Competition Policy International*, March 2011 (2) 10.

A gazdasági válságoknál – ahogy azt a múlt tapasztalatai is mutatják – általánosan tekinthető a tolerancia csökkenése, a keresletcsökkenés következtében az ’összejátszási kedv’ erősödése – ha azonban a rövid távú célok kapnak prioritást, s félreteszik versenyszabályokat, avagy ’ad hoc’ módon változtatják őket, annak beláthatatlan következményei lehetnek a jövőre nézve. Ezek a lépések az 1930-as években az USA-ban és az 1990-es években Japánban is a recesszió elnyújtásához vezettek.³⁰

A GVH válságkartellekkel kapcsolatos álláspontját az ún. tojáskartell³¹ ügyből ismerhetjük meg: az ügyben a versenyhatóság tíz tojástermelőre összesen 146,5 millió forint bírságot szabott ki. Az ügyben Magyar Tojóhibrid-tenyésztők és Tojástermelők Szövetségét a versenytörvény több ízben való megsértéséért marasztalták, melyek között olyan kőkemény versenykorlátozások szerepeltek, mint például az árrögzítés.

Az ügyben az érintettek nem a válságra tekintettel kérték ugyan mentesülést, a versenyhatóság azonban kifejtette az Európai Bizottsághoz hasonlóan kemény véleményét, mely szerint a piaci nehézségek nem veendő figyelembe a magatartás jogszerűségének megítélésekor.³²

1.2. Fúziók

A kríziskartellek mellett egy másik jelentős probléma a válság kapcsán az elbukó vállalkozások megítélése és a fúziókontroll. Recesszió idején ugyanis általánosan tekinthető a fúziók számának növekedése, mivel a kritikus gazdasági helyzetben a gyengébb cégek elbuknának, nem képesek függetlenségüket megőrizni.³³ Lehetséges azonban az is, hogy a válság hatására a hatóságoknak csökkenő vagy stagnáló számú, de összetettebb, komolyabb elemzést igénylő fúziót kell elbírálni.³⁴

A fúziók kérdése a gazdasági válsággal összefüggésben két kontextusban merülhet fel: egyrészt az egyszerűbb esetekben a megváltozott gazdasági helyzetre tekintettel kéri a vállalkozások, hogy az összefonódást a fúziókontroll

³⁰ John FINGLETON: Competition policy in troubled times, CEO, Office of Fair Trading, 20 January 2009, speeches 2009, www.offt.gov.uk/news/speeches/2009/0109 (Letöltve: 2009. április 29.)

³¹ Vj-199/2005

³² Vj-199/2005 482. bek., ld még SZILÁGYI i. m. 7.

³³ Ken HEYER – Sheldon KIMMEL: Merger Review of Firms in Financial Distress. *Competition Policy International*, 2009. ősz, 2. sz. 102–118.

³⁴ Ibid. és INOTAI i. m. 34.

eljárás befejezése előtt végre lehessen hajtani,³⁵ másrészt a problematikus összefonódásoknál arra lehet hivatkozni, hogy az adott fúziót azért kell engedélyezni, mert az abban részt vevő valamely vállalkozás a válság következtében „leépülőben lévő vállalkozás”.³⁶ Az ilyen cégek bukásának következtében csökkenne a jelentős szereplők száma a piacon – azaz koncentrálna a piac – mely folyamat nem tekinthető üdvözlendőnek, ezért az elbukó cégeket védik az államok és a versenyhatóságok is.³⁷

Frederic Jenny véleménye szerint a fogalmakat nemzetközi szinten újra kell definiálni, meg kell határozni, hogy mi tekinthető „leépülőben lévő vállalkozás”-nak, mikor mondhatjuk egy cégre, hogy az lemenő ágban van?³⁸ A fogalom pontos meghatározása nélkül ugyanis nehéz állást foglalni az egyes felvetődő kérdésekben.

Vannak érvek amellett, hogy nem szerencsés hagyni, hogy a „leépülőben lévő vállalkozás”-ok elbukjanak, azaz ezeket a fúziókat engedélyezni kell: ha a vállalkozás eszközei kikerülnek a piacról, az a kínálat csökkenéséhez és az árak emelkedéséhez vezet.³⁹ Azonban ha az állam versenysértő fúziókat engedélyez, s ez által monopolprofitot biztosít, azt hosszú távon szintén az állampolgárok fizetik meg, akár adófizetőként, akár fogyasztóként. A cél az volna, hogy úgy támogassák ezeket a fúziókat, hogy az hosszú távon a hatékonyságot és a fogyasztói jólétet növelje anélkül, hogy növelné a piaci erőt⁴⁰

Itt azonban felmerülhet az a kérdés is, hogy ezek a ‘leépülőben lévő’ vállalkozások mekkora hatást tudnak kifejteni a versenyre a fúzió hiányában, mennyire lehetnek anélkül hatékonyak⁴¹, illetve, hogy a válság következtében az egyéb versenytársak mennyire tudnak terjeszkedni illetőleg mennyire állít a krízis belépési korlátokat a potenciális versenytársak elé.⁴² A Gazdasági Versenyhivatal Magyarországon figyelembe veszi ezen tényezőket: „Az összefonódás engedélyezési eljárásban a piaci helyzet, illetve az összefonódás arra gyakorolt hatásai

³⁵ Ez esetben tehát az eredetileg ex ante eljárás ex post eljárássá alakul. Ld. még Carl BAUDENBACHER – Frank BREMER: European State Aid and Merger Control in the Financial Crisis – From Negative to Positive Integration. *Journal of European Competition Law & Practice*, June 18, 2010. 1–19.

³⁶ INOTAI i. m. 35.

³⁷ FINGLETON i. m.

³⁸ Versenypolitika a válság után c. előadás, 2010. március 3., Budapest, Frédéric Jenny előadása.

³⁹ SZILÁGYI i. m. 9–10.

⁴⁰ FINGLETON i. m.

⁴¹ HEYER–KIMMEL i. m. 104–105.

⁴² INOTAI i. m. 35–36.

vizsgálatának ki kell terjednie a jövőben a piaci helyzetben az összefonódástól függetlenül nagy valószínűséggel bekövetkező változásokra is.”⁴³

Ilyen helyzetben tehát kiemelkedően fontos a megfelelő mérlegelés, s nem szabad elfelejteni azt sem, amit Adam Smith már 1776-ban leírt: hogy az előállítók és forgalmazók érdeke alapvetően szemben áll a közérdekkel, tehát ha meggondolatlanul engednek az érveiknek a versenyhatóságok, az rövid és hosszú távon is súlyos következményekkel járhat.⁴⁴

Ezt a veszélyt John Fingleton is jelzi: ha túl közel kerül a ‘policy-making’ az üzlethez, az magában rejti a veszélyt, hogy annak ‘hangjaira’ jobban odafigyelnek, mint a fogyasztói jólétre. Szerinte tiszta és következetes szabályok felállítása szükséges, melyek előreláthatóvá teszik a befektetéseket, s emellett a verseny erősítése.⁴⁵

A jelenlegi szabályozás értelmében az elbukó cégek felvásárlása három konjunktív feltétel együttes fennállása esetén engedélyezhető:

- ha az állítólagosan leépülőben lévő vállalkozás a közeljövőben kizorul a piacról, ha azt nem veszi át egy másik vállalkozás,
- nincsen más, kevésbé versenyellenes felvásárlási alternatíva, mint a bejelentett összefonódás,
- összefonódás hiányában a leépülőben lévő vállalkozás eszközei mindenképpen kikerülnének a piacról.⁴⁶

Ezenkívül a versenyhatóságoknak vizsgálni kell még a hosszú távú hatásokat.⁴⁷

Az Európai Bizottság például a JCI/Fiamm⁴⁸ ügyben hozott döntésében nem engedélyezte a fúziót a horizontális iránymutatásban⁴⁹ meghatározott konjunktív feltételek együttes teljesülésének hiányában. Ez az eset jól szemlélteti a Bizottság ragaszkodását e feltételekhez – csupán az első két feltétel meglétével nem elégedett meg.⁵⁰

⁴³ Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának elvi állásfoglalásai 2009. 30. 2.

⁴⁴ HEYER–KIMMEL i. m. 105–106.

⁴⁵ FINGLETON i. m.

⁴⁶ Iránymutatás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről. HL (2008) C 265 07. o.

⁴⁷ INOTAI i. m.

⁴⁸ Final Report of the Hearing Officer in Case COMP/M.4381 — JCI/VB/FIAMM (2009/C 241/05) Official Journal of the European Union, 8. 10. 2009.

⁴⁹ Iránymutatás a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló tanácsi rendelet szerint a horizontális összefonódások értékeléséről.

⁵⁰ EU-Competition-& Regulatory The Failing firm defence and JCI Fiamm. 15-21 May, 2009/20, www.slaughterandmay.com/media/807513/eu_competition_newsletter_15_may_-_21_may_2009.pdf (Letöltve: 2013. május 6.)

A fenti szabályozást sokan túl szigorúnak tartják, azonban az Európai Bizottság egyértelművé tette, hogy a szabályokon nem kíván változtatni a gazdasági helyzetre tekintettel sem, „rugalmasan, de szigorúan” betartatja őket.⁵¹ Ez így helyénvaló, hiszen ha a kartellek esetében károsnak tekinthető a versenyszabályok ad hoc változtatása, akkor jogos a következtetés, hogy a fúziókontroll területén sem vezetne jóra. A nehéz gazdasági helyzetben a rugalmasságra viszont valóban nagy szükség van, hiszen egy cég ‘bedőlése’ gyakran akár órákon is múlhat.⁵² A túlzott rugalmatlanság rövidtávon hatalmas károkat tud okozni a gazdaságban, azonban a rugalmasság túlzott mértéke hosszú távon veszélyezteti azt, ezért fontos a megfelelő mérték megtalálása.⁵³

Lehetséges még az is, hogy az állam e fúzióknak közvetlen szereplőjévé válik, állami felvásárlásokkal próbálva megakadályozni az elbukó cégek kikerülését a piacról,⁵⁴ ez azonban már az állami támogatásokkal összefüggésben tárgyalandó.

A válság hatása Magyarországon jelentős mértékben érződött a fúziókkal kapcsolatban. Az országgyűlésnek szóló beszámoló tanúsága szerint a „klaszszikus horizontális és vertikális összefonódások” mellett a „pénzügyi befektetésen alapuló vállalatfelvásárlások” jellemezték a 2008-as évet, s a gazdasági nehézségek megnövelték az „életmentő” felvásárlások számát is.⁵⁵

A legnagyobb érintettséget hazánkban e téren a mezőgazdaság és az élelmiszeripar mutatta. Elmondható, hogy a fúziókontroll eljárás során a magyar versenyhatóság szigorú elveket követ, s az elbukó vállalkozások esetén alkalmazandó szabályok nagyon hasonlóak a Bizottság követelményeihez. Az a körülmény, hogy a beolvadó vállalkozás további piaci működése a tervezett összefonódás hiányában veszélyeztetett, csak akkor adhat alapot az egyébként károsnak értékelt összefonódásra, ha

- a vállalkozás valóban nem lenne képes fennmaradni a piacon, és
- annak vagy eszközeinek megvételére más a verseny szempontjából kevésbé káros ajánlat nem volt.⁵⁶

E konjunktív feltételek nagyon hasonlóak a Bizottság fentebb tárgyalt elvárásaihoz. A GVH az összefonódás előnyeként ráadásul csak olyan tényeket vesz

⁵¹ Az Európai Parlament 2010. március 9-i állásfoglalása a versenypolitikáról szóló 2008. évi jelentésről [2009/2173(INI)].

⁵² SZILÁGYI i. m. 12.

⁵³ Ld. még FINGLETON i. m.

⁵⁴ INOTAI i. m. 30–32.

⁵⁵ A Gazdasági Versenyhivatal elnökének beszámolója az Országgyűlés számára a Gazdasági Versenyhivatal 2008-as tevékenységéről (2009).

⁵⁶ Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának elvi állásfoglalásai 30.4.

figyelembe, melyek máshogy nem elérhetők, illetve „amelyek megvalósulására az összefonódás engedélyezése esetén kialakuló piaci helyzet objektíve kínál nagyobb esélyt”⁵⁷

2. Állami támogatások

A Római Szerződés a már a kezdetektől a közösségi hatáskörként megfogalmazott versenypolitika részeként tárgyalta az állami támogatások kérdését is, mivel azok a szerződésben megfogalmazott alapvető célokkal – így a négy alapszabadsággal is – szoros összefüggésben álltak. A nem megfelelően alkalmazott állami támogatások ugyanis lassíthatják, veszélyeztethetik az integráció irányába tett lépések eredményességét, s torzíthatják a versenyt a Közösségen [Unión] belül.⁵⁸

A Bizottság 2005. június 07-én elfogadta az Állami támogatások cselekvési tervet, mely a követendő irányt 2009-ig kijelölte, s 2008 elején – a válság begyűrűzésekor – ennek a végrehajtására összpontosított.⁵⁹ A cselekvési terv a lisszaboni célkitűzésekre és az „új kihívásokra” tekintettel az állami támogatások szintjének általános csökkentését, azok átláthatóbbá, és az eljárás hatékonyabbá, kiszámíthatóbbá tételét tűzte ki célul.⁶⁰

A pénzügyi és gazdasági válság azonban 2008-ban elérte Európát, melynek hatására a cselekvési terv végrehajtására való összpontosítás helyett a hangsúly az aktuális problémák megoldására tevődött át.⁶¹ A válság a Bizottságot és a tagállamokat is komoly kihívásokkal állította szembe, ráadásul rendkívül gyors reakciót tett szükségessé. A gyorsaság mellett azonban az is nagyon fontos, hogy ezek az intézkedések ne legyenek kapkodóak, meggondolatlanok, mert azzal az eddig elért eredmények kerülnének veszélybe. A válság orvoslása érdekében szükség van beavatkozásra, viszont nem mindegy, milyen mértékben és hogyan.⁶²

⁵⁷ Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának elvi állásfoglalásai 30.3.

⁵⁸ Állami Támogatási Cselekvési Terv: Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005 – 2009 közötti reformjához. 795Brüsszel, 7.6.2005 COM(2005) 107 végleges.

⁵⁹ A Bizottság Jelentése: 2008. évi jelentés a versenypolitikáról. Brüsszel, 23.7.2009 COM(2009) 374 végleges.

⁶⁰ Állami Támogatási Cselekvési Terv: Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005 – 2009 közötti reformjához .

⁶¹ A Bizottság Jelentése: 2008. évi jelentés a versenypolitikáról.

⁶² FINGLETON i. m.

A válság következtében a versenypolitika célja nem változik, csupán a végrehajtásának a módja, s az is csak részben szabad, hogy eltérjen az általánostól.⁶³ A módosulás lehető legcsekélyebb fokára kell törekedni, hiszen a cél elérésének érdekében nem szabad egy ‘drasztikus amputációt’ elvégezni, ha az eredmény akár egy csekélyebb mértékű beavatkozással is elérhető.⁶⁴

Ez az állami támogatások tekintetében különösen igaz, egyrészt, mert azok nincsenek „ingyen”, azokat az adófizetők pénzéből finanszírozzák, és az azokra fordított források a gazdaság más területein elvonásként jelentkeznek, másrészt általuk a támogatott cégek nem a hatékonyságuk alapján jutnak kedvező versenyhelyzetbe, és az unió szempontjából is komoly problémákat vethetnek fel, veszélyeztethetik az eddigi vívmányokat.⁶⁵

Az 1980-as évek óta ugyanis a jelenlegi válságig, azaz 2007-ig az állami támogatásoknak a közösségi GDP-hez mért aránya 2 százalékról 0,5 százalékra csökkent, s változott azok eloszlása is.⁶⁶

A válság kapcsán és a protekciónizmus elkerülésének érdekében a Parlament is hangsúlyozta az állami támogatások Bizottság általi ‘gondos’ ellenőrzésének fontosságát annak érdekében, hogy azokat „ne használhassák a nemzeti ipar védelmére a belső piac és az európai fogyasztók érdekeit sértő módon”⁶⁷

Egyértelmű, hogy a gazdasági összeomlást a tagállamok nem nézhetik tétlenül, azonban a kezdeti ad hoc jellegű nemzeti akciók komolyan veszélyeztethették volna a belső piacot és az annak alapjául szolgáló politikákat, így a versenypolitikát is.⁶⁸

Elmondható, hogy Európában számítottak a válság begyűrésére, a Tanács 2007. október 9-én felkérte a Bizottságot „hogy mérlegelje az eljárások ésszerűsítését annak középpontba helyezésével, hogy az állami támogatással kapcsolatos vizsgálatok válságos körülmények között hogyan végezhetők el gyorsan.”⁶⁹

⁶³ Versenypolitika a válság után c. előadás. 2010. március 3., Budapest, Frédéric Jenny.

⁶⁴ FINGLETON i. m.

⁶⁵ Állami Támogatási Cselekvési Terv: Kevesebb és célzottabb állami támogatás: ütemterv az állami támogatás 2005 – 2009 közötti reformjához.

⁶⁶ MEISEL Sándor: Állami támogatások és versenypolitika az Európai Unióban a válság közepette. In: MEISEL Sándor (szerk.): *A globális válság: hatások, gazdaságpolitikai válaszok és kilátások*. 12. kötet. Budapest, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, 2009. *A válság hatása az Európai Unió működésére*. 42–54.

⁶⁷ Az Európai Parlament 2010. március 9-i állásfoglalása a versenypolitikáról szóló 2008. évi jelentésről [2009/2173(INI)].

⁶⁸ MEISEL i. m. 42–54.

⁶⁹ Az Európai Parlament 2009. március 10-i állásfoglalása a versenypolitikáról szóló 2006. és 2007. évi jelentésekről [2008/2243(INI)].

A válságnak az 1930-as óta példátlan volta azonban nagyon gyors cselekvést tett szükségessé,⁷⁰ mely követelményeknek a Bizottság eleget is tett.⁷¹ Megállapítható, hogy a versenypolitika terén a legtöbb változás az állami támogatások területén következett be.⁷²

A krízis begyűrűzése nagy nyomás alá helyezte a Bizottságot, hogy a tagállamok számára engedélyezze az állami támogatások nyújtását a pénzügyi szektor megmentésére.⁷³ A Bizottság válaszként először egy iránymutatást adott ki az állami támogatások alkalmazásáról a pénzügyi intézetek vonatkozásában, melyben a Közösség fennállása óta elsőként alkalmazta a mai 107. cikk 3. bekezdésének b) pontját.⁷⁴ Ezt később pontosította egy Közleményben, mely a bankok tagállamok általi feltőkésítéséről szólt.⁷⁵ Ezenkívül a Bizottság elfogadott egy keretrendszert is a hitelmegszorítás hatásainak rendezésére.⁷⁶

2008. október 6-i brüsszeli beszédében Neelie Kroes is kijelentette, hogy a Bizottság mindent megtett a válság kezelése, megoldása érdekében. Hangsúlyozta, hogy válság idején gyorsan kell cselekedni, ez a gyorsaság azonban nem szabad, hogy a hosszú távú célokra káros legyen. Kiemelte továbbá, hogy a pénzügyi válság kihívásaival közösségi szinten kell szembenézni, lévén közösségi léptékű problémáról van szó.⁷⁷ Ezzel gyakorlatilag kijelentette, hogy a válság nem szolgálhat okként protekcionista intézkedésekre, a protekcionizmus nem lehet e problémák megoldása.

Kroes asszonyt igazolják a múlt tapasztalatai is. A jelenlegi krízis nem az első, mellyel az Uniónak szembe kell néznie, volt már példa több, igaz, a jelenleginél csekélyebb méretű válságra. Az eddigi legjelentősebb az 1970-es évek közepétől az 1980-as évek közepéig tartott. Az akkori tagállami protekcionista intézke-

⁷⁰ Lorenzo COPPI – Jenny HAYDOCK: The Approach to State Aid in the Restructuring of the Financial Sector. *Competition Policy International*, 2009. ősz, 2. sz. 80.

⁷¹ Bizottság Jelentése: 2008. évi jelentés a versenypolitikáról, Brüsszel, 23.7.2009 COM(2009) 374 végleges.

⁷² Ld. bővebben COPPI–HAYDOCK 77-101.

⁷³ LOWE i. m. 4.

⁷⁴ COPPI–HAYDOCK i. m. 77.

⁷⁵ A Bizottság Közleménye – A pénzügyi intézetek (1) feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok HL (2009) C 10. 03. o.

⁷⁶ A Bizottság Közleménye – Ideiglenes közösségi keretrendszer a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban HL (2009) C 261. 02. o.

⁷⁷ SPEECH/08/498 Neelie KROES European Commissioner for Competition Policy Dealing with the current financial crisis Economic and Monetary Affairs Committee, European Parliament Brussels, 6th October 2008.

dések roppant károsak voltak, még inkább szegmentálták az akkor még amúgy is „csak a római szerződés lapjain létező” közös piacot. Az akkori válságból való kilábalást végül az integráció mélyítése, a belső piac programja és annak megvalósítása jelentette.⁷⁸

A Bizottság reakciójának sebességével valóban nem volt probléma, már 2008. október 13-án kiadott Közleményében engedélyezte az EKSZ 87 (3) b) – ma EUMSZ 107 (3) b) – szerinti, „egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott” támogatásokat.⁷⁹

Ez a gyorsaság azonban felvet különböző problémákat, például hogy ezeket az eljárásokat teljes értékű részletes elemzés nélkül fojtatták le,⁸⁰ ezeknek a kezdeti példátlan gyorsaságú lépéseknek a hatására terjedt el az „instant állami támogatás” kifejezés.⁸¹

Ez a gyorsaság sem tudta azonban megakadályozni a válság átterjedését a pénzügyi szektorból a reálgazdaságba. Mivel a pénzügyi és a gazdasági válság kezelése jelentős eltéréseket mutat,⁸² az átláthatóság végett külön tárgyalandók.

2.1 Állami támogatások és pénzügyi válság

A pénzügyi szektorban az állami beavatkozás és az állami támogatások mindenképpen szükségesnek tündek ahhoz, hogy a pénzügyi rendszer teljes összeomlása elkerülhető legyen.⁸³

Ez a bankrendszer jellegzetes tulajdonságai miatt van, melyek a bankokkal szembeni speciális fellépést is okozták: A bankrendszer esetén ugyanis fontosabb a bizalom – ez teszi lehetővé a bankoknak, hogy betéteiket meghaladó mértékben hitelezzenek⁸⁴ – mint a gazdaság többi ágazatában (emiatt is nevezték a jelenlegi krízist bizalmi válságnak is). E bizalmi helyzet miatt egy bank bukása az összes többiét is okozhatja, s így végső soron a bizalom összeomlása az egész rendszer összeomlását eredményezheti.⁸⁵

⁷⁸ MEISEL 42–54.

⁷⁹ Christian KOENIG: „Instant State Aid Law” in a Financial Crisis, State of Emergency or Turmoil. *European State Aid Law*, 627.

⁸⁰ COPPI-HAYDOCK i. m. 77–101.

⁸¹ KOENIG i. m. 627.

⁸² JENNY i. m. 29–46.

⁸³ Abel M. MATEUS: The Current Financial Crisis and State Aid in the EU. *European Competition Journal*, Vol. 5., 2009/1. 2.

⁸⁴ JENNY i. m. 29.

⁸⁵ FINGLETON i. m.

Ha egy nagy pénzintézet megbukik, az ráadásul nem csak a vele kapcsolatban álló többi pénzintézet bizonytalan jövőjét vetíti elő, hanem az egész reálgazdaságra veszélyes, beleértve a cégeket és a háztartásokat is.⁸⁶ A bankrendszer stabilitásának és hatékonyságának növelésére alapvetően kétféle eszköz szolgálhat, a túlzott kockázatvállalás kiküszöbölése állami szabályozással, és a versenypolitika.⁸⁷

A jelen válság egyértelművé tette világszerte a szektorban a dereguláció káros voltát.⁸⁸ A verseny jótékony hatásaival szemben gyakran érvelnek a bankárok, hivatkozva például arra, hogy nagyobb kockázatvállalásra ösztönzi őket, ami károsan hat a stabilitásra. Ezzel szemben azonban megállapítható, hogy a verseny csak akkor ösztönözheti a bankokat túlzott kockázatvállalásra, ha a prudens szabályozás csődöt mondott. Továbbá nem bizonyított az a tény sem, hogy azokon a területeken, ahol a bankok intenzívebb versenynek vannak kitéve, gyakrabban fordulna elő „bankpánik”.⁸⁹

Áttekintve a bankrendszer speciális jellemzőit és e téren a krízis veszélyeit már egyértelmű, miért is sarkallta olyan gyors cselekvésre a Bizottságot. Az Unióban ugyanis, mint pénzügyileg integrált területen a pénzügyi válság még veszélyesebb, tekintve, hogy egy tagállam bankszektorából sokkal könnyebben terjednek át a problémák a másik tagállam pénzügyi és reálszektorára.⁹⁰

Az Európai Bizottság 2004-ben megalkotta a megmentési és szerkezetátalakítási támogatás fogalmát az EUMSZ 107 (3) c) alapján, melynek keretében bizonyos feltételek fennállása esetén az állam nehéz helyzetbe került vállalatoknak nyújthatott támogatást, egyszeri esetben, átmeneti időszakra. A megmentési és szerkezetátalakítási támogatás szabályai roppant szigorúak annak rendkívüli versenytorzító jellege miatt. Ezt egy csoportmentességi rendeletben fejlesztették tovább 2008 nyarán,⁹¹ azonban a válság mérete miatt ezek a 107 (3) c)-n alapuló szabályozások nem voltak megfelelőek annak kezelésére.

Az EUMSZ 107 (3) c)-n alapuló megmentési és szerkezetátalakítási támogatások ugyanis a normál gazdasági körülmények között megbukott cégek ad hoc

⁸⁶ MATEUS i. m. 2, JENNY i. m. 31.

⁸⁷ JENNY i. m. 29., ill. 45.

⁸⁸ Jr. John E. KWOKA: The U.S. Industry Under Duress: Fit, or Finished? *Competition Policy International*, 2009/2. 72.

⁸⁹ JENNY i. m. 29–30.

⁹⁰ MATEUS i. m. 11.

⁹¹ A Bizottság 800/2008/EK Rendelete (2008. augusztus 6.) a Szerződés 87. és 88. cikke alkalmazásában a támogatások bizonyos fajtáinak a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánításáról (általános csoportmentességi rendelet) HL (2008) C 214. 03. o.

jellegű megsegítésére szolgáltak, melyek bukása tulajdonképpen önhibájuknak volt köszönhető. A gazdasági válság azonban a jól gazdálkodó bankokat is érintette, melyek a válságba „jó egészséggel” léptek, ráadásul rengeteg ilyen jellegű ügyet kellett elbírálni.⁹²

Amikor 2007-ben az amerikai válság első hullámai elérték az azoknak leginkább kitett pénzintézeteket, az érintett tagállamok (Németország, Egyesült Királyság) kénytelenek voltak beavatkozni, s ezen akcióikat a Bizottságnál notifikáltatták. A Bizottság ekkor még a megmentési és szerkezetátalakítási támogatás sémáján belül értékelte ezeket, ekkor még nem volt egyértelmű a válság mérete és továbbterjedésének üteme. Ez a helyzet azonban hamarosan megváltozott, s a protekcionista, tagállami intézkedéseket sürgető, a lassú döntési mechanizmus miatt Bizottság ellenes hangokra reagálni kellett.⁹³

A Bizottság reakciója nem is váratott magára sokáig: 2008 októberétől kezdve 2009 februárjáig összesen négy – ezekből három vonatkozott a pénzügyi szektorra – dokumentumot fogadott el, melyben kialakította a vészhelyzetben alkalmazandó segélyezési szerkezetet.⁹⁴

Ezek közül az első a 2008. október 13-i Közleménye,⁹⁵ mely a pénzügyi szektorra vonatkozó támogatások több fajtáját nevesíti:

- a pénzintézetek kötelezettségeit fedező garanciák,
- a pénzintézetek feltőkésítése,
- pénzintézetek ellenőrzött felszámolása,
- likviditási segítségnyújtás egyéb formái.
- Ezeknek a támogatásoknak a következő kritériumoknak kell megfelelni:
- legyenek célirányosak, hogy a gazdaságban bekövetkezett komoly zavar orvoslásának célját hatékonyan elérjék,
- legyenek a kihívással arányosak, nem haladhatják meg a cél elérése érdekében szükséges mértéket, valamint
- oly módon kidolgozottak, hogy a versenytársakra, más ágazatokra és a többi tagországra gyakorolt negatív továbbgyűrűző hatásokat a lehető legkisebb szintre csökkentsék.

⁹² COPPI–HAYDOCK i. m. 80.

⁹³ MEISEL i. m. 46.

⁹⁴ Raymond LUJA: State Aid and the Financial Crisis: Overview of the Crisis Framework, *European State Aid Law*, 2009/2. 145.

⁹⁵ A Bizottság Közleménye – Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzintézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása. HL (2008) C 270. 02. o.

Felgyorsultak az eljárások, s elmondható, hogy a Bizottság mindent megtett a gazdaság helyreállítása érdekében.⁹⁶ Akár még a tagállami ad hoc jellegű intézkedéseket is jóváhagyta, ha azok igazolhatóak voltak – azaz összhangban voltak a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásról szóló irányelv általános elveivel – viszont egyértelműen kifejezésre juttatta, hogy a „87. cikke (3) bekezdésének b) pontja nem tekinthető főszabálynak válsághelyzetek esetében más ágazatokban, ha nem áll fenn annak hasonló kockázata, hogy azok a tagállam gazdaságára összességében azonnali hatást gyakorolnak.”⁹⁷

Már a Közlemény is különbséget tesz a saját, rossz gazdálkodásuk miatt nehéz helyzetbe került pénzüzetek, és azon intézmények között, melyek nehézségeit nem saját rossz lépéseik, hanem a szektort érintő válság okozta. Frederic Jenny a pénzüzetek három típusát különbözteti meg:

1. Azok a bankok és pénzüzetek, melyek megszűnése a pénzügyi szektor egészének stabilitását fenyegetné.
2. Azok a bankok és pénzüzetek, melyek nem a rossz gazdálkodás miatt kerültek veszélybe, hanem a többi bank csődjének váltak áldozatává.
3. Azok a bankok és pénzüzetek, melyek nem más bankok csődjének áldozatai, hanem a nem megfelelő irányítás, illetve a gondatlan kockázatvállalás miatt kerültek csődhelyzetbe, s megszűnésük nem veszélyeztetné az egész szektor stabilitását.

Jenny ezek között a támogatás szükségessége szempontjából tesz különbséget: az első csoport megmentését mindenképpen szükségesnek tartja, annak a gazdaságra gyakorolt hatása miatt. A második csoportba tartozó cégek megmentése „nem valószínű, hogy a pénzügyi piacok működésére káros hatással lenne.” Végül a harmadik csoportba tartozó pénzüzetek megmentése nem indokolt.⁹⁸

A Bizottság hamarosan kiadott egy újabb közleményt a pénzüzetek feltőkésítéséről,⁹⁹ melyben kifejti a technikai szabályokat, mértékbeli követelményeket, s emellett hitet tesz az állami támogatásokkal szemben a magántőke-emelés szükségessége s emellett, hogy az állami támogatási rendszerrel mindenképpen

⁹⁶ KOENIG i. m. 627.; MEISEL i. m. 46.

⁹⁷ A Bizottság Közleménye – Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzüzetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása.

⁹⁸ JENNY i. m. 35.

⁹⁹ A Bizottság Közleménye – A pénzüzetek (1) feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok HL (2009) C 10. 03. o.

védeni kell a versenytársak érdekeit. Ezt követte egy közösségi keretrendszer elfogadása.¹⁰⁰

A Bizottság tehát megtett mindent a problémák gyors és hatékony kezelése érdekében a válság kezdeti szakaszában. Ahogy Neelie Kroes fogalmazott: „az EU állami támogatási politikája biztosítja az ideális szerkezetet a tagállami politikák koordinációjához” és „biztosítja a problémák megoldását új problémák kreationa nélkül.”¹⁰¹

A Bizottság megtalálta a rugalmasság megfelelő szintjét ahhoz, hogy megakadályozza a tagállamok közti esetleges támogatási versenyt, megakadályozza a pénzpiac bedőlését és elkerülje a szükségtelen versenytorzítást.¹⁰²

A kezdeti, gyorsított eljárások után a Bizottság fokozatosan visszatért a szigorú ellenőrzéshez,¹⁰³ viszont eljárása különböző megközelítésekől a legelterőbb kritikákat kapta.

Vannak, akik azt vetik fel problémaként, hogy a gyorsított eljárások – a Bizottság lehetővé tette, hogy indokolt esetben az eljárás akár 24 óra alatt lefolytatható legyen, s akár hétfvégén is)¹⁰⁴ – melyek során értelemszerűen nem lehetett teljes körű vizsgálatot lefolytatni, nem okoztak-e a feltétlen indokoltnál súlyosabb versenysértést,¹⁰⁵ míg mások szerint agresszívabb támogatási politikára lett volna szükség.

Mások amiatt fejezik ki aggályaikat, hogy az állami támogatások esetlegesen elodázzák a szektorban szükséges szerkezeti átalakításokat.¹⁰⁶ Ezzel kapcsolatban két dolgot tartanak szükségesnek megjegyezni: az egyik, hogy amennyiben egy bank állami támogatásban részesül, az érintett tagállamnak életképességi vagy szerkezetátalakítási tervet kell benyújtania a Bizottsághoz annak

¹⁰⁰ A Bizottság Közleménye – Ideiglenes közösségi keretrendszer.

¹⁰¹ SPEECH/08/683 Neelie KROES European Commissioner for Competition Policy: The role of state aid in tackling the financial & economic crisis Brussels, 8th December 2008.

¹⁰² LOWE i. m. 15.

¹⁰³ Christian AHLBORN – Daniel PICCININ The Application of the Principles of Restructuring Aid to Banks during the Financial Crisis. *European State Aid Law*, 2010/1. 64.

¹⁰⁴ A Bizottság Közleménye – Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzintézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása.

¹⁰⁵ COPPI–HAYDOCK i. m. 77–101.

¹⁰⁶ INOTAI i. m. 27–28.

alátámasztására, hogy a támogatott bankok hosszútávon támogatás nélkül is életképesek lesznek.¹⁰⁷

A pénzügyi rendszer szerkezeti problémáinak orvoslása egyebekben nem a versenypolitika, illetve a versenyjog, hanem a pénzügyi rendszerre vonatkozó szabályozás feladata, mely kérdés tárgyalására e dolgozat címe és terjedelme miatt nem kerül sor.

Azzal kapcsolatban is vannak aggályok, hogy az állami támogatások ellenére az értékvesztett eszközök egy része továbbra is benn maradt a gazdaság vérkeringésében.¹⁰⁸ Ezzel kapcsolatban több tagállam jelentette, hogy ezeket felvásárolná, azonban a verseny ezen intézkedések miatt sem sérülhet indokolatlan mértékben, ezért a kérdés kezelésére a Bizottság 2009 márciusában kiadott egy Közleményt.¹⁰⁹

E Közlemény az eszközátvétellel kapcsolatosan a következő követelményeket támasztja:

- átláthatóság és közzétételi követelmények;
- a terhek megosztása az állam, a részvényesek és a hitelezők között;
- a kedvezményezetteket célzó ösztönzők összehangolása a közérdekű célkitűzésekkel;
- az eszközátvételi intézkedések kidolgozásának alapelvei a jogosultságot, valamint az értékvesztett eszközök értékelését és kezelését illetően; és
- az eszközátvétel, más kormányzati támogató intézkedések és a bankok szerkezetátalakítása közötti kapcsolat.

Ezekre többek között az unión belüli egyenlő feltételek biztosítása érdekében van szükség.

Mások azért bírálják a Bizottság tevékenységét, mert helytelenítik, hogy a 87 (3) b) alkalmazásánál a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásra kidolgozott elveket vette alapul.¹¹⁰ Ezt azért tartják egyrészt aggályosnak, mert a 87 (3) b) és c) alkalmazása alapvetően eltér egymástól, mivel utóbbi egy normál gazdasági körülmények között, gyakorlatilag önhibájából megbukott vállalkozás megmentésére szolgál, míg előbbinél a bukást a gazdasági körülmények – tehát a külső

¹⁰⁷ A Bizottság közleménye a pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok alapján HL (2009) C 195. 04. o.

¹⁰⁸ The Financial Crisis Reform and exit strategies. OECD, 2009. www.oecd.org/data-oecd/55/47/43091457.pdf (letöltve: 2010. szeptember 26.)

¹⁰⁹ Bizottság közleménye az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről. HL (2009) C 72. 01. o.

¹¹⁰ AHLBORN i. m. 47–64.

okok – okozták, s az esetek jelentős részében önhibáról szó sem volt. Ráadásul, míg a 107 (3) c)-n alapuló támogatások szigorú megítélése azok nagymértékben versenytorzító hatásának köszönhető, addig a 107 (3) b)-n alapuló támogatásokról ez nem mondható el.¹¹¹

Vannak, akik ennél tovább mennek, s egyenesen azt mondják, hogy azzal, hogy ezeket a teljesen más környezetben alkalmazandó szabályokat alkalmazták a válság idején kritikus helyzetbe kerülő bankokra, azzal nagy kárt okoztak a bankrendszeren kívül a fogyasztóknak és az egész gazdaságnak is. Álláspontjukat azzal indokolják, hogy a jelenlegi válság idején épp ezeknek a vállalkozásoknak a bukását épp a normál gazdasági helyzetben szokásos ok – a kapacitásfelesleg – ellentéte okozta, azaz az iparágban kapacitás hiány volt.¹¹²

A különböző elvárásoknak és érdekeknek megfelelni természetesen lehetetlen, annyi azonban mindenképpen megállapítható, hogy a Bizottság mindent megtett a gazdaság helyreállítása és a pénzügyi rendszer szisztematikus bukásának elkerülése érdekében, a kezdeti időszakban magas fokú rugalmasságról tett tanúbizonyságot, s intézkedéseinek nagy szerepe van a belső piac megóvásában

A jelenlegi válság ugyanis nem csak gazdasági, hanem politikai válság is egyben,¹¹³ melyben megfelelő és gyors intézkedések nélkül a tagállamok vezetői a belső nyomás miatt könnyedén engedhettek volna a protekcionista hangoknak. Mint a Tanácsnak szóló jelentésből kiderül, 2008 októberében – azaz a válság nagyon korai szakaszában – a 27 tagállamból összesen 7 nem nyújtott csak állami támogatást.¹¹⁴ Ha ezekre a Bizottság nem reagál gyorsan és rugalmasan, annak beláthatatlan következményei lehettek volna.

A Bizottság Közleményében¹¹⁵ is hangsúlyozza, hogy annak elfogadását csak a rendkívüli pénzügyi válság indokolja. A Közlemény ezért meghatározta saját időbeli hatályát, mely szerint a 2010. december 31-ig bejelentett állami támogatásokra alkalmazható s rendelkezik saját felülvizsgálhatóságáról. A pénzügyi szektor esetében két ízben került sor a válság-szabályozás meghosszabbítására. Első ízben 2011. december 31-ig, szigorúbb feltételekkel, mivel – ahogy Joaquín Almunia versenypolitikai biztos fogalmazott – a majdnem két évig hatályban

¹¹¹ COPPI–HAYDOCK i. m. 80–82.

¹¹² AHLBORN i. m. 47–64.

¹¹³ LUJA i. m. 145.

¹¹⁴ Council (Ecofin) Report to the 18-19 June European Council on the effectiveness of the financial support schemes. 11225/2/09 REV 2, Brussels, 10 July 2009.

¹¹⁵ A Bizottság közleménye a pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok alapján HL (2009) C 195. 04. o.

levő speciális szabályozás után szükséges egy átmeneti időszak megteremtése.¹¹⁶ A válság azonban nem ért véget, és a 2011 nyarán bekövetkezett, a „bankrendszerre helyeződött újabb nyomás”¹¹⁷ miatt 2011. december 1-jén az Európai Bizottság a bankszektor esetében ismételten bejelentette a válságszabályok hatályának meghosszabbítását, 2012. december 31-ig. Jelenleg folyamatban van a válság alatt hozott állami támogatási döntések felülvizsgálata, mellyel kapcsolatban a 2013. április 16-i helyzetről a Bizottság honlapján részletes információkat találhatunk, tagállamonkénti bontásban.¹¹⁸

2.2. Állami támogatások és gazdasági válság

A kezdeti, nagyon gyors fellépés ellenére a pénzügyi válság Európában is elképesztő gyorsasággal terjedt át a reálgazdaságra. A Bizottság fellépése e téren sem váratott magára sokáig, 2008. december 17-én elfogadott Közleményében megállapítja, hogy „Miközben úgy tűnik, hogy a pénzügyi piacokon javul a helyzet, addig a reálgazdaság esetében a pénzügyi válság mostanra érezteti teljes mértékben a hatását.”¹¹⁹

A reálgazdaság esetében a válság orvoslása másképpen alakult, mint a pénzügyi szektorban. Támogatási formák kérdésében a hagyományos formákra koncentrált itt a Bizottság, elsősorban a már említett 107 (3) c)-n alapuló megmentési és szerkezetátalakítási támogatás szabályaira.¹²⁰ E téren sor került más szabályok alkalmazására is, például számos Kkv jutott állami támogatáshoz a szintén a 107 (3) c)-n alapuló de minimis szabály alapján.¹²¹

Az eltérő válságkezelés oka a pénzügyi és a reálszektor fentebb már említett eltéréseiből fakadtak – megfordítva – a reálszektorra nem volt jellemző a pénzügyi szektorra jellemző szoros bizalom és függőség. Itt egy versenytárs bedőlése nem vetítette elő automatikusan a többi versenytárs bukását, hanem végső soron a versenytársaknak az még kedvező is volt. A reálszektorban gyakorlatilag reális esély mutatkozik a válság gazdaságszabályzó hatásának kihasználására.¹²²

A pénzügyi szektorhoz hasonlóan azonban hamarosan a reálgazdaságban is kiderült, hogy az eddigi támogatási keretek szűkek, így 2008. december 17-i

¹¹⁶ www.europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1636_en.htm?locale=en

¹¹⁷ www.europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1488_en.htm?locale=en

¹¹⁸ www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-337_en.htm

¹¹⁹ A Bizottság Közleménye – Ideiglenes közösségi keretrendszer.

¹²⁰ MEISEL i. m. 50.

¹²¹ Ibid.

¹²² FINGLETON i. m.

Közleményében a Bizottság lehetővé tette e téren is a 107 (3) b) alkalmazását. Ezzel e téren is lehetővé váltak a tagállami intézkedések az ideiglenes keretrendszer¹²³ alapján 2008. december 17. és 2010. december 31. között.

A Közlemény különleges, korábban nem létező, illetve tiltott támogatásokat tesz lehetővé:

- egyszeri, maximum 500 ezer eurós támogatás egy-egy vállalatnak,
- kezességvállalás formájában nyújtott állami támogatás, Kkv-knál 25%, nagyvállalatoknál 15%-kal csökkentett díjjal,
- állami támogatást tartalmazó kamat formájában nyújtott támogatás hitelhez,
- „zöld termékek” előállításához támogatott kölcsönök,
- a kis- és középvállalkozásokba történő kockázati tőke befektetések előmozdítását célzó állami támogatásokról szóló közösségi iránymutatásban szereplő bizonyos korlátok átmeneti – 2010. december 31-ig – kiigazítása (enyhíti annak mennyiségi limitjét, megemeli az állami hozzájárulásként adható összeg felső határát és csökkenti a magánszféra előírt kötelező társfinanszírozásának szintjét),
- egyszerűsíti az exporthitelezésről szóló korábbi rendelkezés előírásait és nagyobb állami észvételt tesz ideiglenesen lehetővé e téren.

Ezekkel a lehetőségekkel a tagállamok nagy része élt is.¹²⁴

A pénzügyi szektorra vonatkozó szabályokkal ellentétben a realgazdaságra vonatkozó válság-szabályok hatályát csak egy ízben, 2011. december 31-ig hosszabbította meg az Európai Bizottság, 2011 októberében sor került e szabályok értékelésére is.¹²⁵

3. Zárszó

E dolgozatban a globális gazdasági és pénzügyi válság kezelését, annak határait és az annak kapcsán felvetődő problémákat mutattam be, tisztán a versenypolitika szempontjából.

¹²³ A Bizottság Közleménye – Ideiglenes közösségi keretrendszer.

¹²⁴ Commission Staff Working Paper – Report From The Commission State Aid Scoreboard Report on State aid granted by the EU Member States Brussels, 07.12.2009 COM(2009) 661.

¹²⁵ The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis Brussels, 5.10.2011, SEC(2011) 1126 final

A témából adódóan nem kerül sor számos, olyan kérdés értékelésére, melyek a versenypolitikával más oldalról közvetlen összefüggést mutatnak, így például a pénzügyi piacra vonatkozó szabályozás módosításának szükségességével.¹²⁶

Említés szintjén előkerül a dereguláció káros volta, s hogy ennek alkalmatlanságát a krízis megmutatta – akárcsak az Amerikai Egyesült Államokban¹²⁷ – azonban ennek és a kapcsolódó kérdéseknek a megvitatására nem kerül sor, éppen ezért, dolgozatom zárásául szükségesnek tartom megjegyezni, hogy a pénzügyi válság kapcsán az Európai Unió mélyreható reformokat kezdeményezett. A téma szempontjából, ha tárgyalása nem is, említése mindenképpen szükséges e kérdésnek, mert anélkül a különböző intézkedések megítélése könnyedén fals képet mutathatna. Az mindenesetre megállapítható, hogy a jól alkalmazott versenypolitika a válságkezelés egyik legfontosabb eszköze, s mindeddig mind az Európai Unió, mind a tagállamok kormányai ellen tudtak állni a protekcionizmust erőltető politikai nyomásnak, mely mind a kilábalást, mind az eddig elért eredményeket komolyan veszélyeztethette volna.

¹²⁶ JENNY i. m. 29–46., INOTAI i. m. 23–38., SZILÁGYI i. m. 23–29.

¹²⁷ KWOKA i. m. 49–75.

A JOGHARMONIZÁCIÓ BUKTATÓI

A második társasági irányelv harmonizációjáról

GÖNCZI ANNA
ügyvéd; PhD-hallgató (PPKE JÁK)

Az Európai Unió célkitűzése a társasági jog terén, hogy a társasági jogot hatékonyra és versenyképessé tegye Európa-szerte. Ennek érdekében elsősorban irányelvekkel harmonizál és egyes esetekben rendeleteket alkot. A rendeletek esetén a nemzeti jogalkotónak nem kell, és nem is szabad kreatívna lennie, azonban az irányelvekkel más a helyzet.¹

Tekintettel a területi korlátokra, nem lehetséges valamennyi, társasági jog területén szabályozó irányelvet egyenként megvizsgálni, sőt, még egy irányelv minden cikkét sincsen mód részletesen elemezni, így e rövid írásban a második társasági irányelv² néhány cikkével foglalkozom. Elsőként azt tekintem át, hogy a tárgybani irányelv, amely tudva levő implementálásra, vagyis végrehajtó jogszabályok megalkotására váró uniós jogi aktus, hogyan sikerült átültetni a magyar jogrendbe a mai napig.³

¹ Vö. EUM-Szerződés 288. cikke: „A rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Az irányelv az elrendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.”

www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0047:0200:HU:PDF

² A Tanács második irányelve (1976. december 13.) a biztosítékok egyenértékűvé tétele céljából a részvénytársaságok alapításának, valamint ezek tőkéje fenntartásának és módosításának tekintetében a tagállamok által a társasági tagok és harmadik személyek érdekei védelmében a Szerződés 58. cikkének (2) bekezdése szerinti társaságoknak előírt biztosítékok összehangolásáról (77/91/EGK).

³ A magyar jogalkotó az alábbi jogszabály-módosításokat végezte el annak érdekében, hogy az irányelv implementálásra kerüljön a magyar jogrendbe: 1997. évi CXLV. törvény a cégnyilvántartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról, 1997. évi CXLIV. törvény a gazdasági társaságokról, Az igazságügy-miniszter 8/1998. (V. 23.) IM rendelete a cégbejegyzési eljárás és a cégnyilvántartás egyes kérdéseiről, Az igazságügy-miniszter 10/1998. (V. 23.) IM rendelete a Céginylvántartási és Céginformációs Szolgálat működéséről, valamint a céginformáció költségtérítéséről, 2000. évi C. törvény a számvitelről, 38/2003. (XII.18.) IM r. A cégbejegyzési eljárás és a cégnyilvántartás egyes kérdéseiről szóló 8/1998. (V.23.) IM rendelet,

Mikortól köteles Magyarország jogközelítést végezni? Magyarország 1991. december 16-án, Brüsszelben társulási szerződést kötött az Európai Közösségekkel és azok tagállamaival (...) [amely egyezmény] „aláírói úgy ítélték meg, hogy Magyarország gazdasági integrációjának egyik alapvető feltétele az, hogy az ország jelenlegi és jövőbeli jogszabályait közelítsék a Közösség jogszabályaihoz.”⁴

Az irányelv nagy részének implementálására a Gazdasági társaságokról szóló törvény, a cégeljárás törvény és a Számvitelről szóló törvény rendelkezéseinek módosításával került sor, először 2003-ban. Teljesen új törvény megalkotása nem volt indokolt, hiszen e törvényekbe tartalmilag teljes mértékben illeszkedő szabályok kerültek. A magyar jogalkotó a 2006-ban hatályban lévő új társasági jogi és eljárásjogi törvény alkotását kihasználta oly módon, hogy az irányelvbe foglalt valamennyi szabály végrehajtása megtörténhessen. Három év telt el a fenti törvények első és a második, irányelvre is figyelemmel történő módosítása között, amely időszak alatt a jogalkotói szándék szerint levonta a konklúziókat és figyelte az egyes rendelkezések hatását a gazdasági életre, amelyekből tanulva esetenként módosította is azokat a második alkalommal. Ennek megfelelően a magyar jogalkalmazónak, lett légyen az bíró, ügyvéd, vagy jogkereső állampolgár, éppen elegendő fellapoznia a társasági vonatkozású magyar törvényeket, és elolvasnia az abba foglaltakat. Ezen utóbbi mondat akkor felel meg a valóságnak, ha és amennyiben az implementáció helyesen zajlott, vagy a helytelen implementációt a bírói gyakorlat ‘helyre igazította’. Hogy e megjegyzéssel mire utalok, azt azonnal kifejtem.

Az implementációt végző magyar törvények az egyes Európai Unió által kibocsátott irányelvek végrehajtását szolgálják – kiemelve azt is, hogy az irányelv a címzett tagállamokat kötelezi –, így nyilvánvalóan annak fényében is értelmezendők. Szem előtt kell tartania a jogalkotónak az irányelv céljait, mivel a „tagállam [...] végrehajtási jogszabállyal konkretizálja és ülteti át a belső jogrendszerébe az irányelv általánosabb szinten megfogalmazott rendelkezéseit

valamint a Cégek Közlönyben megjelenő közlemények közzétételéről és költségtérítéséről szóló 9/1998. (V.23.) IM rendelet módosításáról, 2003. évi XLIX. törvény az európai gazdasági egyesülésről, valamint a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény és a cégnyilvánartásról, a cégnyilvánosságról és a bírósági cégeljárásról szóló 1997. évi CXLV. törvény jogharmonizációs célú módosításáról, 2006. évi IV. törvény a gazdasági társaságokról, 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról.

⁴ KISFALUDI András: Jogharmonizáció a kereskedelmi társaságok jogában. In: VÉKÁS Lajos (szerk.): *Európai Közösségi Jogi elemek a magyar magán – és kereskedelmi jogban*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2001. 99.

és valósítja meg ezáltal az irányelv céljait.”⁵ Mindezeken túlmenően hangsúlyos az ‘irányelv megfelelő végrehajtása’, amely formai szempontból az Európai Unió Bírósága által mára kialakult gyakorlat szerint nem okoz jelentősebb problémát, azonban tartalmilag ezt nem lehet általánosságban megválaszolni. A tartalmi ‘megfelelő végrehajtás’ megítélése irányelvenként, azon belül cikkenként történhet, figyelembe véve az irányelv célját és a nemzeti jogi sajátosságokat egyaránt. Az Európai Unió Bírósága a formai szempontból történő ‘megfelelő végrehajtásra’ joggyakorlatával eligazítást adott. „Az átültetésre vonatkozó kötelezettség nemcsak abból áll, hogy egy tagállam az irányelv rendelkezéseit belső jogszabállyal formálisan a belső jog részévé teszi. Lényeges e tekintetben, hogy a tagállam az irányelv teljes körű érvényesülését is biztosítsa. Az érvényesülés biztosítása már nemcsak a jogalkotás, hanem az igazságszolgáltatási szerv(ek) feladata is. A belső, végrehajtó jogszabály értelmezésénél így az irányelv rendelkezései nyújtanak alapot. Az irányelv alapján történő értelmezés helyesbítheti az irányelvet nem megfelelően átültető belső jogszabály hiányosságait is.”⁶ Természetesen minden végrehajtó törvénymódosítás záró rendelkezéseiben találunk utalást arra, hogy az adott törvény mely irányelveknek történő megfeleltetést tartalmazza. [Annak ellenére, hogy a jogszabályokban jogharmonizációs klauzulák deklarálják az EU-jognak történő megfelelést vagy adaptálást], a jogharmonizációs klauzulák nem zárhatják el a bíróságokat attól, hogy érdemben vizsgálják az esetleges ellentéteket, amennyiben ennek valószínűsége felmerül.”⁷

Az irányelvek céljait a preambulum-bekezdésekben találhatjuk meg, és természetesen a jogalkotási folyamat alatt keletkezett dokumentumokban. Először második társasági irányelv címére és az ötödik preambulum-bekezdésére hívnám fel a figyelmet, amelyek különös jelentőséggel bírnak a magyar végrehajtás megítélése tekintetében. Az utóbbi az alábbiak szerint rendelkezik: „Uniós szintű rendelkezések szükségesek a hitelezők számára biztosítékul szolgáló tőke fenntartása érdekében, különösen azáltal, hogy megtiltják ennek a leszállítását a részvényesek részére történő kifizetés útján azon esetekben, amikor a részvényesek erre nem jogosultak, illetve azáltal, hogy korlátozzák a társaságok saját részvényeik megszerzéséhez fűződő jogát.” Az előkészítő dokumentumok sorából kiemelném az alábbiakat: „A második társasági jogi irányelv elfogadására 1976-ban került sor, azzal a céllal, hogy koordinálják, a tagok és harmadik

⁵ BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2010. 229.

⁶ BLUTMAN i. m. 231.

⁷ BLUTMAN i. m. 253.

személyek érdekeinek védelmében, a nyilvános részvénytársaságokra alkalmazandó nemzeti rendelkezéseket, többek között a következő területeken: a társaságok létrehozása, minimális részvénytőke iránti követelmény, felosztások a részvényeseknek, tőkeemelés, tőkeleszállítás.⁸”

Az Alaptörvény 28. cikke értelmében, a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az Alaptörvényhez fűzött kommentár kimondja, hogy „az Alaptörvény meghatározza a bírói jogértelmezés irányvonalait: a bíróságok jogalkalmazó tevékenységük ellátása során a jogszabályok szövegét azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban kötelesek értelmezni, ez azonban nem zárja ki az egyéb jogértelmezési formákat. Egyúttal a jogértelmezés kiindulópontjaként azt rögzíti, hogy a jogszabályok a józan észnek megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

Vizsgáljuk meg, hogy mely társasági formára vagy formákra alkalmazandó az irányelv. A jogharmonizációs törvényhez miniszteri indokolást is találunk, amely „Általános indokolás” elnevezésű bevezetőjében leszögezi, hogy a 2. számú irányelv személyi hatálya „a tagjai korlátozott felelősségével és jellemzően nyilvánosan működő társaságokra terjed ki, bár a jogharmonizációs munka fontos előkérdése volt, hogy milyen társasági típusokra legyen kötelező. A gazdasági társaságokról és a bírósági cégeljárásról szóló törvények koncepcióját meghatározó 1030/2005. (IV.4.) Kormány határozat⁹ 33. pontja kimondja, hogy a korlátolt felelősségű társaságra irányadó hitelezővédelmi rendelkezések kidolgozásakor rugalmas és egyben hatékony előírásokra van szükség; a törvényben élni kell azzal a lehetőséggel, hogy - eltérően a részvénytársaságtól – az irányadó közösségi jogforrások hatálya nem terjed ki a kft.-re. A Vitacsoport megjegyezte, hogy a társasági jogi kortárs modern jogalkotás, mind az egyes tagállamok, mind az Unió szintjén a két tradicionális társasági formák közötti különbségtételt egyre kevésbé tartja jelentősnek, és ehelyett inkább a szerint tesz különbséget, hogy részvényeit nyilvánosan, tőzsdén jegyzik, vagy sem.¹⁰

⁸ A Bizottság Véglleges javaslata Brüsszelben, 2004.9.21. C(2004) az Európai Parlament és a Tanács irányelve 77/91/EGK tanácsi irányelv módosításáról a nyilvános részvénytársaságok alapítása, valamint tőkéjük megőrzése és átalakítása tekintetében .

⁹ 2005. évi 43. számú *Magyar Közlöny*, 2119. www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/2005/MK43.pdf

¹⁰ Saját fordítás: The Reflection Group notes with approval that in contemporary modern legislation within company law, both in the individual Member States and at a Union level, the distinction between the two traditional company forms is becoming increasingly less signifi-

Kiemeli az Európai Bizottság, hogy A cselekvési tervben szereplő különböző intézkedéseknek nem ugyanaz lesz a hatóköre. Az uniós vállalatirányítási szabályok csak a tőzsdén jegyzett vállalatokra alkalmazandók. Másrészt az uniós társasági jog elvben minden uniós részvénytársaságra vonatkozik. A Bizottság biztosítja, hogy a kezdeményezések ne teremtssenek szükségtelen terhet a társaságok számára, és figyelembe veszi különösen a kis és középvállalkozások speciális helyzetét.¹¹

Megjegyzem, hogy a Második irányelvet módosító irányelv¹² 1. cikke leszögezi, hogy Magyarországon: nyilvánosan működő részvénytársaság az a forma, amelyre az irányelv alkalmazandó.

Most, hogy több oldalról tisztáztuk, a második irányelv egésze kizárólag az nyrt.-re vonatkozik – legalábbis arra kötelező –, továbbá a jogalkotói szándék a fentiek szerint körvonalazható, lássuk a hivatkozott 15. cikkben foglaltakat. A 15. cikk így rendelkezik: (1) a) A jegyzett tőke leszállításának eseteit kivéve nem teljesíthető kifizetés a részvényesek részére olyan esetekben, amikor az előző pénzügyi év zárónapján a társaság éves könyvelési adataiban szereplő nettó vagyon alacsonyabb – illetve a felosztást követően alacsonyabbá válna –, mint a jogszabályok vagy az alapszabály értelmében fel nem osztható tartalékok összegével megnövelt jegyzett tőke összege. b) Olyan esetekben, amikor a jegyzett tőke be nem fizetett részét nem mutatják ki a mérlegben szereplő eszközök között, ezen összeget le kell vonni az a) bekezdésben említett jegyzett tőke összegéből. c) A részvényesek részére teljesített kifizetés nem haladhatja meg az aktív időbeli elhatárolásokkal és az e célra létrehozott tartalékból származó összegekkel megnövelt, valamint a passzív időbeli elhatárolásokkal és a jogszabályokkal, illetve az alapszabállyal összhangban tartalékba helyezett összegekkel csökkentett nyereség összegét az előző pénzügyi év zárónapján. d) Az a) és c) pontokban használt ‘kifizetés’ kifejezésbe különösen beletartozik a részvényekkel kapcsolatos kamatok és osztalékok kifizetése.

cant and is being replaced by a more apt distinction which differentiates between companies whose shares are listed and companies that are not ad hoc vitacsoport által készített jelentés 10. Elérhető:

www.ec.europa.eu/internal_market/company/docs/modern/reflectiongroup_report_en.pdf

¹¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek a Tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Cselekvési terv: Európai társasági jog és vállalatirányítás – a részvényesek nagyobb szerepvállalását és a fenntartható vállalatokat szolgáló modern jogi keret 6. o. Elérhető: www.register.consilium.europa.eu/pdf/hu/12/st17/st17817.hu12.pdf

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2006/68/RK irányelve a 77/91/EGK tanácsi irányelvnek a nyilvánosan működő részvénytársaságok alapítása, valamint tőkájük megtartása és átalakítása tekintetében történő módosításáról.

(2) Azokra az esetekre, amikor a tagállamok jogszabályai lehetővé teszik osztalékkelőlegek kifizetését, erre legalább a következő feltételek vonatkoznak: a) közbenső mérleget kell készíteni, feltüntetve, hogy elegendő-e az osztalék-előlegre kifizetendő tőke; b) a kifizetésre kerülő összeg nem haladhatja meg az aktív időbeli elhatárolásokkal és az e célra létrehozott tartalékokból származó összegekkel megnövelt, továbbá a passzív időbeli elhatárolásokkal, valamint a jogszabályokban, illetve az alapszabályban foglalt követelmények értelmében tartalékba helyezett összegekkel csökkentett teljes nyereség összegét, azon utolsó pénzügyi év vége óta, amelyre vonatkozóan az éves könyvelés elkészült.

Az irányelv arra az esetre épül, amikor harmadik személyek hitelezői igénye jelenik meg az nyrt.-vel szemben, és ezen igények kielégítését a különböző módszerekkel, mint minimális tőke, közzétételi kötelezettség és a részvényesek részére történő felosztások korlátozása révén próbálja biztosítani. Látható, hogy az alapesetnek számító nyrt. újabb forráshoz juthat újabb részvények kibocsátásával például. Ezt tekinthetjük tipikusnak a tőkehiányos helyzet feloldására. A társasági vagyont csak akkor töltheti be a neki szánt garanciális szerepet, ha nemcsak az biztosított, hogy a tagok vagyoni hozzájárulása ténylegesen, és valós értéken a társasághoz kerüljön, hanem az is garantálható, hogy a tagok a társaság rendelkezésére bocsátott vagyont nem vonhatják ki a társaságból, nem rendelkezhetnek javukra a társaság saját vagyonával¹³. Marcus Lutter ezt írja: „a részvényesek tudják finanszírozni a társaságukat nem csak törzstőkével, hanem kölcsönrel is. Ez világszerte elismert módszer. Kizárólag a fizetési-képesség eljárási eljárások során hozott törvénykezések – például USA, Olaszország, Spanyolország, Németország, Ausztria – kérdezik meg, hogy a részvényesek kölcsönei úgy lettek-e kezelve, mint ‘normális kölcsön’, vagy esetleg egy hibrid a kölcsön és a törzstőke között. Amennyiben ez törzstőkeként lett a társaság rendelkezésére bocsátva, úgy hát a ‘normális’ kölcsönök megfizetése (a kölcsönt nyújtónak történő visszafizetése) után fizethető vissza a részvényesnek.”¹⁴ Amennyiben azonban ‘normális’ kölcsönként került nyújtásra a társaság részére, vagyis a piacon elérhető kamatnál nem több ügyleti kamat került a kölcsönszerződésben megállapításra, akkor mint ‘normális’ kölcsönt kell elbírálni és visszafizetni.

¹³ KISFALUDI i. m. 183.

¹⁴ Uo.13. oldal „saját fordítás: Shareholders can finance their company not only by equity capital, but also by loan capital. This is accepted worldwide. Only during the insolvency of the company do many jurisdictions – from U.S.A to Italy, Spain, Germany, Austria and others – ask if these shareholder loans are to be treated as ‘normal’ loan capital or as a hybrid from between loan and equity capital. The consequence of the latter is that it is satisfied only after normal loan capital has been paid. This is known as subordination.

A harmonizációt megelőzően az 1997. évi CXLIV. törvény (régí Gt.) 223. § (1) bekezdése jóval szűkebben fogalmazott „A részvénytársaság fennállása alatt a részvényes az általa teljesített vagyoni hozzájárulást nem követelheti vissza. Az alaptőke leszállítását kivéve, tilos az alaptőke terhére a *részvényesnek tagsági jogviszonya alapján* kifizetést teljesíteni.” Ez a szakasz vonatkozott mind a zártkörűen, mind a nyilvánosan működő részvénytársasági formákra is. Az első mondat vitán felül áll, ugyanis a részvényes (és a kft. tagja is) vagyoni hozzájárulás teljesítésével tartozik, azt a társaság rendelkezésére kell bocsátani és nem jár vissza, hiszen az elkülönült vagyont testesít meg, mégpedig a társaság elkülönült vagyona lesz. Most jóval érdekesebb az idézett régi Gt. bekezdés második mondatának részletes vizsgálata. A tagsági jogviszonyra figyelemmel az alaptőke terhére tilos a kifizetés a részvényesek javára. Tekintettel arra, hogy a tagsági jogviszonyhoz tapadóan a részvényes osztalékra és osztalékelőlegre, valamint az egyes részvénytípushoz tapadó kifizetésekre jogosult, ez a szabály ésszerűnek és megalapozottnak tűnik.

A harmonizációt követően a régi Gt. részvénytársaságokra vonatkozó 223. § (1) bekezdése 2004. január elsejétől az Második társasági irányelv implementációját végrehajtó 2003. évi XLIX. tv. módosító 10. § (1) bekezdés szerint módosult. A részvénytársaság saját tőkéjéből a részvényes javára, annak *tagsági jogviszonyára figyelemmel* kifizetést a társaság fennállása során kizárólag az e törvényben meghatározott esetekben és – az alaptőke leszállításának esetét kivéve – csak a számviteli törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén, a tárgyévi adózott eredményből, illetve a szabad eredménytartalékkal kiegészített tárgyévi adózott eredményből teljesíthet. Nem kerülhet sor kifizetésre, ha a részvénytársaságnak a számviteli törvény szerint helyesbített saját tőkéje nem éri el vagy a kifizetés következtében nem érné el a részvénytársaság alaptőkéjét. Tehát annyiban változtak az osztalék kifizetés szabályai, hogy a kifizetés összege nem haladhatja meg a szabad eredménytartalékkal kiegészített tárgyévi adózott eredmény összegét.

A következő bekezdésben azt találjuk, hogy az (1) bekezdés alkalmazásában kifizetésnek minősül a pénzbeli és a nem pénzbeli vagyoni értékű juttatás egyaránt. Kivételt képeznek a részvénytársaság által – a 253. § (2) bekezdése és 255. § (1) bekezdése alapján – ellenérték nélkül juttatott részvények. (3) Azokat a kifizetéseket, melyeket az (1) bekezdés rendelkezései ellenére teljesítettek, a részvénytársaság részére vissza kell fizetni, feltéve, hogy a társaság bizonyítja a részvényes rosszhiszeműségét.

Megjelenik tehát egy új elem, a rosszhiszeműség esetén a részvényesnek vissza kell fizetni, azonban a bizonyítási teher fordított, a társaságnak kell bizo-

nyítani a rosszhiszeműséget. Ez utóbb idézett bekezdés a Második társasági irányelv 16. cikkével szó szerint egyező.¹⁵

Véleményem és meggyőződéseim szerint itt kellett volna megállni a magyar jogalkotónak az irányelv végrehajtásával. Ennek ellenére 2004. január elsejétől kezdődő hatállyal a fenti jogharmonizációs törvény az rt.-kre – mind a nyilvánosan, mind a zártkörűen működő részvénytársaságokra egyaránt – vonatkozóan kimondta és törvénybe iktatta az implementáció lobogója alatt, hogy 226. § (1) bekezdését:¹⁶ A 223. § (3) bekezdésben foglaltak megfelelően alkalmazandók abban az esetben is, ha a részvényes, bár *nem tagsági jogviszonyára tekintettel*, olyan kifizetésben részesült, amelyre a 223. § (1) bekezdésben foglaltak egyébként nem adnának lehetőséget, és amely a felelős társasági gazdálkodás követelményével összeegyeztethetetlen. A ‘nem tagsági jogviszony’-nyal összefüggő kifizetésekről a Második irányelv nem szól kifejezetten, azonban a 15. cikk (1) d)-ben foglaltak arra engednek következtetni, hogy a kifizetés esetleg a részvényesi jogviszonyon kívüli kifizetéseket is magába foglalja, így nem kizárható, hogy az Unió jogalkotót e szándék is vezette. Erre a ‘különösen’ szó utalhat, amely nyilvánvalóan nem taxatív, hanem példálózó felsorolást takar. Abban nem lehetünk biztosak, hogy a d) bekezdésben szereplő különösen a „részvényekkel kapcsolatos kamatok és osztalékok kifizetése” a részvényekkel kapcsolatos egyéb jogosítványokra, mint például likvidációs elsőbbséget biztosító részvényhez tapadó kifizetésre vonatkozik, vagy bármely más például polgári jogviszonyból fakadó kifizetésre is. A 16. cikk azonban segíthet abban, hogy mégis inkább a felé hajoljunk, hogy az irányelvnek nem célja ‘bármely’ kifizetést a hatókörébe vonni, ugyanis a 15. cikk ellenére kifizetett összeget, amennyiben a részvényes rosszhiszemű volt, a 16. cikk szerint a kedvezményezett részvényesek kötelesek visszafizetni. A ‘kedvezményezett részvényes’ mégis úgy tűnik, hogy a részvényesi minőségében felvett összeg visszafizetésére köteles.

Ezt alátámasztandó kell megvizsgálnunk a Második társasági irányelv 29. cikk (2) bekezdését, amely így szól: „a tagállamok jogszabályai a) nem feltétlenül kell alkalmazzák a tőke emelésekor az elővásárlási jog szabályait, olyan részvényekre, amelyekhez csak korlátozott jogok kapcsolódnak a 15. cikk értel-

¹⁵ A 15. cikkben foglaltak ellenére kifizetett összegeket a kedvezményezett részvényesek kötelesek visszafizetni abban az esetben, ha a társaság bizonyítja, hogy a részvényesek tudtak a javukra történő kifizetés jogellenességéről, illetve, hogy a körülményekre tekintettel erről a tényről mindenképpen tudniuk kellett.

¹⁶ Ma a Gt. 222. § (1) A 219. § (4) bekezdésében foglaltakat megfelelően alkalmazni kell akkor is, ha a részvényes, bár nem tagsági jogviszonyára tekintettel, olyan kifizetésben részesült, amelyre a 219. § (1) bekezdésben foglaltak egyébként nem adnának lehetőséget, és amely a felelős társasági gazdálkodás követelményével összeegyeztethetetlen.

mében végrehajtott kifizetések és /vagy a társaság felszámolása esetén a társasági vagyonban történő részesedés tekintetében.” Ebből a cikkelyből is látható – bár az a tőke emeléskor alkalmazandó elővásárlási jog szabályáról rendelkezik –, hogy a 15. cikk olyan kifizetésekhez kapcsolódik, amelyek a részvényekhez, egyes részvényosztályokhoz kapcsolódnak, így azon részvények, amelyekhez nem társul osztalékfizetési jog, vagy valamely részvényosztály megelőzi azt vagy egyéb olyan részvény, amelyhez korlátozott részvényesi, kifizetéshez kötődő jogok kapcsolódnak. Ebből talán megállapítható, hogy a 15. cikk inkább a részvényekhez kapcsolódó kifizetésekről rendelkezik, semmint bármely kifizetésről.

A törvény az irányelv implementálást többek között a Gt. módosítását végezte el – tudniillik a Gt. 223. § (2) bek.-hez fűzött indokolása az írja, hogy „az irányelv 16. cikkében foglaltaknak való teljes körű megfelelés olyan, pontosabb törvényi megfogalmazást igényel, amelyből kétséget kizáróan megállapítható, hogy a kifizetés jogcímére tekintet nélkül – ha arra jogellenesen került sor, – a részvényest visszafizetési kötelezettség terheli, feltéve, ha a társaság bizonyítja a részvényes rosszhiszeműségét. Ezzel összefüggésben a törvény-módosítás során indokolt azoknak a kifizetéseknek (vagyonjuttatásoknak) a visszakövetelését is lehetővé tenni, amelyek – bár formálisan nem a részvényes társasági jogviszonyára figyelemmel mentek végbe – ellentétben állnak a felelős társasági gazdálkodás követelményével. Példa az indokolásból: egy licencia- vagy franchise-szerződés, amely a részvénytársasággal megállapodó részvényes számára indokolatlan előnyös feltételekkel biztosít jövedelmet, az irányelvi előírásokkal ellentétbe kerülhet akkor, ha a részvénytársaság a 15. cikkben foglaltak szerint egyébként nincsen olyan pénzügyi helyzetben, hogy osztalékfizetésről határozzon. Ebben a módosításban a jogalkotó egyértelművé teszi, hogy az irányelv 15. cikke az indokolatlan előnnyel járó kifizetésekre vonatkozik, függetlenül attól, hogy azt a részvényes a tagsági jogviszonyára tekintettel kapja, vagy sem. Az irányelv 15. cikkének hatókörét így a magyar jogalkotó kitágítja, valamennyi részvényes részére történő bármely kifizetésre alkalmazva azt.

Marcus Lutter¹⁷ azt írja, hogy könnyű szétválogatni a nyereséget és a részvényesek részére történő kifizetést – véleményem szerint helyesebb a felosztás vagy részesedés szót használni. Azonban azt is hozzáteszi a szerző, hogy tilos burkolt nyereségként kifizetni ezeket a felosztásokat, vagy részesedéseket. Annak érdekében, hogy el lehessen dönteni, a részvényesek számára a felosztás lehetséges-e, fizetőképességi teszt (solvency test) elvégzését kell az igazgatónak elvégeznie.

¹⁷ Marcus LUTTER: Legal capital of public companies in Europe, *European Company and Financial Law Review*, Special Volume 1., 9.

Ha e teszt elvégzése nem történt meg, vagy az nem valós, akkor megállapítható az igazgató felelőssége és az így kiosztott összegeket a részvényeseknek vissza kell fizetni. Az, hogy a fizetőképességi teszt milyen elvek mentén végzendő el, az egy külön tanulmányt érdemel, mivel a magyar jog erről egyáltalán nem rendelkezik, és így a külföldi, főként a német jogrendszer jogtudósainak véleményére és a német jogrendszer alapján álló egyéb külföldi bírói gyakorlatra kell támaszkodnunk elsősorban, az európai jogtudósok véleménye mellett.

A magyar jogalkotó jelenleg hatályosan ugyanígy szabályoz a 2006. évi IV. Gt.-ben,¹⁸ lehetőséget adva a fizetőképességi teszt megkövetelésére. Ezt – mind az nyilvános, mind a zártkörű – részvénytársaságoknál lehetőség, amely akkor áll fent, ha alapszabályba van foglalva, vagyis a korlátolt felelősségű társaságoknál szigorúbb a szabályozás, mivel ez esetben a törvéynél fogva kell e vezető tisztségviselői kötelezettségnek eleget tenni.

Miután fentebb megvilágítottam, hogy a szóban forgó irányelv kizárólag az nyrt.-re vonatkozik mind az európai uniós jogalkotó, mind a magyar jogalkotó szándéka szerint, vessünk egy pillantást a 1997. évi CXLIV. törvényre, a régi Gt.-re, hogyan is kerületek szabályozásra a kifizetések a korlátolt felelősségű társaságok tekintetében. A 142. § (1) bekezdése: „A törzstőke leszállítását és a mellékszolgáltatásért járó díjazást kivéve, tilos a törzstőke terhére a tagnak *tagsági jogviszonya alapján* kifizetést teljesíteni. (2) Azokat a kifizetéseket, amelyeket az (1) bekezdés rendelkezései ellenére teljesítettek, a társaság részére vissza kell fizetni. Ez a rendelkezés nem vonatkozik a tag által jóhiszeműen felvett osztaléokra. A régi Gt.-hez fűzött miniszteri indokolás kimondja: A törzstőkét a társaság a gazdálkodása, működése során a Gt. 61. § és Gt. 152. § (3)

18 219. § (1) A részvénytársaság saját tőkéjéből a részvényes javára, annak tagsági jogviszonyára figyelemmel kifizetést a társaság fennállása során kizárólag az e törvényben meghatározott esetekben és – az alaptőke leszállításának esetét kivéve – csak a számviteli törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén, a tárgyévi adózott eredményből, illetve a szabad eredménytartalékkal kiegészített tárgyévi adózott eredményből teljesíthet. Nem kerülhet sor kifizetésre, ha a részvénytársaságnak a számviteli törvény szerint helyesbített saját tőkéje nem éri el vagy a kifizetés következtében nem érné el a részvénytársaság alaptőkéjét.

(2) Az alapszabály előírhatja, hogy az igazgatóságnak írásban kell nyilatkoznia arról, hogy az (1) bekezdés szerinti kifizetés nem veszélyezteti a társaság fizetőképességét, illetve a hitelezők érdekeinek érvényesülését. A nyilatkozat megtételének elmulasztásával történő kifizetéssel, illetve valótlan nyilatkozat tételével okozott károkért az igazgatóság tagjai a vezető tisztségviselőkre vonatkozó általános rendelkezések szerint felelnek.

(3) Az (1) bekezdés alkalmazásában kifizetésnek minősül a pénzbeli és a nem pénzbeli vagyoni értékű juttatás egyaránt. Kivételt képeznek a részvénytársaság által – a 191. § (1) bekezdése és 259. § (3) bekezdése alapján – ellenérték nélkül juttatott részvények.

(4) Azokat a kifizetéseket, amelyeket az (1) bekezdés rendelkezései ellenére teljesítettek, a részvénytársaság részére vissza kell fizetni, feltéve, hogy a társaság bizonyítja a részvényes rosszhiszeműségét.

bekezdésében írtakra figyelemmel szabadon felhasználhatja, de a tagok részére csak két esetben teljesíthet a törzstőke terhére kifizetést. Egyik a mellékszolgáltatásért járó díjazás (Gt. 131. § (2)), ami működési költségként veszteséges gazdálkodás esetén is kifizetendő, még akkor is, ha a társaságnak nincs törzstőkén felüli vagyona. A másik a törzstőke-leszállításánál esetleg járó visszafizetés (Gt. 166–167. §). A tagsági jogviszonyra tekintettel szabályoz a fenti szakasz. Tehát, kizárólag a tagsági jogviszonyra figyelemmel történő kifizetéseket szabályozza a törvény.

A kft.-re vonatkozó ezen rendelkezés 2006. VI. 30. napjáig, az új Gt. hatálybalépése előtti napig változatlanul rendelkezett. 2006. július elsejétől az új Gt. 131. § lépett az előző szakasz helyébe, kimondva az első bekezdésében: A társaság saját tőkéjéből a tagok javára, azok *tagsági jogviszonyára figyelemmel* kifizetést a társaság fennállása során kizárólag az e törvényben meghatározott esetekben és – a törzstőke leszállításának esetét kivéve – csak a számviteli törvényben meghatározott feltételek teljesülése esetén, a tárgyévi adózott eredményből, illetve a szabad eredménytartalékkal kiegészített tárgyévi adózott eredményből teljesíthet. Nem kerülhet sor kifizetésre, ha a társaságnak a számviteli törvény szerint helyesbített saját tőkéje nem éri el vagy a kifizetés következtében nem érné el a társaság törzstőkéjét.

Mindebből látszik, hogy a jogalkotó egy az egybe át kívánta emelni a Második irányelvből ‘végrehajtás’-ként a 15. cikkelyt. Nem csupán az rt.-hez, de a kft.-hez is szó szerint ugyanazt a rendelkezést használta. A kft.-formára való szó szerinti beiktatás az új, 2006. évi IV. Gt. hatálybalépésekor (2006. július 1.) a régi Gt. 142. §-ból 131. § lett és kiegészült a Gt. 134. §-el, amely utóbbi így alakult: A 131. § (4) bekezdésben foglaltak megfelelően alkalmazandók abban az esetben is, ha a tag polgári jogi szerződés alapján, *nem tagsági jogviszonyára tekintettel*, olyan kifizetésben részesült, amelyre a 131. § (1) bekezdésben foglaltak egyébként nem adnának lehetőséget, és amely a felelős társasági gazdálkodás követelményével összeegyeztethetetlen.

Így kapcsolódik a felelős gazdálkodás követelménye az elmélkedésemhez, ugyanis konjunktív feltételként került az új Gt.-be, amennyiben a tag részére nem tagsági jogviszonyára tekintettel kerül sor kifizetésre. Konkrétan erre a bekezdésre vonatkozóan nem találunk kommentárt, így tágabban kell vizsgálni, mit is jelent e követelmény. A Gt. ad némi támpontot a 30. §-ban, amely analógia útján segíti az eligazodást. Az angol jogból eredő ‘wrongful trading’ felelősség, vagyis az ügyvezető jogszerűtlen gazdálkodásáért való felelősséget rögzíti ez a bekezdés. A szabály lényege a tulajdonosok és a hitelezők egymással szem-

beni érdekeinek kiegyensúlyozása.¹⁹ Arról nem rendelkezik a szabály, hogy mi a felelős gazdálkodás, azonban fordítva megközelítve láthatjuk, hogy mi biztosan felelőtlen vagy jogszerűtlen gazdálkodás, vagyis ami a társaság érdekét biztosan nem szolgálja, ami a tagnak valamely oknál fogva előnyös a társaság hátrányára. A felelős gazdálkodás követelményével biztosan összeegyeztethető azonban az olyan vagyonyjuttatás, amely célja és gazdasági tartalma alapján megállapítható, hogy az a társaságnak a felelős gazdálkodási elvek szerint szükséges volt és olyan szerződéses kondíciókkal kötött, amelyet a társaság harmadik személlyel, akár versenyhelyzetben is megkötött volna.

A kifizetés indokoltságát a konkrét kifizetés megtörténtekor kell vizsgálni, azonban az leszögezhető, hogy egy polgári jogi szerződés, amely megkötésekor a felelős gazdálkodási követelménnyel nem összeegyeztethető, az a kifizetéskor eleve nem lehet jogszerűen kifizethető. Ha túl magas a tagnak járó bármely polgári jogi jogcímű díj, akkor hiába fizethetné ki a társaság mérleg szerint ezt az összeget a tagnak, ezt megakadályozza a felelős gazdálkodás követelménye, amely ebben az esetben a szerződéskötéskor vizsgálandó.

Maga a magyar jogszabálysöveget azt sugallja első ránézésre, hogy bármely polgári jogi szerződés szerinti kifizetés, lett légyen az vállalkozási díj, megbízási díj vagy tagi kölcsön visszafizetése, a fenti szabály alkalmazandó. Amennyiben kizárólag nyelvtani értelmezésből indulunk ki, bármely jogcímen tag részére történő, nem tagsági jogvisztonnyal összefüggő kifizetés akkor teljesíthető, ha a társaság mérlege megfelel a 15. cikk szerinti feltételeknek, továbbá az a felelős gazdálkodással összeegyeztethető. Valóban ez volt a jogalkotói szándék? Erre irányuló európai uniós harmonizációs szándék nem olvasható ki.

Feltételezzük, hogy egy tag tulajdonában álló helyiségben működik a kft. telephelye, amelyért a társaság bérleti díjat fizet. Valóban nem lehetne a tag részére a bérleti díjat kifizetni a fent idézett Gt. szabályok szerint, ha a mérleg szerint osztalékfizetésre sem lenne lehetőség? Véleményem szerint különbséget kell tenni a között, hogy a tag eltúlzott, tehát a piacon érvényben lévő magasabb bérleti díjat kér a társaságtól attól az esettől, amikor teljesen versenyképes bérleti díjat, esetleg az átlagnál alacsonyabbat kötnek ki a felek a bérleti szerződésben. A másik ilyen elképzelhető eset – amelyről egyébként jogerős bírósági ítélettel is rendelkezem – egy kft. tagja által a társaság részére nyújtott tagi hitel visszakövetelése. Ez esetben a piacon átlagosnak számító ügyleti kamat mellett nyújtott a tag tagi hitelt akkor, amikor sem bank, sem egyéb hitelintézet nem nyúj-

¹⁹ TÖRÖK Tamás: A módosult felelősségátvételi szabályok társasági jogunkban. *Gazdaság és Jog*, XX. évf., 2012/6. június 9.

tott volna hitelt a társaságnak, mivel az még kezdő vállalkozás lévén nem tudott megfelelő fedezetet biztosítani. Hozzátenném, hogy a hitelintézetek által nyújtott hitel általában drágább, és minden esetben rengeteg adminisztrációt igényel.

Talán ezt lehetne megjelölni, mint jogalkotói szándékot, amely azonban a magyar hatályos joganyagból nehezen vezethető le. A véleményem szerint helyes értelmezéshez az európai unió joganyagát kell vizsgálni és a jogirodalmat is olvasni.

Felteszem a kérdést, hogy amennyiben egy bérleti szerződésen alapuló hátralékos bérleti díj kifizetését, vagy egy kölcsönszerződésen alapuló, elismert, folyósított és lejárt tagi kölcsön visszafizetését – amely egyébként a mérlegben is kimutatott és a hitelezők számára hozzáférhető adat – bármely jogszabályhely mögé bújva megakadályozhatja a kft., úgy valóban az irányelv célját, az üzleti hatékonyságot és a versenyképességet mozdítja elő, vagy éppen azt hátráltatja? Amennyiben a magyar bíróságok által tévesen értelmezett jogszabályhely értelmezése fennmarad, úgy egyszerűen éppen azt éri el a jogalkalmazó, hogy a magyar piac kikerül a nemzetközi szintérről és teljes egészében elveszíti versenyképességét. Hogy miért állítható ez? Azért, mert egy külföldi anyavállalat így nem fogja finanszírozni a magyar leányvállalata megalapításhoz szükséges törzstőkén túlmenően szükséges tagi hitellel a lányát, mert egyáltalán nem lehet biztos, hogy azt visszakapja-e, és ha igen, mikor a folyósított tagi hitelt. Rengeteg indoka lehet annak, hogy egy anyavállalat nem kívánja az előre kalkulált törzstőkén kívül még több törzstökével finanszírozni a lányát, az ezer indok közül egy, hogy vissza kívánja kapni ezt az összeget és akár új lányvállalat alapítása, akár bármi más legyen a célja, nem említve az adózási aspektusokat, tudniillik teljesen más adózási szabályok vonatkoznak egy visszakapott kölcsönre kamataival, mint az osztalékként megkapott pénzüsszegre. Képtelen így egy anyavállalat költségeket kalkulálni, és üzleti tervet készíteni, ha a magyar lányvállalatától, akkor várhatja az egyébként határozott időre nyújtott kölcsönének és piaci kamatainak megtérülését, ha a Gt. 131. §-ban foglalt számviteli követelmények fennállnak. Ilyen bizonytalansági faktor kalkulálása elvárhatatlan egy tagtól, lett légyen az külföldi anyavállalat vagy egyéb magyar vagy külföldi tag. A magyar implementálás nem szerencsés.

Kutatásaim szerint egyetlen jogerős bírósági ítélet keletkezett a kft.-re vonatkozóan az Gt. 131. § és 134. §-t illetően, amely jogerősen úgy rendelkezett, hogy amennyiben nem áll fent az osztalékfizetésre lehetőséget adó mérleg, úgy semmilyen kifizetés nem teljesíthető a tagnak, legyen az tagsági jogviszonyra vonatkozó kifizetés vagy polgári jogviszonyon alapuló kifizetés. Azt is deklarálja a bíróság, hogy ezzel nyilvánvalóan a tagot – aki polgári jogi szerződést kötött a

résztulajdonában álló társasággal – hátrányosabb helyzetbe hozza a többi, kívül-álló hitelezőhöz képest. Ezen az ítéleten túlmenően egyéb bírósági ítéletet nem találtam, amely iránymutatásként szolgálhatna.

A Statisztikai Hivatal kimutatása alapján, Magyarországon a kft.-forma az, amely elsöprő többséggel működik a magyar gazdasági életben. Tucatnyi tanulmány és felmérés készült, hogy a kft.-k finanszírozása részben tagi kölcsön(ök)kel oldható meg. Amennyiben a jelen nyelvtani értelmezésen alapuló ‘gyakorlat’ fennmarad, úgy semmilyen különbséget nem jelent a törzstőke-emelés útján történő finanszírozáshoz képest a tagi kölcsön nyújtása annak ellenére, hogy az első eset a társaság végleges rendelkezésére bocsátott pénzről, vagy egyéb apportról beszélünk, a másik esetben pedig ‘átmenetileg’, a szerződő felek által meghatározott időre a társaság rendelkezésére bocsátott pénzösszegekről, amely utóbbira a Ptk. vonatkozik.

Igen nagy szüksége van a magyar jogalkalmazónak az eligazításra, a helyes irányba történő irányelvi és annak révén kialakult magyar törvényhelyek értelmezésére, amelyet a kialakuló bírói gyakorlattól várhat. Valóban megbénítaná a normál üzleti működést, ha az egyébként nyrt.-re megfogalmazott szabályt egy az egyben, specifikáció nélkül *minden* kifizetésre alkalmazandóvá tenné a kft. és a zrt. esetében is. Hajlok arra, hogy egy sokkal szűkítettebb értelmezés látszik helyesnek, *ide nem értve* azokat az eseteket, amikor a piacnak megfelelő szerződések alapján történő kifizetésekről van szó a tagok vagy részvényesek részére, amely szerződéseket akár harmadik, független személlyel is megkötött volna a társaság. Véleményem szerint inkább ez az értelmezés szolgálná az irányelv által megfogalmazott hitelezői érdekeket, mivel kiszámítható működést eredményezne.

VESZÉLYBEN SCHENGEN?*

BARTHA ILDIKÓ

egyetemi adjunktus (DE ÁJK), MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

Bevezetés

A belső határellenőrzés nélküli schengeni térség elismerten az európai integráció egyik legértékesebb vívmánya.¹ Számos uniós polgár tekinti az utazási szabadságot Európa legnagyobb kincsének.² Éppen ezért a schengeni rendszer működése során esetlegesen felmerülő nehézségek az egész európai integráció sikerébe vetett hitet, az egész integrációs folyamat iránti bizalmat ingathatják meg.

Az 1985-ben öt közösségi tagállam által megkötött Schengeni Egyezmény³ és annak 1990-es végrehajtási egyezménye⁴ által létrehozott schengeni övezet

* A tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia és a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar közös, MTA–DE Közszolgáltatási Kutatócsoportjának a *Területi közszolgáltatások szabályozásai* című projektje keretében készült. A projekt leírására ld. HORVÁTH M. T.: Szempontok a területi közszolgáltatások regulációs változásainak vizsgálatához. In: HORVÁTH M. T. (szerk.): *Kilengések. Közszolgáltatási változások*. Budapest, Dialóg Campus, 2013. 9–25.

¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Féléves jelentés a schengeni térség működéséről – 2011. november 1 – 2012. április 30. (Brüsszel, 2012.5.16.) COM (2012) 230 végleges.

² <http://www.europarl.hu/view/hu/press-release/news/news-2013/news-2013-June/news-2013-Jun-10.html;jsessionid=0B2944863EF0F7264AAFDC9B66A932B3> Egy nemrég elvégzett Eurobarométer felmérés válaszadóinak 62%-a véli úgy, hogy a határellenőrzések hiánya az uniós integráció ötven évének legnagyobb eredménye.

³ A schengeni vívmányok közé tartozik többek között a Benelux Gazdasági Unió, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaiakon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, Schengenben 1985. június 14-én aláírt megállapodás. [2000] HL. L 239, 13.

⁴ A schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló, Schengenben 1990. június 19-én aláírt egyezmény. [2000] HL. L 239, 19.

elsősorban a belső határőrizet megszüntetését és a külső határok közös ellenőrzését jelenti.⁵

A schengeni vívmányok ezen alapköveinek letételével párhuzamosan az Egységes Európai Okmány is megfogalmazta a belső piac koncepcióját, vagyis „egy olyan belső határok nélküli térség” megteremtésének célkitűzését, amelyben biztosított „az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása”.⁶ E gazdasági jogosultságokat később – a Maastrichti Szerződés hatálybalépésével – megerősítette számos, a tagállamok állampolgárait mint ‘uniós polgárokat’ megillető – politikai jogosultság.⁷

Mindezen pozitív eredmények ellenére az utóbbi évek történései azt mutatták, hogy problémák léphetnek fel a schengeni rezsim működésében, amelyek hátrálthatják a tagállamok közötti együttműködés mélyülését, sőt akár visszalépést is eredményezhetnek az eddig eddigi vívmányok terén. E problémák súlyának megítélése nem egységes. Egyrészt olvashatunk olyan véleményeket, amelyek ‘válságként’ aposztrofálják a schengeni rendszer problémáit; másrészt találkozhatunk kevésbé pesszimista megközelítéssel is, amely megoldandó – és megoldható! – problémaként tekint a schengeni rendszert érintő kihívásokra.⁸ Jelen írás e kérdésben is állást kíván foglalni.

A tanulmány először azokat a tényezőket mutatja be, amelyek veszélyeztethetik vagy legalábbis érzékenyen érinthetik a schengeni rendszer működését. Részletesen foglalkozik mindezek közül a Közel-Kelet és Észak-Afrika országaiban „arab tavasz” néven ismertté vált demokratikus forradalmak hatásaival. Ezen események kétségtelenül az emberi jogok nagyobb tisztelete, a pluralizmus, a jogállamiság és a társadalmi igazságosság reményét hordozzák az Unió szomszédságában élők számára. Ugyanakkor a politikai nyugtalanság és a fegyveres konfliktusok miatt százezrek kényszerültek lakóhelyük elhagyására a változásokkal (közvetlenül vagy közvetetten) érintett térségekben.

Ezen országokból érkező migránsok kezelésének kérdése nagymértékben megosztotta az Unió tagállamait és intézményeit a schengeni vívmányok és a közös menekültügyi szabályozás reformjait illetően. E nézeteltéréseket több terü-

⁵ A két okmány közös neve: „schengeni megállapodások”.

⁶ Az Egységes Európai Okmány 8A cikke.

⁷ Jonathon W. MOSES: *The Shadow of Schengen*. In: Erik JONES – Anand MENON – Stephen WEATHERILL (szerk.): *The Oxford Handbook of the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 601.

⁸ Anna TRIANDAFYLIDOU – Maurizio AMBROSINI: Irregular Immigration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-keeping serving the Labour Market. *European Journal of Migration and Law*, 13. évf., 2011. 251–273.

leten máig nem sikerült teljes mértékben feloldani, és ez továbbra is blokkolja a reformokkal kapcsolatos uniós jogalkotási folyamatokat.

A problémák vizsgálata azonban nem csak a jogalkotás előrehaladásának feltérképezése szempontjából érdekes. A migráció kihívásai próbára tették a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat is, amely a schengeni együttműködés megteremtésének mozgatórugója, illetve az együttműködés sikerességének záloga volt. Éppen ezért további kérdésként merül fel, hogy a dél-mediterrán térség eseményeinek fényében a schengeni, illetve a menekültügyi kormányzás aktorai hogyan értelmezik a kölcsönös bizalom és a szolidaritás elvét, miként látják az Unió ezen alapvető értékeinek szerepét az Unió 'belső dimenzióiban', valamint az Uniós és a harmadik országok közötti kapcsolatokban. A tanulmány a schengeni, illetve a menekültügyi együttműködés ezen aspektusaival kitér.

1. A schengeni együttműködés 'külső' és 'belső' veszélyei

A problémák eredete alapján a veszélyforrások két nagy csoportját különböztethetjük meg:

A) *A tagországok együttműködésének külső problémái.* Ezen akadályok olyan, harmadik országokban jelentkező események lehetnek, amelyek kihatással vannak a schengeni övezet működésére: tipikusan arról az esetről van szó, amikor egy harmadik ország felől érkező, kivételesen nagy bevándorlási hullám kezelésének kérdésében a schengeni tagállamok nem tudnak megegyezésre jutni. (Erre szolgál példaként az alább bemutatandó „arab tavasz” által megindított menekülthullám.)

A harmadik országokból jövő bevándorlók helyzetének kezelése azért jelenti különösen érzékeny pontját a schengeni együttműködésnek, mert a migráció jelensége az EU tagállamokat nem egyforma mértékben és intenzitással érinti. Az Unió földrajzi perifériáján elhelyezkedő országok, különösen a déli államok, amelyek közel vannak a migráció 'forrásországaihoz', illetve a tranzitországokhoz, jelentős mértékű menekülthullámok célpontjait képezik. Azonban, amint e bevándorlók átjutnak e tagállamok határán – vagyis a schengeni övezet külső határát átlélik – már az egész schengeni térségen belül szabadon mozoghatnak, így a menekültkérdés ettől a ponttól kezdve már az összes schengeni tagország közös problémájává válik.

B) *A schengeni övezet működésének belső problémái* (illetve potenciális belső problémái).

A belső problémák leginkább akkor fordulhatnak elő, amikor egy tagállam nem teljesíti a schengeni megállapodásokból eredő kötelezettségét és ez akadályozza, vagy legalábbis hátráltatja az egész rezsim működését. Előfordulhat, hogy e kötelezettség nem teljesítése eredendően valamely – az előbb említett – külső problémával hozható összefüggésbe (erre szolgál példaként a később részletebben is bemutatandó görög probléma).

Másrészt azokra a problémákra gondolhatunk, amelyek látszólag csupán egy, esetleg néhány tagállamot érintenek (így különösen a tagállam belső biztonságával, bűnüldözéssel kapcsolatos problémái), de valójában az egész schengeni övezet működésére kihatnak. Az ilyen problémák előfordulásának esélye a schengeni övezet fokozatos bővülésével egyre valószínűbbé válik.

Elképzelhető az is, hogy már az Unió tagjaként a schengeni csatlakozásra váró ország küzd olyan problémákkal, amelyek potenciálisan érinthetik a schengeni térség működését, és éppen ez jelenti az akadályát az övezet bővítésének (jelenleg Bulgáriát és Romániát érinti leginkább a probléma). Tekintettel arra, hogy ilyenkor is az Európai Unión belül keletkező, illetve megoldandó problémáról van szó, szintén a „belső problémák” kategóriába sorolnám ezt az esetet.

2. Bulgária és Románia csatlakozása a schengeni övezethez

Az együttműködés belső problémáiból adódó feszültségek már a schengeni térség 2007-es, „keleti bővítését” követően is érezhetőek voltak. Az övezetnek 2007 decemberében lett tagja a Cseh Köztársaság, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia. Werner Faymann osztrák kancellár másfél évvel e bővítést követően azon véleményének adott hangot, hogy az övezet kiterjesztése óta Ausztriában a bűncselekmények száma statisztikailag igazolhatóan megnövekedett, és ez a ‘bűnözőturizmusra’, vagyis a schengeni övezet új keleti határain keresztül a térségbe érkező bűnözők nagy számára vezethető vissza. Erre tekintettel az új külső határokon az ellenőrzés szigorítását javasolta.⁹ Ekkor azonban a belső határok visszaállításának lehetőségéről még nem volt szó.

⁹ Válaszként a Bizottság közölte, hogy ‘nagyon komolyan veszi’ az osztrák felvetést, és ezt követően valóban javaslatot tett a stockholmi program elfogadását előkészítő, 2009. júniusi közleményében a személyek ellenőrzésére vonatkozó célkitűzések hatékonyabb koordinációja érdekében folytatott együttműködés erősítésére, elsősorban a Frontex operatív kapacitásainak fejlesztése, valamint az európai határőrizeti rendszer (Eurosur) kiépítése útján. [A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség a polgárok szolgálatában (Brüsszel, 10.6.2009) COM (2009) 262 végleges].

Szintén aggályok fogalmazódtak meg Bulgária és Románia csatlakozásával kapcsolatban, olyannyira, hogy ezek már a bővítés kérdésében is megosztják a tagállamokat.

2.1. A CVM jelentések

A schengeni tagországok eredeti tervei szerint Bulgária és Románia 2011 tavaszán, a magyar elnökségi periódus alatt csatlakozott volna az övezethez. Az Európai Bizottság először 2011 májusában állapította meg, hogy a két ország teljesítette a csatlakozás feltételeit.¹⁰ Az Európai Parlament 2011. június 8-i állásfoglalásában¹¹ szintén arra a következtetésre jutott, hogy mindkét ország készen áll a schengeni térséghez való csatlakozásra. A csatlakozásról szóló döntést ezt követően a (belügyi és igazságügyi) Tanácsnak kellett volna meghoznia valamennyi állam kormányának egyhangú határozatával.¹²

Az egyhangú támogatást azonban nem sikerült elérni, mivel a jelenlegi schengeni tagok véleménye Bulgária és Románia felkészültségről nem volt egységes. A legfőbb probléma, hogy bár mindkét ország teljesítette már a csatlakozás ún. technikai feltételeit – vagyis a külső határellenőrzés tekintetében előírt kritériumokat –, az igazságügyi és rendőrségi reformok terén azonban még mindig nem felelnek meg a tagországok elvárásainak. Az igazságügyi rendszer és a rendőrség reformjának szükségessége komoly problémaként merült fel már e két ország uniós tagságával összefüggésben is. Az európai uniós tagállamok végül azzal a feltétellel támogatták Románia és Bulgária EU-csatlakozását, hogy az Európai Bizottság létrehoz egy ún. Együttműködési és Ellenőrzési

¹⁰ 2011 áprilisára ugyanis sikerült teljesíteni a csatlakozás utolsó technikai feltételét is, vagyis, hogy Bulgária kellőképpen meg tudta erősíteni az ellenőrzést a török-bolgár határszakaszon. Románia csatlakozására (pedig) ez azért volt kihatással, mert a jelenlegi schengeni tagállamok mindenképpen „csomagban” kívánják kezelni a két ország csatlakozását, azaz vagy mindkettő csatlakozik (még hozzá egy időben), vagy egyik sem. Ennek legfőbb oka, hogy ha csak Románia csatlakozik a schengeni övezethez, akkor a román-bolgár határszakaszt lenne a térség külső határa, és ezt a szakaszt korábban nem készítették fel az előírások szerinti ellenőrzésre.

¹¹ Az Európai Parlament 2011. június 8-i jogalkotási álláspontja a schengeni vívmányok rendelkezéseinek a Bolgár Köztársaságban és a Romániában történő teljes körű alkalmazásáról szóló tanácsi határozatra irányuló tervezetről. P7_TA(2011)0254.

¹² Bulgária és Románia EU csatlakozási okmánya 4. cikkének (2) bekezdése értelmében a schengeni övezethez való csatlakozásról „...a Tanács [...] határoz azt követően, hogy az alkalmazandó schengeni értékelési eljárásokkal összhangban megvizsgálta, hogy az adott állam teljesíti-e az érintett vívmányok valamennyi részének alkalmazásához szükséges feltételeket. A Tanács határozatát az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, azon tagállamok kormányait képviselő tagjainak egyhangú szavazatával hozza meg, amelyekben az e bekezdésben említett rendelkezéseket már hatályba léptették, illetve amelyekben ezeket a rendelkezéseket hatályba kívánják léptetni.

Mechanizmust (CVM), amelynek keretében a csatlakozást követően is folyamatosan ellenőrzi a két ország igazságügyi és rendőri rendszerét, és az ezen a területen végrehajtott reformokat.¹³

A jelenlegi tagországok álláspontja abban a tekintetben sem egységes, hogy az előbbi szempontot – vagyis a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc megfelelő szintjét – mennyiben lehet meghatározni a schengeni tagság feltételeként. Bár a CVM pozitív véleményt megfogalmazó jelentése jogilag sem a csatlakozási szerződésből, sem a schengeni joganyagból következően nem feltétele Bulgária és Románia schengeni tagságának, az erre hivatkozó és a csatlakozást ellenző jelenlegi tagországok tulajdonképpen e pozitív értékeléstől teszik függővé saját, az egyhangú tanácsi döntéshez szükséges, bővítést támogató szavazatukat.

A bolgár és a román schengeni csatlakozás kérdése a magyar elnökségi periódust követően is még több alkalommal napirendre került és lényegében két, ellentétes álláspontot képviselő tábor alakult ki. A bővítést támogató tagállamok – az Európai Bizottsággal, az Európai Parlamenttel¹⁴ és az Európai Tanáccsal¹⁵ együtt – azzal érvelnek, hogy az igazságügyi reform, illetve a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc fontos ugyan, de nem tartozik a schengeni csatlakozás feltételei közé.

A másik tábor szerint azonban az igazságügyi és rendőrségi reformok kérdése a csatlakozás technikai feltételeitől nem választható el élesen.¹⁶ Leginkább Németország, Franciaország és Hollandia ellenezte ezen indokra hivatkozva a két ország schengeni belépését, és ezért a belügyi tanácsban többször is nemmel

¹³ Commission Decision of 13/XII/2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime, C (2006) 6570 final; Commission Decision of 13/XII/2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption, C (2006) 6569 final

¹⁴ Lásd a 2011. június 8-án és október 13-án elfogadott parlamenti álláspontokat.

¹⁵ Az Európai Tanács 2011. december 9-i következtetéseiben (EUCO 139/1/11) szintén azt állapította meg, hogy valamennyi jogi feltétel teljesült ahhoz, hogy kedvező tanácsi határozat szülessen Bulgáriának és Romániának a schengeni térséghez való csatlakozásáról és felszólította a Tanácsot, hogy mihamarabb fogadja el ezt a határozatot.

¹⁶ Gerd Leers holland bevándorlási és menedékjogi miniszter e szükségszerű kapcsolatot a következőképpen fejezte ki: „hiába van zárva az ajtó, és hiába van felszerelve a legmodernebb biztonsági eszközökkel, ha az előtte álló ör nem megbízható” (<http://euobserver.com/justice/113707>). Hans-Peter Friedrich német belügyminiszter hasonló félelmet fogalmazott meg a határellenőrzés és a korrupció közötti összefüggésről: „Ha a hatóságok megvesztegetése útján valaki román útlevelet szerez, akkor a schengeni tagság esetén ellenőrzés nélkül eljuthat egész Nyugat-Európába, közte Németországba is.”

szavazott az egyhangú támogatást igénylő voksolásokon.¹⁷ A csatlakozást ellenző országok leginkább a korrupció és a szervezett bűnözés elleni harc területén láttak olyan hiányosságokat, amelyek – Románia és Bulgária Schengen tagsága esetén – veszélyeztetnék az egész Unió biztonságát.

Egy további, köztes álláspont – amelyet már a lengyel elnökség és a tagállamok többsége dolgozott ki – egy kompromisszumos megoldáson: a kétlépcsős csatlakozáson alapul. Eszerint lehetővé kellene tenni, hogy a két ország a légi és a vízi közlekedésben megnyithassa a határait, és csak a szárazföldi határok megnyitásáról szóló döntést tennék a CVM jelentéstől függővé. A jelenlegi tagországok egyhangú egyetértését azonban ezidáig nem sikerült elérni a kétlépcsős csatlakozásról sem, így Bulgária és Románia határnyitása teljes mértékben a CVM jelentés eredményétől függ mind a mai napig.

A legutóbbi CVM jelentések (2014 január) azonban még mindig kedvezőtlenek voltak. Bár mindkét ország esetében elismerték, hogy történtek előrelépések a legutóbbi jelentésekben vázolt állapothoz képest, még mindig számos hiányosságot tártak fel több demokratikus intézmény működésében, így elsősorban az igazságszolgáltatás függetlenségével, valamint a bíróságok és az ügyészségek kiszámíthatatlan és instabil működésével összefüggésben.¹⁸ Bulgária és Románia csatlakozásának kérdése továbbra sincs napirenden, várhatóan 2014-ben sem kerül sor a belépésre. Jelenleg a schengeni bővítés legnagyobb ellenzője még mindig Hollandia és Németország, azonban Dánia, Finnország és Ausztria sem tartozik az egyértelmű támogatók közé.

2.2. *A mögöttes indokok*

A két ország schengeni csatlakozásának hátráltatása azonban nem kizárólag a megfelelő mértékű igazságügyi és rendőrségi reformok hiányára vezethető vissza. Bulgária és Románia csatlakozásának késése egyrészt szorosan össze-

¹⁷ Németország és Franciaország már 2010 decemberében jelezte, hogy az egyhangú tagállami döntést igénylő tanácsi szavazáskor nemmel fog szavazni mindaddig, amíg a két új tagország nem bizonyítja be kellőképpen, hogy a korrupció és a szervezett bűnözés kapcsán megnyugtató eredményeket ért el. Ugyanezen okokból, 2011 nyarától kezdve a bolgár és a román schengeni csatlakozás legnagyobb ellenzője (Németország és Franciaország mellett) Hollandia lett. A legutóbbi tanácsi szavazáson Hollandia már egyedül blokkolta a két ország schengeni csatlakozását.

¹⁸ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism (Brussels, 22.1.2014) COM(2014) 37 final; Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism (Brussels, 22.1.2014) COM(2014) 37 final

kapcsolódik egy további, földrajzi elhelyezkedésből adódó – és az észak-afrikai menekülthullám következtében felfokozott – aggodalommal is (vannak olyan vélemények, amelyek szerint tulajdonképpen ez a fő probléma és nem az igazságügyi rendszer hiányosságai). Bulgária és Románia csatlakozásával ugyanis létrejönne egy szárazföldi folyosó Görögország és az EU többi része között. Bár Görögország tagja a Schengen-övezetnek, de jelenleg csak Schengenen kívüli országok veszik körül, így az ott tartózkodók csak valamilyen határellenőrzés után juthatnak be a schengeni térség többi országába. Így a schengeni bővítéssel kapcsolatban az a félelem is megfogalmazódott, hogy „ha egy észak-afrikai vagy közép-ázsiai illegális bevándorló bejut az EU-ba Görögországnál, akkor határellenőrzés nélkül elutazhat egészen Portugáliáig”.¹⁹ A Görögországon keresztüli belépés esélye pedig – az utóbbi években egyre könnyebbé vált görög határellenőrzések következtében – egyre valószínűbb.

Másrészt a schengeni csatlakozást blokkoló, nemleges a holland tanácsi szavazat mögött politikai elemzések szerint a holland kormánykoalíciót alkotó egyik párt: a bevándorlás-ellenes PVV akarata húzódott. A holland kabinetnek ugyanis több nagy horderejű belpolitikai ügyben is szüksége volt a nacionalista ellenzéki párt szavazataira, amely viszont ezekért cserébe a bevándorlással szembeni intenzívebb fellépést kért a kormánytól.²⁰

3. Az „arab tavasz” és a schengeni kormányzás

Az elmúlt évek eseményei közül a schengeni övezet működtethetőségének talán legnagyobb próbáját jelentette az Észak-Afrikában és Közel-keleten 2011 tavaszán lezajló, „arab tavasz” néven ismertté vált forradalom sorozat, pontosabban annak az Unió menekültpolitikájára hatással lévő következményei. A harcok kirobbanását követően hozzávetőleg 26 ezer menekült érkezett Olaszországba, közülük 23 ezren Tunéziából, akik a tengeren keresztül közelítették meg az olasz Lampedusa szigetet, illetve az ország Puglia régióját (egyik legdélebbi részen elhelyezkedő régió, a „csizma sarka”).

¹⁹ Újabb EP-határozat sürgeti a schengeni bővítést. *BruxInfo*. Brüsszel, 2011. október 13.; <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20111013-ujabb-ep-hatarozat-surgeti-a-schengeni-bovitest.html>

²⁰ Románia és Bulgária visszavág Schengenért. *BruxInfo*. Brüsszel, 2011. szeptember 19.; <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20110919-romania-es-bulgaria-visszavag-schengenert.html>

3.1. Az olasz–francia konfliktus

Olaszország 2011 első felében többször kérelmezte, hogy a Tanács 2001/55/EK „átmeneti védelemről” szóló irányelve²¹ alapján az EU tagállamai osszák meg a ‘terhet’ egymás között. Az irányelv szerinti ‘átmeneti védelem’ olyan, kivételesen alkalmazandó mechanizmus, amelynek célja hogy a hazájukba visszatérni nem képes, lakóhelyüket elhagyni kényszerült, harmadik országból származó személyek tömeges beáramlása vagy várható tömeges beáramlása esetén biztosítson – főszabály szerint egy éves átmeneti időtartamra szóló – azonnali védelmet az érintett (e) személyek részére. Végül azonban e védelmi eszköz – amely „a közösségi szolidaritás szellemében” az egyes tagállamok befogadó kapacitása alapján ‘osztotta volna szét’ az átmeneti védelemben részesülő személyeket – alkalmazására nem került sor.²²

Az Unió menekültügyi szabályai szerint minden tagállam, ahová a harmadik államból érkező menekültek (az uniós tagállamok közül) először beutaztak, eldöntheti, hogy ad-e számukra és mennyi időre tartózkodási, illetve munkavállalási engedélyt. A tunéziai menekültek közül legtöbben Olaszországból Franciaországba kívántak tovább utazni, mivel sokan beszélnek franciául (tekintettel a korábbi gyarmati kapcsolatra), illetve családtagjaik is élnek ott. Roberto Maroni, akkori olasz belügyminiszter úgy döntött, hogy fél évig érvényes tartózkodási engedélyt ad az olasz partokra január 1. és április 5. között érkezett tunéziaiaknak, hogy csatlakozhassanak Franciaországban és más európai uniós országokban élő „barátaikhoz és rokonaikhoz”.

Olaszország lépésére adott válaszként 2011. április 6-án a francia belügyminiszter kiadott egy körlevelet, amelyben utasította az olasz hatóságokat annak ellenőrzésére, hogy e tartózkodási engedéllyel rendelkező harmadik országbeli állampolgárok valóban rendelkeznek-e elegendő pénzügyi forrással (a schengeni

²¹ A Tanács 2001/55/EK irányelve (2001. július 20.) a lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlása esetén nyújtandó átmeneti védelem minimumkövetelményeiről, valamint a tagállamok e személyek befogadása és a befogadás következményeinek viselése tekintetében tett erőfeszítései közötti egyensúly előmozdítására irányuló intézkedésekről, HL L 212, 07/08/2001 12.

²² A lakóhelyüket elhagyni kényszerült személyek tömeges beáramlásának tényét a Bizottság javaslatát – amelyet a Bizottság az érintett tagállamok erre irányuló kérelmét követően nyújt be – követően minősített többséggel elfogadott tanácsi határozat állapítja meg. Ezen, uniós szinten koordinált védelmi eszköz elsősorban akkor alkalmazandó, ha előreláthatóan a tagállamok menekültügyi rendszere nem lesz képes a tömeges beáramlást feldolgozni anélkül, hogy az hátrányosan ne érintené annak hatékony működését. Éppen ezért a tagállamok – a tanácsi határozatban is rögzített – rendelkezésre álló befogadó kapacitásuknak megfelelően, kötelesek átmeneti védelemben részesíteni az érintett személyeket.

kódexnek megfelelően). A körlevél szerint, amennyiben ezt nem tudják igazolni, vissza lehet őket téríteni származási országukba. Két héttel e körlevelet követően Franciaország több helyen visszaállította az ellenőrzési pontokat a két ország határán, sőt vonatokat is állítottak meg, amelyek Észak-Olaszországból Ventimigliába (a határ előtti utolsó faluba) közlekedtek.

Az ideiglenes határellenőrzések visszaállítására felhatalmazást a schengeni kódex 23. cikkének (1) bekezdése ad, amely „a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén” teszi ezt lehetővé, legfeljebb 30 napos időtartamra, illetve a komoly veszély várható időtartamára, ha az meghaladja a 30 napos időszakot. Előrelátható események esetén az érintett tagállamnak a szándékáról előzetesen értesítenie kell a többi tagállamot és a Bizottságot,²³ azonnali intézkedést igénylő esetekben viszont haladéktalanul visszaállíthatja az ellenőrzést a belső határokon.²⁴ Franciaország intézkedése ez utóbbi kategóriába tartozott.

A 23. cikk (1) bekezdése szerinti felhatalmazás alapján a tagállamok már többször is éltek a határellenőrzés visszaállításának lehetőségével; így például a 2006-os német futball világbajnokság, illetve a 2008-as svájci–osztrák EB alkalmával. Azt azonban a Kódex nem határozza meg, hogy mi fér bele a ‘komoly veszély’ kategóriájába, hanem annak eldöntését a tagállamokra hagyja.

Mind az Olaszország által kibocsátott tartózkodási engedélyek, mind a francia határellenőrzést visszaállító intézkedés jogszerűségével kapcsolatban kétségek merültek fel, de a Bizottság végül úgy döntött, egyik tagállam ellen sem indít kötelezettségsgzésési eljárást.²⁵

Franciaország e lépését, és ezzel együtt az olasz ‘gesztus’ iránti ellenérzését azzal indokolta, hogy Olaszország az ezt megelőző évben mindössze tízezer bevándorlót fogadott be, míg Németország és Franciaország ötször annyit; és a 2011 tavaszán kiállított ideiglenes tartózkodási engedélyek is azt mutatják, hogy igyekszik áthárítani a felelősséget. Olaszország ezzel szemben azt sérelmezte, hogy a többi tagállam magára hagyta a 2011 tavaszán a Földközi-tengeren nagy tömegekben átkelők gondjával.²⁶ Meglátása szerint az Olaszországból a többi uniós államba érkező menekültek megnövekedett száma sem meríti ki a schengeni kódex szerinti ‘komoly fenyegetés’ fogalmát, éppen ezért jogi alapja sem volt a határok visszaállításának.

²³ A Kódex 24. cikke.

²⁴ A Kódex 25. cikke.

²⁵ Az olasz, illetve a francia intézkedések jogszerűsége megkérdőjelezésének indokait lásd részletesen „A személyek szabad mozgásának korlátai a schengeni térségben” alfejezetben.

²⁶ FOLK György: Szigorodó Schengen – Határfélelem. *HVG*, 33. évf., 2011/18.

Habár a két ország közötti konfliktust végül rövid időn belül sikerült feloldania Berlusconi és Sárközi 2011. április 26-i római csúcstalálkozójának, a vita politikai utóhatása nem maradt el; érezhető volt más Schengeni tagországok (így Ausztria, Belgium, Hollandia, Németország) attitűdjének megváltozásán is.²⁷ Így Ausztria, Belgium és Németország belügyminiszterei is kifejezték az olasz intézkedéssel szembeni ellenérzésüket és szintén kilátásba helyezték a belső határok ellenőrzésének visszaállításának lehetőségét, de erre végül nem került sor. Az osztrák belügyminiszter szerint az olasz intézkedés egyenesen „a schengeni rendszer összeomlását” kockáztatja, és más tagállamok (így Németország, Hollandia, Finnország és Szlovákia) szintén hasonló aggályokat fogalmazták meg. Dánia a svéd és a német határon állította vissza a vámvizsgálatokat; arra hivatkozva, hogy az ellenőrzés a szervezett bűnözői csoportok tevékenységének megerősödése miatt szükséges.²⁸

3.2. Az olasz–francia javaslat

Berlusconi és Sarkozy az említett római találkozójukon egyeztetett elképzeléseik alapján a Bizottság elnökéhez, Barosohoz és Herman Van Rompuyhoz írt közös levelükben²⁹ a schengeni rendszer lehetséges reformjának megvitatását javasolták az Európai Tanács elkövetkező, júniusi ülésén, a hasonló jellegű, tagállamok közötti konfliktusok elkerülése érdekében. A javaslat szerint közös uniós normákat kellene kidolgozni a menedékkérelmek elbírálására, kivételes helyzetekre pedig lehetővé tenni a határellenőrzés visszaállítását, de már nem csak abban az esetben, ha valamely ország belbiztonságát „komoly veszély” fenyegeti (erre ugyanis már, ahogy említettük, korábban is volt lehetőség), hanem akkor is, ha a közös külső határok igazgatásával kapcsolatban rendkívüli nehézségek merülnek fel. Hangsúlyozzák viszont, hogy a schengeni rendszert nem akarják felforgatni, és általános szigorítást bevezetni.³⁰

²⁷ Hugo BRADY: The Schengen Crisis in the Framework of the Arab Spring. *European Institute of the Mediterranean*. 2012. December 19. 275.; elérhető: schengen_arab_Spring_Dec12_IEMED.pdf

²⁸ Politikai elemzések szerint a vámellenőrzés visszaállításának oka viszont valójában az, hogy a dán kormány a koalícióban részt vevő szélsőséges nézeteket képviselő Dán Néppártnak (*Dansk Folkeparti* (DF) kívánt kedvezni a 2011. szeptember 15-i dán parlamenti választások előtt, cserébe a kormányzat számára a nyugdíjreform megvalósításához nyújtott támogatásáért. (Őt napra lehetne visszaállítani az ellenőrzést a schengeni határokon?)

²⁹ A levél teljes szövege elérhető az olasz külügyminisztérium honlapján: http://www.esteri.it/MAE/IT/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2011/04/20110426_ItaliaFrancia.htm

³⁰ Szigorodó Schengen? *HVG*, 33. évf., 2011/17. 12.

A francia–olasz javaslat ellenzői alapvetően két fő érvet fogalmaztak meg: 1.) a határok visszaállítása ellentétes volna az Európán belüli szabad mozgás lehetőségére épülő elgondolással, amely az Unió működésének egyik alappillére. 2.) (Még az afrikai tavasz hatásának ellenére) sincs annyi menekült, hogy ne lehessen a menekülthelyzetet kezelni, így például Svédország eddig is minden évben sokkal több menekültet fogadott be, mint jelenleg Olaszország és Franciaország, és nem tett javaslatot a schengeni megállapodás módosítására.³¹

3.3. Az Unió lépése – a migrációról szóló bizottsági közlemény és a schengeni kormányzati csomag

Az olasz–francia római csúcsot követően, a közel-keleti, illetve észak-afrikai demokratikus felkelések Európát érintő hatásait értékelve, a Bizottság 2011. május 4-én kibocsátott közleményében (a továbbiakban: a migrációról szóló közlemény) fogalmazta meg a schengeni együttműködéssel, valamint a menekültüggyel és a migrációval kapcsolatos legfontosabb reformelképzeléseit.³² Ez volt az első uniós intézményi dokumentum, amely az észak-afrikai és közel-keleti migrációs hullám európai dimenziójú következményeit ‘válságként’ aposztrofálja. Ennek megfelelően rövid, illetve hosszú távú, válságkezelésre, illetve megelőzésre vonatkozó általános célkitűzéseket fogalmaz meg.

A közlemény ily módon keretét képezi a schengeni szabályok, illetve az Unió menekültügyi politikájának reformját célzó, átfogó „javaslatcsomagnak”.³³ A reform iránti igényeket ugyanis nem csupán az „arab tavasz” eseményei váltották ki; a Bizottság már ezt megelőzően is, a schengeni kódex hatályba lépése óta eltelt néhány év gyakorlati tapasztalatait alapul véve is megfogalmazott a kódex szabályainak módosítására irányuló javaslatokat.³⁴

31 Emmy KRÁSNOHORSKÉ: Crisis of Schengen area or just unfounded panic? 2011. Május 17.; elérhető: <http://www.disputeabout.eu/clanek/crisis-of-schengen-area-or-just-unfounded-panic.do;jsessionid=48022A15C308038B75BC81B83B73C73C>

32 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Közlemény a migrációról. COM (2011) 248 végleges.

33 „E közlemény célja, hogy valamennyi releváns szempont figyelembevételével keretet adjon a nemrég benyújtott és a később benyújtásra kerülő szakpolitikai javaslatok számára, amely keret lehetővé teszi az EU-nak és tagállamainak, hogy biztonságos környezetben kezeljék a menekültügy, a migráció és a harmadik országbeli állampolgárok mobilitásának kérdését.”

34 Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló 562/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény módosításáról, COM (2011) 118 végleges.

A közlemény kiindulópontja, hogy a migránsok tömeges beáramlása nem tekinthető csupán az egyes tagállamok problémájának. A kérdést uniós szinten is kezelni kell, ehhez pedig a tagállamok közötti valódi szolidaritásra van szükség.

A Bizottság elképzelése szerint a francia–olasz határvitához hasonló események megelőzésének elsődleges eszköze a külső határellenőrzés hatékonyságának megerősítése lenne. A belső határellenőrzés visszaállítását csak „valóban kritikus helyzetekben, végső lehetőségként lehetne alkalmazni, amíg más (vészhelyzeti) intézkedéseket nem hoztak a külső határ adott szakaszán a helyzet stabilizálására, európai szinten a szolidaritás szellemében és/vagy nemzeti szinten, a közös szabályoknak való jobb megfelelés érdekében.”³⁵

Ebben az esetben uniós szintű döntés határozná meg, hogy mely tagállamok állíthatják vissza a határellenőrzést és mennyi időre. A Bizottság szerint ugyanis „kritikus helyzetben a közösségi megközelítésen alapuló, összehangolt uniós válasz [...] erősítené a tagállamok egymás iránti bizalmát. Csökkentené továbbá a tagállamok azon egyoldalú intézkedéseinek igénybevételét, amelyekkel ideiglenesen visszaállítják a belső határok ellenőrzését, vagy növelik a rendőri ellenőrzések gyakoriságát a belső határok menti térségekben, mely intézkedések szükségszerűen lelassítják a belső határok átlépését mindenki számára.”

A közleményben megfogalmazott elképzeléssel 2011. május 12-én a Bel- és Igazságügyi Tanács is egyetértését fejezte ki, 2011. június 23–24-i ülésén pedig az Európai Tanács is, hangsúlyozva, hogy „a schengeni együttműködés egészét veszélyeztető kivételes körülmények kezelésére olyan mechanizmust kell bevezetni, amely ugyanakkor nem veszélyeztetheti a személyek szabad mozgásának alapelvét”.³⁶ Az Európai Tanács egyidejűleg felkérte a Bizottságot, hogy „nyújtson be javaslatot egy ilyen mechanizmusra.”

E kérésnek megfelelően jogalkotási javaslatait a Bizottság 2011 szeptemberében készítette el. A reformcsomag két jogszabályt érintett: a schengeni kódexet és a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési mechanizmus létrehozásáról szóló rendeletet.³⁷

³⁵ COM (2011) 248

³⁶ Az Európai Tanács (2011. június 23–24.) következtetései.

³⁷ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az 562/2006/EK rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról, COM (2011) 560 végleges – 2011/0242 (COD); COM (2011) 559 végleges – 2010/0312 (COD) Módosított javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és nyomon követési mechanizmus létrehozásáról. E javaslatokat kíséri a Bizottság közleménye (A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Schengeni igazgatás – A belső határellenőrzés nélküli térség megerősítése, COM (2011) 561 végleges).

A schengeni kódex módosítására vonatkozó javaslat a migrációról szóló közlemény előrejelzésének megfelelően 'közösségesítené' a – jelenlegi szabályozás szerint tagállami hatáskörbe tartozó – belső határellenőrzés-visszaállítási mechanizmust.³⁸ Főszabály szerint a Bizottság dönthetne a tagállamok kérelmére a határellenőrzés átmeneti visszaállításáról. Erre – összhangban az eddigi szabályozással – „az uniós vagy nemzeti szinten a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély esetén, különösen terrortámadások vagy – fenyegetések után, valamint a szervezett bűnözés jelentette veszély esetén”³⁹ volna lehetőség. Új elem viszont a Bizottság javaslatában, hogy a „komoly veszély” fogalma alá sorolja azt az esetet is, amikor nagyszámú harmadik országbeli állampolgár lépi át egy vagy több tagállam külső határát. „Ez a harmadik országok illegálisan egy másik tagállamban vagy tagállamokban tartózkodó állampolgárainak váratlanul és jelentősen megnövekedett másodlagos migrációját eredményezheti.”⁴⁰

A tagállamok egyénileg csupán kivételesen (előre nem látható események előfordulása során), öt napot meg nem haladó időtartamra vonatkozó határellenőrzés-visszaállításról hozhatnának döntést, amennyiben a közrendjüket vagy belső biztonságukat fenyegető komoly veszély azonnali fellépést követel meg.⁴¹

Az értékelési mechanizmus módosításáról szóló javaslat pedig jelentősen kiterjesztené a Bizottság hatáskörét az értékelések, illetve az azok alapján meghozandó döntések tekintetében is. Mindemellett az értékelések fényében a schengeni együttműködésből eredő kötelezettségeit megsértő tagállammal szemben a belső határellenőrzés visszaállítását 'szankcióként' is lehetne alkalmazni (de csak „legutolsó lehetőségként”, ha másfajta eszközök nem működnek): „Ha a Bizottság megállapítja, hogy a schengeni vívmányok alkalmazását ellenőrző értékelési és nyomon követési mechanizmus létrehozásáról szóló rendelet[...]ben meghatározott, a külső határellenőrzéssel vagy a kiutasítási eljárásokkal kapcsolatban tartósan fennálló, súlyos hiányosságok állnak fenn, és amennyiben ezek a hiányosságok uniós vagy nemzeti szinten a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszélyt jelentenek, a belső határokon történő határellenőrzés hat hónapot nem meghaladó időtartamra visszaállítható.” Az erre vonatkozó döntést a Bizottság hozhatná meg.⁴²

³⁸ Ez a schengeni kódex 23–26. cikkeinek módosítását jelenti.

³⁹ COM (2011) 560, módosított schengeni kódex (4) preambulumbek.

⁴⁰ Uo. (5) preambulumbek.

⁴¹ Uo. 25. cikk (1) bek. A korábbi szabályozás ezzel szemben az azonnali intézkedéssel visszaállítandó határellenőrzés időbeli korlátját nem határozta meg (lásd a schengeni kódex 25. pontját).

⁴² COM (2011) 559

3.4. A francia–német javaslat

2012 áprilisában a francia és a német belügyminiszter „az Uniónak címzett [közös] hivatalos levelében” a Bizottság 2011. szeptemberi javaslataitól jelentősen eltérő reformelképzeléseket terjesztett elő.⁴³ E levél értelmében a schengeni övezet tagállamainak lehetőséget kell adni arra, hogy legfeljebb 30 napra (amely indokolt esetben meghosszabbítható) ellenőrzést vezessenek be a belső határain akkor, ha úgy látják, hogy egy másik tagállam nem őrzi megfelelően az EU külső határait.⁴⁴ A javaslat tehát a schengeni együttműködésből eredő kötelezettségét nem teljesítő tagállam ‘szankcionálását’ is alapvetően tagállami keretek között képzei el; a határellenőrzés visszaállításáról szóló döntést tehát nem a Bizottság hozná meg.

A kezdeményezők az eredeti bizottsági javaslattól való eltérést az illegális bevándorlás elleni harc szükségességével indokolták. E javaslat megtételének legfőbb kiváltó indoka – akárcsak a bizottsági javaslat schengeni tag kizárására vonatkozó részének – a görög határellenőrzés – azaz a schengeni övezet egyik külső határszakaszán történő ellenőrzés – nem megfelelő működése és ennek eredményeképpen az illegális határátlépések számának radikális növekedése volt. Leginkább Észak-afrikai, indiai és pakisztáni illegális bevándorlók tízezrei érkeznek az EU területére ezen a határszakaszon keresztül.⁴⁵ (2011 októbere és decembere között az illegális határátlépések 82%-át Görögország külső szárazföldi határán érték tetten.)⁴⁶ Az újrávalasztásra törő Sarkozy március közepén már azzal fenyegetőzött, hogy ha a rövid időn belül nem lesz komoly javulás a görög határellenőrzés terén, akkor Franciaország felfüggesztheti részvételét a schengeni egyezményben.⁴⁷

⁴³ E levél – amely a Bizottsághoz képest tulajdonképpen egy ‘második jogalkotási javaslatot’ fogalmaz meg – pontos jogi státusza uniós jogalkotási eljárásban nehezen értelmezhető. A „hagyományos” jogalkotási forgatókönyvet alapul véve leginkább a bizottsági javaslatról szóló tanácsi döntést megelőző vita részeként képzelhetjük el.

⁴⁴ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/schengen-abkommen-berlin-und-paris-wollengrenzkontrollen-zurueck-a-828655.html>

⁴⁵ Fogyóban a türelem a görög határellenőrzés miatt. *BruxInfo*. Brüsszel, 2012. március 8.; elérhető: <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20120308-fogyoban-a-turelem-a-gorog-hatarellenorzes-miatt.html>

⁴⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Féléves jelentés a schengeni térség működéséről 2011. november 1–2012. április 30. (Brüsszel, 2012.5.16.) COM (2012) 230 végleges

⁴⁷ A Tanácsba is bevitték a francia–német Schengen-javaslatot. *BruxInfo*. Brüsszel, 2012. április 27.; elérhető: <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20120427-a-tanacsba-is-bevittek-a-francia-nemet-schengen-javaslatot.html>

A francia–német javaslatot egy bő héttel később (április 20-án) ülésező Belügyi és Igazságügyi Tanács tárgyalta meg. A két miniszter javaslatát a tagállami képviselők nagy része támogatta a Tanácsban,⁴⁸ így a Tanács első álláspontja lényegében a francia–német elképzelést tükrözte.

A belügyminiszterek kivettek a bizottsági javaslatból minden olyan rendelkezést, amely a közösségi alapú döntéshozatalra vonatkozik. A javaslat értelmében egy tagállamnak csak be kell jelentenie a tervezett döntést megelőző legalább négy héten belül (amennyiben a döntést előre látható események indokolják) a Bizottság, az Európai Parlament és a többi tagállam számára, hogy 30 napra vissza fogja állítani az ellenőrzést a határokon. Ezt követően még ötször lehet meghosszabbítani a korlátozást, összesen félévig. Kivételes esetekben, szigorú feltételek teljesülése esetén két évre is meghosszabbítható ez a periódus.

A rendszer közösségi jellegét a tanácsi álláspont csak annyiban hagyta meg, hogy a Bizottságnak, az Európai Parlamentnek és a tagállamoknak küldött tagországi értesítést követően a Bizottság véleményezheti a tagállami döntést, és legalább tíz nappal a határellenőrzés visszaállítása előtt vitát kell lefolytatniuk az intézményeknek a döntésről. Az intézmények azonban ennek eredményétől függően sem változtathatnák meg a döntést.⁴⁹

Előzetes bejelentés nélkül a tagállamok – a Bizottság javaslatával szemben – nem öt, hanem tíz napra állíthatnák vissza a belső határellenőrzést, összesen – minden hosszabbítási lehetőséget beszámítva – két hónapra.

A schengeni együttműködésből eredő – külső határellenőrzésre vonatkozó – kötelezettségét nem teljesítő tagállammal szembeni szankcióként elrendelhető határellenőrzés-visszaállítás kérdésében a végső döntés szintén a tagállamok kezében maradna. Az eljárás annyiban volna közösségi jellegű, hogy e döntésre irányuló javaslatot a Bizottság kezdeményezése alapján a Tanácsnak kellene meghoznia.⁵⁰

⁴⁸ Uo. Belgium, Luxemburg, Olaszország, Portugália és Svédország fejezte ki csupán egyet nem értését.

⁴⁹ ; elérhető: Hadüzenetként értékeli az EP a Schengen-reform tanácsi véleményét. *BruxInfo*. Brüsszel, 2012. június 8.; elérhető: <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20120608-haduzenetkent-ertekeli-az-ep-a-schengen-reform-tanacsi-velemenyet.html>

⁵⁰ Sajtóközlemény 10760/12 – A Tanács 3172. ülése – Bel- és Igazságügy (Brüsszel, 2012. június 7. és 8.)

3.5. A 'jogalapharc'

A Bizottság eredeti, 2011. szeptemberi javaslatának jogalapját az EUMSZ 77. cikk (2) bekezdésének e) pontja képezte volna, amely szerint a személyek belső határátlépéskor történő ellenőrzésére vonatkozó szabályokat a Tanács és a Parlament a rendes jogalkotási eljárás keretében, „együttdöntve” hozhatja meg. Ezzel szemben a Belügyi és Igazságügyi Tanács első álláspontjában e jogalapot is megváltoztatta az EUMSZ 70. cikkére, amely csupán konzultációs jogkört biztosít az eljárásban a Parlament részére.⁵¹

„Az Európai Bizottság csalódással, az Európai Parlament pedig felháborodással” fogadta a tanácsi álláspontot.⁵² Cecilia Malmström belügyi EU-biztos szerint ez nem jogi, hanem politikai döntés volt a tagállamok részéről. Az Európai Parlament 'válszéként' úgy döntött, hogy a jogalap miatt támadt nézeteltérés tisztázásáig felfüggeszti az együttműködést a Tanáccsal más bel- és igazságügyi, folyamatban lévő döntések (jogi aktusok meghozatalának) tekintetében is.⁵³ Az Európai Parlament több frakciója azt is szorgalmazta, hogy a Parlament forduljon az Európai Bírósághoz a Tanács döntése miatt (az ügyben).⁵⁴

3.6. Az új schengeni kormányzási csomag

A Tanács és a Parlament közötti nézeteltérést végül csak egy év múlva, 2013. május 30-án sikerült tisztázni, amikor is a Tanács képviselője írásbeli kötelezettséget vállalt arra, hogy az EUMSZ 294. cikkének⁵⁵ (4) bekezdésével összhangban

⁵¹ Jogilag a Bizottság javaslatának módosítása a Tanács minősített döntésével lehetséges, ha a Bizottság azt elfogadja; amennyiben nem, a Tanács egyhangú döntése szükséges ehhez. A jelen esetben a Bizottság nem értett egyet a javaslat módosításával, tekintettel arra, hogy ez kizárta volna az Európai Parlamentet a jogalkotási eljárásból. A Tanács így tagjainak egyhangú szavazatával döntött a Bizottság javaslatának jogalapot érintő részéről.

⁵² Martin Schulz, az Európai Parlament elnöke szerint „Példa nélküli, hogy a jogalkotási folyamat kellős közepén az egyik jogalkotó kizárja a másikat. A bel- és igazságügyi tanács június 7-én elfogadott megközelítése pofon a parlamentáris demokráciának, és elfogadhatatlan az európai polgárok által közvetlenül választott képviselők számára.” *BruxInfo* (2012. június 8.) i. m.

⁵³ Az öt szóban forgó dosszié: a schengeni határellenőrzési kódex és a schengeni egyezmény végrehajtásáról szóló konvenció módosítása; a bűncselekményeket érintő igazságügyi együttműködés, az információs rendszerek ellen intézett támadások elleni fellépéssel; az európai nyomozati parancs; a 2013-as uniós büdzsé belbiztonsággal kapcsolatos aspektusai; az utasok adatainak cseréje az EU-ban (PNR).

⁵⁴ Ez jogilag úgy lehetséges, hogy miután – a megváltoztatott jogalappal – a Tanács döntése hatályba lép, a Parlament az EUMSZ 263. cikke szerinti megsemmisítési keresettel megtámadja a jogi aktust. [Yves PASCOUAU: Schengen and solidarity: the fragile balance between mutual trust and mistrust. *Policy Paper of the European Policy Centre*. 2012. Július 4. 9.; elérhető: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2784_schengen_and_solidarity.pdf]

⁵⁵ A rendes jogalkotási eljárás menetét rögzítő rendelkezés.

elfogadja a Parlament álláspontját. Ennek alapján a Parlament június 12-én elfogadta a rendes jogalkotási eljárás első olvasatában a – Tanács és a Parlament kompromisszumát rögzítő – álláspontját. Így a schengeni kódex határellenőrzés visszaállításra irányuló reformja előtti utolsó akadály is elhárult.⁵⁶

Mindazonáltal a ‘tagállami hatáskör kontra uniós hatáskör’ vita nyoma érezhető a francia nemzetgyűlés, a holland szenátus, a holland képviselőház, a portugál parlament, a román szenátus, a szlovák parlament és a svéd parlament által a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv alapján benyújtott, indokolással ellátott véleményekben, amelyekben a nemzeti parlamentek kinyilvánítják, hogy a javasolt jogalkotási aktus nem áll összhangban a szubszidiaritás elvével.

A végleges kompromisszum értelmében a módosítás jogalapja végül az EUMSZ 77. cikkének (2) bekezdése maradt – a határellenőrzés visszaállításáról való döntés azonban nem lett olyan mértékben közösségi, mint ahogyan a Bizottság eredeti javaslatában szerepelt. Ez azt jelenti, hogy a döntéshozatal továbbra is a tagállamok kezében marad, bár az Unió jogkörei az eddigiekhez képest szélesebbek lesznek. Mindez azt jelenti, hogy az Unió a ‘soft law’ jellegű intézkedések – így ajánlás, vélemény kibocsátása, konzultáció kezdeményezése – terén fog kibővített hatáskörrel rendelkezni.

Ennek megfelelően a tagállamoknak a határellenőrzés visszaállításáról szóló döntésükről – amelyre a rendelet értelmében csak kivételes intézkedésként kerülhet sor – továbbra is csupán értesíteniük kell a Bizottságot. Új elem a jelenleg hatályos szabályokhoz képest, hogy a Bizottság véleményt ad ki, ha kétségei vannak a belső határokon történő határellenőrzés tervezett visszaállításának szükségességét vagy arányosságát illetően, továbbá konzultációt kezdeményezhet az érintett és a többi tagállammal a kölcsönös együttműködés megszervezéséről, valamint a kérdéses intézkedés arányosságáról.

A határellenőrzést a tagállamok 30 napos, legfeljebb hat hónapra meghosszabbítható időtartamra állíthatják vissza. A tagállamok azonnali intézkedésével visszaállítható határellenőrzés időtartamának tízre emelését a Parlament jóváhagyta. Ezt követően azonban a meghosszabbításhoz tanácsi egyetértés szükséges (szemben a korábbi szabályozással, amely lehetőséget adott arra, hogy a tagállamok indokolt esetben önállóan döntsenek az időtartam meghosszabbításáról).

⁵⁶ Az EP visszavág a tagállamoknak. *BruxInfo*. Brüsszel, 2012. június 14.; elérhető: <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20120614-az-ep-visszavag-a-tagallamoknak.html>

A külső határellenőrzési kötelezettségét megszegő tagállam(ok) ellen szankcióként alkalmazandó határellenőrzés-visszaállítás új, 'uniós mechanizmusát' a rendelet 26. cikke fogja tartalmazni. Ugyanakkor az Unió ezen eljárás keretében is csupán ajánlásokat bocsáthat ki, amelyekben „javasolhatja” a tagállamoknak a határellenőrzés visszaállítását. Az – egy vagy több tagállamnak címzett – javaslatot a Tanács fogadhatja el, végső megoldásként és a belső határellenőrzések nélküli térségen belüli közös érdekek védelme érdekében, továbbá ha egyetlen más intézkedés sem alkalmas az azonosított komoly veszély hatékony mérséklésére. A tanácsi ajánlásnak a Bizottság javaslatán kell alapulnia. Meghatározott, sürgős esetekben maga a Bizottság is fogadhat el ajánlásokat a határellenőrzés-visszaállítás meghosszabbításáról.

A javaslatcsomag szintén átalakítja és az eddig (tisztán) kormányközi alapon működő schengeni értékelési mechanizmust, és kibővített szerepkört (egyfajta koordinációs lehetőséget és ajánlattételi jogot) ad a Bizottságnak. A mechanizmus keretében a Bizottság a tagállamokkal együttműködve koordinálja az értékeléseket. A Bizottság feladata a többéves és az éves értékelési programok, valamint az értékelési jelentések elfogadása. Az értékelések a belső és a külső határoknál tett, bejelentett és be nem jelentett helyszíni látogatásokat foglalhatnak magukban. A Bizottság javaslatára a Tanács ajánlások formájában javasolhatja az értékelt tagállamnak konkrét intézkedések meghozatalát, ha az értékelő jelentés súlyos hiányosságokat tár fel a külső határellenőrzés végrehajtásában.⁵⁷

4. A szolidaritás elve és a schengeni együttműködés

A fent bemutatott események alapján azt láthatjuk, hogy a schengeni együttműködés problémáinak megoldására alapvetően kétféle megközelítés körvonalazódott. Az első, 'szankciós' megközelítés értelmében – amely leginkább a Görögország határellenőrzésével összefüggésben megfogalmazott véleményekben fejeződött ki – minden tagállamnak saját joga és felelőssége eldönteni, hogy mennyi bevándorlót tud befogadni és eltartani, illetve milyen intézkedések szükségesek közrendjének védelme érdekében. Éppen ezért egyrészt

⁵⁷ Az Európai Parlament 2013. június 12-i jogalkotási állásfoglalása az 562/2006/EK rendeletnek a belső határokon történő határellenőrzés kivételes körülmények közötti ideiglenes visszaállítására vonatkozó közös szabályok megállapítása érdekében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról [COM(2011)0560 – C7-0248/2011 – 2011/0242(COD)].

joga van egyéni (azaz nem uniós szintű) döntést hozni a belső határok ellenőrzésével kapcsolatban. Másrészt szükséges lehet a schengeni együttműködés feltételeit nem teljesítő tagállamokkal szemben a szankciók alkalmazása, abban az esetben, ha e kötelezettség sérti más tagállamoknak – az előbb említett – szuverén érdekeit.

A második, a szolidaritás elvén alapuló megoldás ezzel szemben abból indul ki, hogy a problémák közösek és a felelősség is közös, ezért uniós szintű szabályozással és közös fellépéssel kell azokat megoldani. Az 'arab tavasz' következtében megindult, Európa felé áramló migrációs hullám kezelése tehát az Unió tagállamainak 'közös ügye', hiszen egy-egy tagállamnak a határellenőrzés, illetve menekültügy terén meghozott intézkedése közvetlenül érinti a 'szabadság, biztonság és jog térségének' többi tagját is. Bármely tagállam menekültügyi rendszerének túlterhelése vagy nem megfelelő működése egyértelműen kihat az összes többi tagállaméra, többek között a másodlagos migráción (azaz menedékkérők tagállamok közötti áramlásán) keresztül. A 2011. áprilisi olasz–francia konfliktust követően a schengeni, illetve a menekültügyi együttműködés jövőjét tárgyaló uniós dokumentumok (leginkább a bizottsági közlemények formájában megjelenő koncepciók) különösen nagy hangsúlyt fektettek azon elv rögzítésére, hogy európai szinten nagyobb szolidaritásra és a felelősség jobb megosztására van szükség.⁵⁸

Az egyes tagállamok menekültügyi rendszerének túlterhelését leginkább az okozza, hogy a menekültáramlások nem állandóak, és nem oszlanak el egyenletesen az Unió területén. Az egyenletlenséget egyrészt földrajzi, illetve történelmi sajátosságok indokolják, másrészt – figyelembe véve a tagállamok menekültügyi eljárásai közötti különbségeket, illetve a menekülteket megillető védelmet, jogokat, juttatásokat – az egyes tagállamok eltérő vonzerőt jelentenek a menedéket keresők számára. Az 'arab tavasz' következtében fokozódó bevándorlási hullám az egyes tagállamok terheltsége, illetve menekültvédelmi rendszere közötti eltéréseket még inkább felszínre hozta.

A szolidaritás az Európai Unió egyik alapvető értéke, valamint a közös európai menekültügyi politika 1999-ben megkezdett kidolgozása óta annak irányadó elve.⁵⁹ A szolidaritás szellemében megvalósuló együttműködés azonban nem

⁵⁸ Lásd többek között a fent bemutatott, migrációról szóló közleményt.

⁵⁹ A szolidaritás elvére a szabadság, biztonság és jog térségének alappilléreiről rendelkező EUMSZ 67. cikke is utal, az EUMSZ 80. cikke konkrétan kifejezésre juttatja az elv betartásának kötelezettségét a közös menekültpolitika terén: „Az Unió e fejezetben meghatározott politikáira és azok végrehajtására a szolidaritás és a felelősség tagállamok közötti igazságos elosztásának elve az irányadó, ideértve annak pénzügyi vonatkozásait is. Az Unió e fejezet alapján

lehetőség a részes felek közötti *kölcsönös bizalom* nélkül.⁶⁰ A kölcsönös bizalom az alapja a schengeni övezet működésének is. A schengeni megállapodások megkötésére is csak úgy kerülhetett sor, hogy a tagállamok meg voltak győződve arról, hogy az összes többi szerződő fél is megfelelően ellenőrzi a külső határait. Így nem volt például Franciaországnak oka kételkednie a német hatóságok által végzett határellenőrzésben, és ennek következtében az a személy, aki szabadon mozoghatott Németországban, jogszerűen megtehetette ezt Franciaországban is, és fordítva.⁶¹ Az írás első részében bemutatott, 2011-es és 2012-es események tulajdonképpen e kölcsönös bizalom megrendülésének konkrét példái.

A tagállamok szolidaritási kötelezettségét mindenekelőtt az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése szerinti „lojális együttműködés elve” kifejeződésének tekinthetjük.⁶² Az elv ugyanakkor azt is megkívánja a tagállamoktól (és a fentiekkel összhangban az Unió intézményeitől), hogy európai szintű operatív és pénzügyi támogatási mechanizmusok működtetésében vegyenek részt. A jól kezelt és sikeres mechanizmusok hosszú távon megkönnyíthetik a tagállamok számára a lojális együttműködés elvéből eredő kötelezettségek betartását is és ezáltal hozzájárulhatnak a fent bemutatott konfliktusok megelőzéséhez.

Az operatív és pénzügyi támogatási mechanizmusok átültetése érdekében teendő konkrét lépéseket átfogóan a szolidaritásról szóló közlemény tartalmazza. A közlemény a szolidaritás megerősítésének négy tengelyét jelölte meg: 1.) gyakorlati együttműködés és technikai segítségnyújtás, 2.) pénzügyi szolidaritás, 3.) felelősségmegosztás, valamint 4.) a menekültügyi rendszer irányítására szolgáló eszközök tökéletesítése.⁶³

elfogadott jogi aktusaiban, minden olyan esetben, amikor erre szükség van, megfelelő módon rendelkezni kell ennek az elvnek az alkalmazásáról.”

⁶⁰ PASCOU (2012) i. m. 4. A menekültüggyel kapcsolatos Unión belüli szolidaritás fokozásáról szóló 2011-es bizottsági közlemény (a továbbiakban: a szolidaritásról szóló közlemény) is hangsúlyozza ennek fontosságát: „A bizalom növelése alapvető fontossággal bír a szolidaritás megerősítésében. A szolidaritás elvének megvalósítása a tagállamok részéről valós elkötelezettséget igényel. A kedvezőtlen gazdasági helyzet ezt még sürgetőbbé teszi mind az EU, mind tagállamai számára.”

⁶¹ PASCOU (2012) i. m. 4.

⁶² E rendelkezés arra kötelezi a tagállamokat, hogy kölcsönösen (tartsák tiszteletben és) segítsék egymást és az Uniót a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában, valamint, hogy tegyék meg a megfelelő intézkedéseket a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében.

⁶³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a menekültüggyel kapcsolatos Unión belüli szolidaritás fokozásáról. A jobb felelősségmegosztás és a kölcsönös bizalom javításának uniós ütemterve (Brüsszel, 2011.12.2.) COM (2011) 835 végleges (a továbbiakban: a szolidaritásról szóló közlemény).

- 1.) A jogalkotást kiegészítő gyakorlati intézkedések hozzájárulhatnak egy olyan bizalmi légkör kialakulásához, amelynek keretében valamennyi tagállam hasonló módon, hasonló eredményekkel hajtja végre ugyanazokat a feladatokat. A szolidaritásról szóló közlemény elsősorban a 2011 óta működő Európai Menekültügyi Támogatási Hivataltól várja a gyakorlati együttműködés megerősítését a menekültügyi területén.
- 2.) A pénzügyi szolidaritás jegyében – az eddigi pénzügyi támogatási mechanizmusok mellett – 2014-től egy új Menekültügyi és Migrációs Alap fog a tagállamok rendelkezésére állni.⁶⁴ A hasonló céllal a 2008–2013 időszakra létrehozott Európai Menekültügyi Alap szintén nagymértékben segítette a tagállamokat menekültügyi rendszerük kapacitásának növelésében.
- 3.) A szolidaritásról szóló közlemény – összhangban az EUMSZ 80. cikkével – kiemeli, hogy „a szolidaritásnak felelősséggel kell társulnia. A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy rendszereik képesek legyenek megfelelni a nemzetközi, illetve az európai jog által szabott normáknak,⁶⁵ [...] megakadályozva ezzel a problémák más tagállamokra való áttérjedését.”⁶⁶

A felelősség-megosztás kérdését elsősorban a Dublin II. rendelet alkalmazásával kapcsolatban tapasztalt problémák vetik fel.⁶⁷ A dublini átadások hozzájárulhatnak a terhelésnek kitett tagállam kapacitásának túlfeszítéséhez, ami nem csak az adott tagállamra, de a kérelmezők jogaira nézve is káros. E negatív hatások elkerülésének érdeke tette szükségessé a Dublin II. rendelet szerinti felelősségi rendszer reformját.

⁶⁴ Ennek legfőbb célja az, hogy az eddigi pénzügyi támogatási mechanizmusoknál rugalmasabb módon működjön és „a pénz oda kerüljön, ahol a legnagyobb szükség van rá.” Ezért a Bizottság közvetlen felelőssége alá tartozó előirányzatokat egységes keretösszegként fogják kezelni, amelyet a szakpolitikai folyamatok, illetve a tagállamokban vagy harmadik országokban kialakult helyzet fényében kell felhasználni.

⁶⁵ COM (2011) 835

⁶⁶ A szolidaritásról szóló közlemény a menekültekről szóló 1951-es genfi egyezményt, az emberi jogok európai egyezményét, valamint az EU Alapjogi Chartáját említi.

⁶⁷ A rendelet (jelenleg hatályos rendelkezései) értelmében a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért az az EU-tagállam felelős, ahol a harmadik országból érkező menedékkérő első alkalommal lépte át a határt. A rendelet egyúttal azt is előírja, hogy ha egy ilyen személyt egy másik EU-tagállamban fogtak el, akkor vissza kell téríteni az első belépés országába, amelyek az esetek legnagyobb részében Olaszországot, Máltát és Görögországot jelentik.

A tagállamok közötti felelősség hatékony megosztásához járulhatnak hozzá a nemzetközi védelemre jogosult személyek más tagállamokba történő áthelyezésére szolgáló projektek.⁶⁸

Szintén hasznos szolidaritási eszközzé válhat a menedékjog iránti kérelmeknek az Unió területén történő közös feldolgozása, mivel segítséget nyújthat a terhelésnek kitett tagállamoknak a felhalmozódott esetek számának csökkentésében. A rendszer keretében ugyanis azok a tagállamok, amelyekre kisebb teher nehezedik, felszabaduló személyi állományukkal segíthetnének más tagállamoknak a kérelmek feldolgozásában.

A menekültügyi együttműködés terén megvalósítandó felelősség-megosztás legrégebbi uniós mechanizmusa az átmeneti védelemről szóló irányelv, amelynek alkalmazását a 2011-es olasz-francia konfliktust megelőzően is kérte Olaszország. Az irányelv keretében kidolgozott védelmi eszközt azonban még egyszer sem alkalmazták a tagállamok.

- 4.) A Bizottság szerint az uniós vívmányok alkalmazásának ellenőrzésére használt hagyományos eszközöket (úgy mint a jogsértési eljárások és a jogi eszközök rendszeres értékelése) a kölcsönös bizalom megfelelő szintjére alapozva ki kell egészíteni további, lehetőleg megelőző jellegű intézkedésekkel valamennyi tagállam menekültügyi rendszere megfelelő működésének és rugalmasságának biztosítása érdekében. A jogsértési eljárások ugyanis nem feltétlenül megfelelő eszközei a szolidaritási elv nevében történő problémamegoldásnak. A megelőző jellegű eszközökkel viszont még azelőtt kezelhetőek lennének a felmerülő problémák, mielőtt még válsághoz vagy jogsértési eljárásokhoz vezetnének.

A szolidaritásról szóló közlemény pozitív példaként hozza fel Görögország esetét. 2009-ben ugyanis jogsértési eljárást indult Görögországgal szemben az uniós menekültügyi jogszabályok nem megfelelő alkalmazása miatt, valamint menekültügyi rendszere sok szempontból nagyon hiányos volt. Ugyanakkor – a jogsértési eljárással párhuzamosan – a Bizottság segítette Görögországot egy nemzeti menekültügyi és migrációkezelési cselekvési terv kidolgozásában, valamint az Európai Menekültügyi Alapból nyújtott sürgősségi finanszírozással, illetve egyéb uniós pénzügyi támogatási eszközökkel támogatta annak megvalósítását. Bár a tagállam menekültügyi rendszerének javítása érdekében még számos ponton jelentős előrelépésre van szükség, a görög kormány – a cselek-

⁶⁸ 2009 nyarán került sor az első uniós léptékű, kísérleti projekt, az EUREMA-ra (EU Relocation Malta Project) lebonyolítására. Ennek keretében 227 nemzetközi védelemre jogosult személyt helyeztek át Máltáról hat más tagállamba.

vési tervhez kapcsolódóan – egyértelműen pozitív irányú változtatásokat és fejleményeket tudott felmutatni.⁶⁹

5. A schengeni övezet és a közös európai menekültügyi rendszer

A fenti vizsgálódásból is láthattuk – mind a külső, mind a belső problémákkal összefüggésben –, hogy a schengeni övezet működésének problémái számos ponton összekapcsolódnak a menekültek helyzetének és a bevándorlási hullámok kezelésének kérdéseivel.⁷⁰ A közös menekültügyi politika terén elért szabályozási eredmények is elsősorban a schengeni együttműködésre épülnek, mivel a belső határokon történő ellenőrzés megszüntetése egy olyan közös térséget teremtett, ahol a menedéket keresők is szabadon mozoghatnak (és nem csak az uniós polgárok, családtagjaik, jogszerűen tartózkodó nem uniós polgárok).⁷¹ Nem véletlen, hogy az „arab tavasz” Európát érintő hatásait értékelő 2011. május 4-én kibocsátott bizottsági közlemény is közös kérdésként kezelte a schengeni együttműködés, valamint a migráció és a menekültügy kihívásait és egy ‘csomagban’ fogalmazta meg a reformelképzeléseit.

A hatékonyan működő közös uniós menekültügyi szabályozás ugyanis megoldásként szolgálhatna a fokozott migrációs nyomás kezelésével kapcsolatos problémák egy részére is. Amennyiben az uniós szabályozásnak sikerülne hozzájárulnia a tagállamok (menekültek irányába megnyilvánuló) vonzerejének közelítéséhez (egységesítéséhez/homogénebbé tételéhez), és ezáltal a tagállamok közötti terhek egyenletesebb elosztásához, akkor csökkenhetne az esélye a fent bemutatott olasz–francia vitához hasonló, a schengeni együttműködést beárnyékoló incidensek előfordulásának, sőt akár ‘egyttműködőbb irányba’ lehetne formálni a bolgár és román csatlakozást egyelőre blokkoló politikai megfontolásokat is.

A Közös Európai Menekültügyi Rendszer (a továbbiakban: KEMR) megteremtésének gondolatát már 1999-ben megfogalmazta az Európai Tanács a

⁶⁹ Mindenekelőtt nőtt a jóváhagyott menedékkérelmek aránya (kevesebb, mint 1 %-ról 12,35 %-ra), és javult a menedékkérelmek elbírálása terén a döntéshozatal minősége.

⁷⁰ Ezt az összefüggést az EUMSZ 67. cikk (2) bekezdése is tükrözi, amely szerint: „Az Unió biztosítja a személyek belső határokon történő ellenőrzések alóli mentességét, továbbá a menekültügy, a bevándorlás és a külső határok ellenőrzése terén a tagállamok közötti szolidaritáson alapuló olyan közös politikát alakít ki, amely a harmadik országok állampolgáraival szemben méltányos bánásmódot biztosít.”

⁷¹ Jörg MONAR: Justice and Home Affairs. In: JONES–MENON–WEATHERILL (szerk) i. m. 619.

tamperi programjában.⁷² 1999 és 2005 között zajlott le a rendszer megvalósításának ún. 'első fázisa'.⁷³ Ezen időszak alatt született meg menedékkérelem elbírálásért felelős tagállam megállapításának szabályait tartalmazó ún. Dublin II rendelet,⁷⁴ a befogadási feltételekről szóló irányelv,⁷⁵ a menekültügyi eljárásról szóló irányelv,⁷⁶ a minősítési irányelv,⁷⁷ valamint az Eurodac adatbázist létrehozó rendelet.⁷⁸

Az első fázis eredményét értékelő 2008-as⁷⁹ „Politikai terv a menekültügyről” című bizottsági közlemény a KEMR működésének több olyan problémájára is rávilágított,⁸⁰ amelyek a tagállamok közötti másodlagos migráció volumenének növekedéséhez – és ezáltal a tagállami terhek közötti különbségek erősödéséhez – járulnak hozzá.

Főként e problémákat kívánták orvosolni a KEMR második szakaszának lezárását jelentő jogszabályi módosítások,⁸¹ illetve egyes korábbi jogszabályokat

⁷² Council of the European Union, *Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15-16 October 1999*, 16 October 1999, elérhető: <http://www.refworld.org/docid/3ef2d2264.html>

⁷³ Ezen első fázis eredményeinek értékelését lásd: Zöld Könyv a jövőbeni Közös Európai Menekültügyi Rendszerről (Brüsszel, 6.6.2007) COM (2007) 301 végleges.

⁷⁴ A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról, HL 50, 2003.02.25. 1.

⁷⁵ A Tanács 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról, HL L 031 , 2003.02.06. 18.

⁷⁶ A Tanács 2005/85/EK irányelve (2005. december 1.) a menekültstátusz megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól, HL L 326, 2005.12.13 13.

⁷⁷ A Tanács 2004/83/EK irányelve (2004. április 29.) a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státuszok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról, HL L 304 , 2004.09.30. 12.

⁷⁸ A Tanács 2725/2000/EK rendelete (2000. december 11.) a dublini egyezmény hatékony alkalmazása érdekében az újjelenyomatok összehasonlítására irányuló 'Eurodac' létrehozásáról, HL L 062, 2002.03.05. 1.

⁷⁹ Politikai terv a menekültügyről. Az Unió országaiban biztosított védelem összehangolt megközelítése. (Brüsszel, 17. 6. 2008) COM (2008) 360 végleges.

⁸⁰ Többek között arra, hogy az egyazon országból származó menedékkérők kérelmeinek elutasítására, illetve elfogadására vonatkozó döntések aránya között tagállamonként jelentős eltérések vannak. Eltérő eredményekhez vezet a közös gyakorlat hiánya, a különböző eljárási rendek és feltételekhez kötött garanciák, valamint a származási országra vonatkozó eltérő információforrások. E közleményt követő EJEB és EUB ítélkezési gyakorlat azt is egyértelművé tette, hogy egyes tagállamok menekültügyi rendszerében olyan fókú minőségi problémák is tapasztalhatók, amelyek az alapvető emberi jogok érvényesülése szempontjából aggodalomra adnak okot. Elsősorban Görögország menekültügyi rendszerét érték vádak emiatt.

⁸¹ A befogadás feltételeiről szóló irányelv, a Dublin II rendelet, a menekültügyi eljárásról szóló irányelv és az Eurodac rendelet módosításai. A 2004/83/EK minősítési irányelvet felváltó 2011/95 irányelv már korábban hatályba lépett.

felváltó új jogi aktusok, amelyeknek a végleges szövegét formálisan 2013. június 12-én fogadta el az Európai Parlament.⁸² Az új csomag pozitív eredményeket hozott a menekültügyi eljárás minőségének, valamint a befogadás feltételeinek javítása terén, a módosított Dublin II. rendelet szerint pedig – összhangban az EJEB⁸³ és az EUB⁸⁴ ítélkezési gyakorlatával – a menekültek már nem szállíthatóak vissza olyan EU-tagállamba, ahol előfordulhat, hogy embertelen vagy megalázó bánásmódban részesülnek (akkor sem, ha a rendelet szabályai értelmében ez a tagállam volna felelős a menedékkérellem elbírálásáért).⁸⁵ Csekély előrelépést eredményezett azonban a reform a tagállamok diszkrecionális jogköre tekintetében, holott pont ez az egyik oka az egyes tagállamok menekültvédelmi mechanizmusai közötti alapvető eltéréseknek. Mind a befogadás feltételeiről szóló irányelv, mind a menekültügyi eljárásról szóló irányelv túl sok ‘kiskaput’ enged a tagállamoknak széleskörű mérlegelési jogkörük meghagyásával.

Az Unió menekültügyi politikája terén megvalósult reformok eredményei tehát még kétségesek: a jogszabály-módosítások még nem igazolják egyértelműen, hogy az új menekültügyi rendszer képes lesz orvosolni mindazokat a problémákat, amelyek miatt az egyes uniós tagállamok menedéket keresők számára való vonzereje igen eltérő és így a tagállamok menekültekkel, migrációs hullámokkal kapcsolatos terhei közötti különbség aránytalanul nagy.

⁸² Az új szabályok 2015 második felétől kell alkalmazniuk a tagállamoknak (kivéve az új minősítési irányelvet, amelyet már 2013 decemberétől, illetve a Dublin II rendelet módosítását, amelyet már 2014 elejétől).

⁸³ A strasbourgi bíróság az *M.S.S. kontra Belgium és Görögország* ügyben 2011. január 21-én [a *Recueil des arrêts et décisions*-ban még nem tették közzé]hozott ítélete. Az eset magyar nyelvű összefoglalóját lásd: POLGÁRI Eszter: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának legutóbbi döntéseiből. *Fundamentum*, 2011/1. 93–95.

⁸⁴ C-411/10 sz., *N.S. kontra Secretary of State for Home Department* és C-493/10 sz., *M.E. kontra Refugee Applications Commissioner* egyesített ügyekben 2011. december 21-én hozott ítélet. [EBHT-ban még nem tették közzé]

⁸⁵ A módosított Dublin II rendelkezik egy ún. korai figyelmeztető mechanizmus bevezetéséről is. Ennek keretében a Bizottság még a menekültügyi rendszer működésének súlyos problémáit, ‘válságát’ megelőzően megállapíthatja e problémák bekövetkezésének veszélyét, és így a tagállam ezek elkerülése érdekében megteheti – a Bizottság és az Európai Menekültügyi Hivatal segítségével – a szükséges lépéseket.

6. A személyek szabad mozgásának korlátai a schengeni térségben

A személyek szabad mozgása az Európai Gazdasági Közösség megteremtése óta az európai integráció legfőbb célkitűzései közé tartozik. A tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás valamennyi uniós polgárt megillető jog. A tagországok közötti belső határellenőrzés eltörlésével a schengeni megállapodások ezen alapvető szabadság kiteljesítéséhez járultak hozzá, éppen ezért a határok ellenőrzésének – bármennyi időre történő – visszaállítása a szabad mozgáshoz való jog csorbulását jelenti.

Láthattuk azonban, hogy e szabadság érvényesülésének tekintetében két fő aggály osztja meg a tagállamokat (mind a bővítés, mind a belső határok visszaállításának kérdésében): a menekültekkel kapcsolatos – elsősorban anyagi – terhek elosztásának a kérdése, másrészt a schengeni térség biztonságának – és ezen belül is főként a saját tagállamuk belbiztonságának – garantálásához fűződő érdek. A tagállamok álláspontja nem egységes abban a tekintetben, hogy ezen érdekek biztosítása érdekében mely eszközök volnának a legmegfelelőbbek, illetve mennyiben lehet beáldozni a személyek mozgásának alapszabadságát ezen érdekek oltárán.

- (1) Amint azt az olasz-francia konfliktus kapcsán is láthattuk, a terhek elosztásának problémája akkor képezheti akadályát a személyek szabad mozgásának, ha a tagállamok között nincsen egyetértés a szolidaritás vállalás mértékét és módját illetően, és a tagállam (e konkrét esetben Franciaország) a belső határok visszaállításának eszközével juttatja kifejezésre, hogy nem kíván/nem tud részt venni a migráció következtében fellépő terhek átvállalásában. A hasonló indítékú konfliktusok megelőzését elsősorban az előző alfejezetben bemutatott, uniós szolidaritási mechanizmusok szolgálnák.
- (2) A szabad mozgás jogának közrendi, közbiztonsági indokok alapján történő korlátozhatósága tekintetében az egyes tagállamok álláspontjai között igen erős eltérések figyelhetők meg. A belső határellenőrzések visszaállításának hívei a schengeni térségen belüli biztonság megteremtésének fontosságát hangsúlyozzák, akár a (korlátok nélküli) szabad mozgás 'beáldozásának' árán is. E megközelítés szerint „a schengeni együttmű-

ködés [...] nemcsak a személyek szabad mozgásáról, hanem a biztonságáról, és a megfelelő határvédelemről is szól”.⁸⁶

A belső határellenőrzés visszaállításának kérdését illetően abból a szempontból sincsen egyetértés, uniós vagy tagállami szinten szükséges-e a döntést meghozni. A fent bemutatott tagállami, illetve uniós lépések és a különböző szintű érdekek képviselő között támadt viták azt mutatják, hogy a tagállamok e terület vonatkozásában meg kívánják őrizni eddig meglévő hatáskörüket, míg az Unió érdekében fellépő intézmények (a Bizottság és a Parlament) úgy látják, hogy csak az uniós szintű szabályozás lehet hatékony.

A kérdés eldöntése különösen nehéz amiatt is, mert mindkét megoldás igazolást nyerhet alapító szerződési szinten (az uniós jog egyéb előírásai, illetve elvei alapján). Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 4. cikkének (2) bekezdése szerint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása/szabályozása az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik.

Az uniós szintű szabályozást az az érv támaszthatja alá, hogy a belső határellenőrzés visszaállítása közvetlenül kapcsolódik a személyek szabad mozgáshoz való jogának érvényesüléséhez, vagyis ahhoz a joghoz, amely az EUMSZ 20–21. cikkei, illetve az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgásáról szóló 38/2004 irányelv⁸⁷ alapján megilleti az uniós polgárokat és a harmadik államok állampolgárságával rendelkező családtagjaikat. A tagállami szintű döntés melletti érvet pedig, tekintve, hogy a belső határellenőrzés közvetlenül kapcsolódik az adott tagállam közrendjét fenyegető veszélyekhez, az EUMSZ 72. cikke támogatja, amely szerint a szabadság, biztonság és jog térségének uniós szintű szabályozása nem érintheti a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását.⁸⁸

A Bizottság szerint csak az uniós alapú döntés képes biztosítani az uniós jog alapelveinek, különösen a szabad mozgáshoz való jognak a védelmét, és figyelembe venni a schengeni térség biztosítása során valamennyi európai érdeket. Az egyoldalú nemzeti kezdeményezéseknek elszigetelten soha sem képesek haté-

⁸⁶ Claude Guéant francia belügyminiszter így indokolta 2012 áprilisában a fent ismertetett francia–német javaslatot.

⁸⁷ 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 szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv. (HL L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o. helyesbítés: HL L 274., 47. o.)

⁸⁸ PASCOUAU (2012) i. m. 9.

konyan reagálni a mindenkit fenyegető veszélyekre. Éppen ezért a 2011 szeptemberében elkészült schengeni kormányzás csomag uniós alapon képzelte el a határellenőrzés visszaállításának kérdésében való döntést.⁸⁹ A jogirodalmi kommentárokból megfogalmazott kritikák szerint azonban pont a Bizottság által hangsúlyozott érdekek védelme nem valósul meg kellőképpen: az új tervezetben a schengeni együttműködés eredeti célkitűzése: a szabad mozgás jogának védelme perifériára szorult és helyette a schengeni térség ‘menedzsmenájének’ erősítése került előtérbe. A fő cél tehát már nem a szabad mozgás korlátainak lebontása, hanem az, hogy e korlátok állítására vonatkozó döntést ne tagállami, hanem uniós szinten lehessen meghozni.⁹⁰

A Bizottság ugyanakkor a javaslatcsomag elkészítését követően számos alkalommal hangsúlyozta, hogy az új szabályozás nem kívánja kiterjeszteni azon lehetőségek körét, amelyekre hivatkozva korlátozni lehet – akár uniós, akár tagállami szinten – a személyek szabad mozgását, és főképp a migrációt nem kívánja ilyen (korlátozó) indokként megjelölni. Paradox módon viszont mégis ez tűnik ki az eredeti bizottsági javaslat szövegéből:⁹¹ „A külső határok nagyszámú harmadik országbeli állampolgár általi átlépése kivételes körülmények között indokoltta teheti bizonyos belső határellenőrzés azonnali visszaállítását, ha az uniós vagy nemzeti szintű közrend és belső biztonság komoly és sürgős fenyegetéstől való védelme érdekében ilyen intézkedésre van szükség.” A Parlament végül kiiktatta e bekezdést, az alábbi szöveggel helyettesítve: „[...] migráció vagy az, ha harmadik országok állampolgárai nagy számban lépik át a külső határokat, önmagában nem tekintendő a közrendet vagy a belső biztonságot veszélyeztető fenyegetésnek.”

Hasonlóképpen problematikus a szabad mozgás jogának érvényesülése szempontjából a schengeni értékelési mechanizmus reformjáról szóló javaslat azon pontja, amely szerint a külső határellenőrzéshez kapcsolódó kötelezettségét nem (megfelelően) teljesítő tagállamot oly módon lehetne szankcióval sújtani, hogy – a schengeni térség többi tagországával közös – határain az ellenőrzést visszaállítanák, tehát az érintett tagállamot lényegében kizárnák a határok nélküli földrajzi térből. Egy ilyen intézkedés ugyanis nem csak a tagállamot szankcionálja,

⁸⁹ Lásd a fent bemutatott, 2011. szeptember 16-án benyújtott jogalkotási javaslatokat.

⁹⁰ Sergio CARRERA: *An Assessment of the Commission’s 2011 Schengen Governance Package Preventing abuse by EU member states of freedom of movement? CEPS Paper in Liberty and Security in Europe.* 2012. Március. 47. sz. 18.; elérhető: <http://www.ceps.eu>

⁹¹ Uo. 19.

hanem az állampolgárait, illetve a területén jogszerűen tartózkodó lakosokat is, akik élni kívánnak a szabad mozgás jogával.⁹²

A SHK jelenlegi 23. cikkének szövegét azonban az új javaslat sem módosítaná abban a tekintetben, hogy – az immár uniós szinten koordinálandó – határellenőrzés visszaállítására továbbra is akkor kerülhetne sor, ha a schengeni térségben a közrendet vagy a belső biztonságot uniós vagy nemzeti szinten „komoly veszély” fenyegeti. Mint már említettük, a 23. cikk szerinti komoly veszély fogalmát a kódex nem határozza meg, annak eldöntését a tagállamokra bízta.

A 23. cikk alapján meghozható tagállami intézkedések határait a Bíróságnak sem volt eddig alkalma értelmezni. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig a Bíróság egyáltalán nem is rendelkezett hatáskörrel a belső határok ellenőrzésével összefüggésben meghozott, a közrend fenntartására és a belső biztonság megőrzésére irányuló intézkedések tekintetében.⁹³ A Lisszaboni Szerződés a hatáskör e korlátját megszüntette, azonban a SHK 23. cikkének (1) bekezdése szerinti intézkedés ezidáig nem képezte a Bíróság döntésének tárgyát.

Iránymutatásként szolgálhatnak ugyanakkor azon esetek, amelyekben a Bíróság a közrendet, közbiztonságot veszélyeztető tagállami intézkedéseket mint a személyek szabad mozgása korlátait vizsgálja.⁹⁴ A schengeni kódex módosításáról szóló javaslat Parlament által elfogadott változata már egyértelműen értelmezési támpontként jelöli meg a kapcsolódó esetjogot: „A Bíróság ítélezési gyakorlatával összhangban a személyek szabad mozgásának alapelvétől való eltérés lehetőségét szigorúan kell értelmezni, illetve a közrend fogalma alapján előfeltétel, hogy a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyről legyen szó.”

A tagállamok ugyanakkor a fenti ítélezési gyakorlatot figyelembe véve is szélesk örű mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a ‘komoly veszély’ meghatározása tekintetében.⁹⁵ Mindez pedig – a tagállami intézkedés jogszerűségének megítélése során – annak eldöntését nehezíti meg, hogy az intézkedés célja valóban a tagállami közbiztonság védelme volt-e, vagy e közérdek csupán ‘jogi álcája-

⁹² Uo. 23.

⁹³ Ezt a lehetőséget a korábbi EKSZ 68. cikkének (2) bekezdése egyértelműen kizárta.

⁹⁴ Lásd többek között a 36/75. sz. Rutili-ügyben 1975. október 28-án hozott ítélet [EBHT 1975., 1219. o.] 26. és 27. pontját; valamint a 115/81. és 116/81. sz., Adoui és Cornuaille egyesített ügyekben 1982. május 18-án hozott ítélet (EBHT1982., 1665. o.) 8. pontját.

⁹⁵ Lásd többek között a 41/74. sz. van Duyn-ügyben 1974. december 4-én hozott ítélet [EBHT 1974., 1337.] 18. pontját; a 30/77. sz. Bouchereau-ügyben 1977. október 27-én hozott ítélet [EBHT 1977., 1999. o.] 33. és 34. pontját; a C-54/99. sz. Église de scientologie ügyben 2000. március 14-én hozott ítélet [EBHT 2000., 1-1335. o.] 17. pontját, valamint a C-36/02. sz. Omega-ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-9609. o.] 30. és 31. pontját.

ként' szolgált egy valójában politikai célok elérése érdekében megtett lépésnek. A 2011. áprilisi, a francia–olasz határon történő ellenőrzést visszaállító francia intézkedés példája jól mutatja, hogy mennyi bizonytalansági faktor merülhet fel a 'komoly veszély' meglétének eldöntésével kapcsolatban.

A francia intézkedés jogszerűsége – hasonlóan, mint az olasz tartózkodási engedélyeké – leginkább a belpolitikai kontextus ismeretében tűnt vitathatónak. A francia kormány (a regionális választásokat megelőzően) nyilvánosan kifejezte azon szándékát, hogy az illegális (harmadik országbeli) migránsok ezreit szándékozik kiutasítani az ország területéről. E nyilatkozatra közvetlenül az új francia bevándorlási törvény 2011. áprilisi elfogadását követően került sor, ez a törvény ugyanis kiterjesztette az illegális bevándorlók felkutatására, fogvatartására és kiutasítására irányuló intézkedések kibocsátásának lehetőségét.⁹⁶ Ennélfogva vitatható, hogy Franciaország a határellenőrzést valóban csupán közrendi megfontolásokra tekintettel állította vissza.

Mindemellett a Kódex azt sem határozza meg, hogy milyen feltételek fennállása esetén beszélhetünk olyan szükséghelyzetről, ami indokoltá teszi a határellenőrzés azonnali intézkedéssel történő visszaállítását. A francia intézkedést pont amiatt is érte bírálat, hogy a határátlépők számára vonatkozó statisztikai adatok szerint a francia határt átlépő bevándorlók száma a közös külső schengeni határt átlépők számához képest elenyésző.⁹⁷ Sőt, az ENSZ menekültügyi főbiztos statisztikája szerint 'rendkívüli helyzetről' nem Európában, hanem a mediterrán térség egyéb területein lehetett szó, ugyanis a líbiai menekültek inkább a szomszédos államokba, mintsem Európába utaztak (több mint 500 000 személy, ennek több mint fele Tunéziába ment.) E számok alapján is kétségsbe vonható, hogy a bevándorlók miatt Franciaország közrendjét a Kódex 23., illetve 25. cikkei értelmében azonnali intézkedést igénylő, komoly veszély fenyegette volna.⁹⁸

Ugyanakkor azt megállapíthatjuk, hogy e tágan értelmezhető tagállami jogkörnek is korlátját képezi az arányosság elve, amelyet a tagállamoknak a közrend védelmét célzó intézkedések kibocsátása során is tiszteletben kell tartaniuk. Ennek megfelelően a Kódex 23. cikkének (1) bekezdése is rögzíti, hogy „A belső határokon történő határellenőrzés ideiglenes visszaállításának alkal-

⁹⁶ Sergio CARRERA – Elspeth GUILD – Massimo MERLINO – Joanna PARKIN: A Race against Solidarity – The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair. *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*. 2011, Ápril, (<http://www.ceps.eu>), 11.

⁹⁷ Uo. 14.

⁹⁸ Uo. 14. Pont az észak-afrikai menekültek Európába érkezésének csekély száma volt az oka annak is, hogy végül – Olaszország kifejezett kérésére ellenére – nem alkalmazták az átmeneti védelemről szóló irányelvet.

mazási köre és időtartama nem lépheti túl a komoly veszély elhárításához feltétlenül szükséges mértéket.” Mivel azonban „a közrendet vagy a belső biztonságot fenyegető komoly veszély” fogalma is meglehetősen homályos, további problémát okoz annak megítélése is, hogy e veszély elhárítása érdekében hozott intézkedés mennyiben felel meg az arányosság elvének.

Az sem dönthető el minden esetben egyértelműen, hogy a határ menti területeken, a nemzeti jog alapján megengedett rendőrségi hatáskör gyakorlása mikor nem minősül a határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmúnak. (A 2011-es francia intézkedés jellege ebből a szempontból nem volt kétséges; itt egyértelműen a Kódex 23. cikke szerinti határellenőrzés visszaállításáról, és nem a határ menti terület ellenőrzéséről volt szó.) Az ilyen hatáskört – vagyis a határ menti területeken végzett, de „nem határforgalom-ellenőrzéssel azonos tartalmú” hatáskört – ugyanis a Kódex 21. cikke alapján a tagállamok szabadon gyakorolhatják, anélkül, hogy fel kellene tárniuk az intézkedést megalapozó közrendi, közbiztonsági okokat. Az erre vonatkozó szabályokat az új Kódex-szöveg is változatlan formában tartalmazza.

7. Összegzés

A tanulmányban a belső határok nélküli térség működésére az utóbbi néhány évben hatással bíró legfontosabb eseményeket, ‘fordulópontokat’ igyekeztem feltárni és elemezni.

Bár az Unió alapító szerződesei, illetve az intézményi dokumentumok a szabadság, biztonság és jog térségének megvalósítása során a szolidaritás szellemében fokozott együttműködésre kötelezik a tagállamokat, az együttműködést számos tényező hátráltathatja, illetve befolyásolhatja. Láthatjuk, hogy a tagállamok közötti együttműködést megakasztó tényezők eredete a legtöbb esetben arra vezethető vissza, hogy a rendszer működése – természetéből fakadóan – összefonódik a menekültek helyzetének és a bevándorlási hullámok kezelésének problémájával. Ez utóbbi pedig a tagállamok belpolitikájának szempontjából igen érzékeny terület, ahol a tagállamok közös fellépés, együttműködés, illetve bővítés iránti akarata nem egységes, illetve nagyon könnyen befolyásolható.

A tagországok közötti egyetértés egyik legkritikusabb pontja az a kérdés, hogy kié a fő felelősség – ez az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás e téren való rendezetlenségéből is ered – a bevándorlási hullám kezelésében. A schengeni térség külső határára fekvő államok – amelyeknek általában a költségvetése számára is nagy problémát jelent a nagy mennyiségű, harmadik ország-

beli állampolgár 'eltartása' – azzal érvelnek, hogy a felelősség közös: erről is szól többek között a schengeni együttműködés, nem csupán a személyek szabad mozgásáról. A földrajzilag kevésbé a periférián elhelyezkedő országok pedig arra hivatkoznak, hogy a menekült problémát elsősorban annak az államnak kell kezelnie, ahová először beléptek, és e célországok nem megfelelő menekültpolitikája nem veszélyeztetheti más schengeni tagországok költségvetését, közbiztonságát.

Az együttműködés iránti elkötelezettség 'ingatag természetét' különösen jól példázza Bulgária és Románia schengeni csatlakozásának évek óta elhúzódó folyamata. Mind a román és bolgár csatlakozás, mind pedig általában a schengeni együttműködés jövőjét azért nehéz megjósolni, mert a problémák megoldása sok esetben politikai érdekviszonyok változásának függvénye. Az „arab tavasz” kihívásaira adott tagállami válaszok jól látható példái annak a sokszor tapasztalható jelenségnek, hogy nem tisztán jogi megfontolások, hanem a döntéshozók politikai érdekei határozzák meg egy-egy döntés, intézkedés kimenetelét. Így a schengeni övezet sorsát érintő, fent bemutatott tagállami lépések irányát is több esetben a tagállami kormány politikai érdekei határozták meg. Mivel a schengeni övezet kormányzásának kérdései szorosan összekapcsolódnak a bevándorlási hullámok kezelésének ügyével, a schengeni döntések igen érzékeny kül-, illetve belpolitikai érdekeket érinthetnek.

Európában folyamatosan megfigyelhető jelenség, hogy amennyiben bevándorlás-ellenes politikai álláspontot képviselő párt van kormányzati hatalmon – vagy a bevándorlás-ellenes politikai nézetek propagálása eszköze lehet a választók, esetleg valamilyen belpolitikai ügyben a radikálisabb pártok megnyerésének – akkor ez negatív kihatással van az adott tagállam schengeni ügyben képviselendő álláspontjára is. Ezt láthattuk Dánia esetében, amikor 2011 nyarán a kormány visszaállította a vámellenőrzést a schengeni határain, de hasonlóképpen a francia elnökválasztást megelőző kampányharcokhoz köthető a 2012. áprilisi német–francia javaslat is, illetve a holland 'ragaszkodás' a pozitív tartalmú SVM jelentésekhez, mint Bulgária és Románia schengeni tagságának feltételeihez.

Láthatóan a tagállamok akaratát abban a tekintetben a legkönnyebb egységesíteni, hogy mely területeken ne legyen együttműködés, vagyis melyek legyenek azok a kérdések, amelyek nem kerülhetnek uniós hatáskörbe. E „negatív tartalmú” tagállami egyetértés azonban nem jelent feltétlenül 'zöld utat' a kormányközi jellegű együttműködés irányába; a schengeni kormányzás uniós érdekeket megtestesítő szereplői –szintén a kompromisszum megszületésének útjába állhatnak. A konkrét jogalkotási javaslatokból, illetve az egyes politikák átfogó programjait tartalmazó közleményekből egyértelműen kitűnik,

hogy a Bizottság egységes uniós fellépéssel kívánja elejét venni a fent bemutatott tagállami konfliktusoknak, és ugyanígy egységes, uniós szinten koordinált eszközökkel kívánja segíteni a problémákkal küldő tagállamokat is. Láthattuk, hogy a schengeni kormányzási csomag jogalapjával kapcsolatos, intézmények közötti vita közel egy évvel megnyújtotta a jogszabály-alkotás folyamatát.

Az Unió menekültügyi politikája terén megvalósult reformok eredményei még kétségesek: a jogszabály-módosítások nem igazolják egyértelműen, hogy az új menekültügyi rendszer képes lesz orvosolni mindazokat a problémákat, amelyek miatt az egyes uniós tagállamok menedéket keresők számára való vonzereje igen eltérő és így a tagállamok menekültekkel, migrációs hullámokkal kapcsolatos terhei közötti különbség aránytalanul nagy. Csupán a jogszabályszöveg olvasata alapján egyelőre úgy tűnik, hogy e reformoknak nem sikerült megvalósítaniuk teljes mértékben az elvárásoknak megfelelő, koherens menekültügyi szabályozást. Ugyanakkor egyértelmű konzekvenciákat még nem fogalmazhatunk meg az új szabályok alkalmazásával kapcsolatos kellő mennyiségű tapasztalat hiányában.

A tanulmányban bemutatott vizsgálódás alapján a végső következtetésünk az, hogy a schengeni övezet nincs válságban, azonban folyamatos kihívásokkal és máig megoldatlan problémákkal küzd. Mindazonáltal úgy tűnik, – az együttműködés megvalósításával, illetve az Unió alapvető értékeinek, elveinek értelmezésével kapcsolatos eltérő nézetek ellenére – a schengeni kormányzás aktorainak többsége egyetért abban, hogy a schengeni eredményeket meg kell őrizni és az együttműködést mélyíteni, vagy legalábbis folytatni kell, mert „Schengen nem a probléma, hanem a megoldás”.⁹⁹

⁹⁹ PASCOUAU (2012) i. m. 9.

VÁLSÁGBAN AZ EU: KETYEG A DEMOGRÁFIAI BOMBA?

GYENEY LAURA
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

Manapság az Európai Unió és a válság kifejezés hallatán mindenkinek az Euro mélyrepedése és az euroövezetet fenyegető pénzügyi válság képe jelenik meg. Ugyanakkor látnunk kell, hogy a távoli jövőben Európa számára nem a gazdasági recesszió, ill. az eurozóna esetleges összeomlása jelenti a legnagyobb kihívást.

Még ha az a gazdasági válsággal kapcsolatos napi híradások miatt némileg háttérbe is szorul, mára közismert tény, hogy az Európai Uniót és tagállamait közép-, ill. hosszú távon igen komoly demográfiai válság fenyegeti.

E válságfolyamatnak tehát épp csak a kapujába érkeztünk, mégis épp oly kevésbé állunk felkészülve e lassú, de Európát annál mélyebb örvényként magával rántó folyamatra, mint korábban a közös valuta válságára.

Némelyekben talán illúziót kelthet a tény, miszerint az Unió lakosságának száma 2010. január elsején átlépte az 500 millió főt. A közeledő veszély első jelei ugyanakkor már most megmutatkoznak az alacsony termékenységi rátákban és az ezzel párhuzamosan öregedő népességben. Márpedig az európai népesség öregedése és várható csökkenése nem marad társadalmi, gazdasági és politikai következmények nélkül.¹ Az EU gazdasági, pénzügyi szervezetként nyilvánvalóan nem a népesedési folyamatok kezelésére jött létre, ám az ezredfordulót követően az Unión belül is felismerésre került, hogy sem a gazdasági növekedés,

¹ GÁBOS András – KOPASZ Mariann: *Demográfiai folyamatok és következményeik az Európai Unióban*. Budapest, TÁRKI, 2008. 145.

sem a társadalmi stabilitás nem biztosított megfelelő összetételű lakosság nélkül egy-egy országban.²

A következőkben ezért fontosnak tartom konkrét szám adatok tükrében bemutatni röviden, hol tart most népesedési szempontból az Európai Unió, milyen problémákkal kell majd megküzdenie a következő évtizedekben, végül milyen eszközök állnak rendelkezésére mindehhez. Az előadásban jelentős mértékben támaszkodom az Eurostat által közzétett harmadik demográfiai jelentésben szereplő adatokra.³

2. Demográfiai körkép a számok tükrében

Amíg az Eurostat jelentése szerint a 27 tagú Unió népessége a 2009-es évben még csak 499 686 575 fő volt, ez 2010-re átlépte a бүvös félmilliárdos küszöböt 501 084 516 fővel.⁴ Ez a szám azóta tovább emelkedett, így elmondhatjuk, hogy mára Kína és India után az Európai Unió rendelkezik a legnagyobb népességgel a világon. Mit jelent ez az egyes tagállamokra vetítve?

A legnépesebb tagállam továbbra is a 82 millió lakosú Németország.⁵ A második legnépesebb tagország Franciaország, a tengerentúli területekkel együtt 65,6 millió lakossal,⁶öt követi Nagy-Britannia 63 millió fővel.⁷

Franciaország lakossága az elmúlt évben (2012) közel 300 ezer fővel növekedett, és még ha csekély mértékben is, de az Egyesült Királyságban, Írországban és Spanyolországban is folytatódott az évek óta tartó népességnövekedés. Ezzel szemben Németország lakossága 2009-től kezdődően csökkenő tendenciát mutat, és megfogyatkozott a közép-kelet-európai tagállamok népessége is, Lengyelországot, Csehországot, Szlovákiát és Szlovéniát kivéve.

² TóTH Judit: Az európai demográfiapolitika jelenlegi tendenciái. In: KARDOS Lili: *Demográfia: kockázatok és perspektívák Európa szívében. Démographie: enjeux et perspectives au coeur de l' Europe.* (Az Európa Tanulmányok központ füzetek 5.) Szeged, Európa Tanulmányok központ, 2013. 72.

³ Third Demography Report, Commission Working Document, 2010. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/report.pdf>

⁴ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>

⁵ 2013-ban az Eurostat adatai szerint Németországnak 82 020 688 lakosa van.

⁶ 2013-ban az Eurostat adatai szerint Franciaországnak 65 633 194 lakosa van.

⁷ 2012-ben az Eurostat adatai szerint az Egyesült Királyságban 63 256 141 lakosa volt.

Mielőtt rátérnék az európai népesedéssel kapcsolatos kérdések részletes bemutatásra, érdemes röviden összefoglalni, melyek azok a főbb gondok, amelyekkel Európának a jövőben szembe kell majd néznie.

- Az alacsony európai termékenységi rátáknak köszönhetően Európa népessége jelenleg csak rendkívül lassú ütemben növekszik.
- Az időskorúak arányának növekedése a munkaképes-korú népesség létszámának növekedéséhez képest jelentős, amely Európa társadalmának elöregedéséhez vezet.

Az elöregedés két időtávon okoz majd fejtörést az Unióban. Először a 2010-es, 2020-as években, amikor a baby-boom idején születettek nyugdíjba mennek, hirtelen megnövelve ezzel az időskorúak létszámát.⁸ Hosszabb távon, 2050 körül pedig az utóbbi két évtized alacsony születésszámai erősítik majd az elöregedési folyamatot.

- Még ha a termékenységi ráták a közeli jövőben hirtelen emelkedést is mutatnak, a társadalom elöregedésének ez már nem képes gátat szabni. Ebből következően, ami a nyugdíjrendszert illeti, az eltartottak aránya a befizetők arányához képest drámai módon megnő majd a következő évtizedekben, ill. egyre többen szorulnak majd időskori egészségügyi ellátásokra, időskori betegápolásra jelentős terhet róva ezzel a tagállamok egészségügyi és szociális ellátórendszerére.

3. Alacsony termékenységi ráta

Összességében elmondható, hogy a népességnövekedés európai viszonylatban, – ahogy azt fent már jeleztem –, igen lassú. Ez mindenekelőtt az alacsony születésszámra vezethető vissza. Ami az alacsony termékenységi rátát illeti, a mélyponton – legalábbis a harmadik demográfiai jelentés szerint – már túl vagyunk. Ez azt jelenti, hogy amíg az ezredfordulót követően egy nő átlagban csak 1,3 gyermeket vállalt, addig 2011-re ez a szám 1,6 gyermek/nőre emelkedett.

Felmerül a kérdés, vajon mi az oka annak, hogy Európában a nők csak később⁹ vagy egyáltalán nem vállalnak gyermeket?

⁸ HABLICSEK László: Demográfiai öregedés Európában. In: GICZI Johanna – SÁGHI Gábor: *Időskorúak Magyarországon*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2004. 13.

⁹ Az országok tisztában vannak azzal, hogy a jelenség bizonyos mértékben a gyermekvállalási kor egyre fokozódó kitolódásával is összefügg. Egyáltalán nem biztos tehát, hogy a generációk végső gyermekszáma is a jelenleg mutatkozó alacsony értéken rögzül. A tagországok és az ENSZ által végzett előreszámítások is azt feltételezik, hogy az unióban a jövőben fokozatosan

Egyes tanulmányok azt hangsúlyozzák, miszerint az alacsony termékenységi ráta nem pusztán az európai államok sajátja, az a világ számos más országát – elsősorban a fejlett államokat – is sújtja. Sőt, maga Európa is megtapasztalt már egy hasonló időszakot a 30-as években, amikor is a termékenységi ráta rendkívül alacsony volt.¹⁰ MacKellar egyenesen azt állítja, a jelenlegi európai trend lényegében mintegy folytatása a már jóval korábban kezdődött hanyatlási folyamatnak, amelyben a háborút követő baby-boom korszak csak egy átmeneti szünetként jelentkezett.¹¹ Ugyanakkor jó, ha látjuk, amennyiben az 1,5 alatti termékenységi rátát szignifikánsan alacsony termékenységi rátaként jellemezzük, akkor ebbe a világviszonylatban szignifikánsan alacsony termékenységi rátával rendelkező csoportba tartozó országok legtöbbje európai. Megállapítható tehát, hogy a jelenség valamilyen szinten specifikusan európaiként jellemezhető.

Az európai országok alacsony termékenységi mutatóival kapcsolatos aggodalmak sokirányúak. Egyfelől tartani lehet attól, hogy a nagyon alacsony – számottevő akaratlagos gyermektelenséggel párosuló – termékenység mintává válik, és konzerválja a jelenlegi viszonyokat. Ennél is nyugtalanítóbb, hogy e jelenség oka nagymértékben ismeretlen. Számos magyarázat szolgálhat arra. Az egyik magyarázat az, hogy a termékenységi eszménykép és az anyagi realitások között némi diszonzancia mutatkozik. Különösképp bonyolítja a helyzetet, hogy az érintettek fenti érzékeny kérdésben hangoztatott álláspontja jelentősen eltér a valóságtól.¹² Így példaképp Olaszország esete, amely azon országok egyike, ahol az alacsony termékenységi ráta következményeként a lakosságszám 2011 és 2012 között, mindössze egy év alatt majd másfél millióval csökkent. Mindez úgy, hogy a megkérdezett fiatal olaszok legtöbbje (18-34 év között) elutasítja a gyermektelenséget, helyteleníti az egy gyermekes családmodellt, az 'egykeséget' és a házasságon kívüli gyermekvállalást. Hasonlóképp, az újonnan csatlakozott tagállamokban – ahol 1989 óta, azaz a rendszerváltást követően jelentősen visszaesett a házasságok száma és a gyermekvállalási kedv – a felmérések azt mutatják, legtöbben minimum két gyermek vállalását tartják elfogadhatónak. Vélhetően mindez arra vezethető vissza, hogy az ideális családkép továbbra is

emelkedik a gyermekszám, bár az emelkedés mértéke szerénynek és lassúnak ígérkezik. Lásd uo. 14.

¹⁰ Tomas FREJKA – John ROSS: Path to subreplacement fertility: The empirical evidence. *Population and Development Review*, 27, 2001. 247.

¹¹ Landis MacKELLAR: Europe's Future Generations. In: Wolfgang LUTZ – Rudolf RICHTER – Chris WILSON: *The new Generations of Europeans. Demography and Families in the Enlarged European Union*. (Population and Sustainable Development Series) London and Sterling, 2006. 354–355.

¹² MacKELLAR (2006) i. m. 355.

benne él a fiatalokban, de a realitás később közbe szól, elsősorban anyagi természetű problémák formájában.

A felmérések szerint az első három nehézség között, amellyel a családok kénytelenek megküzdeni mindennapjaik során, szinte kivétel nélkül minden tagállamban a lakhatással kapcsolatos magas kiadások szerepelnek. Tizenhat tagállamban kifejezetten ez a nehézség került megjelölésre mindjárt az első helyen a listán, e körbe tartozik Magyarország (71%) és Lettország is (66%).¹³

A fenti probléma látszólag könnyen orvosolható kormányzati szinten. Példaképp említhető Észtország, ahol a gyermekvállalási kedv a gyermekvállalást ösztönző családtámogatási politika következtében az utóbbi években erősen megnövekedett. Ugyanakkor Svédország – ahol hasonló politikának és következőképp hasonló gyermekvállalási trendnek lehettünk az 1980-as években szemtanúi –, mára ismét alacsony termékenységi mutatóval bír, azaz esetében csak is átmeneti sikerről beszélhetünk. Úgy tűnik, épp ahogy a központi banki intézkedések csupán pár napig képesek a valutapiacra hatást gyakorolni, úgy a szociálpolitikai intézkedések is csak néhány évre tudják visszafordítani a már mélyen beágyazódott negatív társadalmi trendeket.

A születésszám csökkenésében az anyagi kondíciókon túlmenően, vélhetően komoly szerepe van a társadalomkép és az ennek középpontjában álló korábbi, tradicionális családmódellem fokozatos átalakulásának. Cordon úgy véli – és ebben sajnos igazat kell adnunk neki –, hogy a jelenlegi foglalkoztatási formák, a munkaidő, az iskolarendszer és a nőkkel szembeni társadalmi elvárások még messze nem igazodtak a kétkeresős családmódellemhez.¹⁴

A munka és a családi élet összehangolása az uniós felmérések szerint, igen komoly kihívást jelent az európai nőknek, és különösen azoknak, akik egyedül nevelik a gyermeküket. A megkérdezett nők több mint fele (55%) különösen problematikusnak találja a munka és a családi élet összehangolását, míg a férfiak esetében ez a szám pusztán 46%.¹⁵

A felmérések eredménye szerint, leginkább a portugál és magyar szülők érzik küzdelmesnek helyzetüket, azonban míg előbbieket a gyermekek rugalmasabb

¹³ Family life and the needs of an ageing population, European Commission, Analytical report 2008, October. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_247_en.pdf 12. o.

¹⁴ Juan Antonio Fernández CORDON: Low fertility and the scope for social policy: understanding the context. In: LUTZ-RICHTER-WILSON i. m. 52.

¹⁵ Family life and the needs of an ageing population, Conducted by The Gallup Organization, Hungary upon the request of the Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_247_en.pdf 5. o.

intézményi elhelyezésében látják a megoldást, utóbbiak a részmunkaidős foglalkoztatást preferálják inkább.¹⁶

A fenti adatok tükrében – még ha az csak átmeneti megoldást is jelent – egyáltalán nem közömbös tehát a kormányzati politika válasza a felmerülő problémákra. Pozitív példaként említeném Észak-Európát, ahol az anyák és általában a családok kormányzati politika általi támogatottsága erős. Ezen országokban a női munkaerő munkaerőpiacon való jelenléte az életkorral együtt növekszik, azaz a nők a gyermekvállalást követően ugyan átmenetileg kiesnek a munkaerőpiacról, azonban pár évvel később visszatérnek. Ezzel szemben Dél-Európában, ahol a nők szülést követő mielőbbi visszatérése nem élvez jelentős támogatást kormányzati szinten, a nők munkaerő-piaci részvétele a korral egyértelmű csökkenést mutat.

4. Változó családösszetétel – az életformák átalakulása

A jelenleg Európát jellemző alacsony termékenységi rátát minden esetben a társadalmunkban végbemenő változás kontextusában célszerű vizsgálni. A kormányzati családpolitikától függetlenül egész Európában tapasztalt jelenség, miszerint a gyermekvállalás kitolódik, ill. a korábbi domináns, házasságon alapuló családmodell mellett megjelenik a formális vagy a mindenféle formalitást nélkülöző de facto együttélés alternatív modellje. A tradicionális családmodellt érintő változás Wallace szerint ugyanakkor csak egyfajta kicsúcsosodása a társadalomban zajló egyéb változásoknak.¹⁷ Melyek ezek a főbb változások?

Az átlag európai fiatal egyre több időt tölt a felsőoktatásban, azaz a tanulóévek kitolódnak. Ezzel párhuzamosan egyre későbbre halasztódik a stabil munkahelyen való elhelyezkedés, a szülőktől anyagi értelemben való függetlenedés. Messze nem véletlen tehát a gyermekvállalás életkorának emelkedése. Az Európai Unió országaiban igen nagymértékben megnőtt az iskolázás, a képzés időtartama. Ennek nyomán a fiatalok később alapítanak családot, vállalnak gyermeket, később kezdenek az önálló felnőtt élethez. Ez a folyamat tovább növeli az öregedéssel amúgy is együtt járó feszültséget, hiszen az ifjúkor felől rövidíti az aktív életszakasz hosszát.¹⁸

¹⁶ Family life and the needs of an ageing population, European Commission, Analytical report 2008, October. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_247_en.pdf 6. o.

¹⁷ Claire WALLACE: Family forms and the young generation in the new Europe: future trends. In: LUTZ–RICHTER–WILSON i. m. 83.

¹⁸ HABLICSEK i. m. 15.

A lényegi kérdés ebből a szempontból tehát az, hogy vajon mire vezethető vissza a tanulóévek jelenkori Európát jellemző kitolódása? MacKellar úgy véli, a képzés kitolódása, egyfajta lecsapódása az iskolapadból kikerült fiatalok munkaerőpiacra való belépésével kapcsolatos nehézségeinek.

Ezen álláspont mindenképp figyelmet érdemel. Maga az európai politika is kezdi felismerni a helyzet tarthatatlanságát, hiszen az egyre romló gazdasági helyzetben még a korábbinál is tovább gyarapodhat a munkanélküliek száma, amely mindenekelőtt az iskolapadból kikerülő fiatalokat érinti.

5. Növekvő munkanélküliség a fiatalok körében

Az euróövezeti munkanélküliségi ráta rekordszintre nőtt 2013 májusában. A 27 tagú Európai Unióban 2013 tavaszán 10,9 százalékos munkanélküliségi rátát regisztráltak.¹⁹ A munkanélküliek aránya a legmagasabb Spanyolországban (26,9 százalék), illetve Görögországban (26,8 százalék) volt. Az Eurostat adatai szerint Magyarországon 10,5 százalékos volt a mutató, valamivel alacsonyabb az euróövezeti és az uniós átlagnál. Lengyelországban 10,7 százalék, a Cseh Köztársaságban 7,2 százalék, Romániában 7,5 százalék, Szlovákiában 14,2 százalék munkanélküliségi rátát regisztrált az Eurostat.²⁰

A kulcs az európai munkanélküliség csökkentéséhez nyilvánvalóan a munkaerőpiac rugalmassá tétele lenne, azonban épp ez az, amit a szakszervezetek erősen elleneznek.²¹

A fiatalok körében – mint már említettem – különösen rossz a helyzet, így példaképp Ditiki Makedóniában a fiatalok 72 százalékának nincs munkája. A 270 uniós régió háromnegyedében a fiatalok munkanélküliségi rátája kétszeresen meghaladja a teljes munkanélküliségi mutatókat. Jelenleg összesen 7,5 millió 15–24 év közötti fiatal él az Európai Unióban, akik jelenleg sem munkahellyel nem rendelkeznek, sem iskolai tanulmányokat nem folytatnak.²²

¹⁹ A legalacsonyabb munkanélküliségi rátát májusban Ausztriában (4,7 százalék), Németországban (5,3 százalék) és Luxemburgban (5,7 százalék) regisztrálták.

²⁰ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teilm020&tableSelection=1&plugin=1>

²¹ MacKELLAR i. m. 360.

²² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-152_hu.htm

Márpedig a fiatalok körében az iskolából a munka világába történő zökkenőmentes átmenet a társadalmi beilleszkedés egyik legfontosabb feltétele.²³ Az állástalanul töltött idő és az ennek kapcsán szerzett negatív tapasztalatok nemcsak elbátortalanító hatásúak, de a munkával nem rendelkező fiatalok eltartása komoly terhet ró az egész társadalomra. Számolnunk kell továbbá az elmaradt társadalmi haszonból eredő veszteséggel, amit a fiatalok munkaerejének kihasználatlansága jelent.²⁴

A probléma súlyát felismerve, az Európai Tanács 2013. február 7-8-i ülésén javaslatot tett az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés elindítására.²⁵ Az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés elsősorban azokat a NEET-fiatalokat, azaz a nem foglalkoztatott és oktatásban vagy képzésben sem részesülő fiatalokat kívánja támogatni, akik az Európai Unió olyan régióiban élnek, melyekben az ifjúsági munkanélküliségi ráta 2012-ben meghaladta a 25%-ot. A kezdeményezés középpontjában tehát e fiatalok munkaerő-piaci integrációja áll.

A fenti intézkedések vélhetően hozzájárulnak majd a fiatalok mihamarabbi elhelyezkedéséhez, családalapításához, gyermekvállalásához, így a népességcsökkenés nem lesz olyan gyors ütemű.

6. A várható élettartam növekedése és a csökkenő aktív népesség a közkiadásokra

Az alacsony termékenységi ráta és a fiatal pályakezdők munkanélkülisége problémakörén túl, mindenképp említést kell tenni az európai lakosság várható élettartamának növekedéséből fakadó problémákról. Az élettartamok, különösen az idősebb életkorokban várható élettartamok alakulása ugyanis nagymértékben hozzájárul az EU tagállamaiban az öregedési folyamat felgyorsulásá-

²³ Az igen hosszú távon határozza meg az egyén társadalmi pozícióját, munkaerő-piaci helyzetét, ezért gazdasági és szociális szempontból egyaránt fontos, hogy az iskolapadból kikerülő fiatalok szakmailag felkészülten, a piaci igényeknek megfelelő szintű és szakirányú képzettséggel, konvertálható ismeretekkel jelenjenek meg a munkaerőpiacon.

²⁴ www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/ifjusag_munkaero_piac.pdf

²⁵ Az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés költségvetése azon intézkedések megerősítését és felgyorsítását szolgálja, melyeket a 2012. decemberében elfogadott ifjúsági foglalkoztatási csomag körvonalazott. A pénzügyi források segítségével a tagállamok olyan intézkedéseket finanszírozhatnak a támogatható régiókban, amelyek a 2012. február 28-án az EU foglalkoztatási és szociális ügyekkel foglalkozó minisztereinek tanácsa által is támogatott, ifjúsági garanciáról szóló ajánlás céljainak megvalósítását szolgálják. A kezdeményezés a 2014–2020 közötti időszakban 6 milliárd euronak felel meg a tervek szerint.

hoz.²⁶ A várható élettartam férfiak esetében 76,4 év, nők esetében 82,4 év jelenleg Európában.

A társadalom előregedésével párhuzamosan Európa munkaképes korosztálya kezd beszűkülni. A demográfiai robbanás, azaz a baby-boom idején született férfiak és nők most mennek nyugdíjba. Erről tanúskodik, hogy a 60 éven felüliek száma minden évben közel 2 millió fővel növekszik, ami csaknem kétszer több mint a 90-es évek végén és a 2000-es évek elején. Ezzel szemben az aktív munkaképes korúak (20–59 éves) száma az elkövetkező évtizedekben minden évben csökkenni fog. A baby-boom generáció nyugdíjas korba érkezésével és tömeges visszavonulásával tehát, erősen felborulnak a dolgozó-nyugdíjas arányok. A csökkenő foglalkoztatottság és az ebből adódó csökkenő nyugdíjjárulékok kedvezőtlenül hatnak a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerekre.²⁷

Szükséges hangsúlyozni, hogy az idősödő népesség a nyugdíjak szempontjából minden tagállamban kivétel nélkül komoly kihívást jelent, amit tovább súlyosbít a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válság. Mivel Európa szociális és gazdasági sikere szempontjából a nyugdíjak kiemelkedően fontosak, továbbá egyre nagyobb a veszélye a tagállami nyugdíjpolitikák határokon túli externáliáinak, a nyugdíj egyre inkább közös uniós kérdéssé válik. Az Európai Unió felismerve a fenti problémákat, 2012-re meghirdette az aktív idősödés és a nemzedékek közötti szolidaritás európai évét.²⁸ Az aktív idősödés és a nemzedékek közötti szolidaritás európai évének célja elsősorban annak tudatosítása volt, milyen hasznos szerepet töltenek be a társadalomban az idősebb emberek, továbbá mindazon intézkedések támogatása, amelyek jobb lehetőségeket teremtenek az idősek számára arra, hogy aktívak maradjanak.

7. A nyugdíjasévek kitolódása

Épp a fent jelzett okból kifolyólag, az utóbbi időkben a korai nyugdíjazás felé mutató tendencia megfordult. Az 55–64 éves korosztály foglalkoztatási aránya az EU-27 országaiiban a 2001-es 37,7 %-ról 2010-ben közel 47 %-ra nőtt. Ezen túlmenően, a tagállamokban a közelmúltban elfogadott nyugdíjreformok, amelyeket

²⁶ HABLICSEK i. m. 15.

²⁷ A csökkenő aktív korú, adófizető népesség általában a közkiadásokra, államháztartásra egyre nagyobb terhet hárít. TÓTH i. m. 75.

²⁸ <http://europa.eu/ey2012/>

sok esetben fokozatosan vezetnek csak be, jelentősen megnövelhetik az idősebb munkavállalók részvételi arányát.

Szükséges ugyanakkor megjegyezni, hogy a nyugdíjjogosultsági korhatár emelésére irányuló reformok sikere – ideértve a korengedményes nyugdíjrendszerek fokozatos eltörlését is – elsősorban azon múlik, hogy az idősebb generációnak kedvezőbb lehetőségei lesznek-e a munkaerőpiacon maradáshoz. Az Európai Bizottság által 2012-ben kiadott „A megfelelő, biztonságos és fenntartható európai nyugdíjak menetrendjéről szóló Fehér Könyv” szerint, ebbe beletartozik a munkahelyek és a munkaszervezés átalakítása,²⁹ az egész életen át tartó tanulás előmozdítása, a munka, a magánélet és a családi élet összeegyeztetésére irányuló költséghatékony szakpolitikák kialakítása, valamint a nemek közötti egyenlőtlenségek és a kor szerinti megkülönböztetés elleni küzdelem.

Nem kevésbé fontos a fenti reformok politika elfogadottsága, illetve, hogy maguk az érintettek miként vélekednek az elfogadásra kerülő intézkedésekről. Az aktív nyugdíjaskor szlogenjét egyes szerzők pusztán eufémizmusként kezelik. Nézetük szerint, ez nem jelent többet, mint az idősebb munkavállalók arra kényszerítése, hogy azok az általuk kívánatosnál hosszabb ideig maradjanak a munkaerőpiacon.³⁰ A szlogen valóban megnyerő, ugyanakkor nézzük csak meg, ki az az érintettek közül, aki mindezt szívből szorgalmazza. Az idősebb munkavállalói korosztály nyilvánvalóan nem sürgeti a munkaerőpiacon maradást, vélhetően a munkáltatók sem, akik számára többletterhet jelenthet a drágább munkaerő, végül a fiatal munkavállalóknak sem áll érdekében az, hiszen ők jelenleg is sorban állnak a munkáért.

8. Az idősek egészségügyi ellátásának problematikája

A társadalom előregedése, mint olyan, egy további orvoslásra váró problémát vet fel, méghozzá az idősek egészségügyi ellátásának problémáját. Az egészség minden körülmények között fontos kérdés, korunk előrehaladtával azonban még lényegesebbé válik az.

A fentieket tükrözi az e felmérés is, amely az időskorúak szükségleteivel kapcsolatosan készült. A megkérdezettek 93%-a gondolja úgy, hogy a tagállami

²⁹ Ez a megoldás ráadásul csak is a munkaerő-piaci feltételek rugalmasabbá tételével lehet működőképes (részmunkaidő, rugalmas bérezés, szezonális foglalkoztatás).

³⁰ MacKELLAR i. m. 360.

politikának mindenekelőtt az időskorúak által folytatandó egészséges életmód ösztönzésére kell irányulnia.³¹

A felmérések szerint, az európai időskorúak egészségi állapotát elsősorban a szív- és az érbetegségek határozzák meg. A várható élettartam meghosszabbodásával sajnos egyre többen szenvednek krónikus betegségekben, továbbá viszonylag új, 'időskori' betegségek jelennek meg. Tipikusan ilyenek a demenciát – elbutulást – kiváltó betegségek, mint az Alzheimer-kór.

Az időskorúak a fenti okokból kifolyólag tehát gyakrabban szorulnak orvosi kezelésre, gyakrabban utalják őket szakorvosokhoz (rendelőintézetbe, kórházi ambulanciákra), ill. kezelik őket kórházban.³² Az egészségügyi kiadások országoként erőteljesen változnak, azonban egy dolog minden tagállamban megegyezik, még hozzá, hogy a kiadások szignifikáns emelkedést mutatnak a 65 év feletti korosztály ellátása körében. E tekintetben is a legmagasabbak a kiadások az elhalálozást megelőző pár hónap során.³³

Legalább ilyen, ha nem komolyabb kihívást jelent az időskori gondozás kérdése a krónikus intézményi ellátásra szoruló személyek körében, illetve azon időskorúak esetében, akik 'pusztán' otthoni felügyeletre szorulnak. Ami az utóbbi kört illeti, Anderson szerint megdöbbentő adat, miszerint jelenleg az Unió tagállamaiban minden negyedik idős ember a mindennapos szokásos életvitelben nyújtott segítséget jelentő otthoni felügyelet alatt áll.³⁴ Az időskorú állapota rosszabbodásával, egy bizonyos pont után azonban már sem a gondozónak, sem a gondozottnak nem jelent megfelelő megoldást az otthoni felügyelet. A modern technológiák elterjedése – gondolok itt a Japánban alkalmazott robotokra³⁵ – jelen pillanatban még csak távlati megoldást kínálnak, nem beszélve az e körben felmerülő etikai problémákról.

Ami a finanszírozási kérdéseket illeti, a nemzetközi tapasztalat azt mutatja, hogy az állam a legtöbb országban jelentős szerepet vállal az ápolások megszervezésében, illetve finanszírozásában, még ha országoként el is tér a szerepvállalás mértéke. Az ellátásokat a legtöbb országban a központi költségvetésből

³¹ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_247_en.pdf 8. o.

³² PAKSY András: Az időskorúak egészségi állapotának a jellemzői. In: GICZI-SÁGHI i. m. 86.

³³ MacKELLAR i. m. 364.

³⁴ Robert ANDERSON: Issues for the future of health care in an enlarged EU. In: LUTZ-RIECHTER-WILSON i. m. 318.

³⁵ Nálunk még ismeretlennek számít a robotok ilyen jellegű alkalmazása, azonban egyre több országban kezdenek elterjedni a gondozó robotok, különösen Japánban és Dél-Koreában. A robotok mindennapos alkalmazásának töretlen növekedése előre nem látott kockázatokat és etikai problémákat támaszthat, így különösen annak az idős korosztályra gyakorolt hatásai miatt, elsősorban a kérdéses korosztály elhanyagolása és társadalmi kirekesztése tekintetében.

finanszírozzák, de egyre több ország alakítja át ellátórendszerét német mintára (pl. Luxemburg, Japán), ahol az ápolásbiztosítás külön ágat alkot a társadalombiztosítás keretein belül.

Mivel a gondozásra szorulóknak várható élettartama folyamatosan nő, azaz idővel maguk a gondozók is egyre nagyobb számban szorulnak majd ápolásra, a jövőben a tagállami kormányoknak erősen el kell gondolkodniuk, hogyan biztosítják majd a rohamosan növekvő számú ellátásra szoruló intézményi elhelyezését, illetve az otthoni ápolást vállaló családtagok így kieső bevételeinek a pótlását.

A finanszírozási kérdések mellett nem elhanyagolható az egészségügy eme speciális szegmensében munkát vállaló személyek szerepe. E tekintetben várhatóan az Európába bevándorló, alacsonyán képzett munkaerő jelent majd komoly segítséget. Így Olaszországban már jelenleg is moldáv nők ezrei vállalnak időskori ellátást, betegápolást. A következőkben épp ezért a népességváltozás harmadik fontos komponenséről, a bevándorlásról szeretnék röviden szólni.

9. Nemzetközi migrációs nyomás: bevándorlás

A népességváltozás harmadik komponensét, a bevándorlást nagyon sokáig a befolyását illetően is ez a pozíció illette meg a termékenység és a halandóság után, azaz rendszerint a népesedés mérlegében is számításon kívül hagyták azt.³⁶ Ezzel együtt látnunk kell, hogy a bevándorlás egyfajta opciót jelenthet az európai társadalom előregedési folyamatának lassítására. Így, amíg jelenleg évente 5 millió gyermek születik az Unióban, addig ugyanennyi idő alatt közel kétmillió harmadik országbeli bevándorló érkezik a tagállamokba.

A harmadik demográfiai jelentés szerint alapvetően a migráció jelentheti a kiutat a demográfiai válságból. Ugyanakkor számolnunk kell azzal, hogy mivel a migránsok minden esetben idősebbek, mint az újszülöttek, ez a megoldás csak részeredményeket jelent a fent jelzett kedvezőtlen folyamatok pozitív irányú befolyásolására.³⁷

Egy azonban bizonyos, a bevándorlásnak köszönhetően egyre sokszínűbb lesz az Európai Unió társadalma, amely újabb és újabb kihívások elé állítja majd a tagállamokat, ill. annak polgárait. Felmérések szerint minden tíz uniós polgárból

³⁶ HABLICSEK i. m. 16.

³⁷ Giampaolo LANZIERI: The greying of the baby boomers., EUROSTAT, Statistics in focus http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-023/EN/KS-SF-11-023-EN.PDF, 10.o.

csupán négy van arról meggyőződve, hogy a bevándorlók pozitívan járulhatnak hozzá országuk fejlődéséhez.

E ponton fontos megemlíteni, hogy a demográfiai folyamatok alakulásában nem csak a harmadik országból, azaz az Unión kívülről érkező migránsoknak van szerepe. Az Európai Uniót érintő migrációs folyamatok ugyanis alapvetően kétfélek. Így azok egyfelől jelentik az előbb említett kívülről érkező harmadik országbeli migránsok tagállamokba való beáramlását, másfelől a legalább ilyen fontossággal bíró tagállamok közötti, azaz az Unión belüli migrációt. A tagállamközi migráció fokozódó súlyát mutatja az is, hogy a harmadik demográfiai jelentés szerint, a 2008-as évben már a migránsok 36%-a érkezett egy másik tagállamból, és ez a szám a jövőben csak nőni fog.

Érdekes megvizsgálni, mely országok szolgálnak elsődlegesen az uniós polgárok célpontjaként. Ilyen célpont mindenekelőtt Luxemburg, Belgium, ahol sok európai uniós köztisztviselő dolgozik, de Írország, Szlovákia és Magyarország esetében is elmondható, hogy a bevándorlók nagy része egy másik tagállam polgára közül kerül ki.

Felmerül továbbá a kérdés, hogy Európában jelenleg mely tagállamok polgárai a leginkább mobilisak. A harmadik demográfiai jelentés szerint, a legtöbben Romániából érkeznek más tagállamokba, de a lengyelek és a németek is igen mobilisak. Így, az uniós tagállamokba a 2007-es csatlakozástól kezdődően az elmúlt években közel 400 000 román, 266 000 lengyel és 91 000 bolgár migráns érkezett, nem kis feszültséget keltve ezzel a fogadó országokban.

Ami a harmadik országbelieket illeti, közülük a marokkóiak érkeznek a legtöbben, őket követik a kínai, indiai, albán és az ukrán nemzetiségű bevándorlók. Kontinens szerinti megoszlásban 29%-kal vezet Ázsia, öt követi Amerika (24,4%-kal), Európa (23%-kal), Afrika (21,9%-kal) végül 1,7%-kal Óceánia zárja a sort.

A marokkói polgárok célpontja mindenekelőtt Spanyolország vagy Olaszország, a kínai polgárok szintén Spanyolországot preferálják, amíg az indiaiak történelmi okokból elsősorban az Egyesült Királyságban telepednek le.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a bevándorlók által preferált fő célországok közül Spanyolország, Németország és az Egyesült Királyság büszkélkedhet a legmagasabb bevándorlási rátával. A bevándorlók több mint fele ezekbe az országokba érkezik. Az említett tagállamokban – némiképp meglepő módon – kifejezetten magas az emigrációs ráta is. Mi több, az utóbbi időben, Németországban, Lengyelországban, Romániában, Bulgáriában és a három balti államban az emigránsok száma valamivel meg is haladta a bevándorlók számát.

Ami a migránsok nemét illeti, a harmadik demográfiai jelentésben foglaltak szerint, kicsivel több, mint felük (52 százalékuk) férfi, míg 48%százalékuk nő. Olaszországban nem ez a helyzet, ott a migránsok között a nők száma a magasabb, különösen az ukrán, a lengyel és az orosz nemzetiségűeké.

A migránsok életkorát illetően rögzíthetjük, hogy a bevándorlók átlagéletkora minden esetben alacsonyabb a célszág lakosságáénál (előbbi 28, utóbbi 40 év).

Végül, ami a külföldi polgárok uniós tagállamokban való számarányát illeti, azt nagyban befolyásolja, hogy a bevándorlók milyen időtávon belül nyerik el az egyes tagállamok állampolgárságát. A harmadik demográfiai jelentés szerint, 2001 és 2008 között az uniós országban élő külföldiek száma majd 10 millió fővel emelkedett, amíg ugyanezen időszak alatt 5 és fél millióan nyerték el valamely tagállam állampolgárságát. E személyek nagy része érthető módon a harmadik országbeli polgárokból és nem az uniós polgárok közül kerültek ki, mivel előbbiek esetében jóval nagyobb az ösztönző erő a tagállami állampolgárság, s így az uniós polgárság megszerzésére. A legtöbb honosítási eljárásra Franciaországban és az Egyesült Királyságban került sor, de hazánkban is igen magas a honosítással állampolgárságot nyert személyek aránya, elsősorban a határon túl élő erdélyi magyar honfitársaink körében.

Összességében megállapítható, hogy az Európai Unió tagállamaiban igen magas a külföldi születésű állampolgárok aránya. Luxemburgban, Észtországban, Lettországban,³⁸ Svédországban és Spanyolországban különösen magas ez a szám, ahol több mint 13%-a az ott élő népességnek külföldön született polgár.

A külföldi születésű polgárok esetében problémát jelenthet ugyanakkor, hogy azok sok esetben nem a képzettségüknek megfelelő szintű munkát végeznek. A más tagállami állampolgárok, azaz az uniós polgárok esetében 29 %, a harmadik országbeliek esetében még ennél is magasabb, 37% ez az arány. E magas szám vélhetően annak tudható be, hogy a külföldiek nem tudják elismertetni a diplomájukat, vagy nem rendelkeznek a szükséges gyakorlati tapasztalatokkal, esetleg nyelvtudással, a szakképzettségüknek megfelelő munkakör betöltéséhez. Tovább nehezíti a helyzetet az európai államokat jelenleg is sújtó gazdasági recesszió, amely elsősorban a fiatalok és a bevándorlók helyzetét érinti hátrányosan. Mivel a migránsok között sok a fiatal, a gazdasági válság súlyozottan hátrányos az ő szempontjukból.

³⁸ Lettországban és Észtországban is kiugróan magas a harmadik országbeliek száma, ez azonban főként a volt Szovjetunió lakosainak köszönhető.

10. Az Európai Unió hatásköre a népesedéspolitika területén

A demográfiai kérdésekkel kapcsolatosan az uniós hatáskörök inkább csak irányokat tudnak adni, mintsem közvetlenül behatolni a tagállamok népesedési politikájába. Tóth Judit ezt úgy fogalmazza meg, miszerint az Unió jelenleg csak mintegy mozaikszerűen rendelkezik hatáskörrel a népesedési kérdések befolyásolására.³⁹ Így a tárgyban született tanulmányában példaként említi az egyes uniós tisztségek betöltésénél figyelembe veendő demográfiai adatokat, vagy az elsődleges, ill. másodlagos jog kínálta antidiszkriminációs szabályokat, különös tekintettel az esélyegyenlőség biztosítására, így a faji irányelvet (2000/43/EK irányelv⁴⁰) vagy a foglalkoztatási keretirányelvet (2000/78/EK irányelv⁴¹). A népesedési politika szempontjából jelentőséggel bírnak továbbá az uniós regionális politika keretein belül a hátrányos demográfiai összetételű területek közötti különbségek csökkentésére irányuló támogatások, vagy a szociálpolitika területén a minél teljesebb foglalkoztatást, a javuló élet és munkakörülményeket célul tűző intézkedések. Az uniós jogban tehát számos eszköz áll rendelkezésre a tagállami népesedéspolitikák befolyásolására, mégis azok közvetett és sporadikus jellegénél fogva csak a főbb kereteket tudják kijelölni. Szükséges továbbá említést tenni a kétévente összehívásra kerülő Európai Demográfiai Fórumról, ahol a népesedéspolitika területén a főbb stratégiai célokat fogadják le, végül pedig a kétévente kibocsátásra kerülő Európai Demográfiai Jelentésről.

11. Összegzés

Az Unió lakossága a Föld legidősebb népességei közé tartozik.⁴² Az előregezési folyamat ma már szinte minden országban tetten érhető. Az Európai Unió és tagállamai számára ezért különösen sürgető, hogy választ adjon a nagymértékű előregezés okozta kihívásokra, mindenekelőtt a nyugdíjrendszer megfelelő átalakítására, ill. az időskori ellátás kérdésére. Az Európai Unió sokat hangoztattott szlogenje az *aktív nyugdíjas évek formájában csak akkor bizonyulhat működő-*

³⁹ TÓTH i. m. 73.

⁴⁰ A Tanács 2000/43/ek irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

⁴¹ A Tanács 2000/78/ek irányelve (2000. november 27.) a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

⁴² Egészen 1995-ig itt élt a legidősebb népesség, az utóbbi években viszont Japán vette át ezt a pozíciót. Lásd HABLICSEK i. m. 17.

dőképesnek, ha a tagállamok megteremtik ennek feltételeit, ill. kellő hangsúlyt fektetnek a generációk közti szolidaritás biztosítására. Így különösen fontos a munkaerőpiac minél szélesebb körű megnyitása a fiatal munkavállalók előtt, annak érdekében, hogy azok mielőbb önálló családot alapíthassanak. Különös jelentőséget nyer tehát a munka és a családi élet harmóniájának megteremtése mind az időskorú, mind pedig a fiatal munkavállalók körében.

Nyilvánvaló, hogy Európa jövőjét elsősorban annak polgárai építik tovább. Az igazi kérdés az, hogy kik is lesznek ezek a polgárok? Demográfiai szempontból erre könnyű választ adni. Elsősorban azok, akik most fiatalok Európában, ill. az ő gyermekeik, akik csak ezt követően születnek majd. Ezen túl nem felejtkezhetünk meg azon nagyszámú, valamely harmadik országból érkező migránsok csoportjáról sem, akik a jövőben itt Európában keresik majd a boldogulásukat.

A jóléti rendszerek fenntarthatósága a népesség és a gazdaság tartós növekedésétől függ, amely feltételek már jó ideje nem állnak fenn. Az alacsony termékenység, öregedés, az eltartási arányok kedvezőtlenebbé válásának problémáit azonban a feltételezések szerint a bevándorlás sem oldja meg hosszabb távon, mivel a termékenységcsökkenés lassan globális jelenséggé válik, és a jelek szerint a bevándorlók reprodukciós viselkedése is gyorsan közelít a honos népességéhez. Legfeljebb tartós, igen jelentős és igen különböző kultúrájú közösségekből kikerülő bevándorlás ellensúlyozhatná az alacsony termékenység és az öregedés negatív következményeit. Európa szempontjából tehát meghatározó lesz a *bevándorlás* kérdése, amely számos kihívás elé állítja majd az európai társadalmat. Ennek fényében igen sürgető feladatként jelentkezik a bevándorlók és gyermekeik minél szélesebb körű társadalmi integrációja.

A fenti kérdések, mint látjuk, igen komoly körütekintést követelnek mind az egyes tagállamok mind pedig maga az Unió részéről. Igazán kívánatos a demográfia területén kibontakozó válságfolyamat megfordítása lenne, tekintettel azonban, hogy az Unió politikájához a hatáskör és az eszközök csak korlátozottan állnak rendelkezésre, jelenleg pusztán csak a válságfolyamat lelassítása lehet a cél.

IGAZSÁGÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS? A KROMBACH-ÜGY „ÚJRATÖLTVE”

RAFFAI KATALIN
egyetemi docens (PPKE JÁK)

1. Bevezető gondolatok

A Krombach-üggyel,¹ évekkkel ezelőtt találkoztam először, amikor választott kutatási témám a nemzetközi magánjogi közrend² európai uniós rétegződését próbáltam megfejteni. Az esettel összefüggésben a tagállami bíróság kérdéseire adott válaszában, az Európai Bíróság meghatározta uniós és tagállami közrendek egymáshoz való viszonyulását, értelmezte a kettő viszonylatában betöltött saját szerepét. Első alkalommal fogalmazott meg számos sarkalatos tételt, amelyek mind a mai napig iránytűként szolgálnak az uniós közrend tartalommal való kitöltésében, mint például, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog, olyan alapvető emberi jog, amely egyben az uniós jog általános jogelveinek részét képezi, és mint ilyen, az uniós közrend szerves része, valamint azt is, hogy ez az alapelv a tagállamok közös alkotmányos tradícióból eredeztethető. Hangsúlyozta azt is, hogy a nemzeti bíróságok hatáskörébe tartozik a nemzeti közrendek alkalmazása és tartalommal való kitöltése, de az EB feladata öröködni a felett, hogy a

¹ C-7/98. Dieter Krombach kontra André Bamberski [EBHT 2000., I-01935. o.] Részletes elemzését ld. RAFFAI Katalin: Az európai közrend körvonalai – néhány gondolat az EK Bírósága két döntése kapcsán. *Kontroll*, 2006/01. 58–62.; RAFFAI Katalin: Az emberi jogok szerepe a közrend konkretizálásában. *Magyar Jog*, 2007/3. 142–151.; RAFFAI Katalin: *A nemzetközi magánjogi közrend rétegei – különös tekintettel a közösségi és a magyar jogra*. PhD-értekezés. Kézirat. Budapest, ELTE ÁJK, 2008. 101–107.

² A közrendi klauzula a nemzetközi magánjog speciális jogintézménye. Funkciója, hogy az eljáró bíróság jogrendszerének alapvető (gazdasági, társadalmi, erkölcsi) értékrendjét védje az attól gyökeresen eltérő, külföldi és ez által a hazával összeegyeztethetetlen külföldivel szemben. Ilyen esetben a hazai jogot (*lex fori*) kell alkalmazni. Két típusát különböztetjük meg: anyagi közrend, amikor az egyébként irányadó külföldi jog alkalmazását utasítja el a bíró, és az eljárási (az intézmény alakulása miatt ma már inkább elismerési) közrend, amikor a külföldi bíróság eljárása szenved olyan hibát, mely lehetetlenné teszi a külföldi bírósági határozat elismerését és/vagy végrehajtását. A Krombach-ügyben az eljárási közrend sérelme merült fel.

jogintézmény alkalmazása összhangban legyen az uniós célkitűzésekkel, jelen esetben a Brüsszeli Egyezményben³ megfogalmazott ítéletek szabad áramlásának a követelményével, vagyis tágabb értelemben a kölcsönös igazságügyi együttműködéssel.

Jelen konferencia központi témája az Európai Unióban kialakult többszintű válsághelyzet, melynek egyik része éppen az igazságügyi együttműködést érinti. Ezen belül is azt a kérdést, hogy mennyire hatékony az együttműködés a tagállamok között, maradéktalanul érvényesül a gyakorlatban a tagállamok között a kölcsönös bizalom elve, és végül, de nem utolsósorban, mennyire bíznak az unió állampolgárai a tagállamok igazságszolgáltatásában?

Az elemzett jogeset nemzetközi magánjogi aspektusait már több alkalommal bemutattam, éppen ezért ezúttal egy másik összefüggést, az Európai Unió egyes alapértékeinek való megfelelést vizsgáltam. A téma aktualitását pedig éppen az élet események zajlása szolgáltatatta. Tudomásul kell vennünk, hogy a jog/elvek mögött mindig emberi sorsok rejtőznek, amelyek gyakorta nem vesznek tudomást a célkitűzésekről, elméleti irányzatokról.

És végül, nem tagadom, hogy az objektív tudományos érdeklődésen túl, létezik egy szubjektív is, lévén jómagam is gyakorló szülő, a történet személyesen is nagyon megérintett.

2. Az igazságügyi együttműködésről röviden

Az Európai Gazdasági Közösséget elsődlegesen egy közös és hatékony, a tagállamok közötti, a kereskedelmi akadályokat (vámok, engedélyezési előírások, versenyszabályok stb.) lebontó belső (szabad) piaci gazdaság megvalósítása céljából hozták létre. Ezt a célt, egy olyan belső határok nélküli térségben kívánták megvalósítani, amelyben a legfontosabb gazdasági tényezők: az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad áramlása garantált. Röviden, ezen gazdasági tényezők határon átjárhatóságának a megteremtése, vagyis a négy gazdasági szabadság érvényesülése a belső piac igazi lényege.⁴ Az alapszabad-

³ Az 1968. szeptember 27-i Brüsszeli Egyezmény a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról és a külföldi határozatok elismeréséről és végrehajtásáról. (Convention on Jurisdiction and the Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters)

⁴ Minderről ld. részletesen: BLUTMANN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, Hvg-Orac, 2010.; HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lizabon után*. Budapest, Hvg-Orac, 2010.; DIENES-OEHM Egon – ERDŐS István – KIRÁLY Miklós – MARTONYI János – SOMSSICH Réka – SZABADOS Tamás: *Az Európai Unió gazdasági joga I*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010.

ságok garantálása mellett a belső piac hatékony működésének másik legfontosabb eszköze a határon átnyúló polgári és büntető ügyekben kialakított igazságügyi együttműködés.

Az eredeti alapító szerződések még nem rendelkeztek a bel- és igazságügyi együttműködésről, és hiányzott ehhez a megfelelő jogi felhatalmazás is. De a közös (egységes) piac összehangolt működtetésének kívánalma, már a kezdetektől láttatta, hogy ennek egyik fontos feltétele a határon átnyúló jogérvényesítés megteremtése, vagyis az ítéletek szabad áramlásának a biztosítása. Másik fontos eleme a személyek szabad mozgása, és ezzel összefüggésben a harmadik államból érkező személyekkel kapcsolatban felmerülő kérdések, a bevándorlási és menekültügyi politika, kábítószer- és a nemzetközi csalások elleni küzdelem, vámügyi és rendőrségi együttműködés, a terrorizmus és a nemzetközi bűnözés egyéb formái ellen.

Ezen kérdések uniós szintű rendezésére a lehetőséget a tagállamok a 1992-ben a Maastrichti Szerződés⁵ aláírásával teremtették meg, melynek hármas pillér szerkezete a közösségi ügyek és a közös kül- és biztonságpolitikai együttműködés mellett harmadik elemként beemelte a bel- és igazságügyi együttműködést.⁶

A valóságban azonban a tagállamok között már korábban elkezdődött egy intenzív kormányközi együttműködés, a Római Szerződés 220. cikkének (a későbbi 293. cikk) felhatalmazása alapján, mely szerint a tagállamok folytasanak egymás közt tárgyalásokat, abból a célból, hogy minden tagállami állampolgár számára hasonló jogokat biztosítsanak, mint a saját állampolgáraik számára (egyenlő elbánás elve), a gazdasági társaságok kölcsönös elismerése, a jogi személyiség megtartása a székhely áthelyezése esetén, valamint a bírósági és választottbírósági ítéletek elismerési és végrehajtási szabályainak az egyszerűsítése végett.⁷ Számos kezdeményezést követően, ahogy az már közismert, végül egyetlen területen járt sikerrel az együttműködés, 1968-ban megszületett a Brüsszeli Egyezmény a joghatóságról és a határozatok végrehajtásáról a polgári és kereskedelmi ügyekben, amely 1973-ban hatályba is lépett. Az egyezmény alapvető célkitűzése, hogy az unió területén lakóhellyel rendelkező személyek számára garantálja az ún. „ötödik szabadságot” vagyis az ítéletek szabad áramlását. A Brüsszeli Egyezmény elfogadása egy közös európai igazságügyi

⁵ Szerződés az Európai Unióról (Maastricht 1992) HL C 191., 1992. 7. 29.

⁶ HORVÁTH-ÓDOR i. m. 263.

⁷ Stefania BARIATTI: *Cases and Materials on Eu Private International Law*. Hart Publishing, Oxford and Portland, 2011. 1–2.

térség kialakulásának a kezdeteit jelentette, melynek rendszere az idők folyamán átfogta az egész kontinenst, kiterjesztve azt harmadik államokra is a Luganói Egyezményen keresztül (1988).⁸

A következő fontos állomást az európai integráció útján az Amszterdami Szerződés hatálybalépése jelentette,⁹ amely átalakította a hárompilléres szerkezetet és az igazságügyi együttműködés bizonyos elemeit beemelte az első pillérbe, vagyis a közösségi intézmények hatáskörébe utalta, a harmadik pillérben már csak a bűnügyi együttműködés elemei maradtak.¹⁰ Ezzel a megoldással azt célozta, hogy a jövőben tovább erősítse a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget, megteremtve ennek intézményi és jogi eszköztárát. A szerződés nagy előrelépést jelentett a polgári igazságügyi együttműködés terén, megnyitva az utat a másodlagos jogforrások útján (rendeletek) történő uniós jogegységesítésnek.¹¹ A polgári ügyekben a jogalapot az EK-Szerződés 65. cikke határozta meg, mely meghatározta a közös politikát az egyes határon átnyúló eljárásjogi kérdésekben (iratok kézbesítése, bizonyítás felvétel, polgári és kereskedelmi ügyekben hozott határozatok elismerése és végrehajtása), másrészt erősítette az együttműködést a kollíziós és joghatósági szabályok megalkotása vonatkozásában. A büntetőügyekben az igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket az EU-Szerződés 29. és 31. cikkei tartalmazták. A legfontosabb területek, amelyeken az együttműködést erősíteni kell, a kiadatás megkönnyítése, a hatóságok közötti együttműködés megkönnyítése és gyorsítása az eljárások lefolytatása és a határozatok végrehajtása tekintetében. Ezen feladatok ellátásában nyújt segítséget a 2002-ben létrehozott Európai Igazságügyi Együttműködési Egység (Eurojust).¹²

A polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés elősegítésében kulcsfontosságú szerepet tölt be a 2002-ben létrejött Európai Igazságügyi Hálózat, amelynek célja, hogy megkönnyítse a határon átnyúló ügyek intézését. Az

⁸ BARIATTI i. m. 2–3.

⁹ Amszterdami Szerződés HL C 340., 1997.11.10.

¹⁰ Az igazságügyi együttműködés fejlődését az európai büntetőügyekben ld. FARKAS Ákos: Az európai Bíróság és a kölcsönös elismerés elvének hatása az európai büntetőjog fejlődésére www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/7_farkasakos.pdf (2013. 05. 18.)

¹¹ Az ezredfordulót követően a Brüsszeli Egyezményt rendeletté alakították, majd ezt követte a házasság felbontására vonatkozó joghatósági rendelet, később pedig megszülettek a nemzetközi magánjogi jogviszonyokat szabályozó kollíziós rendeletek (család- és öröklési jog egyes területei) az ún. „Róma” rendeletek, jelenleg a házassági vagyoni jogot szabályozó rendelet munkálatai vannak napirenden.

¹² www.europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/pol_agencies/eurojust/index_hu.htm (letöltve: 2013. 05.18.)

Európai Igazságügyi Hálózat feladata egyrészt, hogy hatékonyabbá tegye a tagállamok közötti együttműködést, másrészt hogy kiépítsen és működtessen egy bárki által igénybe vehető információs rendszert. A két szervezet szorosan együttműködik, jogi kereteit az EUM-Szerződés 85. cikke rendezzi.

A Lisszaboni Szerződés¹³ új fejezetet nyitott az európai integráció történetében, többek között megszüntette a hárompilléres szerkezetet, egységesítette a jogalkotást és a döntéshozatalt. A polgári ügyekben történő együttműködés vonatkozó szabályait az EUM-Szerződés 81. cikke tartalmazza, amely hangsúlyozza, hogy az egész rendszer a kölcsönös elismerésen alapul (melynek a háttérében a kölcsönös bizalom elve húzódik meg, lásd alább). A jogi aktusokat a rendes jogalkotási eljárás keretei között hozzák, kivéve a családjogi kérdéseket, melyeket a különleges jogalkotási eljárás keretei között kell eldönteni (kivéve, ha a tagállamok feladják az egyhangúságot és áttérnek a rendes jogalkotási eljárásra). A büntetőügyekben való igazságügyi együttműködésben – EUM-Szerződés 82–86. cikkek – is a legfontosabb alapelv a kölcsönös elismerés elve, amelynek hatékony alkalmazásához elengedhetetlen a tagállamoknak az egymás jogrendszere, eljárási cselekményei, határozatai iránt tanúsított kölcsönös bizalma. Éppen ezért kiemelt célkitűzés a büntető bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerése, egységes joghatósági szabályok megállapítása, a tagállamok hatóságai közötti együttműködés megkönnyítése. Az együttműködés kiterjed a tagállamok jogszabályi rendelkezéseinek a közelítésére, a bizonyítékok kölcsönös elfogadhatóságára, a személyek jogai a büntetőeljárásban. Fenti célkitűzésekkel összhangban a közeljövőben a büntetőjog területén várható hasonló intenzív jogalkotási tevékenység, mint ami az ezredfordulót követően a nemzetközi magánjog területén kialakult.

A kölcsönös bizalom elve a tagállamok közötti igazságügyi együttműködés alapköve, hiszen ezen szellemiségnek megfelelően a tagállamok kölcsönösen elfogadják egymás igazságügyi rendszerének hatékonyságát, ez vonatkozik mind az eljárás kölcsönös elfogadására (a tisztességes eljárás, a fegyveregyenlőség elvének a maradéktalan érvényesítéséből indul ki), mind pedig a másik állam által hozott határozatokra, melyeket kölcsönösen elismernek és végrehajtanak. Szorosan összefügg tehát a kölcsönös elismerés elvével. Ahhoz, hogy a kölcsönös bizalom valóban működjön, minden tagállamnak garantálnia kell ezen alapvető jogok érvényesülését.

A kölcsönös bizalom kérdése, ahogy az igazságügyi együttműködés történetének rövid vázlatja is mutatja, folyamatosan napirenden van az Európai

¹³ Lisszaboni Szerződés HL C 306., 2007.12.17.

Unióban mind a polgári, mind pedig a büntető igazságügyi együttműködés terén. Kérdésként merül fel, hogy az elv mennyire érvényesül a gyakorlatban? Beszélhetünk-e valós bizalomról a tagállamok együttműködése tekintetében, vagy ahogyan egyesek kritikusan fogalmazznak inkább ‘vak bizalomról’ (‘blind mutual trust’) lenne szó?¹⁴

3. Az ügyről röviden

A Krombach v. Bamberski ügy tényállása nagyon drámai. Egy német állampolgárságú orvos, dr. Dieter Krombach, nevelt lánya (Kalinka) a nyári vakációt az orvos házában töltötte a Boden-tó partján. A 14 éves kislány tisztázatlan körülmények között hunyt el, miután nevelőapja beadott neki egy vérszegénység elleni vaskészítmény injekciót, valamint nyugtatót. A német rendőrség vizsgálatot indított a halál körülményeinek tisztázására, mert az eljárásban felmerült annak a gyanúja, hogy a sértett egy esetleges szexuális erőszak áldozatává vált. Több egymásnak ellentmondó szakértői vélemény beszerzése, autopszia negatív eredménye, tanúk kihallgatása, az eljárás szüneteltetése, újraindítása után a nyomozást bizonyítékok hiányára tekintettel megszüntették.

Az áldozat édesapja, a francia állampolgárságú André Bamberski szerint a német nyomozó szervek a tényállást nem derítették fel kellőképpen, mert Krombach vallomásaiban és az egyéb bizonyítékokban rejlő ellentmondásokat nem tisztázták megfelelő módon. Kezdetektől arra az álláspontra helyezkedett, hogy a befolyásos orvos mindent megtett azért, hogy ne lehessen őt felelősségre vonni. Bamberski nyomozót fogadott, aki szerint az eljárás számos mulasztástól szenvedett (pl. bizonyítékokat nem tároltak megfelelően ezért azok megsemmisültek, más bizonyítékok eltűntek stb.). Bamberski ezért többször kérelmezte az eljárás újraindítását, de a német hatóságok ezt minden alkalommal elutasították. Ezt követően büntető feljelentést tett a francia hatóságok előtt, melyek az áldozat állampolgársága alapján megállapították joghatóságukat és lefolytatták az eljárást. A nyomozás eredményeként Krombachot a *Cour d’assises Paris* elé idézték vádlottként. A határozatot, valamint az ezzel összefüggésben előterjesz-

¹⁴ Hivatkozva: Camille DAUTRICOURT: A Strassbourg Perspective on the Autonomous Development of Fundamental Rights in EU Law: Trends and Implications. *Jean Monnet Working Paper*, www.JeanMonnetProgram.org (letöltve: 2012. 09. 02.) 15. o.; Xandra E. KRAMER: Cross-border Enforcement in the EU: Mutual Trust versus Fair Trial? Towards Principles of European Civil Procedure, www.ssrn.com/abstract=1995682 (letöltve: 2013. 04. 28.)

tett polgári jogi igényt kézbesítették neki, de ő annak ellenére, hogy személyes jelenlétét elrendelték, az eljárás során egyszer sem jelent meg. A bíróság így az ún. távol levő terhelttel szembeni eljárási szabályokat alkalmazta, vagyis személyes és védője jelenléte nélkül folytatták le az eljárást és hoztak döntést.

A *Cour d'assises de Paris* ítéletében a vádlottat bűnösnek találta halált okozó testi sértés elkövetésében és 15 év szabadságvesztésre ítélte. Az adhéziós eljárás keretében meghozott ítéletében pedig, amelyet szintén az ellenérdekű fél eljárásban való részvétele nélkül hozott, 350 000 FRF összegű kártérítés megfizetésére kötelezte.

A területileg illetékes német bíróság az ítéletet, Bamburgi kérelme alapján, végrehajthatónak nyilvánította. Krombach a határozattal szemben fellebbezést nyújtott be, melynek elutasítása után a *Bundesgerichtshof*hoz fordult. Fellebbezésének az volt az indoka, hogy az ellene lefolytatott eljárásban sem ő, sem védője nem vehetett részt, így érdemben nem tudott védekezni a francia bíróság előtt. A *Bundesgerichtshof*nak az Európai Bírósághoz intézett kérdései arra irányultak, hogy abban az esetben, ha az alperes személyesen nem vett részt az eljárásban, megtagadhatja-e a megkeresett állam a végrehajtást, a Brüsszeli Egyezmény közrendre vonatkozó 27. cikk 1. pontjára tekintettel?

Az Európai Bíróság a bevezető észrevételekben tett néhány alapvető megállapítást. Elsőként azt állapította meg, hogy a tagállami bíróság kérdései a 27. cikk 1. pontjában található – annak „államnak a közrendje, ahol az elismerést kéri” – fordulat értelmezésére irányul.¹⁵ A Brüsszeli Egyezmény elsődleges célkitűzése, hogy az Európai Unió területén megkönnyítse az ítéletek szabad mozgását, ennek megvalósítása érdekében egyszerű és gyors végrehajtási szabályokat ír elő. Az Európai Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatából következik, hogy ez a rendszer egy önálló, a szerződő államok jogrendszerétől független, és önmagában teljes rendszert képez, amely a jogbiztonság elvén alapul és az egységes jogalkalmazás igényével lép fel.¹⁶ Az Egyezmény 27. cikk 1. pontja közrendi záradék címén közbeékel egy akadályt az ítéletek szabad forgalmában, amelynek alkalmazására éppen ezért, csak kivételes esetekben van lehetőség.¹⁷ A tagállamok jogkörébe tartozik saját közrendi követelményeiknek tartalommal való kitöltése, de az már Európai Bíróság hatásköre, hogy megvizsgálja és korlátozza, ha a szerződő állam a közrendre való hivatkozást annak érdekében használja, hogy ez által megtagadhatta egy másik szerződő államban hozott ítélet elismerését

¹⁵ C-7/98. sz. ítélet 18. pont.

¹⁶ C-7/98. sz. ítélet 20. pont.

¹⁷ C-7/98. sz. ítélet 21. pont.

és végrehajtását.¹⁸ Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának szerves részét képezi, az alapvető jogok érvényesítése – így a tisztességes eljáráshoz való jog –, melyek tartalommal való kitöltése során a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiból, valamint az emberi jogok védelmére vonatkozó nemzetközi szerződésekben merít, így különösen az Emberi Jogok Európai Egyezménye bír kiemelkedő jelentőséggel.

Válaszában az Európai Bíróság kifejtette, hogy a peres eljárás alá vont fél védekezéshez való joga, a tisztességes eljárás lefolytatásának alapvető kritériuma, olyan alapvető jog, mely a tagállamok közös alkotmányos hagyományyaiban gyökerezik. Hivatkozott Emberi Jogok Európai Bíróságára, mely több ügyben is kimondta, hogy a vádlottat abban az esetben is megilleti a védelemhez való jog, ha megjelenési kötelezettségének nem tett, eleget és az eljárás során egyszer sem jelent meg személyesen. A védelemhez való jog pedig olyan közösségi jogi alapelv, amelyet konkrét szabályozás hiányában is biztosítani kell. Megállapította, hogy a Brüsszeli Egyezmény elsődleges célja ugyan a bírósági határozatok kölcsönös elismerésére és végrehajtására vonatkozó alakiságok egyszerűsítése, de ennek megvalósítása nem vezethet a védelemhez való jog korlátozására. A közrendi záradékra való hivatkozás egy kivételes lehetőség, arra az esetre, ha a döntést hozó állam jogszabályai, valamint az Egyezmény rendelkezései nem teszik lehetővé az alperes számára a védekezést.

Összegzésként tehát, a francia bíróság, azzal hogy Krombachot és védőjét az eljárásból kizárta, megsértette a Brüsszeli Egyezmény 27. cikk. 1. pontját. Az eljárás figyelmen kívül hagyta a tisztességes eljáráshoz való jog – Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk – elvét, és a német nemzeti alkotmányos előírásokat. Ezzel kimerítette a német közrendbe való ütközés kategóriáját, melynek egyenes következménye az ítélet elismerésének és végrehajtásának megtagadása.

Krombach az Emberi Jogok európai Bírósága előtt is eljárást kezdeményezett az emberi jogainak megsértése miatt, a 2001-ben született ítélet a francia büntető eljárást és az ítéletet az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikke 1. pontjával (a tisztességes tárgyaláshoz való jog) a 6. cikk 3. c) pontjával összefüggésben, valamint azzal, hogy a vádlott távollétében lefolytatott eljárás alapján hozott ítélet ellen nem volt lehetősége fellebbezni a felsőbb bírósághoz, az egyezmény Hetedik kiegészítő jegyzőkönyvének 2. cikkével (fellebbezéshez való jog büntetőügyekben) összeegyeztethetetlennek ítélte.¹⁹

¹⁸ C-7/98. sz. ítélet 22., 23. pont.

¹⁹ 29731/96 Krombach v. France (2001) ECHR 88 (13. February 2001).

Pont került tehát az ügy végére, két bíróság (európai és nemzetközi) előtt is döntés született, amelyeknek jogelméleti hozadéka vitathatatlan: új fogalmat honosított meg az európai nemzetközi magánjogban (közösségi közrend), megerősítette a nemzeti közrendi kivétel létjogosultságát, kiállt a közös európai alkotmányos értékek mellett (fegyveregyenlőség elve), és mindezt összekapcsolta az emberi jogok védelmével (tisztességes eljáráshoz való jog).

Közben pedig...

4. Az ügy utóélete

A közelmúltban olyan események sorozata következett be, amely újabb fordulatot eredményezett a Krombach-ügyben. A tények ismertetése előtt, néhány szó röviden a jogi környezetről. Még az Európai Bíróság döntésének megszületése előtt, az 1957-es Európai Kiadatási Egyezmény alapján a francia hatóságok kezdeményezték Krombach kiadatását, amelyet a német hatóságok megtagadtak az egyezmény 6. cikkére hivatkozással, mely lehetővé teszi, hogy egy szerződő állam megtagadja saját állampolgára kiadását.²⁰ 2000 januárjában, Franciaország felvette Krombachot a körözött személyek nyilvántartásába. A francia büntető-eljárásról szóló törvénykönyv 639. cikke lehetővé teszi új eljárás indítását (kérelemre, vagy ha letartóztatják), abban az esetben, ha korábban az adott személyt jelenléte hiányában ítélték el.

De az áldozat édesapja, állítása szerint soha nem adta fel, hogy Krombachot a francia igazságszolgáltatási eljárás alá vonja, éveken át távolról figyelemmel követte életvitelét.²¹ 2009 októberének elején Bamberski felbérelt két albán személyt, akik elrabolták Krombachot és egy franciaországi városba, Mulhouse-ba vitette, majd névtelen bejelentést tett a rendőrségre. Mivel a francia jogszabályok szerint Krombach továbbra is a körözött személyek listáján található, a francia hatóságok azonnal letartóztatták, és kórházba vitték. Egy mulhouse-i hotelszobában megtalálták Bamberskit is, akit szintén letartóztattak és emberrablással vádoltak meg. Bamberski tettét azzal indokolta, hogy a 2012-ben esedékes elévülést szerette volna elkerülni, akár az emberrablás bűncselekményének elkövetése árán is. A német hatóságok kiadatási kérelmét elutasították.

²⁰ Párizsban 1957. december 13-án kelt európai kiadatási egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei.

²¹ Az orvos máskor is szembekerült a törvénnyel. 1997-ben egy 16 éves kislány elkábításáért és szexuális bántalmazásáért két év felfüggesztett szabadságvesztésre ítélték, és eltiltották foglalkozása gyakorlásától. Ő azonban tovább praktizált, s ezért 2007-ben 28 rendbeli csalásért két év nyolc hónap börtönt kapott.

Bamberski ügyvédei pedig új büntetőeljárás lefolytatását kezdeményezték. A párizsi bíróság a tárgyalást 2011. március 28-ra tűzte ki.²² Végül az esküdtek a vádak (ismét) bizonyítottnak látták, és Krombachot (ismét) 15 év szabadságvesztésre ítélték. Az orvos védője fellebbezett, és kijelentette, hogy védenca ártatlan, csupán a két jogrendszer közötti különbségek szenvedő alanya: hogy a német és francia jog ugyanazt a tényt másképpen ítéli meg. A fellebbviteli eljárásban 2012 decemberében az esküdtszék halált okozó, súlyos testi sértés miatt jogerősen (ismét) 15 év szabadságvesztésre ítélte Dieter Krombachot.

5. Összegzés

A bevezetőben már utaltam arra, hogy az Európai Unióban a tagállamok közötti igazságügyi együttműködés (legyen az polgári vagy büntető) alapját a kölcsönös bizalom adja, ez világosan nyomon követhető az alapszerződések szövegekörnyezetének alakulásából. Amint az is egyértelmű, hogy a Lisszaboni Szerződés a jövő jogalkotási folyamataiban továbbra is ezen elv érvényesítésének szánja a főszerepet.²³ Míg a jogpolitikai célkitűzés evidens, addig másfelől hiányérzetünk is van, mert hiányzik a fogalom pontos meghatározása. Továbbra is kérdéses, hogy mit kell értenünk az Európai Unióban a kölcsönös bizalom alatt? A fogalmat eddig soha nem határozták meg egzaktan, nem sorakoztatták fel esetleges elemeit.²⁴ Természetesen nehéz kérdésről van szó. Általánosságban a tagállamoknak egymás jogrendszerébe és eljárásába vetett bizalmát jelenti, ami az alapvető jogok garantálásának az előfeltevéséből indul ki. Csakhogy mindközben az Európai Bíróság a közelmúltban ismét kénytelen volt szembesülni a kölcsönös bizalomban való hit megingásával a Zarraga-ügy²⁵ kapcsán, amikor is úgy foglalt állást, hogy ez az elv felülírja a gyermek meghallgatásához való jogát, élénk vitákat kavarva, az amúgy is kételkedők között. Miközben a döntés az elv

²² Az eljárást nagy érdeklődés kísérte, számos nő tanúskodott az orvos ellen, akiket szexuálisan zaklatott. Krombach rossz egészségi állapota miatt (szívinfarktus) a tárgyalást elnapolták, későbbi időpontokban folytatták.

²³ A Tanács 44/2001/EK rendelete (2000. december 22.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló Brüsszel I rendelet átalakítási munkálatai során, az exequatur eljárás felszámolási terveinek is ez szolgáltatta az alapját. Ld. erről részletesen RAFFAI Katalin: Az exequatur (tervezett) teljes felszámolása és annak közrendi összefüggései. *Magyar Jog*, 2012/9. 547–553.

²⁴ Ld. kritikusan KRAMER i. m.

²⁵ C-491/10 PPU. sz. ügy J. A. A. Zarraga kontra S. Pelz. A gyermek jogellenes elvitelével összefüggő bírósági eljárásban hozott bírósági döntés végrehajthatósága merült fel kétely a gyermek meghallgatási jogával összefüggésben.

működésének lényegét így összegzi: „... valamely tagállamban hozott határozatok elismerésére és végrehajtására vonatkozóan létrehozott rendszer a tagállamok közötti kölcsönös, azíránt fennálló bizalom elvén alapul, hogy a nemzeti jogrendjeik képesek az uniós szinten és különösen az Alapjogi Chartában elismert alapjogok tekintetében egyenértékű és tényleges védelmet nyújtani.”²⁶

Bamberski nem bízott a német igazságszolgáltatásban, így kezébe vette az általa megfelelőnek tartott megoldást. Nem kétséges, hogy az önbíráskodás nem veheti át az igazságszolgáltatás helyét. Mint ahogy az sem, jogszerűen igazságot csak bíróság szolgáltathat. Mégis elgondolkodtató Bamberski letartóztatása után tett nyilatkozata: nem érdekli, hogy emberrablás miatt letöltendő szabadságvesztésre ítélik, mert ő valójában boldog, azért, mert elérte a célját és kislányának, Kalinkának igazságot szolgáltatott.

Nem marad más hátra, mint, nem túl eredeti módon, a luxemburgi egyetem nemzetközi magánjogász professzorának Gilles Cunibertinek a szavait idézni, aki a „Krombach saga”-ról szóló beszámolóját a következő mondatokkal zárta: „So much for mutual trust. So much for the European single area of justice.”²⁷

²⁶ Zarraga-ítélet 70. pont.

²⁷ www.conflictoflaws.net/2011/krombach-sentenced-again-to-15-years/ (letöltve: 2013. 05. 08.)

A KÖZÖS EURÓPAI ADÁSVÉTELI JOG ÉS A BÉCSI VÉTELI EGYEZMÉNY

SZABÓ SAROLTA
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

A mára már 28 tagállamával, több mint 500 millió lakosával és 16 trillió feletti USA dollár GDP-jével az Európai Unió napjaink vezető gazdasága.¹ A tagállamok között megszámlálhatatlanok a társadalmi, gazdasági, kulturális különbségek, s ezek természetsszerűleg megjelennek a jogi szabályozásban, így a magánjogban is. Az utóbbi időben az EU egyre intenzívebben (és különböző eszközökkel) próbálja megteremteni az egyes tagállami magánjogi szabályozások nagyobb összhangját. Ugyan egy Európai Magánjogi Kódex létrejötte ma még nagyon hosszadalmasnak tűnő folyamat és így igen távoli lehetőség, de semmiképpen sem új gondolat, ugyanis egy ilyen Kódex megalkotásának kívánatos és megvalósítható volta már 1989-ben az Európai Parlamentben felvetődött.²

Egy jövőbeli Európai Szerződési Jogi Kódex megalkotásának folyamatában az első „nagyobb lépésként” is tekinthető az Európai Bizottság 2011. október 11-én közzé tett rendelet-tervezete az európai közös adásvételi jogról (*Common European Sales Law*, továbbiakban: CESL).³ A CESL közzétételének közvetlen előzménye⁴ az volt, amikor az Európai Bizottság 2010 tavaszán egy szakértői csoportot állított fel, hogy előkészítsék egy európai szerződési jogi eszköznek az alapjait. A Bizottság széleskörű konzultációinak eredményeképp,⁵ a szakértői csoport munkáját végül 2011 áprilisának végén *Feasibility Study* címmel

¹ www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx

² Resolution A2-157/89, OJ EC 1989, C158/400. Hivatkozva: David SCHMID: (Do) We Need a European Civil Code? *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2012. 264.

³ Javaslat – Az Európai Parlament és Tanács Rendelete a közös európai adásvételi jogról. COM(2011) 635 végleges.

⁴ A 2001-től tartó folyamatról részletesebben ld.: VINCZE Gabriella: Megújuló egységes adásvétel a készülő rendelet tükrében. *Külgazdaság Jogi Melléklet*, 2013/1–2. 1–23.

⁵ A Bizottság Zöld Könyve a fogyasztók és a vállalkozások javára szolgáló európai szerződési jog felé történő előrehaladás szakpolitikai választási lehetőségeiről. COM(2010) 348 végleges.

publikálták.⁶ További konzultációk után a Bizottság számos módosítást végzett a szövegen, és így született meg a rendelet-tervezet. A szakértői csoport nagymértékben az ún. Közös Referenciakeret tervezetét (*Draft Common Frame of Reference – DCFR*) vette alapul, de az ún. *Lando Alapelveket (Principles of the European Contract Law – PECL)*⁷ is felhasználta.⁸ Újdonsága abban is rejlik, hogy míg a létező európai szerződési jogi jogeszközök (irányelvek) többnyire a fogyasztóvédelmi jog (azaz a B2C jogviszonyok) harmonizálására törekedtek, addig a CESL (már rendelettervezetként) kiterjesztené az európai szerződési jog hatályát a kereskedők közötti adásvételi jogra (azaz a B2B jogviszonyokra) is.

A CESL-t tehát minden más korábbi kísérlettől az különbözteti meg, hogy míg az Európai Unió korábban inkább a nemzetközi magánjog, nemzetközi polgári eljárásjog egységesítésével, tehát közvetett eszközökkel próbálta meg a határon átnyúló kereskedelem akadályait a területén belül csökkenteni, a versenyt élénkíteni, e javaslattal viszont a tagállamok szerződési jogának egységesítését közvetlenül, azaz anyagi jogi szabályokkal valósítaná meg.⁹ A regionális jogegységesítéseket számba véve, több hasonló, a szerződési jog harmonizációjára törekvő joganyag létezik, pl. az északi országokban a *Nordic Sale of Goods Act*, az USA tagállamaiban – kivéve Louisiana-t – a *Uniform Commercial Code*, a tizenhét nyugat- és közép-afrikai országot tömörítő OHADA (*Organization for the Harmonization of Business Law in Africa*) keretében megalkotott *Uniform Act on General Commercial Law*, valamint az ázsiai térség tekintetében készülő *Principles of Asian Contract Law*. Ezen regionális jogegységesítések természetesen nem csak területi hatályukban, hanem az alkalmazásuk egyéb kérdéseiben is eltérnek, de közös vonatkozásuk, hogy létükkel egyben kihatnak a nemzetközi, vagy – ha úgy tetszik – a már globálisan egységesített jogra is, azaz az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló ENSZ-Egyezményre (*United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods, CISG*; továbbiakban: Egyezmény).¹⁰ Az Unió 28 tagállama közül mindössze 3

⁶ A European contract law for consumers and businesses: Publication of the results of the feasibility study carried out by the Expert Group on European contract law for stakeholders' and legal practitioners' feedback. www.ec.europa.eu/justice/contract/files/feasibility_study_final.pdf

⁷ Ole LANDO – Hugh BEALE: *Principles of the European Contract Law, Part I and II Combined and Revised*. The Hague, Kluwer Law International, 2000.

⁸ Eric CLIVE: The Lasting Influence of the Lando Principles. In: M. J. BONELL – M-L. HOLLE – P. A. NIELSEN (szerk.): *Liber Amicorum Ole Lando*. DJØF Publishing, 2012. 78.

⁹ Omar ABDELAZIZ: The Impact of Europeanization of Contract Law on English Contract Law. *European Journal of Law Reform*, 2012. 258.

¹⁰ Kihirdette az 1987. évi 20. tvr., *Magyar Közlöny*, 1987/55. (1987. november 29.)

nem részes állama az Egyezménynek, ezért indokolt az összevetése a regionális és az univerzális jogegységesítés ezen két vívmányának, azaz a CESL-nek és az Egyezménynek. Vajon mennyiben tér el a két instrumentum, alkalmasabb lenne-e a CESL az áruk nemzetközi adásvételének szabályozására?

1. Az Egyezmény és a CESL célkitűzése

Az Egyezmény fő célja a kereskedők közötti, áruk adásvételére vonatkozó anyagi jog globális egységesítése, ezáltal a nemzetközi kereskedelem akadályainak csökkentése, valamint a nemzetközi kereskedelem fejlődésének elősegítése.¹¹

A CESL – Bizottság által deklarált – célja, hogy javítsa a belső piac létrehozásának és működésének feltételeit¹² jelen esetben azáltal, hogy „a szerződési jog egységes rendszerét”, tehát az ún. a közös európai adásvételi jogot elérhetővé teszi.¹³ Mivel az üzleti élet a kiszámítható és kevésbé bonyolult jogi környezetet preferálja, ezért a Bizottság a 28 tagállam eltérő nemzeti jogára, így a bizonytalan jogi környezetre, és azok komplexitására tekintettel alkotta meg a tervezetet. Ráadásul a CESL az Unión belüli versenyt is ösztönözné.¹⁴ A Bizottság azon felmérésekre hivatkozott, amelyek azt mutatják, hogy a határon átnyúló kereskedelem akadályai közül – beleértve többek között az adójogszabályokat, a közigazgatási előírásokat, a szállítási nehézségeket, valamint a nyelvi és a kultu-

¹¹ Egyezmény preambuluma szerint: „[...] az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseire alkalmazandó és a különböző társadalmi, gazdasági és jogi rendszerekkel összeegyeztethető egységes szabályok elfogadása hozzájárul a nemzetközi kereskedelem jogi akadályainak felszámolásához és elősegíti a nemzetközi kereskedelem fejlődését”.

¹² Tehát a javaslat – a Bizottság szerint – az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 114. cikkén alapul. Ezt többen vitatják, ld. pl. ABDELAZIZ i. m. 278.

¹³ CESL 1. cikk valamint ld. az Indoklás: „A javaslat átfogó célja a belső piac létrehozásának és működésének javítása a vállalkozások határon átnyúló kereskedelme és a határon átnyúló fogyasztói vásárlások bővítésének előmozdításával. Ez a célkitűzés úgy érhető el, ha rendelkezésre áll egy önálló, egységes szerződési jogi szabályrendszer, beleértve a fogyasztóvédelmi rendelkezéseket és a közös európai adásvételi jogot, amelyet a tagállamok nemzeti jogrendszerének keretén belül második szerződési jogi rendszernek kell tekinteni.” COM(2004) 651 végleges 4.

¹⁴ A CESL (7) preambulumbekzdése szerint: „A nemzeti szerződési jogok közötti különbségek és ezeknek a határon átnyúló kereskedelemre gyakorolt hatása a verseny korlátozását is szolgálja. A kis volumenű határon átnyúló kereskedelem miatt csökken a verseny, így a kereskedők is kevesebb ösztönzést kapnak arra, hogy innovatívabbá váljanak, és javítsák áruik minőségét vagy csökkentsék az árakat. Különösen a kisebb tagállamokban, ahol kevesebb belföldi versenytárs működik, a külföldi kereskedők azon döntése, hogy nem lépnek be a piacokra a költségek és a piaca lépés bonyolultsága miatt, korlátozhatja a versenyt, és ennek következtében érzékelhető hatást gyakorolhat a rendelkezésre álló termékek választékára és árszintjére.”

rális különbségeket – a kereskedők szerint a szerződési joggal kapcsolatos akadályok a határon átnyúló kereskedelem legjelentősebb korlátai közé tartoznak.¹⁵ A javaslat indokaként tehát a nemzeti jogok eltéréseiből eredő akadályok, így különösen a kis- és középvállalkozásokat (továbbiakban: kkv) rendkívül hátrányosan érintő ügyleti többletköltségek, a jogi bonyolultság felszámolása is szerepelnek.¹⁶

Ezt az érvelést – s ezzel a CESL jogalapját is – többen vitatják. Nézetük szerint valójában nem annyira a jogok eltérése, mint inkább az egyes kógens normák különbözősége a gyakorlat problémája (példának említik az általános szerződési feltételek érvényességének kérdését).¹⁷ A jogok eltérése már csak azért sem olyannyira zavaró, mert a 28 tagállamból 24 részes állama a Bécsi Egyezménynek is.¹⁸ Némely jogászok szerint ezért a CESL azzal, hogy egy új, választható rezsimet biztosít, inkább komplikálja a helyzetet.¹⁹

Összességében elmondható, hogy a célkitűzését illetően a CESL elsődlegesen a fogyasztói és a kisebb ügyletek határon átnyúló (elsősorban EU-n belüli) kereskedelmének megkönnyítését tűzte ki, míg az Egyezmény a globális szinten folyó nemzetközi adásvétel kereskedők közötti megkönnyítésére törekszik, kizárva a fogyasztói ügyleteket. A kettő joganyag közötti átfedés a címzettek tekintetében, tehát a kkv-k esetében található. A CESL szerint a kereskedők közötti ügyleteknél a felek legalább egyike kkv kell legyen. Egyébiránt a CESL fogalma szerinti kkv nem is olyan ‘kicsi’, ugyanis ez a társaság 250 főnél kevesebb személyt alkalmaz és éves forgalma nem haladja meg az 50 millió eurót, vagy pedig éves mérlegfőösszege nem haladja meg a 43 millió eurót.²⁰ Viszont a javaslat lehetőséget biztosít arra, hogy a tagállamok dönthetnek akként,

¹⁵ Ld. A vállalkozások közötti ügyletekben alkalmazott európai szerződési jogról szóló 2011. évi 320. *Eurobarométer-felmérés*. 15.

¹⁶ A CESL (8) preambulumbekzdése: „[...] A közös európai adásvételi jognak kiegészítő lehetőségként kell megjelennie, amely növeli a felek rendelkezésre álló alternatívákat, és amelyet minden alkalommal használhatnak, ha kölcsönösen úgy ítélik meg, hogy az segítséget jelentene a határon átnyúló kereskedelem megkönnyítésében, valamint az ügyleti és alternatív költségek, és a határon átnyúló kereskedelem egyéb, szerződési joggal összefüggő akadályainak csökkentésében.”

¹⁷ Nicole KÖRNET: *The Common European Sales Law and the CISG. Complicating or Simplifying the Legal Environment?* *Maastricht European Private Law Institute*, 2012/4. www.ssrn.com/abstract=2012310 [letöltve: 2013. április 5.] 4–5. ABDELAZIZ i. m. 278.

¹⁸ Kivéve Egyesült Királyság, Írország, Málta és Portugália. A kézirat leadásakor még nem tagállam Horvátország is részes állama az Egyezménynek.

¹⁹ Pl. ABDELAZIZ i. m. 278.

²⁰ CESL 7. Cikk (2) bekezdése.

hogy a CESL-t elérhetővé teszik olyan szerződéseknél is, amelyet nagyvállalatok kötnek.²¹

Eltérés mutatkozik abban is, hogy míg az Egyezmény a nemzeti adásvételi jogok globális egységesítésére hivatott oly módon, hogy az a nemzeti jogok helyébe lép, a CESL egy választható szerződési jogi rezsimet kínál, nem befolyásolva a létező, más adásvételi jogi rezsimeket. A CESL megalkotói ugyanis azzal számoltak, hogy az egységes szabályokat (annak kógens rendelkezései ellenére) a felek, mint egy opcionális jogeszközként választják a szerződésükre alkalmazandó jogként. *Magnus* szerint – a CESL-lel összevetve – az „Egyezmény célkitűzése egyértelműbbnek, könnyebben elérhetőbbnek és egyszerűbbnek tűnik”.²²

2. A CESL és az Egyezmény közötti viszony

A Bizottság azzal indokolta egy új jogeszköz megalkotását, mert az Egyezményt nem tartja megfelelőnek, ugyanis a „vállalkozások közötti kapcsolatok tekintetében [...] az] egyezmény szabályozza az áruk adásvételéről szóló szerződések bizonyos vonatkozásait, de fontos kérdésekre nem terjed ki a hatálya, így az akarathibákra, a tisztességtelen szerződési feltételekre és az elévülésre. Alkalmazásának további korlátja az, hogy nem minden tagállam írta alá a Bécsi Egyezményt és nincs olyan mechanizmus, amely biztosítaná az egységes értelmezését.”²³ Az Egyezmény három kritizált pontja tehát, hogy:

- a) nem minden tagállam az Egyezmény részes állama;
- b) az Egyezmény nem ad teljes körű szabályozást; és
- c) nem biztosított az Egyezmény egységes értelmezése.

A Bizottság álláspontja mellett és ellen is számos érv hozható. *Per exemplum*, ha az Egyezményben nem részes államokban lévő vállalatokat vesszük, azok vajon önként alá vetik-e magukat egy másik (szintén nem a „jól ismert” nemzeti jogi) instrumentumnak?²⁴ Teljes körű szabályozást a CESL sem ad, bár az valóban nagy előnye, hogy több – az Egyezmény által nem szabályozott – kérdést kifejezetten rendez. Végül, az egységes értelmezés tekintetében felvethető, hogy ugyan a Bizottság javaslata szerint a vitás ügyeket csak korlátozott számban

²¹ CESL 13. cikk b) pont.

²² Ulrich MAGNUS: CISG and CESL. In: BONELL–HOLLE–NIELSEN (szerk.) i. m. 227.

²³ COM(2004) 651 végleges 6.

²⁴ KORNET i. m. 12.; *Abdelaziz* az angol jog tekintetében nemleges választ ad, főként, hogy a fogyasztóvédelmi rendelkezések a CESL-ben a fogyasztó számára kedvezőbbek, mint az angol jogban. ABDELAZIZ i. m. 278.

szükségeltetik majd az Európai Bíróság elé vinni, a kkv-k – akikre a CESL-t „szabták” – nem biztos, hogy végigvizsik az európai fórumok előtti költséges és plusz eljárásokat.²⁵ A jogalkotó szerint létrehoznának egy adatbázist, amely francia, német, angol nyelven az ítéletek összefoglalóit tartalmazná, így biztosítva az átláthatóságot és az egységességet.²⁶ Ezzel szemben valóban felhozható, hogy az Egyezménynek számos – ennél részletesebb – adatbázisai is vannak.²⁷

Mindemellett a CESL a (25) preambulum-bekezdésében egyértelműen tisztázza a viszonyát az Egyezményvel. Eszerint: „[a]mennyiben egyébként az Egyesült Nemzeteknek az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló egyezményét kellene alkalmazni a kérdéses szerződésre, akkor a közös európai adásvételi jogra vonatkozó választásnak tartalmaznia kell a szerződő feleknek az egyezmény kizárására vonatkozó megállapodását.” Tehát amennyiben egy adásvételi szerződés az Egyezmény hatálya alá tartozik, akkor a felek CESL-re vonatkozó választása önmagában nem elegendő, ki is kell zárni az Egyezményt. E ponton azonban felmerülhet, hogy vajon hallgatólagosan is ki lehet-e zárni az Egyezményt, vagy lehetséges-e a szerződés feldarabolása (*dépaçage*), azaz hogy a felek részben a CESL-t, részben az Egyezményt kötik ki. Ez utóbbi kérdés – nézetem szerint – inkább teoretikus, ugyanis a szerződés feldarabolása, és így külön jogok alá rendelése nagyon ritka, bár a CESL ezt a lehetőséget nem tiltja.²⁸ A hallgatólagos kizárás megengedhetősége szintén nem az egyszerű, átlátható alkalmazáshoz nyitna ‘ösvényt’, ezért itt a jogalkotónak célszerű lenne módosítani a szövegen, annyiban, hogy megkívánja a feleknek az Egyezmény kizárására vonatkozó ’kifejezett’ megállapodását.

Az Egyezmény és a CESL viszonyának elemzésekor felvethető, hogy az Egyezmény 94. Cikke szerinti fenntartást vajon meg kell-e tenni a tagállamoknak? Az Egyezmény megalkotásának egyik nagy eredménye volt, hogy az Egyezmény szövegéhez kevés fenntartás fűzhető. A megtehető fenntartások egyike, hogy az adásvételi jogot regionális szinten egységesítő országok az

²⁵ KORNET i. m. 12.

²⁶ *Az e rendeletet alkalmazó ítéletekre vonatkozó tájékoztatás:*

1. A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a bíróságaik által hozott, e rendelet szabályait alkalmazó jogerős ítéletekről a Bizottság késedelem nélkül tájékoztatást kapjon.
2. A Bizottság létrehoz egy rendszert, amely lehetővé teszi az (1) bekezdésben említett ítéletekkel, valamint az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítéleteivel kapcsolatos információk megtekintését. Ez a rendszer mindenki által elérhető.

²⁷ Ld. pl. www.cisg.law.pace.edu, www.unilex.info

²⁸ A CESL 8. cikk (3) bekezdése megkívánja, hogy a kereskedő és a fogyasztó közötti kapcsolatokban a közös európai adásvételi jog csak teljes egészében választható, de ez a kereskedők közötti jogviszonyt nem érinti, tehát a CESL részben kiköthető, annak rendelkezéseitől a felek eltérhetnek, akár az Egyezményben.

egymás közötti ügyleteikben elsőbbséget biztosítanak a regionális jogegységesítésnek (94. cikk).²⁹ Ez a passzus kifejezetten az északi országok kérésére született, így az egyedüli fenntartástevő államok Dánia, Finnország, Izland, Norvégia és Svédország. Leegyszerűsítve, egy svéd és egy finn társaság adásvételére tehát – annak ellenére, hogy mindkét állam az Egyezmény részes állama – a fenntartás miatt – a *Nordic Sale of Goods Act* alkalmazandó. Kell-e, hogy tegyenek az Egyezményben részes EU-tagállamok ilyen fenntartást a CESL miatt? Az Egyezmény neves jogtudósaiból álló, ún. Tanácsadó Testülete (*CISG Advisory Council*) 2012. augusztus 13-án „Az Egyezmény és a regionális jogharmonizáció” címmel e témában hozta meg első nyilatkozatát.³⁰ Ebben kiemeli, hogy amennyiben több ország is úgy dönt, hogy megteszi a 94. cikk szerinti fenntartást, az nagymértékben alááshatja az Egyezmény egységességét.³¹ Azonban a CESL jelen – és fentebb ismertetett – rendelkezéséből az következik, hogy a tagállamoknak nem kell megtenniük a 94. Cikk szerinti fenntartást, hiszen a CESL alkalmazásának előfeltétele az Egyezmény kizárása. Felhívja a figyelmet a Testület arra is, hogy a regionális jogegységesítések hasznos összetevőit képezhetik a szerződési jog globális vívmányainak további megalkotásának folyamatában, és reményét fejezi ki, hogy elérkezett az idő a svájci kormány javaslatának támogatására, amely a *nemzetközi kereskedelmi jog területén* történő további harmonizációs munkákat tekinti kívánatosnak és megvalósíthatónak.³²

3. Az Egyezmény és a CESL alkalmazása

3.1. Alkalmazási mechanizmus

A legalapvetőbb eltérés a két szabályrendszer között az alkalmazási mechanizmusukban van. Ha a feltételek fennállnak, akkor az Egyezmény szabályai auto-

²⁹ Uo. 94. Cikk.

„(1) Két vagy több, az Egyezmény által szabályozott körben azonos vagy egymáshoz hasonló jogszabályokat alkalmazó Szerződő Állam bármikor tehet olyan nyilatkozatot, hogy az Egyezmény nem alkalmazandó azokra az adásvételi szerződésekre, illetve azok megkötésére, amelyek olyan felek között jönnek létre, akiknek a telephelye ezekben az államokban van.”

³⁰ CISG Advisory Council – Declaration No. 1. The CISG and Regional Harmonization. *Internationales Handelsrecht*, 2013/1. 12.

³¹ Uo.

³² A/CN.9/758

matikusan alkalmazandóak.³³ A feleknek viszont meg van az autonómiájuk, hogy az Egyezmény alkalmazását ez esetben is kizárhatják, az ún. *opt-out* lehetőséggel élve, úgymond ‘kiszereződnek’ az Egyezményből.³⁴ Ezzel ellentétben a CESL csak akkor alkalmazandó, ha azt a felek kikötik, azaz ún. *opt-in* lehetőséggel élve, „beleszerződnek” a CESL rezsimjébe.³⁵ Érvényes megállapodás nélkül tehát a CESL nem alkalmazható. Egyébiránt ez az *opt-in* modell már korábban megjelent az adásvételi jog egységesítésében, nevezetesen az Egyezmény „elődjénél”, az ún. ULIS és ULFIS-nál³⁶. A Hágai Egységes Törvények alkalmazásához ugyanis Nagy-Britannia fűzött olyan fenntartást, hogy annak érvényesüléséhez a felek kikötése kellett. Nagy-Britannia napjainkig a Hágai Egységes Törvények két részes államából az egyik (Gambia a másik), de az 1972-es ratifikációja óta egyetlen olyan ügy sem volt a helyi fórumok előtt, amelyben az ULIS/ULFIS-t alkalmazták volna.³⁷ Ezzel szemben az *opt-out* megoldás mellett maradó, fenntartást nem tevő, korábbi részes államok bírói gyakorlatában (pl. Belgium, Hollandia, Németország, Olaszország) élénken alkalmazták a Hágai Egységes Törvényeket.³⁸

A CESL további jellemzője, hogy a hatálya alá tartozó kérdésekben kiszorítja a kollíziós jogi jogforrásokat. *Basedow* szerint CESL és a kollíziós szabályok viszonya hasonlatos az Egyezmény kollíziós úton történő alkalmazás, azaz az 1. Cikk (1) bekezdés b) pontjának felfogásához,³⁹ azaz utaló (és nem kollíziós) szabálynak tekinthető. A Bizottság indoklása szerint, „[a] javaslat a nemzeti szerződési jogok közelítését nem a már meglévő nemzeti szerződési jog módosításának előírásával valósítja meg, hanem az egyes tagállamok nemzeti jogán

³³ 1. Cikk „(1) Az Egyezmény, a különböző államokban telephellyel rendelkező felek között, áruk adásvételére vonatkozó szerződésekre alkalmazandó, ha a) ezek az államok Szerződő Államok, vagy b) a nemzetközi magánjog szabályai valamely Szerződő Állam jogának alkalmazásához vezetnek.”

³⁴ 6. Cikk „A felek kizárhatják az Egyezmény alkalmazását [...]”

³⁵ 3. cikk *A közös európai adásvételi jog választható jellege* – „A felek megállapodhatnak arról, hogy áru adásvételére, digitális tartalom szolgáltatására, illetve kapcsolódó szolgáltatás nyújtására irányuló, határon átnyúló szerződéseikre – a 4–7. cikkben meghatározott területi, tárgyi és személyi hatályon belül – a közös európai adásvételi jogot alkalmazzák.”

³⁶ Uniform Law on the International Trade Law (ULIS), Uniform Law on the Formation on the Contracts for the International Sale of Goods (ULFIS). BÁNRÉVY Gábor: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 29, 105.

³⁷ Egy ügyet említ *Magnus* Butler Machine Tool Co. Ltd. v. Ex Cell-O Corp. (England) ([1977] EWCA Civ 9; [1979] 1 W.L.R. 401.), azonban ebben is csak az érvelésben szerepel, de nem alkalmazták. MAGNUS i. m. 228.

³⁸ Uo.

³⁹ Jürgen BASEDOW: An EU Law for Cross-Boarder Sales Only – Its Meaning and Implications in Open Markets. In: BONELL–HOLLE–NIELSEN (szerk.) i. m. 31.

belüli második szerződési jogi rendszer létrehozásával, amely az e jog hatálya alá tartozó szerződések tekintetében a már meglévő nemzeti szerződési joggal párhuzamosan lesz hatályban”.⁴⁰ Ezért a CESL területi hatályt kijelölő szabályai anyagi jogi természetűnek tekintendők,⁴¹ így a rendet-tervezet a meglévő kollíziós szabályokat nem érinti.⁴² Egy lényeges eltérés viszont az Egyezmény kollíziós alkalmazásához képest (1. Cikk (1) bekezdés b) pont), hogy ha a kollíziós jog tagállami jogot rendel egy adásvételi szerződésre, attól még a CESL nem alkalmazandó *ipso iure*, ugyanis annak ‘működéséhez’ a felek kifejezett megállapodása szükséges.⁴³

Kérdéses tehát, hogy a CESL *opt-in* megoldása megfelelő-e. Minden esetre – ugyan nem képezi a tanulmány tárgyát, de – többen is felhívják a figyelmet arra, hogy mivel a fogyasztóvédelem szintje a CESL-ben részben magasabb, mint jelenleg az európai irányelvekben és a nemzeti jogban, ez afelé mutat, hogy a CESL-nek inkább egy *opt-out* megoldás lenne megfelelőbb.⁴⁴ További kérdés, hogy ezt rendeletként vajon el lehetne-e fogadtatni a rendes eljárás keretében, de ez utóbbi esetben viszont annyi bizonyos, hogy valóban meg kell tenni az Egyezményhez a 94. Cikkben foglalt fenntartást.

3.2. Tárgyi hatály

Az Egyezmény ingó dolgok nemzetközi adásvételi szerződéseire vonatkozik, ideértve a jövőben előállítandó termékekre vonatkozó szerződéseket, kivéve, ha a vevő szolgáltatja a áru előállításához szükséges anyag lényeges részét (3. Cikk (1) bekezdés), valamint a vegyes szerződéseket is, kivéve, ha a szolgáltatási elemek képezik a túlnyomó részt (3. Cikk (2) bekezdés). A CESL is alapjában véve az adásvételi szerződésekre vonatkozik, de szabályozza az áru jövőbeli gyártására és előállítására vonatkozó (szállítási) szerződéseket is, valamint a digitális tartalomhoz kapcsolódó bármely szolgáltatást, csakúgy, mint az eladó által nyújtott olyan szolgáltatási szerződéseket, amelyek az adásvételi szerződéshez kapcsolódnak, mint pl. „beszerelést, a karbantartást, a javítást vagy bármilyen egyéb

⁴⁰ CESL Indoklás 9.

⁴¹ BASEDOW i. m. 31.

⁴² CESL (10) preambulum-bekezdés.

⁴³ BASEDOW i. m. 32.

⁴⁴ MAGNUS i. m. 230. Ugyanígy egy *opt-out* rezsim támogatása. Morten M. FOGT: Private International Law Issues by Opt-out and Opt-in Instruments of Harmonization: A Comparison between CISG and CESL. In: BONELL–HOLLE–NIELSEN (szerk.) i. m. 148–149.

feldolgozást”. Összevetve az Egyezményvel a CESL nem kívánja meg az adásvételi elemek túlsúlyát a szolgáltatási elemekhez képest (tehát az ún. „gazdasági értékesztől” függetlenül alkalmazandó kivéve bizonyos szolgáltatásokat, úgymint a szállítási, képzési, távközlési támogató és pénzügyi szolgáltatások [2. cikk k) és m) pont]). E tekintetben tehát egyszerűbb és a jogbiztonságra törekvőbb a CESL, mint az Egyezmény.⁴⁵

Az áruk mellett a CESL a digitális tartalom szolgáltatására irányuló szerződésekre is alkalmazandó, ennek megfelelően kifejezetten nevesíti a digitális tartalom fogalmát, amely „digitális formában előállított és szolgáltatott adat”, ideértve pl. a mozgóképet, hanganyagot, képet vagy írott digitális tartalmat, digitális játékokat, szoftvereket, de kizárja a szolgáltatás elektronikus formáit (pl. banki, pénzügyi, egészségügyi szolgáltatások). Az Egyezmény bírósági gyakorlatában árunak tekintették már a szoftvereket, tehát e szűkebb körben az Egyezmény is alkalmazásra került.⁴⁶

4. Anyagi szabályok összevetése

4.1. Általános megjegyzések

Előljáróban való igaz, hogy az Egyezmény szerkezete átláthatóbb, nyelvezete egyszerűbb,⁴⁷ ez az összetettség azonban a fogyasztói ügyletek szabályozásával magyarázható, másfelől azonban a túl komplex jogi környezetet az üzleti élet nem kedveli.⁴⁸

Ha nagyjából összevetjük a két jogeszközt, akkor több rendelkezés csak a CESL-ben került kifejezetten rögzítésre, így pl. a szerződéskötés előtti tájékoztatói kötelezettség (13–29. cikk), akarathibák:⁴⁹ tévedés, csalás, fenyegetés, tisztességtelen kihasználás és hogy ezen esetekben megtámadható a szerződés (48–57.

⁴⁵ MAGNUS i. m. 233.

⁴⁶ Pl. OGH 2005. június 21.; LG Trier 2000.február 17.; RB Arnhem 2006. június 28. www.unilex.info

⁴⁷ MAGNUS i. m. 241–242.

⁴⁸ ABDELAZIZ i. m. 278.

⁴⁹ Ugyan a szerződés érvénytelenségének a kérdését az Egyezmény kifejezetten nevesíti, mint amely az Egyezmény hatálya alá nem tartozik, de a 35. és 71. Cikknek némi részben mégis rendelkeznek róla, de mást, így a csalás vagy megtévesztés, fenyegetés vagy a *laesio enormis* kérdését az Egyezmény nem rendezi. Ezzel szemben a CESL szabályai lefedik az egyes nemzeti megoldásokat, bár pl. a tisztességtelen kihasználás esetében a kártérítési igény szűkebb, mint az egyes nemzeti jogokban – állapítja meg Loos és Schelhaas. LOOS–SCHELHAAS i. m. 6.

cikk); tisztességtelen szerződési feltételek (79–86. cikk); kapcsolódó szolgáltatási szerződések szabályai (147–158. cikk); valamint az elévülés (178–186. cikk). Az Egyezmény rendszerében ezeket ún. külső joghézagnak hívják, azokat pedig a szerződésre alkalmazandó nemzeti jog rendelkezéseivel kell kitölteni. A CESL jelentős eredményének tekinthető tehát, hogy számos olyan jogi kérdést kimerítően szabályoz, amelyet az Egyezmény nem,⁵⁰ bár egyes vélemények szerint ezek részben inkább a fogyasztói ügyletek kapcsán jutnak szerephez (pl. a tisztességtelen feltételek vagy a szerződéskötést megelőző tájékoztatási kötelezettség), az elévülést pedig egy másik nemzetközi egyezmény, az ún. New York-i Egyezmény rendezi.⁵¹ Ez utóbbi vonatkozásában viszont hozzá kell tenni, hogy az Egyezményben részes EU-tagállamok közül csak 9 részese a New York-i Egyezménynek is, tehát itt valójában – jelenleg – nincs egység.⁵² További előnye a CESL-nek, hogy az általános szerződési feltételek érvényességét is rendezi,⁵³ némely gondolkodók szerint ez adhat az üzleti életnek némi motivációt a B2B kapcsolatokban a CESL kikötésére, ti. ennek az érvényessége, végrehajthatósága számukra általában lényegi kérdés.⁵⁴ Minden esetre számos olyan jelentős jogkérdés maradt, amelyet egyik instrumentum sem rendez, holott a jogvitákban általában komoly szerepük van, pl. a beszámítás, engedményezés, képviselő, jóerköcsbe ütközés, közrendbe ütközés vagy közrendi szabályok megsértése, valamint a kötbér érvényessége,⁵⁵ *Loos* és *Schelhaas* a tulajdonátszállás és a dologi biztosítékok egységesítését is szükségesnek látná.⁵⁶

4.2. Összevetés az Egyezmény főbb koncepciói mentén

A szerződés megkötésének szabályai a két jogeszközben – néha majdnem teljesen – megegyeznek.⁵⁷ A CESL előnye, hogy amennyiben az ajánlat nem tartalmazza a

⁵⁰ Uo.

⁵¹ KORNET i. m. 18.; MAGNUS i. m. 238.

⁵² Belgium, Bulgária, Csehország, Lengyelország, Magyarország, Norvégia, Románia, Szlovákia, Szlovénia.

⁵³ CESL 65., 86. cikk

⁵⁴ KORNET i. m. 18., LOOS–SCHELHAAS i. m. 7. Szintén az ÁSZF-ek üzleti életben játszott (fő) szerepét emeli ki: ABDELAZIZ i. m. 268.

⁵⁵ MAGNUS i. m. 238.

⁵⁶ LOOS–SCHELHAAS i. m. 12.

⁵⁷ Pl. Egyezmény 18. Cikk (2) bekezdés 2. mondat és a CESL 34. cikk (2) bekezdés; Egyezmény 19. Cikk (3) bekezdés és a CESL 38. cikk (2) bekezdés (ld. az angol nyelvű szövegek).

vételárat, attól még az érvényes ajánlatnak tekintendő,⁵⁸ az Egyezményben található rendelkezések és gyakorlatuk e körben ellentmondóak.⁵⁹

Az „általános szerződési feltételek csatája” (*‘battle of forms’*) tekintetében ugyan az Egyezmény szövegéből levezethetőnek tűnik a *‘knock out rule’* (*Restgültigkeitstheorie*), azaz hogy az egymásnak ellentmondó eladói és vevői általános szerződési feltételek nem lesznek a szerződés részeivé, mert azok ‘kiütik’ egymást, de ez vitatott.⁶⁰ Egyértelmű viszont a CESL, amelyben ez a *‘knock out rule’* kifejezetten rögzítésre került.⁶¹

Az *eladó és vevő kötelezettségeit* tekintve az általános rendelkezések nagyjából megfeleltethetők egymásnak. Apróbb eltérések vannak, pl. – ha a felek másként nem állapodtak meg – a kiszolgáltatás ideje az Egyezmény szerint ésszerű időn belül, a CESL szerint indokolatlan késedelem nélkül kell megtörténni.⁶² Az Egyezmény tehát itt nagyvonalúbb, mint a CESL.

Az Egyezmény egyik központi rendelkezése a *megvizsgálás, megkifogásolás*. Ezek szintén nagymértékben hasonlóak. Az viszont különbség, hogy CESL a megvizsgálásra az „ésszerűen legrövidebb időn belül” kitélt fogalmazza meg azzal, hogy az nem haladhatja meg az áru átadás napjától számított 14 napot.⁶³ Az Egyezmény a megvizsgálásra a „körülmények által lehetővé tett legrövidebb időt” írja elő.⁶⁴ Önmagában a megvizsgálás elmulasztásának egyikben sincs szankciója, de a megvizsgálást követő megkifogásolást mindkettő ésszerű időn belül kívánja meg. A különbség, hogy az Egyezményben, ha a vevőnek ésszerű mentsége van az ésszerű időn belüli értesítés elmulasztására, akkor árcsökkenésre és a tényleges kárainak megtérítésére jogosult (az átadástól számított 2 éves jogvesztő határidőn belül).⁶⁵ A CESL ilyen kimentési lehetőséget nem ismer,

⁵⁸ 31. cikk (1) bekezdés b) pont.

⁵⁹ Vö. 14. és 55. Cikk. MALÉV kontra Pratt & Whitney eset (LB Gf. I. 31.349/1992/9.) Elemzi: VIDA Sándor: Nemzetközi adásvételi: a MALÉV per. *Jogtudományi Közöny*, 1994/11–12. 452–458.

⁶⁰ Vitatja LOOS–SCHELHAAS i. m. 10.

⁶¹ 39. Cikk *Az általános szerződési feltételek ütközése* - 1. Ha a felek attól eltekintve megállapodásra jutottak, hogy az ajánlat és az elfogadás ellentétes általános szerződési feltételekre utal, a szerződés mégis létrejön. Az általános szerződési feltételek közös lényegük mértékéig képezik a szerződés részét. 2. Az (1) bekezdéstől eltérve, nem jön létre a szerződés, ha az egyik fél: a) előzetesen kifejezetten – nem pedig az általános szerződési feltételek keretében – kikötötte, hogy az (1) bekezdés alapján létrejött szerződés kötelező jogi erejét nem szándékozik elismerni; vagy b) késedelem nélkül tájékoztatja a másik felet erről a szándékáról.

⁶² Egyezmény 31. Cikk –CESL 95. cikk (1) bekezdés.

⁶³ CESL 121. cikk (1) bekezdés.

⁶⁴ Egyezmény 38. Cikk (1) bekezdés.

⁶⁵ Egyezmény 44. Cikk

csak egy olyan szabályt, miszerint a mennyiségi hiba esetén a vevőnek nem kell értesítenie az eladót, „ha okkal feltételezheti, hogy a fennmaradó árukat is át fogják adni”.⁶⁶ Mennyiségi hiba esetén van tehát egyedüli kimentési lehetősége a vevőnek az értesítés elmulasztása alól. Az eredeti javaslat szövegében még az Egyezmény fentebb leírt megoldása szerepelt, *Loos* és *Schelhaas* amellett érvel, hogy a felek jogai és kötelezettségei egyensúlya miatt ezt az Egyezménnyel azonos módon kellene rendezni.⁶⁷ Szerintük viszont a CESL kiszámíthatóbb szabályozást hoz azzal, hogy egy fix, 14 napon belüli megvizsgálás kezdetét írja elő.⁶⁸

A CESL és az Egyezmény szabályozása az *áru nem szerződésszerűsége* kapcsán annyiban tér el, hogy a CESL – az Egyezménnyel szemben – kiterjeszti az eladó felelősségét a szerződéskötést megelőzően az áru jellemzőire (minőség, teljesítmény) tett nyilatkozatokra.⁶⁹ Sőt, azon passzusa, hogy az árunak „rendelkeznie kell olyan minőségi és teljesítménybeli adottságokkal, amelyeket a vevő elvárhat”,⁷⁰ sokféle értelmezésre adhat lehetőséget, és a CESL a felek jogai és kötelezettségei közötti egyensúlyt a vevő javára billenti.⁷¹

Ha az eladó valamely kötelezettségét megszegi, a vevő *jogorvoslattal* élhet, e tekintetben számos különbség adódik. Először is, hogy a CESL – minden további feltétel nélkül – lehetővé teszi a *természetbeni teljesítést*.⁷² Az *árcsökkenés* a CESL rezsimjében minden szerződésszegéskor igénybe vehető kellékszavatossági jog, míg az Egyezményben csak a közönséges szerződésszegésnél, amennyiben az áru nem szerződészerű.⁷³ Az *áru nem szerződészerű voltának orvoslása*, mint eladói jogosultság mindkettő jogeszközben biztosított, *Magnus* szerint az Egyezmény megfogalmazása lenne helytállóbb, amelyben „ésszerű késedelem” nélkül kell orvosolni a hibát, míg a CESL-ben az „ésszerű időn belül”-i kitétel nem utal eléggé arra, hogy az eladónak minél gyorsabban kell eljárnia.⁷⁴

Mivel tükörképszerű szabályozásról van mindkettőben szó, csak egy kiegészítés a *vevő kötelezettségeit* illetően, eszerint a CESL – az Egyezménnyel

⁶⁶ CESL 122. cikk (5) bekezdés.

⁶⁷ LOOS–SCHELHAAS i. m. 13.

⁶⁸ Uo.

⁶⁹ 100. cikk f) pont.

⁷⁰ 100. cikk g) pont.

⁷¹ MAGNUS i. m. 247.

⁷² Vö. Egyezmény 28. Cikk – CESL 106. cikk (1) bekezdés a) pont. (Megjegyzem, hogy a magyar fordítás zavaró módon „konkrét teljesítés”-nek nevezi a természetbeni teljesítést.)

⁷³ Vö. Egyezmény 50. Cikk – CESL 120. cikk.

⁷⁴ Vö. Egyezmény 48. Cikk – CESL 109. cikk (5) bekezdés.

szemben – külön szabályozza a *harmadik személy által történő fizetést és a teljesítés elszámolását*.⁷⁵

Mindezekén túl lényeges, hogy a CESL konkrétan meghatározza a *kamat mértékét*,⁷⁶ amely az Egyezmény értelmezésekor szintén egy vitatott pont.

Kártérítés szabályait bár más-más formulával fogalmazták meg, a kettő valójában azonos módon szabályoz. Eltérés, hogy bár az Egyezmény nem tartalmazza a CESL kitételét, miszerint „hitelező jogosult minden olyan költségének megtérítésére, amely ésszerűen merült fel a hátrány csökkentésének megkísérlése során”, az a jogtudomány szerint a 77. Cikkéből levezethető.⁷⁷ *Kimentési okként* mindkettőben az „elháríthatatlan külső akadály” szerepel, azonban az Egyezménnyel ellentétben a CESL egy külön rendelkezést tartalmaz a *körülmények alapvető megváltozásáról*, nevezetesen „[a]mennyiben a teljesítés a körülmények kivételes változása folytán túlzottan terhessé válik, a felek kötelesek tárgyalásokat kezdeni a szerződés módosításáról vagy megszüntetéséről”.⁷⁸ Az Egyezmény a „*hardship*” kérdését kifejezetten nem szabályozza, ám számos jogtudós egyet ért abban, hogy ez a cikkeiből levezethető.⁷⁹

Röviden összegezve az eladói és vevői kötelezettségeinek összevetését, néhol az Egyezmény, így pl. megvizsgálás és megkifogásolás, néhol a CESL kedvezőbb a vevőnek, így pl. árcsökkentés lehetősége minden esetben igénybe vehető,

⁷⁵ 127–128. cikk, bár *Magnus* szerint a gyakorlatban ez kevésszer felmerülő kérdés. MAGNUS i. m. 253.

⁷⁶ 168. cikk *Kamatláb és a kamat esedékessége* - 5. A késedelmes fizetés után járó kamatláb: a) „[...] az Európai Központi Banknak a kérdéses félév első naptári napját megelőző legutóbbi irányadó refinanszírozási műveleténél alkalmazott kamatláb, vagy az Európai Központi Bank legutóbbi irányadó refinanszírozási műveletei esetében változó kamatú tenderejárásból kialakuló marginális kamatláb, nyolc százalékponttal megnövelve.”

⁷⁷ MAGNUS i. m. 249.

⁷⁸ CESL 89. cikk (1) 2. mondat. Részletes elemzést ad: Rodrigo MOMBORG: Change of circumstances under the CESL. *Internationales Handelsrecht*, 2013/1. 1–12.

⁷⁹ A 79. Cikk kiterjesztő értelmezése mellett pl. CISG Advisory Council Opinion No. 7: Exemption of Liability for Damages under Article 79 of the CISG, Rapporteur: Professor Garro, Alejandro M. www.cisg.law.pace.edu/cisg/CISG-AC-op7.html [letöltve: 2013. április 5.], Peter H. SCHLECHTRIEM – Ingeborg SCHWENZER: *Commentary on the UN Convention on the International Sale of Goods (CISG)*. Oxford University Press, 2005. 825.; ellene Harry M. FLECHTNER: Issues Relating to Exemption (‘Force Majeure’) Under Article 79 of the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (‘CISG’). *Legal Studies Research Paper Series Working Paper*, 2008. www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1118124 [letöltve: 2013. április 5.], Joern RIMKE: Force Majeure and Hardship: Application in International Trade Practice with Specific Regard to the CISG and the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts. *Pace Review of the Convention on Contracts for the International Sale of Goods, 1999–2000*. 219.

valamint, hogy a vevő abban az esetben is felmondhatja a szerződést, ha az átvett árut nem tudja visszaszolgáltatni.⁸⁰

5. Összegzés

Valójában számos különbség a CESL és az Egyezmény között abból az alapvető szabályozásbeli eltérésből adódik, hogy a CESL le kívánja fedni a B2B és B2C ügyleteket is, ezért annak elsődleges szándéka a gyengébb fél, a vevő (fogyasztó, kkv) védelme az áruk nemzetközi adásvétele során. Ezzel szemben az Egyezmény a nemzetközi adásvételi szabályozás minél kiegyensúlyozottabb voltán alapul. Ez pedig a két instrumentum teljes rendszerét befolyásolja. A felek jogai és kötelezettségei tekintetében a részletekben több különbség adódik, a főbb jogi megoldásait tekintve viszont a két jogeszköz hasonló. Ha összességében nézzük, akkor – a fentebbi indok alapján – a CESL inkább vevő-barátabb, mint az Egyezmény.⁸¹ A másik oldalról viszont a CESL elvitathatatlán érdeme, hogy több olyan rendelkezést egyértelműen tartalmaz, amelyet az Egyezmény nem (még akkor is, ha azok egy része az Egyezménnyel foglalkozó kommentárokból többségi álláspontként meglévő, az Egyezmény szövegéből, annak gyakorlatából levezethetőek, pl. *hardship* kérdése).

A legtöbb vitát a jogtudományban a CESL alkalmazási mechanizmusa generálta. *Magnus* szerint az *opt-in* megoldás nem csak hogy további problémákhoz vezet, de a CESL-t esetlegesen nem használt joganyaggá, azaz „holt betűs joggá ítélni”.⁸² Sok a nyitott kérdés B2B adásvételeknél annak részbeni választhatósága, vagy hatályán kívül eső kérdésekre kiköthetősége, vagy a vegyes szerződésekénél csak az adásvételre vagy csak a szolgáltatásra történő részbeni választhatósága tekintetében is. Többen levonják azt a konklúziót, hogy a CESL-nek már csak azért sem célszerű választható rezsimnek maradnia, mert a nemzetközi kereskedelemben nincs igazán indoka annak, hogy CESL-t kössék ki az Egyezmény helyett (a két joganyag között fennálló különbségek a B2B viszonyok szabályozásában nem olyan jelentősek).⁸³ *Basedow* szerint, ha meg is valósul, a CESL lehetséges terepe – az *opt-in* megoldás miatt – inkább csak a B2C ügyle-

⁸⁰ Vö. Egyezmény 82. Cikk – CESL 173. cikk (1) bekezdés.

⁸¹ ABDELAZIZ i. m. 271.; MAGNUS i. m. 255.

⁸² MAGNUS i. m. 254.

⁸³ MAGNUS i. m. 255., Gilbert CUNIBERTI: *Common European Sales Law and Third State Sellers*. www.conflictoflaws.net (letöltve: 2013. április 5.), Peter MANKOWSKI: CESL, who needs it? *Internationales Handelsrecht*, 2012/2. 45–53.

tekre korlátozódhat, mert a fogyasztói ügyletek az Egyezmény tárgyi hatályán kívül esnek.⁸⁴

Olyan javaslat is ‘napvilágot látott’, hogy egyszerűbb lenne az Egyezményhez inkább a többi – eddig nem szerződő – tagállamnak csatlakozni, hiszen egyfelől, logikusabb a keveseknek a többiekhez igazodni, másfelől az Egyezmény globális szabályozást ad (nem egy új regionális egységesítést), az Egyezmény ismertett hiányosságait pedig az UNIDROIT Alapelvekkel kellene kitölteni.⁸⁵ Ennélfogva, a CESL azon fő célja, hogy integrálja a szerződési jogot azért nem valószínű, hogy megtörténik, mert a nemzetközi kereskedelemben valójában nincs is igény egy új, különálló rezsिम megalkotására.⁸⁶ Mások ezt hevesen vitatják, a mellett érvelve, hogy a CESL alkalmasabb a kereskedők közötti ügyletekre, mint az Egyezmény, mert a kereskedők nem szeretik a homályos fogalmakat (amely hosszas jogi procedúrákat sugall). A CESL viszont egy átfogó, koherens szabály-összesség, így nagyobb biztonságot nyújt a feleknek.⁸⁷

2012 júniusában a Tanácsban politikai vitát folytattak a CESL-ről, annak jövő-éről. A vita alapján *Fogt* szerint a javaslatot mindenképpen módosítani kellene. Az EU tagállamainak – nézete szerint – az Egyezményhez fűzhető, regionális jogegységesítésre vonatkozó (94. Cikk szerinti) fenntartást meg kellene tenni, ezzel együtt a CESL alkalmazását *opt-out* rezsimmé átalakítani, valamint szélesíteni annak tárgyi hatályát, hogy a szabályozás a szerződés teljes „élet-ciklusát” lefedje, végül a felek jogainak és kötelezettségeinek egyensúlyát biztosítani oly módon, hogy amennyire lehet, az feleljen meg az Egyezménynek, mint globális jognak.⁸⁸ A CESL módosításának kérdése még bizonytalan, csakúgy, mint az elfogadása, de megkezdett jogalkotási folyamat már új területet ‘hódít’, ugyanis a Bizottság jelenleg az európai *biztosítási szerződések* jogának egységesítésére fókuszál.⁸⁹

A magam részéről *Ole Lando* professzor szavaival értek egyet: „A javaslat kétségkívül előremutató lépés az európai szerződési jog egységesítése tekintetében. Mindazonáltal hasznosabb lenne egy olyan közös európai szerződési jog

⁸⁴ BASEDOW i. m. 36.

⁸⁵ ABDELAZIZ i. m. 271.

⁸⁶ ABDELAZIZ i. m. 258.

⁸⁷ LOOS–SCHELHAAS i. m. 22.

⁸⁸ FOGT i. m. 148.

⁸⁹ Az ún. *European Insurance Contract Law* szakértői bizottsága már felállításra került. www.ec.europa.eu/justice/newsroom/index_en.htm

kidolgozása, amely a szerződések jogának általános részét is magában foglalja.”⁹⁰ Remélhetőleg az EU a jelenlegi válságon mielőbb túljut, és ezután folytatódhat tovább a megkezdett munka, amelynek eredményeként akár egy közös európai szerződési jog is létrejöhet, sőt talán majd egyszer egy Európai Szerződési Jogi Kódex is megvalósulhat.⁹¹

⁹⁰ Ole LANDO: Kérdések és megjegyzések az Európai Bizottság Közös Európai Adásvételi Jogra vonatkozó javaslata kapcsán. *Magyar Jog*, 2012. június. 381.

⁹¹ Uo.

RACIONALIZÁCIÓ VAGY PLURALIZMUS?

Az uniós nyelvpolitika kihívásai és célkitűzései a 2005-ös Többnyelvűségi Keretstratégia alapján

LÁNCOS PETRA LEA
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

1. Bevezetés

Soknyelvű politikai közösségekben a központi hatalom több, egymással ellentétes kihívással kell hogy szembenézzon, melyek egyfelől a nyelvi sokszínűség érvényesülésének korlátozását, másfelől azonban ugyanennek a védelmét, sőt, előmozdítását kívánják meg. Míg kommunikációs, participációs és gazdasági szempontból a nyelvi sokszínűség korlátozásában rejlik a hatékony politikai élet kulcsa, addig alapjogi, kulturális, sőt, gyakran egyéb politikai és demokratikus megfontolások is a nyelvi sokféleség fenntartása és aktív előmozdítása mellett szólnak.¹ A sokszínűség fenntartása és gyarapítása, valamint a központosítás és racionalizálás egymásnak feszülő ellentétei (és a mögöttük rejlő érdekek) közötti egyensúlyt minden többnyelvű politikai közösségben meg kell teremteni, méghozzá a jog eszközeivel.² „A nyelvpolitika egyvalamiről szól – egy egyszerű politikai döntésről”³: az egyes értékek és érdekek közötti választás pedig alapvetően meghatározza az adott politikai közösség kulturális arculatát és politikai domborzatát, és nem mellesleg komoly anyagi kiadásokkal, vagy éppen megkarításokkal jár.⁴ E megállapítás az Európai Unióra is igaz, hiszen soknyelvű

¹ Mari ISIDOR – Miguel STRUBELL: The linguistic regime of the European Union: Prospects in the face of enlargement, Workshop: Linguistic proposals for the future of Europe ‘Europa Diversa’ – Barcelona (31 May – 1 June 2002) www.europadiversa.org/eng/pdf/strubell_mari_eng.doc, 1.

² Aurélien PORTUESE: Law and Economics of the European Multilingualism. *European Journal of Law and Economics*, 2010 42. 5.

³ Bernard SPOLSKY: *Language Management*. Cambridge University Press, 2009. 1.

⁴ Jan FIDRMUC – Victor GINSBURGH – Schlomo WEBER: Economic Challenges of Multilingual Societies. *Working Paper*, No.11/04. 2006.

politikai közösségeként nyelvpolitikai eszközökkel kell egyensúlyt teremtenie az egyes kisebbségi, tagállami és uniós nyelvpolitikai érdekek között.

Az alábbiakban számba vesszük a nyelvpolitikai racionalizáció, illetve pluralizmus mellett szóló általános érveket, majd igazoljuk az uniós nyelvpolitika létjogosultságát. Ezt követően az Unió 2005-ös többnyelvűségi keretstratégiáját vesszük górcső alá, és feltárjuk a keretstratégia célkitűzései között feszülő ellentéteket. Végül, a keretstratégia megfontolásai alapján megállapításokat teszünk az Unió többnyelvűségi politikájának általános irányultságát illetően.

1.1. A nyelvhasználat racionalizálásának indokai

A nyelvi sokszínűség korlátozása felé hat a politikai közösség megteremtésének, a politikai üzenetek hatékony kommunikálásának, valamint a közigazgatási ügyvitel racionalizálásának igénye.⁵ De ezt a megközelítést támasztja alá a kereskedelmi forgalom biztonsága,⁶ továbbá a társadalmi újraelosztás mellett szóló érdekek is.

Ami a politikai közösség és a demokratikus részvétel nyelvi összefüggéseit illeti, elég csak Mill sokat idézett kijelentésére utalnunk, miszerint: „A szabad intézmények létrejötte szinte elképzelhetetlen egy olyan országban, mely több, különböző nemzetiségből áll. Az olyan emberek, akik között nincs semmiféle összetartozás-tudat; különösen, ha különböző nyelveken beszélnek és olvasnak, nem jöhet létre az a köznyilvánosság, mely egy működőképes képviselői demokráciában nélkülözhetetlen. [...] Nem tudják ugyanazokat a könyveket, újságokat, röpiratokat és beszédeket olvasni, hallgatni. Az egyik csoport nem tudja, hogy a másokban milyen vélemények, szándékok fogalmazódtak meg.”⁷ A közös nyelv tehát lehetővé teszi a politikai nyilvánosság hatékonyabb működését: minél kisebbek a nyelvi korlátok, annál intenzívebb a társadalom tagjai közötti kommunikáció és annál fokozottabb a politikai részvétel, eszmecsere. Ehhez képest a nyelvileg sokszínű társadalmakban az egyes nyelvi csoportok irányába történő

⁵ SPOLSKY (2009) i. m. 147.

⁶ „Az EU nyelvi sokszínűségét a gazdasági fejlődés, a politikai integráció és a működőképes demokrácia akadályának is tekintették már. Ennek meghaladására elismert szakértői csoportok támogatták az egyetlen intézményi munkanyelv bevezetését, sőt, az intézményeken kívüli szférákra is javasolták a lingua franca bevezetését a régiók közötti mobilitás és a közös politikai nyilvánosság megteremtésére, különösen a média segítségével.” Ulrich AMMON: Language Conflicts in the European Union. *International Journal of Applied Linguistics*, 16., 2006/3. 322.

⁷ John Stuart MILL: *Considerations on a Representative Government*. Serenity Publishers, 2008. 180. Kiemelés általam; saját fordítás.

politikai kommunikáció, valamint ezen csoportok tagjainak politikai mobilizálása igen költséges és sokszor sikertelen.⁸ Érdekes módon tehát egy politikai közösség többnyelvűsége éppen a demokrácia hatékony működését áthatja alá nemzeti szinten, igaz, a helyi közösségekben (régió, helyi önkormányzat) ez a tendencia nem érvényesül.

A közigazgatás szintjén is döntést kell hozni arról, hogy miként alakul az egyes szervek, hatóságok, irodák stb. *belső* nyelvi rezsimje, továbbá, hogy az *ügyfelekkel* folytatott ügyvitelben milyen nyelvek használhatók.⁹ A folyamatok racionalizálására és egységesítésére törekvő közigazgatási rendszerekben a *belső* nyelvhasználat, azaz a munkanyelvek számának korlátozása lesz a logikus választás, ám az ügyfelek irányában alkalmazott nyelvi rezsim jellege már kevésbé egyértelmű kérdés: soknyelvű közösségekben a közigazgatási folyamatok hatékonysága, illetve a jogállamiság érvényesülése érdekében indokolt lehet a megengedőbb nyelvi rezsim, különös tekintettel az eljárási jogok érvényesülésére. Ugyanakkor találunk példát arra is, amikor a nyilvánvalóan sokszínű nyelvi környezet ellenére politikai okokból, esetleg asszimilációs céllal szűkre szabják a közigazgatási ügyvitelben alkalmazott nyelvek körét.¹⁰

De még a piac sem szereti a nyelvi akadályokat, miként Toggenburg erre rámutat.¹¹ Kutatások igazolják, hogy minél kisebbek a nyelvi korlátok egy adott közösségben, annál intenzívebbek a kereskedelmi kapcsolatok és fordítva: minél több nyelvi csoport él együtt egy adott társadalomban, annál kevesebb kereskedelmi tranzakcióra kerül sor az egyes csoportok közötti kapcsolatok alacsony szintje, a befektetési információk hiánya, a nyelvi különbségek leküzdésének költségei és kölcsönös bizalom alacsony foka miatt.¹²

Van Parijs arra is rámutat, hogy minél nagyobb a nyelvi sokszínűség egy adott közösségben, annál alacsonyabb lesz a gazdasági szolidaritás és a központi újraelosztás szintje.¹³ Egy több mint kétszáz államot vizsgáló felmérés adatai alapján

⁸ Vö. Alan PATTEN: Political Theory and Language Policy. *Political Theory*, 29., 2001. 701.

⁹ SPOLSKY (2009) i. m. 170.

¹⁰ Pl. Szlovák nyelvtörvény.

¹¹ Gabriel N. TOGGENBURG: Die Sprache und der Binnenmarkt im Europa der EU: Eine kleine Beziehungsaufstellung in 10 Punkten. *European Diversity and Autonomy Papers*, 2005/1. 7.

¹² „Számos bizonyítékunk van; a közös nyelv, de ugyanígy a helyi lakosság körében jelenlévő, idegen nyelvet beszélő szakemberek, illetve a kereskedelmi partner nyelvének 'közelsége', megtanulhatósága – ezek mind a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok fokozódását hozzák magukkal.” James FOREMAN-PECK: *Costing Babel: The contribution of language skills to Exporting and Productivity in the UK*. Cardiff University, 2007. 1.

¹³ Van PARIJS (2008) i. m. 29. A Fishman-Pool hipotézis alapján „a nyelviileg fragmentált társadalmakban összefüggést fedeztek fel a gazdasági fejlődés alacsony szintje, valamint a társadalmi megosztottság és konfliktusok, a mobilitás alacsony szintje és a kereskedelem korlátozott

kimutatták, hogy negatív korreláció figyelhető meg az etnikai sokszínűség szintje és az állami újraelosztás és támogatások intenzitása között.¹⁴ Sőt, a különbségek még szembetűnőbbé váltak, amikor az elemzést a különböző nyelvi közösségekre levetítve, illetve az egyes nyelvcsaládok közötti távolságokra tekintettel végezték el.¹⁵ Van Parijs ezt a jelenséget két tényezővel magyarázza: egyfelől, az eltérő nyelvű társadalmi csoportok nehezen azonosulnak egymással, így nem jön létre a szolidaritás érzelmi motívuma; másfelől a nyelvi akadályok miatt a tehetősebb és szegényebb csoportok nehezen tudnak megalakulni és érdekeiket hatékonyan képviselni.¹⁶

Mindezek a tényezők egy korlátozó hatású nyelvpolitikát vetítenek előre, melynek keretében lehetőleg egy vagy csak néhány hivatalos nyelv alkalmazását írják elő.

1.2. A nyelvi sokszínűség érvényre juttatása mellett szóló érvek

Soknyelvű politikai közösségekben ugyanakkor számos érv szól amellett, hogy a nyelvhasználat racionalizálása helyett a nyelvpolitikai rendszer széles körű nyelvhasználati jogokat biztosítson a különböző nyelvek beszélőinek. A nyelvhasználat korlátozása ugyanis hátrányos megkülönböztetést jelenthet, alapjogi szempontból pedig mind a kulturális identitás, mind az alapjoggyakorlás feltételeként felfogott nyelvhasználat okán indokolt a különböző nyelvi csoportok és tagjaik védelme, támogatása.¹⁷

A nyelvhasználati jogok a véleménynyilvánítás szabadsága, mint „kommunikációs anyajog”¹⁸ gyakorlásának előfeltételeként jelennek meg, azaz egyfajta

jellege között, továbbá a tökéletlen piacok és az elégtelen kommunikáció között.” Stephan SBERRO: Could – and should – English Win the „Language War” in Regional Integration? NAFTA and EU Experience. *Jean Monnet Working Paper*, 13/09., 2009. 15.

¹⁴ Alberto ALESINA ET AL: Fractionalization. *Journal of Economic Growth*, 2003. 8., idézi: Van PARIJS (2008) i. m. 29.

¹⁵ Klaus DESMET ET AL: Peripheral Linguistic Diversity and Redistribution. 2005., idézi: Van PARIJS (2008) i. m. 29.

¹⁶ Van PARIJS (2008) i. m. 29–30.

¹⁷ SPOLSKY (2009) i. m. 148.

¹⁸ „Éppen ezért a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen ‘anyajoga’ többféle szabadságjognak, az un. ‘kommunikációs’ alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás- és sajtószabadság, amely utóbbi felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik a művészi, irodalmi alkotás szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága és a tudományos ismeretek tanításának szabadsága. [...] A véleménynyilvánítási szabadsághoz

segédjogként értelmezhetők. A különböző kommunikációs alapjogokból fakadó jogosultságok gyakorlására elsősorban aktív vagy passzív nyelvhasználattal kerül sor; ide tartozik az információszerzés szabadsága, a szólásszabadság, gyülekezési és egyesülési jog, sőt, a tudományos kutatás és közlés szabadsága és a tanszabadság is.¹⁹ A regionális nemzetközi jogi jogfejlődés eredményeként az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke garantálja, hogy „mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát.”²⁰ Miként a Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága fogalmazott a 30/1992 (V. 26.) ügyben: „ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban.”²¹

Kymlicka rámutat, hogy a demokratikus jogok gyakorlása elsősorban a jogosultak anyanyelvén bizonyul hatékonyak: „Az átlag állampolgár csak a saját nyelvén tud fesztelenül politikai kérdéseket megvitatni. Általánosságban csak az elit tagjai beszélnek folyékonyan idegen nyelveket. [...] Ezen túlmenően pedig a politikai kommunikációnak fontos rituális tartalma van, mely nyelvenként eltérő lehet. Még ha valaki érti is az idegen nyelvet, lehetséges, hogy nem érti a politikai vitákat, hiszen nem ismeri ezeket a rituális elemeket. Ezért főszabályként elmondható, hogy minél inkább az anyanyelven folyik a politikai vita, annál fokozottabb részvételre számíthatunk.”²² Különösen igaz ez a politikai részvétel eszközét jelentő, úgynevezett kommunikációs alapjogok és információs jogok esetében,²³ ahol az alapjoggyakorlás közvetlenül a nyelv útján történik. A hivatalos nyelv rögzítésével korlátozhatóvá válik a más nyelvet beszélők politikai

kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság /60. §/, valamint a gyülekezési jog is /62. §/” 30/1992 (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167.

¹⁹ LÁNCOS Petra Lea: 70/G. § A tudományos és művészeti élet szabadsága. In: JAKAB András: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég Kiadó, 2008. 2606., *et seq.* 10, 18, 19, 23. széljegyzetek.

²⁰ Ld. még: P & V INTERNATIONAL: *Language and Translation in International Law and EU Law. Studies on Translation and Multilingualism*. European Commission, 6/2012. 70–71.

²¹ 30/1992 (V. 26.) AB határozat, ABH 1992., 167.

²² Will KYMLICKA: *Politics in the Vernacular*. Oxford University Press, 2001, 214. Persze az sem érdektelen, hogy egy soknyelvű politikai közösségben, legyen szó akár a 114 különböző nyelvet számláló Indiáról, vagy akár a csupán háromnyelvű Svájcra, az egyes nyelvi csoportok közti politikai kommunikáció nehézkes, így az anyanyelven történő politikai részvétel nem csak költséges, de a politikai egység ellenében hat.

²³ „Egy adott nyelv használatához való jog azon a megfontoláson kell, hogy alapuljon, hogy a nyelv más jogok érvényesítésének, jogi kötelezettségek betartásának vagy szolgáltatások igénybevételének eszköze.” Fergal Ó REGAN: *The Linguistic Regime and Practice of the Institutions of the European Union*. In: Dominik HANF – Klaus MALACEK – Élise MUIR: *Langues et construction européenne*. *College of Europe Studies*, Vol. 10., 2010. 109.

részvétele: „az állam nyelvpolitikája megerősíti a domináns nyelvet beszélők társadalmi erejét [...] ily módon az ország nyelvpolitikájáról szóló döntések szorosan összefonódnak a politikai hatalom és az állami szféra kérdéseivel.”²⁴ A nyelvpolitika eszközével tehát akár bizonyos jogosultak politikai jogainak gyakorlása elé is akadályok gördíthetők. Bretton rámutat arra, hogy „helytől és időtől függetlenül a nyelvi kérdés a legrobbanékonyabb politikai probléma. Ennek az a legfőbb oka, hogy a nyelv már önmagában is [...] szorosan kapcsolódik az egyén személyiségéhez. A félelem attól, hogy az egyént megfosztják a kommunikáció lehetőségétől csak tovább tüzezi a politikai szenvedélyeket.”²⁵ Az idézet jól szemlélteti a nyelvet mint kommunikációs eszközt és egyben kulturális, valamint politikai identitást meghatározó jellegét, mely jelentőségénél és funkciójánál fogva a nyelvi sokszínűség tiszteletben tartását követeli meg.

A nyelvi jogok nem csak az alapjoggyakorlás segédjogaiként, hanem önmagukban is megállnak, hiszen a nyelvhasználat a kulturális identitás megélésének és fenntartásának egyik legfontosabb eszköze. A nemzetközi jogfejlődés eredményeként ma már a kisebbségek nyelvhasználati joga, mint a kulturális önazonosság alapvető elemének hordozója is alapjogi jellegű és megfelelő garanciákat nyert.²⁶

Soknyelvű politikai közösségekben a fenti tényezők és a bennük foglalt érdekek és értékek gondos mérlegelésének eredményeként alakul ki az adott közösségre jellemző nyelvpolitika, illetve nyelvhasználati szabályrendszer. A nyelvhasználat egyes aspektusai, az ezekhez fűződő érdekek a nyelvpolitika kialakításánál eltérő súllyal esnek latba. Ennek során a kérdéses politikai közösség történelmi tapasztalatai, etnikai összetétele és nemzetközi kötelezettségvállalásai is

²⁴ PUSKÁS Tünde: Nyelv, identitás és nyelvpolitika Európában. *Társadalomtudományi Szemle*, 2000/2. 73.

²⁵ Henry R. BRETTON: Political science, language, and politics. In: William M. O'BARR – Jean F. O'BARR (szerk.): *Language and Politics*. The Hague, Mouton, 1976., idézi: FIDRMUC–GINSBURGH–WEBER (2006) i. m. 2.

²⁶ ERNSZT Ildikó: Ébresztő a (látszólagos) csipkerózsika álmából? – nyelvi jogok a nemzetközi jogban. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 2006. Ld. például az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke alapján a nyelvi kisebbségek „csoportjuk más tagjaival együttesen [...] saját nyelvüket használ[hat]ják”. Az Európa Tanács égisze alatt létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Chartájának rendelkezései közül az aláíró államok ugyan szabadon választhatják ki azokat, amelyeket magukra kötelezőnek fogadnak el, mégis, a benne foglalt védendő nyelvhasználati szituációk mutatják a nyelvi jogok fejlődésének irányát. Ugyanez mondható el a szintén európai tanácsi Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményről, mely a közigazgatási eljárásokra is kiterjesztené a kisebbségi nyelvhasználati jogokat (10. cikk), valamint az EBESZ Oslói Ajánlásainak 14. és 15. pontjáról, mely a közigazgatási kapcsolatokban és önkormányzati viszonyokban is javasolja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvhasználati jogainak biztosítását.

fontos szerepet játszanak. Az, hogy egy adott közösségben végül milyen nyelvpolitikát alkalmaznak, olyan értékválasztás; mely komoly kihatással van a nyelvi csoportok, kisebbségek kulturális helyzetére, politikai érdekérvényesítő képességére, a teljes társadalom politikai domborzatára és hosszú távon annak nyelvi sokszínűségére is.

2. Az uniós nyelvpolitika szükségessége

Felmerül a kérdés, hogy vajon az Európai Uniót is tekinthetjük-e soknyelvű politikai közösségnek? Vajon az Unió ugyanúgy köteles-e tekintettel lenni alapjogi, kisebbségvédelmi és kulturális sokszínűségi megfontolásokra, mint egy állam? Vagy sokkal inkább egy nemzetközi szervezetről van szó, mely valamely szűk területen biztosítja a részt vevő államok többnyelvű diplomatái között az együttműködést; míg a „nemzetközi ügyek” kommunikálása, a közvélemény formálása továbbra is nemzeti hatáskörben marad?²⁷

Szemben az olyan nemzetközi szervezetekkel, mint az ENSZ vagy az Európa Tanács,²⁸ az Európai Unió keretében a tagállamok példátlan mélységű integrációjára került sor. Az integrációs intézmények és kompetenciák vertikális és horizontális rétegzettsége, a hatalommegosztás és a központi hatalommal szemben fennálló garanciák egy kibontakozóban lévő alkotmányos rendszerre utalnak.²⁹ Az integrációba bevont szakpolitikai területek terjedelme és jelentősége, a tagállami kötelezettségvállalások kikényszeríthetősége, továbbá az uniós polgárság intézménye és az ehhez fűződő jogosultságok mind afelé mutatnak, hogy egy föderatív struktúrájú szupranacionális szerveződés és ennek keretében egy heterogén, ám mégis európai politikai közösség formálódik.³⁰

²⁷ Daniele ARCHIBUGI: The Language of Democracy: Vernacular or Esperanto? A Comparison between the Multiculturalist and Cosmopolitan Perspectives. *Center for European Studies Working Paper*, No. 118., 2005. 544.

²⁸ A nemzetközi szervezetek a nyelvi racionalizálás imperativusától vezérelve rendszerint csupán néhány nyelvre korlátozzák hivatalos nyelveiket; így például az ENSZ-nek hat, míg az Európa Tanácsnak és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetnek két-két hivatalos nyelve van.

²⁹ „Az Unió alkotmányjogát egyfajta részalkotmányként vagy kiegészítő alkotmányként is felfoghatjuk, mely a tagállami alkotmányokkal egységben egy európai alkotmányos térséget képez.” Armin von BOGDANDY: Grundprinzipien. In: Armin von BOGDANDY – Jürgen BAST (szerk.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Springer, 2009. 30.

³⁰ „Fontos különbség az uniós és állami alkotmányjog között, hogy az Unió az alkotmányelmélet által csak politikai egységnek nevezett jelenségnek sokkal kevesebb attribútumát tudja felmutatni, mint az államok. (...) Így például az uniós hatalomgyakorlást nem igazán tekinthetjük a népszuverenitás megnyilvánulásának vagy önkormányzásnak.” Uo. 32.

Az uniós nyelvpolitika és az ennek keretében kialakított nyelvi rezsim azért bír különös jelentőséggel, mert a közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályos, elsőbbséggel rendelkező európai jogszabályok soha nem látott mértékben befolyásolják az uniós polgárok jogait és kötelezettségeit.³¹ Az Unió jogforrása-ihoz való hozzáférés, valamint az intézményekhez fordulás lehetősége a jogosult által érhető nyelven, döntő jelentőséggel bír az európai döntéshozatal legitimitása és az uniós polgárok jogbiztonsága szempontjából.³² Az Unió értékei kifejezetten tartalmazzák az „emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogai(nak)” tiszteletben tartását (EUSZ 2. cikk), céljai között pedig szerepel kulturális és nyelvi sokféleségének, Európa kulturális örökségének megőrzése és további gyarapítása (EUSZ 3. cikk) is. Mindezek alapján elmondható, hogy az Uniónak, mint soknyelvű politikai közösségnek ugyanúgy szembe kell néznie a nyelvi sokszínűséggel összefüggő, ellentmondásos célkitűzések problémájával. Nyelvpolitikájában pedig meg kell teremtenie a hatékony kommunikáció, a racionalizálás és a költségsökkentés igényeinek, valamint az uniós polgárok politikai részvételi jogai és kulturális identitása érvényesülésének egyensúlyát.

2.1 Az uniós nyelvpolitika és a nyelvi sokszínűség

A nyelvpolitika cél- és eszközrendszerét tekintve nagyon sokszínű, így a nyelvhasználat jogi szabályozása alapvetően semleges eszköz, mely különböző nyelvpolitikai célokat szolgálhat.³³ Azt, hogy egy politikai közösség nyelvpolitikája végül milyen értékek és érdekek érvényre juttatását szolgálja, nagymértékben függ annak nemzetközi kötelezettségvállalásaitól. Így a tagállamok esetében az Európa Tanács keretében tett vállalások és az EU vonatkozó előírásai, elvárásai fontos szerepet játszanak a nemzeti nyelvpolitika kialakításában.³⁴

³¹ TOGGENBURG (2005) i. m. 10–11.

³² Isidor MARÍ – Miguel STRUBELL: The linguistic regime of the European Union: Prospects in the face of enlargement, Workshop: Linguistic proposals for the future of Europe ‘Europa Diversa’-Barcelona, 31 May – 1 June 2002, www.europadiversa.org/eng/pdf/strubell_mari_eng.doc, 1. o.. A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Új keretstratégia a többnyelvűség ösztönzésére, Brüsszel, 2005.11.22., COM (2005) 596 végleges, www.ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/com596_hu.pdf, 12. o.

³³ A nyelvpolitika fogalmának részletes elemzését illetően ld.: Jörg WITT: *Wohin steuern die Sprachen Europas?* Stauffenburg Verlag, 2001. 23–29. Witt szerint a nyelvpolitika mind a nemzeti, mind pedig az idegen nyelvekre kiterjedhet és olyan területek szabályozására is kihatással lehet, mint a kultúra, gazdaság vagy akár a külpolitika.

³⁴ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A nyelvhasználat jogi szabályozhatósága. *Magyar Tudomány*, 170. 2009. 1343.

Mindez fokozottan igaz a nem állami politikai szerveződések nyelvpolitikájára, hiszen ilyen esetekben sokkal kevésbé az egyes tagállamok történelmi-kulturális tapasztalatai és hagyományai, mint inkább a közös politikai célok és a nemzetközi jogi elvárások lesznek irányadóak. Ami az Uniót illeti, különösen az Európa Tanács keretében megfogalmazott és a tagállamok közös nemzetközi kötelezettségvállalásaiként megjelenő dokumentumok, ezeken belül is elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezménye bír³⁵ jelentőséggel.³⁶ Am a tagállamok által az ENSZ égisze alatt aláírt nemzetközi egyezmények, így például a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya is közvetett hatással vannak az uniós politikákra, így a nyelvpolitikára is.

Miként arra a nyelvészek újra és újra rámutatnak: Európa nyelvi sokszínűsége nagyon is relatív, hiszen a világ nyelveinek mindössze 3 %-át tömörítő földrész tekinthető a „nyelvi szempontból legszegényebb kontinensnek.”³⁷ Ennek ellenére elmondható, hogy az Unió a mintegy 60 őshonos nyelvvel és a bevándorlók nyelveinek tömegével egy soknyelvű kontextusban működik, így megkerülhetetlen egy uniós nyelvpolitika kialakítása. Az Európai Uniónak a kulturális, és ezen belül a nyelvi sokszínűség megőrzése és gyarapítása melletti elkötelezettsége arra utal, hogy az uniós nyelvpolitika célja egyértelműen az Unió nyelvi sokszínűségét veszélyeztető külső és belső tényezők leküzdése. Ugyanakkor az Unió egyéb céljait és tevékenységeit figyelembe véve az európai nyelvpolitika nem elégedhet meg a nyelvi sokszínűség védelmével, hiszen működéséhez biztosítania kell a hatékony kommunikáció feltételeit is.

2.2. Az Európai Unió nyelvpolitikájának fejlődése és célkitűzései

Az Európai Unió az európai államok együttműködésén alapuló regionális szervezet, mely a kezdetektől fogva számos nyelvi közösséget foglalt magába, nyelvi sokszínűsége pedig az egymást követő bővítésekkel csak folyamatosan nőtt. Mint minden politikai közösségnek, az Uniónak is meg kell határoznia a nyelv-

³⁵ Kristin HENRARD: An investigation into the desirable, and possible role of the Language Charter in expanding on article 22 of the EU's Charter of Fundamental Rights, II Mercator International Symposium: Europe, 2004: A new framework for all languages? Tarragona (2004.02.27-28); 8.

³⁶ Az Alapjogi Charta preambuluma szerint: „e Charta, tiszteletben tartva az Unió hatásköreit és feladatait, valamint a szubszidiaritás elvét, újjólag megerősíti azokat a jogokat, amelyek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományáiból és nemzetközi kötelezettségeiből, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből, az Unió és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartákból, valamint az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából következnek”. Kiemelés általam.

³⁷ Tove SKUTNABB-KANGAS: Why Should Linguistic Diversity be Maintained and Supported in Europe? *Reference Study – Council of Europe*, 2002. 7.

politikáját a társadalmi, gazdasági és politikai folyamatok hatékony bonyolításához:³⁸ „az Uniónak van valamilyen nyelvpolitikája, vagyis érvényesül valamilyen felfogás az Unió nyelveinek szerepéről, használatáról, a nyelvhasználat befolyásolásának szükségességéről vagy a tőle való tartózkodásról.”³⁹

Gados határozott kijelentése ellenére Shuibhne de Wittét idézve arra hívja fel a figyelmet, hogy 2003-ig az Unió nem rendelkezett szisztematikus, az integráció különböző területeit átfogó, pozitív nyelvpolitikával.⁴⁰ Ehelyett sokkal inkább ad hoc megoldásokból összeálló, a nyelvekkel összefüggő kérdésekre szükség esetén megoldást találó, reaktív közösségi, illetve uniós ‘nyelvpolitika’ fémjelzte ezt az időszakot.

3. Az uniós nyelvpolitika politikai és szervezeti fejlődése az ezredfordulón

Az ezredfordulón tapogatózva beinduló nyelvi vonatkozású politikai lépések, így az Európa Tanáccsal 2001-ben közösen megtartott „Nyelvek Európai Éve”⁴¹ megtartásához, valamint az önálló soknyelvűségért felelős biztosi pozíció létrehozásához vezettek. Érdemes megemlíteni, hogy első alkalommal Ján Figel oktatásért, szakképzésért, kultúráért és soknyelvűségért felelős szlovák biztos portfóliójában jelent meg a soknyelvűség ügye. Külön a soknyelvűség ügyéért felelős biztosi mandátumot kizárólag egyetlen alkalommal, a soknyelvűség Figel biztos felelősségi területéről való leválasztásával a 2007–2010-ig terjedő időszakra hoztak létre. A pozíciót Leonard Orbán román biztos töltötte be,⁴² aki

³⁸ Theo Van ELs: Language Policy of and for the European Union: Consequences for Foreign Language Teaching in the Member States. In: Rüdiger AHRENS (szerk.): Europäische Sprachenpolitik. *Universitätsverlag* Winter, 2003. 45.

³⁹ GADOS László: A nyelvpolitika és a közös közvetítő nyelv kérdése az Európai Unióban. In: *Az Európai Unió és a nyelvek. (Válogatás)* (szerk.: BALÁZS Géza, GRÉTSY László) Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma, 2004. 89–122. „Az Európai Uniónak nincs kodifikált nyelvpolitikája, a nyelvhasználatot érintő döntések, ajánlások és programok azonban tudatos tevékenységre utalnak”; FISCHER Márta: Az európai uniós fordítás és terminusalkotás magyar vonatkozásai. *Magyar Nyelvőr*, 132. évf., 2008/4. 386. Az uniós nyelvpolitika létét támasztja alá továbbá az Európai Bizottság honlapján feltalálható „EU Language Policy” oldal is, www.ec.europa.eu/education/languages/eu-language-policy/index_en.htm.

⁴⁰ Niamh Nic SHUIBHNE: EC Law and Minority Language Policy – Some Recent Developments. In: Xabier ARZOS (szerk.): *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*. John Benjamins Publishing Company 2008. 126.

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2000. július 17-én hozott 1934/2000/EK határozata, [2000] HL L 232/1.

⁴² www.ec.europa.eu/archives/commission_2004-2009/index_en.htm.

a soknyelvűség területét az Oktatási és Kulturális Főigazgatóságon belül létrehozott Multilingualism Policy Unit (EAC-C-5) szervezeti egységen keresztül felügyelte. Orban biztos mandátumának lejártával a területet ismét integrálták az oktatásért, szakképzésért, kultúráért és soknyelvűségért felelős biztos portfóliójába; a területet 2014-ig Androulla Vassiliou ciprusi biztos irányítja.⁴³

Az önálló soknyelvűségért felelős biztos pozíció megszüntetése több okra is visszavezethető. Már Leonard Orban biztos kinevezése is nagy port kavart: José Manuel Barroso bizottsági elnököt számos kritika érte azért, hogy külön portfóliókat hoz létre azért, hogy az újonnan csatlakozott Bulgária és Románia is mandátumhoz juthasson.⁴⁴ A soknyelvűségért felelős biztos pozíció létrehozását azért is nézték rossz szemmel, mert túlzottan marginálisnak ítélték.⁴⁵ Végül, kérdéses volt az új portfólióknak az oktatási, szakképzési és kulturális portfólióhoz való viszonya, sokan attól féltek, hogy a felelősségi terület kettéválasztásával számos átfedésre kerülhet sor. Mindezekre tekintettel, a soknyelvűség ügyével kapcsolatos szervezeti egységek ismét az oktatásért, szakképzésért, kultúráért és soknyelvűség ügyéért felelős biztos irányítása alatt állnak. Az önálló soknyelvűségi biztos mandátum tehát önmagában is egy komoly uniós kihívást tükröz: amióta a tagállamok egyenlősége jegyében az „egy tagállam – egy biztos” rendszere áll fenn, az egymást követő bővítésekkel olyannyira felduzzadt a tagállamok száma, hogy immár nagy nehézséget jelent 27 (majd Horvátország 2013-as csatlakozásával 28) egyenlő súlyú portfóliót létrehozni. Erre a kihívásra reagál az a 2014-től életbe lépő szabály, mely a biztos mandátumokat rotációs rendben garantálja a tagállamok számára (EUMSZ 244. cikk).

Az ezredfordulón lendületet kapott soknyelvűségi programok meghatározó darabja az Európai Parlamentnek a regionális és kevésbé használt nyelvekkel kapcsolatos ajánlásai eredményeképpen a Bizottság által a 2004–2006-os időszakra kibocsátott „A nyelvtanulás és nyelvi sokszínűség támogatása”⁴⁶ című akcióterve.⁴⁷ Az akcióterv a 2004-es bővítésre is tekintettel van, mikor kinyilvánítja, hogy a közös Európa „melyben együtt élünk, dolgozunk és kereskedünk,

⁴³ www.ec.europa.eu/commission_2010-2014/vassiliou/index_en.htm.

⁴⁴ Antoni MISSIROLI: The European Commission at 27: between reshuffle and reform. Policy Paper November 2006. European Policy Centre, 2.

⁴⁵ Orban man with a language plan (2006.11.28.) euractiv, www.euractiv.com/culture/orban-man-language-plan-news-217479; EP votes yes to Bulgaria, Romania's Commissioners, Novinite (2006.12.12.) www.novinite.com/view_news.php?id=73941.

⁴⁶ A Bizottság Közleménye a Tanács, az Európai Parlament, a Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága számára, A nyelvtanulás és nyelvi sokszínűség támogatása - akcióterv a 2004-2006 időszakra, Brüsszel, 2003. 07. 24. COM (2003) 449 végleges változat.

⁴⁷ SHUIBHNE i. m. 127.

azt jelenti, hogy el kell sajátítanunk az egymással való eredményes kommunikációhoz és egymás megértéséhez szükséges készségeket”,⁴⁸ ennek érdekében pedig az akcióterv az elemi és középfokú oktatásban, illetve a felnőttkorban való nyelvtanulás megszervezésére és támogatására hív fel.⁴⁹ Az akcióterv röviden foglalkozik a nyelvi sokszínűség kérdésével is és kimondja, hogy „az Unió nyelveinek sokfélesége iránti tisztelet az Európai Unió alapító elveinek egyike”.⁵⁰ Ugyanakkor az akcióterv a nyelvi sokszínűséget csak a nyelvtanulás oldaláról közelíti meg, ráadásul a helyzetüknél fogva különösen veszélyeztetett nyelvekkel kapcsolatban kimondja, hogy „a regionális és kisebbségi nyelveket beszélő közösségeknek nem olyan támogatásra van szüksége, mely nyelvük *idegen* nyelvként való tanítását segítené elő”⁵¹ – azaz az Unió nyelvtanulást ösztönző politikája elsősorban a tagállamok nemzeti nyelveit érinti, a regionális és kisebbségi nyelvek támogatása csak az anyanyelvi beszélők készségfejlesztésére terjed ki.

3.1. Az uniós nyelvpolitika területei a 2005-ös többnyelvűségi keretstratégia alapján

A Bizottság 2005-ben adta ki az Unió első olyan közleményét, mely kifejezetten a nyelvekkel, ezen belül is a többnyelvűséggel, mint szakpolitikával foglalkozik.⁵² Az „Új keretstratégia a többnyelvűség ösztönzésére” című közlemény úgy határozza meg az uniós nyelvpolitikát, hogy az egyszerre három különböző célt szolgál: egyrészt ösztönzi az uniós polgárok nyelvtanulását, egyszersmind hozzájárul a nyelvi sokféleség fenntartásához; másrészt elő kívánja segíteni egy versenyképes, többnyelvű gazdaság kialakulását; végül, anyanyelvükön kívánja biztosítani a polgárok számára az uniós jogforrásokhoz és információkhoz való hozzáférést. Az uniós nyelvpolitika törekvései ezzel átfogják a kulturális identitás megőrzésének, a versenyképes belső piacnak, valamint a tájékozott uniós polgár alapjogai tiszteletben tartásának legfőbb nyelvi követelményeit.

⁴⁸ A Bizottság Közleménye, 2003. 07. 24. COM(2003) 449 végleges változat, 3. o.

⁴⁹ Ld. A Bizottság Közleménye, 2003. 07. 24. COM(2003) 449 végleges változat 7–9. o.

⁵⁰ Ibid, 12.

⁵¹ Ibid, 12.

⁵² A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Új keretstratégia a többnyelvűség ösztönzésére, Brüsszel, 2005.11.22., COM (2005) 596 végleges, 2. o.

3.1.1. A nyelvi sokszínűség megőrzése és a többnyelvűség előmozdítása

A keretstratégia alapján a nyelvi sokféleség megőrzése az Unió alapvető értéke.⁵³ A Bizottság szerint „ez a sokféleség teszi az Európai Uniót azzá, ami: nem olvasztógéppé, melyben eltűnnek a különbségek, hanem közös otthonná, melyben a sokféleség a vezető szerep.”⁵⁴ Más integrációs területekkel szemben tehát az uniós nyelvpolitika nem az egységesítés, hanem kimondottan a sokféleség megőrzésére törekszik. A Bizottság hitet tesz a nyelvekben rejlő értékek mellett: „a nyelv a kultúra legközvetlenebb kifejezőmódja; ez tesz bennünket emberré, és ez adja mindannyiunk azonosságtudatát.”⁵⁵ Meglepő módon a Bizottság az Unió nyelvi sokszínűségére úgy tekint, mint hídra, „mely nagyobb fokú szolidaritáshoz és kölcsönös megértéshez vezet.”⁵⁶ A nyelvi sokszínűség fenntartásával egyidőben a közlemény társadalmi és gazdasági megfontolásokból az uniós polgárok többnyelvűségének előmozdítását szorgalmazza. Az uniós polgárok többnyelvűsége lehetővé teszi, hogy nyitottabban viszonyuljanak egymás kultúrájához,⁵⁷ mely elősegítheti „az európai népek közötti egyre szorosabb egység”⁵⁸ megvalósulását is. A Bizottság emlékeztet az Európai Tanács 2002-es barcelonai csúcán megfogalmazott, és a 2003-as akcióterv által lefektetett célkitűzésre, miszerint valamennyi uniós polgár legalább két idegen nyelvet sajátítson el.⁵⁹ Mindezekre tekintettel az Unió mind a nyelvi sokszínűség fenntartására, így különösen a kisebbségi nyelvek támogatására, mind pedig a nyelvoktatással összefüggő programok finanszírozására pénzügyi forrásokat különített el.⁶⁰

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a nyelvi sokszínűség megőrzése és a többnyelvűség előmozdítása valójában csak első pillantásra egymást kiegészítő törekvések, hiszen a többnyelvűség megvalósulása éppen a nyelvi sokszínűség fenntartását ássa alá. A többnyelvűségi politika ugyanis elsősorban a ‘nagyobb’, európai nyelvek tanulására ösztönöz, mellyel csökken az egye terü-

⁵³ Uo. www.ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/com596_hu.pdf

⁵⁴ Uo.

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ Leonard Orban többnyelvűségért felelős biztost idézi Bradean-Ebinger: BRADEAN-EBINGER i. m. (2011) 2.; ld. még: A Bizottság Közleménye, 2005.11.22. COM (2005) 596 végleges, www.ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/com596_hu.pdf, 2. o.

⁵⁷ Uo.

⁵⁸ Az Európai Unióról szóló Szerződés preambuluma 13. fordulója.

⁵⁹ Barcelonai Európai Tanács, 2002. március 15. és 16., elnökségi következtetések, I. rész, 43.1.

⁶⁰ A Bizottság Közleménye, 2005.11.22. COM (2005) 596 végleges, www.ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/com596_hu.pdf, 4. o.

letek nyelvi különbözősége, ráadásul fennáll a szókincs, de akár nyelvtani szerkezetek átvételének veszélye is.⁶¹ Ezzel kapcsolatban érdemes visszaemlékezni arra, hogy egyes szerzők szerint a nyelvtani változások és szerkezetek elvesztése, a szókincsvesztés a nyelv elszegényedésének, majd kihalásának korai fázisát jelzi.⁶² Mindezek alapján elmondható, hogy az Unió azon célja, hogy a nyelvi sokszínűséget a többnyelvűség előmozdításán keresztül őrizze meg, egy komoly félreértésen alapul, melynek hatásai a nyelvi sokszínűség csökkenéséhez vezethetnek.

3.1.2. Versenyképes, többnyelvű gazdaság

Az uniós polgárok többnyelvűsége megteremtheti egy versenyképesebb gazdaság alapjait, hiszen több nyelv ismerete lehetővé teszi az egyes polgárok számára, hogy más tagállamokban vállaljanak munkát, ezáltal is hozzájárulván az Unión belüli munkaerő-mobilitáshoz és a belső piac hatékonyságának növeléséhez.⁶³ A nyelvi akadályok lebontásával fokozódnak a kereskedelmi kapcsolatok és nőnek a befektetések, hiszen a vállalkozások között nő az információáramlás és javul a befektetői bizalom. Ugyanakkor a létező nyelvi sokszínűségre tekintettel a fogyasztóvédelmi szempontoktól vezérelt címkézési szabályok biztosítják, hogy az uniós polgárok megbízható információkhoz jutnak hozzá a más tagállamokból származó termékekre nézve.⁶⁴ A versenyképes többnyelvű gazdaság megteremtése érdekében a Bizottság külön foglalkozik a fordítás, tolmácsolás és nyelvizsgáztatási rendszerek kérdésével is.⁶⁵ Mindezek alapján a versenyképes többnyelvű gazdaság egyszerre támaszkodik a többnyelvűségből fakadó, növekvő mobilitásra; és a létező egynyelvűséget kiszolgáló nyelvi szolgáltatásokra.

3.1.3. Információs jogok

Ami a jogforrásokhoz és információhoz való hozzáférés nyelvpolitikai célját illeti, ennek szabályozására az uniós nyelvi rezsim keretében került sor. Az Unió

⁶¹ Philippe Van PARIJS: Linguistic Diversity as Curse and as By-product. In: ARZOZ (2008) i. m. 21.

⁶² Eda DERHEM: Protecting Endangered Minority Languages: Sociolinguistic Perspectives – Thematic Introduction. *International Journal on Multicultural Studies*, 2002/4. 152.

⁶³ A Bizottság Közleménye, 2005.11.22. COM (2005) 596 végleges, www.ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/com596_hu.pdf, 8.

⁶⁴ Uo.

⁶⁵ A Bizottság Közleménye *ibid.* 9–11.

hivatalos nyelveinek és munkanyelveinek meghatározása kiemelkedő jelentőséggel bír az integráció folyamatában formálódó európai politikai tér, illetve a döntéshozatali mechanizmusok működésének szempontjából. Ezzel a szabályozással ugyanis racionalizálhatóvá válnak az uniós kommunikációs és döntéshozatali folyamatok: például leszűkíthető a jogforrások hiteles változatainak száma, ami az uniós jog egységességét mozdítja elő; valamint csökkenthető a fordítási-tolmácsolási irányok száma, mellyel jelentős költségek takaríthatók meg.

Habár a Bizottság szerint „az Unió demokratikus legitimitása és átláthatósága érdekében követelmény, hogy a polgárok saját nemzeti nyelvükön kommunikálhassanak annak intézményeivel”,⁶⁶ a hivatalos és munkanyelvek meghatározása által véghezvitt racionalizálás ára, hogy meghatározott nyelvekre korlátozódik a hivatalos európai diskurzus, így bizonyos nyelvi közösségek tagjai nem használhatják anyanyelvüket az európai demokratikus folyamatokban.

4. Következtetések: az Unió nyelvpolitikájának értékelése a keretstratégia alapján

A fentiekben ismertetett, az EU nyelvpolitikáját meghatározó bizottsági közlemény alapján az uniós nyelvpolitikát két alapvető célkitűzés határozza meg: a nyelvi sokszínűség fenntartása és az uniós polgárok többnyelvűségének előmozdítása. Ennek érdekében egyszerre támogatja az egyes nyelvek használatát, fennmaradását és óvja az egynyelvű polgárok információs és fogyasztói jogait, valamint ösztönzi a minél szélesebb körű többnyelvűséget, a korai nyelvtanulást. Mivel a nyelvi sokszínűség fenntartása és a többnyelvűség előmozdítása csak látszólag egészítik ki egymást; elmondható, hogy az Unió nyelvpolitikája nagyon is ambivalens: egyszerre jelennek meg benne a védelmező és a kirekesztő vonások,⁶⁷ célkitűzései pedig nagyon is ellentmondásosak.⁶⁸ Végül, az akcióterv, valamint a közlemény hangsúlyait figyelembe véve arra a megállapításra kell jutnunk, hogy az Unió nyelvpolitikai célkitűzései közül a széles körű többnyel-

⁶⁶ A Bizottság Közleménye *ibid.* 12.

⁶⁷ Iñigo URRUTIA – Iñaki LASAGABASTER: Language Rights as a General Principle of Community Law. *German Law Journal*, 8., 2007/5. 500.

⁶⁸ Ez azonban minden nyelvi rezsim esetében így van: „Úgy tűnik, olyan egymással össze nem férő célok mentén kerülnek kiválasztásra a hivatalos nyelvek, mint a hatékonyság, igazságosság, sokszínűség és szabadság.” Jonathan POOL: Optimal Language Regimes for the European Union. *International Journal of the Sociology of Language*, 121., 1996. 160.

vűség megteremtése jóval nagyobb súllyal esik latba, mint a nyelvi sokszínűség megőrzése.

Mindezek alapján helytállónak tűnik Kraus megállapítása: „bár az európai alkotmányos diskurzus általánosságban és az absztrakt fogalmak szintjén felmagasztalja a sokféleséget, az európai integráció folyamatában a konkrét, sokszínűséggel kapcsolatos tevékenységeknél már egyfajta maszatolásnak lehetünk tanúi.”⁶⁹ A közlemény kimondatlan üzenete, hogy a többnyelvűség elérése fog hozzájárulni az Unió piaci és kommunikációs kihívásainak megoldásához. Az egynyelvűség kiszolgálása csupán alapjogi és kulturális megfontolások alapján indokolt, az áhított általános többnyelvűség elérésével esetleg ezek a kérdések is elveszítik élüket és feloldódnak a kölcsönös megértésen alapuló gazdasági, politikai és társadalmi *status quo*-ban.

⁶⁹ Peter A. KRAUS: *A Union of Diversity: Language, Identity and Polity-Building in Europe*. Cambridge University Press, 2008. 10.

VAJÚDTAK A HEGYEK?¹

Az egységes európai szabadalom születése

LÁSZLÓ ÁRON
ügyvéd; megbízott előadó (PPKE JÁK)

MEZŐ BARNABÁS
ügyvédjelölt

1. Bevezetés

Európának – számos kísérlet ellenére – több mint hatvan év alatt nem sikerült megteremtenie a találmányok egységes oltalmát, a közösségi szabadalmat. Az iparjogvédelemmel foglalkozó szakemberek generációi hallhatták azt, hogy küszöbön áll az egységes közösségi szabadalom jogintézményének megalkotása. Jelen cikk egyik szerzője is ezt hallotta még a konzulensétől 2004-ben, amikor eldöntötte, hogy szakdolgozatát ebben a témakörben írja. Ennek ellenére eltelt tíz év, és – bár most minden eddiginél közelebb állunk az „egységes hatályú” európai szabadalmi rendszer bevezetéséhez – még mindig számos megválaszolható kérdés maradt.

Az európai döntéshozatali és jogalkotási rendszer diszfunkcionális jelenségeinek jó példája az egységes európai szabadalmi oltalom megalkotása körüli huzavona. Bár már a kezdetektől fogva világos volt, hogy a végső cél egy olyan hatékony és olcsó szabadalmi rendszer megalkotása, amely vonzó lehetőséget jelent a feltalálók számára ahhoz, hogy egyetlen nyelven történő bejelentéssel, egységes eljárásban szerezhessenek oltalmat az Európai Unióban, az egyes tagállamok, illetve egyéb érdekcsoportok parciális érdekei miatt ez jelen pillanatig nem valósult meg. Jelen cikk arra vállalkozik, hogy bemutassa és elemezze az „egységes európai szabadalom” felé vezető – buktatókkal teli – út eddigi állomá-

¹ A címet Horatius szállóigévé vált sora ihlette: „Parturiunt montes, nascetur ridiculus mus” – „Vajúdnak a hegyek, s nevetséges egér születik”. (*Ars poetica* II. 3. 139).

sait, és szemléltesse, hogy milyen nehéz feladat egy, az uniós tagállamok mind-egyikét érintő kérdésben valamiféle kompromisszum megteremtése.

2. Az egységes európai szabadalom története

2.1. *A közösségi szabadalom gondolatának megszületése és a Közösségi Szabadalmi Egyezmény*

Az egységes európai szabadalom megalkotásának története a 20. század közepén kezdődött. Akkoriban két fő problémával szembesültek a több államban tevékenységet folytató piaci szereplők. Egyrészt azzal, hogy a bejelentési eljárást egyszerűsítő regionális vagy nemzetközi rendszer hiányában a bejelentőnek minden egyes országban külön-külön kellett a nemzeti szabályok alapján bejelentést tennie és a szabadalmát fenntartania, másrészt azzal, hogy a szabadalmi igénypontokat és leírásokat mindazon országok nyelvére le kellett fordítani, amelyekben bejelentést kívántak tenni. E körülmények magától értetődően jelentősen megnövelték a bejelentők költségeit.

Ezen problémákat felismerve 1949-ben Henri Longchambon az Európa Tanács előtt javaslatot tett az Európai Szabadalmi Hivatal létrehozására. Bár gyakorlati szempontból nem találták megvalósíthatónak, a *Longchambon-tervként* ismert előterjesztés tekinthető az egységes európai szabadalmi rendszerről folytatott tárgyalások kiindulópontjának.²

Bizonyos regionális törekvések ezután is léteztek,³ ám ennek ellenére több mint 13 évet kellett várni arra, hogy a fenti problémák megoldására a szakemberek átfogó javaslatot tegyenek. 1962-ben munkacsoport alakult, amely Kurt Haertel vezetésével előzetes egyezménytervezetet készített, amely tartalmazta a későbbi *Európai Szabadalmi Egyezmény*⁴ (a továbbiakban: ESZE) és a *Közösségi Szabadalmi Egyezmény*⁵ (a továbbiakban: KSZE) lényegi rendel-

² Otto BOSSUNG: *The Return of European Patent Law in the European Union*. www.suepo.org/public/background/bossung_en.htm

³ Az '50-es években a skandináv államok már tettek bizonyos lépéseket nemzeti szabadalmi jogok harmonizálására. Axel H. HORNS: *A Unified European Patent System – The Historical Perspective*. www.ipjur.com/blog2/index.php?archives/138-A-Unified-European-Patent-System-The-Historical-Perspective.html

⁴ Angolul: European Patent Convention, röviden EPC.

⁵ Angolul: Community Patent Convention, röviden CPC.

kezéseit. Politikai okok miatt a gyakorlati megvalósításra nem került sor, majd 1965-ben a tervezetet félretették.⁶

A közösségi szabadalmi projektet csak 1969-ben vették elő újra. Franciaország ekkor azt javasolta, hogy válasszák külön az ESZE és a KSZE rendelkezéseit.⁷ Míg az ESZE-hez az összes európai ország (beleértve a nem EGK-tagállamokat is), a KSZE-hez csak az EGK tagállamai csatlakozhattak volna. Az ESZE nem egységes hatályú oltalmat, hanem csak centralizált szabadalommegadási eljárást szándékozott bevezetni a szerződő államokban, szemben a KSZE-vel. A KSZE a tervek szerint az ESZE-re épült volna.⁸

A projekt kidolgozása érdekében a '70-es évek elején előkészítő konferenciát hívtak össze Luxembourgban. A szakemberek 1969 májusa és 1972 júniusa között üléseztek, melynek eredményeképpen megszületett a szabadalmak megadásának rendszerét létrehozó egyezménytervezet,⁹ amely alapjául szolgált az 1973-ban Münchenben elfogadott *ESZE-nek*.¹⁰ Két évvel az ESZE elfogadása után újabb látványos áttörést sikerült elérni, 1975-ben az *Első Luxembourggi Konferencián* sikerült elfogadni a *KSZE-t* is.¹¹ Mindenki azt várta, hogy a két egyezmény nagyjából egy időben¹² lép majd hatályba.¹³ A KSZE esetében azonban erre soha nem került sor, ugyanis hatálybalépéséhez mind a kilenc akkori EGK-tagállamnak ratifikálnia kellett volna.

A KSZE hatálybalépésére várva három jegyzőkönyv tervezete készült el, melyek közül az egyik az egységes szabadalmi bíraskodásra vonatkozott. Egyes szerzők¹⁴ ezt tekintik az első lépésnek az egységes szabadalmi bíraskodás felé. A jegyzőkönyvek véglegesítése és elfogadása érdekében, valamint azért, hogy megoldást találjanak a ratifikációs folyamat akadályainak leküzdésére, 1985 decemberében Luxembourgban ismét konferenciát hívtak össze (*Második Luxembourggi*

⁶ Axel H. HORNS i. m.

⁷ Uo.

⁸ Pieter CALLENS – Sam GRANATA: *Introduction to the Unitary Patent and the Unified Patent Court – The (Draft) Rules of Procedure of the Unified Patent Court*. Kluwer Law International, 2013. 7.

⁹ HORNS i. m.

¹⁰ Az Európai Szabadalmi Egyezményt 1973. október 5-én fogadták el, és 1977. október 7-én lépett hatályba. Magyarország 2003. január 1-jén csatlakozott az egyezményhez.

¹¹ HORNS i. m.

¹² Meg kell jegyezni azt is, hogy 1978-ban hatályba lépett a szabadalmak nemzetközi lajstromozását elősegítő Szabadalmi Együtműködési Szerződés (Patent Cooperation Treaty, PCT). A PCT alapján egyszerűbben lehet egyetlen nemzetközi bejelentéssel több államban nemzeti szabadalmakat szerezni.

¹³ CALLENS–GRANATA i. m. 7.

¹⁴ CALLENS–GRANATA i. m. 8.

Konferencia). A tárgyalások célja az volt, hogy a KSZE hatályba léptetése érdekében megegyezzenek: ne kelljen minden egyes országnak ratifikálnia az egyezményt.¹⁵ A konferencián a bíráskodásra vonatkozó jegyzőkönyvet elfogadták,¹⁶ de a hatályba léptetés problémájára ismét nem sikerült megoldást találni.

Végül 1989-ben a *Harmadik Luxembourgi Konferencián* megállapodás született a közösségi szabadalmak hatályba léptetésével kapcsolatban. A közösségi szabadalmakra vonatkozó egyezmény¹⁷ 10. cikke szerint az egyezmény akkor lép hatályba, ha azt 12 tagállam ratifikálja. Ezzel egy időben a hatályba léptetés feltételeinek lehetséges módosításáról szóló másik jegyzőkönyvről¹⁸ is megállapodtak, mely szerint amennyiben 12 tagállam nem ratifikálja a közösségi szabadalmakra vonatkozó egyezményt 1991. december 31. napjáig, új konferenciát kell összehívni.

A számos erőfeszítés ellenére sem a KSZE, sem az 1989-es egyezmény, sem az ugyanabban az évben elfogadott jegyzőkönyv soha nem lépett hatályba. Bár a Harmadik Luxembourgi Konferencia után már úgy tűnt, hogy a tagállamok döntő áttérést értek el, azonban a hatályba léptetéshez szükséges ratifikációk hiányában a tárgyalások végül nem vezettek eredményre. A kudarcot általánosan a közösségi szabadalom magas költségeinek (főként a magas fordítási költségeknek) és a bíráskodási rendszer megoldatlan kérdéseinek tulajdonították.¹⁹

2.2. *A közösségi szabadalomról szóló tanácsi rendelet megalkotására tett javaslat*

Az Európai Bizottság az 1997-es Zöld Könyvével²⁰ és a 2000. augusztus 1-jén előterjesztett közösségi szabadalomról szóló tanácsi²¹ rendeletjavaslatával²² új

¹⁵ Uo. 8.

¹⁶ Protocol on the settlement of litigation concerning the infringement and validity of Community patents (Protocol on Litigation), HL L 401/4, 1989. december 30.

¹⁷ Agreement 89/695/EEC relating to Community patents of 15 December 1989, HL L 401/01, 1989. december 30.

¹⁸ Protocol on a possible modification of the conditions of entry into force of the Agreement relating to Community patents, 1. cikk, HL L 401/51, 1989. december 30.

¹⁹ HORNS i. m.

²⁰ A „Zöld Könyv” [Green Paper, COM (1997) 314 final, 1997. június 24.] részletesen elemzi a Luxembourgi Egyezmény hátrányait, és javaslatokat tesz kiküszöbölésükre.

²¹ A jelen cikk, amikor a „tanácsi” megnevezést használja, az Európai Tanácsra illetve az Európai Unió Tanácsára utal.

²² Proposal for a Council Regulation on the Community Patent, COM/2000/0412, OJ C 337E, 2000. november 28.

lendületet adott a közösségi szabadalom ügyének. A javaslatához kapcsolódó sajtóközleményben²³ a Bizottság összehasonlította az amerikai, a japán és az ESZE szerint benyújtott szabadalmak díjait. A kimutatás szerint az ESZE-szabadalom teljes díja 49 900 euró volt, míg az amerikai szabadalom csupán 10 330 euróba, a japán pedig 16 450 euróba került.

2001-ben ismét kísérletet tettek²⁴ a megállapodás létrehozására, de a belga elnökség sem járt sikerrel.²⁵ A következő években is voltak próbálkozások a közösségi szabadalom jogintézményének megteremtésére,²⁶ de a 2004. március 11-ei tanácsi ülésen nyilvánvalóvá vált, hogy az egyeztetések holtpontra jutottak, és megegyezés a közeljövőben sem várható.²⁷ A legnagyobb akadály ismételten az volt, hogy nem sikerült konszenzusra jutni a fordítási követelmények tekintetében.²⁸

2.3. A Bizottság erőfeszítései a 2000-es évek elején

A 2000-es évek elején az egységes európai szabadalom létrehozása a Bizottság európai szabadalmi rendszerre vonatkozó közleménye²⁹ révén 2007-ben merült fel újra. A közlemény célja az volt, hogy a szabadalmi rendszerről szóló vitát újra megnyissa, valamint hogy a tagállamokat valódi előrelépések megtételére sarkallja. A Bizottság kifejtette, hogy egy jól működő, korszerű szabadalmi rendszer életbevágóan fontos ahhoz, hogy Európa megfelelően kihasználja innovációs potenciálját. A Bizottság szerint a közösségi szabadalom létrehozása, illetve ezzel egy időben a meglévő, töredezett szabadalmi rendszer fejlesztése a kis- és középvállalkozások számára még könnyebben elérhetővé és olcsóbbá tenné a bejelentési eljárást, amivel lökést lehetne adni az innovációnak. A Bizottság

²³ A 2000. július 5-ei sajtóközlemény: Commission proposes the creation of a Community Patent. www.europa.eu/rapid/press-release_IP-00-714_en.htm

²⁴ CALLENS–GRANATA i. m. 8.

²⁵ A 2001. december 20-ai sajtóközlemény: Results of the Internal Market Council on the Community Patent. www.bit.ly/17rG8Xm

²⁶ A Tanács hatáskörrel rendelkező formációi 2003. március 3-án és március 6-án közös politikai megközelítést fogadtak el a közösségi szabadalomról (7159/03 PI 24, Brüsszel, 2003. március 7.)

²⁷ Fritz Bolkesteint idézve: „I can only hope that one day the vested, protectionist interests that stand in the way of agreement on this vital measure will be sidelined by the over-riding importance and interests of European manufacturing industry and Europe’s competitiveness. That day has not yet come.”

²⁸ CALLENS–GRANATA i. m. 9.

²⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „Enhancing the patent system in Europe”, COM/2007/0165, 2007. április 3.

közleményének mellékletei ismét összehasonlították, hogy mennyibe kerülnek az európai, illetve a japán és az amerikai szabadalmi bejelentések. Az eredmények ezúttal is jelentős eltéréseket mutattak (például ha a szabadalom fenntartásának költségeit 20 évre számoljuk, akkor egy európai szabadalom nagyjából kilencszer annyiba került, mint egy amerikai és hétszer annyiba, mint egy japán oltalom).

A Bizottság említett dokumentumának megjelenését követően, 2009 decemberében a Tanács számos politikai következtetést vont le a fordítási követelményekkel és a szabadalmi bíraskodás rendszerével kapcsolatban.³⁰ Ezen a ponton meg kell jegyezni azt is, hogy a Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jén történt hatálybalépésének köszönhetően a „közösségi szabadalom”³¹ neve „EU-szabadalomra”³² változott. A fordítási követelményeket illetően a Tanács arra jutott, hogy az EU szabadalmi rendeletet külön rendeleteknek kell követniük, amelyek a fordítási követelményeket szabályozzák.³³ E rendeleteket az Európai Unió működéséről szóló egyezmény 118. cikkének 2. bekezdése alapján a Tanácsnak egyhangúlag kell elfogadnia. Ezen kívül a Tanács megállapította, hogy az EU-szabadalomra vonatkozó rendeletnek a fordítási követelményekre vonatkozó külön rendeletekkel egy időben kell hatályba lépnie.³⁴ Eközben 2009 júliusában a Tanács az Európai Bíróság véleményét kérte a javasolt Közösségi Szabadalmi Bíróságra vonatkozó rendelet uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban.³⁵

2.4. A nyelvi rezsimről való megállapodás kudarca

A nyelvi rezsim körül kialakult viták okait jelen cikk 3. része elemzi, e részben csupán az események kronológiai sorrendben történő bemutatására és az azok követéséhez legszükségesebb részletekre térünk ki.

2010 második felében a belga elnökség azt a nehéz feladatot kapta, hogy az EU-szabadalom nyelvi rezsimjével kapcsolatban kompromisszumra jusson.³⁶

³⁰ CALLENS–GRANATA i. m. 9.

³¹ Angolul: Community patent.

³² Angolul: EU patent.

³³ CALLENS–GRANATA i. m. 9.

³⁴ Council of the European Union „Enhanced patent system in Europe – Council conclusions”, Doc 17229/09, 2009. december 4., 36. pont. www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/111744.pdf

³⁵ Council Working Document on a revised Presidency text of the Draft Agreement on the European and Community Patents Court and Draft Statute, Doc 7928/09, 2009. március 23. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st07/st07928.en09.pdf>

³⁶ CALLENS–GRANATA i. m. 9.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 118. cikkének 2. bekezdése alapján a nyelvi rezsimmel kapcsolatos rendeleteket a Tanács az Európai Parlamenttel történő konzultációt követően, egyhangú döntéssel fogadhatja el.

2010 júniusában a Bizottság a fordítási szabályokkal kapcsolatos javaslatot terjesztett elő.³⁷ Ez a javaslat is az ESZE rendszere szerint használt három hivatalos nyelvből (angol, német, francia) indult ki, de a korábbi tervezeteket két fontos elemmel bővítette. Először is azt javasolta, hogy mire az EU-szabadalomra vonatkozó rendelet hatályba lép, a szabadalmakkal kapcsolatos tájékoztatás érdekében a szabadalommal kapcsolatos, az EU összes hivatalos nyelvére történő, ingyenesen és online elérhető, specializált gépi fordítási szolgáltatást vezessenek be. A tervek szerint az ilyen gépi fordításoknak nem lenne joghatásuk, kizárólag tájékoztatási célokat szolgálnának. Másrészt, amennyiben a bejelentők az angol, a német vagy a francia nyelvtől eltérő hivatalos nyelven nyújtanák be bejelentésüket, a fordítási díj teljes visszatérítésére lennének jogosultak.

A Bizottság előterjesztésével kapcsolatban az volt a probléma, hogy egyrészt automatikus gépi fordítások ekkor nem álltak rendelkezésre az Európai Unió minden hivatalos nyelvén, másrészt a fordítások minősége sem volt garantálható.³⁸

A belga elnökség a megegyezés érdekében később további kompromisszumos elemekkel bővítette javaslatát:³⁹

- i) Javasolta az automatikus gépi fordítások fejlesztésének felgyorsítását: 2010 októberében az Európai Szabadalmi Hivatal (a továbbiakban: ESZH) az Európai Bizottsággal együtt zöld utat adott a szabadalomspecifikus gépi fordítási szolgáltatások fejlesztésének felgyorsítására.⁴⁰
- ii) Azon európai szabadalmi bejelentések esetében, amelyet nem az ESZH három hivatalos nyelvén egyikén nyújtanak be, a fordítási díjakat azonnal visszatérítik.
- iii) A szabadalmak megadása az ESZE már létező rendszerén keresztül történne.

³⁷ Javaslat: A Tanács EU-rendelete az európai uniós szabadalom fordítási szabályairól, COM 2010/350, 2010/0198 (CNS), 2010. június 30. www.eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0350:FIN:HU:PDF

³⁸ CALLENS–GRANATA i. m. 10.

³⁹ Uo. 10.

⁴⁰ Ehhez kapcsolódóan 2012. november 30-án az ESZH és a Google megállapodtak, hogy a Google technológiáját használják a szabadalmi leírások gépi fordításainak elkészítésére. Cserébe az ESZH speciális technikái szövegeket bocsátott a cég rendelkezésére, hogy a Google fordítómechanizmusát „betanítsa”.

- iv) Egy átmeneti időszakban a bejelentőnek a szabadalmi dokumentumok teljes angol nyelvű fordítását be kell nyújtania akkor, ha az eljárás nyelve francia vagy német.

2010. november 10-én az elnökség a következő két elemmel egészítette ki a fenti tervezetet:

- a) Azon bejelentőknek, akik angol nyelven nyújtották be a bejelentésüket, a szabadalmi specifikáció tekintetében az Unió bármely más hivatalos nyelvére történő teljes fordítást kell benyújtaniuk az angol fordítások mellett.
- b) Jogvita esetén harmadik, jóhiszemű személyek védelmének biztosítása érdekében a kártérítési per során az eljáró bíróságnak figyelembe kell vennie azt, hogy az állítólagos bitorló fordítás hiányában tudott vagy ésszerűen tudhatott-e arról, hogy szabadalombitorlást követ el.

Mindkét elem nyilvánvaló engedmény volt Spanyolország és Olaszország részére.⁴¹

Mindezen erőfeszítések ellenére a 2004-ben történetekhez hasonlóan a Tanács 2010 végén kénytelen volt megállapítani, hogy az EU egészére nézve az EU-szabadalom céljai ésszerű időn belül nem érhetők el.⁴²

2.5. Megerősített együttműködés

Ironikus módon a Tanács 2010. november 10-ei megállapítása nem jelentette azt EU-szabadalom ügyének ismételt kudarcát, hanem éppen a formálódó politikai kompromisszum kezdete volt.⁴³

Az Európai Szerződések kivételes megoldásként lehetővé teszik, hogy ha a tagállamok ésszerű időn belül nem tudnak egyhangú megállapodásra jutni, legalább 9 tagállam részvételével „megerősített együttműködést”⁴⁴ hozzanak létre. Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 20. cikke szerint, mely a megerősített együttműködés elvét lefektette, „a megerősített együttműködés az Unió célkitűzései megvalósításának előmozdítására, érdekeinek védelmére és az integráció folyamatának megerősítésére irányul. Az ilyen együttműködés az Európai Unió működéséről szóló szerződés 328. cikkével összhangban valamennyi tagállam számára bármikor nyitva áll. [...] A megerősített együttműködés keretében elfogadott jogi aktusok csak az abban részt vevő tagállamokat

⁴¹ CALLENS–GRANATA i. m. 11.

⁴² Uo. 11.

⁴³ Uo. 11.

⁴⁴ Angolul: enhanced cooperation.

kötelezik. Az ilyen jogi aktusok nem részei az Unióhoz csatlakozni szándékozó országok által elfogadandó uniós vívmányoknak.” Tehát megerősített együttműködésre felhatalmazást adó határozatot a Tanács csak kivételes lehetőségként, csupán akkor fogadhat el, ha megállapította, hogy az együttműködés célkitűzései az Unió egésze által ésszerű határidőn belül nem érhetők el, és ha abban legalább kilenc tagállam részt vesz.⁴⁵

Az EUMSZ 329. cikkének 1. bekezdése írja le azt az eljárást, amelyet a tagállamnak követnie kell, ha a megerősített együttműködésben részt kíván venni: „Azoknak a tagállamoknak, amelyek egymás között megerősített együttműködést kívánnak létrehozni a Szerződések alkalmazási körébe tartozó területek valamelyikén – a kizárólagos hatáskörök területe és a közös kül- és biztonságpolitika kivételével –, kérelmet kell a Bizottság elé terjeszteniük, amelyben meghatározzák a javasolt megerősített együttműködés hatókörét és célkitűzéseit. A Bizottság ilyen értelmű javaslatot terjeszthet a Tanács elé. Ha a Bizottság nem nyújt be javaslatot, az érintett tagállamokat tájékoztatja ennek okairól. Az első albekezdésben említett megerősített együttműködés folytatására vonatkozó felhatalmazást a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően a Tanács adja meg.”

Ezen eljárást követve 12 tagállam (Dánia, Észtország, Finnország, Franciaország, Németország, Litvánia, Luxemburg, Hollandia, Lengyelország, Szlovénia, Svédország és az Egyesült Királyság) jelezte, hogy megerősített együttműködést kívánnak létrehozni az egységes szabadalom létrehozása területén,⁴⁶ és a tagállamok kérték a Bizottságot, hogy terjesszen javaslatot a Tanács elé. Fontos volt, hogy Franciaország, Németország és az Egyesült Királyság a kezdetektől résztvevői voltak a megerősített együttműködésért folyamodó tagállamok csoportjának, ez biztosította ugyanis a közös kezdeményezés erejét.

A Tanács 2010. december 10-én tartott ülésén az említett országok kérelmeit megerősítette.⁴⁷ Ezek után 13 további tagállam, nevezetesen Belgium, Bulgária, Csehország, Írország, Görögország, Ciprus, Lettország, Magyarország, Málta, Ausztria, Portugália, Románia és Szlovákia jelezte a Bizottságnak, hogy ők is részt kívánnak venni a tervezett megerősített együttműködésben, így a résztvevők száma 25-re emelkedett, tehát végül csupán két tagállam, Spanyolország és Olaszország nem csatlakozott.

⁴⁵ A megerősített együttműködés intézményét alkalmazza az Európai Unió a szabadalmakon kívül a házasság felbontására és a különválásra alkalmazandó jog területén, illetve ezt tervezik a pénzügyi tranzakciós adó területén is.

⁴⁶ A tagállamok 2010. december 7-ei, 8-ai és 13-ai leveleikkel jelezték ez irányú szándékukat.

⁴⁷ CALLENS–GRANATA i. m. 12.

2010. december 14-én a Bizottság bemutatta javaslatát, amely az egységes szabadalmi oltalom területén engedélyezi a megerősített együttműködést.⁴⁸ A dokumentum részletezi, hogy mi a megerősített együttműködés jogalapja, melyek a megerősített együttműködést megvalósító intézkedések, valamint tartalmazza a megerősített együttműködés jogi feltételeinek, illetve hatásainak vizsgálatát. Végül *2011. március 10-én* – Olaszország és Spanyolország ellenzavazata mellett – *elfogadták* az egységes szabadalom létrehozatalára irányuló *megerősített együttműködés elindítására felhatalmazó határozatot*. A határozat részletezi, hogy a megerősített együttműködés két rendelet megalkotását teszi majd szükségessé: egyrészt az egységes szabadalmi oltalom létrehozásáról szólót, másrészt a fordítási szabályokkal foglalkozót. Ennek nyomán a Bizottság 2011. április 15-én két rendeletjavaslatot⁴⁹ terjesztett elő.⁵⁰

Az *egységes szabadalmi oltalom létrehozását szolgáló javaslat* szerint a belső piac igényeit kiszolgáló, egységes hatályú európai szabadalmat hoznak létre, amely a megerősített együttműködésben részt vevő 25 tagállam (Spanyolország és Olaszország kivételével valamennyi EU-tagállam) területén érvényes, és amelyet e 25 tagállam összességére vonatkozóan lehet korlátozni, átruházni, megsemmisíteni, illetve oltalmának megszűnését megállapítani. Ugyanakkor az „*egységes hatályú európai szabadalom*” rendszere nem váltaná fel a nemzeti és a „rendes” európai szabadalmak rendszerét,⁵¹ a tervezet szerint az „egységes hatályú európai szabadalom” az ESZE szerint benyújtott európai szabadalmak speciális válfaja lenne, és a bejelentőnek az európai szabadalom megadásáról szóló értesítés meghirdetését követő egy hónapon belül lenne lehetősége külön kérni az Európai Szabadalmi Hivaltól az európai szabadalom „egységes hatályú” való felruházását.

A *nyelvi kérdésekről szóló rendeletjavaslat* szerint az egységes hatályú európai szabadalmaknak a 25 tagállam területén való hatályosulásához – egy külön szabályozott átmeneti időszakon túl – nem lenne szükség további fordítások benyújtására azt követően, hogy az európai szabadalmat megadták, a megadott szabadalom szövegét pedig (a leírást a megadás nyelvén, azaz angolul, németül

⁴⁸ Javaslat: A Tanács határozata az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködésre való felhatalmazásról, COM (2010) 790, 2010/0384, 2010. december 14.
www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0790:FIN:HU:PDF

⁴⁹ www.register.consilium.europa.eu/pdf/hu/11/st11/st11328.hu11.pdf

⁵⁰ A rendeletek tekintetében a magyar EU-elnökség alatt 2011. június 27-én általános megközelítés született.

⁵¹ www.sztnh.gov.hu/hirek/2011/hirek_201106291430_1.html

vagy franciául; az igénypontokat pedig mindhárom nyelven) közzétették. Ennek alapján az oltalom terjedelmét meghatározó igénypontok az ESZH három hivatalos nyelvén (angolul, franciául és németül), a leírás pedig a megadás nyelvén (angolul vagy franciául, vagy németül) lenne hozzáférhető (és ez utóbbi képezne a szabadalom hivatalos szövegét is).⁵²

A rendeletjavaslatokat *2012 decemberében elfogadták, és az egységes szabaddalmi oltalom létrehozásáról*,⁵³ valamint *a nyelvi rezsimről*⁵⁴ szóló rendeletet közzétették.

A megerősített együttműködésből kimaradó két államnak, Spanyolországnak és Olaszországnak nem tetszett a többi EU-s tagállam együttműködése, ezért 2011. június 8-án és 17-én az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: CJEU) előtt eljárásokat indítottak a megerősített együttműködés elindítására felhatalmazó 2011. március 10-ei tanácsi határozat megsemmisítése érdekében. Az EUMSZ 263. cikke szerint az Európai Unió Bírósága megvizsgálhatja a jogalkotási aktusok jogszerűségét hatáskör hiánya, lényeges eljárási szabályok megsértése, a szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése, vagy hatáskörrel való visszaélés miatt. Ha a kereset megalapozott, az Európai Unió Bírósága a megtámadott jogi aktust semmisnek nyilvánítja.⁵⁵

A megsemmisítési ügyekben, amelyeket a CJEU egyesített,⁵⁶ Spanyolország és Olaszország hat jogalapot jelölt meg. Azt állították, hogy a Tanácsnak nem volt hatásköre, hogy megerősített együttműködést hozzon létre az egységes szabadalom vonatkozásában, a Tanács visszaélt hatáskörével, az Unió bírósági rendszerére nem volt tekintettel, az EUSZ 20. cikkének 2. bekezdése szerinti feltétel ('végső lehetőségként') nem teljesült, továbbá megsértették az EUMSZ 118., 326., 327. és 328. cikkeit, valamint az EUSZ 20. cikkének 1. bekezdését. A CJEU 2013. április 16-ai ítéletével elutasította Spanyolország és Olaszország keresetét.

⁵² Uo.

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács 1257/2012/EU rendelete (2012. december 17.) az egységes szabaddalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködés végrehajtásáról.

⁵⁴ A Tanács 1260/2012/EU rendelete (2012. december 17.) az egységes szabaddalmi oltalom létrehozásának területén megvalósítandó megerősített együttműködésnek az alkalmazandó fordítási szabályok tekintetében történő végrehajtásáról.

⁵⁵ EUMSZ 264. cikk.

⁵⁶ A Bíróság elnökének 2012. július 10-ei végzése, mellyel egyesítette a C-274/11. és a C-295/11. számú ügyeket.

Az elutasítás ellenére Spanyolország nem adta fel,⁵⁷ és utolsó lehetőségként az alaprendelettel és a nyelvi rezsimmal kapcsolatos rendelettel szemben is eljárást indított,⁵⁸ az eljárások még folyamatban vannak.

3. A nyelvi rezsím körüli viták

Ahogy a történeti áttekintésben már kifejtettük, az egységes szabadalmi oltalom létrehozásának egyik legnagyobb akadályá sokáig a nyelvi rezsimmal kapcsolatos kompromisszum hiánya volt, mivel a korábbi tapasztalatok alapján első látásra lehetetlennek tűnt a tagállamoknak egyhangú döntést hozniuk. Ennek az oka meglehetősen egyszerű. Az Európai Szabadalmi Hivatalnak⁵⁹ három eljárási nyelve van: a francia, a német és az angol, de az ESZE rendszerének sajátosságai miatt a szabadalmi jogosultaknak a szabadalom leírását le kell fordítaniuk azon tagállamok hivatalos nyelveire, amelyekben hitelesíteni kívánják szabadalmi jogukat, kivéve, ha az adott tagállam tagja a Londoni Egyezménynek.⁶⁰ Az egységes hatályú európai szabadalom létrehozásának egyik célja a kezdetektől fogva az volt, hogy minimálisra csökkentsék ezeket a 'felesleges' fordítási követelményeket.⁶¹

Bár az álláspontok ennél komplikáltabbak és differenciáltabbak voltak, a probléma dióhéjban a következő volt. Az ipar hagyományosan egy nyelv, az angol használata mellett tette le a voksát, amely álláspontot a skandináv és a kelet-európai államok is osztottak,⁶² mondván, hogy az angol a nemzetközi technológiai kutatások és publikációk általánosan használt nyelve. Azonban Franciaország és Németország nem kívánta feladni nemzeti nyelve használatát, illetve hasonló volt a helyzet Spanyolországgal és Olaszországgal is, számukra azt is nehéz volt elfogadni, hogy a francia és a német az ESZH hivatalos nyelve lett, azonban

⁵⁷ ipkitten.blogspot.hu/2013/03/spain-takes-parliament-and-council-to.html

⁵⁸ A C-146/13. és C-147/13. számú ügyek, Spanyolország kontra Európai Parlament és Tanács.

⁵⁹ Az Európai Szabadalmi Hivatalnál lehetséges az ESZE alapján európai bejelentést tenni. Az ESZE alapján egyetlen eljárással lehet szabadalmat szerezni a bejelentő által megjelölt tagállamokban. Az ESZE nem uniós jogintézmény, nem rendeleten, hanem nemzetközi szerződésen alapul, és minden uniós állam a tagja, de vannak EU-n kívüli tagjai is (pl. Norvégia, Albánia, Törökország). Az európai szabadalom tartalma nem egységes, a megadást követően nemzeti szabadalmakra bomlik szét, az oltalom tartalmát az egyes nemzeti (tagállami) szabadalmi jogszabályok határozzák meg.

⁶⁰ 2011. január 1-jével Magyarországon is hatályba lépett a Londoni Egyezmény.

⁶¹ CALLENS–GRANATA i. m. 9.

⁶² Uo. 10.

a spanyol, illetve az olasz nem. Ezen okok mellett persze egyéb gazdasági és protekcionista érdekek is meghúzódtak a háttérben. Például Spanyolországban a szabadalmi ügyvivők által nem EU-s bejelentők részére nyújtott fordítási szolgáltatások jelentős gazdasági értéket képviseltek.⁶³

Ahogy arról már szó volt, ha az uniós szabadalmak tartalmát meghatározó igénypontokat és a szabadalmi leírást az Unió összes hivatalos nyelvére le kellene fordítani, annak magas költségei miatt a szabadalom minden bizonnyal sikertelenségre lenne kárhozthatva, mivel 'nem érné meg' a bejelentőknek az egységes bejelentés. Ha viszont az igénypontok, illetve a leírás nem lenne elérhető az Unió több hivatalos nyelvén, akkor ez csorbítaná az adott nyelvet beszélők jogait, hiszen adott esetben nem férhetnének hozzá a dokumentumok általuk is érthető nyelven írt változatához. Ahogy a történeti tapasztalatok mutatták, többek között ezen okok miatt nem sikerült a tagállamoknak egyhangú döntést hozniuk, és a konszenzus hiánya miatt kényszerültek megerősített együttműködés létrehozására. A megerősített együttműködésben résztvevő államok viszont legalább e kérdésben megállapodásra tudtak jutni.

A megállapodás szerint a bejelentők a szabadalom megadásáig dönthetnének, hogy az egységes oltalmat vagy a 'rendes' európai szabadalmat igénylik-e. Az ESZE szerinti európai szabadalmi bejelentést továbbra is bármilyen nyelven lehet tenni, az Egyezmény által előírt határidőn belül azonban továbbra is angolra, németre vagy franciára kell fordítani annak érdekében, hogy az ESZH elbírálja azt. De a nyelvi rezsimre vonatkozó rendelet értelmében az ESZH valamely hivatalos nyelvén (angol, német vagy francia) történő megadást követően nem lenne szükség egyéb fordításokra az egységes oltalom hatályosulásához. A rendelet által bevezetett újítást az a *kompensációs mechanizmus* jelenti, amelynek értelmében – egy bizonyos plafonig – ennek a fordításnak a költségeit az EU angolon, németen és francián kívüli hivatalos nyelvei egyikén bejelentést tevők számára a fenntartásidő-bevételből megtéríték.⁶⁴

Mindemellett az ESZH a gépi (automatizált, online elérhető) fordításoknak egy olyan rendszerét honosítaná meg, amely ingyenes hozzáférést biztosít a közzétett szabadalmi bejelentések és a megadott szabadalmak fordításához valamennyi uniós hivatalos nyelven. Mindez azonban csupán a 'szabadalmi tájékoztatás' céljait szolgálná, a gépi úton előállított fordítások ugyanis nem rendelkeznek joghatással. Szintén joghatás nélküli fordítások lennének a szabadalom szövegének azok a nyelvi verziói, amelyeket „a jó minőségű gépi fordítások rendelke-

⁶³ CALLENS–GRANATA i. m. 10.

⁶⁴ www.sztneh.gov.hu/hirek/2011/hirek_201106291430_1.html

zésre állásáig” (de legfeljebb 12 évig) tartó átmeneti időszakban kellene a bejelentőknek a megadásról szóló értesítés meghirdetését követő egy hónapon belül, az egységes hatály bejegyzésével egyidejűleg benyújtani. Ezek a franciául vagy németül megadott európai szabadalmak esetében angol fordítások lennének, az angolul megadott európai szabadalmak esetében pedig a megerősített együttműködésben résztvevő tagállamok bármely olyan hivatalos nyelvének elkészített fordítások, amely egyben uniós hivatalos nyelv is.⁶⁵

Jogvita esetén azonban a szabadalmasnak ‘kézi’ fordításokat kellene biztosítania: vagyis a fentiek ellenére el kellene készítenie az egységes hatályú szabadalom teljes fordítását az állítólagos bitorló lakóhelyének vagy a bitorlás helyének, illetve az eljáró bíróság székhelyének megfelelő tagállam hivatalos nyelvére. Az eljáró bíróságnak a kártérítési igények megítélése kapcsán figyelembe kell vennie, ha ezt megelőzően az állítólagos bitorló nem férhetett hozzá a szabadalom szövegéhez a saját nyelvének, és ezért nem volt tőle ésszerűen elvárható, hogy tudjon a bitorlásról (az objektív jogkövetkezmények azonban mindenképpen alkalmazhatók lennének).⁶⁶

4. A jogalkalmazási rezsim körüli viták

Látni kell azt is, hogy az „*európai szabadalmi reform*” – az egységes oltalom létrehozásán túl – több elemből tevődik össze, és legalább ilyen fontos pillére az egységes szabadalmi bírászkodás megteremtése is.

Ami a jogalkalmazás kérdését illeti, a probléma lényegében a következő. Hiába épülnének ki olyan mechanizmusok, amelyek elősegítik a több országban történő oltalomszerzést, bitorlás esetén a nemzeti bíróságok előtt indítható peres eljárás, tehát annak a jogosultnak, akinek a szabadalmával kapcsolatban határokon átnyúló jogvitái keletkeznek, államonként külön-külön kell megvívnia a jogi csatát, ami magától értetődően jelentős költséget jelent. Ezenkívül, amennyiben minden tagállam bíróságai eljárhatnak az uniós szabadalmakkal kapcsolatban, sérülhet az egységes jogértelmezéshez kapcsolódó érdek, és a nagy iparvállalatok esetleg nem kockáztatják meg, hogy a szabadalmukat megsemmisítse például egy magyar, máltai vagy finn bíróság. Amennyiben csak egyes tagállami bíróságok, vagy esetleg külön bírósági szervezet járna el a szabadalmakkal kapcsolatban, mindazon tagállamok polgárainak sérülhet a bírósághoz forduláshoz

⁶⁵ Uo.

⁶⁶ Uo.

fűződő joga, amelyek területén nem működik hatáskörrel ellátott bíróság. Ezért ha létrejönne az egységes európai szabadalom jogintézménye, az olyan bírászkodási rendszer megalkotását követeli meg, amelyben a döntések az EU teljes területére vonatkozó területi hatállyal rendelkeznek, ugyanakkor nem sérül a tagállamok polgárainak a bírósághoz forduláshoz fűződő joga.

A KSZE 1989-ben felülvizsgált változatához olyan jegyzőkönyvet csatoltak, amelynek értelmében a nemzeti bíróságok jártak volna el elsőfokú szabadalmi bírói fórumként, a másodfokú eljárások pedig egy központi bírói instancia előtt folytak volna.⁶⁷

A közösségi szabadalomról szóló közösségi rendelet 2000-es keltezésű tervezete kapcsán 2003-ban létrejött közös politikai megközelítés ezzel szemben az Európai Bíróság úgynevezett „különtanácsaira” bízta volna az elsőfokú szabadalmi törvénykezést. Jókuti András szerint ennek a modellnek az alkalmazását az EK-szerződés 229a. és 225a. cikkének együttes olvasata tette volna (és tenné ma is) lehetővé – de csak a közösségi szabadalom vonatkozásában.⁶⁸

Egy olyan bírászkodási rendszer, amelynek azonban csak a közösségi szabadalmakkal összefüggő jogviták elbírálására van hatásköre, nem oldja meg a nemzeti szabadalmakkal azonos hatályúként tovább élő európai szabadalmakkal összefüggő jogérvényesítési problémákat, azért sem, mert a közösségi szabadalom a tervek szerint az európai szabadalmak rendszerén belül jött volna létre.⁶⁹

Ezért az Európai Szabadalmi Szervezeten belül elindult egy folyamat, amelynek eredményeképpen 2005-re elkészült az európai szabadalmakkal kapcsolatos jogviták elbírálására hatáskörrel rendelkező Európai Szabadalmi Bíróság létrehozását előírányzó Európai Szabadalmi Bírászkodási Megállapodás (European Patent Litigation Agreement, EPLA)⁷⁰ tervezete.⁷¹ A tervezetet számos kritika érte, így gyakorlati megvalósítására nem került sor.

⁶⁷ JÓKUTI András: Egy kiméra születése. Kísérlet egy egységes európai szabadalmi bírászkodási rendszer létrehozására. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 114. évf., 2009/4. 27.

⁶⁸ Uo. 28.

⁶⁹ Uo. 28.

⁷⁰ EPLA: European Patent Litigation Agreement; Draft Agreement on the establishment of a European patent litigation system, WPL/10/05, München, 2005. december 7. [www.webserv.epo.org/projects/babylon/eponet.nsf/0/F4CF2F6008160AB4C125723D004B0707/\\$File/latest_drpdf](http://www.webserv.epo.org/projects/babylon/eponet.nsf/0/F4CF2F6008160AB4C125723D004B0707/$File/latest_drpdf)

⁷¹ JÓKUTI i. m. 28.

Az Európai Bizottság 2006-ban konzultációt kezdeményezett az európai szabadalmi rendszer jövőjéről,⁷² majd ennek eredményeként 2007-ben közleményt⁷³ adott ki, amely felvázolta az európai szabadalmi rendszer fejlesztésének irányait. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy szükség van egy egyszerű, költséghatékony és jó minőségű szabadalmi rendszer létrehozására. Az a körülmény, hogy a központosított eljárásban megadott európai szabadalmak a megadást követően „önálló életet élő” nemzeti szabadalmakra bomlanak szét, költségessé teszi a jogérvényesítést, és aláássa a jogbiztonságot, mivel a különböző felkészültségű és különböző eljárási rendben működő nemzeti bíróságok eltérően értelmezik az Európai Szabadalmi Egyezmény (ESZE) – még csak részlegesen – harmonizált szabadalmi anyagi jogot. Emellett a Bizottság megállapította, hogy nehézségekbe ütközik a szabadalombitorlástól eltiltó határozatok több tagállam területére kiterjedő elrendelése és végrehajtása is.

A közlemény áttekintette az európai (illetve közösségi) szabadalmi bíráskodásra kidolgozott két különböző modellt: az EPLA tervzetét és azt a javaslatot is, amelynek értelmében közösségi bíróságok járnának el mind az európai, mind pedig a jövőbeli közösségi szabadalmakkal kapcsolatos jogvitákban.⁷⁴ 2007-re elkészült a portugál elnökség „non paperje”, amely immár viszonylag konkrétan, az alapelvek rögzítésén túlmenően rajzolta fel egy lehetséges európai szabadalmi rendszer körvonalait.⁷⁵

Korábban kifejtettük, hogy 2009 júliusában a Tanács az Európai Bíróság véleményét kérte a javasolt Közösségi Szabadalmi Bíróságra vonatkozó rendelet uniós joggal való összeegyeztethetőségével kapcsolatban. *Az Európai Bíróság 2011. március 8-án kelt, 1/09. számú véleményében*⁷⁶ megállapította, hogy a javaslat nem egyeztethető össze az EU alapszerződéseivel. A vélemény szerint ugyanis azáltal, hogy a megállapodás „egy olyan nemzetközi bíróságnak ad kizárólagos hatáskört a magánszemélyek által indított keresetek jelentős részének elbírálására, amely az Unió intézményi és bírósági keretén kívül helyezkedik el”, „megfosztaná a tagállami bíróságokat az uniós jog értelmezésére és alkalmazására vonatkozó hatáskörüktől, valamint a Bíróságot attól a hatáskörétől, hogy előzetes döntéshozatali eljárás keretében megválaszolja az előbbi bíróságok által eléje terjesztett kérdéseket”. A vélemény kitér arra is, hogy a javasolt Szabadalmi

⁷² Uo. 28.

⁷³ COM(2007) 165 final (Commission Communication on enhancing the patent system in Europe). 2007. április 3.

⁷⁴ JÓKUTI i. m. 31.

⁷⁵ Uo. 31.

⁷⁶ www.bit.ly/12JBfsA

Bíróság olyan határozatait, amelyek esetlegesen sértenék az uniós jogot, nem képezhetnék kötelezettségszegési eljárás tárgyát, és kártérítési felelősséget sem keletkeztetnének a tagállamok irányában. A megállapodás a fentiekből következően „aránytalanul megváltoztatná a Szerződések által az uniós intézmények és a tagállamok részére megadott azon hatásköröket, amelyek alapvető fontosságúak magának az uniós jog jellegének megőrzését illetően”.

Az Európai Bizottság a véleményre reagálva közölte, hogy gondosan tanulmányozni fogja a Bíróság kifogásait, és az elnökséggel, valamint a tagállamokkal együttműködésben arra törekszik, hogy a lehető leghamarabb kidolgozzák az optimális megoldást.⁷⁷ Ennek megfelelően 2011 júniusára elkészült az új megállapodástervezet az Egységes Szabadalmi Bíróságról (a továbbiakban: ESZB).

A 2012 júniusában létrejött politikai kompromisszum alapján az ESZB Elsőfokú Bíróságának központi divíziója Párizsban működhet, de a központi divízióban két szaktestület⁷⁸ jön létre: az egyik Londonban (elsősorban gyógyszeripari ügyekben), a másik Münchenben (főként gépipari területen). A Mediációs és Választottbírói Központnak Ljubljana és Lisszabon ad otthont, a Fellebbviteli Bíróság pedig Luxembourgban működik majd. Ezenkívül az ESZB bíráinak képzésére irányuló tevékenységhez szükséges infrastruktúrát a nemzetközi szerződés Budapesten helyezi el.

2013. február 19-én pedig sor került az *Egységes Szabadalmi Bíróság*⁷⁹ létrehozásáról szóló megállapodás és az *Egységes Szabadalmi Bíróság Alapokmánya* (a továbbiakban együtt: ESZB-megállapodás) ünnepélyes aláírására. A megállapodást (amely egy nemzetközi szerződés, és nem EU-s jogszabály) 25 európai uniós tagállam írta alá (köztük az egységes hatályú európai szabadalom területén működő megerősített együttműködésben részt nem vevő Olaszország). Spanyolország ezzel szemben nem csatlakozik a megállapodáshoz, Lengyelország pedig bejelentette, hogy a „*wait and see*” megközelítést alkalmazva egyelőre nem írja alá. A megállapodásban csak az Európai Unió tagállamai vehetnek részt, az Európai Szabadalmi Szervezet (ESZSZ) EU-n kívüli tagjainak tehát nincs erre lehetőségük.

A megállapodás szerint az ESZB kizárólagos hatáskörébe tartoznának az (egységes hatályú és 'hagyományos') európai szabadalmak bitorlásával és érvényességével (megsemmisítésével) kapcsolatos ügyek. A bíróság a helyi

⁷⁷ www.szttnh.gov.hu/hirek/2011/hirek_201103121728_1.html

⁷⁸ Angolul: specialised clusters.

⁷⁹ Angolul: Unified Patent Court (UPC).

(vagy regionális) és központi divíziókból álló elsőfokú bíróságból és a fellebbviteli fórumból tevődne össze, olyan – nemzetközi összetételű – tanácsokkal, amelyekben a szükséges műszaki szakértelmet is biztosítanák. A hatálybalépést követő hét éves (de meghosszabbítható) átmeneti időszak alatt az érintettek még továbbra is fordulhatnak jogvitáikkal a nemzeti bíróságokhoz és hatóságokhoz. Az ESZB az uniós jog elsőbbségének tiszteletben tartásával működne (és ezért a tagállamok felelősséggel is tartoznának), az uniós jog értelmezésének és érvényességének kérdéseiben – az előzetes döntéshozatali eljárás segítségével – szorosan együttműködve az EU Bíróságával.

Az ESZB-megállapodás hatálybalépéséhez – azon túl, hogy az legkorábban 2014. január 1-jén következhet be – az szükséges, hogy azt legalább 13 aláíró tagállam (köztük az Egyesült Királyság, Németország és Franciaország) ratifikálja. Nagyon fontos rámutatni arra, hogy a megfelelő számú ratifikáció nélkül az egységes hatályú európai szabadalomról szóló uniós rendeletek alkalmazása sem kezdődhet meg, tehát amennyiben a bírósági rendszer felállítása valamilyen ok miatt zátonyra futna, a két rendelet sem kerülhet alkalmazásra.

Fontos tehát azt is látni, hogy a bírósági rendszerre vonatkozó megállapodás aláírása nem jelenti azt, hogy pont került volna a bíraskodási rendszer kialakítási folyamatának végére. A ratifikációkon túl ugyanis szükség van még többek között az ESZB eljárási szabályzatának megalkotására, helyi és regionális divíziók felállítására, tisztázni kell a felállítandó bíróság és az Európai Bíróság egymáshoz való viszonyát, valamint a bíraskodás költségeiről is meg kell állapodni.

5. Következtetések

Álláspontunk szerint az egységes európai szabadalom körüli vita lényegében azt az Európai Uniót terhelő kérdést veti fel, hogy feláldozható-e a tagállamok egyenlősége a hatékonyság oltárán, illetve meddig lehet vagy kell elmenni az egységes piac kiépítésében. A történeti előzmények ugyanis azt mutatták, hogy az EU-államok nem tudnak egyhangú megállapodásra jutni ebben a kérdésben, a tagállami ratifikációk hiányában az egységes európai szabadalom ügye számos alkalommal elbukott. Bár az együttműködés jogi keretei lényegében már létrejöttek, a részletszabályok kialakítására még nem került sor, és mivel az ördög sok esetben a részletekben lakik, korántsem biztos, hogy a közeljövőben valóban révbe ér az egységes európai szabadalom.

Kérdés az is, hogy a két tagállam, amely nem vesz részt a megerősített együttműködésben, miként reagál az elszigetelődésére, illetve hogy Spanyolország sikerrel jár-e az Európai Bíróság előtt az alaprendelettel és a nyelvi rezsimmel kapcsolatos rendelettel szembeni eljárásban, illetve indít-e eljárást a bíraskodási rendszerrel kapcsolatban. Ezek mind olyan tényezők, amelyek kedvezőtlen alakulása miatt ismételten meghiúsulhat az egységes hatályú európai szabadalmi oltalom létrehozása.

Ugyancsak kérdés, hogy ha létrejön az egységes európai szabadalom, akkor annak kik lesznek a haszonélvezői. Ami a hazai kis- és középvállalkozókat illeti, az új rendszer sok esetben jelentős versenyhátrányt eredményezhet számukra: egyrésztől több olyan külföldi szabadalommal találják majd magukat szemben Magyarországon, amelyek korlátozni fogják a gazdasági lehetőségeiket, másrésztől szabadalombitorlási per esetén jelentősen megnövekednek a költségeik, tehát döntően a külföldi – jórészt nem is európai – vállalkozások lehetnek az új rendszer haszonélvezői.

„Jürgen Habermas, korunk egyik legbefolyásosabb filozófusa szerint „a mostani válság közepette gyakran felteszik a kérdést: miért is ragaszkodjunk egyáltalán az Európai Unióhoz, nem is beszélve ‘az egyre szorosabb politikai Unió’ céljáról, most, hogy az integráció eredeti megfontolása szerint Európában végképp lehetetlenné vált a háború? A kérdésre több válasz is van.”

Nos, a jelen kötetben összegyűjtött írások is ezeket a válaszokat járják körül: a válság különböző okainak, az ezekkel kapcsolatban hozható lehetséges intézkedéseknek és az Unió fáradhatatlan útkeresésének bemutatásán keresztül. Kötetünk kiindulópontját egy 2012-ben, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán „Válságban az Európai Unió” címmel megrendezett konferencia anyagai képezik, ám a téma számos további szerzőt is megihletett, így jelentősen egy kibővült, sokszínű anyagot tarthat kezében a kedves Olvasó. A teljesség igénye nélkül az írások a pénzügyi-gazdasági válság közvetlen okaira, valamint az Unió versenyjogi, fejlesztéspolitikai, környezetjogi, migrációs és nyelvpolitikai válságtüneteire, megoldási kísérleteire reflektálnak.”

Láncos Petra Lea

ISBN 978-963-308-192-1



9 789633 081921