



De iurisprudentia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT

www.dieip.hu | www.dieip.com

VI. évfolyam

2012/3. szám

Kiadja:

Magyar Jog- és Államtudományi Társaság

mjat@mjat.hu

dieip@dieip.hu

Cím:

6725

Szeged

Alföldi u. 11. III/7.

Főszerkesztő: Paczolay Péter

Társszerkesztők:

Tóth J. Zoltán

Fejes Zsuzsanna

Kovács Endre Miklós

HU ISSN: 1789-0446

Tartalomjegyzék

Fábián György:	
A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban	2
Farkas Csaba:	
A mikro-, kis- és középvállalkozások támogatásának elősegítése a közbeszerzési eljárásban.....	17
Gábrity Molnár Irén:	
A szerb-magyar határ két oldalán lévő területek és lakosok közötti kapcsolatok esélye és gyakorlata.....	28
Géczi József Alajos:	
Lokális, regionális és szakmai vidékpolitikák, határon átnyúló együttműködések az újratermelő nemzetpolitikai lemaradás fogságában.....	38
Kovács Árpád:	
Cselekvési forgatókönyv-választás és a válság	51
Löffler Tibor:	
Megjegyzések az erős állam problematikájához	68
Majoros András:	
(Euro)regionális versenyképesség növelése határon átnyúló intézményi együttműködéssel – a Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolisz esete.....	73
Nagy Zsolt:	
A jogi kultúrák világa.....	85
Pap Tibor – Sarnyai Csaba Máté:	
A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában.....	99
Révész Béla:	
Az ellenségkép-modellek a hidegháború időszakában (egy ismeretlen eset).....	118
Soós Edit:	
Regionalizmus Európában.....	129
Szigethy László:	
A hazai nemzeti innovációs rendszer és a Dél-alföldi Régió regionális innovációs rendszere	140
Csatlós Erzsébet:	
A római kor és a középkor tengerjoga.....	158
Kreisz Brigitta:	
A pénzügyi felügyelet igazgatási struktúráinak fejlődése a gazdasági kormányzás megújuló európai konceptiója tükrében.....	176

*Fábián György egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

A külföldön élő állampolgárok választójogának gyakorlása nemzetközi összehasonlításban

2010-ben 215 millió ember élt távol hazájától ideiglenesen vagy tartósan, más ország állampolgáraként, kettős esetleg többes állampolgárként. A külföldön élők választójogával foglalkozó szakirodalomban, a statisztikákban általában megkülönböztetés nélkül jelenik meg a külföldön élők szavazati jogának kérdésköre. Az International IDEA Handbook sorozat Voting from Abroad című kötetének adatai szerint 214 ország közül 115-ben van valamilyen intézkedés a külföldi szavazással kapcsolatban, ebből 92 érinti a parlamenti választásokat.¹ Közülük 27 esetben van valamilyen korlát, így 65 országban lehet a külföldön élő állampolgároknak minden korlátozás nélkül voksolni az országgyűlési választásokon. Ezen kívül még 9 országban van napirenden javaslat a külföldi voksolás bevezetésére, míg 90 országban nincs semmilyen lehetőség a külföldi szavazásra (közülük nyolcban nincs is közvetlen választás).² További pontosítás, megkülönböztetés azonban nincs, ami megnehezíti az eligazodást, az összehasonlító elemzést. (Például Magyarország is a korlátozás nélküli csoportban szerepel, holott a hatályos törvények szerint csak a választói névjegyzékbe felvett hazai lakóhellyel rendelkezőknek lehet választójoguk.) A választójogot illetően ugyanis a külföldön élők nem alkotnak egységes kategóriát. Nem azonos az ideiglenesen vagy tartósan külföldön tartózkodók, az országot átmenetileg vagy végleg elhagyók, a hazai lakóhellyel rendelkezők vagy nem rendelkezők helyzete. Rendkívül eltérők országonként is az anyaországtól való távollét körülményei, eltérő a távollévők, a diaszpórák helyzete, az anyaországgal való kapcsolat intenzitása. A nemzetközi összehasonlító adatokat tehát rendkívül óvatosan kell kezelni. A terminológia sem ad eligazítást, a használt fogalmak (external voting, voting from abroad, out of voting, diaspora voting, extraterritorial voting) sem teszik lehetővé a pontosabb elkülönítést. Bármelyik fogalmat használjuk, tartalmuk

¹ A parlamenti választás esetében nincs elkülönítve az alsó és felsőházi választás, az adatok mindkét házra vonatkoznak.

² Voting fom Abroad. The International IDEA Handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007, 234-235.o. www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Voting_from_abroad.pdf

nagymértékben különbözik az egyes országok törvényei és gyakorlata szerint. A választójog szempontjából viszont világosan el kell különíteni az ideiglenesen, átmenetileg távollévőket és a külföldön életvitelszerűen, tartósan élőket, közöttük is azokat, akik végleg elhagyták eredeti hazájukat, azokat, akik rendelkeznek otthoni lakóhellyel, azokat, akik nem. Különleges csoportot alkotnak a kettős állampolgárok, akik szintén nem sorolhatóak be egységes kategóriába, mert többféle módon, különböző körülmények szerint kerültek ilyen státusba. Egyértelmű tehát, hogy ezek között a csoportok között, sőt azokon belül is lényeges különbség van az anyaországgal való viszony tekintetében, ami meghatározó szempont a választójog kérdésében. Az említett kézikönyv a lakóhely, az életvitelszerű tartózkodási hely kérdését, az anyaországban lakóhellyel nem rendelkezők választójogát tartja a leg súlyosabb problémának. A lakóhely szerint öt típust különít el:

- anyaországon kívül élők, akiknek nincs szándékuk visszatérni
- ideiglenesen távol lévők, akik vissza kívánnak térni
- meghatározott foglalkozásúak, akik más országokban teljesítenek szolgálatot
- speciális körülmények miatt külföldre kerültek (menekültek, migráns munkavállalók)
- nem állampolgárok, akiknek lakóhelyük szerint szavazati joguk van az adott országban, de átmenetileg távol vannak.³

A választójog szempontjából ezeket a kategóriákat még tovább lehet bontani aszerint, hogy vannak-e egyéb korlátok a jog gyakorlása előtt (a távollét időtartama, minimális lakóhellyel rendelkezési idő meghatározása stb.). A kettős állampolgárokat ez a tipológia nem különíti el, holott ez szükséges lenne, mivel választójoguk kérdése, annak gyakorlása egy másik országot is érint.

A választójognak a véglegesen külföldön élőkre, illetve a kettős állampolgárokra való kiterjesztése egy sor teoretikus, normatív és gyakorlati kérdést vet fel. A demokraciáelmélet általánosan elfogadott alapelve, hogy a demokrácia egyik alapvető kritériuma a választójog egyenlősége, minden állampolgárnak korlátozás nélkül, automatikusan jár minden állampolgársághoz fűződő jog, beleértve a választójogot is. A demokrácia Dahl által megfogalmazott kritériumai szerint: „a démosz a közösség minden felnőtt tagját magában foglalja az átmenetileg ott tartózkodó és a mentálisan sérült személyek kivételével”.⁴ De Dahl tovább is megy: a közösség felnőtt tagjai azok, „akik alanyai a közösség kötelező kollektív

³ Uo. 93.o.

⁴ Robert Dahl: Democracy and Its Critics. Yale University Press, 1989, 89.

döntéseinek”.⁵ A demokráciaelmélet alapján tehát nem lehet kizárni, hogy az állampolgári közösségként felfogott néphez tartozás magában foglal egy területi illetékességet is, azaz politikai közösséget (polity) is jelent. Az ily módon értelmezett népbe tehát azok tartozhatnak bele, akik a politikai hatalom által hozott döntések és politikák alanyai, a közösség kötelező kollektív döntései, a politika által érintett területen életvitelszerűen tartózkodnak, lakóhellyel rendelkeznek.⁶ Eszerint a demokráciaelmélet alapján elméletileg az is megalapozható, a demokrácia kritériumainak nem mond ellent, hogy akik nem tartoznak az ily módon felfogott politikai közösségbe, a területre vonatkozó döntések illetékességi körébe, nem élnek ott, azok ne is vegyenek részt választóként a politikai közösségre vonatkozó döntéshozatalban.

A választójognak a véglegesen külföldön élőkre való kiterjesztése ezért felveti azt a kérdést, hogy konzisztens-e a kiterjesztés a politikai közösség szempontjából. Kiterjeszti ugyanis az állampolgársággal azonosított politikai közösséget olyanokra, akik közvetlenül semmiképpen sem tekinthetők a politikai közösség, a politikai nemzet részének. Alapesetben a politikai közösség az állampolgárok közösségét jelenti, azokét, akikre a kötelező kollektív döntések vonatkoznak, és ezért a választáson keresztül bele is kell szólniuk a döntésekbe. Konzisztencia áll fenn tehát a politikai közösség és az állampolgárság között. Az állampolgárság kiterjesztése a területen, a politikai közösségen túlra ezt a konzisztenciát megszünteti. Ezzel a kiterjesztéssel az állampolgárság és a politikai közösséghez tartozás szétválik, az állampolgárság elválasztása a politikai közösségtől extraterritoriálissá teszi a politikai nemzetet, a politikai közösséget.⁷ Ez új helyzetet teremt az állampolgársághoz tartozó jogok és kötelezettségek vonatkozásában, melynek normatív és gyakorlati politikai, adminisztratív-technikai következményei egyaránt vannak. Új helyzetet teremt a választójog és állampolgárság kapcsolatában is. E viszonynak, a viszony megváltozásának elméletileg megalapozott, tudományos szempontú elemzése nélkülözhetetlen a gyakran előforduló, pártpolitikai célokat szolgáló leegyszerűsítő, sommás megállapítások elkerüléséhez.

Ahogy azt a Velencei Bizottság 2011 júniusában elfogadott jelentése megállapítja: „a külföldön élő személyek választójoga rendkívül komplex probléma”. Ez egyrészt adódik abból, hogy kell-e egyáltalán garantálni az állampolgárok e különleges csoportjának a

⁵ Uo. 90.o.

⁶ A kérdést részletesen lásd David Owen: Prospects of Citizenship: Transpolitical Citizenship. Draft for Prospects Citizenship volume. www.soton.academia.edu/David_Owen/Papers/145290/Transpolitical_Citizenship

⁷ A problémát érintő politikai nemzet és kulturális nemzet megkülönböztetése kérdésének részletes tárgyalása külön tanulmányt igényelne. Álláspontunk szerint a nemzethez és a politikai közösséghez tartozás két különböző dolog, nem feltétlenül fedi egymást. A választójog pedig politikai kategória, a politikai közösséghez tartozás, és nem a nemzethez tartozás velejárója. (Az angol nyelvben a citizenship és nationality megkülönböztetés is ezt jelzi, bár sokszor szinonimaként használják a két fogalmat).

választójogot, másrészt abból, hogyan lehet biztosítani, hogy ezek a személyek élhessenek is választójogukkal. A Bizottság három kategóriáját különíti el a külföldön élőknek: akik a választás napján valamilyen okból külföldön tartózkodnak, akik egy meghatározott ideig ideiglenesen külföldön tartózkodnak, és akik hosszabb időre, akár véglegesen külföldön tartózkodnak, esetleg kettős állampolgársággal rendelkeznek.⁸ A Bizottság jelentésének két elemét kell kiemelni, egyrészt azt, hogy a választójog szempontjából különlegesnek minősíti ezt a kategóriát, vagyis nem tekinti automatikusnak állampolgárság és választójog kapcsolatát, másrészt azt, hogy nem tekinti egységesnek az állampolgárok e kategóriáját, hanem megkísérli azonosítani ezek különböző csoportjait. A jelentés összefoglalja a külföldön élők szavazati joga melletti és az ellene szóló érveket. A pozitív érvrendszer szerint az állampolgárság jogi elismerése a nemzethez tartozás elvén alapszik, ezért az összes állampolgárnak az adott országban elismert minden jogot élveznie kell. Így lehetővé válik, hogy ezek az állampolgárok továbbra is részt vehessenek az anyaország politikai életében, ne szakadjanak el szülőföldjüktől.⁹ A szavazati jog biztosítja az egyenlőséget a hazai és a kivándorolt állampolgárok között, erősíti a nemzethez tartozás érzését, függetlenül a földrajzi, gazdasági, politikai körülményektől.¹⁰ Ezek kétségtelenül súlyos, zömében elfogadható érvek. Ami elsősorban vitatható, az a politikai és kulturális nemzet elkülönítésének hiánya. Az érvrendszer másik problémája, hogy túlzottan egységesnek tekinti az állampolgároknak ezt a csoportját, miközben az érvek többsége főleg azokra vonatkozik, akik valamilyen okból elhagyták szülőföldjüket, és a szavazati jog egy eszköz lehet a kapcsolat fenntartására. Így nem meggyőző abból a szempontból, hogy a széles külföldön élő kategórián belüli eltérő típusú csoportok közül speciális helyzetűeket ne lehessen kizárni egyes állampolgári jogokból, vagy ne lehessen korlátozni az azokkal való élést.

A lakóhellyel nem rendelkező állampolgároknak a szavazati jog gyakorlásából történő kizárása melletti érveket az említett tanulmány az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései alapján foglalja össze. Eszerint a lakóhellyel nem rendelkezők feltehetően közvetlenül kevésbé érintettek az ország mindennapi problémái által, kevesebb ismeretük van róla, és ezért ritka és gyenge a kapcsolatuk szülőföldjükkel. Kivihetetlen és gyakran nem kívánatos (bizonyos esetekben lehetetlen is), hogy a képviselőjelöltek bemutassák eltérő

⁸ Report on Out-of Country Voting. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Study No. 580/210. CDL-AD(2011)022. 3.o. [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)022-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)022-e.pdf)

⁹ Horvátországban, Olaszországban, Portugáliában, Romániában, Macedóniában, Franciaországban (csak a szenátusba) külön, a külföldön élők különleges érdekeit képviselő parlamenti tagokat választanak.

¹⁰ Report on Out-of Country Voting. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Study No. 580/210. CDL-AD(2011)022. 11.o. [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)022-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)022-e.pdf)

választási programjaikat, és így biztosítani tudják a külföldön élők számára a szabad véleménynyilvánítást. A jelöltkiválasztást és a választási programok kialakítását csak a hazai lakóhellyel rendelkezők befolyásolják. Végül a leggyakrabban használatos érv: a kapcsolat hiánya választójog és a megválasztott politikai testületek döntéseinek a választójoggal rendelkezőkre való közvetlen hatása között.¹¹ Ezek az érvek szintén megalapozottnak, elfogadhatónak tűnnek, azaz az állampolgárok között az állampolgári jogok gyakorlása szempontjából jogelméletileg sem elképzelhetetlen a különbségtétel.

A külföldön élő állampolgárok választójogának kérdésében a nemzetközi jog és az európai jog sem irányadó, szabályozatlan, illetve ellentmondásos a kérdés elméletileg és a gyakorlatban is. A nemzetközi jog se nem bátorítja, se nem tiltja a megkülönböztetés nélküli választójog megadását a külföldön élő állampolgárok számára, a kérdés szabályozását a nemzetállamokra bízza. A kettős állampolgárok ügyének speciális jellege itt sem jelenik meg. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya sem tisztázza a hazájukon kívül élő, külhoni állampolgárok szavazati jogának ügyét. A 25. cikk megfogalmazása szerint minden állampolgárnak a 2. cikkben említett megkülönböztetések nélkül, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül joga és lehetősége van arra, hogy a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselői útján részt vegyen és szavazzon olyan választásokon, amelyek biztosítják a választók akaratának szabad kifejezését.¹² Ez a választójog egyenlőségének elvét írja elő. Az említett 2. cikk azt tartalmazza, hogy az államok kötelesek a területükön tartózkodó és joghatóságuk alá tartozó személyek számára megkülönböztetés (faj, szín, nem nyelv, vallás stb.) nélkül biztosítani a választójogot. Itt utalás történik a területi illetékességre, és nem szerepel a felsorolásban a lakóhely, mint ami szerint tilos diszkriminálni. Nem zárja ki tehát a lakóhely szerinti differenciálás lehetőségét. A 25. cikk még hozzáteszi az ésszerűtlen korlátozás megfogalmazást, ami implicite magában foglalja az ésszerű korlátozás lehetőségét. Tehát akkor már „csak” az eldöntendő, hogy a hazai lakóhely követelménye ésszerűtlen vagy ésszerű korlátozás-e. Az Egyezségokmány tehát nem dönti el a külföldön élő, lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok szavazati jogának kérdését. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, amely az Egyezségokmány alkalmazásának felügyeletét ellátó testület, értelmezte az ésszerűtlen korlátozás kérdését, és említést tesz a lakóhelyről is, mint korlátozó tényezőről a választójogot illetően: „ha a lakóhely követelménye a választói névjegyzékbe történő

¹¹ Uo.12. o.

¹² A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.
www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/203

regisztrációra vonatkozik, lehet ésszerű.”¹³ Álláspontunk szerint tehát legalábbis nem egyértelmű, hogy a nemzetközi jog e fontos alapokmánya szerint különleges esetekben lehet-e vagy nem különbséget tenni az állampolgárok között a választójog kérdésében, akár megtagadással, akár korlátozott megadással.

A külföldön élő állampolgárok választójogát egyértelműen nem lehet levezetni más nemzetközi egyezményekből sem. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 3. cikke nem foglalkozik külön ezzel a kérdéssel. Eszerint szabad választásokat kell tartani, „olyan feltételek mellett, melyek biztosítják az emberek véleményének szabad kifejeződését a törvényhozás megválasztásában.”¹⁴ Jakab András szerint ez közvetlenül ugyan nem, de az Emberi Jogok Európai Bizottsága gyakorlatából levezetve közvetve tartalmazza a választójog egyenlőségének követelményét. Az Egyezmény gyakorlati megvalósulása alapján megengedhető az is, „ha általában véve (hazai) lakóhelyhez kötik a választójog gyakorlását, vagyis nem kötelező a külföldön élő állampolgároknak azt megadni.”¹⁵ A Velencei Bizottság jelentése szintén úgy fogalmaz, hogy jogi kötelezettség nincs a külföldön szavazás lehetőségének megadására. Ahogy azt korábban megállapítottuk, a jelentés megkísérli megkülönböztetni az állandóan és az ideiglenesen külföldön tartózkodókat (ami legkönnyebben a lakóhely szerint lehetséges). Az ideiglenesen külföldön tartózkodók esetében a választójog egyenlőségének megsértését jelenti, ha szavazati jogot nem biztosítanak nekik. Ez azonban nem vonatkoztatható az állandóan külföldön élőkre és ezen belül a kettős állampolgárokra. A Velencei Bizottság az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatából, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének határozatából és javaslatából kiindulva fogalmazta meg a Választási Ügyek Helyes Gyakorlatának Kódexét. Ebben és a külföldi szavazásról készített jelentésében is úgy foglal állást, hogy a külföldön élőknek általában meg lehet adni a választójogot, de jogilag nem követelmény a megadása. A Kódex ezzel kapcsolatban hozzáteszi: a választójog megvonását a választópolgárok bizonyos csoportjaitól alaposan meg kell indokolni.¹⁶

¹³ Caroline Carter: The Right to Vote for Non-Resident Citizens: Considered through the Example of East Timor. Texas International Law Journal, Vol. 46. 658. o. Az Emberi Jogi Bizottság egy konkrét ügyben is ezt az elvet érvényesítette. (Ez a Gillot v. France ügy: francia állampolgárokat, akik Új Kaledóniában éltek, az 1998-as népszavazáson nem engedték szavazni, mert a tízéves tartózkodási időnek nem tettek eleget.) Egy konkrét, különös esetben tehát a tartózkodási hely miatti diszkriminációt nem ítélték el, mint az Egyezségokmány megszegését, ésszerűnek tekintették a tartózkodási hely szerinti megkülönböztetést.

¹⁴ Emberi Jogok Európai Egyezménye. www.lb.hu/egyezmény.html

¹⁵ Jakab András: A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest. Pázmány Law Working Papers, 2011/38. 3. o. <http://www.plwp.jak.ppke.hu>

¹⁶ Code of Good Conduct in Electoral Matters. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). CDL-AD(2002)023rev.

A nemzetközi jogból, az európai jogból, a Velencei Bizottság ezeket alkalmazó dokumentumaiból tehát nem lehet levezetni sem azt, hogy kívánatos, sőt kötelező a külföldön élők minden csoportjának megkülönböztetés nélkül biztosítani a választójogot, sem azt, hogy e jog gyakorlása jogi szempontból elfogadhatatlan. Nem mond ellent sem a jognak, sem az alkalmazott joggyakorlatnak az, hogy bizonyos körülmények között ne lehessen kizárni vagy korlátozni az állampolgárok egyes csoportjainak választójogát, de az sem, hogy valamilyen módon az állandóan külföldön élők, akár a kettős állampolgárok is élhessenek e jogukkal. A Velencei Bizottság jelentése sem tudja feloldani a külföldön élők eltérő helyzetéből adódó jogi ellentmondást. Megállapítja: „miközben a külföldön élők választójogának megtagadása vagy korlátozása az általános választójog elvének korlátozását jelenti, a Bizottság jelenleg úgy látja, hogy az európai választási örökség nem követeli meg ilyen jog bevezetését. Annak ellenére azonban, hogy a külföldön élőknek szavazati jog adását az európai választási tradíció nem követeli meg, a Bizottság javasolja, hogy az államok az európai mobilitást figyelembe véve, és összhangban az egyes államok sajátos helyzetével, pozitívan közelítsék meg a külföldön élők választójogát, mivel ez erősíti a nemzeti és európai állampolgárság fejlődését.”¹⁷

Demokráciaelméleti, jogelméleti alapon, és a nemzetközi joggyakorlat tapasztalatai alapján levonható következtetésünk, hogy az állampolgárságból nem következik automatikusan a választójog. Az állampolgárság és szavazati jog kapcsolatát illetően Rainer Bauböck négy elméletet különböztet meg: republikánus, nacionalista, liberális és alternatív liberális. A republikánus felfogás szerint csak azoknak lehet választójoguk, akik ott élnek, mert ők viselik döntésük következményeit. A nacionalista megközelítés mindenkinek választójogot ad, aki ahhoz az etnikumhoz tartozónak vallja magát. A liberális álláspont mindenkinek szavazati jogot biztosít, aki az ország területén él. Alternatív liberálisnak tartja azt a felfogást, amely akkor ad lehetőséget szavazásra a külföldön élőknek, amikor az életükről szóló lényeges kérdésekről kell dönteni.¹⁸

Az állampolgársághoz potenciálisan ugyan hozzátartozik a választójog, de az bizonyos feltételekhez köthető. Az állampolgárból választópolgárrá válásról a választási törvények rendelkeznek, melyek szabhatnak feltételeket, zárhatnak ki állampolgárokat, vagy korlátozhatják a választójog gyakorlását. A törvények szabályozzák a választójog

¹⁷ Report on Out-of Country Voting. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). Study No. 580/210. CDL-AD(2011)022. 15. o. [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)022-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)022-e.pdf) ¹⁷

¹⁸ Rainer Bauböck: Expansive Citizenship-Voting beyond Territory and Membership. PS: Political Science and Politics, Vol. 38, No. 4 (Oct., 2005.) 285-286. o.

gyakorlásának feltételeit, a választói névjegyzékben regisztrálva a szavazati jogú állampolgárokat. Ez nem sérti az általános választójog demokratikus elvét. Köthetik tehát akár lakóhelyhez, életvitelszerűen az állam területén tartózkodáshoz is a választójogot. Vannak ilyen országok (Írország, Málta, Ciprus). Egyetértünk Szigetvári Viktor és Tordai Csaba álláspontjával, miszerint a választójog következményekkel járó jog, az állampolgársággal ez sem, mint ahogy más jog sem jár automatikusan.¹⁹ A következmény az, hogy olyan állampolgárok szólhatnak bele olyan döntésekbe, melyek nem, vagy csak nagyon korlátozottan, közvetve hatnak rájuk. Ezek az állampolgárok akár el is dönthetik a politikai főhatalom kérdését. Ebből az álláspontból egyrészt az következik, hogy nem feltétlenül kell választójoggal rendelkezniük. Másrészt nem elképzelhetetlen az sem - ha politikai akarat van rá - hogy lehet szavazati joguk, de mivel csak korlátozottan érvényes rájuk a választójog gyakorlásának következménye, akkor a joguknak is csak korlátozottan kell érvényesülnie. Ebből az álláspontból tehát logikusan következik, hogy nem döntheti el az életvitel szerint külföldön, és nem otthonélő állampolgár a politikai közösség – amelynek nem teljes értelemben tagja – sorsát, hogy ki, melyik politikai erő irányítja a közösséget, hozza a közpolitikai, a politikai közösséget érintő döntéseket, kié legyen a főhatalom.

A fentiek alapján felteendő következő kérdés, hogy vannak-e különleges feltételei a nem otthonélő, lakóhellyel nem rendelkezők választójogának? Ez mindenképpen speciális helyzetet jelent, ami eltér az életvitelszerűen otthonélőktől, tehát különleges megoldást igényel. Választójogukat ezért mindenképpen ebből a sajátos helyzetből kell levezetni. Másrészt státusuk általánossága mellett, erősen eltérőek a külföldön élő, lakóhellyel otthon nem rendelkezők körülményei, anyaországukkal való kapcsolatai. Ezért generális, sommás választ adni a megoldásra nem lehet. Kulcskérdés a viszony azzal az országgal, ahol a választójogával él. Ez dönthet a három lehetséges alternatíva - a választójog korlátozás nélküli, korlátozott megadása és megtagadása - között. A döntés nagyban függ attól is, hogy milyen választásról van szó, vagyis a választás típusától (helyi, parlamenti, népszavazás, EP választás). Az államok egy részében különböző módon van szabályozva a külföldön élők

¹⁹ Szigetvári Viktor-Tordai Csaba: A határon túliak választójogáról. hazaeshaladas.blog.hu A szerzők megalapozott érveléssel támasztják alá álláspontjukat, és vonják le a következtetést: ha már egyszer politikai döntés született a határon túli állampolgárok választójogáról, akkor ez csak úgy érvényesülhet, ha nem ők döntenek a politikai közösségre vonatkozó döntések meghozásáról.

részvétele a különböző típusú választásokon, mert például a lakóhely és az állampolgárság összefüggése egészen másképp jelenik meg egy parlamenti, mint egy helyi választáson.²⁰

A politikai közösséghez tartozás az állampolgár és az állam között tényleges kapcsolatot tételez fel. A külföldön élők esetében ezt a kapcsolatot döntően meghatározza, hogy milyen ok miatt vannak távol, és miért nincs lakóhelyük az adott országban. Ez meghatározó a politikai közösséghez, az államhoz való viszonyban. A tipológiák zöme ugyan a távollét oka alapján próbálja tipizálni a külföldön élők különböző csoportjait, de túl tágan húzza meg a típushatárokat, nem eléggé differenciáltak a kategóriák – ami a komparatistikában módszertani hibának számít. Még nagyobb probléma, hogy az állampolgári jogokkal való differenciált rendelkezésre vonatkozó, ebből adódó következtetéseket sem vonják le.

A külföldön élők szavazati jogának kérdésében a nemzetközi összehasonlítás meglehetősen nehéz. Szinte országoként eltérőek a külföldön tartózkodás okai, körülményei és a külföldön élők helyzete. Különbözik nagyságrendjük, az állampolgárság és a tartózkodási hely, állampolgárság és etnikai hovatartozás kapcsolata, az állampolgárság szabályozása, a kettős állampolgársághoz való viszony. Nyugat-Európa és Közép-Kelet-Európa között lényeges különbségek vannak ezen a területen, nem beszélve a világ többi részéről.²¹ Ezért óvatosan kell felhasználni a komparatív elemzéseket az adott ország döntésénél. Az eltérő fogalomhasználat, a rendkívül heterogén összetétel miatt a különböző adatsorok olyan pontatlanok, olyan kaotikus képet mutatnak, hogy pontos számadatokat szinte lehetetlen közölni arról, hogy hány ország biztosítja a lakóhellyel nem rendelkezőknek a választójogot a parlamenti választáson és ezen belül mi a helyzet a kettős állampolgárokkal, akik még ezen a kategórián belül is egy sajátos alcsoportot jelentenek. Az államok egy része minden korlátozás nélkül az összes külföldön lévő vagy ott élő állampolgárának lakóhelyi és időbeli korlátozás nélkül biztosítja a választójogot. (Például Azerbajdzsán, Belarusz, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Dél-Afrika, Horvátország, Észtország, Finnország, Korea, Lengyelország, Mexikó, Moldova, Norvégia, Olaszország, Oroszország, Peru, Portugália, Románia, Svájc, USA.) Az országok egy másik csoportja (például Albánia, Andorra, Chile,

²⁰ A tanulmányban terjedelmi korlátok miatt csak a parlamenti választással foglalkozunk, de megjegyzendő, hogy az tanulmányok és statisztikák jó része ilyenfajta különbségtétel nélkül sorol fel számadatokat a külföldön élők választójogát illetően.

²¹ André Liebich csak Kelet-Közép-Európában kilencféle megoldást sorol fel a kettős állampolgársághoz való viszony, annak szabályozása szerint. André Liebich: *Plural Citizenship in Post-Communist States*. International Journal of Refugee Law, Vol.12. No.1 Oxford University Press, 2000. Idézi: Bárczy-Kerék Szabolcs: *Kettős állampolgárság és szavazati jog-nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak*. Szabadság és Reform Intézet.

Ciprus, Írország, Izrael, Málta, Montenegró, Törökország) egyáltalán nem teszi lehetővé a külföldi szavazást. Az országok harmadik csoportja valamilyen korlátot – idő vagy lakóhely – szab a választójog gyakorlásának feltételéül. Németországban 25, az Egyesült Királyságban 15, Ausztráliában 6, Kanadában 5, Új-Zélandon 3, Dániában 2 év után veszíti el választójogát a külföldre távozó állampolgár. (Ausztrália és Kanada esetében ez csak azokra a regisztrált választókra vonatkozik, akik vissza is szándékoznak térni hazájukba, másokra nincs kiterjesztve a választójog.) Németország, Új-Zéland és az Egyesült Királyság egy minimális tartózkodási időt is előír a választójog gyakorlásához (Németországban ez 3 hónap). Ausztria és Svédország esetében 10 év után regisztrálnia kell a külföldön élő állampolgárnak, ha meg akarja őrizni választójogát.

A külföldön élők választójogával kapcsolatos nemzetközi gyakorlat tehát meglehetősen változatos. Ez is alátámasztja azt, hogy igazolható a különbségtétel a választójog gyakorlásában az állampolgárok között, és a külföldön élők között is.²² Az elméletileg indokolható különbségtételt a gyakorlat is igazolja, mégpedig az anyaországgal való viszony természete alapján. A véglegesen külföldre távozók és a kettős állampolgárok képviselőinek kérdése az anyaország, illetve az anyanemzet parlamentjében speciális rendezést igényelhet, a távollét oka, ideje, az életvitelszerű tartózkodás alapján. Különösen igaz ez olyan államok esetében, amelynek nagyszámú állampolgára él külföldön, és a kettős állampolgárok száma is jelentős.²³

Történetileg a külföldi szavazás kérdése a legkülönbözőbb módokon vetődött fel. Első modernkori megjelenése 1862-től datálódik, amikor Wisconsin állam a polgárháborúban harcolóknak tette lehetővé a választójogukkal élést.²⁴ Később az I. és II. világháborúban való aktív részvételt elismerve a tengeren túli állampolgároknak, vagy a diktatúrák idején létrejött emigrációnak biztosítottak választójogot például az Egyesült Királyságban, illetve Spanyolországban. Az IDEA kézikönyve, illetve egy, a diaszpóra szavazásról szóló tanulmány számba veszi az ilyen típusú szavazás különböző típusait és az összes megvalósult esetét.²⁵ Olyan eset azonban nincs közte, amely a magyar helyzetnek megfelelő, vagy ahhoz hasonló lenne.

²² Ezt állapította meg egyébként a Velencei Bizottság jelentése is. im. 15.o.

²³ Nem minden esetben kettős állampolgár - például Macedóniában - ugyanis a lakóhellyel anyaországában nem rendelkező személy, ezért a két kategória nem teljesen esik egybe.

²⁴ Az Egyesült Államokban ma is a föderációt alkotó államok szintjén szabályozzák a választójogot.

²⁵ The History and Politics of Diaspora Voting in Home Country Elections
<https://www.overseasvotefoundation.org/files/The%20History%20and%20Politics%20of%20Diaspora%20Voting.pdf>

A magyar eset tehát meglehetősen egyedi. Egyszerűsített módon, anélkül kapnak tömegesen állampolgárságot olyanok, akik döntő többségükben a politikai közösségnek történelmi okok miatt, a határmódosítások következtében nem tagjai. Egy másik politikai közösség állampolgáraként kapták meg az állampolgárságot, életvitelszerű tartózkodási helyük az adott politikai közösséget alkotó területen nincs, és döntő többségükben nem is volt. A nemzetnek, a nemzeti közösségnek részei, de hiányzik a politikai közösséghez tartozáshoz szükséges, az állam és az állampolgár között fennálló tényleges, közvetlen kapcsolat. Ezért az állampolgárság megadása ebben az esetben semmiképpen sem indokolhatja, hogy automatikusan jár minden állampolgársághoz köthető jog, így a választójog e különleges helyzetű állampolgároknak. A speciális helyzet különleges megoldásokat is lehetővé tesz a választójogot illetően. Ez jelentheti azt is, hogy ne rendelkezzenek szavazati joggal, de azt is, hogy korlátozottan, speciális körülményeiknek megfelelően élhessenek ezzel a jogukkal. Ez annak elkerülése miatt is szükséges, hogy voksaik – mivel tömeges méretekről lehet szó – ne befolyásolhassák nem kívánatos mértékben a választási eredményeket.²⁶ Olyan szabályozás szükséges, ami nem teszi lehetővé, hogy a választást azok voksai döntsék el, akiket nem érint a döntés következménye. Ezt teljes mértékben kizárni nem lehet, de olyan megoldást kell találni, ami ennek a lehetőségét minimálisra csökkenti. Ez a legnehezebb a vegyes rendszerben, amely a legbonyolultabb választási rendszertípus. A másik nehézség pedig abból adódik, hogy ismerni kellene a diaszpóra szavazók részvételi szándékát. Mindenképpen el kellene azonban kerülni a hazai és a külföldön élő állampolgárok voksainak összekeveredését, és az így elkülönített parlamenti képviseletüket olyan mértékben meghatározni, hogy csak nagyon szoros eredmény esetén dönthesse el a választás eredményét.²⁷ Ezt a külföldön élő állampolgárok számára a választójogot lehetővé tevő legtöbb országban egy előre meghatározott számú kontingenssel biztosítják. Olaszországban 12 (630-ból), Portugáliában 4 (231-ből), Romániában 4 (334-ből), Horvátországban jelenleg 5 (153-ből) képviselőt választhatnak a külföldön élő állampolgárok.²⁸ Megjegyzendő, hogy Horvátországban a 2010-es alkotmánymódosítás 5-ről 3-ra csökkentette a kontingenst, éppen annak érdekében, hogy még tovább szűkítse annak a lehetőségét, hogy a külföldön élő horvát állampolgárok döntsenek a politikai főhatalomról. Bosznia-Hercegovinában ugyanis mintegy 410 000 horvát állampolgár él, és közülük mintegy

²⁶ Mivel a választójoggal élni kívánók létszámát egyelőre még megbecsülni sem lehet, hatásukat a választási eredményekre sem lehet egzakt módon felmérni.

²⁷ Szigetvári Viktor-Tordai Csaba: A határon túliak választójogáról. hazaeshaladas.blog.hu

²⁸ Olaszországban a külföldön élő állampolgárok otthon is voksolhatnak, ha regisztrálják magukat valamelyik hazai választási körzetben.

200 000 vétette magát fel a választói névjegyzékbe, akik adott esetben eldönthetik a választás végeredményét.²⁹ Több országban az utolsó hazai lakóhely szerint veszik automatikusan választói névjegyzékbe a külföldön élő állampolgárokat, vagy ott kell regisztrálniuk magukat (Ausztria, Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Luxemburg, Németország). Máshol egy hazai körzetet jelölnek ki, ahol a voksokat hozzáadják a hazaiakhoz (Grúzia, Lengyelország, Lettország, Litvánia). Tehát néhol elkülönítik (ez főleg akkor, ha nagy a létszámuk), és van ahol nem a külföldön élők szavazatait. Teljesen kizárni egyik esetben sem lehet választást eldöntő szerepüket, de ha külön vannak, akkor jobban lehet csökkenteni a lehetőségét.³⁰

A fő kérdés tehát az - amennyiben a külföldön élő állampolgároknak választójogot kívánnak biztosítani - hogyan lehet csökkenteni a veszélyét annak, hogy olyanok döntsenek a kötelező döntéseket hozó politikai hatalomról, akiket a döntések következményei nem érintenek. Ez különösen nehéz probléma, amit még nehezebbé tesz az, ha a választási rendszer eleve összetett. A vegyes rendszerek ilyenek, a magyar szisztéma pedig elsősorban a töredékszavazatok beszámítása miatt e típuson belül is a legösszetettebb rendszerek közé tartozik. Elméletileg hat megoldás jöhet szóba, két fő csoportra osztva. Lehetséges a hazai voksoktól való elkülönítés nélkül mind egyéni képviselőre, mind listára szavazni, és lehet csak az egyéni jelöltre, vagy csak a listára voksolni. Ebben az esetben még az is eldöntendő kérdés, hogy milyen módon kapcsolják össze a hazai és külföldi voksokat. A lehetséges opciók másik csoportja, amikor elkülönítik egymástól a hazai és külföldi szavazatokat. Ebben az esetben is lehetséges alternatíva, hogy mind az egyéni jelöltre, mind a listára szavaznak, és szóba jöhet a csak egyéni jelöltre, vagy csak a listára történő voksolás.

Álláspontunknak megfelelő megoldás csakis a második csoportban megjelölt opciók keretében képzelhető el. Ebben az esetben ugyanis megjelenik a hazai parlamentben a külföldön élő állampolgárok valódi képviselője, de ennek olyan mértékét lehet meghatározni, amely csak nagyon szoros eredmény esetén dönthet a politikai főhatalom kérdésében a hazai választók többsége akaratával ellentétesen. Véleményünk szerint ez 4-6 képviselőt jelenthetne, földrajzi alapon kijelölt választókörzetekkel.³¹ (Ez az olasz és a portugál megoldás, Olaszországban a 12 képviselőt 4 földrajzi régióban választják, egy-egy

²⁹ A 2007-es választáson a kétfélmillió külföldön élő horvát állampolgár közül 404 900 regisztrált és végül 90 402 (22,32%) vett csak részt a szavazásban.

³⁰ Ritkán fordul elő, hogy a külföldön élők döntenek el a választást. Olaszországban a 2006-os szenátusi választáson fordult elő, hogy a jobboldal az otthoni voksokkal többséget szerzett, de a külföldi szavazatok baloldali többséget eredményeztek. A legutóbbi román elnökválasztáson is a külföldön élők szavazatai döntöttek. Mindkét esetben a rendkívül szoros eredmény alakította ki ezt a helyzetet.

³¹ Szigetvári Viktor és Tordai Csaba gondolatmenetét és álláspontját elfogadva a lehetséges külső mandátumok felső határát egy kevéssel csökkentenénk, de ez a lényegen nem változtat. Ők 4-8 külső mandátumot javasolnak. Szigetvári Viktor-Tordai Csaba: A határon túliak választójogáról. hazaeshaladas.blog.hu

mindegyikben, a többit a létszámnak megfelelően. Portugáliában a 4 képviselőt két régióban két-két fővel választják. Hozzá kell tenni, hogy egyik rendszer sem vegyes, hanem listás rendszer, így az egyéni körzet problémája nem merül fel.)³²

A 4-6 mandátum megoszlása a következő lehetne: 1-1 mandátum a Romániában, Szerbiában és a világ többi részén élőknek, és ehhez plusz egy vagy két hely a Romániában és esetleg még egy a Szerbiában élőknek. A maximum 6 mandátum nem befolyásolná döntően a választás eredményét, legfeljebb csak nagyon szoros eredmény esetén. Az a kérdés azonban továbbra is nyitott marad, hogy listára, egyéni képviselőre vagy mindkettőre szavazzanak-e a földrajzilag elkülönített körzetekben élő választók. Elvileg mindhárom variáció elképzelhető, de a gyakorlatban a megvalósítás korlátokba ütközik. A fő probléma ebben az esetben az egyéni képviselet kérdése, hogyan állítható fel a választókörzet a földrajzilag szétszórtan élő szavazópolgárok számára, és hogyan lehet biztosítani a választókörzeti népesség megközelítő egyenlőségének elvét. A felsorolt nemzetközi példákban mindenütt listán választhatják meg képviselőiket a külföldön élő választók. Ezekben az országokban azonban listás választási rendszerekről van szó, esetünkben viszont vegyes a rendszer. Vegyes rendszer esetében pedig csak a listás szavazat megadásával szemben felvetődik a választójog egyenlősége, az „egy ember-egy szavazat-egy érték” elvének megsértése. Teoretikusan másik megoldásként merülhet fel, hogy a Romániában, Szerbiában és a világ többi részén alkotott három egyéni választókerület egy-egy egyéni képviselőt küldene, és listára is szavazhatnának egy-egy befutó hellyel. A szavazat egyenlőségének kérdése így egy szempontból megoldódna, viszont több más szempontból hatalmas egyenlőtlenséget teremtene. Így marad az a scenárió, amely szerint a külföldön élő, állandó lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok a hazaitól elkülönített listákon őket képviselő tagokat választanának a lehető legkisebb számban a hazai parlamentbe.

Optimális megoldás tehát állandó lakhely nélkül nincs, mert az sértené legsúlyosabban a választás demokratikus alapelveit és adna lehetőséget a manipulációra, ha a nagy számban állandó lakhely nélkül, életvitelszerűen külföldön élők bármelyik - általuk kiválasztott - egyéni kerületben szavazhatnának és a hazai listára voksolhatnának, ami annak eredményét torzítaná el.

³²Az olasz alkotmány nem tesz különbséget lakóhely szerint az állampolgárok között, de a 2001-es választásig a külföldi olasz állampolgárok csak hazatérve szavazhattak. Utána vezették be a jelenlegi rendszert. 2006-ban a három és fél millió kettős állampolgár végül 957 414 érvényes szavazatot adott le. Kovács M. Mária: A kettős állampolgár szavaz. Népszabadság, 2006. május 19.

Az elmondottakból következik, hogy jogelméleti, normatív, teoretikus alapon nem lehet megalapozottabban érvelni amellett, hogy minden lakóhellyel nem rendelkező, külföldön élő állampolgárnak korlátozás nélkül meg kell adni a választójogot, mert nincs első és másodrendű állampolgár, mint amellett, hogy azt feltételekhez kötve, egyáltalán nem, vagy csak korlátozott mértékben lehet megadni. Ez függ a választás típusától, a választási rendszertől is. A körzeti magnitúdótól például, mert meghatározhatja a választási eredmény befolyásolásának mértékét, hogy nagy vagy kis körzetekről van szó. Számít az is, milyen nagyságrendben, milyen körülmények, milyen okok miatt vannak távol állampolgárok a hazájuktól, milyen a kapcsolatuk a politikai közösséggel, amelynek voksaikon keresztül döntéshozóivá válhatnak.³³ Sem teoretikusan, sem a nemzetközi gyakorlattal közvetlenül nem lehet igazolni egyik álláspontot sem. Igaz, hogy a választójog nem kötődik a lakóhelyhez, de az is, hogy nem ésszerűtlen a lakóhely szerinti differenciálás sem a választójog tekintetében, ahogy ezt a fentiekben bemutattuk.³⁴ Nemzetközileg e rendkívül bonyolult kérdésnek számtalan, egymásnak ellentmondó megoldása van, a leegyszerűsített, egyoldalú válaszokat lehetőleg el kellene kerülni. Az elméleti alapú, és a nemzetközi gyakorlatból levont konklúzió, hogy a kérdést nem a pillanatnyi érdekek, hanem a hosszú távú nemzeti érdekérvényesítés, a nemzeti közösség és a politikai közösség iránti felelősségérzet, a demokratikus értékek mentén kell eldönteni, mert ellenkező esetben a döntés súlyos következményekkel járhat.

³³ A regisztráció megkövetelése például egy intézményi, formális eszköze a hazával való kapcsolat megítélésének, mert aktív tevékenységet követel meg a potenciális választótól.

³⁴ Egyébként egyre erősebben érvényesül az a trend is, hogy a választójog állampolgárságtól függetlenül, a lakóhelytől függően érvényesüljön, a globalizálódás, a nagyarányú migráció hatásaképpen, a helyi választásokon például. Ez azt jelenti, hogy a lakóhely szerepe növekszik meg, az állampolgársággal szemben.

Felhasznált irodalom

- A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.*
www.menszt.hu/layout/set/print/content/view/full/203
- Bárczy-Kerék Szabolcs:* Kettős állampolgárság és szavazati jog-nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak. Szabadság és Reform Intézet.
- Bauböck, Rainer:* Expansive Citizenship-Voting beyond Territory and Membership. PS: Political Science and Politics, Vol. 38, No. 4 (Oct., 2005.) 683-687.
- Dahl, Robert:* Democracy and Its Critics. Yale University Press, 1989.
- Carter, Caroline:* The Right to Vote for Non-Resident Citizens: Considered through the Example of East Timor. Texas International Law Journal, Vol. 46. 655-674.
- Code of Good Conduct in Electoral Matters. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).* CDL-AD(2002)023rev.
- Emberi Jogok Európai Egyezménye.* www.lb.hu/egyezmeny.html
- Jakab András:* A külföldön élő magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapest. Pázmány Law Working Papers, 2011/38. <http://www.plwp.jak.ppke.hu>
- Owen, David:* Prospects of Citizenship: Transpolitical Citizenship. Draft for Prospects of Citizenship volume. www.soton.academia.edu/DavidOwen/Papers/145290/Transpolitical_Citizenship
- Report on Out-of Country Voting. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission).* Study No. 580/210. CDL-AD(2011)022. [www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)022-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)022-e.pdf)
- Szigetvári Viktor-Tordai Csaba:* A határon túliak választójogáról. hazaeshaladas.blog.hu
- The History and Politics of Diaspora Voting in Home Country Elections*
<https://www.overseasvotefoundation.org/files/The%20History%20and%20Politics%20of%20Diaspora%20Voting.pdf>
- Voting from Abroad. The International IDEA Handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2007.*
www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Voting_from_abroad.pdf

*Farkas Csaba egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék*

A mikro-, kis- és középvállalkozások támogatásának elősegítése a közbeszerzési eljárásban

Jelen értekezés központi témája annak bemutatása, hogy a jogalkotó a mikro-, kis és középvállalkozások¹ (továbbiakban kisvállalkozások) közbeszerzési eljárásban való részvételét milyen módon támogatja. Ebben a rövid tanulmányban a hazai közbeszerzés szabályozástörténetét kizárólag a kisvállalkozások szemszögéből vizsgáljuk, és arra keressük a választ, hogy a rendszerváltást követően napvilágot látott közbeszerzési kódexeink egyrészt tartalmazznak-e rendelkezéseket a kisvállalkozásokra másrészt, a jogalkotó bármilyen eszközzel megkísérelte-e a kisvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételét elősegíteni.

1. Az 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről (továbbiakban első Kbt.)

A másodlagos gazdasági jogszabályok² között megalkotásra kerülő első közbeszerzési törvényünk alapvető célja az volt, hogy biztosítsa az államháztartás alrendszerei vagyongazdálkodásának a hatékonyságát és átláthatóságát. A törvény elvitathatatlan érdeme, hogy rögzítette a közbeszerzések racionális költségkihatását elősegítő eljárás szabályait és a közpénzből beszerzett javak optimális minőségét, biztosította az államháztartási forrásból lebonyolított beszerzések átláthatóságát, a verseny megvalósulását, és a magyar gazdaság érdekeinek a védelemét.

Ez utóbbival összefüggésben meg kell jegyezni, hogy az első Kbt. az ajánlatkérő számára lehetővé tette, hogy a hazai ipar erősítése és a hazai foglalkoztatáspolitikai célkitűzések érvényesítése érdekében árpreferenciát alkalmazzon: ha az ajánlat szerint belföldön foglalkoztatottak által előállított érték a beszerzés tárgya értékének ötven százalékát meghaladta, az árra vonatkozó ajánlatot legfeljebb tíz százalékos mértékű eltérés esetén

¹ 2004. évi XXXIV. törvény: a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról

² Sárközy Tamás: Gazdasági statusjog (Aula kiadó, 2003. 78.p.)

egyenértékűnek kellett tekinteni.³ Amennyiben több olyan ajánlat került benyújtásra, ahol a belföldön foglalkoztatottak által előállított érték ötven százalék feletti volt, akkor a legmagasabb ilyen értéket tartalmazó ajánlat volt a nyertes. Ez a rendelkezés a hazai ipart előnyben részesítette, alkalmazásuk kötelező volt, de a szabályozás a kisvállalkozásokat sem közvetlenül sem közvetve nem érintette, közbeszerzési eljárásban való részvételüket nem segítette elő. A kisvállalkozásokkal kapcsolatosan a törvényben két helyen találunk utalást. *Egyrészt* a hazai ipar támogatásának a gondolatát továbbszöve a fenti rendelkezések változatlan életben tartása mellett az ajánlatkérő további előnyben részesíthette azt az ajánlatot, amely a kisvállalkozások részvételi esélyének a növelését célozta.⁴ Az ajánlatkérő a felhívásban élhetett ezzel a lehetőséggel, ha azonban a felhívásban az előnyben részesítést előírta, köteles volta saját maga által írott rendelkezéseket betartani, azok lehetőségéből kötelezettséggé alakultak számára.⁵ Az ajánlatkérő ezt a közérdekű célt úgy tudta preferálni, hogy ezt elbírálási résszemponként jelölte meg, és súlyszámot adott neki. Az is megoldás volt, ha úgy rendelkezett, hogy az egyenértékű ajánlatok közül az ilyen tartalmú ajánlatot előnyben részesíti. Azok az ajánlatok, amelyek kisvállalkozások részvételi esélyének a növelését célozták előnyben részesíthetőek voltak, a törvény grammatikai és logikai értelmezéséből következően azonban az előnyben részesítés a törvény kötelező előnyben részesítési szabályaival nem konkurálhatott, azaz az adott kedvezmény az árpreferencia szabályát nem haladhatta meg. Az ajánlatkérőnek a felhívásban kellett meghatározni az előnyben részesítés szabályait és azt is, hogy mit tekintett kisvállalkozásnak.

A másik terület ahol a kisvállalkozások a törvény szövegében megjelennek az eredményhirdetési eljárás: az eljárás nyertese kötelezően nyilatkozott arról, hogy mikro-kis vagy középvállalkozásnak minősül-e.⁶ A gyakorlatban jogbizonytalanságot okozott, hogy az ajánlattevő korábban nyilatkozhat-e joghatályosan, vagy a nyilatkozatát csak az eredményhirdetés során tehetette meg. Az ajánlattevő köteles volt az eredményhirdetés időpontjáról az ajánlattevőket értesíteni, de nem volt jogszabályi kötelezettség az eredményhirdetésen való megjelenés. Végigolvasva az első Kbt. szövegét egyetlen helyen sem találkozunk olyan előírással, mely szerint az ajánlattevőnek az eredményhirdetés során kötelezően részt kellett vennie. A Döntőbizottság is osztotta ezt a véleményt, azonban adott

³ Első Kbt. 59. § (2) (3) bekezdései

⁴ Első Kbt. 35.§ (1) bek. d) pont. A rendelkezést az 1999. évi LX. törvény iktatta be, hatályos 1999. szeptember 1. napjától.

⁵ Dr. Dessewffy Anna – dr. Várday György: A módosított közbeszerzési törvény gyakorlati alkalmazása (Századvég kiadó 1999. 184. p.)

⁶ Első Kbt. 61. § (4) bekezdés

ügyben azt is megállapította, hogy az első Kbt. szövege jelen időben fogalmaz: „Az eredményhirdetésen az eljárás nyertes nyilatkozik....”⁷ Ez azt jelenti, hogy előzetesen az ajánlat benyújtásával egyidejűleg joghatályosan nem tehetett ilyen tartalmú nyilatkozatot, ezt a nyertes csak az eredményhirdetés során tehetette meg.⁸ Az első Kbt. tehát közvetett módon ugyan, de egyértelművé tette, hogy az ajánlattevőknek az eredményhirdetés alkalmával nem kellett részt venniük kivéve a nyertes ajánlattevőnek, annak érdekében, hogy nyilatkozatát a törvény előírásainak megfelelően megtegye. Abban az esetben, ha az ajánlatkérő csak a nyertes ajánlattevő által korábban becsatolt nyilatkozatot vette alapul akkor jogszabálysértést követett el. Véleményem szerint az első Kbt. fent ismertetett szabálya pontatlan, nem szolgálta a klasszikus közbeszerzési célokat. A Döntőbizottságnak a jogszabály merev értelmezés helyett, az eset összes körülményét és a törvény preambulumát szem előtt tartva kellett volna állást foglalnia.

2. A 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről (továbbiakban hatályos Kbt.)

Általánosságban elmondható, hogy a törvény alapelvei az első Kbt.-hez képest lényegesen nem változtak. Az Európai Unióhoz történő csatlakozásunkra figyelemmel a hazai ipar kötelező előnyben részesítése megszűnt,⁹ és az Európai Unióban letelepedett ajánlattevők és a közösségi áruk számára nemzeti elbánást kellett nyújtani a közbeszerzési eljárásban.¹⁰ A hatályos törvény megalkotásának indoka egyetlen mondatban összefoglalható: jogharmonizációs kötelezettségünk maradéktalan teljesítése.¹¹ Bár a törvény általános indokolása között szerepel, hogy a közbeszerzési eljárások száma, értékbeli volumene a Kbt. hatályba lépése óta évről-évre folyamatosan növekedik, de a jogalkotó ennek ellenére a kisvállalkozások versenyképességén semmit sem változtatott.

A hatályos Kbt. az első Kbt.-hez hasonlóan szintén csak „statisztikai adatgyűjtés” szempontjából rendelkezik a kisvállalkozásokról: az ajánlatban az ajánlatkérőnek nyilatkoznia kell arról is, hogy mikro-, kis- vagy középvállalkozásnak minősül-e.¹² A szabályozással a

⁷ Első Kbt. 61. § (4) bekezdés

⁸ D. 4/12/2008. számú határozat.

⁹ Az Európai Megállapodás 66 Cikke szerint a szerződő felek között határozott időre 2004. február 01. napjáig egy „aszimmetrikus megállapodás” jött létre.

¹⁰ Hatályos Kbt. 1. § (3) bekezdés

¹¹ Berényi Lajos – Bozzay Erika – Buda György – Deák Krisztina – Enger Magdolna – Hámori András – Kalmárné Diósy Ildikó – Kardkovács Kolos – Kothencz Éva – Lukács Andrea: Közbeszerzés (KJK Kerszöv, Budapest, 2044. 29-30 pp.)

¹² Hatályos Kbt. 70. § (2) bekezdés

kisvállalkozások éltében változás nem következett be, sőt talán visszaesés is megfigyelhető volt, hiszen a korábbi előnyben részesítési clausula megszűnt.

A hatályos Kbt. a korábbi szabályozás pontatlanságát, ellentmondásosságát felismerve már nem az eredményhirdetéskor követeli meg a nyilatkozat megtételét, hanem az ajánlat kötelező részévé teszi azt.

A közbeszerzési eljárás eredményességét, hatékonyságát szolgálja az a rendelkezés is, amely szerint az ajánlatkérő minden ajánlattevő számára köteles hiánypótlást biztosítani.¹³ Abban az esetben, ha az ajánlat a Kbt. szerinti kötelező nyilatkozatot nem tartalmazza, akkor az ajánlatkérő hiánypótlás keretében köteles a nyilatkozat megtételére az ajánlattevőt felhívni. A nyilatkozat megadása természetesen nem kötelező: ebben az esetben az ajánlat érvénytelen lesz, figyelemmel arra, hogy nem felel meg a jogszabályban meghatározott feltételnek.¹⁴

A hatályos Kbt. rendelkezéseit megvizsgálva megállapíthatjuk, hogy jogalkotó semmilyen módon nem segíti elő a kisvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételét.

3. A 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről (új Kbt.)

Az új Kbt. koncepcionális változást hoz, mind a struktúrában, mind a szabályozás jellegében, melyek alapján a közbeszerzési szabályok rugalmasabbá, és egyszerűbbé válnak és az egyes eljárási fajták közötti különbségek könnyebben érthetőek. A változás a kisvállalkozások helyzetére is kihat.

A törvény általános rendelkezéseit olvasva megállapíthatjuk, hogy a klasszikus közbeszerzési célok – közpénzek ésszerű és hatékony felhasználása, nyilvános ellenőrizhetőség megteremtése, a verseny tisztaságának a biztosítása – megmaradtak, azonban újdonságokkal is találkozunk, melyre eddig nem volt példa: rögzítésre kerül, hogy a jogalkotó támogatni kívánja a kisvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételét. A szabályozás célja az, hogy a kisvállalkozások minél nagyobb számban vegyenek részt a közbeszerzési eljárásban. Úgy gondoljuk, hogy a jogszabályi cél nagyon fontos szerepet tölt be a törvény életében. A jogalkotó a törvény elején, a célok között fogalmazza meg, hogy mit kíván szabályozni, mire helyezi a hangsúlyt, mit tart fontosnak, elérendő célnak. A jogalkotó által megfogalmazott célok, ami valójában nem más, mint a jogalkotó „kívánságlistája” a törvény egyéb rendelkezéseitől abban is különböznek, hogy a célokra jogot alapítani nem lehet.

¹³ Hatályos Kbt. 83. § (1) bekezdés

¹⁴ Hatályos Kbt. 88. § (1) bekezdés f) pont

Másként megfogalmazva azt is mondhatjuk, hogy a célok, konkrét jogszabályi rendelkezés hiányában a gyakorlatba nem kerülnek át, azaz az ajánlatkérő tételes jogszabályok hiányában a jogalkotói célokat nem köteles figyelembe venni. Hasonlóan a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve a bíróság az ítékezése alapjául a célokat nem alkalmazhatja. Nagyon fontos tehát annak a megvizsgálása, hogy a jogalkotói célok mennyiben kerültek szabályozásra a tételes jogi normákban. Ugyanakkor nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy a törvény alapvető tartópillérei között olyan célokat és klasszikus alapelveket is találunk, mint az esélyegyenlőség, vagy a verseny tisztaságának biztosítása. Talán leszögezhetjük, hogy ezek elsődleges célok, és elvek nem sérülhetnek, nem kerülhetnek alárendelt szerepbe. A közbeszerzés szabályozásakor meg kell találni azt az egyensúlyt, ami a célok egymásmellettségét lehetővé teszi. A közbeszerzési törvény rendelkezéseit ismerve két területen mutatkozik lehetőség arra, hogy a szabályozás alapkoncepcióját fenntartva a kisvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételét elősegítsük: egyrészt az adminisztratív terhek csökkentésével, másrészt a közbeszerzési eljárás során kötött szerződés teljesítésével összefüggésben.

3.1. Adminisztratív terhek csökkentése

Az új Kbt. elvi éllel mondja ki, hogy az ajánlatkérő minden egyes eljárási cselekményt írásban, vagy elektronikusan köteles dokumentálni.¹⁵ Ebből az következik, hogy az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők közötti nyilatkozattételre is csak írásban kerülhet sor. Az ajánlatkérő és az ajánlattevők közötti kapcsolattartási formákat a törvény taxatívén felsorolja,¹⁶ (16) azonban a választott mód nem sértheti a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét. Az elv érvényesülésével áll összefüggésben, hogy az ajánlatkérő az eljárásban nem írhatja elő, hogy a gazdasági szereplők csak elektronikusan nyújthatják be ajánlatukat, egyéb nyilatkozataikat, ugyanis sok kisvállalkozás nem rendelkezik elektronikus aláírással, ezért egy ilyen előírás részükre egyértelműen hátrányt jelentene.¹⁷

Főszabály szerint az ajánlattevők a dokumentumokat, igazolásokat, egyéb nyilatkozatokat másolatban is benyújthatják, kivéve ha jogszabály eltérően rendelkezik. Az ajánlatkérő a törvényi rendelkezésen túl is előírhatja olyan nyilatkozat eredeti, vagy hiteles

¹⁵ Új Kbt. 34.§ (1) bekezdés

¹⁶ Postai, vagy közvetlen kézbesítés, fax, elektronikus út.

¹⁷ Részletesebben lásd: 2001. évi XXXV. törvény az elektronikus aláírásról.

másolatban¹⁸ történő benyújtását, amely közvetlenül valamely követelés érvényesítésének alapjául szolgál. Ilyen okirat különösen a bankgarancia, vagy a kezességvállalásról szóló nyilatkozat. Tehát az ajánlatkérő csak az előbb rögzített esetekben követelhet meg eredeti, vagy hiteles másolati dokumentumot, igazolásokat, egyéb nyilatkozatokat, dokumentumokat, például beszámolót nem kérhet eredetiben, vagy hiteles másolatban. Erre figyelemmel az ajánlattevőnek nem kell esetlegesen több közbeszerzési eljárásra ugyanazokat az igazolásokat, dokumentumokat újra beszerezni és ennek ellenértékét viselni.

Az új Kbt. alapelvi szintre emeli a magyar nyelv használatának biztosítását¹⁹ az eljárásban azzal, hogy a magyar nyelv helyett más nyelv használatát is lehetővé teszi az ajánlatkérő, ezt azonban csak lehetőségként ajánlhatja fel. Elképzelhető, hogy az ajánlatban olyan mellékletek is csatolásra kerülnek, amelyek eredetileg nem magyar nyelven kerültek kiállításra. Gondoljunk arra, hogy az ajánlattevők oldalán a szerződés teljesítésében részt vevők között találkozhatunk olyan külföldi természetes személyekkel, akiknek a szakképesítését igazoló bizonyítványokat, okleveleket, dokumentumokat külföldi hatóság állította ki. Ebben az esetben az ajánlattevő megteheti, hogy az eredeti okiratot és annak hiteles másolatát nyújtja be. Az ajánlattevő azonban a nem magyar nyelven kiállított okiratot nem köteles hiteles fordításban csatolni, melyet az ajánlatkérő köteles lesz elfogadni. Természetesen a fordítás pontatlanságának, nem megfelelőségének a következményeit az ajánlattevőnek kell viselnie.

Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban nem kérheti azon tények, adatokat igazolását, illetve az ajánlattevőnek vagy az alkalmasság igazolásában részt vevő szervezetnek nem kell igazolnia azokat a tényeket, adatokat, amelyek hatósági, vagy közhiteles elektronikus nyilvántartásból ingyenesen magyar nyelven megismerhetőek. Ilyennek minősülnek a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvény²⁰ szerinti nyilvántartások. Hasonlóan az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény²¹ is számos hatósági nyilvántartást szabályoz, melyek elektronikusan hozzáférhetőek és a tervezésre, illetve építési beruházásra vonatkozó közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérők gyakran követelik meg olyan szakemberek bemutatását, akik ezen elektronikus is hozzáférhető hatósági nyilvántartásokban

¹⁸ Közjegyző külön jegyzőkönyv felvétele nélkül, magán az okiraton, vagy az okirathoz fűzve helyezi el a záradékot, melyben tanúsítja – többek között – a másolatnak az eredeti okirattal való egyezőségét.

¹⁹ Új Kbt. 2.§ (6) bekezdés

²⁰ 2009. évi LXXVI. törvény

²¹ 1997. évi LXXVIII. törvény

szerepelnek. A közbeszerzési eljárás adminisztratív terheinek a csökkentését eredményezi, hogy az új Kbt. szerint ezeket az igazolásokat nem kell beadni, hanem az nyilvántartásban való szereplést az ajánlatkérő ellenőrzi az interneten.²²

3.2. A közbeszerzési eljárás során kötött szerződés kisvállalkozásokat segítő rendelkezései

„Gondolkozz előbb kicsiben!” – „Európai kisvállalkozói intézkedéscsomag” („Small Business Act”) című 2008. június 25-i közleményében a Bizottság hangsúlyozta, hogy a kisvállalkozások számára meg kell könnyíteni a finanszírozáshoz való hozzáférést, valamint olyan jogi és üzleti környezetet kell kialakítani, amely a határidőben történő fizetést támogatja.

A fenti gondolatokat elősegítendő, az ajánlattevők és az alvállalkozók megfelelő időben történő kifizetését szolgálja, hogy – főszabály szerint – a szerződésben foglalt fizetési határidő nem haladhatja meg a számla ajánlattevő általi kézhezvételét követő harminc napot. Garanciális szabály, hogy a számla kézhezvételének napja nem képezheti megállapodás tárgyát. Amennyiben a számla kézhezvételének időpontja nem egyértelmű, vagy azt az ajánlatkérő a teljesítést megelőzően nyújtja be, a fizetési határidő nem haladhatja meg a szerződésben meghatározott módon és tartalommal történő teljesítés napját követő harminc napot.

A törvényben megállapított harminc napos fizetési határidő csak akkor hosszabbítható meg, ha a felek a szerződésben halasztott fizetésben állapodtak meg, de ebben az esetben is csak akkor, ha ez a választott szerződési konstrukció, vagy a szerződéssel kapcsolatos más egyedi körülmények miatt ténylegesen indokolt. A fizetési határidő ebben az esetben sem haladhatja meg a hatvan napot. Az Irányelvet²³ 2013. március 16. napjáig kell átültetni a tagállamoknak, az ajánlattevők és az alvállalkozók védelme azonban szükségessé tett, hogy az új Kbt. hatályba lépésével egyidejűleg a rendelkezés a törvényben szerepeljen. A rendelkezés célja, hogy a kisebb vállalkozások számukra nagy terhet jelentő aránytalan hosszú kifizetési határidő vállalásra ne legyenek kényszerülve. A szabályozás egyrészt objektív korlátot állít fel

²² A nyilvántartásban való szereplést az ajánlatkérő az ajánlattételi határidő lejártá és az eljárás eredményéről szóló értesítés ajánlattevőknek való megküldése, vagy – több szakaszból álló eljárásban – a részvételi határidő lejártá és a részvételi szakasz eredményéről szóló értesítés részvételre jelentkezőknek való megküldése között egy alkalommal ellenőrzi, és az ellenőrzés tényét és eredményét a közbeszerzési eljárás iratai között köteles megőrizni.

²³ Az Európai Parlament és Tanács 2011/7/EU Irányelve a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről.

a fizetési határidőre, másrészt a hatvan napos maximum határidő is csak tényszerűen indokolt esetben alkalmazható. Az új szabályozás révén megszűnik az az ajánlatkérői gyakorlat, amely a fizetési határidő bírálati résszemponként történő alkalmazásával készíti a vállalkozásokat számukra előnytelenül hosszú fizetési határidők elvállalására. Nem lesz lehetőség arra sem, hogy a törvényben foglaltaknál az ajánlattevő vállaljon hosszabb határidőt, nagyobb értékelési pontszám érdekében. A szabályozás mellett, hogy a kisvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételét elősegítheti, alkalmas arra is, hogy a körbetartozások mértékét mérséklésre.

A kisvállalkozások érdekét szolgálja az a törvényi rendelkezés is, mely szerint az ajánlatkérő által teljesítendő ellenszolgáltatással szemben a beszámítás lehetősége korlátozott. Az ajánlatkérő azon túl, hogy egynemű és lejárt követelésről legyen szó, csak akkor élhet a beszámítás intézményével, ha az ajánlattevő a beszámítást elismeri. A jogalkotói cél világos: az ajánlattevő nyertes szerződő fél, valamint az alvállalkozók is a lehető leghamarabb hozzájussanak az ellenszolgáltatáshoz, és így a közbeszerzések kiszámíthatóak, tervezhetőek legyenek.²⁴

A hatályos Kbt. 2010. szeptember 15. napjától már nem teszik lehetővé előleg fizetését. Korábban a Kbt. nem tiltotta az előleget, de az ajánlatkérők ennek ellenére nem szívesen fizettek, hiszen nem állt tényleges teljesítés a fizetés mögött.²⁵ Az új Kbt. szakít ezzel a megoldással és bizonyos törvényi feltételek fennállása esetén lehetővé teszi az előlegfizetést. Elsősorban a kisvállalkozások közbeszerzési eljárásban való elindulását segíti az a szabály is, mely szerint építési beruházás²⁶ vagy uniós értékhatárt elérő értékű²⁷ szolgáltatás²⁸ megrendelése esetén, ha a szerződés teljesítésének időtartama a két hónapot meghaladja, az ajánlattevő a szerződésben foglalt teljes ellenszolgáltatás öt százalékának megfelelő összeg, de legfeljebb tízmillió forint előlegként történő kifizetését kérheti. Ez az előleg arra szolgál, hogy segítséget nyújtson a kisvállalkozások számára a munka megkezdéséhez. A törvényben foglalt előleg kifizetését az ajánlattevő kérheti, az itt rögzített mérték tehát kizárólag azt rögzíti, hogy mekkora az az összeg, amelyre az ajánlattevő a törvény erejénél fogva jogosult. Természetesen ez nem akadályozza annak, hogy az ajánlatkérő,

²⁴ Részletesebben lásd: Farkas Csaba: A körbetartozások mérséklésének eszközei a közbeszerzésekről szóló törvényben (Acta Conventus de Iure Civili Tomus IX. A Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kara Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszékének kiadványa Versenyjog és közbeszerzések joga c. konferencia és tanulmánykötet Lectum kiadó Szeged 2008.87-88.pp.)

²⁵ Közbeszerzési levelek 2011. 03. 16. 2628. Előlegfizetés kizárásának alapja

²⁶ Új Kbt. 7. § (3) bekezdés

²⁷ Új Kbt. 10. § (2) bekezdés

²⁸ Új Kbt. 7. § (4) bekezdés

amennyiben tud, nagyobb előleget adjon a teljesítés megkezdésekor. Ez az előleg nem jár arra a részre vonatkozóan, amelyet az ajánlatkérő az alvállalkozónak közvetlen kifizetés útján teljesít.

A fenti rendelkezések mellett a szerződő felek az ellenszolgáltatás részletekben történő teljesítésében is megállapodhatnak.²⁹ Ebben az esetben az ellenszolgáltatás megfizetésére vonatkozó általános rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell, azaz a kifizetésre legkésőbb harminc, illetve fent részletezett esetekben hatvan napon belül sor kell, hogy kerüljön.

Az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevővel kötött szerződésben biztosítékot is kiköthet feltéve, hogy az eljárást megindító felhívásban ezt előzetesen jelezte. Figyelemmel arra, hogy a szerződést az ajánlatkérő által meghatározott végleges feltételek, a szerződéstervezet és az ajánlat tartalmának megfelelően írásban kell megkötni, így amennyiben a biztosítékokra vonatkozó rendelkezések előzetesen nem kerültek meghatározásra, akkor a szerződésben erre már nem kerülhet sor. A teljesítés elmaradása estére, amikor a nyertes ajánlattevő a teljesítést jogos ok nélkül megtagadja, akkor a szerződésben teljesítés elmaradásával kapcsolatos biztosíték köthető ki. Emellett azonban a szerződés a hibás teljesítéssel kapcsolatos jótállási és szavatossági igények biztosításra is tartalmazhat biztosítékot. A biztosítékok a szerződés szerinti teljesítést kívánják elősegíteni. A hibás teljesítés esetén kikötött biztosíték az átadást-átvételt követő garanciális időszakra biztosít megfelelő fedezetet a garanciális hibák kijavítására akkor, ha a nyertes ajánlattevő javítási kötelezettségének nem tesz eleget. A kisvállalkozások közbeszerzési részvételének elősegítése érdekében a biztosítékokra vonatkozó rendelkezések között két megszorító rendelkezéssel találkozunk. *Egyrészt* meghatározásra kerül a biztosíték mértéke, mely mind a teljesítés elmaradásával kapcsolatos igények biztosítékként, mind a szerződés hibás teljesítésével összefüggő jótállási és szavatossági igények biztosítékként legfeljebb a szerződés szerinti áfa nélkül számított ellenszolgáltatás öt százalékát elérő biztosíték köthető ki. Nagyon lényeges kérdés a biztosíték mértékére vonatkozó rendelkezés, hiszen az elmúlt évek során számos negatív példával is találkozhattunk, amikor a kirívóan magas összegű biztosítékkérés mögött gyanítható volt a nem éppen „törvényes” szándék.³⁰

Másrészt a biztosítékok nyújtásának megkönnyítését célozza az a szabály, mely szerint a jótállási és a szavatossági igények teljesítésére kikötött biztosíték vonatkozásában az

²⁹ Új Kbt. 130.§ (5) bekezdés

³⁰ dr. Monory Bulcs: Közérthető közbeszerzés közösségi keretek között (BM Duna Palota és Kiadó Budapest, 2006. 77-78. pp.)

ajánlatkérő lehetővé teheti, hogy a biztosíték meghatározott – a felénél kisebb – részét az ajánlattevő a teljesítésért járó ellenértékből visszatartás útján nyújtsa. Alternatív megoldásként tehát az ajánlatkérő fizetési számlájára történő befizetés helyett a biztosíték meghatározott része az ajánlattevőnek a teljesítésért járó ellenértékből történő levonás útján is biztosításra kerülhet. Az ilyen módon az ellenértékből visszatartott biztosíték aránya azonban nem érheti el a biztosíték teljes összegének ötven százalékát. A törvényi megfogalmazás szerint az ajánlatkérő lehetővé teheti a biztosíték ilyen módon történő megfizetését, de jogszabályi kötelezettsége a „kedvezmény” kötelező alkalmazásosára nincs. A mai jogi és gazdasági helyzetet figyelembe véve talán indokolt is a rendelkezés ilyen módon történő megfogalmazása. Az eset összes körülményét szem előtt az ajánlatkérő döntési szabadságát meg kell hagyni.

A fentiekben megpróbáltuk összefoglalni, hogy a jogalkotó a törvényi célok között megfogalmazott azon gondolata, mely szerint a kisvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételét elő kívánja segíteni hogyan is valósul meg. Megállapíthatjuk, hogy a törvény nemcsak deklarálja a kisvállalkozások támogatásának fontosságát, hanem a normaszövegben a gondolat – egyéb alapelvek tiszteletben tartása mellett – ténylegesen is megjelenik, azok kibontásra kerülnek. A törvény céljai között megfogalmazott eszmei gondolatok valóságos tartalmat kapnak. Úgy gondolom – a törvényt kizárólag a fenti aspektusból vizsgálva –, hogy a jogalkotó régóta várt kötelezettségének tett eleget. Természetesen csak a hatálybalépést követően fog kiderülni, hogy az ajánlatkérők mennyiben, és milyen mélységében kívánják a fenti célokat a gyakorlatban is alkalmazni.

Felhasznált irodalom

Dr. Dessewffy Anna – dr. Várday György: A módosított közbeszerzési törvény gyakorlati alkalmazása (Századvég kiadó 1999.)

Berényi Lajos – Bozzay Erika – Buda György – Deák Krisztina – Enger Magdolna – Hámori András – Kalmárné Diósy Ildikó – Kardkovács Kolos – Kothencz Éva – Lukács Andrea: Közbeszerzés (KJK Kerszöv, Budapest, 2044. 29-30 pp.)

Farkas Csaba: A körbetartozások mérséklésének eszközei a közbeszerzésekről szóló törvényben (Acta Conventus de Iure Civili Tomus IX. A Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Kara Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszékének kiadványa Versenyjog és közbeszerzések joga c. konferencia és tanulmánykötet Lectum kiadó Szeged 2008)

Közbeszerzési levelek

dr. Monory Bulcs: Közérthető közbeszerzés közösségi keretek között (BM Duna Palota és Kiadó Budapest, 2006. 77-78. pp.)

Sárközy Tamás: Gazdasági statusjog (Aula kiadó, 2003.)

Gábrity Molnár Irén egyetemi tanár,
Újvidéki Egyetem
Szabadkai Közgazdasági Kar

A szerb–magyar határ két oldalán lévő területek és lakosok közötti kapcsolatok esélye és gyakorlata

Bevezető

Az országhatáron átívelő kapcsolatok egyik legkifejezettebb mutatója a társadalmi integrációt segítő társadalmi mobilitás. A szerb–magyar határ két oldalán elterülő térség jelenlegi szolgáltatási struktúrája ugyan nem elégséges a komplex társadalmi kapcsolattartásra. Mindkét államnak és határ menti térségnek érdemes megtervezni azokat a beavatkozási területeket, amellyel javíthatnak az itt élők és ingázók helyzetén. A periféria helyzet kiküszöbölése, a társadalmi felzárkóztatás, a foglalkoztatottság növelése mindkét állam érdeke, ezért támogatni kell a helyi szociális, munkaerő-képzési és egészségügyi szolgáltatások modernizációját, a munkaerőpiacok összehangolását, valamint az infrastrukturális fejlesztést. A határ menti kapcsolatok ösztönözésében főleg a kistérségek és települések tudnak közvetlenül segíteni. Szükség van arra, hogy a határ két oldalán lévő szereplők tervszerűen, összehangoltan tevékenykedjenek, megismerjék egymás igényeit és nyitottabbá váljanak a koordinált együttműködési programokban.

Az eddigi kutatások¹ alapján világossá vált, hogy melyek a prioritások:

- (1) Többfunkciós közösségi terek kialakítása, együttműködések alapuló mikro térségi, humán szolgáltató központok létrehozása;
- (2) A társadalmi integráció alapjainak megteremtése az oktatásban – know how transfer és a művelődés terén;
- (3) A közösségfejlesztés határon átnyúló lehetőségeinek kialakítása, kibővítése az állami és a civil szférában egyaránt.

¹ Lásd a Regionális Tudományi Társaság kutatáseredményeit (2011). Magyarország–Szerbia a határon átnyúló együttműködési program – IPA. INNOAXIS The Borderline as an Axis of Innovation. Forrás: www.innoaxis.hu, www.innoaxis.eu

1. A határtérség és az, ami összetart vagy elválaszt

Magyarország, a délről érkezők érdeklődési körébe az egykori Jugoszlávia széthullása idején kerül. 1988 és 1999 között Magyarországra 155 105 menekülő érkezett (Tóth Pál, 2001). A menekültek kb. 30%-a magyar nemzetiségű volt. Az 1991 és 1993 közti időszakot legtöbb migrációkutató az értelmiségiek távozásának időszakaként, a cégalapítás, tőkekimenekítés éveiként jellemzi, továbbá a középiskolát végzett munkások és tanulók indulnak útra ebben az időszakban (Tóth Pál, 1997 és Gábrity Molnár, 2001.).

A délszláv háború után a két ország között újra megindult az intézményi kapcsolatok fejlődése. Számos korábbi közösségi, vállalkozási kapcsolatot újítottak fel, mint például, a vajdasági városok partner/testvér települési rendezvényei a magyarországi településekkel. Szinte nincs olyan nagyobb település, amelynek nincs magyarországi testvértelepülése (főleg a Dél-alföldi régióban). A vajdasági települések számára ez az európai kapcsolatokat jelentik, amelyek főleg a kultúra, a sport, a turizmus területén fejlődtek tovább. Újabban beindultak az intézményesített gazdasági kapcsolatok is, elsősorban a megyei és a körzeti kamarák együttműködésével, a vegyes kamarák létrehozásával. A Vajdaság Tartomány és Dél-alföld régiókapcsolatában megnyilvánuló jelenségek között érdemes követni: a határon átívelő lakosságmozgást, az intézményes nemzetközi együttműködési programokat, a civil és vállalkozói kezdeményezések sikereit.

A háborús években – főleg a vajdasági fiataloknak – egy perspektivikusabb és nyugodtabb életkörülményeket, jobb tanulási feltételeket biztosító Magyarország attraktívává vált (Tóth Pál, 2001, Gábrity Molnár, 2001, Fábri, 2008, Fercsik, 2008, L. Rédei, 2009). A felsőoktatás területén Szeged térformáló szerepe vált egyre szembetűnőbbé (Pál, 2003), sőt újszerű határon átívelő migrációs mozgások és együttműködések jelennek meg (Gábrity Molnár, 2008a és 2008b). Magyarország egyik legjelentősebb szerepe a vajdasági (magyar) fiatalok *oktatásában* nyilvánul meg. 1988 és 1994 között (Tóth Pál, 1997) az összes Magyarországon tanuló külföldi 10,3%-a jugoszláviai magyar volt. Az 1999/2000-res tanévben Magyarországon 395 általános iskolás, 676 középiskolás és 600 egyetemista tanult (Gábrity Molnár, 2001.). 2010-ben magyar felsőoktatási intézményekben 1385 szerbiai állampolgárságú hallgató tanult. A nappali tagozatos hallgatók száma 1009. Alapképzésen 905, mesterképzésen 84, osztatlan képzésen 97, szakirányú képzésen 29, doktori képzésen 40 hallgató tanult, míg 230 hallgató egyéb képzési formában vett részt (felsőfokú szakképzés, főiskolai képzés, stb.). A külföldi állampolgárságú hallgatók 7,6%-át tették ki a szerbiai származású magyar hallgatók, főleg a Délvidék, Tisza-mente, többségében magyar lakta

községeiből. A Szülőföldön, az Újvidéki Egyetemen (állami karokon és főiskolákon) összesen 3152 hallgató tanult. Tehát a mintegy 4 500–4700 fős teljes magyar hallgatói kontingens 30–35%-a tanul Magyarországon (Nemzeti Erőforrás Minisztérium, Magyarország, 2011, APV Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, Vojvodina-Srbija)².

Az vajdasági egyetemisták migrációs motivációit empirikus kutatáselemzések eredményeként T. Mirnics (2001) így összegezte: elsődleges ok az anyanyelven való tanulás (a vajdasági magyar tanulók elégtelen szerb nyelv tudása), magasabb képzési színvonal, de nem utolsó sorban az otthoni rossz életkörülmények. Legtöbb eddig elvégzett tanulmány erről a jelenségről ekképpen nyilatkozik:

A vajdasági magyar fiatalok „új lehetőséget kapnak a sorstól a külföldön való tanulással”, új „emberbarát közegben”, ahol „ők csak külföldiek”, Magyarországot „ajándékba”, „ideiglenes élőhelyükül kapják”, és „nem választják”. Azt az országot, ahol az egyetem után „több a lehetőség”, akár „másik, haladó nyugati kultúrába történő továbblépésre is”, megismerve a „dolgok normális, demokratikus menetét”, azzal a tudattal ugyan, hogy a tanulmányok befejezése után „a határon túli magyar fiatalnak kívánatos vagy kötelező a szülőföldre való visszatérés” (T. Mirnics, 2001). Vágyak szintjén marad ugyanakkor a szerbiai fiatalok tanulási, továbbképzési, szakmai előrehaladása, munkába állása Szerbiában (Gábrity Molnár, 2007). Ahhoz, hogy visszatérjenek a szülőföldjükre szükségesnek tartják Szerbia „demokratikus fejlődését”, a „tolerancia”, „nyitottság”, „normális életkörülmények”, a „munka és megfelelő egzisztenciális lehetőségek” megnyilvánulását (T. Mirnics, 2001). Szerbiából becslések szerint minden második egyetemista fiatal menne Európába, vagy „a fejlett világba”! Általános megállapításként: két évtizede a fiatalság zöme arra vár, hogy *diplomázzon és emigráljon*. (Szügyi–Takács, 2012)

2007-2010 között a Szegedi Tudományegyetem karaira mintegy 300 hallgató nyert felvételt. A jelentkezés ennek legtöbb a többszöröse. 2010-ben 927 tanuló felvételizett és 293 tanuló nyert felvételt (Educatio Kht. 2011). A felvettek tudományterületek rangsorában első helyen a bölcsész szakok (21,5%), majd a természettudományi szakok (16,4%), informatika (8,2%), orvos-és egészségtudomány (20,1%) és társadalomtudományok (13,3%) állnak. A tanulók tudatosan választanak a Szerbiában magyar nyelven *rendelkezésre nem álló képzési lehetőségek* közül. A vajdasági magyarok a vizsgált határrégióban (Szeged-Szabadka)

² Lásd a Regionális Tudományi Társaság kutatáseredményeit (2011). Magyarország–Szerbia a határon átnyúló együttműködési program – IPA. INNOAXIS The Borderline as an Axis of Innovation. Forrás: www.innoaxis.hu, www.innoaxis.eu

majdnem fele-fele arányban tanulnak otthon és Magyarországon (az elsőéves hallgatók statisztikáit elemezve): 30% Magyarországon (Szeged, Budapest, Pécs, Debrecen), 50 % Hazai állami karokon, részben magyar nyelven (Szabadka–Újvidék), 20% Szabadka környéki magánkarokon.³

A potenciális migrációs veszteség a vajdasági magyarok esetében nagy, ugyanis az országhatár dinamikus tanulási célú mozgást, majd később a munkavállaláskor pedig emigrációs csatornát jelent. Az emigrációból származó regionális veszteségek között az *emberi, anyagi, illetve demográfiai jellegűeket* említem, amely következményeképp a térség *erőtlensége, fejlődési lehetőségeinek hiánya* jelenik meg. A szakemberhiány számos további probléma forrása: lassuló gazdasági fejlődés, munkatermelékenység csökkenés, innováció hiánya, technológiai elmaradás, versenyképesség fokozatos vesztesége. *A tudományos és kutatói gárda újratermelésének, az intellektuális tőke szétszóródásának, a profilok pótolhatatlanságának* problémáját keményen megérik a vajdasági magyarok is (Gábrity Molnár, 2006).

2. Teendők a határon átívelő felsőoktatás és tudományszervezés terén

A szerb-magyar határrégióban elégtelen a határon átívelő intézményesen (oktatói és kutatói státusban) szervezett hálózati kapcsolattartás. A koordinált tevékenységre irányuló intézménykapcsolatok szükségessége ugyan látható, de kivitelezhetősége homályban van; a stratégiai megfontolások gyakran keverednek a személyes, rövidtávú konkrét tervekkel, feladatokkal. Ezért támogatandó a határokon átívelő, kutatói és felsőoktatási intézmények hálózatos tevékenysége közös projektumok, konferenciák és kiadványok révén. Ehhez fontos, hogy a vajdasági tudós elit megfogalmazza a saját *tudásalapú regionális fejlesztési* elképzeléseit, meghatározza a megvalósításhoz szükséges legfontosabb teendőket, prioritásokat, körvonalazza a realizáláshoz szükséges *forrásstruktúrát* (szerbiai, magyarországi és uniós csatornák). A feladatmegoldás sarkpontjai:

- Szükséges egy átlátható oktatásügyi és kutatási regionális helyzetkép, átjárható szervezettségi szint kialakítása, valamint a térség (a határ mindkét oldalán) egyetemi káderállományának (tanszékek és hallgatói önkormányzatok) a hatékony ösztönzése.

³ Összehasonlító elemzések: KSH Központi Statisztikai Hivatal (Budapest), Köztársasági Statisztikai Hivatal (Belgrád) (Republički zavod za statistiku Beograd) 2011.

- Fontos a magyarországi, szerbiai és a vajdasági állami szervek és a politikum hathatós támogatása az intézmények együttműködésében, miközben a konkrét felsőoktatási és kutatóintézmények autonóm együttműködési tevékenységet folytathatnak.
- Kellenek a célirányos Európai Unió és magyarországi és szerbiai alapítványok és intézmények forrásaiból eredő támogatások is.

A magyar-szerb határ menti *intézményfejlesztés* terén hathatós *nemzetközi kapcsolatok fejlesztése* is létrejöhet, amihez szükség van kistérségi kutatói stratégiákra, a közösen meghatározott prioritást élvező témákban (közlekedési infrastruktúrafejlesztés, környezetvédelem, turizmus, tehetséggondozás, káderutánpótlás, élelmiszertechnológia stb.) Ehhez közös pályázati forrásokat is biztosítanának egy közösen működtetett projektmenedzseri iroda segítségével, biztosítva az intézményhálózatok folyamatos kommunikációját. *A vállalkozói és a szakemberi mobilitás és cirkuláció mellett fontos lenne a regionális gazdasági és szakmai információcsere.* Így kidolgozhatók az *összehangolt beruházási, gazdálkodási és kutatási projektek.*

3. A szerb–magyar határtérségre vonatkozó, a társadalmi integráció szemszögéből készült SWOT elemzés⁴

ERŐSSÉGEK

- Jelentős humán erőforrással és foglalkoztatási potenciállal rendelkező városi központok találhatóak a térségben.
- Az ellátórendszerek szakmai háttértámogatása jó.
- A szociálisan elkötelezett önkormányzatok száma növekvőben van. A szociális, gyermekgondozási és családi támogatások, valamint a fogyatékos emberek esélyegyenlőségének biztosítása tekintetében a létrejötték a szolgáltatások szervezeti keretei.
- A térség prominensei körében elismert a társadalmi integrációs partnerség fontossága, sőt a civil szervezetek szerepvállalási aktivitása nagy.
- A nagyobb városi művelődési, kulturális központok lehetőséget nyújtanak a lakosság számára a közösségi életre.

⁴ Magyarország–Szerbia a határon átnyúló együttműködési program – IPA. INNOAXIS The Borderline as an Axis of Innovation. Forrás: www.innoaxis.hu, www.innoaxis.eu

- Újabban a két ország intézményei, civil szférája és lakossága között emelkedik a kapcsolatfejlesztések fontosságának a tudata.

GYENGESÉGEK

- A periferikus térség városhiányos körzetei komplex (természeti-társadalmi-gazdasági) problémákkal küszködnek.
- Alacsony szintű a gazdasági aktivitás és foglalkoztatottság – különösen a szerbiai határ menti térségben.
- A térségen belül jelentősek a munkaerő-piaci egyenlőtlenségek (város-vidék dichotómia mindkét oldalon). Nincs összehangolt munkaerő-gazdálkodás.
- Mindkét országban a népességet az idősödés és az elvándorlás jellemzi.
- Sokakat érint a mélyszegénység és a kirekesztődés.
- A minőségi szociális és egészségügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférésnek nagyok a területi egyenlőtlenségei.
- A lakosság viszonylag alacsony része fér hozzá a világháléhoz.
- Egyes településeken alacsony a műveltségi és iskolázottsági szint.

LEHETŐSÉGEK

- A know how transfer számos együttműködési lehetősége jelent az átképzési programok adaptációja, a felnőttképzés és a közösségfejlesztés terén.
- A nemzetközi kapcsolatok jó alapot jelenthetnek a határon is átnyúló munkavállalás alternatív időbeosztású formáinak kibővítésére és szabályozására
- A térség legfőbb társadalmi problémái hasonlóak, így ezek közös kezelése, határon átnyúló térségi programok indítása költséghatékonyabbak lehetnek, mint az országhatárokon belüli intézkedések.
- A jelenlévő civil és egyházi szervezetek szerepének, feladatátvállalásának megerősítése segítheti a közösségfejlesztést, a társadalmi kohéziót, illetve hozzájárulhat a szociális szektor hatékonyságához.
- A szociális szolgáltatások elérése az info-kommunikációs technológiák elterjedésével javulhat. Az információs és kommunikációs technológiák alkalmazásának bővítése a falusi és elzárt településeknek felzárkózási esélyt jelenthet.

VESZÉLYEK

- A kedvezőtlen demográfiai folyamatok állandósulásával hosszabb távon csökken a munkaképes korú népesség aránya és száma. A képzetlenebb munkaerő elvándorlása akadályozhatja a felzárkóztatást
- A meghatározott szakképzettségekre irányuló munkaerő-kereslet és szakképzetlen munkaerő-kínálat közötti eltérés egyre erőteljesebb lehet.
- A munkanélküliség állandósulása a fiatalabb generációk körében is tartós munkanélküliséghez vezethet.
- A munkaerőpiaci inaktivitás és a társadalmi kirekesztettség állandóvá válhat.
- A városok és falvak közötti infrastrukturális és szolgáltatásbeli különbségek növekedésével a társadalmi egyenlőtlenségek és szegregálódási folyamatok kiéleződnek – a kirekesztettek száma nő.
- Az ellátórendszerek hiányosságainak begyűrzése és az intézményi, tárgyi feltételek további romlása visszahat a lakosság egészségi állapotára, negatívan befolyásolva az élet minőségét.

5. Következtetések

1. A gazdasági beruházások, a szolgáltatások, az infrastruktúra közös fejlesztése és az oktatástámogatás közös eleme a *feltörési lehetőségeknek* az országhatár menti kistérségekben. Át kell gondolni a gazdasági (vállalkozói, kereskedelmi, szállítási), pénzügyi, de a kulturális és az oktatási *intézmények régióban működő hálózatát*, kikerülve ezzel az átfedéseket, párhuzamos tevékenységek létesítését.

2. A határon átnyúló regionális intézmények támogatásakor közös térségérdekek definiálása kerülhet előtérbe, miközben a „közös csónakban evezünk” tudata is kifejleszthető. Mialatt *a versenyképességre* fókuszálunk, előnyös volna, ha a határon átívelő kapcsolatfejlesztésben kihasználható lenne a térség *bejáródott magyar–magyar és újraindított magyar–szerb* érdekeltségű intézményei közötti is a regionális együttműködések gyakorlata, finanszírozása.

3. Szükségesek a munkaerő–fluktuáció és a szakmakínálat megtervezéséhez a *határon átívelő magyar-magyar és magyar-szerb párbeszéd* kezdeményezése a továbbképzés és az oktatási rendszerekben, a Foglalkoztatásügyi Hivatalok képviselőivel, továbbá a munkaadókkal. A cél,

a széleskörű szakoktatás, flexibilis gyakorlatias átképzési programokkal, a határon átjáró szakemberek cseréje, ami enyhítené a munkanélküliség leküzdését.

4. Szükséges több közös *EU-s pályázatkövető munkacsoport működtetése*, esetleg regionális központi szervvel, amely a technikai előkészítéstől kezdve a lobbiiig menedzselni tudja a hálózati együttműködésen alapuló nemzetközi projekteket.

5. Mivel a térség jelenlegi – társadalmi integrációt segítő – szolgáltatási struktúrája nem elégséges a komplex problémák (egészségi ellátás, szegénység, társadalmi kirekesztés) feloldására, ezért mindkét államnak, érdemes újragondolnia azokat a beavatkozási területeket, amellyel javíthatnak az itt élők helyzetén. A társadalmi felzárkóztatás és a foglalkoztatottság növelése mindkét állam érdeke, melynek érdekében támogatni kell a helyi szociális és egészségügyi szolgáltatások kibővítését, modernizációját, a munkaerőpiacok összehangolását, valamint az érintett intézmények infrastrukturális fejlesztését.

6. A szerb–magyar határtérségbeli *kapcsolatfejlesztési prioritások* megfogalmazásakor előtérbe kerülhetnek a következő elemek:

- Kooperáció és hozzáférés javítás; a határ menti térségben megvalósítható munkaerőpiaci együttműködési lehetőségek feltárása – fontos a munkavállalók tájékoztatására
- Többfunkciós közösségi terek kialakítása, együttműködéseken alapuló mikrotérségi, humán szolgáltató központok létrehozása (határon átívelő migrációs hálózatok, információs és egyéb szolgáltató központok)
- A társadalmi integráció alapjainak megteremtése, az oktatás- nevelési képzési metódusok átadása a szerbiai településeknek – know how transfer
- A leszakadó társadalmi rétegek integrációjának elősegítése az új „tiszta” technológiák segítségével; A családbarát szolgáltatások fejlesztése a halmozottan hátrányos helyzetű és a sajátos nevelési igényű gyerekek szegregációjának csökkentésére.
- A közösségfejlesztés határon átnyúló lehetőségeinek kialakítása, kibővítése (ifjúsági programok, művelődési események) az EU támogatásokra számítva.

Felhasznált irodalom

- Fábri I., 2008. Kik tanulnak tovább?. In *Fábri Gy. (eds.) Felvételi. Educatio Társadalmi Szolgáltató Kht., Budapest, pp. 91-100.*
- Fercsik R., 2008. Szülőföldről a hazába – és vissza?. In *Szarka L. and Kötél E. (eds.) Határhelyzetek. Külhoni magyar egyetemisták peregrinus stratégiái a 21. század elején. Balassi Intézet Márton Áron Szakkollégium, Budapest, pp. 124-138.*
- Gábrity Molnár I., 2001. A jugoszláviai magyarok vándormozgalmának okai és méretei. In *Gábrity Molnár I. és Mirnics Zs. (eds.) Fészekhagyó vajdaságiak. Magyarságkutató Tudományos Társaság, Szabadka, pp. 115-161.*
- Gábrity Molnár I., 2006. Migrációs folyamatok. In *Gábrity Molnár I. és Ricz A. (eds.) Kistérségek életerege – Délvidéki fejlesztési lehetőségek. Regionális Tudományi Társaság, Szabadka, pp. 69-72.*
- Gábrity Molnár I., 2007. Vajdasági magyar fiatal diplomások karrierje, migrációja, felnőttoktatási igényei. In *Mandel K. and Csata Zs. (eds.) Karrierutak vagy parkoló pályák? Friss diplomások karrierje, migrációja, felnőttoktatási igényei a Kárpát medencében. Apáczai Közalapítvány: http://www.apalap.hu/letoltes/kutatas/karrierutak_vagy_zarojelentes.pdf pp. 132-172. (Downloaded: 15.02.2008.)*
- Gábrity Molnár I., 2008a. Vajdaság népességmozgása az utóbbi fél évszázadban. *Közép-Európai Közlemények. vol.1. n°2, pp 74-85.*
- Gábrity Molnár I., 2008b. A szerbiai emigráció fél évszázada. Határtalan határok jubileumi Nemzetközi Földrajzi Konferencia, Dobogókő. Forrás: <http://gabritymolnariren.com/emigracio.pdf> (Downloaded: 15.11.2009.)
- Gábrity Molnár I., 2008c. Oktatásunk láttelepe. Fórum Könyvkiadó, Újvidék és Újvidéki Egyetem, Magyar Tannyelvű Tanítóképző Kar, Újvidék – Szabadka.
- L. Rédei M., 2009. A tanulmányi célú mozgás. Reg-Info Kft. Budapest.
- Magyarország–Szerbia a határon átnyúló együttműködési program – IPA. INNOAXIS The Borderline as an Axis of Innovation. Forrás: www.innoaxis.hu, www.innoaxis.eu*
- Pál Á., 2003. Dél-Alföldi határvidékek. A magyar–szerb–román határ menti települések társadalom- és gazdaságföldrajzi vizsgálata. PTE TKFI, SZTE JGYTF, Bornus Nyomda, Pécs.
- Statisztikai adatbázis: Educatio Kht. Budapest, Magyarország, 2011.*
- Statisztikai adatbázis: KSH Központi Statisztikai Hivatal, Magyarország. 2011.*

Statisztikai adatbázis: Republički zavod za statistiku, Srbija, 2011.

Szügyi É., Takács Z., 2012. Migrációs karrierkövetési vizsgálatok a vajdasági magyar fiatal közgazdászok és mérnökök körében. In *The Central European Journal of Regional Development and Tourism (CEJRDT)*; ISSN 1821-2506, (online published <http://www.rtt.org.rs/hu>)

T. Mirnics Zs., 2001. Hazától hazáig. A Vajdaságban és Magyarországon tanuló vajdasági magyar egyetemi hallgatók életkilátásai és migrációs szándékai. In *Gábrity Molnár I. és Mirnics Zs. (eds.) Fészekhágyó vajdaságiak. Magyarságkutató Tudományos Társaság, Szabadka*, pp. 162-204.

Tóth Pál P., 2001. Jugoszláviából Magyarországra. In *Gábrity Molnár I. és Mirnics Zs. (eds.) Fészekhágyó vajdaságiak. Magyarságkutató Tudományos Társaság, Szabadka*, pp. 251-269.

*Géczi József Alajos egyetemi adjunktus,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

Lokális, regionális és szakmai vidékpolitikák, határon átnyúló együttműködések az újratermelődő nemzetpolitikai lemaradás fogságában

1. A vidékpolitikáról és a kárpát-medencei határátjárásokról – személyes érintettséggel

Attól, hogy valaki a Rákosi-rendszerben lekulákozott családi kötődésekkel bejön a városba, még nem lesz automatikusan vidékpártivá és pláne nem vidékpolitikussá. Fővárosi és vidéki értelmiségiek sokan sodródtunk bele a politikába 1987-90 táján. Jómagam a rendszerváltás előérzetében – de nem tudatában – a reformszocialista – reformkörü mozgalommal jutottam el a politika mágikus szférájába.

Egyszer csak 1989 április-májusában ott tébláboltunk a kör közepében. Igaz, csak néhány hónapig. Ez a legszebb idejét 1989 áprilisa és októbere között megélt társaság a sokadik visszarendeződés - immáron intézményes - megakadályozását, az alkotmányos, békés átmenetet, a szabad versenyes választások feltételeinek megteremtését, valamint saját becsületbeli ügyét, a demokratikus baloldal vezekléssel teli újjászületését tartotta feladatának. **A vidék „felemelését, az „ökoszociális piacgazdaság” „létrehozását” menetből, a nagypolitikai változások „természetadta” melléktermékeként gondolta megoldani.** A reformerek gyors lekommunistázása, a népi-urbánus törésvonal robbanásszerű újraéledése felkészületlenül érte. **A mozgalom – de hamarosan a vidék ügye is – beszorult a „nyugatos és „magyaros” tábor közötti senki földjére.** A hatalmi és pártpozícióktól távolabb még sokáig virágoztak a falu-, vidék és agrárprogramok.

Hogy elfogultságaimat érzékeltessem, és kellő gyanút keltsek bevezetőmben, röviden végigfutnék periférikus vidék-, és agrárpolitikusi ösvényeimen. (A politikusi pálya kifejezés nyilvánvalóan túlértékelés lenne.) Nem maradhattam ki természetesen az 1989 decemberétől (Románia!) euforikusan beinduló határon átnyúló együttműködésekben, a kárpát-medencei barangolásokról sem, de ezekről most csak ennyit:

A Magyar Szocialista Párt elnökségében – minthogy a potentátok illetve a parasztpolgárok lezöldbárózott gyermekei szertefutottak – 1990 és 1992 között feladatul kaptam az agrár- és vidékpolitika újrászervezését. Mármost a baloldalon.

1991. februárjában az országgyűlésbe érkezve, ott nem találtam mezőgazdasági bizottságot, de a vidékpolitika is kívül rekedt az ország házában. Egyik nagy párt sem erőltette, - és nem pusztán a kisközgazdászoktól való félelmében -, hogy az érintettek beleszóljanak a javában készülő agrár és kárpótlási törvények megalkotásába. Ma már fogalmilag lehetetlen pártok közötti személyes **keresztlobbizzással megalakítottuk a „6-párti” Parlamenti Agrárklubot.** 1992-re kiküzdöttük a Mezőgazdasági Bizottság „hátszabályszerű” létrehozását.

Elhagyva a Kossuth-teret, az erre fogékony képviselőket akkoriban még reménykedve zsongták körül a vidékpolitika civil szereplői. Erdély-járó élménybeszámolóknak pedig úri társaságba bekukkantani sem lehetett.

A Horn kormány időszakában **a falugazdász hálózat megmentése (önmagunktól!), a gazdakörök bevonása, a szövetkezés, a kistérségi önszervezések segítése** harci terepein játszottam apró szerepeket. Közép-Európai Gazdatanács – még ilyen szervezetnek is voltam tagja. Ebben a ciklusban (1997-ben) született meg a területfejlesztési törvény, beemelve a hivatalos kormányzati gondolkodásba a régiókat és a kistérségeket. (A települési és területi önkormányzatok akkorra már jóval előbb jártak az önszerveződés és a horizontális kapcsolatok építése terén.)

A nagy agrárlobbik és nyomuló privatizátorok fokozatos felülkerekedése 1997-ben az agrárdemonstrációk és a tulajdoni reform kudarcos kormányzati kezeléséhez vezetett. **Ezzel a szocialista és liberális politikai erők hosszú időkre kiiratkoztak a vidéki társadalom szívéből.** A rokonszenv rejtélyes módon nem az MDF, nem is a kisközgazdászok, hanem a FIDESZ felé fordult.

1998 és 2001 nyara között az Orbán kormány az agrár és vidékpolitikát – koalíciós kényszerre hivatkozva – kiadta gőzbe a Torgyán József vezette Kisközgazdapártnak. A szocialista és liberális ellenzék – de visszafojtott kuncogással a nagyobbik kormánypárt is – jól szórakozott az FKGP úgynevezett ámokfutásán. Gyakorlatias átfogó programot azonban más sem készített. Mégis, ezekben az években felálltak a SAPARD-irodák. A Miniszterelnöki Hivatal összerakta a vidékpolitikai megbízottak hálózatát.

A választások előtti nyolc hónapos finisben – ekkorra már Torgyán úr nem lett köztársasági elnök, államtitkár a pedig előzetesen ült – **a FIDESZ újra arccal a vidék felé**

Lokális, regionális és szakmai vidékpolitikák, határon átnyúló együttműködések az újratermelő
nemzetpolitikai lemaradás fogságában
politizált. Nem kisteleplések lakóin múlt, hogy kései nekiveselkedését újabb kormányzati ciklusban már nem tudta bizonyítani. **Jó kommunikációval, modern mágiával viszont addig is, azután is újratermelte vidékpártisága mítoszát.**

Az elhúzódtó csatlakozási tárgyalások éveiben végre tudatosult a városi elitek köreiben is: ha másért nem, az európai uniós forrásokhoz való hozzáférés érdekében érdemes lengetni a határon átnyúló együttműködés és a vidékpártiság lobogóit. A civil és szakmai műhelyek köreiben felpeszsdültek a fejlesztési, együttműködési munkálatok, kezdett beérni az akadémiai tudományos műhelyek több évtizedes felhalmozási tevékenysége. Az MTA regionális kutató intézetei ekkorra már tíz Magyarországra is elegendő területfejlesztési, vidékpolitikai muníciót halmoztak fel. Közben persze a megélhetési vidékfejlesztők száma is szépen gyarapodott.

Az Európai Unió testközelbe kerülése hétköznapi együttműködésekkel indukált, ez azonban nem tudta ellensúlyozni a megmerevedő, pontosabban újra és újra fölhevülő politikai frontvonalak káros hatásait.

Medgyesi Péter kormányzása alatt az agrártárcánál szűk két évig – egy balul elsült politikai nyilatkozatig – működött a vidékpolitikai kormány megbízotti intézmény. Ennek tanácsadó testületébe invitáltak.

Ugyanennél a tárcánál külön vidékfejlesztési helyettes államtitkár felügyelte a címzett vidékfejlesztési „kis pénzek” hasznosulását, akit aztán 2004 nyarán feladatostul kiebrudaltak onnan. (Átmenetileg menedéket kapott a Miniszterelnöki Hivatalban.) A brüsszeli impulzusoktól motiváltan mindegyik tárca építgette a maga kis féltékenyen őrzött vidékpolitikáját, gyakran kioltva egymás kezdeményezéseit, vagy legalábbis nem tudva a másik tevékenységéről. Elemi erővel tört fel az összehangolás, az egységes vidékpolitikai intézményrendszer megteremtésének igénye.

Gyurcsány Ferenc első miniszterelnökségének idején, 2004 őszén létrejött a Vidékpolitikai Tanácsadó Testület. Ezt „elnököltem” két évig. A Miniszterelnöki Hivatalban Nagy Sándor államtitkári vezetésével felállt a **Vidékpolitikai Kabinet.** Ebben is tag voltam. Glatz Ferenc akadémikus irányításával beindult a **„Párbeszéd a vidékért” szellemi mozgalom,** mégpedig a pártok feletti-közötti együttműködés lelkes utópiájával telítve. Külön vidékpolitikai koordinációs testületek kezdtek dolgozni a nagyobbik kormánypárt frakciójában és választmányában. A Vidékpolitikai Kabinet vezényletével – a koalíciós partner által is támadva – létrejött a **kistérségi megbízottak** megyénként is koordinált országos hálózata. A területfejlesztésért felelős tárca sem maradhatott tétlen, saját

Lokális, regionális és szakmai vidékpolitikák, határon átnyúló együttműködések az újratermelő
 nemzetpolitikai lemaradás fogságában

szakembert delegált minden kistérséghez. **A tanya és falugondnokok intézménye** tartós lett – a szociális tárca és az önkormányzatok együttműködésének gyümölcseként túlélte a koncepció és kormányváltásokat. (a népfőiskolapártiak egyébként már 1983-ban sürgették ezt az intézményt – erről lásd. Kemény Bertalan: A falugondnok. Népművelési Intézet, Bp. 1983.) Nálánál szívósabbnak, elfogadottabbnak csak az 1993 óta sok romboló reformötletnek ellenálló **falugazdász hálózat** bizonyult. (Medgyaszay László államtitkár alkotása.) **Az egységes tárcaközi, sőt féli kormánypárti kistérségi irodák ötlete már kezdte kiverni az ágazati biztosítékokat.**

A fent jelzett pezsgéshez hozzájöttek még a határon átnyúló projektekben is aktív **regionális és megyei területfejlesztési tanácsok, kistérségi társaságok, eurorégiós együttműködések.** Feltámadt a **Vidék Parlamentje** is. (Márzisz Márta vezényletével.)

A FIDESZ a médiában ügyesebben és rámenősebben tálalt „faluparlamentjeivel” vette fel a kesztyűt. Az ellenzéki vidékpolitika legfontosabb tartalmi eleme náluk a kormánykoalíció megbuktatása volt.

2005 decemberében az országgyűlés elé terjesztettük a Nemzeti Vidékpolitikai Tanácsról szóló törvényjavaslatot. 2006. februárjában ezt ellenzéki érdektelenség mellett ismeretlen kormányzati tettesek közvetlenül a zárószavazás előtt levették a napirendről. Talán nem véletlen, éppen ezidőtájt a hálózatos vidékfejlesztők alulmaradtak a póluselvű területfejlesztő lobbikkal szemben. A Magyar Regionális Tudományi Társaság IV. Vándorgyűlése, 2006. október 27-re már „A városok szerepe a regionális fejlődésben” címmel hívták tanácskozásra a vidékfejlesztés, a vidékpolitika szakértőit. Az Európai Unió belüli hangsúlyváltást jól kihasználták a kormánykoalíció mögötti nagyvárosi lobbik. Ebben partnerre találtak a fideszes vezetésű megyei jogú városokban is. Az örökárva vidékpárti kutatók pedig ennek is örültek, az ezekben a hetekben dúló városi gerillaharcok egyébként is minden figyelmet másfelé tereltek.

Végezetül: legbüszkébb egy apró kis, majdnem vidékpolitikai tettemre vagyok: Sikerült valamelyest humanizálni az elsősorban a határon túli magyarok legkiszolgáltatottabb rétegeit és a hazai gazdákat sújtó feketemunkások elleni túlbuzgó hatósági hajsztát. Sőt gyakorlatiasabb újrászabályozás is elkezdődött 2003-ban. Az M5-ös autópálya meghosszabbításának, alapkövetelésének helyszínéről, Kiskunfélegyháza határából intézkedett Medgyesi Péter miniszterelnök. Levették a bilincset a székely feketemunkások kezéről, és megállították a román határ felé tartó kitoloncoló autóbuszokat. A következő évtől Magyarországon meg sem állva tőlünk Nyugatra tartottak a szomszéd országok munkát

Lokális, regionális és szakmai vidékpolitikák, határon átnyúló együttműködések az újratermelő
nemzetpolitikai lemaradás fogságában
kereső, szerencsét próbáló tömegei. (Kezdetben tükörradikális rozoga mikrobuszokkal, majd később egyre előkelőbbben.)

2006-tól, a következő ciklusban a vidékpolitikát újra rászignózták az agrártárcára. (Ma is ott van.) Oda került vissza az így politikailag leértékelt tanácsadó testület, innen működtették a **Leader Helyi Akciócsoportokat, a Helyi Vidékfejlesztési Irodákat** stb. 2008. októberétől az uniós elvárásoknak megfelelően elkezdődött a **Magyar Nemzeti Vidéki Hálózat** kiépítése.

Magyarország 2006 nyarától frusztrált válságkormányzásban botladozott és botladozik. De messze van már az az idő is, amikor túlbecsülve az EU versenyképességi perspektíváit, optimista vidékprogramok keltettek lelkes reményeket. Hogy a látványpolitizálás lehetőségeinek beszűkülése az apátia, a vidéki térségek stagnálásának korszakát nyitja-e meg, vagy pragmatikus programokat serkent, az napjainkban dől el. A pálinkafőzés liberalizálását bizonyára más programok is követik majd.

2. Múlt a jelenben

a.) Vidékpolitika és országhatár

A vidék felemelésére Magyarországon a két világháború között készültek programok, mind a kormányzat (Klebelsberg Kuno!), mind a szellemi műhelyek felől. (Európa tőlünk Északra és Keletre fekvő térségében –mint azt a népfőiskolai mozgalmak története is példázza már a XIX. században. A skandináv népeknél ez egyben a paraszti polgárosodás kibontakoztatását célozta.)

A vidékfejlesztés hazánkban szinte napjainkig zárt országhatárok között történt. 1989-től már lehet kibontakozó határon átnyúló együttműködésekről beszélni, de még a schengeni határszakaszokon sem következett be döntő áttörés. **Az államhatár ezen a tájon még mindig több mint közjogi illetve nemzetközi jogi tartalmából következne.** Ha itt-ott rések is nyíltak rajta, de **még mindig záróvonal** a gazdasági és a társadalmi kapcsolatok szempontjából. A schengeni határátlépési szisztéma Közép-Kelet Európa országai számára a csaknem egy évszázados duplán „abnormális állapot felszámolását, egyszerűen a normalitás „visszaállítását” jelenti. Ráadásul Jugoszlávia szétesésével (91-92), tőlünk Délre tovább szaporodtak az egymást gyűlölő nemzetek közötti államhatárok („A közép- és délkelet-európai országok Európa teljes felszínének mintegy 17 %-át foglalják el, de ma e térségben

van az európai szárazföldi határok hosszának több mint fele: 16.100 km” – írja erről Illés Iván Közép- és Délkelet Európa az ezredforduló Budapest-Pécs Dialog Compus 2002 c. könyvében (95.p.) Az Európai Unió keleti határai hosszabb távon is reteszelő záróvonalként, biztonságpolitikai falként fognak funkcionálni.

1.) A **trianoni békediktátum** technikailag is szétszakította az utódállamok közötti összekötő szálakat, tulajdonosi, munkavállalói, közigazgatási lokális integrációkat. Az új nemzetállamok nem egymást, hanem a messzebb országokat tekintették fő politikai és gazdasági partnernek. A náci Németország vezényletével végigvitt határ újrarajzolások rövid történelmi epizódja szomszédainknál csak a bizalmatlanságot fokozta, a magyaroknak pedig mára csak a nemzeti nosztalgizálás lehetősége maradt belőle.

2.) A **második világháborút követően** ezek a határok – megfejelve a berlini fallal – csak a víz, a levegő és a madarak számára maradtak nyitottak. A szovjet birodalom belső és külső határai között semmilyen érdemleges különbség nem volt. Az autarchikus politikai és gazdasági bürokráciák saját országukat minden szempontból zárt rendszerként működtették. Odaátról csak a nyugati határokra figyeltek, de **körkörös vasfüggöny** volt a jellemző. Az egyes államok, mint „politikai térképződmények” (Hajdú Zoltán: Magyarország politikai földrajza, Bp-Pécs, 2005. 74.p.) gazdasági és természeti egységként funkcionáltak. **Magyarország határ menti térségei – most már nyugaton is – periférizálódtak. Hátrányos helyzetük halmozottan újratermelődött, illetve megteremtődött. A Budapest vidék szakadék tovább nőtt,** sőt belső politikai és kulturális szembenállásokban manifesztálódott. A budapesti agglomerációs térség mélységi és területi növekedése a vidék s egyes részeit beemelte a centrumba, ez azonban az ellentéteken nem enyhített.

3.) **Az elmúlt több mint húsz év alatt sem jutottak el a határon átnyúló együttműködések a gazdasági és a humán potenciálok adta természetes szintre.** Jól mutatja ezt a szlovák-magyar reláció: pl. 15 éve betervezett 8 Ipoly-hídból mindezidáig csak egy épült újjá. Biztonsági érdekekre hivatkozva még Ausztria sem siet a határ menti mikroúthálózatok újra üzembe helyezésével.

b.) A vidéki Magyarország a rendszerváltás küszöbén

A népi-nemzeti baloldal kriptokommunistaként is őrizgette-rejtegette a harmincas évek népi hagyományait. A **Kádár-korszak** retorziós és konszolidációs politikája szakítani kívánt az ötvenes évek országidegen voluntarista iparosítási és „átszivattyúzási” gazdaság és társadalom politikájával. Az ötvenes/hatvanas évek fordulóján vidéki ipartelepítést hirdet meg. (Ezen

**Lokális, regionális és szakmai vidékpolitikák, határon átnyúló együttműködések az újratermelő
nemzetpolitikai lemaradás fogságában**
 iparok többsége a 80-as, 90-es években bedől.) Csenni, fusizni hagyja a munkást, kettős gazdaságban meggebedni a városba ingázó falusi dolgozót. Kezdeti durválkodását mérsékelve élni, háztájizni, piacozni hagyja a parasztot, önállóskodni a szövetkezeteket, majd a hetvenes évektől nyugati technikákra átállni a keleti piacokra termelő nagyüzemi mezőgazdaságot. A falvak a fejlett szocialista időszak elhülyült településpolitikája ellenére jó húsz évig emelkednek. Ezt még a kispolgáriság elleni ideológiai és adminisztratív rohamok sem képesek megállítani. Az igazi törés, a majdnem szerves átfejlődés ellehetetlenülése az olajárrobbanással, a technológiai rés szakadékká mélyülésével, illetve az egyensúlyromlásra reagáló fiskális politikával, az elvonások növekedésével, az olcsó állami források elapadásával, majd a nyolcvanas években a keleti (állami!) piacok fizetéképtelenné válásával következett be.

c.) Vidékpolitikai, területfejlesztési újragondolások, szellemi pezsdülések a 80-as évek második felében.

A nyolcvanas évek közepe táján realitásnak tűnt sokak számára a monopolisztikus hatalomgyakorlás oldódása, a „hegemonisztikus” egypártrendszerre való áttérés. Az érdekszervezetek, a civil társadalom erősödése egyfajta korporációs politikai-hatalmi berendezkedés reményét keltette. Mindez a monetáris és vállalati reformokkal együtt a „lopakodó reformstratégiák” melléktermékeként keletkezett. Az újragondolási folyamatok egyre inkább kicsúsztak a központi hatalmi kontroll alól. Témánkra vonatkozóan a részletes kifejtés helyett álljon itt három idézetcsokor: (A kiemelések tőlem – G.J.)

1. Interjú Sz. Tóth Jánossal – 1985-ben

Kérdés:

„Három éve működik a Siómenti Népfőiskola, az év elején fejeződött be a bogyzslói népfőiskolai tanfolyam és a Káli-medence faluszeminárium. A volt sárospataki népfőiskolások és családtagjaik, barátai – közel százan – legutóbb júliusban találkoztak egy >>hétvégi népfőiskolán<<. Ki és mi támasztotta – támasztja – fel halottaiból ezt az intézményt, napjainkban szükség van-e rá egyáltalán?”

Szigeti Tóth János: „A népfőiskola ... célja a gyakorlati hasznú általános műveltség elterjesztése, a demokratikus vitzszellem kifejlesztése, **népi vezetőréteg kinevelése öntevékeny alapján, és a helyi közösségek létrejöttének elősegítése.**” (Kiemelés tőlem.)

(HVG-interjú 1985.)

„Az egész helyi társadalomszervezet több külső támogatást és nagyobb belső önállóságot igényel.”

„A hagyományok legszélesebb körű feltárása és jelenbe építése, tudatosítása fontos feladat. Ezt össze kell kapcsolni a táj és a környezet védelmével és kíméletével. Átfogó falurekonstrukció alakítható ki.”

(A Káli-medence Faluszemináriumon tartott előadás vázlatja – 1985.) (I.n.: Szigeti Tóth János: A magyar műveltség esélyei. Bp. Püski 1993. 255, 259-260.p.)

2. Egy konferencia felszólalásaiból – 1988.

„Volt egy felszólaló Nógrád megyéből, aki kiemelte annak fontosságát, hogy a helyi erőforrások, a helyi lehetőségek feltárása és **a döntési hatáskörök erősebb terület decentralizálása előmozdítja egyes kevésbé fejlett vagy depressziótól tartó területeknek a továbbhaladását.**”

(Bora Gyula szekció összefoglalójából)

„... a nem városi jogállású, kistérségi szervezőcentrumokra nagyobb figyelmet kellene fordítani...”

(Szigeti Ernő szekció összefoglalójából)

„Magyarország kulturális szempontból való egyközpontúságát, hogy úgy mondjam **városállam** mivoltát oldandó, nem egyszerűen az intézmények kitelepítéséről kell beszélni...”

(Kozma Ferenc szekció összefoglalójából)

„... ki kell alakítani a következő időszakban az önkormányzati vagyont...”

(Balogh László szekció összefoglalójából)

„Az elmúlt 30 év területfejlesztési politikáját alapvetően a gazdaság területi elosztásának kiegyenlítése, kezdetben a vidéki iparosítás, majd az életkörülmények kiegyenlítése jellemezte. Tehát abból indult ki, hogy a gazdaság általában növekszik, normálisan működik, vannak azonban olyan térségi vagy olyan településcsoportjai az országnak, amelyek ebből a dinamizusból kimaradnak, és ezeket meg kell segíteni, fel kell zárkóztatni.”

„...**„Válság-kezelő területfejlesztési politikára kell áttérnünk, a jótékony, paternalista felzárkóztató politika helyett.”**

(Enyedi György zárógondolataiból)

(I.n.: Regionális Kérdések Magyarországon Konferencia, Gödöllő 1988. okt. 27. (Kézirat uo. 1989. Szerk.: Dr. Tatai Zoltán, Vacsádi Zsuzanna.)

Rendezőszervek a meghívó szerinti sorrendben:

Politikai főiskola (MSZMP), Gödöllői Agrártudományi Egyetem Társadalomtudományi Kar, MTA Regionális Kutatóközpont (Pécs), Országos Tervhivatal Tervgazdasági Intézet, Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium.

3. Csengey Dénes, 1987 – Lakitelek

„**Budapest ma sem Magyarországon fekszik, hanem a levegőben lebeg, kétféle szakadva az ideológiai irányadó Moszkva és a hitelező Nyugat között.**”

„A vidék végül is (az elmúlt 31 évben – G.J.) nem veszített semmit. Csak a kollektív életöszönét. Csak az öntudatát, az önbecsülését. Csak a világát, az erkölcsét, a kultúráját, a magyarságát...”

„Az országos politika most felhívna és mozgósítana, de a vidéken csak helyi képviselői, helyi adminisztrációja képében tud megjelenni, és ezért némán tátog és nincsen hangja. **Az ellenzék is most adja meg az árát annak, hogy oly hosszú ideig beérte önmaga szellemes társaságával...**”

„Fel kell eleveníteni az Erdei-Bibó féle közigazgatás reform gondolatát. Ha ezt az országot a területek szerinti munkamegosztás tagolná közigazgatási egységekre, megszűnne a vidék szétesettsége és szervetlensége, és ezek az új egységek egyúttal az alulról kiépülő képviselői demokráciának ... is alapkövei lennének.”

Csengey Dénes felszólása:

In.: A magyarság esélyei. (A tanácskozás hiteles jegyzőkönyve. Bp. Antológia-Püski 1991. (64-68.p.))

Forrtak egy jövővidékpolitika reformfázisai: Első példánknál a Hazafias Népfőiskola, a Népművelési Intézet közöl újraéledő népfőiskolai mozgalmak háza táján. Második példánk esetében az akadémia regionális kutatóintézeteiben, egy sor egyetemen, sőt az MSZMP körüli határintézetekben, a kormánygépezetben, sőt a helyi tanácsok egy részénél is. Az MDF bölcsőjénél elhangzott mondatokhoz az Írószövetség berkei, az esetenként betiltott bátor folyóiratok termeltek muníciót. Mindehhez hozzá kell vennünk a vidék közművelődési hálózat lelkes kulturaktivistáit, a helyi hatalommal viaskodó népművelőket, szociográfusokat. És még sokan másokat.

Nem a semmiből támadt tehát az 1988-91 közötti vidékpárti eufória. Igaz csupán a perifériális erőterek decentrumaiban.

3. Vidékpolitika, határon átnyúló együttműködés – egy kis ország nagypolitikai korlátai

A régi-új magyar politikai elit minden energiáját lekötötték, majd fölszívták az 1989 nyár végétől felgyorsuló hatalmi harcok, pártpolitikai küzdelmek: az intézmények, a közmédia elfoglalásáért vívott elhúzódó, belterjes csaták. A Nemzeti Kerekasztal gazdasági szekciója igazán el sem kezdett dolgozni. A pénzügyi kényszerek, a szabadság áráként demonstrálódott versenyképtelenség, a keleti piacok – és vele vidéki iparágak többségének – összeomlása, az akut tőkehiánynak való kiszolgáltatottság országra szakadt kaotikus világában tehetetlenül téblábolt a politika. A kilencvenes évek közepére a legalább részleges szerves átfejlődés reményei is elvesztek. A kárpótlási törvénynek csak az alkotmányossága lett vitathatatlan. Rázúdította a termőföldre az összes, bármilyen eredetű kárpótlási jegyet és főként annak spekulatív piacát. Ezzel elveszett a kiscgazdák álma, a gazdatársadalom újjászületésének esélye. A szövetkezeti átalakulási törvények szinte determinálták a közös vagyon szétदारabolását, széthordását. A szétprivatizálódásnál is nagyobb kár volt a vagyonvesztés, az álló- és forgóeszközök, az ültetvények pusztulása. Hosszú évtizedekre elveszett a szövetkezés esélye. Természetesen rozsdatemető lett a nagyüzemek melletti kisiparokból, karbantartó részlegekből is. Hontalanná váltak a büszke falusi szakik, kombájnosok, traktorosok. A vidéki nemzeti vagyon egyik része, a tartósító élelmiszeripar, a picegazdaságokkal együtt addigra már erodálódott. Eltűnt a felszámolási eljárásokban. A biztos állami bevételt jelentő jövedéki iparágak és a növényi olajgyártó üzemek még jobban jártak. Nekik 94-re legalább lettek új, tőkeerős gazdáik – a nemzetközi multinacionális nagyvállalatok.

Enyhén durva skiccekkal felrajzoltuk a vidéki Magyarország rendszerváltás után gazdasági, és társadalompolitikai kiinduló pontjait. Ugyan kinek volt kedve és bátorsága akkoriban mindezzel szembenézni?! A politikai pártok a demokrácia kincseivel, mítoszokkal és elmélyültebb ellenségkereséssel vélték kárpótolni a városok és a falvak, a távoli vidékek addig is szerény egzisztenciájában megrendült népét. A politikai és a gazdasági osztályok permanens állóháborúja vagy éppen diszkrét visszahúzódása jól szolgálta a kialakult új status quo fennmaradását.

A kibékíthetetlennek látszó politikai táboroknak ezen túlmenően is voltak és vannak közös korlátai, tévstratégiái. Sőt, **abban a tévhitben, hogy Magyarország valamilyen kivételezett pozícióból kezd meg és viheti végig a rendszerváltást, a társadalom többsége is sokáig osztozott. A magyar szellemi és politikai erők** – az 1968-as csehszlovákiai szovjet bevonulás, valamint az 1981. dec. 3-iki lengyel szükségállapot tapasztalata (rémálma) által is

Lokális, regionális és szakmai vidékpolitikák, határon átnyúló együttműködések az újratermelődő nemzetpolitikai lemaradás fogságában megerősítve – **a lopakodó reformok stratégiájának különböző árnyalatait vallották.** Volt aki a hatékonyságot, a világgazdasági versenyképességet, volt aki a Bibótól agyonidézett „szabadság kis köreit” emlegette, mások inkább a magyarság megmaradását. **A hatalom körüli technokrácia a hetvenes évek második felétől settenkedő pénzügyi-technológiai nyugati orientációval próbálta növelni a szovjet blokkon belüli mozgásteret.** Mikor aztán mágikus stigmájával kopaszodó fején megjelent Gorbacsov, itthon pedig 1987 elejére a gyorsító „berezsztrojka” is befuccsolt, **a finnlandizáció jelszavával – eleinte legalább csak fél lábbal – ki akartunk lopódnizni a táborból.** Külön „própuzsk”-kal – néhány megnyugtató gesztust hátrahagyva – Magyarország szépen – csendben csatlakozik „A” Nyugathoz – efféle hitek erősödtek. 1988 második felétől ehhez hozzáértették még Lengyelországot, majd 1989 ősztől váratlan ajándékként Csehszlovákiát. Északi szomszédunk gyors kettéválását a magyarok megnyugvással vették – Csehország egymagában ideálisabb útitársnak tűnt. **Ezek az ún. REFORMORSZÁGOK kiemelt elbírálásban részesülnek, és gyorsított eljárásban felvételt nyernek az Európai Unióba.** A délszláv polgárháború beláthatatlan időkre kiiktatni látszott potenciális versenytársunkat, az euroatlanti térség korábbi kedvencét. **A déli határ újra záróvonallá lett, mint „a régi szép időkben”,** sőt még a torkolattüzek is átlátszottak.

A magyarok többsége alig titkolt kajánsággal sajnálkozott a „elmecsiárosodó” Szlovákia, és a Ceausescu korszakban súlyosan leamortizálódott Románia szomorú sorsán. Bulgáriára, a balti államokra oda sem figyelt. A Visegrádi Négyek együttműködésben Magyarország Szlovákiát afféle póttagként kezelte. Olyan országnak, amelyet a NATO-ba is legfeljebb a vadászgépek fordulatíve okán vesznek majd fel. A visegrádi közös csatlakozási kisintegrációt talán csak a magyarok vették komolyan.

Ebben a felfogásban Magyarország déli, keleti és jó ideig északi határvidékei is peremterületeknek, száktérségnek minősültek. „Még nem a világ vége, de a nádkerítés már odalátszik.” – hogy az öttömösieket idézzük. **Szavakban felzárkóztató, ténylegesen karitatív vidékpolitika érvényesült szinte egészen az EU-tagságig.** A testvértelepülési, kistérségi határon átnyúló kapcsolatokat a kezdetektől – az 1989. decemberi később leminősített romániai „forradalomtól” – lelkesen építgető polgármestereknek gyakran csak biztató lemosolygásban volt részük. **Térségpolitika helyett e téren is a magyar-magyar kapcsolatokat nyilván előszeretettel kezelő missziós segítőpolitika érvényesült.** A buzgó megyei „alispánok” eurorégiós tüsténkedéseit Brüsszelben vagy akár az USA-ban és az ENSZ berkeiben is jobban méltányolták, mint idehaza.

(A sok-sok lehetséges ellenpélda közül egyet azért mi is említünk: az egyik legnagyobb állami tett Antall József kormányzásához köthető – a Duna Televízió beindítása.) Az önkormányzati, a civil erőfeszítések, vagy éppen ágazati lépések az egyes részterületeken felmérhetetlen minőségi hatásokat indukáltak. **A sok kis lokális vagy szakmai részpolitika nem állt össze átlátható, érzékelhető egészé, így aztán mindenki könnyen letagadhatta elődei tetteit. (És kezdhette „tisztá lappal” az egészséget.) A tudomány, a szakma robotosai töménytelen elemzést, integratív összegzést készítettek. Számptalan kiadvány, és még több elkallódó kormányzati, regionális, megyei háttéranyag született.** A vidékpolitika, a területfejlesztés szellemi erői az uniós műhelyek elfogadott résztvevőivé váltak. Még többen vannak készenléti tartalékállományban, várva, hogy fiókjaikat újra megnyithassák.

Az uniós csatlakozás „Big-Band-es” 2004 tavaszi céldátuma újabb hideg zuhanyként érte a magyar eliteket. Fordulatos újragondolást még Románia és Bulgária a 2007-es gyors pótfelvételije sem váltott ki. **Civillizóratikus küldetésünket Nyugat „nem méltányolta”, 1989-es érdemeinket már csak néhány évfordulós ünnepen emlegették** (de egyre több retrós összeállításból kifejlődtünk.)

Az euroatlanti „kulturtáj” vezető hatalmai és a „brüsszeliták” egyaránt térségekben, és nem érdemdús kis országokban gondolkodtak az elmúlt húsz évben. Ezen sem liberális, sem baloldali, sem konzervatív búsmagyarkodással nem lehet változtatni.

A patthelyzetes két évtized térség, és vidékfejlesztési termése mégis sokkal gazdagabb, mint a fenti sommás ítéletekből következne. **Néhány magyar dominanciájú nagybank és nagyvállalat időközben szépen „belakta” a Kárpát-medencét. Az autópálya hálózat áttörte a bővülő fővárosi agglomeráció peremvonalait.** Több ponton eljutott az országhatárig, vagy legalább megközelítette azt. Bár az összekötő híd Esztergomnál a két kis nemzet közötti kamaszos kakaskodás szimbólumává vált, Dél-Szlovákiából ezrek járnak át rajta dolgozni. Észak-Nyugat Magyarország egyes részei a pozsonyi agglomeráció, sőt helyenként a város részévé váltak. Hidak, és sikeres főváros menedzselés híján Budapest e téren kedvezőtlenebb pozícióban várja a jobb idöket. A Mercedes-gyár megjelenése a Dél-Alföld közepén új idök kezdetét is jelezheti. A virágmotívumos kistérségi mikrobuszok és dzsipek rendszeresen látogatják a kis falvak és a tanyák elárvelt lakóit, stb., stb.

A keleti határszéli ingatlanüzletek, vagy éppen a kiskundorozsmai nagybani piac romániai vásárlói előrevetítik: **a schengeni határátléptetési rendszer mielőbbi bevezetése keleti és délnyugati határainkon a vidéki Magyarország elemi érdeke.** Egyszer talán a kormányzati terület és vidékfejlesztési politika és felnö a megnövekedett lehetőségekhez. A

Lokális, regionális és szakmai vidékpolitikák, határon átnyúló együttműködések az újratermelődő nemzetpolitikai lemaradás fogságában
kutatóintézeteken eddig sem múltott, és mint e kis konferencia bizonyítja, az egyetemek is érzékelik a kihívásokat.

*Kovács Árpád egyetemi tanár,
Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar
Pénzügyek és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Intézete
Pénzügytani Szakcsoport*

Cselekvési forgatókönyv-választás és a válság

1. Néhány bevezető megjegyzés

Most, amikor a pénzügyi közvetítőrendszerek válságának mindennapjait éljük, s világszerte óriásiak az erőfeszítések, hogy a krízis ne vigye kezelhetetlen csődbe, majd társadalmi összeomlásba a világot, vált nyilvánvalóvá, hogy a piac, a piac által vezényelt gazdasági koordináció, milyen törékeny, az elnehezülő körülmények között mennyire esztelen és milyen nagyok a korlátjai. Kitűnt, hogy a piaci logika nem képes átvenni a társadalmi működés teljességének koordinációját, s az állam, a „jó kormány(zás)” valósága, vagy inkább reménye mennyire nem szlogen.

Természetesen a siker ebben is megfelelő képességeket feltételez, így alkalmazkodást, következetességet az értékválasztásban és ugyanakkor rugalmasságot és cselekvés forgatókönyveinek megvalósításában. Nyilvánvaló, nem lehetséges a jó célokat úgy megvalósítani, hogy az eszközök rosszak, egymásnak ellentmondanak, az adott társadalmi-gazdasági miliőben elfogadhatatlanok, esetleg nyíltan szembe mennek a gazdasági realitásokkal. Ugyanakkor pedig, hogy mi a megvalósíthatatlan, eredménytelen, destabilizáló és mi az, ami helyénvaló, biztonságot-növelő és fenntartható értékteremtést jelent, az a pillanatról, pillanatra változó, rendkívüli egyensúlyproblémákkal terhelt világban, korántsem egyszerű. A megfelelés ennek az igénynek, az előrelátó alkalmazkodás, az időhorizont zsugorodásának figyelembevétele és a távlat kinyílásának megérezése a gazdaságpolitikától olyan, új készségeket, érzékenységet, érdekharmonizációs nyitottságot követel, amelyek néhány éve még ismeretlenek voltak.

A gazdaság teljesítménye és az államháztartás működtetése, a társadalmi szolgáltatásokra fordítható erőforrások kölcsönösen meghatározzák egymást. Az államháztartási túlköltekezés pedig mindig relatív fogalom: inkább úgy ragadható meg, hogy a kormányzás mennyire képes folyamatosan úgy fenntartani a harmóniát a rendelkezésre álló

források és a finanszírozott szolgáltatások között, hogy a növekvő társadalmi igényeket kielégítve a szociális kohézió fennmaradjon.

Nyilvánvaló, hogy az egyensúly megbomlását tartósan még kiegyensúlyozott viszonyok között, a világgazdaság prosperálásának idején sem lehet elfedni, s az államháztartási működés technikai hatékonyságjavításának is vannak korlátjai, a külső forrásbevonás pedig „még békeidőben” sem jelentett megoldást, s az előrehozott költségek nagymértékben növelte az adott ország sérülékenységét. Mindazonáltal az állami feladatellátás hatékonyságának növelése is érezhető mértékben hozzájárulhat a költségvetésre nehezedő nyomás enyhítéséhez.

Sokszor, közhelyként beszélünk arról, hogy a pénzügyi világ krízise általános gazdasági válsággá alakult át, s ez, különösen a szerényebb tartalékokkal rendelkező, belső feszültségekkel terhelt, eladósodott országok esetében súlyos társadalmi megrázkódtatásokhoz vezetett. Arról már kevesebb szó esik, hogy mindez azt is jelenti, hogy a gazdasági verseny egyben társadalmi modellek versenye is. A megoldások megtalálása – a válság elleni küzdelem – térségünkben is olyan, gazdasági realitásokhoz igazodó új társadalmi egyensúlyok megteremtését követeli, ami messze meghaladja az Euróavezet nominális konvergencia követelményeinek teljesítésére irányuló költségvetési számtan teljesítését vagy a gazdasági versenyképesség-növelés tradicionális eszközeinek alkalmazását. Nyilvánvalóan a társadalom, a gazdaság irányítása sem maradhat változatlan.

A továbbiakban szerény kísérletet teszek arra, hogy töredékes vázlatát adjam, hogy tapasztalásom szerint mindebben hol tartunk tágabb világunkban és itthon.¹

2. Az állam gazdasági szerepe

Bizonyos leegyszerűsítéssel, a természeti, geopolitikai adottságokat itt nem tekintve, azt mondhatjuk, hogy egy ország fenntartható fejlődési pályán tartásában a kormányzás teljesítménye minőségi jellemzőiben ragadható meg, s ebből a szempontból közömbös, hogy ezt a minőséget „politikai” vagy „gazdasági” érdekek oldaláról közelítjük meg, hiszen végső eredményükben az értékválasztások arányokat fejeznek ki, amelyek a lehetőségek és a választott célok harmóniájában öltönek testet. (Kovács, 2010) A tartalom és a forma

¹ A makrogazdaság és közpolitika határterületein mozgó, az SZTE ÁJTK 2011. október 21-i konferenciáján elhangzó gondolatok írásbeli összefoglalását jelentő, illetve azt az aktualitásokkal kiegészítő cikk elsősorban az államháztartás menedzselésének néhány problémájával foglalkozik, nem érinti a monetáris politika, vagy akár a regionális politika összefüggéseit.

harmóniájának a célok és az eszközök hierarchiájában érvényesülnie kell. Vagyis abban, hogy a szélesebb értelemben vett „jó kormány(zás)”.

1. képes-e időtávlatot átfogó, gazdaságpolitikai elveken nyugvó társadalmi stabilitást célzó tervezésre építve, olyan szabályozó és vezénylési kereteket alkotni és érvényesíteni,² amelyek megfelelő feltételeket és ösztönzést teremtenek a társadalom és a gazdaság harmonikus fejlődése számára, vagyis *a jogalkotás és jogalkalmazás intézményrendszerének teljesítménye vizsgázik itt;*
2. mennyiben tud tulajdonosként, gazdasági partnerként – gazdasági szereplőként – sikeresen (együtt)működni a magánvállalkozásokkal, *tehát e funkciójában az állam vállalkozói menedzsmentjeinek teljesítménye, aktivitása, magatartása jelenik meg;*
3. milyen szinten képes a társadalmi, gazdasági szolgáltatások szervezésére, a nagy ellátórendszerek hatékony működtetésére, vagyis, hogy *az államháztartás, a közszféra szervezeteinek teljesítménye, versenyképessége hozzáadott értéket jelent vagy sem.*

A fentiekből két követelmény egyértelműen kitűnik. Az egyik, hogy az állam (kormány) akkor tölti be megfelelően gazdasági szerepét, ha a fent említett három cselekvési terület működése - a tervező-döntéshozókészítő, vezénylő, igazgató-menedzselő apparátusok és a kontrollok, a visszacsatoló és előrejelző-figyelmeztető mechanizmusok rövid és hosszabb távra kiható teljesítménye - a társadalmi-gazdasági stabilitást szolgálja. A három nagy cselekvési terület, noha egymással – erősítő vagy rontó szinergiákkal – kölcsönös függőségben van, és a versenyképesség szempontjából egyaránt fontos, ugyanakkor egymáshoz képest, mint feltételek, sorrendet képviselnek. A másik, hogy a *napi* gazdasági teljesítményekben nem csak reálszféra örökölt adottságai és a konjunkturális feltételek játszanak szerepet, hanem meghatározóan jelen vannak az oktatás-képzés, az egészségügy, szociális ellátás és természetesen az igazgatás állapotának *hosszabb* távlatokban érvényesülő – évtizedekkel korábbi determinációk terheit is viselő – feltételrendszerei is.

² Itt többről van szó, mint a „szokásos” (redisztribúciós és allokációs) gazdasági funkciókról. A szabályozásnak és a cselekvésnek a társadalmi-gazdasági szinergiák egészét kell figyelembe vennie és szolgálnia.

2.1. Cselekvési forgatókönyv-választások

A vázoltakat úgy is jellemezhetjük, hogy az állam legfőbb feladata a feltételteremtés mind a humán mind a reál-szférában. A külső és belső feltételek, „örökölt” adottságok, a „feltételteremtésben nyújtható teljesítményeket” is befolyásolják, de igen sok függ attól, hogy ezekre a kihívásokra a közpolitika milyen célokat artikulál, milyen cselekvési forgatókönyveket (scenáriókat) választ, s természetesen, hogy a közpénzügyi menedzsmentek milyen hatékonysággal működnek. A feltételteremtés így a fenntartható fejlődés, a globalizált, a sokféle egymásrataltsághoz, kockázatközösségekben élő világban megőrizhető pozíciókról, az újabb és újabb – mondhatjuk – kihívásokra adott megfelelő válaszokról szól. E feltételteremtésben, kihívásokra adott válaszokban kialakultak bizonyos problémakezelési, cél meghatározási felfogások, irányzatok: cselekvési forgatókönyvek (scenáriók), amelyek azonban – természetesen – időben és térben változnak.

A társadalmi-gazdasági változások tartalmáról a világgazdasági válságig két felfogás élt. Az egyik a mennyiségi ismérvekkel jól megragadható gazdasági növekedést, a másik a fenntartható fejlődés nehezebben mérhető minőségi ismérveit helyezte a középpontba. Mind a növekedés, mind a fejlődés magában foglalja, feltételezi azonban, hogy egy gazdaság, egy ország, vagy akár egy társadalmi modell versenyképes legyen, vagyis a dinamikus egyensúlyt szeretnék elérni és fenntartani a gazdagság termelése és a társadalmi összetartozás (kohézió) között.

Napjainkban, a válság körülményei között a fejlődés fenntarthatóságának kérdése kerül előtérbe, amelynek alapjaiba, mint az előző pontban vázoltuk, legkevésbé sem csak a szűken vett – megszorító és „lazító” intézkedések adózási és más (elvonási vagy éppen támogatási) paramétereivel jellemezhető gazdasági-racionalizálási, hanem a kevésbé számszerűsíthető alkalmazkodási faktorok is belefoglaltatnak. Mindezt úgy is mondhatjuk, hogy az ország sérülékenysége csökkentése nélkül nincs esélye a fenntartható fejlődés pályájára állásnak.

A világgazdasági válság előtti évtizedekben tapasztalt, viszonylagos kiegyensúlyozottsággal működő rendszerében, nemzetgazdasági nézőpontból, a fejlődés/növekedés hosszú távú esélyei megtartása érdekében - elvileg - két cselekvési forgatókönyv volt felállítható (Kovács Á, 2005):

- a reálgazdaság terheinek csökkentésével, a gazdasági teljesítmény korábbi szintjének védelme, a későbbi növekedéshez szükséges feltételek megteremtése, és ezáltal

- távlatilag biztosítva a fejlődés fenntarthatóságát, illetve
- a szociális védőhálókat, ellátásokat fenntartásával a társadalmi kohézió megőrzése, erősítése és ezáltal biztosítva, hogy amikor erre a feltételek megérnek, a társadalom nagyobb teljesítményre legyen képes, és ezáltal biztosítani a fejlődés fenntarthatóságát.

A két forgatókönyv más és más közterheket, jövedelemkoncentrációt, állami szolgáltató-rendszert kíván, s természetesen más a jellege, súlya a közpénzügyi menedzsmenteknek is.

A scenárió-választáshoz a környezetet a belső adottságok (társadalmi támogatás, tradíciók, politikai-igazgatási intézményrendszer, gazdasági fejlettség, eladósodottság, pénzügyi tartalékok, a vállalati szféra likviditása stb.) és külső feltételek (uniós és globalizációs alkalmazkodási kötıtségek, nemzetközi elkötelezettségek, EU források, világgazdasági feltételek alakulása stb.) adják. E tényezők adták korábban is a döntések mozgásterét, amiből az is következik, hogy bármelyik forgatókönyv is a választott, a döntés nem nélkülözheti szilárd elméleti megalapozottságot, s azt, hogy a kormányzati cselekvésben az innováció fenntartható legyen.³ Nyilvánvaló az is, hogy a megszokottól, az általánosan elfogadottól (ortodoxtól) eltérő, kipróbálatlan, érdek harmonizációval keveset törődő, kreatív megoldások sorozatos választása esetén, különösen egy instabil környezetben, a kívánt eredmény megvalósulásának kockázata is nagyobb. Egyrészt, mert a válságkezelés nemzetközi terhet és felelősséget viselő intézményrendszer, tartva az ilyen „innovációk” együttműködést szétfeszítő elterjedésétől, bizalmatlan és szankcionál. Másrészt az igen gyorsan változó feltételek önmagukban is az alkalmazhatóság kockázatát vonják maguk után.⁴ A kreatív ötletek, ha nem állják ki az alkalmazhatóság próbáját, előbb utóbb kontra-produktívvá válnak, a választott forgatókönyvtől való eltérést, a célok elérhetetlenné válását von(hat)ják maguk után, annak minden társadalmi, gazdasági következményével együtt.

³ A Trilateral Commission Európai Tagozata 2011. novemberi, hágai konferenciáján Maxime Verhagen fejtette ki a gondolatot, arra értelmezve, hogy a kreativitás, vagyis az alkotóerő, új ötlet, elképzelés, ami alapja a kormányzati cselekvésnek, s gyakorlatban is alkalmazzák, egy adott feltételrendszerben valósítható meg, tartható fenn.

⁴ „Olyan ez, mintha vitorlásversenyen lennénk. Hiszen fúj a szél, amelyik hajónak a legénysége gyorsabban fordul, amelyiknek a kormányosa ügyesebb, amelyik hajó áramvonalasabb, az könnyebben jut előre. Akik a versenyben kezdenek lemaradni, azok hajlamosak azt csinálni, hogy körbenéznek, hátha máshol jobban fúj a szél, és ezzel föl vállalják annak a kockázatát is, hogy a mezőnyből kilépve esetleg nem jön be a számításuk, nem találkoznak kedvező széljárással, az esélyeik a győzelemre nagyon leromlanak. Ma nem tudom eldönteni, hogy a szél mennyire fog ennek a gondolkodásmódnak kedvezni, milyen lakossági, emberi, vállalkozói hajtóerők szabadulnak fel, a világ hogy alakul. Ha még nem távolodtunk el nagyon a mezőnytől, akkor meg lehet próbálni visszaszorolni, csak egy bizonyos ponton túl már nagyon nehéz változtatni, nagyon nehéz másmilyen magatartásformát felvenni.” (www.origo.hu, 2011. november 28, interjú a szerzővel)

A reálgazdasági terhek csökkentését, a fejlődés motorjai beindítását a kormányzati cselekvés középpontjába helyező választás, kiegyensúlyozott feltételek között azzal operál, hogy szűkíti az állam szolgáltatásaiban a közvetlen felelősséget és a szervezetrendszer által technikailag is teljesített ellátást, valamint az úgymond bürokratikus, igazgatási kötöttségeket, s csökken a kormányzati jelenlét a reálgazdaságban és a társadalmi szolgáltatások szervezésében. A piac koordinatív szerepe erősödik. Mérsékeltebb lehet a jövedelemkoncentráció, s a reménybeli, kialakuló gazdasági tudatosság és rugalmasság javítja a hatékonyságot és eszköz a pazarlás ellen.

A válságban azonban ez a forgatókönyv – országoktól, kormányzati felfogásoktól függően eltérő mértékben ugyan – másként érvényesül. Alkalmazása esetén az államháztartási kiadásoknak nemcsak a növekedési dinamikája csökken, hanem abszolút mértékében is kevesebbet költenek e célokra, remélve, hogy a hatás kevésbé lesz súlyos, miközben a vállalkozókat terhelő adók szelektív csökkentése/növelése mellett/ellenére is több jut fejlesztésekre, innovációs támogatásokra. Ugyanakkor még markánsabban érvényesül a társadalmi ellátásokban a kormányzati irányítás, s a célrendszer megvalósítása érdekében a társadalom és a gazdaság erőteljes centralizációjú, aktivista felfogású irányítása, koordinációs szerepe valósul meg. A válság körülményei között azonban így sem lehet megalapozottan remélni, hogy mindennek az eredménye a tartós és gyorsuló gazdasági növekedés, végső hatásában a társadalmi modernizáció, a fejlődés lesz. A pozíció stabilizálása, a fejlődési esély fenntartása a cél, s a versenyképességet is csak ebben a kontextusban lehet értelmezni, annak tudatával, hogy a társadalmi ellátások megkurtítása miatt szükségképpen nő a társadalmi bizonytalanság, feszültség, felerősödnek az esélydifferenciák.

A siker alapvető feltétele, hogy a reálgazdasági eredmények már rövidtávon képesek legyenek kompenzálni az államháztartási restriktív kedvezőtlen lakossági és intézményi hatásait. Különösen ezért fontos, hogy a szolgáltatások hatékonyságjavulása kompenzálja az ellátórendszer szűkítését; a közszférából elbocsátottak ne legyenek munkanélküliek, a felpörgő reálgazdaságban el tudjanak helyezkedni és ne személyes létük, családjuk kivezető alternatíva nélküli tönkretételét lássák a közigazgatási struktúrák átalakításában. Nem állhat elő olyan helyzet, hogy a társadalmi-szociális béke rövidtávú megőrzésének kényszerpályája spontán módon, az átalakítást megszakítva felülír minden más törekvést. E kockázat a rendszerváltó, majd az Európai Unióhoz csatlakozó országokban különösen jelentős. Oldásában meghatározó a politikai intézményrendszer hitelessége, a társadalmi bizalom, a felzárkózást hozó jövő reménye adta nagyobb tűrőképesség.

A szociális kohézió erősítésére építő cselekvési scenárió, a válság körülményei között is, abból indul ki, hogy a társadalom viszonylagos konfliktusmentessége, alkalmazkodást segítő, túlélést szolgáló tűrése néhány éven belül a felemelkedés gazdasági hajtóereje lehet. Ez olyan modell működtetésével operál, amelyben az állami ellátórendszerek működési hatékonyságának növelése mellett növekszik a közösségi finanszírozású szociális, oktatási és innovációs szolgáltatások szerepe, sőt az ellátás technikai feltételrendszeréről is a kormányzat gondoskodik, vállalva azt, hogy a finanszírozáshoz nem állnak rendelkezésre a gazdasági teljesítményekre támaszkodó források.⁵ Nyilvánvaló, a válság körülményei között, különösen a nagy államadóssági terhet viselő országokban, nincs mód egy ilyen forgatókönyv kormányzati felvállalására. Az pedig végképp kockázatos, hogy egy-egy társadalmi réteget – például szélesebb értelemben vett „középosztályt” – adókedvezményekkel, célra irányított lehetőségteremtéssel (lakáshitel-törlesztés, alkalmazottak ehhez kapcsolódó kamatmentes hitelfelvételi lehetőségének megteremtése) „mentse” a kormányzat, vagy fogyasztásnövekedésben (majd a gazdaság élénkülésében) várja vissza a társadalmi rétegre irányított reáljövedelem növekedést.⁶

Mint ez Görögországban, s részben Olaszországban látható, a társadalmi ellenállás ideig-óráig ki tudja kényszeríteni egy kényszer-scenárió alkalmazását, hogy aztán a nemzetközi intézményrendszer intenzív segítsége mellett is beláthatatlan (csőd)következményű helyzet álljon be, súlyosan veszélyeztetve az Európai Unió egészének (kockázat)közösségét.⁷

Míg a gazdasági teljesítményeket védeni igyekvő értékválasztásnak finanszírozhatósági kockázatai akkor jelentkehetnek, ha a restriktiókkal szemben a társadalmi tűrőképesség kimerülőben van, s ezeket enyhítve, ha nagy kockázattal, de lehet

⁵ Mondható: egy ilyen forgatókönyv a válság körülményei között szinte biztosan találkozik a társadalom széles rétegeinek tetszésével, megvalósítása a társadalmi támogatás „hátszelét” élvezzi. Ez azonban csak meghirdetésekor van így. Ennek az alapelvnek az érvényesítése a szociális- és egészségügyi ellátásra különösen érzékeny időskorú lakosság arányának növekedésével mind nehezebbé válik. Így a megvalósítás kockázatai pedig nemcsak az adott nemzetgazdaság reálszférájának önmozgásában, a vállalkozók egyoldalú érdekérvényesítési törekvései sikerében, a világgazdasági kilátások előre-becslésében mutatkozó tévedésekben jelentkeznek, vagy esetleg a nemzet anyagi alapjaiban bekövetkező, nem várt vis-majork hatásokhoz kapcsolódnak, hanem a társadalom elvárásai és a finanszírozhatóságuk közti részhez is.

⁶ A szerző 2011. nyár végén a következőképpen vélekedett: „Lehet aztán vitatkozni az év elejétől életbe lépett könnyítés időzítésén, de tény, hogy e lépésnek volt olyan üzenete, hogy érdemes dolgozni. És ne tagadjuk, annak a veszélyeztetett rétegnek pedig, akinek van munkája és viszonylag jobb keresete, úgy kedvezett az adócsökkentés, hogy sokukat megmentett a szegénységbe csúszástól. Aki teheti, korábbi, előre hozott fogyasztását, biztonságra törekedve, most törleszti vissza. Egyszerre megtakarítani és fogyasztani a mai helyzetben pedig csak igen kevesen képesek.” (Magyar Nemzet, 2011. szeptember 1.)

⁷ Meg kell jegyeznünk, hogy egy ilyen modellnek a kísérletére sem állnak rendelkezésre külső források. Elég utalni arra, hogy a korábbi „túlköltekezés” következtében a világgazdaság 3 éves GDP-jét meghaladja az államadósságok összesített halmaza.

manőverezni, addig a szociális kohézió megőrzését középpontba helyező választás kudarca esetén, nincs manőverezési lehetőség. A szükséges, igen markáns pénzügyi megszigorítások érvényesítése, megnöveli az esélyét annak, hogy alternatívaként, vagy inkább ultimarációként ideig, óráig szűk hatalmi centrumként működő és/vagy tekintélyelvű kormányzás rendezkedjen be, majd a kormányzás – igen nagy társadalmi megrázkódtatással – destabilizálódjon. A poszt-szocialista országokban különösen a válság körülményei között, amikor a politikai stabilitás fenntarthatósága is kétségessé válhat, könnyen bekövetkezhet a pénzügyi, gazdasági válság szélsőséges társadalmi krízisbe torkolása, ami a nemzetközi kapcsolatrendszereknek köszönhetően messzire hatóan, más országokat is bajba sodorva tovagyűrűzhet.

A kialakult helyzet társadalmi, közpolitikai, gazdasági teljesítménybeli, s nem mellékesen finanszírozási okai egyben önmaguk okozatai is, és nemcsak nemzeti méretekben. Nyilvánvaló, hogy globális válság ellen csak nemzetközi összefogással lehet sikerrel fellépni, s nemcsak a kockázatközösség, a határokon átívelő pénzügyi, gazdasági, társadalmi biztonság érdekrendszere a válság elleni küzdelem forgatókönyveinek megválasztásban is befolyásolja a nemzeti kormányok mozgásterét, csökkenti cselekvési szuverenitását. Nyilvánvaló, nem lehetséges a tiszta értékválasztás, a gazdaság működését befolyásoló endogén és exogén tényezők, belső és külső feltételek (Valentiny, 1995) már önmagukban magukkal hozzák, hogy a választás kompromisszumokkal történjen meg. Az azonban nyilvánvaló, hogy a forgatókönyv domináns értékrendet kövessen, és semmiképpen ne legyenek benne olyan egymást kizáró, durva ellentmondások (például egyidejű adócsökkentés és az állam által teljesített szolgáltatások terjedelmének, minőségének a vállalása), amelyek kizárják egymást.⁸

2.2. A költségvetési politika új kihívásai

Az egyre kifejtettebb, egymásba kapaszkodó és bonyolódó globális és regionális gazdasági kapcsolatrendszerek – stabilizációs és biztonsági céljuk és szerepük betöltése mellett és ellenére – azt is előidézték, hogy a világ vezető hatalmának, az Egyesült Államoknak a problémái rövid időn belül átgyűrűzzenek azokba a gazdaságokba is, amelyek önmagukban

⁸ A külső és belső feltételrendszerek összekapcsolódása a kormányzás számára olyan – napi – mérlegelést követel, mint például, hogy lehet-e nagyobb növekedéssel számolnunk, mint az a velünk kapcsolatban lévő felvevő piacokon érvényesül, lehet-e egy külső belső eladósodottsággal terhelt országban a fogyasztást felpörgetni, s hogy mi a társadalmi változásokban is megnyilvánuló „ára” a külső működő-tőke bevonásának, miközben ismert, hogy a növekedés 15 éves, 2,3 %-os átlagából majd 1 %, egyharmad köszönhető annak. (Balatoni-Pitz, 2011)

stabilak voltak, minta-országgként szerepeltek, az általuk választott gazdasági modell biztos (vagy legalábbis annak látszó) lábakon állt.

A globális világ és ezen belül az EU intézményrendszere, ha recsegve-ropogva, vonakodva is, de képes volt ezen körülmények között azokra a bajba jutott országokra nézve, amelyek az Unió korábbi tagjai, érvényesíteni szolidaritását. Hogy ebben mennyi volt a politikai és a gazdasági érdek diktátuma, és mennyi az Unió távlati fejlődését szem előtt tartó, perspektivikus megfontolás, arról alig van irodalom. Úgy tűnik, a társadalmi-gazdasági fejlődést forgatókönyvekben kezelő kormányzati, globális és régiós intézményrendszeri gondolkodás ma szinte sehol sem jellemző.⁹

A nemzetközi intézményrendszer tehát alapvetően az elvárt funkciókat betölteni képesen, de ugyanakkor nehézkesen, késlekedve és megszokott cselekvési utakat választva, különösebb harmonizációs képességet nem mutatva reagált. Inkább csak tüneti kezelésre volt azonban képes, a problémák hatásait későbbre halasztotta. A fő válságenyhítő gazdaságpolitikai lépések: állami eszközök segítségével megvalósított bankfeltőkésítések, a pénzkínálat növelése (kamatcsökkentés, „monetáris lazítás”), a költségvetési kereslet bővítése és persze szűkítése is, vagyis a jól ismert húzd meg – ereszd meg gyakorlata. A váratlan helyzetek megelőzésének legjobb eszközét jellemzően a pénzügyi, gazdasági folyamatok monitoringjának erősítésében, a nemzetek felett álló ellenőrzési és koordinációs intézmények megteremtésében, illetve ezen intézmények korai figyelmeztető rendszerként való működtetésében látták. A kiépítés azonban lassú.

Az alkalmazott nemzetközi, illetve kormányzati lépések tehát általában nagyon hasonlóak: lényegében ugyanazoknak az adózási, költségfelfaragási, szolgáltatáskurtítási, megszorítási, fogyasztáscsökkentési és persze gazdaságélénkítési eszközöknek az elegye érvényesül, csak az arányok változóak attól függően, hogy az adott ország mérete, gazdasági ereje, eladósodottsága mit enged meg, illetve mit gondol erről az adott kormány.

A verseny, növekedés, fenntartható fejlődés értelmezése az új körülmények között általában is hangsúlyosabbá teszi az állam, s különösen annak gazdasági szerepét, s ezzel felelősségét is. A kormányzati magatartás is átalakul, fokozatosan, de elkerülhetetlenül más dimenziójú vezénylest kap, a jelenlegi európai modellekhez képest, a társadalmi szolgáltatások működtetése.

⁹ Itt jegyzem meg, hogy ilyen körülmények között igen nagy eredmény – bár lehet, hogy ebben a társadalmi szolgáltatások relatíve alacsonyabb szintje is szerepet játszik –, hogy ilyen helyzetbe, az új tagállamok egyike sem került. Talán megbocsátható cinikus megjegyzésem: szerencsére nem kellett kipróbálni, hogy a szolidaritásnak ez a szintje vajon esetükben miként működött volna.

Az alapvető globális egyensúlytalanságok korrekciója terén az árfolyam-korrekción kívül semmi lényeges nem történt. A piaci árak csak óriási kilengéseken keresztül tükrözik a pillanatnyilag valós, vagy inkább csak annak tartott értékeit. Pánik, tömegpszichózis, piacbefolyásoló manipulációk tanúi lehetünk – vagyis igencsak érvényesül a Soros György által propagált „reflexivitás”.¹⁰

A kialakult adósságválság, a gazdasági teljesítmények visszaesése önmagában is nehéz helyzetet teremt a költségvetési politikák számára, de nem felejthetjük, hogy ez csak ráadásként jött a korábban említett, régóta érlelődő kihívások mellé. A 21. század második évtizedében négy, egymásból következő, egymásba kapcsolódó kihívás keresi a választ. (Muraközy, 2009) Nevezetesen

- az optimális méretű, finanszírozható állami szolgáltatások hiánya jelentős növekedési veszteségeket okozhat, ami
- nehezíti a társadalmi modellek és a globális gazdaság versenyében való helytállást. Ehhez párosul a következő évtizedekben
- a megváltozó demográfiai helyzet, valamint számos európai országban, köztük nálunk, az alkalmazkodás halogatása miatt bekövetkezett, a korábbi időszakok belső forrásokból nem finanszírozható, gazdasági teljesítményekkel nem arányos társadalmi fogyasztásához kapcsolódó hitelfelvétel, s az ebből következő, differenciált
- adósságválság, amely azonban az Európai Unió (Cipriani, 2010) kockázatközösségében nem csak a közvetlenül érintetteknek okoz súlyos, kilábalást nehezítő terheket.

Közülük az adósságválság kezelése és a demográfiai trendek által generált feladatok fogják a legnagyobb hangsúlyt kapni a következő évtizedekben. Így nyilvánvaló, hogy nincs lehetőség a közgazdasági szakirodalom hagyományos, gazdasági-fejlesztő illetve társadalmi-kohézió megtartását előtérbe helyező cselekvési forgatókönyvek alkalmazására.

A megoldás bonyolult. Az egyik gond leküzdéséből nem következik a másik megoldása, sőt! A még oly indokolt költségvetési restrikciónak is szűkítik ezt a piacot, és a

¹⁰Soros György szerint ugyanis a piaci egyensúly a piaci szereplők szubjektív döntései és a piaci fundamentumok egymást folyamatosan befolyásoló kölcsönhatása útján alakul ki, tagadva azt az elméleti és a nemzetközi pénzügyi rendszer irányítása során gyakran – hallgatólagosan – elfogadott tételt, mely szerint a pénzpiacok mindig az egyensúlyi helyzet felé tartanak. A válság során lelepleződtek a befektetők és piaci elemzők, mint önmaguk érdekeit szolgáló, a folyamatokat befolyásolni igyekvő kommentátorok. A világgazdaság sodródik, s ma még a társadalmi problémákra nem mer, vagy nem tud választ adni, ugyanakkor az egész európai gazdaságvezénylési rendszer – a „mentsük, ami menthető” jelszavával – csendesesen „kúszik” a centralizáció és a protekcionizmus irányába.

világszerte elmélyülő válság az embereket megtakarításokra és óvatosságra sarkallja. A cégek nagyon nehezen tudnak értékesíteni, az életben-maradás érdekében folytatott harcukban növekvő körbetartozás, adóelkerülési szándék, adóelmaradás és nem utolsósorban az eladósodottság hozta céges és magánvagyon összerosódás a jellemző. Mondhatjuk: sajátos kényszer-kivárás a jellemző, s ez nem csak nálunk van így, hanem a régió számos országában probléma.

3. A magyar államháztartás finanszírozásának kilátásai 2011 őszén

A magyar gazdaságpolitikának több, egymást keresztező prioritásnak kell megfelelnie. Meg kell őriznie a stabilizáció, konszolidáció eddigi eredményeit, s ugyanakkor hatásos válságkezeléssel kell menedzselni a pénzügyi feszültségek és a recesszió következményeit, elejét véve a további pénzügyi krízisnek. Elengedhetetlenül szükséges és sürgető a foglalkoztatási színvonal növelése, az inaktívak mobilizálása, a munkanélküliség növekedésének megállítása, egyidejűleg javítva a gazdasági szereplők likviditását és hitelképességét. Ugyanakkor biztosítani azt, hogy biztonságosan finanszírozható maradjon az ország annak ellenére, hogy átmeneti megnyugvás és javulás után a 2012-es tervekészítés időszakában már ismét óriási a kockázati kamatfelár¹¹, igen magas szinten stabilizálódtak a romló forinthez képest a vezető valuták árfolyamai, a monetáris politika kamatcsökkentési lehetőségei ismét hiányoznak, csakúgy, mint az euró középtávú bevezetéséhez szükséges feltételek megteremtésének esélyei.

A 2011-es költségvetés, – az ismert szóhasználattal: „nem ortodox” gazdaságpolitikai eszközök alkalmazásával¹², sajátos stabilitást és az „elrugaszkodás” alapját célzó forgatókönyvként - még abból indult ki, hogy az adó- és járadékcsökkentések következtében előálló államháztartási bevételecsökkenést a gazdaság teljesítményének felfutásáig, a nyugdíjpénztári megtakarításokból származó több mint félezer-milliárdos forrás, mint

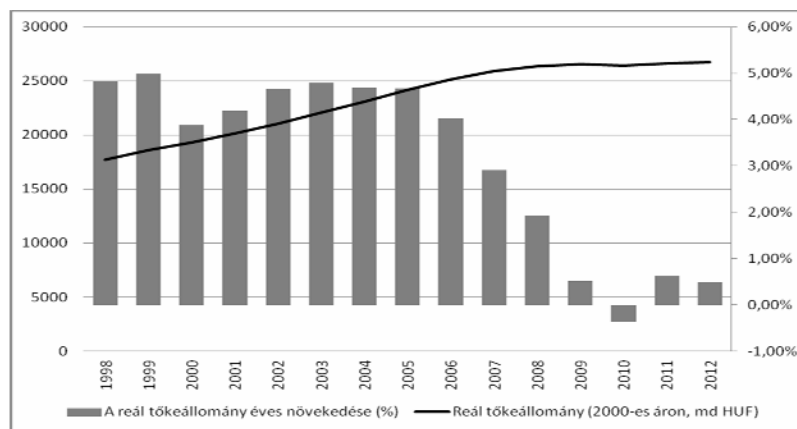
¹¹ 2011. november elején 530, a nyár elején még 255 bázispont körüli magyar CDS-arázásokot mértek. A csúcs 2009 márciusában - a Lehman Brothers amerikai nagybank 2008. őszi bukása után indult globális pénzügyi válság kiteljesedésének idején - volt, 630 bázispontos középfolyammal.

¹² A gazdaságpolitika nemcsak normatív, az egész reálgazdaságra és az államháztartásra irányított strukturális intézkedésekkel (például a személyi jövedelemadó és a társasági adó csökkentése, illetve szelektív forrásallokáció a költségvetési szférában) operált, hanem tucatszám külön- és válságadóval, egyes célterületeknek, illetve társadalmi tevékenységek támogatásával összefüggésben nyújtott jelentős adókedvezményrel, a devizahiteles lakáskonstrukciók törlesztésének – különösen végtörlesztésének – bankokra hárított konstrukciójával, a magán-nyugdíjpénztári rendszer forrásainak felhasználásával avatkozott be a gazdaság működésébe. Tudatosan, retorikailag is hangsúlyozva a túllépést a szektorsemlegességen. Különbséget tett a multinacionális és a kis- és középvállalkozói, illetve a feldolgozóipari és a szolgáltatásokban érdekelt cégek pozícionálásában.

egyszeri tétel, s az állami kiadások szűkítése kiegyensúlyozza, s a társadalmi szolgáltatások csonkítása elkerülhető, lehetőség van a szerkezeti átalakulás pénzügyi feltételeinek biztosítására. Mindez pedig – a kormányzat feltételezései szerint – meg fogja teremteni a növekedés lehetőségét, mert 2012-ben már kifejti kedvező hatását a vállalalkozási terhek csökkenése, a hatékonyabbá váló közszolgáltatási szerkezet, valamint a fogyasztás is megrendül a személyi jövedelemadó csökkenéséből származó nagyobb reáljövedelem következtében.

Ezt a kormányzati forgatókönyv-kiindulást, s az ennek megfelelően kialakított – társadalmi, vállalkozói csoportokat, gazdasági területeket célzottan előnyben részesítő illetve terhelő, a normatív szabályozástól távolodó - cselekvési mixet a 2011 második félévi kül- és belgazdasági folyamatok, a torlódó államháztartási finanszírozási gondok, a forintárfolyam alakulása felülírták, s 2012-es költségvetés gazdaságpolitika megalapozottságát tekintve, ma már nem lehet reálisan a fejlődés és társadalmi kohézió megtartásának e sajátos, belső tényezőkre figyelő cselekvési forgatókönyvi egyveleget, mint kiindulási alapot, reálisan figyelembe venni.¹³

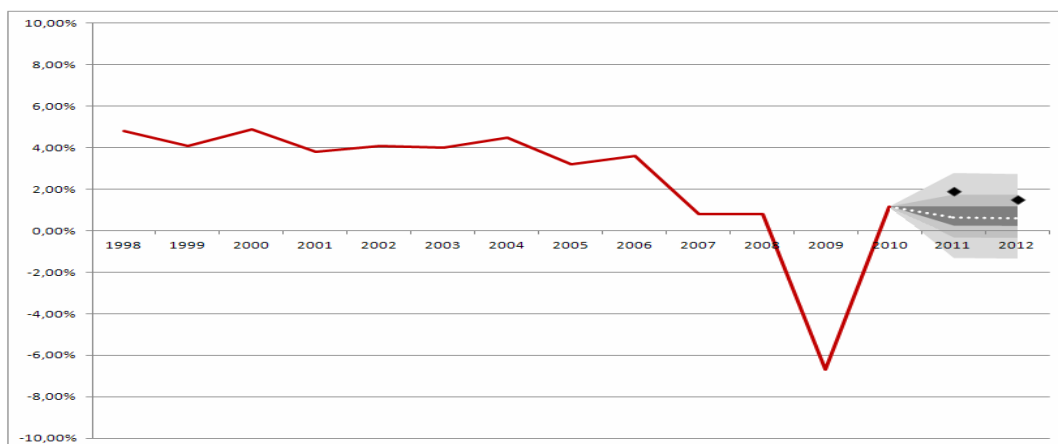
Az elhúzódó nehézségeket, a megvalósuló gazdaságpolitika kontraproduktivitását jelzik a 2012-es, várható főbb makrogazdasági mutatók. Köztük az alábbi ábrán a reáltőke-állomány alakulása



Forrás: Pulay Gyula, illetve ÁSZKUT vélemény a 2012. évi gazdasági kockázatokról

¹³Erre a forgatókönyvi alapra a kormányzat számos kreatív ötletet felvonultató, innovatív tervet, programot hirdet meg, ezek végrehajtása, vagyis a kormányzati innováció fenntartása a 2011-ben újra elmélyülő globális és regionális pénzügyi válság hatására, s az idő-faktor, vagyis a tervezéskor prognosztizált és bevezetéskor ható külső és belső körülmények között mutatkozó nagy különbség miatt csak töredékesen valósulhatott meg. Bár 2011-ben kifejezetten jó a kereskedelmi egyenleg, az államháztartás hiánya a különadóknak és az újabb és újabb költségvetési megszorításoknak, s elsősorban az átvett magán-nyugdíjpénztári vagyron 15 %-ot meghaladó részének köszönhetően a megadott GDP arányos nagyságrendben valósul meg, jók tehát a gazdaság fundamentumai, de ugyanakkor a működő-tőke beáramlása – a környező országoktól eltérően – nem állt vissza a válság előtti szintre, 15 %-kal csökkent a hitelállomány, a banki aktivitás meredeken zuhant, a vállalkozások által felvett hitelek megújítása is mind nagyobb nehézségekbe ütközik.

A kormányzati prognózis és a prognózis adataival a referenciaperiódus termelési függvénye alapján számított növekedési pálya összehasonlítása is jól mutatja a következő ábrán a bizonytalanságokat.



Forrás: Pulay Gyula, illetve ÁSZKUT vélemény a 2012 évi gazdasági kockázatokról

A magyar gazdaság potenciálja kedvezőbb konjunkturális helyzetben 2,5-3 százalékos egyensúlyi növekedést tenne ma lehetővé. Ha ettől a nagyon mérsékelt, borotvaélen táncoló növekedési pályától elmarad, stagnál a gazdaság teljesítmény, az súlyos következményekkel jár. A mai kilátások szerinti -1 +1,5%-os 2011. évi várható sávja a GDP-nek azt vetíti előre, hogy a közelebbi jövőben nem indulhat meg a fejlődés alapját jelentő egyensúlyi növekedés a magyar gazdaságban. A stagnálás az óriási forráshiánnyal, elmaradt felújításokkal, fejlesztések halogatásával terhelt államháztartást, a jóval több, mint 2000 milliárdos, jórészt behajthatatlan követelésekkel is küzdő, zsugorodó bevételi oldalt¹⁴ és a hasonló nagyságrendű adósságszolgálati kötelezettséggel túlterhelt kiadási oldalt egyaránt szinte kilátástalan helyzetbe hozza, miközben a kereslet korlátossága miatt szinte deflációs jelenségekkel is fogunk majd találkozni.

Az egyensúlyi növekedés eléréséhez – vagyis a fejlődést távlatilag megalapozó forgatókönyv realizálásához jelentős mértékű tökebbövlésre és technikai fejlődésre, valamint szakképzett munkaerőre volna szükség. Az előbbihez hitelkínálat, utóbbihoz évtizeddel korábban megindított célirányos intézkedések (szabályozás, szervezeti feltétel és finanszírozási forrás) lennének szükségesek. A bankszektorra érintő elvonások, terhek visszacsapásaként a hitelkínálat egyáltalán nem, a munkáltatás nagyvonalú ígéreteihez képest a szabályozás és a képzés finanszírozási forrása csak részben áll rendelkezésre, a szervezeti változtatások pedig csak a kezdetüknél tartanak. Magyarországon ma relatíve kevés ember

¹⁴2011 végén a NAV által nyilvántartott kinnlevőség mintegy 2200 milliárd forint volt, melyből 500 milliárd volt az éven belüli tartozás, a többi lényegében behajthatatlan. (NAV adatbázis)

van, aki ténylegesen piaci alapon foglalkoztatható lenne. A magyar gazdaság növekedése - a korábban kialakult torz gazdaságszerkezetnek köszönhetően – még évekig alapvetően az exportra termelő nagyvállalatokon múlik, az ő teljesítményük meg a világgazdasági folyamatoktól függ. A kis és középméretű vállalkozások között pedig mind nagyobb rész sorsa kötődik teljesítményükhöz. Az a többszázezer fő, aki az elmúlt húsz évben került ki a munkaerőpiacról, sem képzettségben, sem mentálisan nem alkalmas olyan munka elvégzésére, amelyet egyáltalán keresnek a munkáltatók.

A foglalkoztatás növelése sokkal összetettebb feladat, mint amit a közmunka tömegessé tételével, akárcsak részlegesen is, meg lehet oldani. Utóbbira meghatározott térségekben, a munka világába való visszavezetés, nem ritkán a minimális társadalmi szocializáció érdekében szükség van, de senki nem állítja, hogy ez a megoldás. Képzett munkaerő nélkül elképzelhetetlen a foglalkoztatás alapvető javítása. Versenyképes tudás nélkül nincs versenyképesség. Az oktatás a kulcsszerep, mert hatalmas az elmaradás a szakmai alkalmasságban. A gazdaság egyensúlyi, fokozatosan növekvő pályán mozgása esetén nem lenne elérhetetlen, hogy százezres nagyságrendben jöjjön létre már közelebbi jövőben is olyan új munkahely, ahová szakképzett munkaerő jut. A gazdaság stagnálásával és a társadalmi szolgáltatások megnyirbálásával azonban erre aligha van lehetőség. Jó, ha a foglalkoztatottak száma megmarad a jelenlegi 3,7 milliós szinten, de nem zárható ki a szint csökkenése. A következő években arra kell felkészülni, hogy a növekedési ütem alacsony, a munkanélküliség pedig magas lesz. Az előrelépés időigényét tekintve tudomásul kell venni, hogy a romlást előidéző okok bekövetkezésének és azok felszámolásának időigénye nem szimmetrikus, s az emocionális tényezőktől, társadalmi beállítódástól is nagymértékben függ. (Tóth I. Gy, 2010)

4. Néhány összefoglaló mondat arról, hogy miben bízhatunk, minek kell megváltoznia

A kiadásokat csökkenteni kellene egyrészt az adósságtörlesztés emelkedését ellensúlyozandó, másrészt, hogy az államháztartási centralizáció valóban csökkenjen. Ugyanakkor a demográfiai trendek következtében folyamatosan és jelentősen emelkednek a társadalmi finanszírozás terhei. A kormányzás átalakul. Elkerülhetetlenül más dimenziójú, eszközrendszerű vezénylest kap a jelenlegi európai modellekhez képest a társadalom és a gazdaság összehangolt irányítása, a szolgáltatások működtetése. E körülmények között különösen nagy kormányzati önfegyelemre, visszafogottságra, fokozatosságban

megnyilvánuló türelemre és empátiára van szükség ahhoz, hogy a változásokhoz való alkalmazkodás felelősségének terhe, az azonnali beavatkozások szükségessége és csábítása ne vigye a választott megoldásokat az improvizáció irányába. Csak azokon a pontokon lépjenek fel "aktivista felfogásban" erőteljesebben szabályozóként, ahol a leginkább szükség van a gazdaság, a pénzpiaci tranzakciók vagy akár egy szolgáltatási igény egyensúlyban tartására. Változtatni kell az eddigi, leegyszerűsítő, egyik vagy másik, feltételként artikulált tényezőt kiragadó, s a „generális” megoldást így kereső, töredezett „terápián”. Nem tartható fenn az a felfogás sem, ami a versenyképesség kérdését annak egyik vagy másik, „döntőnek” tartott elem – a régi idők rosszízű emlékét idéző „döntő láncszem” – megragadásával, „fejlesztésével”, vagy akár csak a szabályozás körében kívánja (el)intézni.

Az időskorú népesség a választópolgárok egyre nagyobb részét teszi ki. Politikai súlyuk, érdekérvényesítési képességük erősödik, ami nyomást gyakorol a politikusokra, hogy biztosítsák a nyugdíjrendszer és az egészségügyi ellátás működését, s ez könnyen vezet arra, hogy közvetlenül, "kézből" vezérelt, mindenre kiterjedő kormányzásban keressék a gondok oldását. Az adott helyzetben tehát azzal segíthetnek leginkább a kormányok, ha a saját működésüket stabilizálva pénzügyeiket rendbe hozzák, s ezzel biztosítják a gazdasági szereplők számára a távlatos, kiegyensúlyozott, tervezhető működés perspektíváját.

A változásokhoz a következetes törekvés mellett is idő kell, s a hibák elkövetésének és kijavításuknak időigénye nem azonos. Csak akkor lehet sikeres a stabilizáció és a felzárkózást előmozdító fejlődés kibontakoztatása, ha a szükséges szabályokat, intézményeket nem külső kényszer, „prezentációs érdek”, hanem belső harmónián nyugvó elhatározás alkotja meg.

Úgy vélem, a fellendülés lehetséges motorja lehet, hogy a hisztéria elmúlásával a bizalom visszatér. Árfolyam-korrekciókra kerül sor. Megáll a kelet-európai devizák leértékelődése a világ vezető pénznemeihez képest. A közösségi kereslet középtávon bővül (persze országonként különböző mértékben), az elbocsátásokat meghaladó mértékű termelékenységjavulás indul meg ezekben az országokban is, s folytatódik a belső fogyasztói kereslet növekedése Kínában, Németországban, Japánban, valamint az olajexportőr országokban.

Mindezekkel a globális társadalmi-gazdasági egyensúlytalanság állapotát, a társadalmi modellek versenyét, ha nem is lehet feloldani, de egy kedvező scenárió valósulhat meg, amelynek keretében sikerül kordában tartani a társadalmi hatásokat – a társadalom szétszakadásával járó megrázkódtatásokat.

Kelet-Európa pozitív növekedést fog mutatni, de többnyire 4% alatt, az eladósodott, kevés fejlesztési forrást mozgósítani képes országokban valószínűleg inkább stagnálás vagy legfeljebb 1-2%-os GDP-növekedés mellett, a közvetlen tőkebefektetések pedig csökkennek.

A felvázolt kép, ha nem is derűs, de azt mutatja, hogy a lehetőségek ma is megvannak. Ha az előttünk álló feladatok megoldásában sikeresek akarunk lenni, nem indulhatunk ki másból, mint a fejlődés értékeit őrző és ugyanakkor a világ változásaihoz alkalmazkodó megújulásként való elfogadásából. Felelősek vagyunk egymásért.

Felhasznált irodalom

- ÁSZKUT*: A 2012. évi költségvetési törvényjavaslat makrogazdasági kockázatainak elemzése (ÁSZKUT 2011)
- Cipriani, Gabrielle*: The EU Budget – Responsibility without accountability (CEPS, Bruxelles, 2011)
- Balatoni András - Pitz Mónika*: A külföldi működő tőke jelene és jövője a magyar gazdaságban (Századvég, 2011)
- Erdős Tibor*: Növekedési potenciál és az államháztartás átfogó reformja (Fejlesztés és Finanszírozás 2006/2. szám)
- Farkas Beáta*: A piacgazdaság intézményrendszere az Európai Unió új tagállamaiban. (Statisztikai Szemle, 2011, 89. évf. 1. szám)
- Kovács Árpád*: Versenyképesség és államháztartás – változatok a cselekvési tervek forgatókönyveire Pénzügyi Szemle (Budapest, 2005, összevont szám)
- Kovács Árpád*: Közpénzügyek (ELTE Eötvös Kiadó, 2010, Budapest)
- Kovács Árpád*: Az államháztartási gazdálkodás mozgástere – kockázatok és lehetőségek napjainkban (Gazdasági élet és társadalom/Economy and Society 2010. I – II. szám, Budapest).
- Kovács Árpád*: An outline of the determinations of the past two decades of hungarian public finance in.: Studies in International Economics and Finance, szerk.: *Farkas Beáta* (Jatepress, Szeged, 2011)
- Muraközy László*: Látható kezek – állami szerepvállalás Európában 1945 – 2007 (Akadémia, 2011)
- Tóth István György*: Megvalósítható reformok: szemléletváltozás és intézményi reformok egy fenntartható növekedési pálya érdekében (Tárki, 2009, Budapest)
- Valentinyi Ákos*: Endogén növekedélmélet (Közgazdasági Szemle, XLII. évf., 1995. 6. sz.)

Löffler Tibor egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék

Megjegyzések az erős állam problematikájához

A politikai és államtudományok gyakran használt terminusai az erős állam és a gyenge állam, az erős kormány és a gyenge kormány, ugyanakkor használatukra jellemző, hogy a magát a fogalmak mögött rejlő problematikát általában külön nem tárgyalják, a fogalmak jelentését nem definiálják, ezért azokat a szövegösszefüggések alapján lehet csak rekonstruálni. A kérdés politológiai relevanciáját növeli, hogy az erős és gyenge állam/kormány egyes politikai irányzatoknál és politikai ideológiákban, például a konzervativizmus esetében, kifejezetten központi szerepet játszik adott időszakokban, mely tény viszont meg az ideológia- és eszmetörténetben látszik elsikkadni. A kérdés aktualitását az adja, hogy a 2010-es választások előtt az akkor ellenzéki Fidesz tudatosan nyúlt az erős állam fogalmához, ezért a politikai elemzésnek kézenfekvő tárgya, hogy a közjogi berendezkedés kormányváltás után kezdődő radikális átalakítása visszavezethető-e az erős állam programjához.

Az előzőek alapján az elemzéseknek a következő kérdésekre kell választ adniuk:

- Mitől „gyenge” vagy „erős” egy állam egy-egy koncepcióban?
- Mekkora magyarázó ereje van a fogalmaknak, illetve a fogalmak konkrét használatának?
- A fogalmakkal operáló leírások adekvátan tükrözik-e az állam, az állam működésének, és az államélet valóságát?
- Gyakorlati politikai eszmékben és ideológiákban mi a funkciója a fogalmak használatának?
- Milyen értékek tapadnak a fogalmakhoz a fogalomhasználat során?

Az utolsó kérdés egy fontos *normatív* elemzési szempontot vet fel. Az erős állam fogalmának használata annyiban feltétlenül gondot okoz, hogy a második világháború előtt az antidemokratikus (fasiszta, nemzetiszocialista) mozgalmak és pártok is operáltak a fogalommal: a „gyenge” vagy „erőtlen” liberális („demoliberális”) állammal szemben kínálták az erős állam alternatíváját, mely alternatíva a liberális állam valóságos gyengesége

miatt komoly társadalmi támogatásra is szert tudott tenni, ugyanakkor a valóságban ezek a pártok és mozgalmak nem egy „erős” demokratikus államban, hanem egy „erős” antidemokratikus (totális) államban gondolkodtak. A totalitárius államok mellett hasonló logika jellemzi általában az autoritárius és diktatórikus programokat: az aktuális, és többé-kevésbé demokratikus állam vélt vagy valós „gyengeségét” a demokrácia felszámolására használják fel. A kommunista politikai rendszerek esetében érdemes felidézni és újragondolni a „túlsúlyos politikai állam” fogalmát és koncepcióit, melyek a *diszfunkcionálisan működő erős állam* (tehát a *túl erős* állam) tézisével rokoníthatók, illetve szembeállíthatók velük az „állam varázstalanítása”, valamint a „deetatizálás”, az „államtalanítás” elgondolásai.

A totalitárius, az autoritárius és a diktatórikus ideológiák és programok tehát elég sok okot szolgáltatnak demokráciákban az „erős állammal” szembeni szkepszishez. Ez azonban nem jelenti azt, hogy demokráciákban ne lenne létalapja erős államról beszélni.

A demokratikus „erős állam” tipikus példái a skandináv jóléti államok, melyekben nemcsak az államnak a társadalmi redisztribúcióban, hanem társadalom aktív és erőteljes átalakításában játszott szerepét is megragadja a vonatkozó szakirodalom az erős állam fogalmával.

Az „erős” és a „gyenge” állammal kapcsolatban egyaránt nagy kérdés, hogy egyáltalán *miért* tekinti valaki az államot erősnek vagy gyengének, illetve *mire/mihez* való vagy éppen *mi/ki ellen* való erősséget vagy gyengeséget gondolnak el. A válaszok *funkcionális* vagy *célracionális* kontextusban kapnak értelmet: az államnak meghatározott és társadalmilag elvárt *funkciókat* kell ellátnia, és ha azt nem vagy rosszul teljesíti, akkor gyengének lehet nevezni, kiváltképpen akkor, ha úgy gondolják, hogy *képtelen* vagy *korlátozottan képes* ellátni funkcióját. Az állam erőssége vagy gyengesége tehát önnön képességéből ered. Célracionális kontextusban ugyanezen logika munkál: az államnak meghatározott és társadalmilag elvárt *célokat* kell elérnie, és ha azt nem vagy rosszul teszi, akkor gyengének lehet nevezni kiváltképpen akkor, ha úgy gondolják, hogy *képtelen* vagy *korlátozottan képes* elérni céljait. Az állam funkcionális vagy célracionális kontextusban definiálható erőssége vagy gyengesége azonban mind gyakorlatban, mind teoretikusan annál problematikusabb, minél inkább megosztott az adott társadalom vagy éppen a szakma az állam céljait vagy funkcióit illetően. Klasszikus példája ennek az, amikor a közbiztonság romlása miatt valakik nyíltan erős államot igényelnek (büntetőjog szigorítását, az erőszakszervek megerősítését, az állampolgári jogok szűkítését és a hatósági jogkörök

párhuzamos bővítését stb.), míg mások - éppen ellenkezőleg – azt mondják, hogy a kiváltó okokat kezelni, mert például ha az állami oktatás rendszere és a szociális ellátó rendszer másképpen (jobban, hatékonyabban, megreformáltan) működne, a közbiztonság romlását kiváltó okok is nagyrészt megszűnnének.

A funkcionális és a célracionális kontextus saját elegyéből áll elő a kivételesség: kivételes helyzetekben, például társadalmi és/vagy politikai *válság* idején, az államnak kivételes funkciói és céljai vannak, lehetnek vagy legyenek. Ennek demokratikus jogállamban is *igazolható* változata az, amikor az alkotmányok, így a magyar is, rendelkeznek arról, hogy kivételes, rendkívüli vagy szükségállapotban hogyan lehet átszervezni az állami intézményrendszert, ami magában foglalja az államhatalmi intézmények jogköreinek *centralizálását* és az állampolgári jogok korlátozását. Ez a jogállami „erős állam”, mint kvázi „legitim diktatúra” összekapcsolódik a „kivételes állam” főleg a latin-amerikai politikai rendszer leírásából ismert fogalmával, csakhogy ott – mint már jeleztem – antidemokratikus diktatúrák igazolására is szolgálhat a kivételes állam fogalmának politikai használata. Ez azonban teoretikus nem zárhatja annak mérlegelését, hogy tényleg lehetnek-e olyan – káosszal, anarchiával, dezintegrációval, anómiával, szervezett bűnözéssel, terrorizmussal, polgárborúval stb. leírható – *válsághelyzetek*, amikor az államhatalom birtokosai bár érthetően és igazolhatóan, de nem feltétlenül alkotmányosan vagy éppen alkotmányos szabályozás híján tesznek szert rendkívüli erőre, és vezetik ki a válságból az államot vagy akár a társadalmat. Ebben az összefüggésben érdemes teoretikusan végiggondolni, a politikai értékítéletet mintegy zárójelbe téve, a bethleni és a kádári „*konzolidációt*”, vagy éppen a Pilsudski-féle „*szanációt*”, hogy tisztábban lássunk abban, hogy „*konzolidálatlan*” állapotokban mennyiben lehet természetes egy konzolidáló erős állam.

Az erős állam akár kényszerű igenlése morális dilemmákkal is párosulhat: Mussolini fasiszta diktatúrája *képes volt* felszámolni a szicíliai maffia uralmát, míg a helyébe lépő demokrácia *képtelen volt* gátat vetni a maffia és a terrorizmus terjeszkedésének, mígnem kivételes eszközökhöz kellett folyamodnia.

Az állam valaki/valami *ellen* való erőssége valamilyen módon és mértékben tételezi a társadalom és/vagy az állam *ellenségét*, akivel szemben az államnak kellő *erővel* kell rendelkeznie. Azt viszont el kell ismerni, hogy a politikai gyakorlatban igen kényes kérdés az „ellenségnek” különösen az állam által történő definiálása – főleg a belső ellenség esetében. Az állam azonban nemcsak ellenségekkel szemben igényelhet erőt: a jóléti állam kritikáiban

és az autoritáselméletekben közös az, hogy adott helyzetekben az államnak (mint autoritásnak) kellő erővel kell rendelkeznie azon társadalmi igények és követelések *elhárítására*, mely társadalmi igények és követelések állam általi kielégítése a politikai rendszer funkcionalista elméleteiben amúgy evidens. Ez az elhárítás vagy semlegesítés mint szükségszerűség jelenik meg az állam *„túlterheléséről”*, a *„kormányozhatatlanságról”*, valamint a *„túl sok demokráciáról”* szóló koncepciókban, melyek tanulsága tehát az, hogy az államnak nemcsak kivételes, de *normál* esetben is „erősnek” kell lennie – *polgáraival szemben*. Az, hogy „erős államként” tudnia kell nemet mondani, és képesnek kell lennie elhárítani a civil érdekcsoportok ránehezedő nyomását, más megvilágításba helyezi a demokráciaelméleteket. Ezen a ponton idevágó magyar példával szolgálhat a Gyurcsány Ferenc fémjelezte radikális „reformok” sorsa és az ország Orbán Viktor vezényelte „átszervezése”. Mindkettőben közös probléma a reformintézkedésekkel szembeni lehetséges társadalmi és politikai ellenállás kezelése, és annak legitimációs dimenziója: Gyurcsány kormányzását szűk választási győzelem és parlamenti többség, valamint törekeny koalíció *gyengítette* (gyenge állam/kormány), míg Orbán már a választásokon igen *erős* felhatalmazást és szinte „biankó csekket” kapott az „erős állammal” való kormányzáshoz. A kormányzat választók általi erős felhatalmazása vezet át az *erős legitimitás/legitimáció* és a *gyenge legitimitás/legitimáció* kérdéséhez, ami a magyar politológiai irodalomban elsősorban a köztársasági elnök közvetlen (nép általi) vagy közvetett (parlament általi) választásának problémájából ismert, ám mindenképpen kapcsolatban áll a kormány erősségével vagy gyengeségével: a parlament által választott, ezért „gyenge legitimitású” kormány a kormányzati gyakorlatban még akkor is gyenge lehet nép által választott, tehát „erős legitimitású” államfővel szemben, ha az államfő alkotmányos státusza (a közjogi rendszerben alkotmányos jogkörei szerint elfoglalt pozíciója) gyenge...

Terminológiai kereteken belül az „erős állam” mellett vizsgálándók az abszolutizmus, az autokratizmus, az autoritarizmus, a totalitarizmus, a despotizmus, a diktatúra, a bonapartizmus, az etatizmus, az államkapitalizmus, az államszocializmus, a szuverenitás, illetve a „gyenge állam” mellett „kis állam”, a „minimális állam”, a „kvázi állam”, a „pszeudo állam”, az „államkudarc”, a „működésképtelen állam”, az „állam elhalása” stb. fogalmi. A „gyenge” állam állapota feltételezi a „gyengülés” folyamatát, ami a *globalizációs* irodalom egyik alapkérdése is egyben.

A 20. század második felének politológiai és politikai szociológiai irodalmában még bevett volt a „*fejlesztő állam*”, a „*fejlesztési diktatúrák*” és a „*modernizációs diktatúrák*” tárgyalása. Az erős állam újragondolása nem nélkülözheti az elejtett szálak felvételét.

*Majoros András közgazdász,
vezető tanácsadó, MultiContact Consulting Kft.
óraadó, Kodolányi János Főiskola*

(Euro)regionális versenyképesség növelése határon átnyúló intézményi együttműködéssel – a Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolisz esete

Absztrakt

A határon átnyúló intézményi együttműködések egyik új tendenciáját a határ menti települési önkormányzatok (és más lokális szintű politikai-gazdasági szereplők) kevésbé formalizált, rugalmasabb kooperációs struktúrájának, jellemzően a korábban létrejött munkaközösségek, eurorégiók területén belüli, kézzelfoghatóbb eredmények elérése céljából történő létrejötte jelenti. Az intézményi innovációknak az európai közösségi szintű jogalkotás fejlődése, elsősorban az EGTC rendelet 2006. évi megszületése is új lendületet adott, mellyel megteremtődött a lehetősége a különböző országokhoz tartozó közigazgatási egységek közötti kapcsolatok jogi értelemben magasabb szintű szervezeti formájának létrehozására. Az első EGTC 2008 januárjában a francia-belga határtérséghez tartozó Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolisz területén jött létre. Jelen leíró esettanulmány e határtérség példáján keresztül kíván rámutatni egyrészt a határon átnyúló intézményi együttműködések lehetséges gazdasági versenyképesség-növelő szerepére, másrészt az EGTC-alapítás potenciális gazdasági, politikai, társadalmi hozzáadott értékeire.

1. Bevezetés

Az intézményesült határ menti együttműködéseknek, „határon átnyúló régióknak” (cross-border regions, CBR), elsősorban földrajzi kiterjedésük és alapvető funkcióik alapján, *Perkmann (2007)* két alapvető típusát különbözteti meg. A „munkaközösség” (working community) nagyobb földrajzi területet, jellemzően kettőnél több országot érintő, általában (szinte kizárólag) regionális (NUTS 2 és/vagy NUTS 3) szintű hatóságok partnersége.

Létrehozásuk alapvető célja a formális kapcsolatok építése, az információ- és tapasztalatsere, valamint egy platform biztosítása a „közös ügyekkel” kapcsolatos deklarációk megfogalmazására. Az „eurorégió” (micro-CBR) viszont egymással szomszédos országok szubnacionális (lokális és/vagy regionális) közigazgatási egységeinek kisebb földrajzi területre kiterjedő, elsősorban közös, határokon átnyúló fejlesztési programok/projektek megvalósítására létrehozott együttműködési formájaként definiálható.¹

Ugyanakkor – elsősorban Nyugat-Európában – már az 1980-as évektől megfigyelhető tendencia a határ menti települési önkormányzatok (és más lokális szintű politikai-gazdasági szereplők) kevésbé formalizált, rugalmasabb kooperációs struktúrájának létrejötte. Ezen új típusú együttműködések jellemzően a korábban létrejött munkaközösségek, eurorégiók területén belül, azok ellenében vagy azokat kiegészítve, kézzelfoghatóbb eredmények elérése céljából szerveződnek.² E lokális szintű együttműködési formák általában az elnevezésükben is megkülönböztethetők az „euroregionális” struktúrától, mivel önmagukat „eurokörzetként” (eurodistrict), „határon átnyúló agglomerációként” (cross-border conurbation), „eurovárosként” (eurocity) vagy „eurometropoliszként” (eurometropolis) definiálják.

A gazdasági-társadalmi hajtóerők mellett, az intézményi innovációknak az ezredfordulót követően az európai közösségi szintű jogalkotás fejlődése is új lendületet adott. Az Európai Parlament és a Tanács 2006-ban elfogadott „1082/2006/EK Rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról” új közösségi jogintézményt hozott létre.³ A legalább két uniós tagállamhoz tartozó helyi, regionális hatóságok, tagállamok és egyéb közjogi entitások (valamint társulásaik) „európai területi együttműködési csoportosulásai” (European Grouping of Territorial Cooperation, EGTC) önálló jogi személyiséggel rendelkeznek, többek között szerződéseket köthetnek, ingó és ingatlan vagyont szerezhhetnek, személyzetet foglalkoztathatnak, saját költségvetéssel rendelkezhetnek, bíróság előtt eljárhatnak. Vagyis megteremtődött a lehetőség a különböző országokhoz tartozó közigazgatási egységek közötti kapcsolatok jogi értelemben magasabb szintű, a határ menti kooperációkat korábban nagyban akadályozó nemzeti szabályozási, eljárási különbségeket áthidaló intézményi formájának létrehozására.

¹ Perkmann, Markus: Policy entrepreneurship and multi-level governance: a comparative study of European cross-border regions. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 25, No. 6, pp. 861-879.

² Novotny Gábor: A határon átnyúló együttműködés sikerének kulcskérdései nemzetközi minták alapján. In: Kaiser Tamás (szerk.): *Hidak vagy sorompók? A határon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban. Stratégiai kutatások – Magyarország 2015.* Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, pp. 90-118.

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0019:01:HU:HTML>

Az első EGTC 2008 januárjában a francia-belga határtérséghez tartozó Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolisz területén jött létre. Jelen leíró esettanulmány e határtérség példáján keresztül kíván rámutatni egyrészt a határon átnyúló intézményi együttműködések lehetséges gazdasági versenyképesség-növelő szerepére, másrészt az EGTC-alapítás potenciális gazdasági, politikai, társadalmi hozzáadott értékeire. A megállapítások, a hivatkozott forrásokon túl, a szerzőnek a bemutatott határtérségben 2010 tavaszán tett rövid (10 napos) tanulmányútjának – elsősorban a lille-i székhelyű EGTC operatív működtetésében résztvevő szakértőkkel készített mélyinterjúk – tapasztalatain alapulnak.

A 2. fejezet a vizsgált határrégió főbb gazdaságföldrajzi jellemzőit mutatja be. A 3. fejezet a politikai kapcsolatok intézményesülésének főbb mérföldköveit foglalja össze. A 4. fejezet a Lille-Kortrijk-Tournai EGTC szervezeti felépítését és fejlesztési prioritásait elemzi. Végül, az 5. fejezet a főbb következtetéseket, illetve a közép-kelet-európai térségben is hasznosítható tanulságokat összegzi.

2. Az Eurometropolisz főbb gazdaságföldrajzi jellemzői

A Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolisz két ország, Franciaország és Belgium, ugyanakkor három, a francia, a flamand és a vallon kultúra földrajzi határán, találkozási pontjában helyezkedik el. A határtérség gazdasági-társadalmi fejlődését ugyanakkor az is nagyban meghatározza, hogy az európai gazdaság három „megapoliszának” a közvetlen (100-300 km-es) földrajzi közelségében, a London, Párizs és Brüsszel által alkotott háromszögnek szinte a közepén található (lásd 1. ábra).



1. ábra

A Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolisz földrajzi elhelyezkedése⁴

⁴ Forrás: <http://www.travbuddy.com/travel-blogs/50666/Lille-Kortrijk-Tournai-eurometropolisz-3>

Az Eurometropolisz földrajzi területe 3550 km², ahol mintegy 2 millió főnyi lakosság él. A határmenti régió a franciaországi Nord-Pas-de-Calais, illetve a nyugat-flandriai (West-Vlaanderen) és a vallon Hainaut NUTS 2 régiókhoz tartozik, míg a NUTS 3 szinten a francia Nord „megyét” (département), illetve négy-négy flamand és vallon (Ieper, Kortrijk, Roeselare, Tielt, Ath, Mouscron, Tournai, Soignies) „körzetet” (arrondissement) találunk. Míg lokális szinten 147 településről beszélhetünk. A 87 franciaországi település együttesen a kb. 1,1 milliónyi lakosságnak otthont adó Lille Metropoliszt (Lille Métropole) alkotja, ebből Lille városa mintegy 230 ezer fővel részesedik.⁵ A 60 belgiumi település összlakossága kb. 950 ezer fő, ebből Kortrijk 75 ezer főt, míg Tournai 70 ezer főt ad (lásd 2. ábra).⁶



2. ábra
*A Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolisz települései*⁷

A gazdasági fejlettség tekintetében egy meglehetősen változatos határtérségről van szó. Az egy lakosra jutó (vásárlóerő-paritáson) mért GDP az észak-franciaországi terület esetében nagyjából megfelel az uniós átlagnak, viszont valamelyest elmarad Franciaország átlagos

⁵ A franciaországi „metropolizáció” fejlődéstörténeti áttekintése kapcsán lásd Egyed Ildikó: A fél évszázados múltú francia területfejlesztés (aménagement du territoire) és egy középváros bemutatása a változó paradigmák fókuszában. *Tér és Társadalom*, XXIII. évf., 2009/1, pp. 167-180.

⁶ A tanulmányban közölt területi és lakossági adatok a két ország statisztikai hivatalainak adatszolgáltatásán alapulnak.

⁷ Forrás: <http://www.eurometropolis.eu/who-are-we/territory.html>

mutatójától.⁸ Ugyanakkor – Ieper kivételével – a flamand körzetek gazdasági fejlettségi szintje jóval meghaladja az uniós átlagot, és nagyjából az átlagos belgiumi szintnek felel meg. Ezzel szemben a négy vallon körzet fejlettsége messze elmarad az EU átlagtól, és megfigyelhető az is, hogy a 90-es évek közepe óta nőtt az uniós átlaghoz képest mért fejlettségi szakadék. E különbségek a munkanélküliségi ráták eltérő szintjében is megfigyelhetők. A 2008 óta tartó globális válságot megelőzően a flamand térségek esetében gyakorlatilag a teljes foglalkoztatás, 3-4%-os munkanélküliségi ráta volt megfigyelhető. Ezzel szemben, a francia és a vallón területek esetében már a válságot megelőzően is kétszámjegyű volt a munkanélküliség (lásd 1. táblázat).

	Egy lakosra jutó GDP PPS (EU-27 = 100,0)		Munkanélküliségi ráta (%)	
	1995	2008	1999	2006
Dép. Nord	98	94	18,1	12,4
<i>Franciaország</i>	<i>116</i>	<i>107</i>	<i>12,0</i>	<i>9,3</i>
Arr. Ieper	95	92	4,7	4,0
Arr. Kortrijk	129	117	3,9	4,1
Arr. Roeselare	140	119	3,4	3,5
Arr. Tielt	126	117	2,7	2,9
Arr. Ath	71	63	12,9	10,3
Arr. Mouscron	91	91	11,1	10,3
Arr. Soignies	80	67	13,8	12,7
Arr. Tournai	93	87	13,3	10,3
<i>Belgium</i>	<i>129</i>	<i>115</i>	<i>8,6</i>	<i>8,2</i>

1. táblázat

Egy lakosra jutó GDP és munkanélküliségi ráta a Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropoliszhoz tartozó NUTS 3 régiókban⁹

A regionális GDP-adatok főbb gazdasági ágak szerinti megoszlását vizsgálva megállapítható, hogy a mezőgazdaság, néhány mikro-körzetet leszámítva, nem meghatározó a vizsgált határtérségben. Viszont szembetűnő, hogy az ipar súlya az Eurometropolisz egészét tekintve 30-35%-ra tehető, ami jóval nagyobb arány jelent, akár franciaországi és belgiumi, akár uniós összehasonlításban (lásd 2. táblázat).

⁸ Az egy lakosra jutó regionális GDP adatok (elsősorban az ingázások miatt) torzított eredményt adhatnak, ezért a régiók „ex post versenyképességének” megítélésére csak fenntartásokkal alkalmazhatók. A mérési problémákról bővebben lásd Lengyel Imre: A regionális versenyképességről. Közgazdasági Szemle, XLVII. évf., 2000. december, pp. 962-987.

⁹ Forrás: Eurostat

Az Eurometropolisz ipari „húzóágazatai” között a tradicionális, ugyanakkor az elmúlt évtizedekben jelentős technológiai fejlődésen átesett iparágak mellett relatíve újak számító ágazatok is megtalálhatók: műszaki textilgyártás, papír- és nyomdaipar, vegyipar, gyógyszer- és egészségipar, élelmiszeripar, alumíniumgyártás, műanyagipar, biotechnológia. Ugyanakkor, a hetvenes-nyolcvanas években elkezdődött, majd felgyorsult „dezindusztrializáció” következtében, e nyugat-európai határtérségben is már a szolgáltató, elsősorban pénzügyi-számviteli, logisztikai, oktatási, környezetvédelmi tevékenységek dominálnak. Lille Metropolisz önmagát Franciaország – Párizs utáni – második legnagyobb „tercier központjaként” definiálja. Az Eurometropolisz, elsősorban Lille városa, több multinacionális vállalat székhelyének ad helyet, a legismertebbek: 3 Suisses International, Arc International, Auchan, Barco, Beaulieu Wielsbeke, Bekaert, Bonduelle, Cofidis, Decathlon, Finaref, Leroy Merlin, Lesaffre, Picanol, Redcats, Roquette.¹⁰

	<i>Mezőgazdaság</i>	<i>Ipar</i>	<i>Szolgáltatások</i>
Dép. Nord	0,9	24,5	74,5
<i>Franciaország</i>	2,2	20,4	77,4
Arr. Ieper	4,3	34,7	61,0
Arr. Kortrijk	0,7	34,1	65,2
Arr. Roeselare	2,0	35,7	62,3
Arr. Tielt	4,2	50,4	45,4
Arr. Ath	2,4	22,6	75,0
Arr. Mouscron	0,5	32,0	67,4
Arr. Soignies	1,2	29,4	69,4
Arr. Tournai	1,8	22,6	75,7
<i>Belgium</i>	0,9	23,8	75,4

2. táblázat

Bruttó hozzáadott érték megoszlása főbb gazdasági ágak szerint, a Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropoliszhoz tartozó NUTS 3 régiókban, 2007 (%) ¹¹

3. A határon átnyúló politikai kapcsolatok intézményesülésének mérföldkövei

A vizsgált határtérségben a szubnacionális szintű, határokon átívelő politikai, intézményi kapcsolatok fejlődéstörténete az 1980-as években kezdődik. A Schengeni Övezet létrehozása volt az a legfontosabb pozitív külső fejlemény, ami a helyi döntéshozókat a határ menti

¹⁰ Forrás: Lille Metropole Europe: Headquarters, service industries. Set up your business at the gateway to Europe. Lille Métropole Development Agency, 2005.

¹¹ Forrás: Eurostat

politikai, gazdasági, társadalmi kapcsolatok „újragondolására”, a határok szabad átjárhatósága jelentette új lehetőségek feltárására és kiaknázására ösztönözte.

1991-ben jött létre a „Határon Átnyúló Állandó Településközi Konferencia” (Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière, COPIT), amely attól kezdve állandó konzultációs fórumot biztosított a lille-i (Lille Métropole Communauté Urbaine, LMCU) és négy belgiumi (IDETA, IEG, LEIDAL, WVI) településfejlesztési („kistérségi”) társulás politikai vezetői és szakértői számára. A kilencvenes évek második felétől már egyre több közös program, fejlesztési projekt ötlete fogalmazódott meg és valósult meg. 1998 és 2001 között került – Interreg forrásból – megvalósításra a Grootstad elnevezésű projekt, melynek keretében elsősorban olyan alapos gazdasági, szociológiai háttér tanulmányok születtek, melyek megalapozták az Eurometropolisz jelenlegi hosszú távú fejlesztési stratégiáját, akcióterveit, programjait. 2000-ben a COPIT lille-i székhellyel, a francia jog szerint, „egyesület” formájában hivatalosan is bejegyzésre került.

Az „alulról” indult kezdeményezés az ezredfordulót követően jelentős támogatást élvezett a „nagypolitika” részéről is. Tekintve, hogy a két ország közigazgatási rendszere alapvetően különbözik egymástól, kormányzati döntésekre is szükség volt annak érdekében, hogy az eltérő kompetenciákkal rendelkező partnerek közös együttműködési struktúrákat tudjanak kialakítani. A 2002-ben létrejött francia-belga kormányközi megállapodás a helyi önkormányzatok és helyi közfeladatokat ellátó szolgáltató intézmények határ menti együttműködésének keretfeltételeit határozta meg. Majd 2005 és 2007 között tevékenykedett az a közös kormányzati munkacsoport, amely egyrészt feltárta a határon átnyúló együttműködések útjában álló jogi akadályokat, másrészt konkrét javaslatokat is kidolgozott azok lebontása érdekében.

Az EGTC létrehozásának feltételeiről szóló közösségi rendelet 2006-os megjelenését követően a vizsgált határtérségben az elsők között ismerték fel az új intézményi forma létrehozásában rejlő lehetőségeket. Az EGTC-alapítás jogi előkészítése volt a feladata annak a 2006 és 2007 között működő munkacsoportnak, melyben a két ország központi és a helyi közigazgatási szereplőinek politikai és szakmai képviselői is részt vettek. Megállapodás született az új szervezet felépítéséről, irányítási struktúrájáról, költségvetéséről, így 2008 januárjában, lille-i székhellyel, Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolisz néven megalakult az első európai területi együttműködési csoportosulás. Ezzel a határtérségen belüli politikai, intézményi kapcsolatok egy minőségi értelemben is magasabb szintet értek el.

4. Az EGTC szervezeti felépítése és fejlesztési prioritásai

A Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolisz EGTC alapvetően a települési szintű határon átnyúló kapcsolatok fejlesztése céljából jött létre, mégis a döntéshozatalban és a szakértői együttműködésben a lokális érdekek nem közvetlenül, hanem a települési önkormányzatok („kistérségi”) társulásaikon keresztül vannak képviselve. Mivel azonban a fejlesztési kompetenciák és erőforrások nagyobb része a centralizáltabb Franciaország esetében az államhoz, míg a föderális Belgium esetében a régiókhöz és tartományokhoz van rendelve, így az EGTC intézményi tagjai között a két ország államai, valamint a régiók és tartományok is megtalálhatók (lásd 3. táblázat). A vizsgált esetben tehát az a politikai döntés született, hogy ha a határtérseget az együttműködő partnerek érdemben fejleszteni kívánják, akkor egy a „többszintű kormányzásra” (multi-level governance) épülő CBC modellt, a különböző területi-közigazgatási szintek képviselőinek közös döntéshozatalára épülő EGTC struktúrát érdemes létrehozni és működtetni.

Az EGTC mint közös, önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezet székhelye a franciaországi Lille-ben van. Ugyanakkor az operatív feladatok elvégzéséért felelős Végrehajtó Ügynökség a flandriai Kortrijk-ban, míg a konzultatív szerepkörrel felruházott Polgármesterek Konferenciájának székhelye a vallon többségű Tournai-ban található. Következésképpen érvényesített alapelvek a francia-holland kétnyelvűség, valamint az ún. „kettős paritás” (double parity). Utóbbi azt jelenti, hogy mind a döntéshozatalban, mind a szervezet költségvetéséhez való hozzájárulásban a francia és belga, illetve Belgiumon belül a flamand/vallon kiegyenlítettségnek kell érvényesülnie.

Francia állam (FR)	Belga föderális állam (BE)
Nord-Pas de Calais Régió (FR)	Flamand Régió és Közösség (BE)
	Nyugat-Flandria Tartomány (BE)
Nord Megye (FR)	WVI települési társulás (BE)
Lille Metropolisz Városközösség (FR)	Leiedal települési társulás (BE)
	Belgium Francia Közössége (BE)
	Vallon Régió (BE)
	Hainaut Tartomány (BE)

	IEG települési társulás (BE)
	IDETA települési társulás (BE)

3. táblázat

A Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolisz EGTC intézményi tagjai¹²

A többszintűség abban is tetten érhető, hogy az EGTC munkájában a politikai és az operatív (végrehajtó) szint képviselői mellett, kisebb súllyal, a helyi gazdaság és civil társadalom delegáltjai is részt vesznek (lásd 3. ábra).

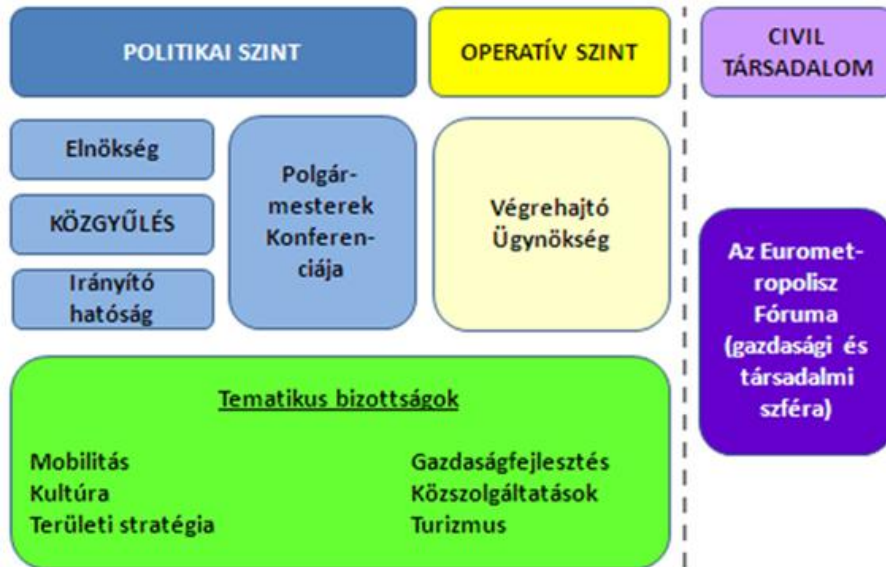
A legfőbb, politikai szintű döntéshozó szervezet a 14 intézményi tag által delegáltakból álló Közgyűlés jelenti. Az EGTC politikai képviselőjét a 4 főből (egy Elnökből és három Alelnökből) álló Elnökség látja el. Az Irányító Hatóság pedig a politikai döntések végrehajtását felügyeli. A Polgármesterek Konferenciája az Eurometropolisz területéhez tartozó 147 település polgármesterei számára biztosít információs és konzultatív fórumot. A helyi polgármesterek az EGTC döntéshozatalában közvetlenül nem vesznek részt, ugyanakkor javaslatokat fogalmazhatnak meg az EGTC Közgyűlése számára.

Az operatív szintet az alkalmazottakkal rendelkező Végrehajtó Ügynökség képviseli, melynek főbb funkciója a közös együttműködési projektek kidolgozása és azok megvalósításának koordinálása.

A „civil” szinten pedig a polgármesteri fórumhoz hasonlóan szintén információs és konzultatív szerepet betöltő Eurometropolisz Fórum található, melynek keretében a helyi vállalkozások és civil szervezetek delegált képviselői fogalmazhatják meg javaslataikat.

Az érdemi döntés-előkészítő munka, a határon átnyúló fejlesztési stratégiák, akciótervek és projekt-tervek kidolgozása az adott területek delegált szakértőiből álló ún. tematikus bizottságok keretében zajlik. A szakmai munkacsoportok elnevezései egyben mutatják a bemutatott EGTC főbb fejlesztési prioritásait: mobilitás ösztönzése, kulturális együttműködés, közös gazdaságfejlesztés, határon átnyúló közszolgáltatások megszervezése, közös turizmusfejlesztés.

¹² Forrás: Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropool – Fiche technique (a Lille-Kortrijk-Tournai EGTC Végrehajtó Ügynökségének 2010-ben megjelent információs anyaga).



3. ábra
A Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolisz EGTC szervezeti felépítése¹³

5. Következtetések, Kárpát-medencei tanulságok

A bemutatott esetből levonható néhány olyan következtetés, amely tanulságos lehet a Kárpát-medencei határtérségek gazdasági-társadalmi felzárkóztatásában érdekelt és érintett döntéshozók és szakértők számára is.

Elsőként, egy adott határtérség gazdasági versenyképessége növelésének egyik alapvetően szükséges (de természetesen nem elégséges) feltételeként a fejlett, a határok valóban szabad fizikai átjárhatóságát biztosító közlekedési infrastruktúra jelenti. A Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropolisz esetében a közös határszakasz számos pontján a szó szoros értelmében „összenőtt” településeket találunk. Továbbá, sokat mondó tény az is, hogy a nap minden órájában van legalább egy olyan vonatjárat, amely a három legnagyobb város (gazdasági központ) közötti távolságot 30-45 perc alatt teszi meg.

Ugyancsak alapfeltételként definiálható az is, hogy egy határtérség rendelkezzen olyan helyi politikai döntéshozókkal, akik a helyi, regionális és nemzeti érdekeket, az összeurópai értékeket és érdekeket is érvényesítve, az európai integráció nyújtotta előnyök felismerésével és kihasználásával tudják érvényesíteni.

¹³ Forrás: Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropool – Fiche technique (a Lille-Kortrijk-Tournai EGTC Végrehajtó Ügynökségének 2010-ben megjelent információs anyaga).

További fontos sikertényező, hogy az intézményi együttműködések ne ad-hoc, csupán adott projektek megvalósítására összeálló „adomány-koalíciók” legyenek, hanem a szereplők, legalábbis összességében, rendelkezzenek valódi fejlesztéspolitikai kompetenciákkal és pénzügyi erőforrásokkal.

E kompetenciák bázisán aztán hosszú távú, elsősorban a gazdasági adottságokra és szükségletekre épülő közös fejlesztési stratégiákat, illetve konkrét operatív programokat, akcióterveket, projekt-terveket lehet kidolgozni. Ennek egyik lehetséges eszköze (nem célja) lehet egy a többszintű kormányzás és a területi kiegyenlítettség elveit a döntéshozatalban és az operatív munka gyakorlatában is érvényesítő EGTC szervezet létrehozása és működtetése.

Végül, de nem utolsó sorban, szükség van olyan gyakorlati területfejlesztési szakértőkre, „CBC menedzserekre”, akik naprakész ismeretekkel, kreatív ötletekkel rendelkeznek, és közvetlenül érdekeltek az együttműködő intézményi partnerek közös fejlesztési céljainak megvalósításában. A magyarországi felsőoktatás vidéki „fellegvárai” (Szeged, Pécs, Győr, Miskolc, Debrecen) ilyen készségekkel, kompetenciákkal rendelkező szakemberek – adott esetben többnyelvű – (mester)képzésében kulcsszerepet tölthetnek be.

Felhasznált irodalom

- Egyed Ildikó*: A fél évszázados múltú francia területfejlesztés (aménagement du territoire) és egy középváros bemutatása a változó paradigmák fókuszában. Tér és Társadalom, XXIII. évf., 2009/1, pp. 167-180.
- Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai Eurometropool – Fiche technique a Lille-Kortrijk-Tournai EGTC Végrehajtó Ügynökségének 2010-ben megjelent információs anyaga*.
- Lengyel Imre*: A regionális versenyképességről. Közgazdasági Szemle, XLVII. évf., 2000. december, pp. 962-987.
- Lille Metropole Europe: Headquarters, service industries. Set up your business at the gateway to Europe. Lille Métropole Development Agency, 2005.*
- Novotny Gábor*: A határon átnyúló együttműködés sikerének kulcskérdései nemzetközi minták alapján. In: *Kaiser Tamás (szerk.): Hidak vagy sorompók? A határon átívelő együttműködések szerepe az integrációs folyamatban. Stratégiai kutatások – Magyarország 2015. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, pp. 90-118.*
- Perkmann, Markus*: Policy entrepreneurship and multi-level governance: a comparative study of European cross-border regions. Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 25, No. 6, pp. 861-879.

*Nagy Zsolt egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Jogbölcséleti és Jogszociológiai Tanszék*

A jogi kultúrák világa

Napjainkban a különböző társadalmak közötti kapcsolatok drámai változásokon mentek keresztül, a kultúrák egymással való interakciói trendszerűen megsokasodtak, ennek következtében az egyes társadalmak intellektuális bázisának különbségei folyamatosan csökkennek. Ez éppúgy igaz a gazdaságra, a művészetekre, vagy éppen a jogra is, mely szintén egyfajta társadalmi intézmény, produktum, s így a fenti folyamatok erre a területre is érvényesek. Következésképpen a társadalomtudomány területén szinte nélkülözhetetlenek mondható minimális jogi ismeretek elsajátítása mellett figyelemmel kell lenni a jogi kultúrák diverzitására, ám ugyanakkor azok hasonlóságait is szükséges megismerni. Napjaink globális világában, ahol persze a kulturális homogenizáció mellett – már a fizikai mobilitás felgyorsulása, megnövekedése miatt is - óhatatlanul találkozunk más társadalmi attitűdökkel, mind a laikus, mind a professzionális jogi kultúra területén meglévő különbségek jelen vannak életünkben; s ez a sok-sok hasonlóság vagy „hasonulás” mellett a még mindig meglévő rendkívül markáns különbségek kezelése is komoly intellektuális kihívásokat jelenthet.

Ha részletesen, jogrendszerenként vizsgáljuk meg az egyes társadalmak, országok jogi szabályozásait, akkor a különbségek ellenére rengeteg hasonlóságot is találhatunk. Bizonyos intézmények hasonló oktatási, illetve értékelési módszereket alkalmaznak, hasonló az oktatói társadalom vagy a jogászai professzió struktúrája, sőt még az oktatott tárgyak (kurrikulum), és a tananyag tartalma is közel állhat egymáshoz. Kézenfekvőnek tűnik az azonosságok szerinti csoportosítás, és ennek megfelelő vezérlő elvek, fogalmak kialakítása, mely nemcsak a hasonlóságokra mutatna rá, hanem egyúttal viszonylag egzaktan feltárná azok okait, esetleg a különbségek mibenlétére, okaira is rámutatna. A gondolatmeneten továbbhaladva – mivel egyetlen közös tényező mindenképpen megtalálható az összes jogi rendszerben: nevezetesen, hogy szabályokból állnak – úgy tűnik, hogy a különböző összehasonlító jogi klasszifikációs elvek segítségére szorulunk; azonban az összehasonlító jog tudománya önmagában is – *Christopher St. Germain*től egészen *Jaakko Husaig* - sokféle csoportosítási elvet ismer. A

korai összehasonlító jogi csoportosítások többnyire a római jog recepciója, illetve annak hiánya alapján készültek; így olyan országokra osztották a jogrendszereket, ahol a római jog alapvető hatása kimutatható: Olaszország, Spanyolország, ahol a római jog hatása nem, vagy alig mutatható ki: Anglia, Skandináv államok, s végül ahol körülbelül egyenlő a római és a germán jogi hatás: Franciaország, Németország.¹ Jelen dolgozat kereteiben csupán két elfogadottabb, legismertebb s egyúttal legelterjedtebb csoportosítást emelnénk ki. Az egyik *René David* elmélete a különböző jogcsaládokról; a pozitív jogszabályrendszerek között kimutatható hasonlóságok alapján kezelhető és vezérfonalul szolgáló elveket állított össze. *René David* három jogcsaládot különböztetett meg: a római-germán családot, melyhez tartozó országokban „a jogtudomány a római jog alapján fejlődött ki..., s a jogszabályokat ... magatartási szabályoknak fogják fel”;² a *common law* családot, mely országokban lévő jogot „a bírák alkották az egyes jogviták során hozott döntéseikkel”;³ illetve a mára csupán történeti jelentőségűvé vált szocialista jogok családját, ahol a „marxista-leninista elméletnek megfelelően, elsősorban az új gazdasági struktúra megalkotására törekszenek”.⁴ Az előbbieken túl elkülönítette a muzulmán, hindu és zsidó jogot, ahol a jogot elfogadják egyfajta vezérlő elvként, csupán annak szabályai jobban kötődnek a kulturális, illetve vallási tradíciókhoz, a Távol-Kelet, Fekete-Afrika és Madagaszkár jogától, mely régiókban alternatív társadalmi kohéziós erők működnek.⁵ A másik jelentős és igen elterjedt klasszifikációs rendszer a *Zweigert–Kötz-féle* történeti, ideológiai és jogi kultúrában gyökerező különbségekre visszavezetett jogkörök (*Rechtskreis*) alapján történő tipizálás: 1. román jogkört (Franciaország), 2. német jogkört (Németország), 3. anglo-amerikai jogkört (*common law* országok), 4. északi jogkört (Skandinávia), 5. szocialista jogkört, 6. távol-keleti, iszlám, és hindu jogkört különböztettek meg.⁶ Természetesen jelen esetben csupán a legelfogadottabbak – talán kissé vulgáris - bemutatására kerülhetett sor és persze az említetteken kívül még nagyon sokféle értékes csoportosítási módszer létezik, melyek

¹ A csoportosítás ismérveit és kritikáját ld.: Badó Attila: Az összehasonlító jog tudományának kialakulása. A klasszifikáció problémái. In: Badó Attila – Loss Sándor (szerk.): Bevezetés a jogrendszerek világába. Nyitott Könyv. Budapest. 2003. 8-19.

² René David: A jelenkor nagy jogrendszerei. Összehasonlító jog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 1977. 27. p.

³ Uo. 28. p.

⁴ Uo. 30. p.

⁵ Lásd uo. 31-34. p.

⁶ Konrad Zweigert – Hein Kötz: Introduction to Comparative Law. Third Revised Edition. Oxford University Press. Oxford. 1977. 1998. Legutóbbi kiadásában a szocialista jogkör már nem szerepel, illetve a távol-keleti, iszlám, hindu jogrendszerek nem kaptak „jogkör besorolást”.

önmagukban külön tanulmány keretében lennének vizsgálhatók.⁷ (Így például ehhez kapcsolódóan érdekes lehet a jogcsaládok alapján distinkcionált oktatási struktúrák különbségeinek kimutatása, mégis ezt a fajta tipizálást a közelebről megvizsgált jogászképzési realitás sok esetben „áttöri”: az angolszász jogon belül például az Egyesült Államok néhány államában lévő jogászképzési rendszer sokkal távolabb áll az angol jogi oktatástól, mint a németországi helyzettől, pedig mindkét ország a *common law* család tagjának tekinthető, vagy az orosz (egyres elemzések szerint poszt-szovjetnek tekintett) jogászképzés sokkal közelebb áll az osztrák, vagy akár a néhány évtizeddel ezelőtti német oktatási rendszerhez, mint az a szocialista jogcsalád mintáját adó, továbbörökített rendszer állapotából következne. Más szavakkal a jogcsaládok, vagy jogkörök (mely fogalmak az alapkérdések tekintetében megegyezést mutatnak) szerint distinkcionált jogrendszerek és az ezzel elvileg szorosan összefüggő jogi oktatási rendszerek erősebb diverzitást, illetve több hasonlóságot mutatnak, mint azt a jogrendszerbeli különbség vagy azonosság indokolná, következésképpen egy ilyen fajta klasszifikáció – legalábbis önmagában – talán nem is elégséges.⁸

A „jogkörök, jogcsaládok” mellett más típusú osztályozást is ismerünk, nevezetesen a jogi kultúrák szerinti megkülönböztetést, mely bizonyos szempontokból megegyezést mutat az előbbi kategóriák tartalmával, azonban szélesebb spektrumon mozgó vizsgálódást tesz lehetővé. Többek között az ilyen irányú vizsgálatot indokolja, hogy a jogászképzésre vonatkozó jogtudományi irodalom jeles képviselője *Nicholas Kasirer* elemzése szerint a jogi kultúra és a jogi oktatás szervesen összefügg: a különféle - bármely kategorizálás alapján elkülönített – jogrendszerekben működő jogászképzési intézményeket a látszat ellenére nemcsak az adott jogrendszer szabályainak összességét átadó szervezetként, hanem intellektuális közegként, kulturális szféraként, mentalitásként lehet értékelni; az oktatás a jogászi hivatás „jogi tudattartalmaként”, belső értékeinek átadásaként is felfogható.⁹ *A laikus, de különösen a professzionális jogi kultúra* fogalmi elemeinek – a kodifikált és érvényes jog, az intézményi struktúra, a jogilag releváns magatartási modellek, a jogtudat, a társadalom

⁷ Ld.: Badó Attila i.m. 12-19. p.; továbbá Varga Csaba: *Theatrum legale mundi* avagy a jogrendszerek osztályozása. Kézirat.

⁸ Részletesebben lásd: Nagy Zsolt: *A jogi oktatás fejlődése és aktuális kérdései*. Phd disszertáció. Szeged, 2005.

⁹ Kasirer feltehetően nemcsak a jogi oktatásra, de magára a jogra is így tekint. Vö.: *Nicholas Kasirer: Bijuralism in Law's Empire and in Law's Cosmos*. 52. *Journal of Legal Education*. 29. *Nicholas Kasirer a kanadai McGill Egyetem Jogi Kara Összehasonlító Jogi Intézetének professzora*, továbbá a *Quebec* Magán- és Összehasonlító Jogi Kutató Központ igazgatója.

joggal kapcsolatos attitűdjei, a jog működésével összefüggő társadalmi tapasztalatok,¹⁰ – a jogrendszerre gyakorolt hatása megkérdőjelezhetetlen; noha ez nem jelenti, hogy a jogcsalád szerinti tipológia elhanyagolható, irreleváns szempont lenne. A hagyományos felosztásnak megfelelően a *regulatív* (korábban *legálisnak* nevezett) jogi kultúrában a jog (legalábbis némi leegyszerűsítéssel) normatív értelemben magatartásirányító szabályok összességének tekinthető, míg az *orientatív jogi kultúrákban* a jognak inkább orientáló szerepet tulajdonítanak, sok esetben a szabályokat csupán szimbolikus, mintajelentőségűnek felfogó társadalmi attitűd vált uralkodóvá.¹¹ A kialakult jogi kultúrák a társadalmi-történelmi fejlődés eredményei, az adott társadalmi szituációval szoros korrelációt mutatnak, s befolyásolják más társadalmi intézmények, így a jogrendszer struktúráját is. A legális kultúrákban a jog ismertetésére kifejezetten elkülönült szervezetekkel szemben az orientatív kultúrákban hagyományosan a jogi oktatásnak és magának a jognak nem tulajdonítottak különleges szerepet; az igazgatási funkciók ellátására más társadalmi mechanizmusok alakultak ki. Például Kínában hagyományosan az igazgatási, adminisztratív, illetve igazságszolgáltatási feladatok végzésére hivatott rétegek „mandariniskolákban” tanultak, ahol elsősorban szakmai szempontból irreleváns, irodalmi ismerteket adtak át, semmiféle jogi, vagy akár igazgatási szaktudást nem oktattak; a jognak marginális szerepet tulajdonítottak, s a társadalmi ellentéteket konfliktuskerülő, megegyezésre törekedő eljárással oldották fel. Ez a fajta társadalmi attitűd továbbél s napjainkban is továbbél, a Kínai Népköztársaság szovjet típusú jogszemléletét rövid időn belül a hagyományokhoz való visszatérés követte, s a mai napig is a jogrendszer sokkal inkább a konfúciuszi hagyományoknak felel meg, és a jogászképzés a kínai értelmiségi képzés egészét tekintve elhanyagolható szerepet tölt be.¹² A legális rendszerekben ennek pont az ellenkezőjét tapasztalhatjuk: a jog önálló szféraként való értelmezése, autonóm rendszerként való felfogása, és az ennek megfelelő szakosodott,

¹⁰ Kulcsár Kálmán: Politikai és jogszociológia. Kossuth. 1987. 526. p. Lawrence M. Friedman a következőképpen határozza meg a jogi kultúrát: a jogi kultúra meglehetősen képlékeny fogalom; a legjobb volna magát a kultúra kifejezést elkerülni, de az túlzottan is részét képezi a fogalomnak. A kultúrának antropológiai sajátossága van: egy komplex viselkedési minta, szokások összessége, életmód, melyek összefüggésben vannak egymással; a kultúra a társadalom, vagy egyes közösségek koherenciáját a magatartásokon keresztül biztosítja. Lawrence M. Friedman: Some Thoughts on Comparative Legal Culture. In: David S. Clarke: Comparative and Private International Law: Essays in Honor of John Henry Merryman on His Seventieth Birthday. Duncker and Humblot. Berlin. 1990. 49-57. 52-53. p. A jogi kultúra a közösségnek, vagy annak egy részének a jog, illetve jogintézmények iránti ideáinak, értékeinek, elvárásainak és attitűdjeinek összessége. The Concept of Legal Culture: A Reply. In: David Nelken: Comparing Legal Cultures. Dartmouth Publishing. Aldershot. 1997. 33-39. 34. p.

¹¹ Vö. Kulcsár Kálmán i.m. 470. p., 527. p.

¹² Ld.: René David, Camille Jauffret-Spinozi: A Távols-Kelet jogrendszerei. In: Badó Attila – Loss Sándor i.m. 319-347. 332. p.; René David. i.m. 422-433. p. különösen 425. p., illetve a mandariniskolák megkülönböztető szerepéről ld. Pierre Bourdieu: A társadalmi egyenlőtlenségek újratemlödése. Gondolat. Budapest. 1978.; Szabadfalvi József: Jogbölcseleti töredékek. Bíbor Kiadó. Miskolc. 2004. 94. p.

kizárólag erre a tevékenységre szerveződött, meghatározott struktúrával rendelkező szervezeti modellek keretében történő szakismeret-átadása jellemző. Mellesleg a klasszifikációs megoldás aspektusából a jogi kultúrák szerinti felosztás sem problémamentes, ugyanis a különböző jogi kultúrák a társadalmak - infrastrukturális, ökonómiai, szociális, etc. okokra visszavezethetően - egymáshoz való közeledésével keveredtek, egyre erősebb egymásra hatással lehet számolni; egyes jogi kultúrák bizonyos területeken jobban, míg mások kevésbé terjedtek el, átalakítva a tradicionális kulturális értékeket, attitűdöket, de a hagyomány (például az orientatív szemlélet) is sok esetben fennmaradt, s befolyásoló tényezőként figyelembevétele elkerülhetetlen.

Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni egy másik – napjainkat erősen érintő – tényezőről, ami épp a különféle kulturális – s így természetesen jogi kulturális – hatással is rendelkezik, sőt talán minden eddigiekben meg fogja változtatni a jogi kultúráról kialakult nézeteket, elméleteket és a jogászság szemléletét is; s ez pedig az úgynevezett globalizáció. „Globalizáció”, „globális gazdaság”, „globális jog”¹³ mind olyan kifejezések, melyek a közelmúlt, illetve napjaink társadalmi, ökonómiai, illetve jogi diskurzusaiban időről időre felbukkannak, s egyre többször azok magvát képezik: egyes nézetek szerint kezelendő problémával állunk szemben, más álláspontok csupán egy szükségszerűen bekövetkező jelenségről beszélnek, megint mások megpróbálnak a folyamatok erősítésén fáradozni. A kifejezések olyan társadalmi mechanizmusokat takarnak, melyek egymással szoros összefüggésben állnak, nem lehet egyiket a másik nélkül megérteni, s az élet szinte minden területére jelentős, vagy kevésbé jelentős hatásai kimutathatóak.

Az alcímben szereplő szó „globalizáció” idézőjeles használata egyáltalán nem a véletlen műve, ugyanis egy olyan kifejezést használunk, ami egyfelől rendkívül „közhelyes”, s mint ilyen persze sok mindent takar, de éppen hétköznapi használatából fakadóan semmitmondónak is tekinthető, másfelől napjaink és a közelmúlt társadalmi folyamatait elemző, e kifejezéssel aposztrofált tudományos munkák is oly sokféleséget mutatnak,¹⁴ hogy a szóhasználat nem – akár a társadalomelméleti, akár a szociológiai, gazdasági, etc. diskurzusokra gondolunk, már a tudomány szintjén sem – jelölhet pontos, egyértelműen definiálható tartalmat. Mégis – talán „jobb híján” - ezt használjuk, noha más, a jelenség okozóját megfelelőbben meghatározó kifejezést is lehetne találni, ám egy nagyon fontos ok

¹³ John J. Costonis: Introduction: Global Law and Law School Curriculum. The LSU Law Center-Canada Bijuralism Conference. November 2001. 52. Journal of Legal Education. 1. 2002.

¹⁴ Például az elit szempontjából nyújtott átfogó elemzést Pokol Béla: Globális uralmi rend. Kairosz Kiadó. Budapest. 2005.

mégis az idézőjeles szó mellett van: a jogi rendszerekben, jogrendszerekben és a jogásztársadalomban bekövetkezett, bekövetkező változásokat már így előrebecsátva úgy lehetne összefoglalni, hogy *a különféle jogszabályi rendszerekben, illetve jogászságnak kölcsönös, a nemzetállami határokat, sőt kontinenseket is átlépő egymástól való függősége. S a globalizáció kifejezés jelentésének – akár a hétköznapi, akár a társadalomtudományos használatát nézzük – ez az egyik, ha nem a legfontosabb összetevője.*

Természetesen tisztában kell lenni azzal, hogy ez csupán tényleg az egyik összetevő, s emellett más, számos korántsem kevésbé fontos dimenziója is megfogalmazható. Továbbá maga a szóhasználat által takart társadalmi jelenség léte, létezése is kérdéses, s ezt a kérdést igen találóan fogalmazza meg *Anthony Giddens*, mikor *Wulfstan yorki* érsek 1014-ben celebrált miséjének egy részeltét idézi: „A világ rohan, és végéhez közeledik”.¹⁵ S való igaz, a középkor adott idejében megfogalmazott gondolatok éppúgy egy új kor kezdetét vetíthették volna előre (ilyen új korszakról napjaink távlatából visszagondolva természetesen szó sem lehetett), mint ahogy saját korunk társadalomtudományi, vagy publicisztikai irodalmában is egy ilyesfajta változás, váltás explicálódik. Mégis a felvetett kérdésre talán éppen az egyik legnyilvánvalóbb és leginkább prózai válasz abban a történetben található, melyet a fent idézett szerző tanulmányában leírt: „Egyik barátom a falusi életet tanulmányozza Közép-Afrikában. Néhány évvel ezelőtt, kutatásai megkezdésekor, első ízben keresett fel egy távoli területet. Megérkezése napján meghívást kapott egy helyi családhoz azzal, hogy töltsön el ott egy kellemes estét. Azt várta, hogy megismerkedik az elszigetelt közösség hagyományos szabadidős szokásaival. Helyette a fő esemény az *Elemi ösztön* című film megtekintése volt, videofelvételről. Abban az időben a filmet még a mozikban sem játszották.”¹⁶ Természetesen ez önmagában semmiféle komolyabb társadalmi hatást nem indukál, azonban rámutat a globális világ egyik aspektusára: nevezetesen a kultúrára, illetve annak globalizálódására (s ne felejtjük el a jogi kultúra is egyfajta kultúra!). S hogy a globális kultúra nemcsak bizonyos termékek elterjedésében mutatkozik meg, azt bizonyítja *Zygmunt Bauman* egy szemelvénye, ami egy nemzetközi cég alkalmazottjának utazását mutatja be: „Szingapúrból Hongkongba (...) Prágába, etc. Ugyanabban a Hilton Szállóban lakik. (...) Ugyanolyan típusú faxot, telefonokat és számítógépeket használ, ugyanazokat a filmeket nézi, és ugyanolyan problémákat beszél meg ugyanolyan típusú emberekkel.”¹⁷ Emellett az egyébként

¹⁵ Anthony Giddens: *Elszabadult világ. Hogyan alakítja át életünket a globalizáció.* Perfekt Kiadó. Budapest. 2000. 11. p.

¹⁶ Uo. 17. p.

¹⁷ Zygmunt Bauman: *Globalizáció. A társadalmi következmények.* Polity Press. 1998. Szukits Könyvkiadó. Szeged. 2002. 140-141. p.

figyelemreméltó és szembetűnő jelenség mellett természetesen sok más hasonló kérdéskört is lehet feszegetni: a legtipikusabbak a gazdaság, piac, pénzpiac, de ide sorolható a hagyomány, a család, házasság, politika, állam, demokrácia, etc.¹⁸

A globalizációnak, mint folyamatnak nemcsak technológiai, társadalmi, gazdasági következményei (egyúttal okai) vannak, hanem a szellemi életre is rendkívüli hatással lehet (van). A jog, illetve a jogászság szempontjából ilyennek tekinthető bizonyos jogágak átalakulása, és új jogágak, jogi formulák, megjelenése, továbbá az ezekhez köthető elméletek sok esetben tömeges exponálása.¹⁹ Hogy csupán egy példát emeljünk ki, az említett elméletek közé tartozik *William B. T. Mock* összehasonlító elemzése, aki az információs technológia fejlődését, s annak a jogra és a jogi oktatásra gyakorolt hatását az ipari forradalom indukálta változásokhoz hasonlítja; ugyan az ipari társadalom megjelenésével a jogászképzés még sokáig az agrárelvek szerint folyt, ám az átalakulás elkerülhetetlenül meghozta az új tárgyakat tartalmazó struktúrát (munkajog, társasági jog, etc.), továbbá átformálta a hagyományos tárgyak tananyagát és ezzel egyúttal a hagyományos jogágak rendszerét is.²⁰ Hipotézise szerint az utóbbi évtized „technikai forradalma” hasonló helyzetet teremtett, és a tradicionális képzés szintén lassú reformokon fog keresztülmenni: egyfelől új jogi diszciplínák jelennek meg, mint a komputer jog, *internet* jog, másfelől a meglévő stúdiumok az információs társadalom értékeinek megfelelően módosulnak; másképpen: előtérbe kerül az információt, mint a társadalom új szervező elvét számításba vevő jogi gondolkodás átadása (a jogalkalmazásban az egyes jogágak szabályozásainak már sokszor adaptált a gyakorlatra vonatkozó analógiáinak ismertetése, arra vonatkozó készség kialakítása, pl. tulajdonjog és az információ, mint tulajdon, vagy az információkkal való visszaélés, és a büntetőjog relevanciája).²¹ Szintén ilyennek tekinthető – elsősorban szociológiai szempontból vizsgálva – bizonyos már meglévő jogágak jelentőségének, és alkalmazási gyakoriságának megnövekedése; ezek közé tartozik mondjuk a nemzetközi magánjog térnyerése. Erre szolgáltat például *James W. Bowers*nek elméletében az ún. jogi adaptációs mechanizmusra hozott példája: *Kalifornia* és *Luisiana* kereskedelmi relációja.²² A kevésbé önálló *Luisiana*

¹⁸ *Giddens* ezen utóbbi, látszólag marginális, vagy éppen a „globalizáció mítosza” alatt tárgyalt kérdésekhez látszólag egyáltalán nem kapcsolódó társadalmi intézményeket is a kérdéskörhöz sorol. Uo. 61-75. p.

¹⁹ Csak példaként említve a már meglévő jogágakra gyakorolt hatás, illetve az ahhoz köthető joggyakorlat problémáira reflektál a csőd eljárás esetében *Charles J. Tabb*: *Lessons from the Globalization of Consumer Bankruptcy*. 30. *Law and Social Inquiry*. 763. 2005.

²⁰ Vö.: *William B. T. Mock*: *Informing Law Curricula: Modifying First-Year Courses to Reflect the Information Revolution*. 51. *Journal of Legal Education*. 554. 2001. 554-556. p.

²¹ Uo. 554-567. p.

²² *James W. Bowers* elméletének lényege, hogy kiindulópontként egyfajta közgazdasági alapvetés szerepel: nevezetesen a minimális befektetés-maximális hozam, mely indukálja a jogi doktrínák alkalmazásának

gazdasága a kereskedelmi biztonság érdekében az államon kívüli partnerekkel való viszonyuk során azok normatíváit adaptálja – mely kevésbé költséges, mint fordított szituációban a különféle kereskedelmi partnereknek a lokális jogot elfogadniuk – így praktikusán akkor is az Egységes Kereskedelmi Kódex (*Uniform Commercial Code*) szabályozza a *Luisiana*-i gazdasági forgalmat, ha történetesen az állam nem léptette azt hatályba.²³

A példaként említett hipotéziseken túl a szakirodalom alapján összegzésekképpen elmondható, hogy a globalizáció a következőkben érinti a hagyományos jogelméleteket. 1. Mindenekelőtt a nemzetállam, és a hozzá köthető jogalkotás, illetve jog szerepét ássa alá, vagyis a nemzetekhez köthető állam, társadalom és jogrendszer, mint áthatolhatatlan entitás már nem tanulmányozható többé izoláltan. 2. A jogra már talán nem tekinthetünk úgy, mint a nemzetek joga és a nemzetközi jog kettősségére, illetve utóbbira csak, mint szuverén államok kapcsolatából eredő jogokra és kötelezettségekre. 3. Kihívás elé néznek a jogelméletek azon a téren is, ahol a jogot olyan jelenségként látják, mely a kultúrából, tradícióból, szokásokból ered. Természetesen a „*normatív pluralizmus*” fontos maradhat, de ez a kifejezés vagy többletjelentést kap, vagy más kifejezések is megjelennek mellette, így - anélkül, hogy ezekre itt pontos definíció adhatnánk - tagadhatatlan szociológiai jelentőségüknél fogva szerepet kell

feltételeit: bármely társadalom azt a jogi doktrínát fogadja el, mely a leghatékonyabban szolgálja – a legkisebb ráfordítás és legnagyobb haszon elvének megfelelően – a gazdasági tranzakciókat, és egyéb ökonómiai mechanizmusokat. Minden társadalom internális viszonyaiban az optimális jogot alkalmazza, mely – minthogy struktúrájuk is differenciált – bizonyos mértékben más társadalmakhoz viszonyítva különböző: a megalkotott, illetve használt jogrendszer az adott társadalmi viszonyok produktumaként objektiválódott, vagyis mindegyik jogrendszer az adott társadalom számára a leghatékonyabb. Azonban a kialakult társadalmak gazdasági kapcsolataik révén egyre jobban egymásra utaltak, következésképpen jogrendszerük is találkozik, rosszabb esetben összeütközésbe kerülnek egymással; ideális esetben a társadalmi konnektiót követően egy kooperációs jogi doktrínális fejlődés, kölcsönös kiaknázás alakul ki. A gazdasági elméletnek megfelelően valószínű, hogy az internális viszonyokhoz megfelelő jogrendszer a kívülállók (*outsiders*) számára szuboptimális; ökonómiai aspektusból bármelyik helyi jog adaptációja hatékonyabb és kisebb tranzakciós költséggel jár, mint jogrendszereken átívelő közös (kooperatív) – több, eltérő jogi doktrínát is magukban foglaló - szabályozásokat létrehozni. (A belső és a külső jogok párhuzamos adaptálására példa az 1980-as Bécsi Egyezmény (*The United Nations Convention on Contracts for the International Sales of Goods*); az Egységes Kereskedelmi Kódex második szakasza, melyet a legtöbb amerikai állam hatályba léptetett; az amerikai alkotmány hatása a jogalkalmazásra; továbbá a WTO és a NAFTA létrehozása.) Azok a modern társadalmak, melyek „gazdasága” a kölcsönös tranzakciókon múlik, előnyben részesítik az externális jogrendszerekhez történő harmonizációt. Minden valószínűség szerint a kisebb társadalmak adaptálják a koordinációs jogot, vagy az externális jogi doktrínákat, mivel a nagyobb, több erőforrással rendelkező, relatíve önellátó társadalmak az idegen jog befogadására kevésbé rászorultak, s inkább saját jogrendszerüket fejlesztik. Vö.: *City of Philadelphia v. New Jersey*. 437. U.S. 617. (1978.), illetve James W. Bowers: *The Elementary Economics of Bijuralism: A First Cut*. 52. *Journal of Legal Education*. 68. 2002.; különösen a 71-74. p.

²³ Bowers – talán nem minden kétséget kizárva - anekdotikus bizonyítékokra hivatkozik, mikor azt állítja, hogy louisianai jogászokkal való beszélgetések alapján meggyőződhetünk, hogy polgári törvénykönyvük kötelemeire vonatkozó része csupán „papíron érvényesül”. Uo. 73. p.

kapnia az állami jog mellett a nem állami jog, természetesen a tradíció, a kultúra, jogi rend mellett a nem jogi rend, és rendszer, etc.²⁴

A jogot szintén különösképpen érintő kérdés az állam szerepének megfogalmazása, melynek egyfelől van jogelméleti, államtani, államelméleti vonatkozása, másfelől beszélhetünk alkotmányjogi, tételes jogi relevanciáról is. *Zygmunt Bauman* éles megfogalmazásában „a szuverenitások névlegessé, a hatalom névtelenné, a helye pedig üressé vált”.²⁵ Ehhez a rövid, ám sokat sejtető mondathoz szorosán kapcsolódik *Szilágyi Péter*, a globalizáció és az információs társadalom nevekkel aposztrofálható tendenciáknak a jogelmélettel szembeni kihívásait elemző tanulmánya, s tanulmányában részletesebben vizsgálja az említett folyamatot, s annak az államra, államokra, államszervezetek működésére gyakorolt hatását. A tanulmány egyik fő gondolatmenete szerint a gazdasági globális kapcsolatok a társadalomban döntőnek bizonyulnak, ám az ezekből adódó konfliktusok „megfelelő intézményesítése hiányzik”, s a globalizálódás „nem vezet „automatikusan a gazdasági formák és a jogintézmények konvergenciájához”. „A szuverén nemzetállamok kora lejárt, *Leviathán* megöregedett, netán elaggott. (...) A nemzetállam és joga tehát egyre kevésbé alkalmas az új szabályozási szükségletek kielégítésére, ezért elméleti tisztázást is igényel a nemzetállam jövőjének, a transznacionális jogrendnek és politikai berendezkedésnek a kérdése.”²⁶ A fenti, az államra vonatkoztatható felvetések kétségkívül érdekes és értékes megállapításokat tartalmaznak, s mindehhez még hozzátehető, hogy ezen túl a jogelméletet illetően mások is hasonló gondolatokat fogalmaztak meg; noha ezek a tanulmányok kevésbé az államelméletet és inkább kifejezetten a jogelméleti problémákra reflektálnak, mindazonáltal gyökerük – nevezetesen a globalizáció által megváltozott társadalmi, és az erre nem vagy kevésbé reagáló jogi szituáció – közös. Ilyennek tekinthetők – legalábbis részben – *Volkmar Gessner* és *Ali Cem Budak* szerzőpáros által megállapítottak,

²⁴ Vö.: William Twining: *Globalization and legal theory*. Butterworths. London. Edinburgh. Dublin. 2000., különösen a 252. p., és általában a 9. fejezet. 245-257. p. Például a nemzetközi vállalatok közötti arbitrációs döntések már nem a nemzetállami szabályokon alapulnak, vagyis létezik az államoktól független, autonóm jogrendszer. Az új jogi rendszer és a hagyományos nemzetállami jog különbségeire ld.: Balázs Fekete i.m. 5. p.

²⁵ Zygmunt Bauman i.m. 109. p.

²⁶ Szilágyi Péter: A jogbölcselettel szembeni kihívások a harmadik évezred kezdetén – Magyarországról nézve. Magyar Közigazgatás. LIV. Évfolyam. 3. szám. 2004. március. 141-147, 141-142. p. a szerző rendkívül szemléletes módon írja körül a szuverenitást érintő problémát: „Leviathánt, a szuverént keresztapja *Hobbes* szerint megilleti az a jog, hogy döntsön arról, mely tanítások károsak a köznyugalomra, és azokat be is tiltsa. Lengyel Leviathán megkísérelte a pornófilmek betiltását, tucatszámú erotikus tévécsatorna nevette ki. Magyar szocialista Leviathán állította anno, hogy nem gyűrűzik be, mármint az olajválság, de begyűrűzött. A példák szinte végtelenül sorolhatók tovább. De *Hobbes* azt is mondta, hogy a szuverén addig igényelheti az engedelmességet, amíg megvan a hatalma. *Non veritas, sed autoritas facit legem*. Ha oda az autoritás, hol a lex?” Uo. 141. p.

miszerint a tradicionális jogállami modellek és elméletek kiegészítésekre, változtatásokra szorulhatnak, s ez fordulatokat idézhet elő a modern jogelméletekben is, melyek a klasszikus elvekhez hasonlóan jelenleg nem tudnak mindenben megfelelő választ adni napjaink globális jogi folyamataira.²⁷

Catherine Valcke mind az államra, mind a jogra vonatkozó globalizmus tekintetében három különböző forgatókönyvet (*scenario*) lehetőségét explikálta. 1. A gazdasági és jogi korlátok „ledöntéséhez” az érdekeltek egy az egységes jogi világhoz köthető, annak megfelelő végrehajtó, törvényhozó és jogszolgáltató apparátust hoznak létre, egyfajta „világkormányt”, mely esetben *Francis Fukuyama* jóslata szerint²⁸ a különféle jogrendszerek fuzionálnak, s így a *weberi* formális racionalitás a nemzeti szintről globális szintre kerül. 2. A nemzetállamok eltűnnek (vagy már talán klasszikus értelemben el is tűntek) de nem helyettesíti azokat egy más szintű formális racionalitás, s ebben az esetben az államok helyett informális társadalmi korlátok és kapcsolatok érvényesülnek. A jog – legalábbis az általunk ismert formában – megszűnik létezni, s helyette egyfajta posztmodern, horizontális, határokon átívelő normativitás kerül.²⁹ (Mellesleg az előbbi két forgatókönyv esetében a jog-összehasonlítás, mint diszciplína egyszerűen értelmét veszti.) 3. A nemzeti és nemzetközi jog megkülönböztetése fennmarad, csupán a kettő közötti összefüggések lesznek mélyebbek, másképpen: a két jogi szint közti a formális kapcsolatok proliferációjáról beszélhetünk; ugyanakkor természetesen az állami szuverenitás fogalma és annak gyakorlata megváltozik.³⁰

²⁷ „Mind a klasszikus, mind a modern jogelméletekben a jog fogalma a legitimitáció koncepciójából vezethető le, s ebben az esetben a jogszabályok a nemzetállamok polgárai általi elfogadottsághoz köthetőek. Azonban az állampolgárság és nemzetállam fogalmak jelentése globális szinten elveszti egymással való kapcsolatát, párhuzamos voltát; ennél fogva a nemzetközi jogalkotás és jogszolgáltatás legitimitációja (alapuljon ez a legitimitáció akár az egyes államokon, akár kereskedelmi szervezeteken) problematikusává válik. Ebben az összefüggésben a kereskedelmi jog (*lex mercatoria*) és a nemzetközi arbitrációs bíróságok legitimitációja is megkérdőjelezhető. Volkmar Gessner and Ali Cem Budak: *Emerging Legal Certainty: Empirical Studies on the Globalization of Law*. Dartmouth Publishing Company. Aldershot. England. 1998. 12. p.

²⁸ A hivatkozott „jóslat” *Francis Fukuyama*: *The End of History and the Last Man*. Avon Books Inc. New York. New York. 1992. című munkáján alapul. Magyarul ld.: *A történelem vége és az utolsó ember*. Európa könyvkiadó. Budapest. 1994. *Fukuyama* könyvében a Szovjetunió összeomlásakor a korszellemnek megfelelően dolgozta ki tézisét, miszerint elérkezett a történelem vége, a magángazdaság kétségtelenül győzedelmeskedett.

²⁹ *Valcke* ehhez *Günter Teubert* idézi: „A magas fokon globalizálódott gazdaság és az alacsonyabb szinten globalizálódott politika kettőssége egy olyan globális jogot hív életre, mely esetben már nem beszélhetünk törvényhozásról, politikai, alkotmányos normákról, és ezen normák politikailag meghatározott hierarchiájáról. A jogforrási hierarchia, annak politikailag meghatározott törvényhozásával és alkotmányozásával a csúcán megtörik a globalizáció nyomása alatt, s ami ezt helyettesítheti már csak egy *heterarchikus* rendszer lehet. A klasszikus politikai szabályalkotás helyét más típusú szociális normaalkotás veszi át.” *Catherine Valcke*: *Global Law Teaching*. 54. *Journal of Legal Education*. 160. 2004. 165. p.

³⁰ Ennek a lehetőségét ecseteli *Paul Hirst* és *Grahame Thompson* hangsúlyozva, hogy a gazdaság a globális világban is szabályozható marad: „Annak a világnak, mely különféle mind nemzeti, mind nemzetközi szintű politikai erőkből, kormányzati szervekből, egyéb szervezetekből tevődik össze szüksége lesz egy közhatalmi funkciót ellátó „összekötő kapocsra”, ami relatíve konzisztens módon szervezi és vezeti a különféle

Valcke – egyébként többé-kevésbé Paul Kennedy a nemzetállamok tekintetében összegző megállapításával összhangban³¹ - a harmadik verziót tartja a legvalószínűbbnek, s kiemeli, hogy legyen a globalizáció hatása bármilyen erős is, a nemzetállami formáció marad az esszenciális politikai egység; továbbá ugyan kétségtelen, hogy a transznacionális – akár formális értelemben vett, tehát jogi keretek között történő – kapcsolatok egyre sűrűbbek, számosabbak, csak az államok képesek a szerződések tényleges kikényszerítésére, a tulajdonjog garantálására, vagy a szociális biztonság megteremtésére, illetve fenntartására. Az persze látható, hogy az egyre gyakrabban megújuló kommunikációs technológia, vagy az internacionális piac gyengíti az állam – főleg klasszikus értelemben felfogott – szerepét, ám a demokratikus autoritás egyetlen birokosa továbbra is az állam marad.³² S noha feltehetően kétségtelen, hogy egyesek eltúlozzák mind a globalizáció jogi következményeit, mind magát a gazdasági-társadalmi folyamatot, ám az is igaz, hogy a kérdés: vajon létező folyamatról beszélhetünk?, illetve van e valamilyen komoly hatása a globalizációnak? megválaszolása önkényes kritériumok felállításától függ. Önkényes a gazdaság internacionalizálódásának egy bizonyos szintjétől „globális gazdaságról” beszélni,³³ s önkényes a technológiai fejlettség egy bizonyos szintjét küszöbként felállítani, etc. mégis a szakirodalom többsége (még a szkeptikusok is) egyetért abban, hogy a '70-es évektől kezdődően megváltozott gazdasági

tevékenységeket. Ennek a modellnek az elvi alapja a *Rechtsstaat* és a nemzeti alapon szerveződő állam marad. Noha az állam annak régi értelmében már nem szuverén (...) de továbbra is a törvényhozó szerepével bíró, legitimitással rendelkező autoritás és annak legitimitással rendelkező tevékenysége marad meghatározásának középpontjában.” Paul Hirst and Grahame Thompson: *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Polity Press. Cambridge. 1996. 278-279. p. Mellesleg a hivatkozott szerzőpáros öt tézisben összefoglalható megállapítása, hogy 1. a modern ipari termelés óta létezik egyfajta globális gazdaság; 2. a legtöbb vállalat valójában nemzeti alapon működik; 3. a tőkebefektetések nagyságát tekintve a harmadik világ továbbra is marginális szerepet játszik; 4. Európa, Japán és Észak-Amerika dominanciája valósul meg a gazdasági folyamatokban, s valójában 5. e három „hatalmi tömbnek” van meg a képessége, hogy kormányzati nyomást gyakoroljon a gazdasági trendekre. A felvetések kritikájaként elmondható, hogy a technológiai változások sok esetben nemcsak kvantitatív, hanem kvalitatív megújulással is jártak; a gazdaság soha nem volt teljesen önkényes, de nem is volt „feltétlenül engedelmes” a politikának; a változások ún. „kritikus szintjének” megállapítása önkényes; a szerzőpáros is nemzetállamok feletti szinten képzelettel a kormányzást (sőt egyfajta az említett három blokk integrált kormányzásának vízióját vetítik az olvasó elé); végül a vállalatok sokszor ténylegesen köthetők nemzetállamokhoz (főleg a székhely tekintetében), ám ez magyarázható a vállalatok érdekeinek megfelelő kormányzati politikával is. A mű összefoglalásához és kritikájához ld.: Brunzel Balázs: *Globalizáció: mítosz vagy valóság?* www.inco.hu/inco7/global/cikk2h.htm.

³¹ Paul Kennedy összegző álláspontja az, hogy „bár a nemzetek feletti irányzatok gyengítették az állam önállóságát és szerepét, nem jött létre megfelelő pótlék, amely helyettesíthetné mint olyan alapvető egységet, amely választ ad a világban végbemenő változásra”. Paul Kennedy i.m. 130. p.

³² Catherine Valcke i.m. 167. p.

³³ Norman Angell a korabeli híres szakértő a következőket írta „*Az illúzió kora*” című munkájában: „a jelentősebb európai gazdaságok összefonódásának foka immár elképzelhetetlenné tett egy háborút”. Robert Went i.m. 176. p. Ezeket a sorokat néhány hónappal azelőtt vetette papírra, mielőtt az Osztrák-Magyar Monarchia ágyúai - a történelem egyik legnagyobb fegyveres konfliktusának nyitányaként - 1914. július 28-án megkezdték Belgrád bombázását. Másképpen, mint tanulság: egyrészt bizonyos jelenségek „csalókanak” tűnhetnek, másrészt a jelenségek értékelése sok esetben valóban szubjektív.

feltételek, illetve tényleges gazdasági formációk és környezet jött létre, továbbá, hogy a társadalom is jelentős átalakuláson ment, illetve megy keresztül. Továbbá ennek a folyamatnak szükségképpen beszélhetünk jogi relevanciájáról, s a kérdés inkább az, hogy milyen mértékűnek kell lennie a jogi változásnak, miképpen reagáljanak az elméletek erre a változásra. Mindenesetre egy biztos: az előbbieken is leírt akár ellentétes kultúrák, illetve jogi kultúrák találkozása a globális világ megjelenése előtt sokkal esetlegesebb volt és sok esetben a mítoszok vagy a mesék világába sorolták, ám manapság mindez tényszerű, - ha tetszik - kézzel fogható. Vagyis bármelyik - fent említett - scenárió is valósul meg, egyetlen dolog kimondható: a jogi kultúrák diverzitását – egyszerűen „kézzelfoghatósága” miatt - kezelni kell és ennek pedig szükségképpen professzionális szinten kell történnie.

Felhasznált irodalom

- Badó Attila*: Az összehasonlító jog tudományának kialakulása. A klasszifikáció problémái. In: *Badó Attila – Loss Sándor (szerk.): Bevezetés a jogrendszerek világába*. Nyitott Könyv. Budapest. 2003.
- Bauman, Zygmunt*: Globalizáció. A társadalmi következmények. Polity Press. 1998. Szukits Könyvkiadó. Szeged. 2002.
- Brunczel Balázs*: Globalizáció: mítosz vagy valóság? www.inco.hu/inco7/global/cikk2h.htm.
- Bowers, James W.*: The Elementary Economics of Bijuralism: A First Cut. 52. *Journal of Legal Education*. 68. 2002.
- B. T. Mock, William: Informing Law Curricula: Modifying First-Year Courses to Reflect the Information Revolution. 51. *Journal of Legal Education*. 554. 2001.
- Costonis, John J.*: Introduction: Global Law and Law School Curriculum. The LSU Law Center-Canada Bijuralism Conference. November 2001. 52. *Journal of Legal Education*. 1. 2002.
- David, René*: A jelenkor nagy jogrendszerei. Összehasonlító jog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest. 1977.
- David, René, Jauffret-Spinozi, Camille*: A Távol-Kelet jogrendszerei. In: *Badó Attila – Loss Sándor (szerk.): Bevezetés a jogrendszerek világába*. Nyitott Könyv. Budapest. 2003. 319-347.
- Friedman, Lawrence M.*: Some Thoughts on Comparative Legal Culture. In: *David S. Clarke: Comparative and Private International Law: Essays in Honor of John Henry Merryman on His Seventieth Birthday*. Duncker and Humblot. Berlin. 1990. 49-57.
- Fukuyama, Francis*: The End of History and the Last Man. Avon Books Inc. New York. New York. 1992.
- Gessner, Volkmar and Budak, Ali Cem: Emerging Legal Certainty: Empirical Studies on the Globalization of Law*. Dartmouth Publishing Company. Aldershot. England. 1998.
- Giddens, Anthony*: Elszabadult világ. Hogyan alakítja át életünket a globalizáció. Perfekt Kiadó. Budapest. 2000.
- Hirst, Paul and Thompson, Grahame: Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Polity Press. Cambridge. 1996.
- Kasirer, Nicholas*: Bijuralism in Law's Empire and in Law's Cosmos. 52. *Journal of Legal Education*. 29.
- Kulcsár Kálmán: Politikai és jogszociológia. Kossuth. 1987. 526. p.

Nelken, David: Comparing Legal Cultures. Dartmouth Publishing. Aldershot. 1997. 33-39.
34. p.

Pokol Béla: Globális uralmi rend. Kairosz Kiadó. Budapest. 2005.

Szilágyi Péter: A jogbölcsélettel szembeni kihívások a harmadik évezred kezdetén –
Magyarországról nézve. Magyar Közigazgatás. LIV. Évfolyam. 3. szám. 2004.
március. 141-147.

Tabb, Charles J.: Lessons from the Globalization of Consumer Bankruptcy. 30. Law and
Social Inquiry. 763. 2005.

Twining, William: Globalization and legal theory. Butterworths. London. Edinburgh. Dublin.
2000.

Valcke, Catherine: Global Law Teaching. 54. Journal of Legal Education. 160. 2004.

Zweigert, Konrad – Kötz, Hein: Introduction to Comparative Law. Third Revised Edition.
Oxford University Press. Oxford. 1977. 1998.

Varga Csaba: Theatrum legale mundi avagy a jogrendszerek osztályozása. Kézirat.

City of Philadelphia v. New Jersey. 437. U.S. 617. (1978.)

*Pap Tibor PhD-aspiráns,
Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar
Interdiszciplináris Doktori Iskola*

*Sarnyai Csaba Máté egyetemi docens,
Károli Gáspár Református Egyetem Bölcsészettudományi Kar
Szabdbölcsészet Tanszék*

A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában

1. Bevezető

A perszonális, más megfogalmazásban kulturális, autonómiához való viszonyulás a rendszerváltásokat követő időszakban a határon túli magyar közösségek egyik fő politikát alakító témája. A kisebbségi pártrendszerek szinte mindenhol, ahol a magyarság számosságából kifolyólag is ki tudott alakulni az intézményesült (párttá szerveződött) és plurális (több politikai irányzatot megjelenítő) kisebbségi képviselő, küzdenek a kulturális autonómia problémakörével: megfogalmazzák a vele kapcsolatos elképzeléseiket és elvárásaikat. A kérdéskör azonban eleddig csupán Szerbiában tudott a politikai aréna intézményesült (létező) és nem csupán óhajtott (megvalósítandó célként tételezett) részeként a kisebbségi léthelyzet napi politikát is alapjaiban meghatározva szerveződni. A szerbiai (zömében vajdasági) magyarságnak mára azonban már a perszonális autonómiát megjelenítő nemzeti tanácsok intézményrendszerének a hátulütőivel (a tervek, az álmodozások korszakában az ideális elképzeléshez nem társuló vonzataival) is szembesülnie kellett. A nemzeti tanácshoz, mint létező politikai intézményhez és a tágran vett kisebbségi autonómiához való viszonyulás, így ott a többi határon túli magyar területtől eltérő módon alakítja a kisebbségi politika napi eseményeit.

A jelen szöveg a közvetlen képviselő többségi elvű arénájába megjelent nemzeti tanács-választások intézménye kapcsán átalakuló kisebbségi pártviszonyokat veszi górcső alá: előbb megpróbálja bemutatni a vajdasági magyar pártoknak a kisebbségi intézményrendszerhez való elvi (deklarált) megnyilatkozásait. Majd a vizsgálatba vont társadalmi formációknak a 2010-es, az ún. II. Magyar Nemzeti Tanács megválasztásakor tanúsított magatartása és az aktuálisan regnáló MNT működéséhez való viszonyulása alapján

De inisprudencia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
VI. évfolyam, 2012/3. szám

A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában
értelmezni próbálja a más magyarlakta területeken mindeddig csak óhajtott kisebbségi intézményrendszerhez kapcsolódó *elégedetlenség* okait és mozgatóit.

Reményeink szerint az elemzés közelebb visz a kisebbségi autonómia intézményeinek társadalomelméleti értelemben is releváns értelmezéséhez. Mindezt azért is fontosnak tartjuk kiemelni, mert a perszonális autonómia kapcsán az elmúlt száz negyed században megfogalmazódott, a köztudatban a lehetőségek és a vágyak között különbséget sokszor nem tevő, elképzelések az MNT működése mentén elburjánzó viták révén képesek lehetnek az autonómia szükségességének ingáját az ellenkező oldalra átlendíteni, s az intézményt magát is alulértékelni csupán azért, mert annak tényleges működése, instrumentalizálódott működtetése és megítélése nyomán koránt sem bizonyult az elmúlt időszakban hibátlannak.

2. A szerbiai magyar pártoknak a kisebbségi autonómiához való viszonyulása 2010 előtt

A 2008-as országos és tartományi szintű választásokon az akkor releváns vajdasági magyar pártok közösen indultak. Ennek az alkalminak bizonyult együttműködésnek **Magyar Koalíció** lett a 'médiá megnevezése'. A szerb választási szokásjog az éppen aktuális koalíciós listákat általában valamilyen, az adott társulás elérni kívánt célját demonstráló listamegnevezéssel szokta számon tartani. Ezen megnevezések nem kell, hogy szorosabb és intézményesült együttműködést takarjanak. Funkciójuk, hogy azonosíthatóvá tegyék a megmértetésre összeálló formációkat. Ugyanazon évben a győztes koalíció **Az európai Szerbiáért – Boris Tadić** terméknéven szerepelt a választásokon. A pártvezér/államfő neve itt a kínált opció megszemélyesítésére szolgált. (Arra, hogy egy már beiktatott államfőnek, még egy olyan harmad-elnöki rendszerben¹ is, mint Szerbia ildomos-e belefolyni a választási harcba, most ne térjünk ki.) A **Magyar Koalíció** (a továbbiakban (MK) és az azt perszonalizálni hivatott Pásztor István VMSZ-elnök még a megmértetés előtt a három éppen releváns magyar párt, a **Vajdasági Magyar Szövetség**, a **Vajdasági Magyar Demokrata Párt** és a **Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége** előrukkolt egy dokumentum értékre szert tevő megnyilatkozással. Egy, akkor tartós közös álláspontként láttatni kívánt, **A Magyar Koalíció autómia koncepciója** hivatkozási néven (a továbbiakban MKak) ismerté vált, mindössze hét oldal hosszúságú szöveggel. Ez a társulás által közösen elérni kívánt, mindhárom pártformáció által szorgalmazott választási programként volt értelmezhető.

¹ Szerbiában közvetlen elnökválasztás van, miközben az elnök funkciói nem mutatnak túl az ún. gyenge elnöki funkcióval bíró, közkeletűen parlamentárisnak nevezett rendszereken. A helyzet felemásságra utalandó szokás használni a *harmad-elnöki*- vagy a *felemás elnöki rendszer* kifejezéseket a politikai elméletek diskurzusterében.

Ennek a választási célokat mind megfogalmazásának módjában (jogászai bikkfanyelven íródott)², mind tartalmában (a négyévnyi képviselőten messze túlmutató intézményrendszert vizionált) meghaladni kívánó dokumentumnak a szöveg preambulumban (a cím előtti, kiemelt helyen exponált részbe) összefoglaltak szerint a következők voltak a fő feladatai:

- a) *egységes rendszerbe foglalni a személyi és területi elvű autonómiaformákat,*
- b) *a vajdasági magyar közösség érdekeinek megfelelő államigazgatás- és igazságszolgáltatás-szervezési megoldásokat [felvonultatni] (V.ö.: MKak, 1. o.).*

A koalíció létrejöttét főként a választási jogszabályok alakulását követő szavazat maximalizálási lehetőség korábbi negatív tapasztalatai indukálták. 2004-től a pártok arányos listás rendszerben méretettek meg, de – és ez mozzanat hozta négy évvel később össze a társulást – a kisebbségi listák számára eltörölték a parlamentbe jutási küszöböt (5%), s azok az ún. természetes küszöb elve mentén, a megszerzett voksaikkal a többségi listák esetében a küszöb mellett parlamenti helyet eredményező kvóta arányában szereztek mandátumot. Ez volt az a választási rendszer alakulásának számlájára írható fejlemény, ami az amúgy egymásból kiválással keletkezett (hogya ki volt az eredeti és miért vált ki/le a másik kettő, itt most ne firtassuk), antagonisztikus (értsd: feloldhatatlan személyes) ellentéteket maguk előtt görgető formációk együttes fellépését kikényszerítette³.

Ám ez a megállapítás is csak a választási rendszer országos szintű formulájára igaz. Csakhogy 2008-ban az előrehozott országos mellett a tartományi választások is részben azzal azonos időpontban kerültek megtartásra. (Azért csak részben, mert a tartományi voksolás – a korábban volt magyarországihoz hasonló, de kevésbé szofisztikált – vegyes formulájú, melynek az egyéni része kétfordulós rendszerben bonyolítottatik le.⁴

² Ami semmivel sem rosszabb az általunk itt és most is használni próbált elemzői bikkfanyelvnél, csupán kevésbé alkalmas a választók széles rétegeinek megszólítására, ám annál inkább az autonómiáról folyó politikai diskurzus megalapozására.

³ A 2007-es előrehozott választásokon az önállóan induló VMSZ 3 mandátumot szerzett. A „Magyar Összefogás Koalíció” nevű VMDK-VMDP lista viszont mandátum nélkül maradt. Szerbiában amúgy a 2000 őszi bekövetkezett fordulat óta szinte csak rendkívüli választásokra került sor. Ez a sorminta megszakadni látszik, mivel 2008 óta ugyanazon kormány van hatalmon. A normál menetrend szerint 2012 tavaszán kiírandó választások időpontjáról ugyan folyik némi disputa. Az azonban számottevően nem kerülhet immár előbbre: a 2011. december 9-i EU-döntés esetleges kedvező kimenetele Szerbia státuszáról sem tudná érdemben befolyásolni (a hatalmon lévők számára pozitív irányba mozdítani el) a közvélekedést, így nincs ’értelme’ az előrehozásának.

⁴ És ezen a szinten, bár erről kevésbé szokott regélni a kis vajdasági magyar pártmitológia, igen komoly képviselő-visszaesést könyvelhettek el – a lakosság számhoz „mérhető” mandátumszámuk ½-re sikeredett.

3. A kisebbségi autonómia elvi megközelítése

Az autonómiakonceptió a következő pontokba sorolta az elérendő célkitűzéseket:

I. Személyi elvű (perszonális) autonómia (l.: MKak, 1-5. o.),

II. Regionális önkormányzatok - magyar többségű multietnikus régió (l.: MKak, 5-6. o.),

III. Politikai autonómia - részarányos parlamenti képviselőlet (l.: MKak, 6. o.),

IV. A Vajdaság autonómiája (l.: MKak, 6. o.),

V. Helyi önkormányzati autonómia (l.: MKak, 7. o.),

VI. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás területi szervezése (l.: MKak, 7. o.).

A felsorolást lokalizálni hivatott oldalszámokból is jól látszik, hogy a legnagyobb teret a perszonális autonómia kereteinek jogi rögzítését célzó nemzeti tanács-törvény majdani körvonalainak szentelték a dokumentumban⁵. Külön fel szeretnénk hívni a figyelmet arra, hogy a dokumentum I. II. és V. ponttal jelzett fejezetei tekinthetők a kisebbségi intézményrendszer, az ún. *háromszintű autonómia* közvetlen alkotóelemeinek. A másik három fejezet a kisebbségek képviselőletének (országos szintű parlamenti megjelenésének), a szubnacionális területi szint megerősödésének, valamint a kormányzás decentralizálásának a kereteit emeli be a dokumentumba. Ezek nem közvetlen részei a kisebbségi autonómia intézményrendszerének, de sok tekintetben elősegíthetik annak működtetését.

4. A kisebbségi autonómia kiépülését segítő többségi intézmények

A) *A politikai autonómia* (a III. fejezet) nem több a korábban már szóba került, országos szintű választási formula 'kisebbségbarát' (az etnikai és a nemzeti közösségeket a parlamentbe jutási küszöb esetükben való figyelmen kívül hagyásával pozitív diszkriminációban részesítő) megfogalmazása melletti tartós elköteleződésnél (l.: 1. melléklet).

B) *A Vajdaság autonómiája* (IV. bekezdés) az MK autonómiakonceptiója szerint sem minősül kisebbségi autonómatörekvésnek. Ezt azért tartjuk fontosnak nyomatékosítani, mert a VAT kapcsán született szakpublikációkat olvasva sem mindig egyértelmű, hogy a tartományi autonómia-törekvéseket minek kell/lehet minősíteni (v.ö.: Soós, 2011). Azt mi, az MK 2008-as állásfoglalásának értelmezésével egybehangzóan a kisebbségi intézményrendszer

⁵ A nemzeti tanácsról (azaz a perszonális autonómiáról) szóló rész kilencszer hosszabb, mint a területi autonómiát taglaló elképzelések leírása.

A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában
kialakulását elősegítő, de azzal nem azonos és azt nem helyettesítő katalizátor-intézménynek tekintjük⁶. Az MAak is úgy fogalmaz, hogy a VAT egykori, a miloševići rendszer kiépülésével kiüresedett jogköreinek a helyreállítása és azoknak a jelenkori kihívásokhoz való hozzáigazításával történő kiteljesedése segítené a kisebbségi autonómia kiépülését.

„Határozott meggyőződésünk, hogy az önálló vagyonnal és saját bevételekkel, széleskörű gazdasági, politikai és közigazgatási autonómiával rendelkező Vajdaság

[a)] gyorsabb gazdasági fejlődést,

[b)] a jogállamiság elvének következetesebb érvényesítését,

[c)] az emberi és kisebbségi jogok hatékonyabb megvalósítását,

[d)] az európai eszmék gyorsabb térhódítását

eredményezné” (l.: MKak, 6. o.)⁷.

Nem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy a mindez a 2006-os 'hirtelen felindulásból elkövetett' alkotmánymódosítás (l. Sarnyai - Pap, 2010) és a 2008 őszén kiteljesedő ún. státútum-vita (Pap, 2011a) közötti időszakban került megfogalmazásra.

C) A közigazgatás és az igazságszolgáltatás területi szervezése nem más, mint egy, az Európa-szerte nyomon követhető, az erőforrások elosztási hatékonyságát növelni kívánó decentralizációs törekvések szerbiai megnyilvánulása.

A szerbiai politikai körülmények 2008-as számbavételekor nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a jelenséget, amely a szerb társadalmat a déli végek (Montenegró, Koszovó) elszakadása kapcsán hamis politikai dilemma elé állították. Ennek zszurnalizmusba hajló aktuálpolitikai megfogalmazása a *Koszovót vagy Európát?* Anélkül, hogy hosszabban elidőznénk a(z ál)kérdés felmerülésének motívumai mellett, itt csak annyit tartunk fontosnak megjegyezni, hogy a szecesszióval nem fenyegető kisebbségi közösségek (a vajdasági nemzeti kisebbségek és a területileg nem tömörülő roma etnikum) szerepe az Európa mellett állást foglaló választási blokk (az egymással ezen 'értékválasztás' mentén kormányt alakítani képes listák) számára felértékelődött. Számolniuk kellett azzal, hogy a kormányalakításnál szükség lehet a kisebbségek által megszerezhető parlamenti mandátumokra. Ez a szemlélet

⁶ A Vajdaság autonómiatörekvéseinek és a nemzeti tanácsok kialakításának a szerbiai összefüggésrendszeréről többször is volt alkalmunk hosszabban kifejteni a nézetünket (l.: Sarnyai - Pap, 2010; Pap, 2010), a vajdasági kisebbségek etnikai alapú regionalizmusáról (vágyairól és lehetőségeiről) legutóbb a kaposvári regionalista konferencián vittük szakmai közösség elé meglátásainkat, a tanulmány megjelenés alatt.

⁷ A vendégzsöveget a nagyobb áttekinthetőség kedvéért mi tördeltük pontokba PT - SCSM.

A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában
nagy valószínűséggel hatással volt a választási formula módosítására⁸ végre az országos politika szintjén is releváns választ adó magyar közösség stratégiai cselekedeteire is⁹.

Ettől nem teljesen függetlenül, de jól elkülöníthetően zajlott a szerb társadalom regionalizálódása: a klasszikus autonómia mentén szerveződő pártok szerepe mellett a központi Szerbia egyes középvárosi körzetei (községek) helyi érdekeinek képviselőjét zászlóira tűző pártok mobilizációs szerepe is felértékelődött.

A fentebb szemléltetett politikai szituációban nem volt minden alap nélkül való a vajdasági magyar pártok autonómia elképzeléseinek a külső kényszer/alkalom által motivált formába öntése. Az önrendelkezési célok politikai kikényszeríthetősége addig nem tapasztalt, kéznújtásnyi közelségbe látszott kirajzolódni a politikai lehetőségek horizontján. Hogy a három aktor közül kinek-kinek mik voltak a tényleges preferenciái és mennyiben tekinthető stratégiai és milyen mértékben taktikai megfontolás eredményének az itt elemzett dokumentum, az már egy másik diskurzus témája.

5. A kisebbségi autonómia tényleges összetevői: a nemzeti tanács

A magyar kisebbségi autonómia intézményi kialakításának fő szempontjai még a vajdasági magyar politikai képviselő 'egypárti' korszakában megfogalmazásra kerültek (vö.: Győri Szabó, 2006, 325-327; Mátyus, 2011, 233-234.). Ám azok megvalósításra a miloševići Szerbiában komolyan még gondolni sem lehetett: „*amennyire jóra sikeredett, annyira távol állt a megvalósíthatóságtól*” értékeli Mátyus Ákos tanulmánya (Mátyus, 2011, 234.). Az egységes fellépésnek is voltak már többé-kevésbé sikeres előzményei: a *Megállapodás a Vajdaság és a vajdasági nemzeti közösségek politikai és jogi kereteiről* c. ismertté vált munka azonban extern hatás következtében (az anyaország kormányának ösztönzésére), s nem a kisebbségpolitikai szituáció belső feltételeire való reakcióként jött 1999-ben létre (v.ö.: Győri Szabó, 2006, 327-328). A nemzeti tanács, mint a kisebbségi intézményrendszer önszerveződési formájának egy sajátos képződménye, Ideiglenes Magyar Nemzeti Tanács

⁸ A 2004-ben megváltoztatott formula azért törölte el a küszöböt, mert a többségi pártok immár nem kívántak lemondani azon kisebbségi szavazatok által generálható mandátumokról, amelyek korábban könnyen elveszthettek. A Zoran Đinđić kormányfő meggyilkolását követő rendkívüli választások után a többséget szerző, de a többségi pártokkal koalícióképtelen Szerb Radikális Párt nem tudott kormányt alakítani, miközben a kisebbségek pártjai a maguk „Tolerancia koalíció” néven induló listájának a 4,22%-os szavazatarány mellett is mandátum nélkül maradtak (V.ö.: Mátyus, 2011, 236.)

⁹ Arról sem szabad megfeledkezni, hogy a főpróbát a magyar közösség számára közvetlen téttel nem bíró, 2008 eleji elnökválasztás jelentette. A magyar politikumnak Pásztor István indításával itt sikerült feljebb tornászni az árfolyamát: Pásztor a január 20-ai első fordulóban a leadott érvényes szavazatok 2,26%-át jelentő 93.039 vokssal az ötödik helyen futott be, amivel a magyar pártok nyomatékosítani tudták, hogy érdemes velük számolni a parlamenti választásokon is. (L.: http://www.rik.parlament.gov.rs/latinica/propisi_frames.htm)

A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában
néven már a miloševići éra végének válságidőszakában, 1999-ben megalakult. A már valamelyik államszervezeti szinten képviselői státust nyert magyar politikusok (akkor még a szövetségi szint is létezett az ún. Kis- vagy – a méginkább émikus leírásként használt megnevezéssel – a Maradék-Jugoszláviában: a szerb-montenegrói aszimmetrikus államszövetségben), de ez a formáció inkább csak a demokratikus erők részeként fellépő, a rendszert leváltani kívánó törekvések egyik, kisebbségi alapon szerveződő nyomásgyakorló eszközének tekinthető (l. Györi Szabó, 2006, 329.).

Az új dokumentum novumát abban jelölnék meg, hogy:

endogén folyamatok kapcsán kialakult szituációban jött létre (a);

az elérendő célokat a politikai küzdelem intézménykialakításai szakaszára jellemző jogi környezetnek megfelelő szellemben fogalmazták meg (b);

hárompárti kompromisszumként, a kisebbségi magyar politikai akaratképzés releváns szereplőinek az egy irányba mutató törekvéseit demonstráló alapszövegként született meg (c);

olyan időszakban került nyilvánosságra, amikor a célok – részleges – megvalósulására tényleges esély is mutatkozott (d).

A hárompillérű autonómia legnagyobb eséllyel megvalósítható, az autonómiakoncepcióban is leginkább részletezett eleme ekkor azonban már a de facto működő, de nem kellően beágyazott eleme volt a szerbiai kisebbségpolitikai intézményrendszernek (v.ö.: Györi Szabó, 2006, 322-323.). A fordulat (2000. október 5.) után létrejött széles politikai koalíció, a DOS (ez a szerb demokratikus ellenzék megnevezését takaró mozaikszó) magába foglalta a kisebbségeket is, így a magyar politikum is képviseltette magát benne. A rendszerváltás kezdeti szakaszának kisebbségpolitikai vívmányaként jött létre az a 2002-es törvény, amely immár lehetővé tette a nemzeti tanácsok hivatalos megalakulását, ám azok formai létrejöttét és részletes működését egységes szerkezetben nem szabályozta. A kisebbségi pártok, így a magyar kisebbségpolitikai mező fő témája 2002-től így lett a nemzeti tanácsokról megalkotandó törvény. Ám a politikai környezet, a megtorpant, visszarendezéstől fenyegetett demokratikus átalakulás – a miniszterelnök halálához vezető merényletsorozat, a 2000-ben a DOS-hoz félhivatalosan átállt, ezért jó ideig a háborús időszak teteteinek nyilvános számonkérésétől mentesülő különleges egységes és a belpolitikai eseményekre továbbra is jelentős befolyással bíró, egyik napról a másikra leválthatatlannak bizonyuló titkosszolgálat – háttérbe szorította a kisebbségi tematikát.

Újból „fontossá” csak a már említett *Koszovó vagy Európa?* kérdés kiéleződésével, a kisebbségi politikum „helyzetbe kerülésével” vált az intézményesedés. Addig az elektoriális

A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában
úton (a kisebbségi szervezetek delegáltjai és politikai szintek magyar képviselői által közvetetten) megválasztott nemzeti tanácsok, így az I. MNT is, léteztek ugyan¹⁰, de a társadalom egészét jellemző demokratikus deficit állapotában voltak kénytelenek – megfelelő intézményes (törvényi) garanciák híján – tevékenykedni. A szerbiai belpolitikai helyzet alakulásának következtében 2008-ra felértékelődött kisebbségi politikum, és az azon belüli együttműködési kényszer kegyelmi pillanatának köszönhetően fogalmazódtak meg az MNT-vel kapcsolatos, az MKak-ba foglalt következő elvárások:

„A személyi elvű magyar autonómia legfőbb szerve a Szerb Köztársaság közjogi rendszerébe országos magyar kisebbségi önkormányzatként beépülő Magyar Nemzeti Tanács.

A Magyar Nemzeti Tanács célja, hogy:

- feltárja, kifejezze és képviselje a vajdasági magyar közösség identitásának megőrzését biztosító érdekeket, továbbá,

- hogy a Szerb Köztársaság hatalmi szerveivel kialakított demokratikus dialógus alapján, biztosítsa közösségünk magyarként való megmaradását, szellemi és anyagi kultúrájának megőrzését és fejlesztését.

Az önálló vagyonnal és jogi személyiséggel rendelkező Magyar Nemzeti Tanács az oktatás, a művelődés, a tájékoztatás és a hivatalos nyelvhasználat területén törvénnyel szabályozott érdekképviseleti, döntéshozatali, véleményezési, javaslattevési és egyetértési hatáskörökkel rendelkezik, valamint intézményeket, közhasznú gazdasági társaságokat és alapítványokat hoz létre. A Magyar Nemzeti Tanács törvényben szabályozott véleménynyilvánítási, javaslattevési és egyetértési jogkörének megszegésével meghozott jogi aktusok a törvény erejénél fogva semmisek.

A Magyar Nemzeti Tanács az oktatás, a művelődés, a tájékoztatás és a hivatalos nyelvhasználat területén hatáskörébe utalt kérdéseket jogszabályerejű általános aktusokkal szabályozza, a törvénnyel összhangban.

A Magyar Nemzeti Tanács az állam, a tartomány, valamint a helyi önkormányzatok döntése alapján, átruházott hatáskörben közhatalmi feladatokat lát el.” (L.: MKak, 1. o.)

6. A kisebbségi autonómia tényleges összetevői: a területi autonómia

A dokumentumba bekerült az eredeti, 1992-es VMDK-s autonómia modellt folyamatosan képviselő VMDP által most is erősen szorgalmazott területi pillér is. A területi elvű politikai

¹⁰ Ennek körülményeiről az I. MNT nyelvi felzárkóztató projektjéről írott szakpolitikai elemzés bevezető fejezeteiben esik bővebben szó (v.ö.: Pap, 2011b).

A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában
szegmentáció szerbiai korlátairól már mi is több helyen kifejtettük a nézeteinket (l. Sarnyai - Pap 2010; 2011; Pap 2011a). Itt ezekből csak azt tartjuk fontosnak kiemelni, hogy a szerb politikai mező fő neuralgikus pontja a területi elkülönülés említése. Azon belül is a kisebbségi térlehatárolás különösen problémás megítélésű. Ez, a magyarság esetében reálpolitikailag teljesen megalapozatlan, de létező alapfrusztrációból, a szecesszionizmustól való félelemből táplálkozik. Semmivel sem könnyebb hiszterializálni a szerb politikai közvéleményt, mint a területi elszakadás képzetével. Ilyetén a szerb többségi társadalom Európa-barát része sem mutat semmiféle empátiát a mai napig sem a hasonló tárgyban megfogalmazódó politikai törekvések iránt. A magyar közösség által jogosan (politikai értelemben az intézmény funkcionális szükségszerűsége mellett megalapozottan) kiálló kisebbségi diskurzus többségi kontextusból következő alaptermészete, hogy egyszerre közösségi szükségszerűség¹¹ és reálpolitikai illúzió. De a mi további eszmefuttatásunk előtt álljon itt maga a vonatkozó fejezet az MKak-ból:

„A Magyar Koalíció sikra száll azért, hogy számos európai országhoz hasonlóan, a regionalizáció alulról felfelé építkező modellje alapján kerüljön Szerbiában is bevezetésre a regionális önkormányzati rendszer.

Koncepciónk értelmében a választott képviselő-testülettel, a testület által megválasztott végrehajtó szervvel, önálló vagyonnal és saját bevételekkel rendelkező regionális önkormányzat létrehozásáról, illetve ahhoz való csatlakozásról a régió választópolgárai népszavazás útján döntenek.

A Magyar Koalíció határozott célja egy szabadkai székhelyű régió, a Magyar Autonóm Körzet megteremtése, amely Ada, Csóka, Kishegyes, Magyarkanizsa, Óbecse, Topolya, Törökkanizsa és Zenta községeket és Szabadka Városát ölelné fel. Az így létrejövő magyar többségű multietnikus régió ötvözné a magyar közösség etnikai alapú területi autonómia iránti igényét a modern európai regionalizmus eszméjével. A Magyar Autonóm Körzet létrehozatalának folyamatában a körzethatár mentén, a különböző községekhez tartozó települések - a helyi lakosság népszavazáson kinyilvánított érdekeinek megfelelően - csatlakozhatnak a Magyar Autonóm Körzethez tartozó valamely helyi önkormányzathoz.

A Magyar Koalíció a hatáskör-telepítés rendszerét az állami és tartományi szervek által jelenleg gyakorolt, de regionális szinten hatékonyabban ellátható hatáskörök

¹¹ A II. MNT oktatási stratégiáját elemezve mi is levezettük, hogy a személyi elvű pillér önmagában, a területi elven szerveződő kompetenciák hiányában csak korlátozottan működőképes. A 2011 júniusában elhangzott eszéki előadás hosszabb, angol nyelvű verziója és annak magyar változata is megjelenés alatt áll, de egy rövidebb a most felvetett együtt járást részletező összefoglaló már megjelent belőle a Magyar Szó Kilátó c. mellékletének 2011. október 8-9. számában (l. Pap, 20011c).

A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában decentralizálásával, továbbá a helyi önkormányzatok jogkörébe tartozó egyes feladatok ellátásnak regionális szintre való emelésével tartja megvalósíthatónak.

A regionális önkormányzat hatásköre a személyi elvű autonómia által érintett területekre nem terjed ki.

A regionális önkormányzat feladatkörébe tartozna:

- a régió területfejlesztési koncepciójának és operatív programjainak a kidolgozása, a településfejlesztési tervek összehangolása,
- a regionális jelentőségű infrastruktúra koordinált fejlesztése,
- a terület mezőgazdaságának összehangolt fejlesztése,
- a hivatalos használatban lévő nyelvek egyenrangú használatának a biztosítása,
- az erdő-, a víz-, és hulladékgazdálkodás, továbbá a környezetvédelem egyes feladatai,
- a régió egészségügyi, oktatási és művelődési intézményrendszerének a működtetése,
- a regionális önkormányzat által alapított intézmények fenntartása,
- egyéb, az állam, a tartomány, illetve a régió területén működő önkormányzatok által a regionális önkormányzat hatáskörébe utalt kérdések.” (L.: MKak, 5-6. o.)

A fent megfogalmazott célokat mi magunk is indokoltnak, mi több, szükségesnek tartjuk a szerbiai magyarság közösségként való megmaradásának és további gazdasági valamint politikai területvesztésének a megakadályozása céljából. Az autonómia harmadik, legkevésbé problematikus szintjén, a helyi önkormányzatokban is csak úgy lehet eredményesen helyt állni, ha azok az egymásba kapcsolódó magyar többségű területek, amelyek ezt a képviseleti demokrácia szabályainak megfelelően procedurálisan is keresztülviszik, ún. bottom up kezdeményezésű, területi önszerveződési egységként is működni tudnak.

A fő probléma, hogy a kérdéskört milyen módon és intenzitással célszerű napirenden tartani¹² a szerbiai politikai mezőben? Az pártpolitikai megnyilatkozásokból egyértelműen körvonalazódik, hogy a magyar pártok egymás közti elhatárolódásának, arculatalakításának egyik fő eszköze a területi autonómia melletti elköteleződés foka és módja.

¹² A középszint, a regionális közigazgatás megszervezése az unitarista államok számára Európa-szerte probléma. A Regionális Önkormányzatok Európai Chartája máig csak tervezet (l. Soós - Fejes, 2009, 66.). Ami némi optimizmusra ad okot, az az itt most részletesebben nem tárgyalandó, de október óta dokumentum szinten is rögzített ún. ET határozat, amelynek az etnikai önrendelkezésre utaló módosítója két magyar képviselő, Gaudi-Nagy Tamás és Kalmár Ferenc módosító indítványa következtében került elfogadásra (l: 2. melléklet).

7. A kisebbségi autonómia tényelezes összetevői: a helyi önkormányzatok

A helyi önkormányzás a hárompillérű autonómia legkevésbé problematikus eleme. Ez abból fakad, hogy ezen a szinten a többségi elv a nagyobb területi (etnikai alapon szerveződő terület, gazdasági/politikai regionális autonómia) és a területen kívüli, személyi elvű autonómia intézményeihez viszonyítva minden választási demokráciában bevett formájában az ezen a szinten többségi helyzetben lévő, amúgy kisebbségi közösség számára megfelelően tud érvényesülni¹³. Ezt a paradoxont nevezzük a kisebbségi viszonyok fraktál-természeten, amely a területei szegmentáció különböző szintjein ún. önhasznó alakzatokat (ez a fraktál) létrehozva, kicsiben megismétli az eredeti többség kisebbség szembenállást, ám a szegmentáció adott szintjén felcseréli a többség-kisebbség viszonylatát. A dokumentumban megfogalmazottakból azonban kitűnik, hogy a helyi önkormányzatok szervezeti illeszkedése a szerb kormányzati struktúrába általában véve – annak kisebbségi/többségi voltától függetlenül is – komoly demokratikus defícitet rejt. Így annak reformja (decentralizálása, a hatáskörök helyben hagyása, eszközök és kompetenciák helyi szintre való delegálása) a kisebbségi közösségeknek is megalapozott, a hatékony működéshez nélkülözhetetlen érdeke. Ezt a dokumentum is tükrözi:

Önkormányzataink fejlesztése, városaink, községeink, falvaink hatásköreinek és pénzügyi autonómiájának a bővítése a vajdasági magyar közösség egyik alapérdeke.

A Magyar Koalíció meggyőződése, hogy a decentralizáció és a szubszidiaritás elvének maradéktalan tiszteletben tartásán alapuló hatáskör-telepítési és finanszírozási rendszer bevezetése, valamint az önkormányzatok vagyonának visszaállítása mellett, elengedhetetlen az önkormányzati rendszer átfogó felülvizsgálata.

A helyi önkormányzatiság erősítése elképzelhetetlen az önkormányzati felügyeleti hatáskörök jelentős bővítése, a kommunális rendőrség létrehozása, a helyi rendőrségi vezetők kinevezése során érvényesülő önkormányzati egyetértési jog gyakorlása, az önkormányzati együttműködés állami költségvetési forrásokból való ösztönzése, továbbá az önkormányzatok felett gyakorolt állami felügyeleti jogkörök szűkítése nélkül.

A helyi demokrácia kiteljesedése nem valósulhat meg a közvetlenül választott polgármester intézményének, továbbá az önkormányzati képviselők egyéni (többségi) rendszerben történő megválasztásának a visszaállítása nélkül sem.

¹³ Szerbia a helyi önkormányzatiság kiépülésének tekintetében szinte már teljesen Európa-kompatibilis. 2005-ben aláírta a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját*, 2007 őszén ratifikálta azt, s így már 2008-tól hatályba is lépett (l.: Soós - Fejes, 2009, 64.). Ilyetén erre a nemzetközi dokumentumra hivatkozva a kisebbségi autonómia helyi szintű működtetése akár számon is kérhető az államon. Nem véletlen, hogy ez a legkevésbé problémás eleme az MKak-nak.

A Magyar Koalíció sikkra száll továbbá azért, hogy a helyi közösségek szerepének erősítése mellett, a gazdasági erőforrások, valamint az oktatási, egészségügyi és művelődési intézményrendszer működtetésének képessége szempontjából önfenntartásra képes településeken alakuljanak meg a települési önkormányzatok. (L.: MK-ak, 7. o.)

Az MK-ak által felsorolt megállapítások külön-külön történő értelmezésére nem térünk ki.

A kisebbségi színezetű, főleg az ilyen többségű helyi önkormányzatok szerepe más szempontból is meghatározza a kisebbségpolitikai pártarénát. Ezen a szinten zajlik a napi szintű kisebbségi politizálás. Ez a közösségen belüli és a közösségek közti érdekartikulációnak a mindegyik magyar párt számára elérhető terep. Így az itt folyó küzdelmek a legszínesebbek. A területi autonómia kapcsán szóba került községek mellett Temerin községre és a szórvány egy-egy magyar többségű részönkormányzatára¹⁴ kell itt kiemelten figyelni.

8. A 2010-es nemzeti tanács-választások Szerbiában

A szerb parlament 2009 nyarán végül elfogadta a hosszasan készülő és a viták keresztjében álló Törvény(t) a Kisebbségek Nemzeti Tanácsáról¹⁵ (l. Mátyus, 2011, 237.). A várva várt intézmény jogi kodifikálása azonban végleg felborította a vajdasági magyar pártok 2008-as koalícióját¹⁶. A két másik történelmi magyar párt és a VMSZ viszonya ennek elfogadása

¹⁴ A szerbiai települések, az ún. helyi közösségek rendszerébe tagozódva jönnek létre. A települések nagy része ide tartozik, és ezeknek a nemzetközi fogalomhasználatnál részönkormányzatoknak csak korlátozott (a helyi önkormányzás fentebb felvillantott községi szintű korlátozott jogköreinél is szűkebb) jogosultságai vannak. A kisebbségi színezet, illetve a fraktálosodás azonban itt is megfigyelhető. Am ez a szint kevésbé releváns a kisebbségpolitikai aréna szempontjából, hiszen a kompetenciát felmutatni tudó döntések községek szintjén születnek.

¹⁵ A törvény (a továbbiakban: TKNT) kidolgozásában nagy szerepet játszott a *Tartományi Jogalkotási, Közigazgatási és Nemzeti Kisebbségi Titkárság* (regionális minisztérium) s annak akkori vezetője ifj. Korhecz Tamás. A vita politikai perszonalizálása is az ő személye és szerepe körül forgott a vajdasági magyar közéletben. A titkárság és a későbbi (II.) MNT-elnök szerepe megkerülhetetlen, azonban a vita szinte egyáltalán nem akar tudomást venni a szerb politikum perdöntő intencióiról: számukra a törvény az elfogadott formában is túlzott kompetenciákkal ruházza fel a kisebbségi szerveket, s az csak a területi autonómia napirendről való levételként térül meg politikailag.

¹⁶ Az aszimmetrikus koalíciók, mint amilyen az MK is volt, csak akkor lehetnek hosszú életűek, ha a benne szereplő kis pártok a politikai haszon reményében, formálisan alárendelik akaratképzésüket a domináns erő érdekeinek. Ilyen a jelen cikkben már többször szóba hozott tadicí Pro Európa koalíción belüli viszony is, ahol a Nenad Čanak vezette regionális párt, a Liga (Vajdasági Szociáldemokrata Liga – LSV), miközben saját különállását igyekszik minél nagyobb mértékben mediatizálni, a neki nem tetsző döntések javát is „lenyeli” a kormányban való „passzív” jelenlét (nem adnak egy minisztert sem) és a következő listán való szereplés reményében. (Az ő tevékenységük következtében került bele az az ún. *antifasiszta klauzula*, a 2011 őszi felkavaró módosítás a restitúciós törvényben, amely a szerb-magyar viszonyokat a 2000-es rendszerváltás óta eddig nem tapasztalt módon átrendezte, s a magyarországi pártokat egységes állásfoglalásra sarkalta a diszkriminatív vagy visszazáraztatás ügyében.)

A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában
 ürügyén vált újra antagonisztikussá. A politikai kommunikációban ez a TKNT-be be nem került az MKK-ban érintett olyan formai követelmények mentén kerülnek (l. pl. *Négy párti állásfoglalás*) megindoklásra, mint a kisebbségek választói névjegyzékeinek összeállítására való állami kötelezettség, illetve a névjegyzék összeállításánál elkövetett szabálytalanságok (v.ö.: Pap - Sarnyai, 2011.) A VMDK és a VMDP minden esetre 2009-óta bojkottálja az MNT intézményét: folyamatosan megkérdőjelezték az I. MNT jogszerű működtetését és nem indultak a 2010-es, az új törvény alapján immár közvetlen úton történő megválasztásában. Ilyetén e két párt az autonómia ezen a szintjén 'rendszerellenes' pártként határozza meg önmagát, akik a körülmények érdemi változásáig „illegitimnek és illegálisnak” tekintik magát az intézményt. Ezen vélekedést sajátos módon osztja az MNT választások során a releváns magyar pártok közé emelkedett két másik formáció, az MPSZ (létrejöttéről l. Györi Szabó, 2006, 327.) és az MRM is (utóbbiról bővebben l. Mátyus, 2011, 236-237.). Ők ugyan elindultak a 2010-es választásokon és egy-egy fővel be is kerültek a II. MNT-be, de a kritikák terén nem képviselnek lényegileg eltérő álláspontot a másik kettőtől.¹⁷

A közvetlen MNT-választások megmutatták, hogy az intézményépítési stratégia és a saját helyzet stabilizálásra törekvő kisebbségi párttaktika komoly ellentmondásokat képes generálni a kibővült arénában. Mivel a kisebbségpolitika is politika (és nem szakértők politikai felelősségtől mentes felhatalmazása, ahogy azt a vajdasági magyar értelmiség egy, befolyásának elvesztését ellensúlyozni kívánó rétege a maga médiasúlyával próbálta volt elhiteni az MNT-választás előtt¹⁸, így a kisebbségi párok megnyilatkozásainak értelmezésekor is keveredik az intézményhez való elvi viszonyulás az aktuálisan képviselendőnek vélt párttaktikával. Különösen érdekes az 'új' pártok, az MPSZ és az MRM viszonyulása az MNT-hez. Az ő felértékelődésük, releváns párttá válásuk nem kis részben az MNT-választáson szerzett szavazatok és az azokból született 1-1 mandátumok révén következett be.¹⁹

¹⁷ A 2012-es választásokhoz közeledve formálódni látszik egy négy párti koalíció, a magyar szavazatokért így várhatóan a VMSZ, a négy kispárt és a szerb többségi listák is ringbe szállnak a jövő évi szavazásokkor. Ez annyiban tenné áttekinthetőbbé a magyar kisebbségi politikai viszonyokat, hogy a láthatóvá válhat a VMSZ tényleges ereje és az ellen leadott proteszt szavazatok is. A szerb listák jelenleg, a restitúciós törvény kapcsán újra felszínre került kollektív bűnösség diskurzusa mentén ez most kevésbé képesek a maguk kormányzó képességi mítoszaival újra szavazattömegeket mozgósítani. (Az elhibázott taktikai lépés enyhítésére már folyik ugyan egy csendes ellenkampány a Liga [LSV] részéről [magyar nyelvű plakátok tömkelege jelent meg a többségi magyar körzetekben], de a bűnös etnikumok képzete – minden magyar és német fasiszta családi háttérűnek tekintendő, aki nem tudja igazolni elei ellenállói múltját – az alaptézis visszavonása nélkül nehezen lesz annulálható).

¹⁸ Ezt az álkérdést, mármint hogy szakértőt vagy politikust válasszanak az MNT-be, külön tanulmányfejezetben mutattuk be (l. Pap - Sarnyai, 2011, 244-246.).

¹⁹ Arról sem szabad megfeledkezni, hogy eredményes szereplésükhöz nem kis részben hozzájárult a két kisebb utódpart (a történelmi VMDK vonatkozásában) el nem indulása: hiányukban a VMSZ-szel szembeni proteszt szavazatok egy része vélhetően náluk landolt.

9. Összegzés

Írásunkban a szerb politikai küzdőtéren egy adott pillanatában (2008-ban) előállt kegyelmi állapot kapcsán megszületett autonómiakonceptió politikai kontextusát elemezve próbáltuk bemutatni a kisebbségi intézményrendszerrel való vélekedésnek, a hozzá való viszonyulásnak az aktuálpolitikai kitettséget. A háromelemű autonómia dokumentumban való rögzítése sem volt mentes ettől a kitettségtől. Ennek többségi és kisebbségi összetevői egyaránt vannak. A többség szempontjából ezek közül bemutattuk a küszöb eltörlését az etnikai listák számára a kisebbségi autonómia kibontakozását segítő oldalról. Ám e mellett a többségi társadalom kisebbségpolitikai diskurzusában minden probléma nélkül megfér a területi elvű szegmentálódás ab ovo elutasítása is. Ebből pedig egyértelműen a kisebbségi autonómia intézményrendszerének a deterritorializálásra teendő kísérletek következnek. Ugyanakkor a kisebbségi résztvevők egymáshoz és a többséghez való viszonyulásai is döntő jelentőségű. Gondoljunk csak a kisebbségi névjegyzék összeállítása kapcsán megfogalmazódott, az ellentétes érdekek mentén körvonalazódott magyar felvetésre: ki képes rá és kinek az érdeke a kisebbségek névjegyzékének önálló összeállítása? Ez a lényegét tekintve választás technikai probléma a vajdasági magyar diskurzusban sarkalatos kérdésként beállított, ideológia felhangot kapó, a koalíciót magát is felszámoló érdekellentétként manifesztálódott. A hozzá való viszonyulás a személyes autonómia szerbiai megtestesülésének a lét is a legitimációs viták keresztüztüzebe toltta.

A pártérdekek alakulása és az intézményépítés olyan, többszereplős politikai mezőt alkotnak, amelyben az egyes aktorok pillanatnyi érdeke és hosszabb távra szóló stratégiája nem választható el egyértelműen egymástól. A kisebbségi autonómia intézményes színterei a hozzájuk való viszonyulás és az általuk elért kisebbségpolitikai eredmények a maguk vonatkozásában is újratermelik a politikatudomány klasszikus hármasság elkülönülését, s így a kisebbségpolitikai mezőben is szerencsés különválasztani az intézményrendszerrel kapcsolatos (polity) a pártpolitikai szembenállások okán fellépő (politics) és a megvalósítani kívánt szakpolitikák kapcsán (policy) felmerülő vonatkozásokat. Mivel a szegmens maga – a szereplők száma és mérete okán – első ránézésre sem látszik túlságosan 'kikülönültnek', a benne zajló folyamatok értelmezése is bonyolult.²⁰ Ám, hogy a jelenségek okait átláthassuk és politikaelméleti szinten is releváns megállapításokat tehessünk a formálódó intézményrendszer társadalmi előnyeiről és az előtte álló, általa is generált kihívásokról,

²⁰ Így a rájuk fordítandó elemzési munka sem a könnyen megtérülő műfaj.

A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában
ahhoz a klasszikus horizontális tagolás mellett a kisebbség/többség/anyanemzet
konstellációból következő sajátosságokat is be kell építenünk az elemzési eszköztárunkban.

Amennyiben ez sikerül, akkor némileg mentesíthetjük magunkat a perszonális
autonómia kapcsán disputába került, felületes társadalmi ítékezés olyan leegyszerűsítő
megközelítéseitől, mint a hurrá optimizmus vagy a lesajnálás mentén fogalmazódott
intézményértékelések.

Ehhez próbáltunk mi most a magunk szerény eszközeivel is hozzájárulni.

Melléletek

1. melléklet

A Választási Törvény 2004/18-as módosításával keletkezett választási formula kisebbségbarát megfogalmazásának az etnikai küszöb eltörlésére vonatkozó része:

Article 13

Three new Paragraphs shall be added to Article 81, reading:

Political parties of ethnic minorities and coalitions of political parties of ethnic minorities shall participate in the distribution of mandates even when receiving less than 5% of the total number of votes.

All parties whose basic aim is to represent and stand for the interests of an ethnic minority and the protection and improvement of the rights of members of ethnic minorities, in accordance with standards set forth by international law, shall be considered political parties of ethnic minorities.

The Republic Electoral Commission shall decide, at the proclamation of an electoral list, whether the submitter of the electoral list should be considered a political party of an ethnic minority or a coalition of political parties of ethnic minorities, at the request of the submitter of the electoral list which should be made when the electoral list is submitted.

Forrás: a szerbiai Köztársasági Választási Bizottság (RIK) honlapja:

http://www.rik.parlament.gov.rs/engleski/propisi_frames.htm l.d.: 2011. 11. 15.

2. melléklet

Tisztázandó: a nemzeti szuverenitás és az államiság fogalma a jelen nemzetközi jogban

1832-es határozat (2011)

7. A Gyűlés úgy véli, hogy még ha a nemzetközi jog el is ismerné a nemzetiségi vagy etnikai kisebbségeknek, illetve egyes esetekben nemzetiségi többségeknek, az önrendelkezéshez való jogát, ez a jog akkor sem eredményezne automatikusan a kiváláshoz való jogot. Az önrendelkezési jog elsősorban a kisebbségi jogok védelmén keresztül implementálandó, ahogyan azt a Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretmegállapodás (ETS No. 157.) és az 1334(2003)-as határozat (autonóm régiók pozitív tapasztalatai – az európai konfliktuskezelés egyik inspiráció-forrása), valamint a nemzetközi jog egyéb vonatkozó részei megállapítják.

De inisprudentia et iure publico

8. A Gyűlés ennél fogva:

8.1. azon államok számára, melyek eddig nem tették meg, ismételten javasolja a Keretmegállapodás mihamarabbi aláírását, ratifikációját és implementálását, valamint a 1334(2003) határozat alapelveinek tiszteletben tartását;

8.2. folytatólagosan elemzi az önrendelkezési mozgalmak eredetét és tendenciáit, különös tekintettel a kisebbségi vagy etnikai csoportok közti növekvő feszültségek eseteire, valamint támogatja a nemzeti országgyűléseket abban, hogy ezeket az önrendelkezési igényeket dialógus és érdekegyeztetés révén kezeljék, az erőszakhoz és elszakadáshoz való folyamodás elkerülése érdekében;

8.3. javasolja minden tagállamnak, hogy tartózkodjon az olyan de facto hatóságok vagy területek mindennemű elismerésétől és támogatásától, melyek jogtalan elszakadás következtében jöttek létre, különösen, ha ezt idegen katonai intervenció segítette elő

8.4. felhívja a figyelmet arra, hogy a nemzetközi jog alapján a konfliktusok kizárólag békés úton rendezendők

8.5. előrebocsátja, hogy az államiság kritériumait, ideértve a jogszerű elszakadás során létrejött új államok eseteit, illetve a nemzeti szuverenitás és az államintegritás védelmének módjait az Intervenció és Állami Szuverenitás Nemzetközi Bizottságának (International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS) egy elkövetkezendő konferenciájának keretein belül lenne szükséges alaposan megvizsgálni.

A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában
Felhasznált irodalom

A Magyar Koalíció Autonómikonceptiója = (VMDK/VMDP/VMSZ),

http://www.vajdasagma.info/autonom/MK_autonomiakonceptio_2008_03_17.pdf,

l.d.: 2010.5.18.

Négypartii állásfoglalás: Módosítani a nemzeti tanácsokról szóló törvényt = Magyar Szó, 2011. november 21. <http://www.vajma.info/cikk/kozlemenyek/1203/Negyparti-allasfoglalas-Modositani-a-nemzeti-tanacsokrol-szolo-torvenyt.html>

Határozat az emberi és kisebbségi jogok, továbbá az állampolgári szabadságjogok alapokmányának a kihirdetéséről = Szerbia és Montenegró Hivatalos Lapja, 6/2003. szám (eredeti megjelenés),

<http://www.puma.vojvodina.gov.rs/dokumenti/Madjari/Jogszabalyok/alapokmany.pdf>

l.d.: 2010. 06. 22.

Törvény a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól

http://www.vajdasagma.info/docs/torveny_nemzeti_kisebbsegek_n_t.pdf,

l.d.: 2010.5.18.

Győri Szabó Róbert (2006): Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Osiris, Budapest, 586.

Mátyus Ákos (2011): Vajdasági magyar pártok 1990 után. = Közép - Európai Közlemények 2011/3-4., No 14-15, 231-239.

Pap Tibor (2010): Regionalizáció/-izmus és/vagy kisebbségi intézményrendszer a területi és a társadalmi egyenlőtlenségekből fakadó kihívások kezelésére. = VIKE (Annual volume 2010) 82-88.

Pap Tibor (2011a): Forma és tartalom kölcsönhatásai – Vita a Vajdaság autonómiájáról = Közép - Európai Közlemények 2011/3-4., No 14-15, 131-144.

Pap Tibor (2011b): Közpolitikai elemzés a felzárkóztató nyelvi képzés programjáról. MTT

Pap Tibor (2011c): Az MNT oktatási stratégiájának regionális- és kisebbségpolitikai vonzatai 2. = Magyar Szó, Kilátó, 2011. október 8-9. 24.

Pap Tibor - Sarnyai Csaba Máté (2011): Szakértőt vagy politikust választanak a vajdasági magyarok? = Közép - Európai Közlemények 2011/3-4., No 14-15, 240-251.

Sarnyai Csaba Máté - Pap Tibor (2010): The formation and transformation of the minority- and regional institutional system in Serbia of the new millennium = Geografica Timisiensis, vol. XIX., No: 1/21010. 77-87.

Sarnyai Csaba Máté - Pap Tibor (2011): Personal autonomy and/or National Councils in Vojvodina

A vajdasági magyar pártok és az autonómia kérdésköre a rendszerváltás utáni Szerbiában
Soós Edit - Fejes Zsuzsanna (2009): Határon átnyúló együttműködések Magyarországon.

PEA, Szeged, 260.

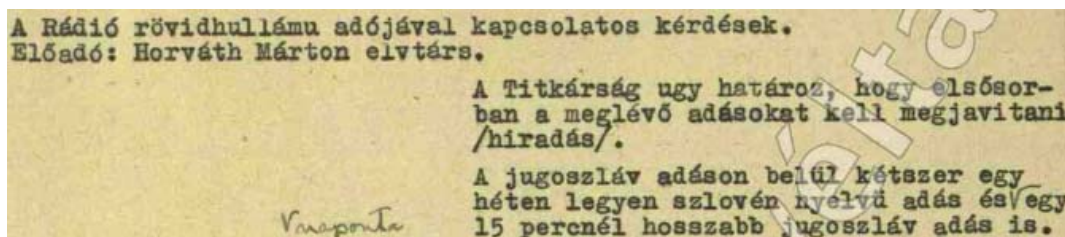
Soós Edit (2011): A Vajdaság útja az európai integrációba a Vajdaság AT státútumának tükrében.= Közép - Európai Közlemények 2011/3-4., No 14-15, 145-155.

*Révész Béla egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

Az ellenségkép-modellek a hidegháború időszakában (egy ismeretlen eset)

A politika és titkosszolgálatok egymásba fonódó jelene és története nagyrészt az információk és dezinformációk konfliktustörténete. Ebben a körben az államisággal rendelkező közösségek csupán az intézményesültség, az alkalmazott technikák valamint az ellenségkép meghatározása tekintetében különböznek egymástól. Különösen szemléletes példákkal szolgál ebben a vonatkozásban a hidegháború időszaka, amely lényegében propaganda és kommunikációs hadviselésként írható le, és amelynek tapasztalatai beépültek napjaink titkosszolgálati eszközeinek és módszereinek rendszerébe. Sajátos technikáját jelenti ennek a médiaháborúnak az „aktív intézkedések” („активные меры”, „active measure”) intézménye. Ez olyan operatív intézkedések összessége, amelyek a célország külpolitikájának illetve belpolitikai helyzetének befolyásolására, politikai, katonai és ideológiai pozícióinak gyengítésére irányulnak, előnyös helyzetet teremtve a saját külpolitikai tervek megvalósításához. Az aktív intézkedés (vagy más néven: fedett akció, titkos operáció) általános, nem rendszerspecifikus fogalma a lélektani hadviselés műveleteinek leírására szolgál, függetlenül attól, hogy mely állam él ezzel a politika-formáló, döntés-befolyásoló eszközzel. Alapvető végrehajtási formái közé tartoztak a médiumokban közzétett célzott információk, cikkek, publikációk, a tév hírek terjesztése, befolyásos személyiségek megszólaltatásai, sajtókonferenciák, gyűlések és demonstrációk szervezése és általában a titkosszolgálati célpontként megjelölt személyek és csoportok dezinformálása. Különleges helyzet jellemezte a kommunista pártok Tájékoztató Irodájának 1949-es Tito-ellenes határozata és Sztálin 1953-ban bekövetkezett halála közötti időszakban Jugoszlávia és a kelet-európai népi demokráciák viszonyát. Ebből érdemes néhány példa erejéig azzal az ellentmondásos helyzettel foglalkozni, amelyben a román, jugoszláv, magyar politikai és titkosszolgálati szereplők aktuális ideológiai szempontjaik szerint alkalmazták az információk és dezinformációk „osztályharcos” eszközeit.

A gyakran a katonai konfliktusok határait súroló eseményeken túl – ahogyan a hidegháború más „frontvonalain is” – jelentős feszültségforrást jelentettek a propaganda, a média fegyverei. A propagandaelmélet egy korai magyar alakja a szellemi harc módszereit és fegyvereit vizsgálva már 1942-ben arra hívta fel a figyelmet, hogy „az új világ leghatalmasabb és legeredményesebb propaganda eszköze a rádió. Zavartalanul végezheti bomlasztó munkáját – írja a szerző –, mert abban földi ember megakadályozni nem tudja. Hatótávolsága megmérhetetlen. Népszerűsége pedig olyan nagy, hogy egy-egy rádión leadott hír az ország vagy a világ legrejtettebb zugába is eljuthat. S ma már minden faluban és tanyán megtalálható.”¹ Némi túlzással azt is lehet állítani, hogy éppen ezért jelentették az ötvenes évek a rádiózás fénykorát. A határokon túlra sugárzott adások száma is megsokszorozódott. Minden ország egyszerre volt más államok rádióállomásainak célpontja, ugyanakkor ő maga is saját műsorszórással volt állandó szereplője ennek a sajátos retorikai eszközökkel folytatott harcnak. Az MDP Titkárságának 1949. július 6-i ülésén az Agitációs és Propaganda Kollégium így jellemezte a kialakult helyzetet²: „A Magyar Rádió Külföldi különszolgálat hat nyelven és nyolc adásban sugároz híryanagot. Az idegen nyelvű hírszolgálat lebonyolítása a legerősebb magyar adón, a Kossuth adón, a középhullámon történik. 1950. júniusában üzemképes lesz a két kW-os rövidhullámú szórótorony, és ezzel Magyarország a legerősebb adólehetőséggel fog rendelkezni egész Dél-Kelet-Európában. Ezeknek az adóknak üzembe helyezésével adásaink nemcsak Észak-Amerikában, hanem Kanada magyarlakta vidékein és Dél-Amerikában is nagy részben hallhatók lesznek.”



Tekintettel pedig arra, hogy egy hónappal korábban tartóztatták le Rajk Lászlót, így már Jugoszlávia vonatkozásában is új elképzeléssel áll elő az Agitációs és Propaganda Kollégium:

„Javasoljuk a jelenlegi napi kétszeri horvát nyelvű adáson kívül egy harmadik szerb, horvát adás műsorba iktatását. Javasoljuk továbbá, hogy a Kossuth rádió programjának befejezése után, tehát 0.10–0.40-ig iktassunk be egy félórás időtartamú adást a szovjet rádió

¹ Csikós Jenő: A másik front. A szellemi harc módszerei és fegyverei. Singer és Wolfner, Bp., 1942. 46. p.

² A rövidhullámú rádióállomások és a rádió idegen nyelvű hírszolgálat. Ea. Horváth Márton. MDP Titkárság 1949. július 6. MOL M-KS 276. f. 54. cs. 52. ő. e.

„Diktovka” módszeréhez hasonlóan olyan ütemben diktálva, hogy azt az íráshoz nem szokott emberek is könnyen lejegyezhessek. Ebben a híradásban ideológiai cikkeket diktálnánk, amit a jugoszláv elvtársak az országban terjeszthetnének.”³

Az természetes, hogy a 1949. november 29-én elsőként magyar nyelven megszólaló Újvidéki Rádióban hasonló, csak éppen ellenkező irányú retorikával találkozhatott a hallgatóság. Bár az öncenzúrát mindenki alkalmazta – emlékezett vissza a rádió alapító tagja, de „a Vidámestnél már némiképp szabadabbak lehettünk. Ott ki lehetett figurázni Rákosit, Kádárt is, a minisztereket. De Titót nem, ő érinthetetlen volt.”⁴ Természetesen a médiumok között dúló háború szükségessé tette egymás adásainak figyelését és akár az azonnali választ is: „Kedden délután a szubotica Metalja munkaközösség dolgozói gyűlést tartottak, s ezen elítélték a budapesti rádió aljas rágalmaival, melyekkel Mihalik Antalt, az üzem munkásigazgatóját illetik, azt állítva róla, hogy eladta a munkásosztályt. Az üzem dolgozói a szerkesztőségünkhöz intézett levelükben tiltakoznak a budapesti rádió hazug kirohanásai ellen. Éppen azon a napon, amikor munkásigazgatónkat rágalmazták, 104 %-ban teljesítettük első negyedévi Tervünket. Ez a mi válaszuk a Budapesti Kossuth rádióknak!”⁵

De a propaganda része volt a kölcsönösen a másik országba szökött-menekült emberek sorsa is. Amikor 1951 májusában egy jugoszláv sportrepülő (Hajnalovits Alija) berepült Magyarországra, a hír gyorsan bejárta a magyar sajtót: „Hajnalovits elmondotta, hogy a Titoklikk egyre fokozódó fasiszta terrorja elől menekült és menedéket kért a magyar népi demokráciától.”⁶ Az ellenkező oldalon viszont „Magyar katonák szöktek Jugoszláviába június 2-án Mohácsnál és Szuboticánál, Ambrus György illetve Gál István, fegyveresen. Mindketten kijelentették, hogy a hadseregben és általában a Magyarországon uralkodó nehéz politikai helyzet miatt szöktek át.”⁷

A politikai emigránsok megszólalása különös figyelmet keltett külföldön is. A magyarországi politikai emigránsok noviszádi értekezletén 1952 nyarán például Borbély József, a rumai emigráns szervezet vezetője, Rádi István, kezdeményező és Linder Béla⁸, a Károlyi-kormány hadügyminisztere kijelentették: „Rákosi elnyomó rendszere még a Horthy-fasizmust is felülmúlja. Moszkva célja ma már világos előttünk. Az oroszító hadjárat

³ Teljes szövegét lásd: Révész Béla: Manipulációs technikák a hidegháború korai időszakában. (Magyarország és a Szabad Európa Rádió 1950-1956). Acta Juridica et Politica, Szeged, 1996. 24-25. o.

⁴ Hatvan éve szól a rádió. Interjú Nagy Nándorral. Magyar Szó, 2009. november 26.

⁵ Ez a mi válaszuk a budapesti Kossuth rádióknak Magyar Szó, 1951. április 5.

⁶ Egy jugoszláv sportrepülő menedéket kért a magyar népi demokráciától. Szabad Nép, 1951. április 21.

⁷ Magyar katonák szöktek Jugoszláviába. Magyar Szó, 1952. június 5.

⁸ Az öszirózás forradalom „Soha többé katonát nem akarok látni!” mondatáról elhíresült hadügyminiszteréről van szó, aki 1921-ben Jugoszláviába távozott. Hornyák Árpád: "Nem akarok több katonát látni" : Linder Béla - Egy politikai kalandor portréja. Rubicon, 2005. 9.

befejeése után Magyarország teljes bekebelezése következik, majd a magyarság kitelepítése a Pannon-mezőkről valahová az orosz styeppek mélyére, ahol már a csecsenek és inguszok, tatárok és zsidók gondolkodnak a bölcs sztálini nemzeti politika egyedülálló hatásáról.”

Az értekezlet – amely 15 tagú Központi Bizottságot választott – a közgyűlésen üdvözlő távirat fogalmazott meg Tito marsallnak: „Mi, a Jugoszláviában élő magyarországi politikai emigránsok alakuló közgyűlésünkről lángoló üdvözlőnköt küldjük a szabad Jugoszlávia népei ős vezérének, Tito marsallnak. Őszinte hálánkat fejezzük ki azért a sok jóért és gondoskodásért, amiben részünk van a szocialista Jugoszláviában. Ezen a konferencián egyöntetűen elhatároztuk, hogy felvesszük a kérlelhetetlen harcot a magyar nép gyűlölt rabságba döntői ellen. Mi magyarországi politikai emigránsok minden erőnkkel részt akarunk venni Jugoszlávia szocialista építőmunkájában, hogy értékes útmutatást és tapasztalatokat szerezhessünk, amelyeket Magyarország felszabadításáért folyó harcunkban felhasználhatunk. Nincs más vágyunk csak az, hogy Magyarország mielőbb olyan szabad ország legyen, mint amilyen ma a szocialista Jugoszlávia. Éljen a szabadságharcos népek eszményképe, Tito marsall.”⁹

Természetesen Magyarországon is „használták” az ide menekült jugoszláv emigránsokat (miközben kölcsönösen gyanítható volt a szökötték „küldött” mivolta). Az itt élő jugoszláv politikai emigránsok magának, Sztálinnak fogalmazták meg több oldalas táviratukat a Nagy Októberi Szocialista Forradalom 32. évfordulója alkalmából megtartott gyűlésükön: „Mi, Magyarországon tartózkodó jugoszláviai politikai emigránsok lángoló üdvözlőnköt küldjük Önnek, Sztálin elvtárs, Önön keresztül a dicső Bolsevik Pártnak és az egész szovjet népnek. (...) A belgrádi felbérelt kémek és gyilkosok klikkje az imperialisták szolgálatában áll és azok kezében eszközül szolgál aljas számításaik és terveik megvalósításában. (...) A Tájékoztató Iroda határozatai erősítik a munkásosztály hitét ügye biztos győzelmében, rámutatnak a demokratikus tábor erőinek növekvő hatalmára, mely tábor a nagy Sztálin lelkesíti a békéért, demokráciáért és a szocializmusért vívott harcban”.¹⁰

Ismeretlensége folytán érdemes megemlíteni a két diktatúra propagandaháborújának azt a furcsa mozzanatát, amelynek morális nyertese a magyar demokratikus kultúra lehetne – ha pontosan ismerhetnénk a történetet. 1946 óta jelenik meg az eredetileg a Magyar Nemzeti Tanács, majd a Vajdasági Népfront égisze alatt megjelenő „Hét Nap” című hetilap. Az ötvenes években nem különbözött az egyéb magyar és nem magyar nyelvű jugoszláviai

⁹ A magyarországi politikai emigránsok noviszádi értekezletén. Magyar Szó, 1952. augusztus 8.

¹⁰ A Magyarországon élő jugoszláv politikai emigránsok távirata Sztálinhoz. 1949. november 9. MTI Belföldi hírek. B. 21. kiadás.

orgánumoktól. Nem lehetett mentes a Tito-i propagandától, de olvashatóságát fenn tudta tartani például az olyan kuriózumok közlésével, mint például Robert Coulondre, Franciaország 1936 és 1938 közötti moszkvai nagykövete memoárjainak – „Élet a titkosrendőrség árnyékában” – folytatásos közlésével. Ebben a kétes értékű nyilvánosságban bukkan fel egy magyar szempontból szenzációsnak is nevezhető hír a lap 1952. február 24-i számának ötödik oldalán, „Kiáltás a sötétből” címmel. A szerkesztői bevezető mondatai hihetetlennek tűnő történetet körvonalaznak:

„A fejükkel játszottak az új magyar ellenállási mozgalom tagjai, amikor hozzáláttak ennek a Párizsnak szánt felhívásnak kinyomtatásához és kijuttatásához a határon kívülre. A felhívást kicsempészték a tájékoztatóirodás MDP központi sajtótermékének jóvoltából. Jól sejtették, hogy a Magyar Bőripari Dolgozók Szakszervezetének borítékjában elhelyezett Szabad Népet a cenzor meg sem nézi és jól számítottak: a lap eljutott a címzetthez.

Nehezen hihető el, hogy abban a nyomdában történhetett a dolog, ahol a Szabad Népet előállítják. Túl sok embert kellett volna beavatni. Valószínű, hogy titkos nyomdába jutott el a lap 1951 november 15-i keltezésű 3. oldalának szedése. Ezt egy ember is elviheti ugyanis. Felül Visinszki beszéde volt, amelyet az ENSZ közgyűlésén mondott el. Ez alá négy hasábon, láb alatt új rovatként betördelték pár soros magyarázattal az orosz nyelven írt ’Felhívás az ENSZ-hez’ című írást, mintha csak a Visinszki beszéde lenne eredetiben. Valószínűleg csak néhány példányt készítettek és ezeket a Szabad Nép két nappal korábban, 1951. november 13-án megjelent számába helyezték el, miután középső oldalát kiszedték.

A levelek megérkeztek Párizsba, de a címzettek az első napokban nem találtak benne semmi különöst. Nem tudni, melyikük vette elő újra, de tény, hogy a felhívást észrevették.” Itt a felhívás részleteinek közlésére kerül sor, majd – a régió és a kor sajtópolitikai szokásainak megfelelően „vörös farkat” lobogtatva – így zárul a cikk: „Fájdalommal olvassa az ember ezeket a sorokat, különösen, ha magyar és Jugoszláviában él. Fáj neki, hogy Magyarországból, a magyar népből mindent kifacsarnak a szovjet gyarmatosítók. De ugyanakkor hálás vezetőségünknek, amely felismerve a szovjet imperializmust, bátran szakított az imperialistákkal.”

Két képet is közöl az újság. Az egyik a Szabad Nép 1951. november 13-i számának a címdala szerepel – aláírás: „A cenzorok nem figyeltek fel, mert Szabad Nép volt előttük”, a másikon pedig a szakszervezeti fejfejlécű hivatalos boríték látható: „A levél eljutott

Párizsba” aláírással. A címzésből nagyjából csak annyi vehető ki, hogy „Mons. Pavel... Paris, l' Universite”.¹¹

Némi utánjárást követően kiderül, hogy az ominózus Szabad Nép harmadik oldala valóban Visinszkijnek, a szovjet kormány akkori ENSZ delegáció-vezetőjének a közgyűlésen tett javaslatát ismertette. Az adott időszakban közismert retorikájú moszkvai határozati javaslat szerint „A közgyűlés felszólítja minden állam kormányát, mind az ENSZ tagállamait, mind a jelen pillanatban az ENSZ-hez nem tartozó államok kormányait, hogy világértekezleten tárgyalja meg mind a fegyveres erők, mind pedig a fegyverek csökkentésének kérdését, úgyszintén az atomfegyverek eltiltásáról és a leszerelés ellenőrzésének gyakorlati kivitelezéséről szóló kérdést. (...) Jelenleg az imperialista háborús készülődések idején még sokkal nagyobb jelentőségű a Szovjetunió harca a lefegyverzésért és az atomfegyver eltiltásáért”¹². A felhívás szövegezők nem kis leleményességről tettek tanúbizonyságot, hogy a konspiratív írás betördelésének helyét is úgy választották ki, hogy a harmadik oldal e két szövege polemizáljon is egymással.

Magyarországon semmit nem lehetett hallani az esetről, esetleg az újvidéki rádió vételkörzetében élő szerencsés hallgatók értesülhettek a különös újságról. Egészen addig, amíg a kor szokásainak megfelelően a cáfolat hallatán nem próbált meg az állampolgár visszakövetkeztetni az eredeti esemény valódi tartalmára. Ez így történt ebben az esetben is, amikor az 1951. december 24-i karácsonyi számban a Szabad Nép – James Restonnak, a New York Times december 6-i számában megjelent cikkét meglehetősen önkényesen értelmezve – három kolumnás cikkben ítélte el az amerikai hadügyminisztériumot, és a nemzetvédelmi minisztériumot, „A ’piszkos trükkök minisztériumáról’” értekezve.

A cikk szerint – amelyet a Kossuth Rádió is ismertetett december 25-én a 20 órás híreiben – két-három héttel arra lettek Magyarországon figyelmesek, hogy először „a háborús uszítók rádiója, majd sajtója valamiféle orosz nyelvű felhívást kezd emlegetni, amelyet állítólag a Szabad Népbe csempészték bele Budapesten, és amely felhívás az ENSZ segítségét kéri a magyar népi demokrácia megdöntésére. Mi nem tudtuk, miről van szó – így a Szabad Nép –, de most beküldtek hozzánk Párizsból egy ilyen orosz nyelvű felhívást tartalmazó

¹¹ A hányatott sorsú újságokat nem csupán az idő múlása tette alig olvashatóvá. Ekkoriban a belgrádi magyar követség nem juthatott közvetlenül a magyar nyelvű jugoszláviai újságokhoz. Ezért egy bécsi kereskedelmi cég (Globus GmbH) címére (Wien L., Elieschmarkt 1.) küldték el az újságokat, onnan került vissza Jugoszláviába majd innen kerültek az Államvédelmi Hatóság, majd a Történelmi Levéltár kezelésébe. Magyar Szó. ABTL 4. 1. A-510/1-11; Magyar Néplap ABTL 4. 1. A-510/12; Hét Nap. ABTL 4.1. A-510/15.

¹² Alig két héttel Visinszkij beszédét követően, 1951. december 3-án a Szovjetunió visszautasította a szovjet atomlétesítmények ENSZ-ellenőrzését. Borhi László: Az Egyesült Államok és a szovjet zóna 1945-1990. MTA TTI, Bp. 1994. 34. o.

Szabad Népet, amely november 13-án kelt. A Szabad Nép első lapja eredeti, de a behelyezett 3. és 4. oldalról első pillanatra felismerhető, hogy külföldi hamisítvány. Mégpedig rossz hamisítvány. Kezdődik azzal, hogy a 3-4- oldal, eltekintve attól, hogy egész más betűkkel van nyomva, mint az első és második, november 15-én kelt. Az 'aljas fogások minisztérium' munkatársai tehát felületesen dolgoztak. Az állítólagos orosz nyelvű felhívás fölé rossz magyarsággal, egy sor helyesírási hibával írt négysoros bevezetőt nyomtattak. Ebben a négy sorban a „Szojjet” „Sovjet”-nek van nyomtatva, Sztálin elvtárs nevét „Stalin”-nak szedték, ahogy ezt külföldön szokták, a „szövetségesünkhöz” helyett „szövetségesünkhez” áll. Egy sor hasonló hiba elárulja, hogy a 'piszkos trükkök minisztériuma' provokátorai hanyag, könnyen leleplezhető munkát végeztek. (...) A boríték a Magyar Bőripari Munkások Országos Szabadszervezetének hamisított borítékja és rajta a müncheni, tehát németországi posta pecsétje van, amely tanúsítja, hogy december 4-én Münchenből adták fel a Szabad Nép hamisított példányait.(...) A hazugságok, rágalmak, a piszkálódás, amiket a 'minisztérium' kiagyal és elterjeszt: bárgyúak, átlátszóak, és visszafelé sülnék el. Illik rájuk a közmondás, hogy a hazug embert hamarabb utólérik, mint a sánta kutyát. Egyre kevesebb embert tévesztenek meg s egyre többen ismerik fel rajtuk keresztül a háborús gyűjtogatók aljas, piszkos, igazi arculatát.” – fejezi be cikkét a névtelen szerző.¹³

Hogy a Szabad Nép e néhány példányát New Yorkban hamisították-e és onnan küldték Münchenbe postai feladásra vagy valamelyik német nyomdában gyártották-e, nem fontos. Az, hogy egy ilyen, viszonylag egyszerű hamisítvány elkészítése majd három hetet vett igénybe, mutatja, hogy e téren az aljas fogások minisztériumának szélhámosai távolról sem rendelkeznek az annyit reklámozott amerikai technika gyorsaságával és teljesítőképességével.

Az immár összeurópaivá vált vitába „Spectátor” – Szabó Zoltán írói neve – is megszólalt. Ekkoriban már a Szabad Európa Rádió londoni munkatársa, de a francia rádió magyar nyelvű adásában fejti ki mondanivalóját.¹⁴ Emlékeztet arra, hogy a Szabad Nép hamisításnak nevezte „a magyar ellenállási mozgalom legújabb segélykérését”,

¹³ Bár a Szabad Nép cikke valóban anonim, ez nem jelenti azt, hogy szerzője ismeretlen maradt. Egy évvel később egy gyűjteményes kötet jelent meg a Szabad Népből közölt cikkekből „Összeesküvés a magyar nép ellen” címmel (Budapest, Szikra, 1952.). Ebben „Az összeesküvés folytatódik” címmel felbukkan a Szabad Nép-beli írás is (166-182. o.). Szerzőjük: Boldizsár Iván, aki ekkoriban a Magyar Nemzet c. napilap szerkesztője volt.

¹⁴ Spectator előadása: miben van igaza a Szabad Népből. HU OSA 300-5-40. 2. d. Hungarian Monitoring Paris, 27 December 1951. Szabó Zoltán 1949-ben a Rajk-per következtében Károlyi Mihállyal együtt megszakította kapcsolatát Rákosi Mátyás Magyarországgal. Egy ideig még Párizsban élt, de 1951-ben Londonba költözött,

A december 24.-i Szabad Nép tajtékozó hangú kirohanást rendezett, és átlátszó amerikai hamisításnak nevezte a magyar ellenállási mozgalom legújabb segélykérését, melyet a Szabad Nép meghamisított hasábjain küldött a szabad világba. Természetes, hogy a nyugati sajtó

„Természetes, hogy a nyugati sajtó sietett szertekürtölni a világba ezt a legújabb segélykérést. De az is természetes – folytatta Szabó Zoltán –, hogy ez egyáltalán nem tetszik a kommunista sajtóorgánumnak. De még egy dologban tökéletesen igaza van a Szabad Nép élújságírójának. Abban, mint ahogy a cikk végén írja: a hazug embert hamarabb utoléri, mint a sánta kutyát. Igen, ebben tökéletesen igaza van. És most már saját kijelentéseivel érjük utol, ezt az élújságíró. Azt állítja a cikkben, hogy a Szabad Nép ezen számának hamisított példányai amerikai hamisítások, melyet külföldön készítettél és Müncheni bélyegzővel december 4-én adtak postára. Ebben az egy mondatban három hazugság van. A lapokat a magyar Bőripari Szakszervezet borítékában Budapest 72-es postabélyegzővel és november 23-án adták fel. Úgy látszik, azt a régi közmondást is meg kell változtatni, hogy három az igazság, mert ezek szerint három a vörös hazugság. Mert a német posta nagyon helyesen ragaszkodik a nemzetközi postaegyezményhez és nem hajlandó felvenni idegen, a jelen esetben magyar bélyeggel ellátott levelet és nem hajlandó emellett még magyar bélyegzőt is hamisítani ezekre a levelekre. Mert hogy a bélyeg és a bélyegző is magyar, azt a rendelkezésünkre álló két boríték is világosan igazol. Ha esetleg érdeklí a Szabad Nép cikkíróját, úgy szívesen rendelkezésére bocsátjuk az egyik borítékot.”

Három héttel később, a párizsi rádió magyar nyelvű adása újból visszatér a témára¹⁵, de hogy ismét Spectator szólalt volna meg, arra nincs adat¹⁶: „A Szabad Nép december 24-i cikke hamisítványok gyártásával vádolja az Egyesült Államok kormányát. (...) A magyar ellenállás névtelen hőseinek sikerült éppen a Szabad Nép példányába becsempészni az ENSZ-hez szóló kiáltványukat. Most újabb tiltakozás érkezett Budapestről a vörös terror ellen. A levél kézírással van írva, ügyetlen, a munkától gyakorlatlanná vált írással egy becsületes magyar ember írta. Az ENSZ-hez van címezve, Párizsba.

ahol a Szabad Európa Rádió angol vezérpublicistája volt 1974-ig. Közben a francia és az angol rádióban rendszeres ismeretterjesztő előadásokat tartott a magyar irodalom nevezetes alakjairól. Furcsa előzménye a Boldizsár Ivánnal szembeni itteni afférjának – akinek titkolt személyéről természetesen Szabó Zoltánnak ekkoriban nem lehetett tudomása –, hogy a Boldizsár szerkesztésében megjelent „Szolgálat és Írás Munkatársaság” könyvsorozatban tizennégy évvel korábban Szabó Zoltán írásai is megjelentek.

¹⁵ HU OSA 300-5-40. 2. d. Hungarian Monitoring Paris, 18 January 1952. A rádióadás vételének zavarai miatt hiányos a műsor leírása.

¹⁶ A magyar ellenállás újból hangot ad. HU OSA 300-5-40. 2. d. Hungarian Monitoring, Paris 17 January 1952.

PÁRIS

19 h 15

A magyar ellenállás újból hangot ad.

A Szabad Nép dec.24-i cikkében hamisítványokra gyártásával vádolja az Egyesült Államok kormányát, A magyar ellenállás névtelen hőseinek tényleg sikerült éppen a Szabad Nép példányába becsempészni az ENSZ-hez szóló kiáltványukat. ...Most újabb tiltakozás érkezett Budapestről a vörös terror ellen. A levél kézírással van írva,

„Egy a millió magyar munkás közül tiltakozom, hogy egy magyarnak is köze volna a négy amerikai repülő elfogásához.¹⁷ Mi sokkal több olyan repülőért imádkozunk, mint azok az amerikai repülők, hogy végre meghozzák a szabadságot a testben és lélekben agyonkínzott magyarságnak. Örökös marad ez a kárhozat? Ez így nem élet. Higgye el az Egyesült Nemzetek Szövetsége, sírva írom ezeket a sorokat. El a kommunistákkal, szabadságot követelünk az ENSZ-től, határozza el és adja meg az önrendelkezési jogot a magyarságnak! Levelemet olvassák fel a közgyűlésen, mentsenek meg bennünket!” (...) A rádió szerkesztője válaszképpen hozzáteszi a levélhez: „(...) Nyugat mindent megtesz, hogy segítséget nyújtson az elnyomásban élő országoknak. Igaz, a Nyugat hitt egy ideig a 'demokráciákban', de már belátta, hogy ez tévedés volt és nem feledkezik meg a vasfüggöny mögötti népekről. A nyugati politikusok az elmúlt évben több ízben tiltakoztak a deportálások, az embertelenség ellen. (...) Hajnalodik már (...) a magyar legyen a jövőben gerinces! (...)” A jugoszláviai sajtó természetesen nagy hangsúlyt fektetett a „bürokratikus, sztálinista országok” elleni propagandájukban ezeknek az információknak.¹⁸

A Tájékoztató Iroda Határozata és az ezt követő tevékenység csak tájékoztatást teremt a nemzetközi munkásmozgalomban. Meghamisítva és tagadva Pártunk és népeink forradalmi tapasztalatait, amelyeket forradalmunk korszakában, valamint a szocialista országépítés idején szereztek, a Tájékoztató Iroda követői megpróbálják megakadályozni, hogy más országok forradalmi mozgalmi magukévé tegyék ezeket a tapasztalatokat, s ezzel megbénítják a munkásosztály és a világ leigázott népeinek további felszabadító harcát.

¹⁷ 1959. november 19-én egy amerikai katonai repülőgép megsértette Magyarország légterét, szovjet vadászgépek leszállásra kényszerítik. A Kormány jegyzékben tiltakozik az Egyesült Államok kormányánál, majd pénzbüntetés ítélve kiutasítják az országból az elkobzott repülőgép személyzetét.

¹⁸ Szabad a szó. Nálunk – és a határon túl. Magyar Szó, 1952, február 23,

Végül ismerkedjünk meg a kicsempészett felhívás töredékben fennmaradt szövegével is:

Vádirat a szovjet elnyomók ellen!

Kénytelenek voltunk orosz nyelven kinyomtatni ezt a felhívást, mert ha bármelyik nyugat-európai nyelven íródott volna, a magyar cenzúra nem engedte volna át.

Ez egy kétségbeejtő helyzetbe jutott nép tagjainak felhívása, akik tisztában vannak ezen cselekedetük minden következményével: kockára tesszük csoportunk néhány tagjának életét.

A szabad világ előtt is ismeretes kell legyen hogy egy kis csoport szovjetpolgár (még ha legtöbbjük magyar származású is) a szovjet szuronyok segítségével uralomra jutott hazánkban és a fanatikusok hevével Magyarországot lövészárkokkal és aknákkal körülvett börtönné változtatta, ahonnan lehetetlen a szökés. Az országban minden mozgást szigorúan ellenőriznek és senki sem utazhat számos okmány és engedély nélkül, amelyeknek kiadása a titkosrendőrség jóindulatától függ. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének tudnia kell azt is, hogy Magyarországot szovjet gyarmattá változtatták, és a legkönyörtelenebbül kizsákmányolják. Így szintén tudnia kell azt is, hogy a velünk szembeni cselekedet több mint vadállatias, rosszabb mint a rabszolgaság idejében, amikor a rabszolgatartó végső fokon birtokának felvirágoztatásáról is gondoskodott. (...)

Ezért azzal a szerény kéréssel fordulunk az ENSZ-hez, fáradozzanak a szabadságszerető népek azon, hogy megszabadulhassunk orosz uraink igájától. De mindenekelőtt kérjük akadályozza meg az embertelen, tömeges deportálásokat, mert különben mindazokat, akik gondolkodnak, kiirtják. Ha mi tudjuk, hogy a szabad világ nem feledett és nem is feledhet el bennünket, és hogy a civilizált népek előtt ismeretes szenvedő népünk kétségbeejtő helyzete.

Az eredeti felhívás szövege tehát a jelek szerint csak abban a formában maradt fent, ahogyan a Hét Nap oldalain megőrződött; furcsán – a nyugati médiumok közvetítésével – áthidalva a kommunista diktatúrák között is kialakult vasfüggönyt, és ha alig érzékelhetően is, de talán adott némi reményt a lezárt határok mentén élő népek demokratikus jövőbe vetett hitének.

Felhasznált irodalom

Boldizsár Iván: Összeesküvés a magyar nép ellen, Budapest, Szikra, 1952.

Borhi László: Az Egyesült Államok és a szovjet zóna 1945-1990. MTA TTI, Bp. 1994.

Csikós Jenő: A másik front. A szellemi harc módszerei és fegyverei. Singer és Wolfner, Bp., 1942.

Harcunk az Igazságért. Novisad, Testvériség–Egység Könyvkiadóvállalat, 1950.

Hornyák Árpád: "Nem akarok több katonát látni". Linder Béla - Egy politikai kalandor portréja. Rubicon, 2005. 9.

Révész Béla: Manipulációs technikák a hidegháború korai időszakában. Acta Juridica et Politica, Szeged, 1996.

Elsődleges források:

Magyar Országos Levéltár Magyar Dolgozók Pártja iratok

Magyar Távirati Iroda, Szabad Nép korabeli hírei, cikkei

Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára:

7 nap. Vajdasági Népfront hetilapja. ABTL 4.1. A-510/15.

Magyar Néplap 1949-1950. A Horváth Népköztársasági Magyar Kultúr- és Közoktatásügyi Szövetség hetilapja ABTL 4. 1. A-510/12

Magyar Szó. A Vajdasági Népfront napilapja. 1949-1952. ABTL 4. 1. A-510/1-3.

*Soós Edit egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

Regionalizmus Európában

Az 1990-es évek fejlődési folyamataiban az „államok Európája” koncepciójával szemben előtérbe kerültek az európai integrációt megerősítő és a szubnacionális szint szerepét növelő tényezők. Az európai integráció folyamatos bővítésével és a gazdasági globalizációval párhuzamosan mélyülő európai egységfolyamatot a politikai reformok állandó dinamikája jellemezte. Az Uniót alkotó államok politikai értékei között a pluralista demokrácia értékrendszerében az EU legtöbb országában az 1970-es évektől felerősödik a decentralizáció. A decentralizáció egyrészt a döntések lakossághoz közelebb vitelét, ugyanakkor a nagyobb részvétel lehetőségét is jelenti a közösségek számára, a részvételi demokrácia megvalósulásának az előfeltétele.

Az Unió bővülése során tagállamainak hatalmi szerkezetében a 70-es évektől a régiók jogi státusának folyamatos erősödése megy végbe. A 90-es években bekövetkezett paradigmaváltás, az „új regionalizmus” megjelenése a demokratikus gyakorlat új modelljének kialakulásához vezetett el, a többszintű kormányzáshoz. A szubnacionális szintek megerősödésével, a többszintű kormányzás megjelenésével a regionális „önkormányzás” új típusú intézményrendszer keretében valósul meg a partnerségi viszonyok kialakítása és a partnerek döntéshozatalba való bekapcsolása révén.¹ Az új paradigma igényli a helyi részvételt és ellenőrzést, a köz- és magánszektor partnerségét.

1. Többszintű kormányzás

A hagyományos kormányzással szemben, amely a közhatalom ismérveivel írható le, a többszintű kormányzás új típusú kormányzást fejez ki. A többszintű kormányzás részeként végbemegy a szubnacionális szereplők térnyerése és bevonása mind a tagállami, mind az

¹ Ágh Attila: A régiók jövője Magyarországon és Magyarország jövője az EU-ban. In: Ágh Attila-Kaiser Tamás-Kis-Varga Judit. (szerk.): Régiók Magyarországa I. A regionális intézményrendszer körvonalai. Stratégiai Kutatások-Magyarország 2015. Abaprint Kiadó, Budapest, 2007. 16. o.

európai döntéshozatalba. Az államok központi kormányai már nem ellenőrizhetik teljességgel a szubnacionális szintű együttműködéseiket, azok működési alapelve a többszintű kormányzás értelmében a vertikális és horizontális partnerségre épülő autonómia.

Az Európai Bizottság 2001. évi „jó kormányzásról” szóló Fehér Könyvében² átalakította saját kormányzási koncepcióját. A Fehér Könyv két nagy stratégiai célkitűzést határoz meg: az európai folyamatban való részvétel elősegítése és a közösségi cselekvés hatékonyságának fokozása. Az „európai kormányzás” fogalma mindazon szabályokra, eljárásokra és magatartásra vonatkozik, amelyek befolyásolják az európai szintű hatalomgyakorlást. A „jó kormányzás” alapelvei a nyitottság, a részvétel, felelősség, hatékonyság és az összhang.

Az Európai Parlament 2008-as jelentése alapján az európai politikák, és különösen a kohéziós politika elindították a kormányzás átalakításának folyamatát: egy gyakran centralizált, mégis a (földrajzi vagy akár ágazati) megosztottsággal jellemezhető rendszertől a kormányzás egy olyan rendszer felé halad, amely több szinten is egyre inkább integrált. Tiszteletben tartva az egyes tagállamok intézményi kereteit, a hatáskörök megosztását és a szubszidiaritás elvét, az európai intézmények ösztönözhetik a jobbítási folyamatot a kormányzás minden szintjén, legyen az közösségi, nemzeti, regionális vagy helyi. A kormányzás új módszerei nem helyettesítik a hatáskörökkel és költségvetéssel rendelkező (európai, nemzeti, regionális és helyi) közintézményeket, hanem lehetőséget biztosítanak nekik arra, hogy saját politikáikat az ugyanazon kérdéskörben érdekelt valamennyi (köz- és magán) szereplővel koherenciában valósíthassák meg.³

A Régiók Bizottsága értelmezésében a „jó európai kormányzás” a többszintű kormányzás feltételeinek megteremtését jelenti. A többszintű kormányzást az Unió, a tagállamok, valamint a regionális és helyi önkormányzatok partnerségen alapuló összehangolt cselekvésként fogja fel, amelynek célja az Európai Unió politikáinak kidolgozása és végrehajtása. Ez a különböző érintett hatalmi szintek megosztott felelősségét vonja maga után, valamint a demokratikus legitimitás valamennyi forrására és a különböző bevont szereplők reprezentativitására támaszkodik. A Régiók Bizottsága értelmezésében a többszintű kormányzás horizontális és vertikális dimenzióval rendelkező dinamikus folyamat, amely vertikálisan, „a területi önkormányzatok, illetve a nemzeti kormány és az Európai Unió”

² COM (2001) 0428 final. European governance – A white paper. *OJ C 287, 12.10.2001. p. 1–29.*

³ Az Európai Parlament jelentése a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Jean-Marie Beaupuy, A6-0356/2008, 17.9.2008.

között kapcsolatra épül, horizontálisan, „a területi önkormányzatok, illetve a civil társadalom” partnerségére, a közöttük kialakuló társadalmi párbeszédre.⁴

2. Szubszidiaritás, participáció és szolidaritás

A többszintű Európai Unió működését a vertikális hatalomelosztásban a szubszidiaritás elve, a horizontális hatalomelosztásban viszont egyre inkább a partnerség (önkormányzatok, gazdasági és szociális partnerek, civil társadalom) és a szolidaritás elve irányítja. Az EU a regionális és helyi szinteknek az Unió döntéshozatali folyamatába történő bevonásával, a szubszidiaritás elvének elismerésével közelebb került a többszintű Európa megvalósításához, amelyben döntő szerepet kapnak a regionális és helyi önkormányzatok.

A szubszidiaritás elve értelmében a döntéseket a polgárokhoz legközelebb eső szinten kell meghozni. Ez biztosítja a döntések demokratikus legitimitációját. A helyi önkormányzatok döntéshozatali folyamatának inputja (bemenete) és outputja (kimenete)⁵ meghatározásában jelentős erővel bír a helyi önkormányzat környezete, a gazdaságilag, társadalmilag tagolt helyi közösség. A helyi csoportok és állampolgárok hatóságokkal és döntéshozatali centrumokkal fennálló kapcsolatában nemcsak tartalmi, hanem érdek- és hatalmi konfliktus is feszül. A participáció elve értelmében a helyi önkormányzatok aktív kapcsolatban állnak a település gazdasági és társadalmi csoportjaival, a társadalom tagjaival.

Az ún. governance típusú kormányzás⁶ a hatékonyság és a legitimitás hiányára nyújt választ, miközben kiszélesíti a formális eljárásokat, megteremti az informális megegyezések, politikai alkuk sajátos rendszerét. A közhatalmi szervezetek mellett megnövekszik az érdekegyeztetés szerepe.

A demokratikus kormányzás új formája a részvétel lehetőségét jelenti a polgárok számára. A helyi közéletben való részvételt ösztönzi a Helyi Önkormányzatok Európai

⁴ A Régiók Bizottsága saját kezdeményezésű véleménye. Tárgy: A Régiók Bizottságának többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final, 2009. június 17–18.

⁵ A „governance” típusú kormányzás a kapcsolatokra, a kapcsolatok hálózatára, illetve a döntéshozáshoz képest a végrehajtásra, a normatív legitimitáció helyett a kimenetre, az eredményre figyel. Erről lásd bővebben: Pálné Kovács Ilona: A területi érdekérvényesítés átalakuló mechanizmusai. In: A regionális tudomány két évtizede Magyarországon. (szerk.: Lengyel Imre-Rechnitzer János) Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009. 157. o.

⁶ A kormányzás egy jelenség, amely révén a döntéseket politikai hálózatokban és közösségekben hozzák meg, s amelyekben nem választott résztvevők is vannak. Ezen politikai hálózatokon és közösségeken kívül a nyomásgyakorló csoportok gyakran megkísérlik a döntések befolyásolását. A döntéshozatalnak ezen formája radikális hatással van a demokratikus gyakorlatra. In: Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2008. 16. o.

Chartájának Kiegészítő Jegyzőkönyve, amelyet 2009. november 16-án fogadtak el.⁷ A charta a helyi közügyekben való részvétel jogát a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei gyakorlásának meghatározására és befolyásolására való jogként deklarálja.⁸

A közügyek és közfeladatok ellátása során feloldódnak a köz- és magánszféra határai, megváltoznak a feladatellátás módszerei, intézményei. Az önkormányzati politizálás új módszerei kerülnek előtérbe, amelyek az érintettek bevonását és a társadalomból eredő információt igénylik. A „kevesebb állam, nagyobb hatékonyság a közszolgáltatásokban” azt jelenti, hogy a kormányzati tevékenység fókuszába az olcsóság, hatékonyság és eredményesség kerül. Bizonyos közszolgáltatásokat privatizáltak vagy társadalmasítanak a költségvetési támogatások jelentős csökkentésének hatására. A hatékonyság igénye a közszolgáltatásokkal szemben az üzleti szféra módszereinek az átvételét, a piaci szemlélet bevonását jelenti a szolgáltatások megszervezésébe. A XX. sz. utolsó negyedére a menedzserializmus a közszférában piaci módszerek alkalmazását jelentette a közfeladatok ellátása során, a vállalkozói szellem beépítését a nagy ellátórendszerek (pl. házi orvos vállalkozói formában ellátása) működtetésében, a magánszektor aktivizálását a közmegebízások teljesítésében. A versenyeztetés célja lett az átláthatóság biztosítása, a szakpolitika-alkotás formalizálása, a politikai döntéshozatali folyamat szakmai részének, valamint társadalmi eredményeinek értékelése révén. Mindez annak következménye, hogy az állami feladatok egy része áthelyeződik a magánszféra tevékenységi körébe.⁹

3. Regionális kormányzás

Az Unió bővülése, a régiók politikai és közjogi státusának a megerősödése a többszintű kormányzás következtében átalakítja az önkormányzati rendszert is. Az európai integrációban kialakuló többszintű kormányzás kapcsán mindeddig nem alakult ki olyan jogi keret, amelyben az uniós szintű, a regionális és helyi hatáskörök egyértelműen és általános jelleggel elhatárolva jelennének meg. Mindez következik abból az uniós magatartásból, hogy az Európai Unió nem avatkozik be a tagállamok belügyeibe, azt viszont követelményként állítja fel, hogy a szubnacionális struktúra átlátható legyen. Az „átláthatóság” jelenti az egyes

⁷ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of local authority. ETS No.: 207. A Kiegészítő Jegyzőkönyvet Magyarország 2010. június 7-én ratifikálta.

⁸ Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of local authority. ETS No.: 207. Article 1.

⁹ A közmenedzsment a társadalmilag közösen ellátott feladatok megszervezésére irányuló tevékenység. Erről lásd bővebben: Horváth M. Tamás: Közmenedzsment Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005. 70-72. o.

tagállamokon belül a szintek közötti világos hatalommegosztást, a funkciók elkülönülését a helyi és regionális kormányzati szint között.¹⁰

Az 1980-90-es években az önkormányzati rendszerben felértékelődik a regionális szint szerepe és súlya a többszintű kormányzás rendszerében.

1. A közösségi regionális támogatási politikák fejlődése és a Strukturális Alapok 1988. évi reformja lehetővé tette, hogy jelentős források felosztásáról nem tagállami, hanem közösségi szintű döntés szülessen. A regionális politika közösségi szintre emelése a regionális intézményrendszer kiépülését vonta magával a tagállamokban, amely a régiók számára a központi hatalommal szemben, illetve azt megkerülve önálló szereplőként való megjelenésükre biztosított lehetőséget.

2. Sokáig az Európa Tanács töltötte be a helyi és regionális autonómia megteremtését garantáló önkormányzati rendszer kialakításának szükségességét hangsúlyozó európai szervezet szerepét. Az Európa Tanács a régiófogalom meghatározásában a gazdasági tényezők, a kulturális és politikai faktor fontosságának a felismerése mellett rámutat a regionalizáció folyamatának időszerűségére, a politikai regionalizmus összetevőinek (választott regionális gyűlésnek politikailag felelős végrehajtó testület) nélkülözhetetlenségére. Elemezve a regionális szinten zajló trendeket, Európa egész területén a decentralizáció elodázhatatlansága mellett foglalt állást. Az Európa Tanács Helyi és Regionális Közhatóságok Konferenciája a Galwayi Nyilatkozatban (1975) megerősítette a regionalizáció fontosságát azzal, hogy egy politikailag egységes Európa lehet az előfeltétele a periferikus régiók problémái megoldásának, ezért fontos a választott képviselők útján irányított autonóm regionális egységek kialakítása.¹¹

3. A régiók csaknem két évtizedes késéssel az Európai Közösség szintjén is elismerést kaptak. A regionalizáció folyamatának elősegítése elsőként az Európai Parlament attitűdjében bekövetkezett változás következménye volt. Az 1988-ban elfogadott Közösségi Charta a regionalizációról¹² a regionális gyűlést és a gyűlésnek politikailag felelős regionális kormányt emeli ki valamennyi régió intézményi struktúrájának jogi alapjául, amelyek a regionális státútumokban és a nemzeti törvényhozásban kerülnek elismerésre.

¹⁰ Az Európai Unióban a keleti bővítést követően közel 95000 helyi és regionális önkormányzat rendelkezik jelentős hatáskörökkel a jogalkotás terén, az önkormányzatok felelősek a közösségi politika és jogszabályok közel 70%-ának a végrehajtásáért.

¹¹ First Convention of the Authorities of European Perpherial Regions. Galway (Ireland), 14–16 October 1975. Conference of Local and Regional Authorities of Europe. p. 2.

¹² Community Charter for Regionalisation. Brussels, 18 November 1988. OJ No C 326, p. 296–297.

A 90-es években felértékelődik a régióalakítás feltételrendszere és környezete. A bővítési hullámok (1981. Görögország, 1986. Spanyolország és Portugália), a belső piac jogi kereteit megteremtő Egységes Európai Okmány (1986) elfogadása következtében a tradicionális unitárius államok nem kerülhetik meg a regionalizáció kérdéskörét. A régiók létrehozása az önkormányzatiság megszilárdítását szolgálja, ugyanakkor a regionális szintű gazdasági irányítás megjavítását is jelenti egyben. Az 1970-es évektől kibontakozó regionalizmus számos esetben szerencsésen találkozott a felülről kiinduló politikai akarat nyomán megvalósuló decentralizációs törekvésekkel. Az Unió államainak többsége decentralizált (Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Franciaország, Lettország, Szlovákia, Svédország, Hollandia), regionalizált (Egyesült Királyság, Lengyelország, Málta, Olaszország, Spanyolország) vagy föderális (Ausztria, Belgium, Németország).¹³

A regionális kormányzás a meglévő kormányzási módokat nem helyettesítő, hanem kiegészítő eszköz. A regionális kormányzás újfajta regionális önkormányzati és együttműködési módokra utal, amelybe a regionális szereplők közös problémákat kívánnak megoldani, illetve közös célokat kívánnak elérni, s a hálózatok keretében különféle szereplők (politikai, gazdasági szereplők és szövetségek) működhetnek együtt. A regionális kormányzás szabályfüggő, a szabályoknak azonban társadalmi (kultúrában, hagyományban gyökerező) normákon, szerződéseken és/vagy konvenciókon kell alapulniuk. Mindezek a jellemzők a meglévő intézményi keretekbe ágyazva működnek a többszintű kormányzás rendszerében.¹⁴

Az ET Regionális és Helyi Közhatóságok Európai Kongresszusa 2008. évi 240. sz. ajánlásában javaslatot tett egy új dokumentum, a Regionális Demokrácia Európai Chartája elfogadására.¹⁵ A keretdokumentum¹⁶ útmutatóul szolgál minden kormány számára, amely a regionalizáció folyamatának elindítását kezdeményezi, regionális szintű intézményi reformot és kormányzást tervez, vagy meg akarja reformálni helyi és regionális struktúráit.

¹³ The European grouping of Territorial Cooperation (EGTC): State of play and prospects. METIS GmbH, Committee of the Regions, Brussels, 2009. p. 23.

¹⁴ Dietrich Fürst: Regionális kormányzás – Leader-vonatkozások. Leader + Magazine, 2007. 8. sz. 8. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/magazine/mag8_hu.pdf, letöltés: 2010. szeptember 2.

¹⁵ Draft European Charter of Regional Democracy. Recommendation 240 (2008), Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 28 May 2008. CG (15) 6REC

¹⁶ A nem hivatalos magyar fordítás az Utrechti Nyilatkozat. 2. sz. Függelékében. In: A helyi és regionális önkormányzatokért felelős miniszterek európai konferenciája: A jó helyi és regionális kormányzás a változó időkben: a változás kihívása. XVI. ülészak, Utrecht, 2009. november 16–17. MCL-16(2009)12 végleges

4. Határon átnyúló regionalizmus

Az európai integráció a bővülés és mélyülés folyamatában megszüntette a belső határokat, egyesítette a piacokat, közelebb vitte egymáshoz a polgárokat, elősegítette a határ menti térségekben az emberek közötti kapcsolatok szorosabbá tételét. A határon átnyúló együttműködési lehetőségeknek alapvetően két típusa van: az államközi és a helyi vagy regionális hatóságok közötti megállapodások. „Felülről” befolyással van a határtérségek reintegrációjára az államhatalom, melynek akaratától függ az államhatár elválasztó funkciójának erősödése vagy gyengülése. Ezért a jószomszédi kapcsolatok feltétele a központi kormányok közti bilaterális megállapodás, a szorosabb gazdasági, kereskedelmi, bel- és igazságügyi együttműködés létrehozása.

Az Európai Unió tagállamaiban zajló decentralizáció és önkormányzati reformfolyamat jelentős hatással volt a határ menti kapcsolatok fejlesztésére, mélyítésére és intenzívebbé tételére. A központi kormány dominanciájának bizonyos ellensúlyozására az utóbbi két évtizedben előtérbe kerül a határon átnyúló együttműködésekénél a helyi, illetve regionális hatóságok kezdeményező szerepe.

Az integráció mélyülésével a helyi és regionális kormányzatok hálózatosodása következtében az önkormányzatok egymással is szoros kapcsolatokat építenek ki. A helyi és regionális önkormányzatok között rendszeressé válnak a közvetlen, két-és többoldalú kapcsolatok. Az EU által a határon átnyúló együttműködések finanszírozó INTERREG Programok¹⁷ révén a helyi és regionális szereplők a nemzetközi együttműködés során nem csupán pénzügyi forrásokhoz jutottak, de szélesedő állandósuló kapcsolatokat is kialakítottak.

A fokozatos igazodás a regionális politika támogatási rendszeréhez a határrégiókban közelebb hozta egymáshoz a határtérség politika szereplőit, valamint a gazdasági szereplőket és a helyi, regionális közösségeket. A legtöbb együttműködő szervezet helyi kezdeményezésekből nőtt ki, és idővel megtalálta a helyét a nemzetközi kapcsolatok alakításában.

1. A hagyományos testvértelepülési kapcsolatok mellett a nemzetközi jogi keretek között kialakított együttműködési formák az eurorégiók és a munkaközösségek sokféle intézményi változatban működtek a gyakorlatban, nem volt egységesen szabályozott struktúrájuk.

¹⁷ Az INTERREG Közösségi Kezdeményezés a határon átnyúló együttműködések közvetlen, a Bizottság által történő támogatása (1989-1993; 1994-1999; 2000-2006). A kezdeményezés egyik célja az volt, hogy csökkentsék az EU belső és külső határai mentén fekvő területek elmaradottságát, elősegítsék az egységes piac követelményeihez való alkalmazkodást.

2. A határokon átnyúló együttműködések elősegítő intézkedések terén az egymástól eltérő nemzeti jogszabályok és eljárások miatt megfelelő, közösségi szintű intézkedésekre volt szükség az intézményesülést gátló nehézségek enyhítése érdekében. A 2007-2013-as költségvetési időszakra új jogi eszköz került kialakításra a határon átnyúló együttműködések jogi státuszának rendezésére. Az európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC) megteremtette a különböző típusú határon átnyúló kooperációk valódi intézményesülésének lehetőségét.¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete alapján a legalább két tagállamból származó regionális hatóságok és helyi hatóságok együttműködésére alakítható EGTC. Az EGTC létrehozásából harmadik országok ki vannak zárva, miközben a harmadik országok jogalanyai bevonhatók az EGTC-be. Ennek feltétele, hogy az EGTC-ben legyen legalább két EU-tagállamból származó résztvevő, valamint a harmadik ország jogszabályai, vagy a tagállamok és harmadik országok közötti megállapodások erre lehetőséget adjanak.

Az EGTC a többszintű kormányzás eszköze, a decentralizált együttműködések a határ menti térség intézményesülését segítik elő. Az EGTC jogi személyiséggel rendelkező struktúra, amelynek fő ismérvei: saját költségvetés, saját személyzet, vagyont szerezhethet, vásárolhat, jogi eljárások részese lehet, pályázatot adhat be bármilyen uniós támogatással megvalósuló fejlesztésre. Jellemzője a jogbiztonság, a legitimitáció a cselekvéshez és az átláthatóság.

A határon átnyúló együttműködések nem, vagy nem elsősorban a kormányzati szféra szereplőinek együttműködését jelentik, hanem a helyi és regionális önkormányzatok, a kis- és középvállalkozások, a helyi gazdasági és a civil szervezetek kapcsolatteremtésére épülnek. A határ menti térség szervesülését jelentő együttműködések hatékony megszervezéséhez szükség van néhány előfeltétel megteremtésére, amely garantálása viszont a központi kormányok politikai szándékától függ. Ezek a következők: a regionális és helyi önkormányzatoknak jogosultsága legyen határokon túli egyezmények megkötésére más önkormányzatokkal; jogosultak legyenek közös tanácskozó és végrehajtó testületek létrehozására a határon átnyúló együttműködések intézményesülési feltételeinek a megteremtéséhez; jogosultak legyenek a határ menti együttműködés jogi keretének kialakítására, amelyre az uniós, nemzeti, helyi támogatások, pénzügyi programok és tevékenységek épülhetnek.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásról HL L 210 2006/7/31.

Mindezek alapján elmondható, hogy a központi kormányok már nem ellenőrizhetik teljességgel a tagállamok szubnacionális szintű együttműködéseit, azok működési alapelve a horizontális partnerségre épülő regionális és lokális autonómia. Az uniós források megszerzése és a nemzeti kiegészítő finanszírozás azonban az Unió és a központi kormányzat politikai döntéseihez kötődik, ezért a határtérségek reintegrációjának politikai és pénzügyi forrásai szorosan összekötődnek egymással. A határ menti területek együttműködésének egyik fontos feltétele, hogy az érintett területi szinteknek és szereplőknek meglegyenek a kapcsolataik építéséhez szükséges jogi, politikai, hatalmi kompetenciái. Ha a jogi feltételek adottak is, a központi hatalom politikai hozzájárulása nélkül mindez csupán szükséges, de nem elégséges feltétel marad.

Felhasznált irodalom

- Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of local authority. ETS No. 207.*
- COM (2001) 0428 final. *European governance – A white paper.* OJ C 287, 12. 10. 2001.
- Az Európai Parlament jelentése a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról. Regionális Fejlesztési Bizottság. Előadó: Jean-Marie Beaupuy, A6-0356/2008, 17.9.2008.*
- Draft European Charter of Regional Democracy. Recommendation 240 (2008), Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 28 May 2008. CG (15) 6REC*
- Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásról HL L 210 2006/7/31.*
- First Convention of the Authorities of European Perpherial Regions. Galway (Ireland), 14–16 October 1975. Conference of Local and Regional Authorities of Europe.*
- Community Charter for Regionalisation. Brussels, 18 November 1988. OJ No C 326, p. 296–297.*
- A Régiók Bizottsága saját kezdeményezésű véleménye. Tárgy: A Régiók Bizottságának többszintű kormányzásról szóló Fehér Könyve. CONST-IV-020. 80. plenáris ülés. CdR 89/2009 final, 2009. június 17–18.*
- The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): State of play and prospects METIS GmbH, Committee of the Regions, Brussels, 2009.*
- Ágh Attila-Kaiser Tamás - Kis-Varga Judit. (szerk.): Régiók Magyarországa I. A regionális intézményrendszer körvonalai. Stratégiai Kutatások-Magyarország 2015. Abaprint Kiadó, Budapest, 2007.*
- A regionális tudomány két évtizede Magyarországon. (szerk.: Lengyel Imre-Rechnitzer János) Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.*
- Horváth M. Tamás: Közmenedzsment Dialóg-Campus Kiadó, Budapest.Pécs, 2005.*
- Liesbet Hooghe – Gary Marks: Multi-Level Governance and European Integration. Rowman Littlefield Publishers, Oxford, 2001.*
- Pálné Kovács Ilona: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg -Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2008.*

Dietrich Fürst: Regionális kormányzás – Leader-vonatkozások. Leader + Magazine, 2007. 8. sz. 8. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/magazine/mag8_hu.pdf, letöltés: 2010. szeptember 2.

*Szigethy László vezető projektmenedzser,
Dél-alföldi Regionális Innovációs Ügynökség Közhasznú Egyesület*

A hazai nemzeti innovációs rendszer és a Dél-alföldi Régió regionális innovációs rendszere

Jelen tanulmány intézményi szempontból kívánja bemutatni a hazai nemzeti innovációs rendszert illetve a Dél-alföldi Régió regionális innovációs rendszerét, ezért nem foglalkozik részletesen az innovatív vállalkozásokkal, elismerve ugyanakkor ezen vállalkozások kiemelkedő szerepét az innovációs rendszerekben. Elöljáróban fontos hangsúlyozni, hogy ezen a területen igen gyors változások mennek végbe, ezért jelen tanulmány csak egyfajta pillanatfelvételt tud nyújtani a kidolgozásának idején (2011 novemberének első felében) fennálló helyzetről.

1. Az innovációs rendszerek fogalma

A nemzeti innovációs rendszer fogalmának nincs általánosan elfogadott meghatározása. A különféle definíciók szűkebben vagy tágabban értelmezik a fogalmat. Az alábbiakban, a teljesség igénye nélkül, ismertetni kívánok néhány lehetséges definíciót.

A 2004. évi CXXXIV. törvény a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról (a továbbiakban: innovációs törvény) a nemzeti innovációs rendszer fogalmát a következő módon definiálja: „az országon belül azoknak az intézményeknek, vállalkozásoknak és egyéb szervezeteknek, valamint azoknak az erőforrásoknak, szabályoknak, feltételeknek és intézkedéseknek az összessége, amelyek az új tudás és technológia létrehozását, átadását, terjedését és hasznosítását befolyásolják”.¹

Az OECD Titkárságának definíciója alapján „a nemzeti innovációs rendszert egy ország mindazon piaci és nem piaci intézményei alkotják, amelyek az innováció és a technológiai diffúzió irányát és sebességét befolyásolják”.²

A Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatalnak az OECD országjelentése számára készült háttér tanulmánya pedig Edquist³ nyomán a következő módon határozza meg, hogy

¹ Innovációs törvény 4. § 3. pont.

² Buzás 2007, 28.

mit tartalmaz a nemzeti innovációs rendszer: „az összes lényeges gazdasági, társadalmi, politikai, szervezeti, intézményi és egyéb tényezőket, amelyek hatással vannak az innovációk fejlődésére, terjedésére és alkalmazására”.⁴

A nemzetközi szakirodalomból meg szükséges még említeni néhány definíciót. Nelson és Rosenberg szerint a nemzeti innovációs rendszer olyan intézmények összessége, amelyek interakciói meghatározzák az adott ország vállalkozásainak innovációs teljesítményét.⁵ Lundvall értelmezése alapján pedig a nemzeti innovációs rendszer olyan alkotórészek valamint viszonyok összessége, amelyek kölcsönhatásban vannak az új és gazdasági szempontból hasznos tudás termelése, diffúziója illetve hasznosítása során.⁶

Dóry Tibor rámutat arra, hogy a regionális innovációs rendszerek koncepciójához a nemzeti innovációs rendszerek analógiáján keresztül juthatunk el, amennyiben a regionális innovációs potenciál elemeit egységes rendszernek tekintjük. Dóry szerint a regionális innovációs rendszerek kialakulásának legfontosabb tényezője a regionális innovációs potenciál. Mindazon területi szereplőket és tényezőket az innovációs potenciál részének tekinthetjük, amelyek meghatározzák az innovációk létrejöttét és terjedését. A regionális innovációs rendszer részei egyrészt a technológiai kínálat elemeinek tartott egyetemek, kutatóintézetek és innovatív vállalkozások, ezek tevékenysége és a közöttük kialakuló kapcsolatok. A regionális innovációs rendszer további részei az innovációs szolgáltatások, a különböző „hídképző” és transzfer szervezetek, a regionális környezet illetve a gazdaságfejlesztési politikák.⁷

Látható, hogy a regionális innovációs potenciál illetve regionális innovációs rendszer nehezen mutatható be elkülönülten. Ebből következően a továbbiakban a regionális innovációs rendszert illetve a regionális innovációs potenciált együttesen mutatom be. Fontosnak tartom ugyanakkor megjegyezni, hogy regionális innovációs rendszer legfeljebb intézményi értelemben létezik, jogszabályi értelemben csak nemzeti innovációs rendszer van, a technológia-transzfer szempontjából pedig a régióhatár esetenként ugyanúgy jelentéktelen, mint az országhatár.⁸

³ Edquist 2000.

⁴ NKTH 2007, 1.

⁵ Nelson – Rosenberg 1993, 4.

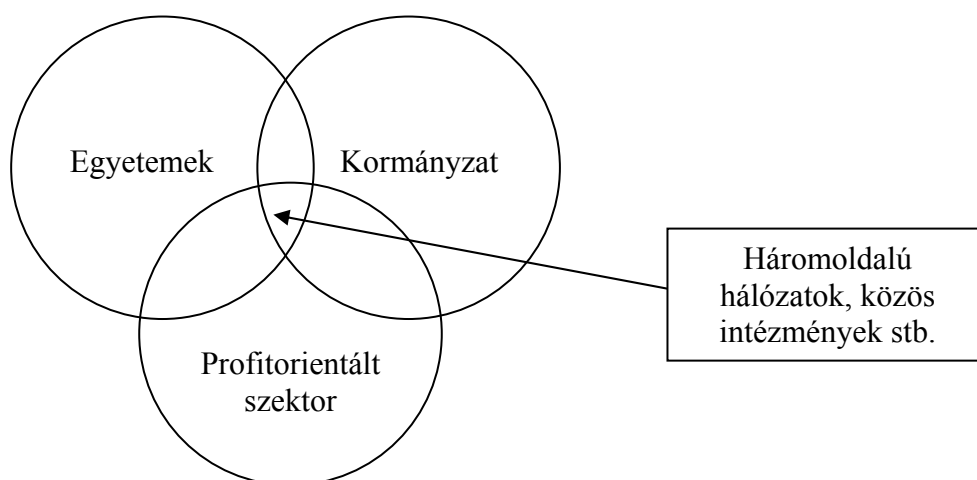
⁶ Lundvall 1992, 2.

⁷ Dóry 2007.

⁸ Molnár – Szigethy 2010.

Az innovációs rendszerek fogalmához kapcsolódóan szükségesnek tartom megemlíteni az ún. Triple Helix modellt. Utóbbi modellt Etzkowitz és Leydesdorff⁹ nyomán, Lengyel Balázs a következő módon határozza meg: „A Triple Helix modell három szféra: **az egyetemi-tudományos-, a gazdasági szféra és a kormányzati szervek** hármasságának kapcsolatán keresztül alkot komplex innovációs elméletet. Fő megállapítása, hogy e három egység folyamatos kommunikációja biztosítja mindhárom szektor fejlődését, a tudásteremtő régiók kialakításához ezek a feltételek elengedhetetlenek”.¹⁰

1. ábra: A Triple Helix modell



Forrás: Etzkowitz – Leydesdorff 2000 nyomán Lengyel 2005.

2. A hazai nemzeti innovációs rendszer

2.1. A hazai nemzeti innovációs rendszer jogi háttere

A hazai nemzeti innovációs rendszer jogi alapját legnagyobb mértékben két törvény határozza meg:

- 2004. évi CXXXIV. törvény a kutatás-fejlesztésről és a technológiai innovációról;
- 2003. évi XC. törvény a Kutatási és Technológiai Innovációs Alapról (a továbbiakban: Innovációs Alapról szóló törvény).

Az innovációs törvény főbb céljai a következők:¹¹

⁹ Etzkowitz – Leydesdorff 2000.

¹⁰ Lengyel 2005, 301.

¹¹ Innovációs törvény 1. §-ának (1) bekezdése.

- a kutatás-fejlesztési és technológiai **innovációs eredmények létrehozása és hasznosítása** feltételeinek javításával segítse a magyar gazdaság fenntartható fejlődését;
- elősegítse a vállalkozások technológiai innováción alapuló **versenyképességének növekedését**;
- a **régiókban** található kutatás-fejlesztési és innovációs lehetőségek minél teljesebb körű hatékony kihasználását;
- ösztönözze a magas hozzáadott értéket előállító **munkahelyek** létrehozását;
- előmozdítsa a kutatás-fejlesztésben foglalkoztatottak szakmai felkészültségének javulását és **társadalmi elismertségük** növelését.

Az innovációs törvény a fenti célok megvalósulása érdekében:¹²

- rögzíti a kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs eredmények létrehozását és hasznosítását segítő **állami feladatrendszer** kereteit;
- a kutatás-fejlesztés és a technológiai innováció sajátosságaira tekintettel állapítja meg a közfinanszírozású **támogatások felhasználásával kapcsolatos legfontosabb szabályokat**;
- megkönnyíti a költségvetési kutatóhelyen létrejött eredmények gazdasági hasznosíthatóságát;
- ösztönzi a vállalkozások önszerveződéseinek keretében nyújtott innovációt segítő **szolgáltató tevékenységeket**.

Az innovációs törvényben a következő főbb alapelvek érvényesülnek:¹³

- az állam a **piaci versenyt nem torzító** módon támogatja a vállalkozások kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs tevékenységét;
- a kutatás-fejlesztés és a technológiai innováció céljaira rendelkezésre álló közfinanszírozású támogatások **nyílt pályázati rendszerben** kerülnek elosztásra;
- megvalósul a közfinanszírozású **támogatások** felhasználásának rendszeres **ellenőrzése** és független értékelése;
- a vállalkozásoknak nyújtott támogatások a **saját források** kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs célú felhasználásának **kiegészítésére és ösztönzésére** szolgálnak;
- a közfinanszírozású kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs programokban a **kis- és középvállalkozások** számára kedvezményes feltételek állapíthatók meg;

¹² Innovációs törvény 1. §-ának (2) bekezdése.

¹³ Innovációs törvény 2. §.

- az állam a kutatás-fejlesztési és technológiai innovációs infrastruktúra, valamint intézményrendszer fejlesztésének finanszírozásában együttműködik a vállalkozásokkal.

Az Innovációs Alapról szóló törvény értelmében a Kutatási és Technológiai Innovációs Alap (a továbbiakban: Alap) a kutatás-fejlesztés és a technológiai innováció állami támogatását biztosító és kizárólag ezt a célt szolgáló, **elkülönített állami pénzalap**.

Az Alap fő forrásai a következők:¹⁴

- az Innovációs Alapról szóló törvényben meghatározott gazdasági társaságok által befizetett **innovációs járulék**;
- a **központi költségvetésből** nyújtott, az éves költségvetési törvényben meghatározott állami támogatás.

Az Alap a fentiekén kívül egyéb forrásokkal is rendelkezik, azonban ezek jelentősége kisebb. Az Innovációs Alapról szóló törvény meghatározza az innovációs járulék mértékét, azonban ehhez hozzá kell tenni, hogy az ebben a törvényben meghatározott körben és mértékig az innovációs járulék éves bruttó összegéből levonható:¹⁵

- a gazdasági társaság **saját** tevékenységi körében végzett **kutatás-fejlesztési tevékenység** közvetlen költsége;
- a költségvetési gazdálkodási rendszerben működő és az innovációs törvény 4. § 4. pont *c)* alpontjában meghatározott nonprofit kutatóhelytől a saját tevékenységhez **megrendelt kutatási-fejlesztési tevékenység** költsége.

Fontos azonban megjegyezni, hogy a 2012-re vonatkozó kormányzati tervek alapján az innovációs járulékot csökkentő fenti tételek megszűnnének és az innovációs járulék adóvá alakulna. Ez egy ambivalens módosításnak tűnik a jelenlegi szabályokon, mivel egyrészt meggátolna bizonyos, a közterhek csökkentésére irányuló visszaéléseket, ugyanakkor csökkentené egyes vállalkozások K+F tevékenység végzésére illetve ilyen tevékenység megrendelésére irányuló motivációját. Utóbbi pedig a közfinanszírozású kutatóhelyek számára kiesést jelenthetne a vállalkozásoktól származó bevételek területén. Nem lehet tehát kizárni, hogy csökkenne a vállalkozások K+F ráfordítása, amelynek növelése pedig fontos uniós célkitűzés. Nem lehet azonban ezt a kérdést jelenleg egyértelműen megítélni, mivel az Alap mértékének esetleges növekedése ezt a negatív hatást ellensúlyozhatja.

¹⁴ Innovációs Alapról szóló törvény 2. §.

¹⁵ Innovációs Alapról szóló törvény 4. §-ának (3) bekezdése.

Az Innovációs Alapról szóló törvény meghatározza az Alap felhasználásának főbb előírásait:¹⁶

- az Alapból támogatás **nyílt pályázati rendszerben** nyerhető el;
- **pályázaton kívüli támogatás** nyújtására az Alap tárgyévi kiadási előirányzatának 3%-át meg nem haladó mértékben kerülhet sor.

Az Alap felhasználásával kapcsolatban a közelmúltban lényeges változás történt, mivel a korábbiakban az Innovációs Alapról szóló törvény 8. §-ának (8) bekezdése alapján **az Alap tárgyévi kiadási előirányzatának 25%-át regionális innovációs célokra kellett felhasználni**. Utóbbi előírás azonban megszűnt. Ennek hatását a regionális innovációra jelenleg még nem lehet felmérni. Az azonban megállapítható, hogy ezen előírás megszűnése a centralizáció felé mutat, mivel a regionális innovációs célokra biztosított keret felhasználásáról korábban a regionális fejlesztési tanácsok dönthettek.

Meg kell jegyezni, hogy a fenti két törvényen túl, még számos más jogszabály is érinti az innováció területét. Ezen jogszabályok közül kiemelhető a Magyar Köztársaság Alkotmánya.¹⁷ Az Alkotmány 35. §-ának (1) bekezdése értelmében a **kormány** meghatározza a tudományos és kulturális fejlesztés állami feladatait, és biztosítja az ezek megvalósulásához szükséges feltételeket.

Az Alkotmány továbbá a 70/G. §-a alapján deklarálja a tudományos élet szabadságát: „(2) Tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak”. Fontos ehhez hozzátenni, hogy 2012-től az előbbiekben idézett alkotmányt új alaptörvény fogja felváltani, amely azonban igen hasonlóan rendelkezik a tudományos élet szabadságát illetően: „(2) Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak”.¹⁸ A Dél-alföldi Régióban folyó kutatásokat is komolyan érintheti, ezért célszerű megemlíteni, hogy egyes biotechnológiával foglalkozó kutatók szerint, az előbbi elv érvényesülését sérti, hogy az alaptörvény az egészséghez való jogot, többek között, genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal kívánja biztosítani

2.2. A hazai nemzeti innovációs rendszer intézményi háttere

A magyarországi nemzeti innovációs rendszer alapvetően két részre tagolható:

¹⁶ Innovációs Alapról szóló törvény 8. §-ának (3) bekezdése.

¹⁷ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya.

¹⁸ Magyarország Alaptörvénye X. cikk.

- kormányzati és közigazgatási szervek;
- nem kormányzati szervek és testületek.

A kormányzati és közigazgatási szervek közül a legfontosabbak a következők:

- a kormány és ennek illetékes minisztériumai;
- a kormányzati tudomány- és technológiapolitikai szervezetek;
- a Nemzeti Innovációs Hivatal (NIH);
- a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ);
- a Nemzeti Külgazdasági Hivatal (NKH);
- a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala (SZTNH).

A nem kormányzati szervek és testületek közül a főbb típusok a következők

- K+F tevékenységet végző intézmények;
- befektető intézmények;
- szakmai innovációtámogató szervezetek.¹⁹

2.2.1. Kormányzati és közigazgatási szervek

Az innovációs törvény szabályozásának megfelelően, a magyar innovációs rendszer legfelső szintjén a **kormány** áll, melynek főbb feladatai:²⁰

- a középtávú tudomány-, technológia- és innováció-politikai (TTI) stratégia megalkotása és megújítása;
- javaslat tétele a TTI stratégia megvalósításához szükséges forrásokra;
- innovációs programok kezdeményezése és finanszírozása;
- a támogatási rendszerben érvényesítendő teljesítmény-követelmények meghatározása.

A kormányzati innováció-politika végrehajtásáért az új kormányzati struktúrában elsősorban a következő **minisztériumok** felelősek:

- Nemzetgazdasági Minisztérium;
- Nemzeti Fejlesztési Minisztérium;
- Nemzeti Erőforrás Minisztérium;
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.

A kormányzati innováció-politika végrehajtásáért felelős miniszterek főbb feladatai:²¹

¹⁹ Molnár – Heffner – Németh 2006.

²⁰ Innovációs törvény 5. §-ának (1) bekezdése.

²¹ Innovációs törvény 6. §-ának (2) bekezdése.

- gondoskodnak a rendelkezési jogosultságukba tartozó előirányzatokból támogatott innovációs programok megfelelő értékeléséről;
- felügyelik a fejezetükhöz tartozó kutatóhelyeket;
- gondoskodnak a felelősségi körükbe tartozó innovációs feladatok ellátásához szükséges források tervezéséről, rendelkezésre bocsátásáról, kezeléséről és felhasználásáról, valamint annak ellenőrzéséről.

Az 1279/2010. (XII. 15.) Korm. határozat²² értelmében az 1162/2009. (IX. 22.) Korm. határozat²³ hatályát veszítette, a kormány pedig legfőbb kormányzati tudomány- és technológiapolitikai szervezetként létrehozta a **Nemzeti Kutatási, Innovációs és Tudománypolitikai Tanácsot (NKITT)**, amely ebben a feladatkörben a megszűnő Kutatási és Tudománypolitikai Tanácsot váltotta fel. A Nemzeti Kutatási, Innovációs és Tudománypolitikai Tanács elnöke a kormány tudománypolitikai koordinációért felelős tagja, társelnöke a Magyar Tudományos Akadémia elnöke, míg további tagjai a kormány kutatás-fejlesztésért és technológiai innovációért, fejlesztéspolitikáért valamint kormányzati tudománypolitikáért felelős miniszterei illetve (2011-től) egy a Miniszterelnökség által felkért kiemelkedő szakmai tudással rendelkező személy.²⁴

A Nemzeti Kutatási, Innovációs és Tudománypolitikai Tanács főbb feladatai:²⁵

- állást foglal a tudományos kutatással, a kutatás-fejlesztéssel és az innovációval összefüggő, stratégiai jelentőségű kérdésekről;
- állást foglal a tudományos kutatás, a kutatás-fejlesztés és az innováció finanszírozásának mértékéről és szerkezetéről;
- állást foglal az Alap felhasználási tervéről, valamint programstratégiájáról;
- véleményezi az Alap gazdálkodásáról szóló beszámolót;
- állást foglal az Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok (OTKA) beszámolójáról;
- véleményezi az OTKA pénzügyi forrásainak felosztására vonatkozó javaslatot.

A Nemzeti Innovációs Hivatal (korábbi nevén Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal) a kutatás-fejlesztésért és technológiai innovációért felelős központi hivatal, amely a NIH-ről szóló rendelet 5. §-ának (1) bekezdése értelmében:²⁶

²² 1279/2010. (XII. 15.) Korm. határozat a Nemzeti Kutatási, Innovációs és Tudománypolitikai Tanács létrehozásáról.

²³ 1162/2009. (IX. 22.) Korm. határozat a Kutatási és Tudománypolitikai Tanácsról.

²⁴ 1061/2011. (III. 23.) Korm. határozat a Nemzeti Kutatási, Innovációs és Tudománypolitikai Tanács létrehozásáról szóló 1279/2010. (XII. 15.) Korm. határozat módosításáról.

²⁵ 1279/2010. (XII. 15.) Korm. határozat a Nemzeti Kutatási, Innovációs és Tudománypolitikai Tanács létrehozásáról.

- közreműködik a tudomány-, technológia- és innovációpolitika kidolgozásában és végrehajtásában;
- ellátja a tudomány-, technológia- és innovációpolitika érvényesülését elősegítő kormányzati információs és elemző tevékenységet;
- ellátja a tudomány-, technológia- és innovációpolitika területén folyó nemzetközi együttműködés szakmai feladatait;
- ösztönzi a kutatás-fejlesztés területén megvalósuló hazai befektetéseket;
- ösztönzi a kis- és középvállalkozások innovációs tevékenységét;
- ösztönzi a hazai kutatás-fejlesztési eredmények nemzetközi piacra jutását.

A **Nemzeti Fejlesztési Ügynökség** (NFÜ) a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter irányítása alatt működő központi hivatal. A 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet²⁷ 2. §-a értelmében az NFÜ főbb feladatai:

- az országos szintű fejlesztéssel, fejlesztési tervezéssel és programozással kapcsolatos kormányzati feladatok összehangolása;
- az operatív programok végrehajtásának és monitoring rendszerének szervezése, az uniós és társfinanszírozási források felhasználásának koordinálása;²⁸
- az Európai Unió strukturális és kohéziós politikájával kapcsolatos hazai feladatok szervezése;
- az Európai Unió pénzügyi támogatásainak felhasználásához szükséges feladatok ellátása és az ehhez kapcsolódó intézményrendszer koordinálása;
- egyes egyéb nemzetközi programok (pl. Svájci-Magyar Együttműködési Program) koordinálása.

A **Nemzeti Külgazdasági Hivatal** központi hivatal, amely elsődlegesen befektetés-ösztönzéssel és kereskedelem-fejlesztéssel foglalkozik illetve javaslatot tesz ezen tevékenységek különböző céljaira és a célok elérését biztosító feltételrendszer kialakítására. A kormány 2011. január elsején hatályba lépett rendeletével²⁹ hozta létre a Nemzeti Külgazdasági Hivatalt, amely bár nem jogutódja az ITD Hungary Nonprofit Közhasznú Zrt-nek (ITDH), azonban ahol korábbi jogszabály az utóbbit említi, az előbbit kell érteni.

²⁶ 303/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet a Nemzeti Innovációs Hivatalról.

²⁷ 130/2006. (VI. 15.) Korm. rendelet a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségről.

²⁸ A **Magyar Gazdaságfejlesztési Központ Zrt.** a hazai forrásokból származó pályázati támogatások mellett, az uniós forrásokból finanszírozott innovációs pályázatok kezelése területén is igen fontos szerepet játszik, mivel például, a Gazdaságfejlesztési Operatív Program közreműködő szervezeteként is működik. (Szigethy 2008)

²⁹ 265/2010. (XI. 19.) Korm. rendelet a Nemzeti Külgazdasági Hivatalról.

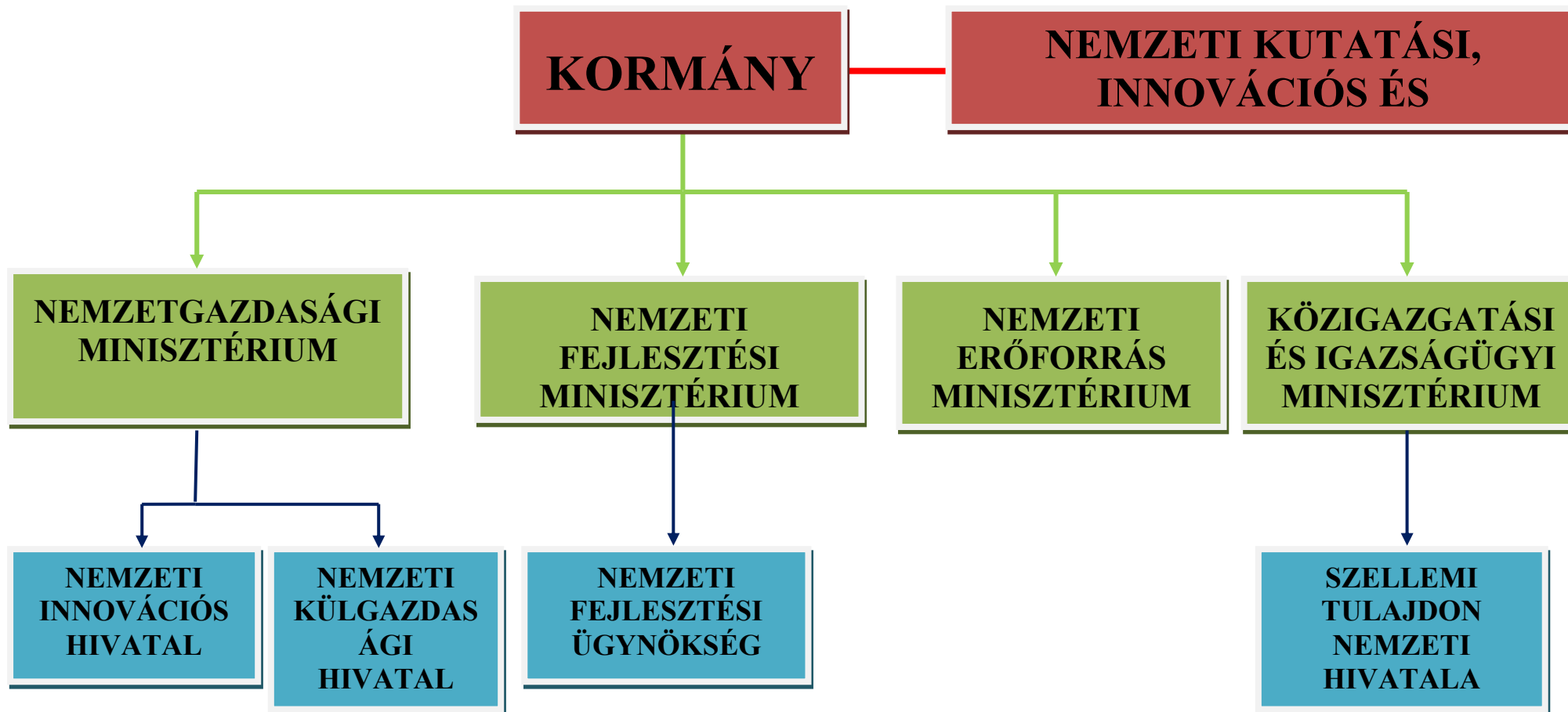
Elmondható továbbá, hogy az ITDH személyi állományának jelentős részét is átvette a Nemzeti Külgazdasági Hivatal.

A **Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala** (korábbi nevén Magyar Szabadalmi Hivatal³⁰) a szellemi tulajdon védelméért felelős kormányhivatal. Az SZTNH több mint száz éve a szellemi tulajdon védelmének legfőbb hazai letéteményese, ezért meghatározó szerepet tölt be a magyarországi innovációs intézményrendszerben. A Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala jogállására, gazdálkodására, feladat- és hatáskörére vonatkozó részletes, jelenleg hatályos szabályokat a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény tartalmazza. Utóbbi törvény 115/G. §-a értelmében az SZTNH feladat- és hatásköre:

- az iparjogvédelmi hatósági vizsgálatok és eljárások lefolytatása;
- a szerzői és a szerzői joghoz kapcsolódó jogokkal összefüggő feladatok ellátása;
- az állami dokumentációs és információs tevékenység a szellemi tulajdon területén;
- a szellemi tulajdon védelmét szabályozó jogszabályok előkészítésében való részvétel;
- a szellemi tulajdon védelmére irányuló kormányzati stratégia kidolgozása és érvényesítése;
- a szellemi tulajdon terén folyó nemzetközi együttműködés szakmai feladatainak ellátása.

³⁰ A hivatal elnevezését megváltoztatta a 2010. évi CXLVIII. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvénnyel összefüggésben szükséges törvénymódosításokról és egyes iparjogvédelmi tárgyú törvények módosításáról.

2. ábra: A magyarországi nemzeti innovációs rendszer kormányzati és közigazgatási szervei



Forrás: saját szerkesztés.

2.2.2. Nem kormányzati szervek és testületek

A **K+F tevékenységet végző intézmények** három legfontosabb típusa a következő:

- a felsőoktatási intézmények;
- a Magyar Tudományos Akadémia kutatóintézetei;
- a Bay Zoltán Alkalmazott Kutatási Közalapítvány kutatóintézetei.³¹

Meg szükséges jegyezni, hogy a fenti K+F tevékenységet végző intézményeken kívül még léteznek egyéb közfinanszírozású kutatóintézetek is.

A K+F tevékenységet végző intézményeket tekintve megállapítható, hogy a **felsőoktatási intézmények:**

- az alap- és alkalmazott kutatás legfőbb hazai letéteményesei;
- hasznosítás-orientált egyetemi kutatás jelentős részben támogatott tudásközpontokban zajlik.

A **Magyar Tudományos Akadémia (MTA)** köztestület, a nemzeti innovációs rendszer fontos szereplője, az alapkutatás támogatója. Az alapkutatás elősegítése érdekében az MTA saját kutatási hálózatot működtet, mely magában foglalja:

- a felsőoktatási intézményektől független kutatóintézeteket;
- a felsőoktatási intézmények karain működő önálló kutatócsoportokat, amelyeket az MTA támogat.

A **Bay Zoltán Alkalmazott Kutatási Közalapítvány** feladatai:

- a magyarországi műszaki és természettudományi alkalmazott kutatások támogatása;
- kutatóintézetek és más kutatóhelyek létrehozása és működtetése.

A nemzeti innovációs rendszer legfőbb **befektető intézményei** a következők:

- Regionális Fejlesztési Holding Zrt.;
- Magyar Fejlesztési Bank Zrt. A **Regionális Fejlesztési Holding Zrt. (RFH Zrt.)** 100%-ban tartós állami tulajdonban lévő társaság. Az RFH Zrt. és a hozzá tartozó cégcsoport célja, hogy elősegítse a térségi gazdaságfejlesztést, szerkezetváltást és versenyképességet. A Holding országos és regionális fejlesztési társaságainak feladatai:

³¹ Az 1118/2011. (IV. 28.) Korm. határozat a Bay Zoltán Alkalmazott Kutatási Közalapítvány közhasznú nonprofit gazdasági társasággá történő átalakításáról értelmében a kormány kezdeményezte a Bay Zoltán Alkalmazott Kutatási Közalapítvány jogutódlással történő megszüntetését. Előbbi korm. határozatnak megfelelően, a többségében állami tulajdonú Bay Zoltán Alkalmazott Kutatási Köhasznú Nonprofit Kft. lesz a közalapítvány általános jogutódja illetve célkitűzéseinek folytatója.

- tanácsot adnak mind az önkormányzatoknak, mind a vállalkozásoknak az uniós források lehívásához;
- pénzügyi szolgáltatásokkal segítik a kis- és középvállalkozások, valamint az önkormányzatok fejlesztéseit.

A **Magyar Fejlesztési Bank Zrt.** (MFB Zrt.) szakosított hitelintézet, részvényeinek száz százaléka a Magyar Állam tulajdonában van. Az 2001. évi XX. törvény a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról 2. §-a szerint, a MFB Zrt. főbb feladatai:

- részvétel a nemzetgazdasági szempontból kiemelt állami és önkormányzati fejlesztések, beruházások, továbbá az ezekhez kapcsolódó más fejlesztésekhez szükséges fejlesztési hitel- és tőkefinanszírozásban;
- részvétel a gazdaságfejlesztési célok megvalósításához szükséges közép- és hosszú lejáratú források, támogatások bevonásában és közvetítésében;
- részvétel a magyarországi székhelyű gazdálkodó szervezetek (elsődlegesen KKV-k), vagyonkezelést is végző pénzalapok, östermelők és családi gazdálkodók tevékenységének hitel- és tőkefinanszírozásában.

A **szakmai innovációtámogató szervezetek** közül ki kell emelni a **Magyar Innovációs Szövetséget** (MISZ), a **Műszaki és Természettudományi Egyesületek Szövetségét** (MTESZ) és a **Magyar Kockázati- és Magántőke Egyesületet** (MKME). A MISZ szakmai és munkaadói érdekvédelmi szervezet. A MISZ annak érdekében, hogy növekedjen a vállalatok és a magyar gazdaság teljesítménye segíti a szellemi alkotások létrehozását, elterjesztését, átadását, átvételét és gyakorlati hasznosítását. A MTESZ célja, hogy a szövetséghez tartozó műszaki és természettudományi egyesületek munkáját koordinálja. Az MKME a kockázati és magántőke minden jelentős hazai szereplőjének képviselője, a szakma érdekképviselői szerve. Az MKME célja a szektor fejlődésének előmozdítása, a szakmai irányelvek kialakítása, betartatása illetve a szakmai színvonal biztosítása.³²

3. A Dél-alföldi Régió regionális innovációs rendszere

3.1. A regionális innovációs rendszer szereplői

A nemzeti innovációs rendszer szintjétől eltérően, a regionális innovációs rendszer szintjén kevésbé beszélhetünk kormányzati és közigazgatási szervekről. Meg kell azonban jegyezni,

³² Molnár – Heffner – Németh 2006.

hogy a **Nemzeti Külgazdasági Hivatal regionális irodája** fontos szerepet tölt be a Dél-alföldi Régióban a kereskedelem-fejlesztés illetve a befektetés-ösztönzés területén, amit több közvetlen külföldi tőkebefektetés is mutat. A **regionális fejlesztési tanács** és operatív szervezete a **DARFÜ Dél-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Nonprofit Kft.** szintén fontos szerepet játszott a regionális innováció-politika alakításában illetve a regionális innováció forrásainak kezelése területén. Utóbbi 2010-ig az Alap regionális innovációs programjainak ún. közreműködő szervezete volt, és ezt a szerepet a regionális innovációt szintén támogató Dél-alföldi Operatív Program vonatkozásában jelenleg is betölti. A közeljövőben azonban ezen a téren várhatóan igen jelentős változások fognak történni, mivel a területfejlesztéssel kapcsolatos feladatok alapvetően megyei szintre kerülhetnek.

A nemzeti innovációs rendszer intézményeinek fenti felosztását követve, a régió innovációs rendszerének nem kormányzati szervei és testületei a következő három fő elemből tevődnek össze:

- K+F tevékenységet végző intézmények;
- befektető intézmények;
- innovációtámogató szervezetek.

A **K+F tevékenységet végző intézmények** mindhárom főbb típusa megtalálható a régióban:

- a felsőoktatási intézmények (Szegedi Tudományegyetem, Kecskeméti Főiskola, Szent István Egyetem Tessedik Sámuel Egyetemi Központ, Tomori Pál Főiskola, Eötvös József Főiskola);
- a Magyar Tudományos Akadémia kutatóintézetei (MTA Szegedi Biológiai Központ, az SZTE-nek az MTA által támogatott kutatócsoportjai);
- a Bay Zoltán Alkalmazott Kutatási Közalapítvány kutatóintézetei (Biotechnológiai Intézet valamint Növénygenomikai, Humán Biotechnológiai és Bioenergiái Intézet).

A felsőoktatás és tudományos kutatás régiós jellemzői:

- **Országosan élenjáró** a régió, ez leginkább a Szegedi Tudományegyetemnek és az MTA Szegedi Biológiai Központnak köszönhető. Ezt jól mutatja, hogy előbbi kutatóegyetemi, míg utóbbi az Európai Unió Kiválósági Központja címmel rendelkezik. Az SZTE-ről továbbá elmondható, hogy a különböző nemzetközi rangsorokban az egyik legjobb hazai felsőoktatási intézményként szerepel.
- A Mercedes kecskeméti nagyberuházása miatt nagy lehetőségek nyílnak meg a Kecskeméti Főiskola előtt a közeljövőben a K+F+I+O tevékenységek tekintetében.
- **Nemzetközi szintű** tudományos kapacitás található a régióban, elsősorban Szegeden.

- A legjelentősebb tudományos kapacitás a **biotechnológia, az agrártudományok, a lézertechnológiák és az informatikai tudományok** területén koncentrálódik.
- A csúcstechnológiát képviselő tudományos eredményekre, szabadalmakra alapozva magas szellemi hozzáadott értékű termékek lennének kifejleszthetők, azonban ez jelenleg nem jellemző, annak ellenére, hogy ez a régió számára kitörési lehetőséget jelentene.
- A régióban létrehozott **kutatási eredmények hasznosulásának hiánya** elsősorban a régió gazdaságának gyengeségeivel, a vállalkozások kis tőkeerejével, versenyképtelenségével magyarázható.

A **befektető intézmények** jelenléte kevésbé jellemző a régióra, annak ellenére, hogy a kockázati tőke területén jelenleg kissé fokozódó aktivitás figyelhető meg, jelentős részben a JEREMIE programnak köszönhetően. Megemlítendő az RFH Zrt. regionális fejlesztési társasága, a Dél-alföldi Regionális Fejlesztési Zrt., amely már számos vállalkozásba befektetett, azonban tőkekihelyezési tevékenységét ismertségének hiánya erőteljesen gátolja.

A régiós **innovációtámogató szervezetek** közül a következők emelhetők ki:

- Dél-alföldi Regionális Innovációs Ügynökség Közhasznú Egyesület (hídképző szervezet);
- MTESZ megyei szervezetei;
- MISZ regionális képviselete;
- BIOPOLISZ Szegedi Innovációs Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság (technológia-transzfer szervezet);
- DEAK Kooperációs Kutatási Zártkörűen Működő Non-profit Részvénytársaság (tudásközpont).

3.2. A régió innovációs teljesítménye

A régió innovációs teljesítménye hazai viszonylatban jónak mondható, azonban uniós összehasonlításban elmarad az átlagtól, ezért feltétlenül javítani szükséges. A Dél-alföldi Régió innovációs teljesítményének főbb jellemzői:

- A regionális GDP-t tekintve az országos **átlag alatti** teljesítményt mutat, hiszen Magyarország hét régiója közül az ötödik helyen stagnál.³³

³³ KSH 2009a.

- A Dél-alföldi Régióban képződött bruttó hozzáadott érték 11%-a a mezőgazdaságban keletkezett. Ez jól mutatja, hogy a régió **agrárjellegű**, mivel a többi hazai régióban nem tapasztalható ilyen magas arány.³⁴
- A szerény gazdasági teljesítmény ellenére a régió kutatás-fejlesztési adatai hazai viszonylatban nagyon kedvezőek, **jelentős szellemi potenciál** rejlik a térségben.
- A legjelentősebb **K+F mutatói az országos átlag felett** vannak, és mindössze Közép-Magyarország mutat magasabb értékeket.³⁵
- A hazai K+F tevékenység területén Közép-Magyarország szerepe domináns, azonban ezt a régiót követve, a Dél-alföldi Régió a második helyen áll a kutatóhelyek száma és a K+F számított létszám tekintetében, illetve a harmadik helyen áll a K+F ráfordítás alapján.³⁶ Ezt mutatja be az 1. táblázat.

1. táblázat: A K+F tevékenység fontosabb mutatóinak régiónkénti megoszlása, 2009

Terület	Kutatóhelyek száma	K+F számított létszám	K+F ráfordítás
	% -ban		
Közép-Magyarország	47,6	62,9	65,5
Közép-Dunántúl	6,5	5,5	5,6
Nyugat-Dunántúl	7,9	5,2	4,8
Dél-Dunántúl	7,2	4,0	2,5
Észak-Magyarország	7,2	4,5	4,1
Észak-Alföld	11,2	8,6	10,0
Dél-Alföld	12,4	9,3	7,7
Ország összesen	100,0	100,0	100,0

Forrás: KSH 2011.

³⁴ KSH 2009b.

³⁵ KSH 2009c.

³⁶ KSH 2011.

Felhasznált irodalom

- Buzás Norbert* 2007: A nemzeti innovációs rendszer (NIR). In *Buzás Norbert (ed.): Innovációmenedzsment a gyakorlatban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 22-31.
- Dóry Tibor* 2007: Az innováció szubnacionális szintje. In *Buzás Norbert (ed.): Innovációmenedzsment a gyakorlatban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 31-62.
- Edquist, Charles* 2000: Systems of Innovation Approaches – their Emergence and Characteristics. In *Edquist, Charles – McKelvey, Maureen (eds.): Systems of Innovation: Growth, Competitiveness and Employment*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 3-37.
- Etzkowitz, Henry – Leydesdorff, Loet* 2000: The dynamics of innovation: from National Systems and „MODE 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, 29, 2, 109-123.
- KSH* 2009a: *Magyarország, 2008*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- KSH* 2009b: *Statisztikai tükrök: A GDP területi különbségei Magyarországon, 2007*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- KSH* 2009c: *2007. évi Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program*. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest.
- KSH* 2011: *Kutatás-fejlesztés a dél-alföldi régió megyéiben*. Központi Statisztikai Hivatal, Szeged.
- Lengyel Balázs* 2005: Triple Helix kapcsolatok a tudásmenedzsment szemszögéből. In *Buzás Norbert (ed.): Tudásmenedzsment és tudásalapú gazdaságfejlesztés*. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress, Szeged, 293-311.
- Lundvall, Bengt-Ake* 1992: Introduction. In *Lundvall, Bengt-Ake (ed): National Systems of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter Publishers, London, 1-20.
- Molnár István – Heffner Péter – Németh Gábor* 2006: A magyarországi innovációs rendszer jogi alapjai és legfontosabb intézményei. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, október, 5-28.
- Molnár István – Szigethy László* 2010: *A közfinanszírozású kutatóhelyeken képződött szellemi tulajdon gazdasági potenciáljának és a regionális innovációs rendszerre gyakorolt hatásának vizsgálata*. Dél-alföldi Regionális Innovációs Ügynökség Közhasznú Egyesület–TITANIUM Kft., Szeged.
- Nelson, Richard – Rosenberg, Nathan* 1993: Technical Innovation and National Systems. In *De inisprudentia et iure publico* 156

Nelson, Richard (ed.): National Innovation Systems: A Comparative Analysis. Oxford University Press, New York, 3-22.

NKTH 2007: A magyar nemzeti innovációs rendszer. Háttér tanulmány az OECD 2007/2008 évi innovációs országjelentése számára. Nemzeti Kutatási és Technológiai Hivatal, Budapest.

Szigethy László 2008: Az innováció állami finanszírozása, ennek elszámolása és adózása. In *Molnár István: Szellemi tulajdon menedzsment és technológia-transzfer.* InnovAID Innovációs és Gazdasági Tanácsadó Kft., Kecskemét, 185-197.

Csatlós Erzsébet tudományos segédmunkatárs,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék

A római kor és a középkor tengerjoga

Bevezetés

Napjainkban a tengeri területek jelentős része állami szuverenitás alatt áll: a parti tenger teljes mértékben államterületnek minősül,¹ az alapvonalától 200 tengeri mérföldig pedig fokozatosan csökkenő mértékben jelen van az állami szuverenitás a víz tekintetében,² a kontinentális talapzaton pedig akár még ezen a távolságon túl is kizárólagos jogok illetik meg az államot.³

Nem volt ez azonban mindig így, és hosszú történelmi és dogmatikai utat járt be a tengerjog fejlődése, amíg kialakult annak a jogi absztrakciónak az elméleti háttere, amely szerint a szuverenitás a tengeren is manifesztálódhat. A tanulmány ezeket a gyökereket igyekszik feltérképezni.

1. A tengerjog az ókorban és a kora középkorban

Általános vélelem, hogy a tengerjog, mint ahogyan az államközi kapcsolatok egyéb ága is, a nyugat-európai keresztény civilizáció terméke, és hogy az Európán kívüli államok csekély szerepet játszottak annak alakulásában.⁴ Ez a megállapítás annak ellenére tartja magát, hogy egyes ókori keleti államok igen magas fejlettségi szinten működtek, és jelentős kapcsolatot áptak a nyugattal.⁵

¹ Lásd United Nations Convention on the Law of the Sea. Montego Bay 10 December 1982. 1833 U.N.T.S. 3. (a továbbiakban: UNCLOS) 2. cikk.

² Lásd UNCLOS 33. és 55. cikk.

³ Lásd UNCLOS 76-78. cikk.

⁴ Anand, Ram Prakash: "Law of the Sea in Historical Perspective." in: Changing Dimension of International Law: an Asian Perspective. Lecture IV. Martinus Nijhoff Publishers, 2006. p. 1. <http://www.profrpanand.org/sites/default/files/articles/LectureIV-article.pdf> (2011.12.09.); Verzijl, J. H. W.: „Western European Influence on the Foundations of International Law.” in: Verzijl, J. H. W.: "International Law in Historical Perspective. Vol. 1. Sijthoff, Leyden, 1968. p. 435-36.

⁵ A nyugat-európai államok kereskedelem útján szoros kapcsolatban álltak az ázsiai államokkal, ahol a tengerjog szabályai sokkal lazábban voltak, és már jóval korábban érvényesült a nyílt tengerek szabadsága, mint ahogy az Európában elfogadottá vált. Anand, Ram Prakash: *Origin and Development of the Law of the Sea: History of International Law Revisited*. BRILL, The Hague, 1983. p. 5.; 10.

Nemcsak napjainkban, hanem az évszázadok során mindig is napirenden voltak a tengeri hajózás szabályai. Az erre irányadó szabályanyagot a mai fogalmaink szerint *tengerészeti jog*nak (*admiralty law* vagy *maritime law*) hívjuk. *Hammurapi* ie. 1780 körül keletkezett törvénykönyve is tartalmaz tengerészeti utalásokat,⁶ ahogy az ie. 1700 körüli sumér források is említik a hajósok jogait és kötelezettségeit.⁷ *Manu* törvénykönyve (ie 1500) részletekbe menően elemzi a jogérvényesítés módját a tengeri szállítás szabályainak megszegése esetén,⁸ *Jusztiniánusz* törvénykönyve azonban a hajótulajdonos védelmén kívül részletesen szabályozza azt az esetet is, amikor szállítás közben a körülmények alakulása miatt a rakománytól kénytelenek megszabadulni, azt tengerbe dobni.⁹

A rendelkezésünkre álló ókori források egyértelműen tanúsítják, hogy abban a korban az államok elsősorban a hajózás magánjogi vonatkozásaira helyezték a hangsúlyt, de ez nem jelenti, hogy a tengerek feletti szuverenitás nem foglalkoztatta őket. *Thuküdidész* és *Euzébiusz* írásai is említik a tengerek feletti dominancia kérdését, *Plutarkhosz* pedig a tengeri kalózkodás elleni fellépésről is részletesen beszámolt, mint az állam közhatalmának tengeri érvényesülésének ékes bizonyítéka.¹⁰ *Hérodotosz* szerint *Polükratész* (az ie. 538-522 között uralkodó szamoszi türannosz) volt az első ismert görög, aki a tengerek feletti uralomról beszélt. Ezt a megállapítást azonban korának aspektusai közé kell helyezni, hogy helyesen értelmezhessek. Akkoriban ugyanis inkább befolyási övezetként tekintettek a tengerekre, mintsem birtokba vehető területekről, így szuverenitás-kiterjesztésről nem beszélhetünk, legfeljebb arról, hogy melyik hatalom gyakorolta a tengeri hegemoniát.¹¹

A két nagy ókori birodalom egyike sem igényelt a mai fogalmak szerinti szuverenitást a tengerek felett. A görögök is olyan szokásjogot alakítottak ki, amely kizárólag a tengeri kereskedelmet szabályozta, és ezen a nyomvonalon haladtak később a rómaiak is. Nézetük szerint az állami hatalom a tengerpartnál véget ér, és a tengerek, valamint a parti sáv mindenki számára szabad terület, amely nem lehet tulajdon tárgya sem. *Ulpianus* (III. század) úgy fogalmazott, hogy a tenger természeténél fogva mindenkié (*mare quod natura omnibus*

⁶ Hammurabi's Code of Laws (circa 1780 B.C.) The Admiralty and Maritime Law Guide. Virtual Library. <http://www.admiraltylawguide.com/documents/hammurabi.html> (2011.12.19.) 234-240. és 275-277. számú szabály.

⁷ Sumerian Laws Handbook (circa 1700 B.C.) The Admiralty and Maritime Law Guide. Virtual Library. <http://www.admiraltylawguide.com/documents/sumerian.html> (2011.12.19.)

⁸ The Laws of Manu (Manusmriti) (1500 B.C. to 200 A.D.) The Admiralty and Maritime Law Guide. Virtual Library. <http://www.admiraltylawguide.com/documents/manu.html> (2011.12.19.)

⁹ Justinian's Digest (529 - 565 A.D.) XIV. könyv, I-II. Cím. The Admiralty and Maritime Law Guide. Virtual Library. <http://www.admiraltylawguide.com/documents/digestxiv.html> (2011.12.19.)

¹⁰ Thurman, A. E.: *The Justification of the Law of the Sea in Early Modern Europe*. Ph.D. Dissertation, University of Michigan, 2010. www.deepblue.lib.umich.edu/bitstream/2027.42/78958/.../thurman_1.pdf (2011.12.19.) p. 56.

¹¹ Thurman: i. m. p. 57-58.

patet),¹² *Marcianus* (II. század) szerint is mindenkié,¹³ míg *Celsus* a levegőhöz hasonlította, és így fejezte ki annak mindenki által szabadon használható voltát (*maris communem usum omnibus ut aeria*).¹⁴

A római jog szerint tehát a partvidék és a tenger is mindenki által szabadon használható, az állami szuverenitás addig tart, ameddig dagálykor a víz eléri a szárazföldet. Ha valaki kunyhót épít a part azon részén, amely ettől a víz felé esik – és nyilván apálykor száraz marad –, akkor azt mindenki köteles túrni. Ebben az esetben az építő tulajdonjogot szerez az épületen egészen addig, amíg az fennáll, vagy el nem hagyja, ez utóbbi esetekben a terület ugyanis újra a közösségé lesz.¹⁵ A tengerekre vonatkozó jogi megítélés oka elsősorban az, ami a görögöket is vezérelte: természeténél fogva nem birtokolható a vízi terület, mivel az testetlen, így nem kézzel fogható.¹⁶ *Antonius* császár úgy fogalmazott, hogy ő minden föld ura, de a tengernek a jog az uralkodója. A szuverenitás deklarálására azonban nem is volt szüksége a Római Birodalomnak, hiszen a Földközi-tenger minden partján jelen volt, magán a tengeren pedig a római hadiflotta biztosította a hegemoniát.¹⁷

A Római Birodalom felbomlását követően az európai államalakulatok között egyre erősödő vita támadt a tengeri útvonalak használata, a halászati jogok, a tranzit díjak és általános értelemben a tengerpolitika kérdésében. Ez a folyamat a XIII.-XIV. századra elvezetett oda, hogy a tengerparttal rendelkező államok a part menti sávra elkezdtek kiterjeszteni a szuverenitásukat, és megjelentek az első tengeri területek iránti követelések.¹⁸

¹² *Venditor fundi geroniani fundo botriano, quem retinebat, legem dederat, ne contra eum piscatio thynnaria exerceatur. quamvis mari, quod natura omnibus patet, servitus imponi privata lege non potest, quia tamen bona fides contractus legem servari venditionis exposcit, personae possidentium aut in ius eorum succedentium per stipulationis vel venditionis legem obligantur.* A geronianus telek eladója kikötötte a botrianusi telek (mint uralkodó telek) javára, amelyet (az eladó) megtartott magának, hogy e (botrianusi) partszakasz mentén nem szabad tintahal halászatot folytatni. Habár tengeren, amely a természettől fogva mindenki számára nyitva áll, nem lehet szerződéses megállapodással (*lex privata*) szolgáltatást (*servitus*) alapítani, mégis mivel a *bona fides* megkövetelte, hogy az adásvételi szerződés kikötéseit megtartsák, (a megvett partszakasz) birtokosait vagy azok jogutódjait a *stipulatio* vagy az adásvételi szerződés kikötései kötelezik. (Fordította: Pozsonyi Norbert) D. 8,4,13 pr. *Ulpianus* 6 *opin.*

¹³ *Et quidem naturali iure omnium communia sunt illa: aer, aqua profluens, et mare, et per hoc litora maris.* És a természetjog szerint mindenki közös (dolgai): a levegő, a folyó víz, a tenger és ezáltal a tengerpartok. (Fordította: Pozsonyi Norbert) D. 1,8,2,1 *Marcianus* 3 *inst.*

¹⁴ *Maris communem usum omnibus hominibus, ut aeris, iactasque in id pilas eius esse qui iecerit: sed id concedendum non esse, si deterior litoris marisve usus eo modo futurus sit.* A tenger, ugyanúgy, mint a levegő, minden ember közös használatában áll és az abba állított gátak azé, aki (azokat) odaállította: de nem szabad ezt (ti. a gátemelést) megengedni, ha ezen a módon a part vagy a tenger használata rosszabbá válik. (Fordította: Pozsonyi Norbert) D. 43,8,3,1 *Celsus* 39 *dig.*

¹⁵ Thurman: i.m. p. 56-57.

¹⁶ Thurman: i.m. p. 59.

¹⁷ Prows, Peter: "Tough Love: The Dramatic Birth and Looming Demise of UNCLOS Property Law (and What is to be Done about it)." *Texas International Law Journal*, Vol. 42. 2007. p. 249.; Pardo, Arvid: "The Law of the Sea: Its Past and Its Future." *Oregon Law Review*, Vol. 63. 1984. p. 7.; Thurman: i.m. p. 58.

¹⁸ Pardo: i.m. p. 7.; Prows: i.m. p. 249.

A hajózással összefüggő joganyag tovább élt az ún. *Rodoszi Tengeri Kódexben*,¹⁹ de tekintettel arra, hogy magán a tengeren való állami területszerzésnek korábban nem volt gyakorlata, így annak jogállásával kapcsolatban nem volt dogmatikai iránymutatás sem.

2. A középkor tengerjoga a dogmatikai összecsapások árnyékában

2.1. A tengeren való szuverenitás-kiterjesztés koncepciójának változásai a X. századtól a reformáció hatásainak megjelenéséig

A Római Birodalom hegemoniájának megszűnését követően az itáliai városállamok próbálták átvenni a tengerek feletti kereskedelmi befolyást, de mivel méretükből kifolyólag fizikailag nem tudták elérni azt, ami Rómának sikerült, ezért jogi eszközökkel igyekeztek biztosítani a kizárólagos jogaikat a tengeren. A X-XII. század során Pisa és Toszkána a Tirrén-tenger, Velence az Adriai-tenger, Genova pedig a Liguriai-öböl vize felett igényelt szuverenitást, északon pedig Dánia és Norvégia igyekezett sajátjaként kezelni a környező vizeket, jogalapot viszont Velence kivételével egyik városállam sem tudott felmutatni. Velence pápai ajándékként (*donationis Pontificiae*) kapta meg az Adriai-tengert, és mivel a korban megerősödő kereszténység miatt a pápát tekintették Isten földi helytartójának, és így minden föld urának – és ennek analógiájára a vizek urának –, így a keresztény uralkodók is végső soron a területeiket a pápa vazallusaként birtokolták.²⁰ Az iszlám világban ezzel egy időben egy másik igazolási módot kerestek, amelyben a jelenlegi parti tenger őse jelenik meg: úgy vélték, hogy a parti állam addig tudhatja magáénak a part menti vizeket, amilyen távolságig a partról látható a hajók árbova.²¹

¹⁹ A kódex a Bizánci Birodalom tengeri kereskedelmére és hajózására, valamint a kalózok elleni védekezésül szolgáló biztosításokra vonatkozó szabályokat inkorporálta, melyek alapja a szokásjog és a jusztiniánuszi kódex előírásai, amelyek viszont az ókori rodosziak fejlett tengerészeti szabályait tartalmazzák. Ezt a VII. századi munkát tekinthetjük az első tengerészeti törvénykönyvnek, amely jelentősen befolyásolta a későbbi századok tengerészeti joganyagát, és elsősorban az itáliai városállamok kereskedelmét. Agyebeng, Kissi: "Theory in Search of Practice: The Right of Innocent Passage in Territorial Sea." *Cornell Law School, Digital Repository, Graduate Students Papers*, Paper 9. 2005. http://scholarship.law.cornell.edu/lps_papers/9 (2011.12.19.) p. 7. A rodoszi jog és a jusztiniánuszi kodifikáció kapcsolatát részletesen lásd, Benedict, Robert D.: "The Historical Position of the Rhodian Law." *The Yale Law Journal*, Vol. 18. No. 4. 1909. p. 223-242.

²⁰ A történet szerint amikor III. Alexander pápa összetűzésbe került I. Frigyes német-római császárral a pápaválasztás során, mivel az uralkodó nem volt hajlandó elismerni őt pápaként, ezért 1159-ben a császárt kiátkozták, aki viszont bosszúból sorra igázta le az itáliai városállamokat. A velencei dózse volt az, aki segített a feleknek békét kötni, és emiatt a szolgálatáért a pápa számos szimbolikus ajándékot adott a dózsának, többek között egy tengeri hatalmat jelképező gyűrűt. Thurman: i.m. p. 66-67.

²¹ Thurman: i.m. p. 67. Az iszlám tengerjog-felfogásról bővebben lásd: Khalilieh, Hassan S.: "Legal Aspects from a Cairo Geniza Responsum on the Islamic Law of the Sea: Practice and Theory." *The Jewish Quarterly Review*, Vol. 96. No. 2. Spring 2006. p. 180-202.

Összefoglalva, különböző mértékben egyre gyakrabban fordult elő, hogy egyes államok másokat ki akartak zárni a tengerek – akár halászati vagy hajózási célú – használatából, igaz, hogy főként az Európa közelében lévő, szárazföldek által félig zárt tengerrészekben, és nem igazán a nagy kiterjedésű, parttól távol eső nyílt vizeken.²²

Az Északi-tengert –más néven Grönland-tenger, Izlandi-tenger, vagy *Mare Septentrionalis*, hiszen sokáig nem létezett egységes elnevezése –, Norvégia a kora középkortól kezdve sajátként kezelte, ahol az idegen államok hajói számára megtiltották nemcsak a halászatot, de a közlekedést is. Az 1400-as években élénk érdeklődés indult meg a területen való hajózás és a gazdasági kiaknázás, a halászat iránt, így a norvég uralkodók egyre nehezebben tudták fenntartani a terület kizárólagosságához fűződő igényeiket, ugyanakkor számos 1400-as években kötött szerződés bizonyítja, hogy Hollandia és Nagy Britannia is elismerte a norvég jogokat azáltal, hogy alávetették magukat a norvégok által diktált halászati és hajózási feltételeknek. Egy 1490-es szerződés alapján az angolok például korlátozás nélkül áthajózhattak Izland szigetére, ott halászhattak és kereskedhettek, ehhez csupán a szokásos vámösszeget kellett megfizetni, és 7 évente megújítani az engedélyt. A szerződést VIII. Henrik angol uralkodó még megújította 1523-ban, de ezzel párhuzamosan a XVI. században már egyre erősödtek az ellentétek a nyílt tengerek szabadságával élni kívánó államok miatt.²³

A keresztény világban a szárazföldi területszerzés igazolásaként egyre inkább elterjedtek a pápai bullák, és a két első felfedező hatalom, Portugália és Spanyolország számos ilyen dokumentummal bírt, és amikor azok területi hatálya tekintetében káosz alakult ki, Spanyolország VI. Alexander pápához fordult döntésért. A pápa 1493-során 4 bullát bocsátott ki,²⁴ amelyek alapján 1494-ben megszületett a később *Tordesillas-i Szerződés*ként elhíresült dokumentum, amelyben Spanyolország és Portugália rögzítette egymás között, hogy az Északi-és a Déli-sark között húzott képzeletbeli vonal képezi a határt kettejük között, mégpedig úgy, hogy a Zöldfoki-szigetektől keletre minden újonnan felfedezett, és ezentúl felfedezésre kerülő terület portugál, míg tőle nyugatra minden spanyol uralom alatt áll. A szerződésben rögzítették, hogy új szigetek, szárazföldek felfedezése vagy kereskedelem

²² Vidas, Davor: "The Anthropocene and the International Law of the Sea." *Philosophical Transaction of the Royal Society A*, No. 369. 2011. p. 912.

²³ Theutenberg, Bo Johnson: "Mare Clausum et Mare Liberum." *Arctic*, Vol. 37. No. 4. 1984. p. 483-484.

²⁴ Az 1493. május 3-án kibocsátott *Inter Caetera* garantálta a spanyol felfedezők számára a tulajdonjogot az eddig keresztény uralkodó által még fel nem fedezett területeken, a szintén ezen a napon kiadott *Eximiae Devotionis* pontosította az *Inter Caetera* rendelkezéseit, az 1493. május 4-i *Inter Caetera* a Zöldfoki-szigetekenél húzta a meg a spanyol-portugál határvonalat, míg az 1493. szeptember 26-án kibocsátott *Dudum Siquidem* megerősítette a május 4-i bulla rendelkezéseit, és visszavonta az összes ezt megelőző olyan bullát, amelyek esetleg olyan területet juttatnának portugál kézre, amelyek az új határmegvonás szerint spanyol oldalon lennének. Thrumán: i.m. p. 70-72.

gyakorlása céljából egyetlen hajó sem közlekedhet a másik államnak ítélt területen.²⁵ Az adott államok a hegemoniát természetesen a tengeri területeken is érvényesítették, és nemcsak egymás között. Portugália például az 1530-as években engedélyezte francia magánosoknak, hogy a portugál kikötőket használják. Ott várták a kincsekkel megrakott spanyol hajókat (ekkoriban Spanyolország és Franciaország egyébként is az itáliai területekért versengtek egymással), amelyeket aztán kifoszthattak a partközeli vizeken. Az 1559-es *Chateau Chambriesis*-ben kötött békével azonban helyreállt a rend a spanyolok és a franciák között, és ez utóbbiak szóbeli ígérete kaptak a spanyolnak titulált óceánon és tengereken a hajózásra, saját felelősségükre, természetesen.²⁶

A reformáció megjelenése, a katolikus egyház meggyengülése és ezzel párhuzamosan a protestáns hatalmak – Franciaország, Anglia és Hollandia – megjelenése és megerősödése alapvető változásokat hozott a tengerpolitika esetében is. Az új, katolicizmussal ellentétes elvet valló államok megkérdőjelezték ugyanis a pápai bullák szerepét, mint területszerzést igazoló jogalapot. Amikor Spanyolország tiltakozott az angol *Sir Francis Drake* csendes-óceáni – vagyis spanyol vizeken vezetett – hajózásai ellen, I. Erzsébet angol uralkodó kifejtette a *donationis Pontificiae* jogszerűségével szembeni kifogásait. Úgy vélte, hogy nincs jogi alapja annak, hogy Spanyolország az egész Indiai-óceánt magáénak tudja pusztán azért, mert járt itt-ott, felhúzott néhány házat, és elnevezett egy-két hegyfokot, ráadásul azon az alapon, hogy mindezt a pápa szentesítette. Ennek a képzeletbeli tulajdonnak nem szabadna akadályt jelentenie, hogy más államok is kolóniákat létesítsenek a térségben, vagy, hogy szabadon hajózhassanak és kereskedjenek a terület vizein, ugyanis a tenger, ahogyan a levegő is, mindenki által szabadon használható, és nem lehet senki tulajdona.²⁷ Ez az eset tökéletesen kifejezi a protestáns és a katolikus hatalmak közötti vélemény-különbséget a tengeri területek állami uralom alá vonásának lehetőségéről. A protestánsok ugyanis ragaszkodtak ahhoz, hogy a tenger mindenkié, míg a katolikusok a pápai bullára hivatkozva a sajátjukként tekintettek azokra, az ideológiai vita gyakorlati problémái miatt pedig a jogtudomány képviselői is elkezdtek foglalkozni a tengerek feletti állami szuverenitás-gyakorlás lehetőségének kérdésével.

²⁵ Vidas (2011): i.m. p. 913.

²⁶ Thruman: i.m. p. 73-74.

²⁷ Von der Heydte, Friedrich August: "Discovery, Symbolic Annexation and Virtual Effectiveness in International Law." *AJIL*, Vol. 29. No. 3. 1935. p. 459.; Agyebeng: i.m. p. 9.

2.2. Érvék a *mare liberum* mellett

A tengerek feletti állami szuverenitás-gyakorlás megítélése a *Santa Caterina* nevű portugál vitorlás ügyéhez szervesen kapcsolódik. A hajót a Szingapúri-szoros bejáratánál, 1603. február 25-én foglalta le a Holland Kelet-Indiai Társaság két hajója *van Heemskerck* admirális vezetésével. Az hollandok így kívánták megtorolni azt, hogy Portugália akadályozta a holland kereskedelmet és hajózást a kelet-indiai területeken – amely a Tordesillas-i Szerződés értelmében portugál területnek minősült –, és amiért 1601 novemberében Macao szigetén kivégeztek emiatt 17 holland hajóst. A portugálok ráadásul a johore-i szultán államát is megtámadták, amiért az kereskedett a hollandokkal. A *Santa Caterina* kínai selymet, színes damasztot, egyéb drága és ritka anyagokat, porcelánokat, cukrot, fűszereket, gumit, pézsmát, és egyéb aranyozott dísz tárgyat szállított, amelyet aukciókon olyan összegért értékesítettek, amely majdnem elérte az angol kormány akkori éves bevételét.²⁸ A rakomány miatt annak tulajdonosai keresetet nyújtottak be a Holland Kelet-Indiai Társaság ellen, így a lefoglalás jogi vonatkozásairól az *Amszterdami Tengerészeti Bíróság* 1604. szeptember 9-én döntött, és jogszerűnek nyilvánította a holland akciót.²⁹ Az okokat és mértéket – vagyis hogy a *Santa Caterina* esete nem egyszerű kalózcselekmény volt –, azonban a közvéleménnyel is el kellett fogadtatni, és ehhez kérték *Huig de Groot* segítségét.

A latin *Grotius* néven híressé vált 21 éves ifjú jogász a Holland Kelet-Indiai Társaság egyik direktorának fivérével barátkozott, így figyeltek fel rá, és kérték fel, hogy mihamarabb írjon egy pamfletet a portugálok kelet-indiai kegyetlen és ellenséges magatartásáról, és jogászként foglaljon állást Portugália jogszerűtlen tetteiről a terület vizein, hogy ezzel is igazolják a *Santa Caterina* és annak rakománya ügyében hozott ítéletet. Így született meg a *Mare liberum sive de iure quod batavis competit ad indica*, *Mare liberum* néven ismertté vált című, 1609-ben megjelent mű, amelyben kifejtette, hogy az ún. nyílt tengerek az állami joghatóságon kívül esnek, ahol a kereskedelem, – *Senecát* idézve – az egyik nemzettől a másikig való hajózás joga, valamint a hasznosítás szabadsága mindenkit megillet, a tengeren és a levegőn ugyanis nem lehet tulajdont szerezni. Az, amit ugyanis nem lehet lefoglalni, és így nem birtokolható, és nem is lehet körbekeríteni, természeténél fogva nem lehet tulajdonjog tárgya, ez pedig azt jelenti, hogy a tengerek is szükségképpen szabadok. A

²⁸ O'Brien: i.m. p. 56.; Thrumán: i.m. p. 78.;

²⁹ Vidas, Davor: "Responsibility for the Sea." VIDAS, Davor (ed.): *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation*, Martinus Nijhoff Publishers/Brill, 2010. p. 20.

portugál felfedezésen alapuló tulajdonszerzés a kelet-indiai vizeken a *iure gentium*-ból levezetve emiatt nem jogszerű.³⁰

Grotius a pápai bullák jogszerűségét egyébként is bírálta. Tagadta, hogy a két állam, Spanyolország és Portugália közötti határvitát eldöntő bulláknak a feleken kívül bárkire is kötelező ereje lenne. Megkérdőjelezte továbbá azt, hogy a pápának valóban az volt szándéka hogy a világ egy részét két állam között ossza fel, mert még ha ez így is lett volna, sem isteni, sem emberi törvény nem támasztaná alá a döntés jogszerűségét. Úgy vélte, hogy a mi urunk, Jézus Krisztus azzal, hogy azt hirdette, hogy az ő királysága nem ezen a Földön van, lemondott minden földi hatalomról, és itt kizárólag emberként volt jelen, így tőle nem lehet földi hatalmat eredeztetni, tőle nem örökölhettek ilyen jogot *Péter apostol (Szent Péter)*, és így a Római katolikus Egyház, és az aktuális pápa sem. A pápa pedig nem a világ ideiglenes ura, hanem spirituális vezetője, és így kizárólag spirituális joghatósággal rendelkezik, és mivel a tenger lakhatatlan, sőt lakhatatlan, ott nincs lélek, aki felett főhatalmat gyakorolhatna, így azon őt semmiféle jogok nem illetik meg.³¹

Grotius szerint a *ius gentium* megkülönböztette a senki dolgát (*res nullius*) és mindenki dolgát (*res communis*), vagy más néven a köz dolgát (*res publica*). Különbséget tettek továbbá a *dominium* és az *imperium* között. Míg az előbbi inkább olyan jogot jelent, amely valamely dolog feletti kizárólagos hatalmat biztosítja, az utóbbi a személyi és területi fenségjogot, azaz szuverenitást jelent. *Grotius* szerint *dominium* naturális és morális okok miatt nem állhat fenn a tengeri területek felett. Természetben rejlő érv, hogy a tenger okkupáció tárgya nem lehet, míg az erkölcsi akadály pedig ebből kifolyólag az, hogy az ilyen jellegű területek mindenki által szabadon használhatóak. *Imperium* tárgya pedig azért nem lehet, mert ami *dominium* alá nem tartozhat, afelett *imperium* manifesztálódhat.³²

Isten nem az egyénnek adott dolgokat, hanem az emberiségnek. A *Grotius*-korabeli fogalmak azonban ettől nagyon eltérnek, a változást azonban maga a természet irányította, és

³⁰ *Grotius*, Hugo: *The freedom of the seas, or, The right which belongs to the Dutch to take part in the East Indian trade*. (translated by: Ralph Van Deman Magoffin) The Lawbook Exchange, Ltd., 2001. Online elérhető: The Online Library of Liberty. http://files.libertyfund.org/files/552/Grotius_0049_EBk_v6.0.pdf (2011.12.20.) Chapter I. p. 53-54.; A tengeri területeken túlmenően *Grotius* a szárazföldeken való portugál területszerzést is vitatta. A pusztán „meglátni és megszerezni” elven alapuló felfedezést, mint tulajdonszerzési jogcímet sem ismerte el (II. fejezet), tagadta, hogy Portugália akár háborús szerzés (IV. fejezet), okkupáció (V. fejezet), vagy akár elbirtoklás vagy szokásjog címén (VII. fejezet) megszerezte volna a kelet-indiai területeket. *Grotius* az eredeti művet hollandul írta, 1633-ban fordították latinra, és ezt a szöveget vette alapul *Magoffin*, amikor megjegyzésekkel ellátva megírta az 1916-ban kiadott latin-magyar könyvet.

³¹ *Grotius*: i.m. Chapter III. és X.; Shackelford, Scott: "Was Selden Right? The Expansion of Closed Seas and its Consequences." *ExpressO*, August 2010. http://works.bepress.com/scott_shackelford/8 p. 13.

³² Aure, Andreas H.: "Acquisition of Rights over the Sea According to Hugo Grotius's Theory of Natural Law." *Reuna Workshop*, Bergen 12-14 May 2008, Humboldt University Berlin. p. 2-11. <http://blogit.helsinki.fi/reuna/AureREVISED.doc> (2012.01.06.)

azok a dolgok, amelyek elhasználhatóak voltak – mint az étel és az ital –, egyéni tulajdonná váltak, ahogy később a személyhez fűződő dolgok – ruhák, ingók és néhány élőlény – is, és végül az ingatlan területek is részben ebbe a kategóriába eshettek, mint az első két kategória származtatói.³³

A tulajdonlással megjelent az okkupáció, a foglalás fogalma, mint annak kifejezése, hogy a hajdan közös dolog egyéni tulajdonná válik. A folyamatnak tartósnak kell lennie, és kívülről láthatónak, vagyis az ingó dolgok okkupációja birtokbavételt, „lefoglalást”, a földeké pedig körülkerítést, vagy építmény elhelyezését igényli. Végző soron mindebből az következik, hogy amit nem lehet elfoglalni, az nem lehet az egyéné, és hogy ami a természeténél fogva nemcsak egy ember szükségleteinek kielégítésére szolgál, annak most és mindörökké ilyen feltételekkel kell mindenki rendelkezésére állnia. Minden, ami veszteség nélkül hasznosítható, ebbe a kategóriába tartozik, mint az emberiség közös dolga, ugyanis ezeket a természet úgy alkotta, hogy mindenki használhassa őket, ezek közös ajándékok a természettől. Ilyen a levegő, mert foglalás tárgya nem lehet, és az emberiség közös használatára teremtett. Ugyanezen okokból idetartoznak a tengervizek, akár halászati, akár hajózási célból nézzük. A tengerrel egy kategória alá esnek azok a dolgok, amelyeket az egyik használótól a másikig szállít, mint a homokot, amely a szárazföldek szélénél gyűlik össze. Ebből adódik az a nézet, hogy a tengerpart víz menti sávja ugyanúgy közös, ahogy a tenger.³⁴

Ezt a három dolgot már a rómaiak is *res communis* vagy *res publica* névvel illeték, míg a *res nullius* fogalommal azokat a dolgokat jelölték, amelyek a közösből kiszakíthatóak, az egyéné lehettek, vagyis okkupáció tárgyaiként tulajdonba vonhatóak (például a vadállatok, halak, madarak), de eredendően olyan csoportot alkotnak, amely mindenki számára elérhető, és egyetlen egyéné nem lehet az egész csoport. Maga a tenger semmilyen körülmények között nem kerülhet az egyén tulajdonába, de mindenki szabadon használhatja. Egyetlen kivétel ez alól az, ha ideiglenesen okkupáció tárgya lehet a terület, például ha a tengerparton építményt emelnek, akkor az az egyén tulajdona lesz az alatta fekvő területtel együtt, amíg az fennáll, de mihelyt elpusztul, leomlik, ezt a jogi jellegét elveszíti, és újból a köz dolga lesz. Ugyanez a helyzet a vadállatokkal: eredetileg közös dolog, de ha valaki befogja, akkor saját dolog lesz, viszont ha az állat megszökik, és visszaszerzi az eredeti szabadságát, akkor újra közössé válik. Abban az esetben, ha egyetlen állam akarná egymaga elfoglalni az emberiség közös dolgát, az ugyanígy egyéni tulajdonnak minősülne, hiába reprezentál az állam egy közösséget, így jogszerűen nincs arra lehetőség, hogy az állam a tenger, a levegő vagy a tengerpart felett

³³ Grotius: i.m. Chapter V. p. 61-62.

³⁴ Grotius: i.m. Chapter V. p. 62-64.

tulajdonjogot szerezzen. Az ún. közfogalás – egy közösség, egy nép nevében gyakorolt okkupáció – ugyanis nem más, mint lepelbe burkolt egyéni fogalás. A tengeren pedig egyébként sincs lehetőség építményt elhelyezni, sem pedig területet elkeríteni, így nem lehet olyan kategóriába sorolni, mint a közösből kiszakítható, egyéni tulajdon esetleges tárgyát képező kategóriát.³⁵

Grotius ezen felül felhívta a figyelmet arra, hogy az elbirtoklás a tengeri területek feletti tulajdonszerzés esetében nem alkalmazható, mivel ez a jogintézmény a municipális jogban él, és nincs jogalapja annak, hogy a közösség dolgait hosszú idejű birtoklással egyéni tulajdonná lehetne tenni. A velencei és genovai tengeri területek feletti tulajdonról is úgy vélte, hogy az teljesen ellentétes a joggal, és azokat a jogászokat, akik mellette foglaltak állást, kizárólag az adott hatalomnak való behódolás vezérelte, mintsem a jogi helyzet valódi megítélése.

Paulus is ugyan azt állította, hogy lehetséges tulajdont szerezni a tengeren, a jogot pedig *Accursius* szerint privilégium vagy szokás útján lehet megszerezni, szavaikat azonban félreértelmezheték. *Ulpianus* értelmezésével fény derül azok valós jelentésére: szerint ha valaki a háza előtt halászik a tengeren, akkor a hát tulajdonosa megtilthatja ezt, és ezen joga ugyan a szokásból ered, tényleges jogalapja azonban nincsen, ezért a halászó ember az őt ért kár miatt keresettel élhet.³⁶

A *mare liberum* alapja a köztudomás ellenére tehát nem *Grotiustól* származik, hanem a római jogászoktól, az ő megállapításaikra épül a pamfletnek szánt, de disszertációvá bővült mű. A XVI. század első felében már spanyol jogtudósok is elleneztek az állami területszerzés lehetőségét a tengervízen, így *Francisco de Vitoria* és később *Vázquez de Menchaca* is, de a katolikus Spanyolországban nyilvánvalóan nem hangoztathattak a pápai bullákra épülő spanyol tengerpolitikával ellentétes nézeteket.³⁷ *Grotius* viszont idézte őket, és utalt a megállapításaikra, ahogy *Alberto Gentilis* is hatott rá, aki úgy vélte, hogy a tengeren való tulajdonkövetelés olyan, mint a szárazföldön a rablás: jogszerűtlen.³⁸

³⁵ *Grotius*: i.m. Chapter V. p. 64-66.

³⁶ *Grotius*: i.m. Chapter VII. p. 75-76.

³⁷ *Vidas* (2010): i.m. p. 22.

³⁸ *Benton, Lauren*: "Oceans of Law: The Legal Geography of the Seventeenth-Century Seas." Paper presented at Seascapes, Littoral Cultures, and Trans-Oceanic Exchanges, Library of Congress, Washington D.C., February 12-15, 2003. <http://www.historycooperative.org/proceedings/seascapes/benton.html> p. 11.; *Grotius és Gentilis nemzetközi joggal kapcsolatos nézeteinek összehasonlításáról* lásd: *Kingsbury, Benedict*: "Gentili, Grotius and the Extra-European World." in: *Scheiber, H. N.* (ed.): *The Law of the Sea*. Kluwer Law International, 2000. p. 39-60.

Fontos kiemelni, hogy a *mare liberum* kizárólag a nyílt tengervízre vonatkozott, külön kategóriát jelent ugyanis a *mare interiore*, amely olyan tenger, amelyet minden oldalról szárazföld vesz körül.³⁹

Grotius a tengerjog tekintetében *laissez-faire* politika mellett tette le a voksát, de nem szabad figyelmen kívül hagynunk azt a körülményt, hogy ő a holland érdeket képviselte, arra kapott megbízást, hogy támassza alá a Holland Kelet-Indiai Társaság szabad kereskedelmét és a portugál kormány jogszerűtlen magatartását a kelet-indiai területeken. Emellett az sem elhanyagolható tény, hogy az érvei teljes mértékben a római jogra épülnek, és akkor is, és *Grotius* korában is a tengeri élővilágot kimeríthetetlen nyersanyagforrásnak tartották, és ez alapvetően befolyásolta a tengereken fennálló tulajdonszerzés lehetőségét⁴⁰

2.3. Érvek a *mare clausum* mellett

A legyőzhetetlennek tartott spanyol Armada 1588-as vereségét követően megváltozott a világrend, a protestáns Anglia tengeri nagyhatalommá vált, így befolyása a tengerpolitika alakításában jócskán megnőtt. A Tudorok uralma alatt (1485-1603) Angliának nem voltak területi igényei a tengerek felett, annak ellenére, hogy a Brit-szigeteken a hollandokkal osztoztak a vízterületen, és a helyi halászat egyre jelentősebbé vált.⁴¹ I. Erzsébet a hajózás teljes szabadsága mellett tette le a voksát, és számos alkalommal deklarálta a tengerek szabadságáról vallott nézeteit. Ennek ellenére az angol jogirodalomban is megjelentek ezzel vitatkozó nézetek. *John Dee* 1577-ben amellett foglalt állást, hogy az idegen haláshajóknak a Korona számára hozzájárulást kellene fizetniük, amennyiben angol vizeken halásznak. Ez utóbbi az angol part menti vízterületet jelentette, amelyet Angliának jogában állt a sajátjának tekinteni, és katonai erővel is védelmezni, mindez pedig történelmi, biztonsági és nem utolsósorban gazdasági tényezővel indokolták. Két évvel *Dee* munkáját megelőzően *Edmund Plowden* írt arról, hogy az angol vizek egészen addig a középvonalig terjednek, amely megfelel az Anglia és a szomszédos ország közötti vízterületet. Akkoriban I. Erzsébet uralkodott ezeken a területeken is, így az Angol (La Manche) - csatorna felett kizárólagos befolyással rendelkezett, *Plowden* azonban *Dee*-vel ellentétben nem is utalt arra, hogy maga a tenger államterület lenne, a két állam közötti tengeri határ helyzetével azonban egyetértett. *Dee* kifejezetten a tengereken megszerezhető szuverenitás mellett tette le a voksát. I. Erzsébet

³⁹ Grotius: i.m. Chapter V. p. 68.

⁴⁰ Prows: i.m. p. 250.

⁴¹ Fulton, Thomas W.: *The Sovereignty of the Sea*. William Blackwood and Sons, 1911. p. 102.; Thurman: i.m. p. 86.

elutasította *Dee* érveit, ahogyan a pápai bullákkal történő – szárazföldön és tengeren való – területszerzést is, és a norvég, valamint dán igényeket is. 1580-ban *Hitchcock* nem a környező vizek feletti területszerzést hirdette, hanem a nemzeti halászati jogokra helyezte a hangsúlyt, és ennek biztosításához nem volt szükséges a tengerek kizárólagos használata.⁴²

I Erzsébet haláláig (1603) Anglia azonban kizárólag azt követelte meg az idegen hajóktól, hogy ha azok a part közelében haladnak, akkor tiszteletük jeléül eresszék le a vitorlákat. Az őt követő I. Jakab azonban gyökeresen megváltoztatta az angol tengerjogpolitikát. 1604-től előírások sorozatát vezette be, amelyek 26 ún. *King's Chambers* elnevezésű zónákat hozott létre, amelyek a partvonal külső, tengerbe nyúló széléit összekötő vonalaktól a szárazföld felé eső vizeket – vagyis az így keletkező öblökben és bemélyedésekben megtiltott minden ellenséges, a part biztonságát sértő tevékenységet.⁴³ Az így megvont határok azonban nem jelentették a tengervíz feletti területszerzést, de biztonságos menedéket jelentettek a hajók számára. Az I. Erzsébet által támogatott kalózkodás visszaszorítása érdekében számos intézkedést tett, és az ókori és középkori tengerészeti regulákkal ellentétben nem a hajón elkövetett tevékenységeket szabályozta, hanem a bizonyos földrajzi zónákon belül tanúsítandó magatartást.⁴⁴ Emellett 1609. május 6-tól engedélyhez kötötte és megadóztatta az angol partok mentén halászó idegen hajókat, amely elsősorban a holland halászhajók ellen irányult.⁴⁵ Intézkedése egybeesett *Grotius Mare liberum* című munkájának kiadásával.

Halála után fia, I. Károly 1625-ben trónra lépett, és uralkodása alatt teljes mértékben eltávolodott a *mare liberum*-elvtől. Míg I. Jakab idején csak a part menti területeken való halászati jogokat követelte az állam, I. Károly már az Északi-tenger és az Angol-csatorna teljes területe feletti szuverenitást deklarálta, kitiltotta róluk a szabadon halászó idegen államok hajóit, megerősítette azok adófizetési kötelezettségét az érintett területen végzett bármiféle tevékenység esetén, továbbá azt, hogy az angol tengeri uralom elismerése céljából az idegen államok hajói kötelesek leeresztett vitorlával közlekedni a parthoz közeli vizeken.⁴⁶ Franciaország és Hollandia természetesen tiltakozott a vizek angol területként való elismerése

⁴² Fulton: i.m. p. 102-105.; Thurman: i.m. p. 87-88.

⁴³ A jelenkorban ez tulajdonképpen az egyenes alapvonalak megvonását jelenti, amikor az alapvonalától a szárazföld felé eső területek az állam kizárólagos szuverenitása alá tartozó államterületek. Ld. Proclamation of James I. relative to the King's Chambers, 1st March 1604; Declaration of the Jury of the Trinity House as to the Limits of the King's Chambers, 4th March 1604; Fulton: i.m. p. Appendix D. és E. p. 750-754.

⁴⁴ Fulton: i.m. p. 150.; Thurman: i.m. p. 89.

⁴⁵ Ld. Proclamation of James I. for the Restraint of Foreigners fishing on the British Coasts, 6th May 1609. Fulton: i.m. Appendix F. p. 755-757.

⁴⁶ Proclamation of Charles I. as to preventing Abuses in the Narrow Seas and Ports, and Claiming Sovereignty of the Seas. Fulton: i.m. Appendix H. p. 759-762.

ellen, de a leeresztett vitorlákat a saját partjaik közelében ezen államok is megkövetelték minden idegen hajótól.⁴⁷

I. Károly tengerpolitikájának igazolásaként született meg először 1616-ban *William Welwood De Dominio Maris*, majd 1635-ben *John Selden Mare Clausum* című műve, amelyet leggyakrabban *Grotius* munkájának ellenpólusaként szoktak emlegetni. I. Jakab felesége Dániai Anna hivatalosan is kérte férjét, hogy adományozza neki az 1609-es aktussal létesített halászati monopóliumot, amelynek bevételeiből a fényűző életmódját kívánta fenntartani anélkül, hogy ezzel az udvar kiadásait növelné. Jakab megtagadta felesége kérését, ezért Anna felkérte *Welwoodot*, hogy írjon a *mare clausum* koncepciójának védelmére egy értekezést kidomborítva annak előnyeit és jogi szempontból való védhetőségét. A jogásznak kapóra jött a munka, munkanélküliként ugyanis királyi kegyért küzdött, főként azok után, hogy nem sokkal ezelőtt lemondatták a St. Andrews Egyetemen betöltött státuszáról.⁴⁸

Welwood egyetértett azzal a *grotiusi* tézissel, miszerint a magántulajdon emberi találmány, de ennek értékelésével már nem, és annak előnyei mellett foglalt állást magánjogi szemszögből. A *Digesta* passzusaival érvelt amellett, hogy a közösségi tulajdon egyet nem értést szül. Bármilyen köztulajdonról is legyen szó, irigység és rosszindulat miatt mostohán kezelik az emberek, és emiatt az azzal kapcsolatos adminisztráció is nehézkes, így a magántulajdon sokkal jobban szolgálja a dolgok birtoklását.⁴⁹ A tengert pedig birtokolható dolognak tarja két okból is: az okkupáció tartós jellege nem követelmény a birtokláshoz, elegendő, ha a birtoklási akarat fennáll.⁵⁰ A másik érv, hogy a szárazfölddel ellentétben a tengeren nem szükséges fizikai határjeleket elhelyezni a tulajdon kijelöléséhez, hiszen a térképészek és a tengerészek is szélességi és hosszúsági fokokkal, valamint iránytű segítségével adják meg a pontos helyzetüket, így ha a tulajdonban lévő területet kell meghatározni, a tengerészeti koordináták ehhez is megfelelőek.⁵¹ A végső érve pedig a skót tengerjogból leszűrt tapasztalatain alapul. *Grotius* ugyanis a köztulajdon mindenki által szabad való használatát a természeti kincsek bőségére, korlátlan rendelkezésre állására alapította, *Welwood* azonban a skót halászattal kapcsolatban éppen ennek ellenkezőjét látta, és előrevetítette a meg nem újuló erőforrások kiaknázásának problémáját.⁵²

⁴⁷ Fulton: i.m. p. 209-210.

⁴⁸ Alsop (1980), 172.; Thrumán: i.m. p. 140.

⁴⁹ Welwood *Grotius Mare Liberum* című művére válaszolva írta meg a saját tanulmányát. Armitage, David (ed.): *The Free Sea, trans. Richard Hakluyt, with William Welwood's Critique and Grotius's Reply*. Indianapolis, Liberty Fund, 2004. p. 66. http://files.libertyfund.org/files/859/Grotius_0450_EBk_v6.0.pdf (2012.01.02.)

⁵⁰ Armitage: i.m. p. 70.

⁵¹ Armitage: i.m. p. 70-71.; Thrumán: i.m. p. 142.

⁵² Armitage: i.m. p. 74.

Grotius úgy vélte, hogy *Welwood* nem létező dolgokat lát, és felhívta a figyelmet arra, hogy a polgári jog – amire tulajdonképpen *Welwood* a tulajdonszerzés lehetőségét alapította – és a népek joga, a *ius gentium* alapján véve különbözik. Az előbbi embercsoportokon belül alkalmazandó, míg az utóbbi az embercsoportok közötti jog, amely szokásjogból, illetve kifejezett államok közötti megegyezésekből szűrhető le, és nem egy állam deklarációja vagy igényei alakítják. *Grotius* korrekciója már csak azért is szükségszerű, hiszen a tulajdon, mint magánjogi, és a szuverenitás, mint közjogi kategória nem mosható össze.⁵³

Selden munkájának közvetlen kiváltó oka I. Jakab 1618-as azon intézkedése, amellyel védeni kívánta az Északi-tengert és annak halállományát a hollandoktól, a publikációra azonban csak 1635-ben került sor a folyamatos angol-holland egyezkedési kísérletek miatt. *Welwood*hoz hasonlóan *Selden* is támogatta azt az elképzelést, hogy a tenger okkupálható, a pápai bulla nyomán történő területszerzést azonban ő is elutasította.⁵⁴ A tenger foglалás útján való megszerzésnek alapja pedig az azt övező szárazföld vagy szigetek feletti uralom. Analógia útján következtetett arra, hogy ahogyan a szárazföldön a tulajdonos olyan magas építményt emelhet, amelyet a technika enged, úgy a tengeren is addig lehet területet szerezni, ameddig a kincsei kiaknázzhatóak, vagyis ameddig fizikailag hasznosítható a terület, így a birtoklás ténye nyilvánvaló.⁵⁵

3. A közös nevező: a mai tengerjog alapjainak lerakása

A *mare clausum* – *mare liberum* vitával kapcsolatban a közös nevező elérésének első lépcsője a holland *Cornelis van Bijnkershoek De dominio maris dissertatio* című 1702-es műve, amely leginkább az állam tengeri területének külső határát próbálta meghatározni, úgy vélte ugyanis, hogy az állam tengeri joghatóságával kapcsolatos minden kérdés oka a határ meghatározásának hiánya. Ahol az államok nem tudnak megegyezni a határ kérdésében, ott azt javasolja, hogy az ún. *ágyúlövés* szabályát alkalmazzák. Ennek megfelelően az állam addig jogosult sajátjaként kezelni a tengeri területet, ameddig a partról kilőtt ágyúgolyó elér. Ezzel megoldódik a birtoklás problémája, ugyanis ameddig az fizikailag védeni képes a területét másoktól, addig nem lehet megkérdőjelezni a birtoklás manifesztációját. Ameddig

⁵³ Armitage: i.m. p. 72.

⁵⁴ Armitage: i.m. p. 83.

⁵⁵ Thrumán: i.m. p. 145.; Selden, John: *Of the Dominion, or, Ownership of the Sea. Written at first in Latin and Entitled Mare Clausum seu, De Dominio Maris*. Published by Special Command, London, William Du Gard, 1652. Fifth Book. Internet Archive: Digital Library of Free Books, Movies, Music and Wayback Machine <http://ia700307.us.archive.org/32/items/ofdominionorowne00seld/ofdominionorowne00seld.pdf> (2012.01.02.)

tehát a partról birtokolható a víz, addig az államot megilleti az afeletti szuverenitás, a birtoklás jele pedig az állami uralom kiterjesztésének eredménye: a védelem fizikai képessége. *Bijnkershoek* elmélete így aláaknázza *Grotius* legfőbb tézisé, vagyis azt, hogy a tengert nem lehet birtokban tartani.⁵⁶ Azzal, hogy vízen is a joghatóság megnyilvánulását a szárazföldre hasonlóan az állami erőhatalomhoz köti, vagyis az a terület az államé, amit meg tud védeni másoktól (*terrae potestas finitur ubi finitur armorum vis*),⁵⁷ alapvetően aláaknázza a spanyol és portugál területszerzések jogszerűségét, hiszen nemcsak a tengeri területeket, hanem a szárazföldeket is anélkül tekintettek magukénak, hogy ténylegesen is joghatóságuk alatt tartottak volna. *Bijnkershoek* elmélete szerint azonban ugyanazok a szabályok állnak a vízre, mint a földre: amit meg tud védeni az állam, azt képes a birtokában is tartani, és így tulajdonosként, szuverénként rendelkezhet vele: eladhatja, elcserélheti, eladományozhatja, vagyis bármit tehet vele akarata szerint.⁵⁸

Az ágyúlövés-szabály nyomán egyre inkább terjedt az a nézet, hogy a part menti vizeken elsősorban biztonsági céllal az idegen államok kizárásával állami szuverenitást gyakorolnak. *Anand* szavaival élve, összességében *Selden* nyerte a csatát a *mare liberum* és a *mare clausum* vitájában, hiszen hiába maradt szabadon a tengerek nagy része, a partok mentén megindult az állami terjeszkedés, és az állami attitűd egyértelműen jelezte, hogy a tenger is uralom alá vonható.⁵⁹ *Grotius* egyik alaptétele tehát megdőlt.

A XVIII. század végén és a XIX. század elején azonban olyan változások zajlottak, amelyek a *mare liberum* elvet éltették. Megindult ugyanis az ipari forradalom, a kereslet és a kínálat által indukált folyamat eredményeként felpezsdült a kereskedelem főként az ázsiai és az afrikai területek irányába. Európa egyre inkább használatba vonta a kereskedelmi útvonalakat, és a seldeni *mare clausum* szükségtelenné vált, sokkal inkább megérte a tengerek és a kereskedelem szabadságát kiaknázni, így a kereskedelmi monopóliumok és a tengerek kizárólagos használatának koncepciója – *Anand* szavaival élve – természetes halált halt. Anglia nemcsak a nyílt tengerek szabadságának legerősebb propagálója lett, hanem a felügyelője is, és a kizárólagos halászati jogairól is lemondott három Hollandiával vívott háború után. Ázsia tekintetében ez nem sok változást hozott, hiszen ott a tengerek mindig is a

⁵⁶ Crocker, Henry Graham: *The Extent of the Marginal Sea: a Collection of Official Documents and Views of Representative Publicists*. Washington, D.C. Government Printing Office, 1919. p. 14. <http://www.archive.org/stream/extentmarginals00statgoog#page/n6/mode/2up>; Thrumán: i.m. p. 137.

⁵⁷ Dean, Arthur: "The Second Geneva Conference on the Law of the Sea: The Fight for Freedom of the Seas." *AJIL*, Vol. 54. 1960. p. 760.

⁵⁸ Akashi, Kinji: *Cornelius van Bynkershoek: His Contribution to The Development of International Law*. The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1998. p. 60.; Thrumán: i.m. p. 137.

⁵⁹ Fulton: i.m. p. 538.; *Anand*: i.m. p. 11.

szabad kereskedelem területei voltak, legfeljebb a hajózási útvonalakra biztonsága érdekében állapítottak meg célszerűségi okokból olyan szabályokat, amiket az európaiak is elfogadtak.⁶⁰

Egyre inkább elterjedt azonban az a nézet, hogy a tenger az államterülethez kapcsolódik, a kérdés csak az volt, hogy ez milyen széles sávot jelent, hiszen az ágyúlövés hossza az alkalmazott technika függvénye: kezdetben csak másfél mérföld volt, majd kettő, de az angolok az 1818-as halászati egyezményben például a 3 tengeri mérföld mellett tették le a voksukat, amelyet 1876-ban, 1878-ban és 1883-ban is jogalkotási aktussal erősítettek meg. Ezt a gyakorlatot követte öt Franciaországgal kötött szerződés, valamint az észak-amerikai, a csendes-óceáni, a ciprusi, valamint az ausztráliai gyarmatok esetében hozott aktusok is.⁶¹ Nagy Britannia nyomdokait követte az európai államok java része, valamint Oroszország is. Azok a nagy tengeri hatalmak ugyanis, akik kiterjedő halászati igényekkel bírnak – a nyílt tengerek szabadságát kihasználva –, abban érdekeltek, hogy a parti tengereket minél szűkebb sávra korlátozzák, hogy minél szélesebb körben tudják gyakorolni a szabad halászatot; a kisebb, kevésbé gazdag és fejlett technikával rendelkező államok, akik a part menti halászatból élnek, pont emiatt minél távolabbra tolnák a határokat. Chile például elfogadta a 3 tengeri mérföldes szabályt, de ezen felül 12 tengeri mérföldnyi biztonsági zónát követelt 1855-ben, amit viszont a porosz–francia háború során 150 tengeri mérföldes semlegességi zónává bővítette. A lépést számos egyéb latin-amerikai állam követte.⁶² Norvégia például egy időben követte az ágyúlövés szabályt, majd ehhez képest jócskán, kiterjesztette a parti tengerének határát. Az angol-norvég ezzel kapcsolatos vitát 1951-ben bírálta el a Nemzetközi Bíróság, és megerősítette Norvégia ezen jogát tagadva azt, hogy az angol gyakorlat olyan kötelező erejű szabályt testesítene meg, amitől nem lehet eltérni.⁶³

Érdekes módon annak ellenére, hogy a parti tenger kiterjedésére sem volt általános gyakorlat, az állami szuverenitás további kiterjesztésének nem volt akadálya, és már az 1800-as évek második felében megjelentek olyan törekvések, amely az államterületként számon tartott tengeri sávon túl is bizonyos állami jogosítványokat érvényesítettek. Ilyen volt a *hovering acts* összefoglaló névvel illetett, Nagy Britannia kibocsátott – de 1876-ban hatályon kívül helyezett – intézkedések sora, amelyek a parti tenger utáni 12 tengeri mérföldes sávban

⁶⁰ Anand: i.m. p. 12-13.; Butler, Geoffrey – Maccoby, Simon: *The Development of International Law*. The Lawbook Exchange Ltd., London, 2003. p. 53.

⁶¹ Shackelford: i.m. p. 15.

⁶² Shackelford: i.m. p. 16.

⁶³ Nagy Britannia annak megállapítását kérte a Nemzetközi Bíróságtól, hogy a norvég parti tenger az ágyúlövés szabálynál, de legfeljebb 4 tengeri mérföldnél semmiképpen nem lehet kiterjedtebb. Tény azonban, hogy a norvég parti vizeken 1606-08-tól 1906-ig nem is halászhattak, majd az 1900-as évek első évtizedeiben számos konfliktus forrásává vált a két állam között a halászat ügye, ezért 1935-ben a Norvégia dekrétumban állapította meg az addig szokásjogban ismert alapvonalát és tengeri határait. *Fisheries (United Kingdom v. Norway)* [1951] ICJ Rep. 1951. p. 121.; 124.; 132.

a csempészet elleni rendszabályokat vezettek be, és itt a vámszabályokat is érvényesítették, vagyis ezen a ponton tovább korlátozták a nyílt tengerek szabadságát.⁶⁴ Az USA már 1799-től érvényesített hasonló jogokat a parti tengerén túl, és a *Supreme Court* több esetben is elismerte idegen államok ezen a jogon alapuló igényének kikényszerítési lehetőségét a parti tengeren túl.⁶⁵ Oroszország, Franciaország, Belgium, Olaszország és Spanyolország is érvényesített hasonló jogokat a parti tengeren túl, ahogy a Skandináv államok, és néhány latin-amerikai is.⁶⁶

Az állami szuverenitás-terjeszkedés már a XIX. században is olyannyira felélénkült, hogy egyes államok nemcsak biztonsági és rendészeti szabályok betartását érvényesítették a parti tengeren túl, hanem kizárólagos halászati jogot is követeltek. Ez utóbbit azonban a szokásjogban ekkor még nem ismerték el.⁶⁷

A kereskedelem és az államok közötti kapcsolat előmozdítására azonban idegen hajók számára a parti tengeren való hajózást engedélyezték, amennyiben annak nem volt ellenséges, a parti államot sértő szándéka. A békés áthaladás joga kifejezi az államok egymástól való kereskedelmi függésének és a tengeri területek felé terjeszkedő hatalmának a kompromisszumát, abban az esetben ugyanis, ha a hajózás szabadsága csak a parti tengeren túl érvényesül, akkor semmi haszna nem lenne.⁶⁸

A kereskedelem szabadsága azonban nem azt jelentette, hogy a *Bijnkershoek* által hirdetett eszméket is elvetették volna, így a parti tengereken továbbra is érvényesítették az állami szuverenitást, annak ellenére, hogy a jogosítványok kiterjedésére nem fogadtak el egységes álláspontot, ahogy a halászat szabadsága is folyamatos problémát okozott. Ráadásul a tengerek nagy részén a háborúra, a csempészarukra, a blokádra és a semlegesekre vonatkozó szabályok mindig is a hadviselő feleken múltak, így gyakran sértették a semleges államok szabad hajózáshoz és kereskedelemhez való jogát.⁶⁹ Ez a tendencia a világháborúk során csúcsosodott ki, főként 1939-1944 idején, amikor a nyílt tengerekből hatalmas darabokat hasítottak ki, akár abból a célból, hogy az ellenséget távol tartsák, akár azért, hogy

⁶⁴ Robertson, Horace B.: "The "New" Law of The Sea." *Naval War College, Newport Paper #3* October 1992. p. 6.

⁶⁵ *Church v. Hubbard*, 6 US (2 Cranch) 187, 1804. in: Fenwick, Charles G.: *Cases on International Law*. Callaghan and Company, Chicago, 1935. p. 496-500.; Sutton, Gary: "Pollution Prevention in the Arctic - National and Multinational Approach Compared." *Ottawa Law Review*, Vol. 5. No. 32. 1971-1972. p. 45.

⁶⁶ Jessup, Philip, C.: "The Anti-Sumgling Act of 1935." *AJIL*, Vol. 31. 1937. p. 88-92.

⁶⁷ Robertson: i.m. p. 6.

⁶⁸ Agyebeng: i.m. p. 14-15.

⁶⁹ Keith, Berriedale A.: "Freedom of the Seas." *The Canadian Law Times*, Vol. 38. 1918. p. 230-241. A témáról részletesen lásd Pigott, Francis: *The Freedom of the Seas. Historically Treated*. Oxford University Press, 1919. p. 14-90.

fegyverkísérleteket végezzenek, veszélyeztetve ezzel a terület békés felhasználóit.⁷⁰ A tiltakozást a hadviselő államok gyakran az önvédelem jogára és az ésszerű megelőző intézkedésekre hivatkozva utasították el.⁷¹

Összegezve elmondható, hogy úgy lépett a világ a XX. századba, hogy néhány általános elven túl, a Föld 70%-át uraló tengerek világát nem uralta egyöntetű gyakorlat, helyette azonban olykor egymásnak ellentmondó, bizonytalan szabályok konfliktusa jellemezte.

Összegzés

A mai tengerjog, mint az állami szuverenitás tengeri területeken való gyakorlásának szabályösszessége hosszú és ellentmondásokkal tűzdelt utat járt be, amelynek egyes állomásai alapvetően befolyásolják a jelenkor tengerpolitikáját. A tanulmány célja az volt, hogy a gyökerektől elindulva bemutassa az ókorban kialakult alapkonceptiót és annak változásait addig a pontig, amikortól már a jelenkori tengerjogi szabályok alapjáról beszélhetünk. A fejlődés során az alapkonceptió 180%-os fordulaton ment át: a római kori *res communis omnium usus* kategóriától a XIX. századra eljutottunk odáig, hogy a tengeri területek is birtokba vehetőek, és állami szuverenitás tárgyai lehetnek, de az egységes szabályozás és tengerjogi koncepció hiányában a jogterületet alapvetően a bizonytalanság jellemezte, amelynek a XX. század kodifikációs hulláma igyekezett véget vetni.

⁷⁰ Anand: i.m. p. 15.; Tucker, Robert W.: *The Law of War and Neutrality of the Seas*. The Lawbook Exchange, Ltd., New Jersey, 2006. p. 3-13. Az első világháború vonatkozásában lásd részletesen: Anonymus: *Sea Warfare and International Law during the Late War*. Appeal Printing Company, New York, 1922.

⁷¹ Donahue, Thomas E.: *Self Defense and Freedom of the Seas*. Thesis, Naval Postgraduate School, Dudley Knox Library, 1964. p. 32-42.

<http://ia600800.us.archive.org/10/items/selfdefensefreed00dona/selfdefensefreed00dona.pdf> (2012.01.03.)

*Kreiszig Brigitta főiskolai tanársegéd,
Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Kar
Közgazdasági Tanszék*

A pénzügyi felügyelet igazgatási struktúráinak fejlődése a gazdasági kormányzás megújuló európai koncepciója tükrében

Bevezetés

Az egyre mélyülő gazdasági válság Európát sajátosan sújtó, komplex következményei **az európai gazdasági kormányzásról alkotott elképzelések fejlődési vonulatát** is egyre érdekesebb távlatok irányába terelik.

A megállapítás igazolásához, a szabályozási és intézményi környezet változásainak részletes ismertetését akár mellőzni is lehetne, hiszen az e körben bekövetkezett mélyülési tendenciák a gazdasági kormányzás terminusa jelentéstartalmának változásaiból is egyszerűen levezethetők. A válság kezdeti periódusában a gazdasági kormányzás terminusát még jellemzően a **gazdaságpolitikai koordinációval** szinonim fogalomként használta a szakmai zsargon, és leginkább a GMU fiskális pillérének a megerősítéséhez fűződő igényt sürgették e címszó alatt¹. A válságperiódus későbbi szakaszában azonban a fogalom értelmezési köre új pillérekkel egészült ki, amit a **gazdaságirányítási reform átfogó** jellegének hangsúlyosabbá válása indokolt².

A fogalmi fejlődés további szintjét jelzi, hogy a későbbi dokumentumok a gazdasági kormányzás általánosabb értelemben használt fogalmát árnyalni kezdték az **euroövezet kormányzásának** különös jelentésével, illetve ez utóbbi tartalmi körülhatárolásával³.

¹ EURÓPAI TANÁCS, Brüsszel, 2010. június 17., 4.o.

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/115360.pdf

² Az új uniós gazdasági kormányzás alapját ezen értelmezésnek megfelelően három intézkedés (A gazdasági menetrend megerősítése szorosabb uniós felügyelet mellett, Az euróövezet stabilitásának megőrzésére irányuló intézkedések, A pénzügyi ágazat helyreállítására irányuló intézkedések) képezi. V.ö. http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/economic-governance/index_hu.htm

³ SZERZŐDÉS A GAZDASÁGI ÉS MONETÁRIS UNIÓBELI STABILITÁSRÓL, KOORDINÁCIÓRÓL ÉS KORMÁNYZÁSRÓL, 20.o. http://european-council.europa.eu/media/639176/13_-_tscg.hu.12.pdf 20.o.

Az újabb források pedig már inkább a **gazdasági és monetáris unió kormányzásáról**, és annak négy építőkövét képező keretokről szólnak⁴. Amint az a fogalmi differenciálódás rövid ismertetéséből is kitűnik, a gazdasági kormányzás koncepciója egyelőre bizonytalan, a **gazdasági útkeresés hangsúlyos irányainak függvényében**, folyamatosan változó jelentésű kategória.

A gazdasági kormányzás fejlesztésének jövőbeni irányait kereső ambiciózus ötletek köréből kiemelkednek azok a legújabb elképzelések, amelyek egy „valódi” gazdasági és monetáris unió és/vagy egy bankunió⁵ kiépítésében látják a válságból való kilábalás esélyét segítő integrálódás eszközét.

Jóllehet a gazdasági útkeresés megtorpanásokkal és feszültségekkel telített időszaka még korántsem ért véget, az elmúlt évek gazdasági és politikai intézkedéseinek **markáns jogi produktumai már jól tükrözik azt az átalakulási folyamatot**, amely a pénzügyi piacok és a gazdaság működése közötti kapcsolatrendszerben, a **gazdasági kormányzás közhatalmi kereteinek** erősítése útján megy végbe.

Jelen állás szerint, a tervezett reformok - mind globális, mind európai szinten – jellemzően egy tudatosabb **piacépítés** köré szerveződnek, ennek módját illetően pedig általánossá vált a közigazgatási dimenziók szerepének felértékelődése a gazdaságban. Nem véletlen tehát, hogy az európai politikában is felmerült az igény egy „valódi gazdasági kormányzási rendszer”⁶, és ezen keresztül egy működőképes, fenntartható értékrendre épülő, átlátható gazdasági érdek-és szabályrend kialakítása iránt.

Ahhoz azonban, hogy a kitűzött célok teljesüljenek, az „együtt igazgatási”⁷ struktúrák további európaizációja szükséges feltétel, amely a jövőben egy sajátos - technikai, közigazgatási értelemben vett - föderalizmus⁸ irányába történő elmozdulás is előre vetíthet.

⁴ A CÉL A VALÓDI GAZDASÁGI ÉS MONETÁRIS UNIÓ Herman Van Rompuynek, az Európai Tanács elnökének jelentése http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/131284.pdf

⁵ Helyzetjelentés a bankunióról, Európai Bizottság, Brüsszel, 2012. június 22. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/478&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en>

⁶ integrált, koherens, architektúrába szerveződő

⁷ Alberto J. Gil Ibanez: A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása A nemzeti és az európai közigazgatások szerepe, Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 33.o.

⁸ Forgács Imre a „technikai, közigazgatási értelemben vett föderalizmus” kifejezést az európai kormányzás hatékonyságnövekedésével összefüggésben tárgyalja, és olyan lakossági igénynek tekinti, amely hosszabb távon akkor is megfogalmazódhat, ha a közjogi alapok alapszerződés szintű változtatására nem kerül sor. Forgács Imre: Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság., 296.o. Osiris Kiadó, Zrínyi Kiadó 2009

Az elmúlt év megannyi eredményt hozott ezen a területen. Jelen dolgozat ezért a továbbiakban ezen intézményfejlesztési reform-folyamat új vagy megújított struktúrákban testet öltő jelentősebb eredményeit veszi górcső alá.

1. Új és megújult intézmények a gazdaságirányítás európai koncepciójában, fogalmi alapvetések

Mielőtt a dolgozat ezen része sorra venné a gazdaságirányítás szempontjából kiemelkedő jelentőségű reformok eredményeit, és az ezzel kapcsolatos egyes intézményeket, a fogalmi kiindulópontok, illetve az értelmezési keret tisztázása megkerülhetetlen.

1.1. A gazdaságirányítás európai koncepciójának tág értelemben vett jelentése

Amennyiben a gazdaságirányítás európai koncepcióját a Szerződések joganyagának rendszerezésére alapozva kívánnánk megragadni, több szempontból is tévútra juthatnánk. Ennek legfőbb oka az, hogy az elsődleges joganyag a gazdaságirányítás európai koncepcióját az európai gazdaságpolitika fogalma köré csoportosítva ragadja meg a gazdasági koordináció - mint az Európai Unió tevékenysége - képében, amely fogalom egy sajátos jogalkotási termék. Jellemzője, hogy joglogikai szempontból értelmezhető és érvényes kategória, azonban a szabályozás teremtette értelmezési csavarok miatt jelentése bizonytalan, leszűkítő.

Bonyolultsága ellenére ugyanakkor túl általános is ahhoz, hogy a gazdaságirányítás dimenzióit kijelölje. Ennek megfelelően a gazdaságirányítás hatókörét nem az európai gazdaságpolitika és gazdasági koordináció fogalma köré csoportosítva kívánom megragadni, hanem egy tágabb dimenzióban: a európai pénzügyi rendszerben. Vizsgálódásaimat - ezzel összhangban - a pénzügyi jog sajátos fogalmi rendjét felhasználva folytatom.

1.2. Az gazdaságirányítás európai reformjának átfogó jellege

Amennyiben az értelmezés alapját, nevezetesen a gazdaságirányítás értelmezési körét, tágan értelmezzük, ebből szükségszerűen következik, hogy a reformok „átfogó” jellegét is tágabb értelmezési körbe szükséges helyezni. Ezek alapján kijelenthető, hogy az utóbbi évek válságkezelő és megelőző intézkedései azért tekinthetők igazán átfogónak, mert azok a pénzügyi rendszer minden szféráját és dimenzióját érintették, és lényegileg megváltoztatták.

Ugyanakkor, fontos kiemelni, hogy a pénzügyi rendszer jellemzése nemcsak különböző nagyobb szférákra (ld. monetáris és fiskális szféra) tagolással történhet, hanem úgy is, hogy a pénzügyi rendszer pénzügyi alaprendszereinek (ld. vállalkozások alaprendszere, bankalaprendszer) kapcsolódási pontjai mentén vizsgálódunk.⁹ Ezen vizsgálatok szintén közvetítenek információkat a tekintetben, hogy egy-egy rész reformja mennyire átfogó; jóllehet ezen megközelítés inkább a komplexitás szempontjából bírhat meghatározó jelentőséggel.

Ennek megfelelően, a tanulmány a reformok átfogó jellegének értékelését az elsőként említett, tagoló módszerrel kívánja elvégezni, megvizsgálva, hogy a komplex pénzügyi rendszer mely szféráit érintették a reformok.

2. A monetáris szférát érintő egyes reformok: A Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszere

A monetáris szférát érintő intézményi reformok talán egyik legjelentősebb eredménye a 2011. január 1-jétől működő Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszere (PFER)¹⁰, amely egy kis rendszer a - tág értelemben vett - pénzügyi rendszer nagyobb, komplex „európai”, illetve globális rendszerében. Felállítása, megújítása azon a felismerésen alapul, hogy egy megfelelően szervezett, európai szintű, pénzügyi felügyeleti architektúra nélkül a gazdaságirányítást meghatározó, „európai” pénzügyi rendszer fenntartása és fejlesztése a jövőben már elképzelhetetlen lett volna.

Fontos megemlíteni, hogy bár a PFER egy nagyon összetett, több szinten szervezett rendszer, valójában olyan intézményekből épül fel, amelyek korábban - ha nem is ebben a formában - de léteztek és működtek az Európai Unió intézményi rendjében.

A mikroprudenciális felügyeletért felelős európai hatóságok (Hatóságok) elődjei voltak például az egykori - új hatóságokkal megegyező nevű - felügyeleti bizottságok¹¹,

⁹ V.ö. Simon István (szerk.) Pénzügyi jog I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 45-46.o.

¹⁰ A PFER a következőket foglalja magában: az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT) – az 1092/2010/EU rendeletben meghatározott feladatok ellátása céljából; az 1093/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott Európai Bankhatóság, az 1094/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság; az 1095/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott Európai Értékpapír-piaci Hatóság, az európai felügyeleti hatóságok vegyes bizottsága, tagállami hatáskörrel rendelkező vagy felügyeleti hatóságok.

¹¹ Lásd Lámfalussy-féle 3. szintű felügyeleti bizottságok (3L3 Committees): Bankfelügyeleték Európai Bizottsága (CEBS), Európai Értékpapír-szabályozók Bizottsága (CESR), Európai Biztosítók és Foglalkoztatói Nyugdíjpénztárak Felügyelőinek Bizottsága (CEIOPS). Forrás: <http://www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/financial-stability.hu.html>

amelyek a Bizottság szervezetén belül működtek, korlátozottabb jogkörökkel voltak azonban felruházva, és mivel nélkülözték egy nagyobb és szervezett felügyeleti keretrendszer létezését, ennek megfelelően eddigi működésük nem lehetett olyan teljes értékű, és koordinált, mint amelyet az új szabályozások adta lehetőségek a jelenlegi Hatóságoknak kínálnak. Az ún. felügyeleti kollégiumokkal kapcsolatban szintén kiemelhető, hogy azok már a PFER létrehozása előtt is funkcionáltak.

Jóllehet a PFER egyik nagy újdonsága, hogy a makroprudenciális felügyelet intézményesített kereteit is megteremtette, kiemelendő, hogy ezen a területen is nevesíthető egy – nem ilyen komplex formában, de korábban is működő – „előintézmény” a KBER Bankfelügyeleti Bizottsága¹², amely szakbizottság formájában felelős a bankalaprendszer átfogó felügyeletének biztosításáért.

A PFER keretében a makroprudenciális felügyeletért az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT) felelős, amely bár nem önálló jogi személy, és formálisan hatósági jogállása sincs, mégis nagyon fontos szerepet játszik az összeurópai folyamatok, különösképpen a rendszerkockázatok azonosításában és megelőzésében, a különböző információs csatornák koordinálásában, összevetésében, és magában az információáramoltatásban is.

Az ERKT-t nemcsak feladatkörét, hanem konstrukcióját tekintve is a komplexitás jellemzi, hiszen testületi jellege lehetővé teszi, hogy működésében szervezetenként legyen koordinálva az Európai Unió több, központi jelentőségű szerve, úgy mint az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank, a nemzeti jegybankok, az Európai Felügyeleti Hatóságok, illetve - szavazati jog nélkül – a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság elnöke, valamint a nemzeti felügyeletnek képviselői.

Megállapíthatjuk tehát, hogy ezen felügyeleti struktúra újdonsága abban ragadható meg igazán, hogy ez egy több szinten, és több szempont alapján integrált, rendszerben működő felügyeleti architektúra. Előzményei fellelhetők ugyan az EU korábbi intézményi struktúrájában, mivel azonban az elődszervek rendszerszintű működése korábban nem volt biztosított, ezért az integrált európai pénzügyi piac felügyeletét ezek nem voltak képesek szervezett, és összehangolt módon megvalósítani. Álláspontom szerint, ezt a hiányt a kiépült architektúra teljes mértékben pótolta.

¹² Európai Központi Bank magyar nyelvű kiadványa (2009): Európai Központi Bank, Eurorendszer, Központi Bankok Európai rendszere, 30.o.

http://www.ecb.int/pub/pdf/other/escb_hu_webhu.pdf

Nemcsak szervezeten hozott azonban változást a PFER rendszerének kiépülése az európai intézményrendszerben, hanem funkcionálisan is. E körben fontos kiemelni azt, hogy az Európai Felügyeleti Hatóságok jogkörei egyfelől bővültek, másfelől kötelező erejük szempontjából erősebbé váltak. Harmadsorban érdemes kitérni arra is, hogy a Hatóságok jogköreinek gyakorlása a végrehajtás mellett, a jogalkotás támogatására is kiterjed. E körben szükséges megemlíteni azt, hogy a Lisszaboni Szerződéssel bevezetett új komitológia¹³ alapján vált biztosítottá azon jogkör megteremtésnek lehetősége, amely alapján már közvetlenül a Hatóságok kaptak jogosítványokat arra, hogy különböző szabályozás-, illetve végrehajtás-technikai standardtervezeteket¹⁴ – tervezet, tehát nem ajánlás, formájában - készítsenek elő.

A tanulmány terjedelmi kereteire figyelemmel, nem vállalkozhat ezen nem jogalkotási aktusok kibocsátásával kapcsolatos eljárásrend részletkérdéseinek, és jelentőségének kibontására, annyira azonban érdemes lehet a figyelmet felhívni, hogy bár az eljárásrend csak standard-tervezet készítésére ad felhatalmazást a Hatóságoknak, a Bizottság mérlegelési jogköre, a Hatóságok által készített tervezetekkel kapcsolatban korlátok közé szorul. Szintén fontos lehet kiemelni, hogy a Lisszaboni Szerződéssel megreformált szabályalkotási rend nélkül, nem lehetett volna (ahogy korábban nem is lehetett) a Hatóságoknak a jelenlegi feltételrendszerben gyakorolható jogalkotással összefüggő jogköröket adni.

2.1. Működésben a PFER: hatósági jogkörök, jellegzetes jogintézmények, és ezek célja

Az új Hatóságok feladatkörei és az ehhez kapcsolódó jogintézmények illetve döntési jogkörök a következő jelentősebb kategóriákba sorolhatók¹⁵: határon átnyúló pénzügyi szolgáltatókkal kapcsolatos feladatkörök, az egyes uniós szinten működő intézményekkel kapcsolatos feladatkörök, az egyes felügyeleti előírásokkal és gyakorlattal kapcsolatos feladatkörök, szabályozási területet érintő feladatkörök, a makroprudenciális kérdésekkel kapcsolatos feladatkörök, végül pedig a válságmenedzselés körébe tartozó feladatkörök.

¹³ „A „komitológia” kifejezés röviden azt az eljárási módot jelenti, ahogy a Bizottság az európai uniós jogalkotó által ráruházott végrehajtási hatáskörét gyakorolja az EU tagállamainak képviselőiből álló szakszabotárságok közreműködésével.” A fogalom-meghatározás a következő linken érhető el: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=FAQ.FAQ&CLX=hu>

¹⁴ Lásd. EUMSZ 290.cikk

¹⁵ A rendszerezéshez a dolgozat Forgács Imre: Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság (Osiris Kiadó-Zrínyi Kiadó, 2009) című művében feldolgozott csoportosítási szempontokat használta fel.

Az első feladatkör kapcsán egy sajátos felügyeleti jogkör érdemel kiemelés, mégpedig a jogi kötelező erővel bíró közvetítő szerep gyakorlásának joga, amely a nemzeti felügyeleti hatóságok közötti nézetkülönbségek rendezésére szolgál. Közvetett célja annak érvényre juttatása, hogy az illetékes nemzeti felügyeleti hatóság feladatai ellátása során kellően figyelembe vegye a többi tagállam érdekeit. A válságkezelés kezdeti periódusában ugyanis több esetben előfordult, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok kizárólag saját tagállami érdekeik érvényesítését helyezték előtérbe, figyelmen kívül hagyva más tagállamok, illetve az összeurópai érdekeket. Közvetlen célja, hogy azokban az esetekben, amikor az uniós szabályozás együttműködést, koordinációt, közös döntéshozatalt ír elő, és a tagállami nézőpontok eltérnek az adott kötelezettségek megítélése tekintetében, akkor egy sajátos vitarendezési mechanizmussal kikényszeríthető legyen egy közös álláspont kialakítása és az esetleges vita rendezése. Ennek megfelelően, a szabályozás illetve a hatóságok erősebb jogkörökkel való felruházása azt a célt szolgálja, hogy megelőzhető legyenek az olyan helyzetek, amikor egy tagállam pusztán azért mentesült egy-egy kötelezettség teljesítése alól, mert vitatta magát a kötelezettséget. A vitarendezési mechanizmus központi eleme, mindezek alapján, az értelmezésbeli különbségek rendezését szolgáló **egyeztető eljárás**, amely az ESA sikeres közvetítő szerepe esetén megállapodással zárul. Megállapodás hiánya esetében, vagy rendkívüli esetben – sajátos jogi biztosítékok¹⁶ betartása mellett - az illetékes ESA azonban jogosult kötelező erejű határozatot kibocsátani, a megállapodás pótlása érdekében.

A pénzügyi tárgyú szabályok érvényesülésével kapcsolatban fontos megemlíteni a **szabályok megfelelő érvényesülését szolgáló új mechanizmusok** rendszerét is, amely egy bizottsági hatáskör gyakorlásának megelőzését szolgáló mechanizmus. Abban az esetben ugyanis, ha egy tagállami hatóság jogértelmezési problémára hivatkozással nem megfelelően alkalmazta az uniós szabályokat, akkor a tagállammal szemben csak a Bizottság léphetett fel a jogsértési eljárás keretében. Ezen bonyolult, és hosszadalmas eljárás azonban nem tette lehetővé, annak megelőzését, hogy egyes határon átívelő pénzügyi intézmények a szabályozási arbitrázs kijátszásával jussanak előnyhöz.

A jövőben, hasonló eseteket elkerülendő, fontos érdek lett a szabályozási arbitrázs prevenciója, és az uniós jog, egységes alkalmazása. Ezen célkitűzés minél teljesebb megvalósulása érdekében az ESA-k felhatalmazást kaptak arra, hogy általános felügyeleti

¹⁶ Jogi Biztosítékok: Vitarendezési mechanizmust csak LÉNYEGES kérdések rendezésére lehet igénybe venni: Pl. ha a felügyeleti hatóság tétlensége (esetleg cselekvése) hátrányos hatással jár más felügyeleti hatóság tevékenységére pl. érdekvédelmi képességét korlátozza, vagy az érintett tagállam pénzügyi stabilitása kerül veszélybe

hatáskörük gyakorlása során észlelt eltérések esetében közvetlenül ajánlást tegyenek az érintett nemzeti hatóságnak; végső esetben pedig akár még a pénzügyi intézményekre vonatkozóan is hozhatnak **egyedi határozatot**, beavatkozva ezzel egy tagállam keretében működő konkrét pénzügyi viszonyrendszerbe. Utóbbira természetesen kizárólag az uniós jog megfelelő érvényesülését biztosítandó nyílik lehetőség.

A PFER működésének hatékonyságáról – tekintettel arra, hogy a Hatóságok valamivel több, mint egy éve kezdték meg tevékenységüket – korai lenne nyilatkozni, az azonban mindenképpen hangsúlyozandó, hogy egy ilyen szervezeti rendben működő konstrukció képes csak biztosítani az integrált pénzügyi rendszer, integrált és teljes körű felügyeletét.

3. A fiskális szférát érintő egyes reformok: az európai szemeszter és a hatos jogszabálycsomag

3.1. Az európai szemeszter

Az európai szemeszter – általános értelemben – nem tekinthető valódi intézménynek: valójában ez egy komplex munkaprogram, amely különösen azért értékes, mert több – eddig koordinálatlanul működő – intézményesített folyamatot, vagy konkrét intézményt foglal keretbe.

Fő célja a nemzeti költségvetés-tervezés támogatása – illetve annak egyidejű figyelemmel kísérése, felügyelete – valamint az európai és a tagállami gazdaságpolitikák összehangolását biztosító gazdasági koordináció erősítése, tehát annak megvizsgálása, hogy az EU hol tart az Európa 2020 stratégiában meghatározott célok teljesítésében.

Az európai szemeszter működése hat hónapos ciklusokban szervezett, olyan periódus, amelybe beépítésre kerültek a Stabilitási és Növekedési Paktum szabályozása által előírt egyes jelentéstételi, tájékoztatási, értékelési és cselekvési határidők is.

A ciklus januárban kezdődik a Bizottság által készített éves növekedési jelentéssel, amely áttekinti a gazdasági kihívásokat. A Bizottság után – a stratégiai tervezésért felelős európai szerv – az Európai Tanács veszi át a koordináció felügyeletét azzal, hogy megvitatja és azonosítja az EU előtt álló fő gazdasági kihívásokat. E körben kiemelendő, hogy külön vizsgálat tárgya az EU és az euroövezet szakpolitikáira vonatkozó összefüggések vizsgálata.

Ezen iránymutatásokat figyelembe véve a koordináció folytatása a tagállamok „kezébe” kerül. A tagállamok ezért felelősek azért, hogy nemzeti stabilitási és

konvergenciaprogramjaikban kialakított középtávú költségvetési stratégiáikban figyelemmel legyenek az iránymutatásokra. Ezzel egyidejűleg szükséges a nemzeti reformprogramok elkészítése is. Így tehát összehangolásra kerül a költségvetés célkövetése és a egyes szakpolitikák erősítése céljából szükséges intézkedésekkel, megelőzve utóbbiak figyelmen kívül maradásának veszélyét. A téli és tavaszi időszak után ismét a Bizottság jut szerephez, és értékeli a tagállamok által programjaikban felvázolt szakpolitikákat. Elégtelenség észlelése esetén a folyamatban a Tanács is szerepet kap, és a Bizottság ajánlása alapján országspecifikus¹⁷ szakpolitikai iránymutatások formájában kibocsájtott aktusokkal hivatott (nem feltétlenül köteles azonban) a koordináció céljait elősegíteni.

A szemeszter utolsó, európai szintű lépése az Európai Tanács és a Tanács kölcsönös közreműködésével kialakított szakpolitikai tanácsok kibocsájtásával zárul. A szemeszter záró aktusa pedig az, hogy a tagállamok véglegesítik következő évi költségvetésüket.

Észrevehető, hogy valójában alig van új a nap alatt, azonban a koordinációs mechanizmus erősítésével érezhetően szűkebbé vált a tagállami koordinációs kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos mozgástér, illetve az európai szintű stratégiai tervezés és ennek szervek közötti közvetítése is koordináltabb formát öltött, amely növeli a bizalmat a jövőbeni végrehajtás eredményességét illetően.

3.2. A hatos jogszabálycsomag

A hatos jogszabálycsomag egy 2010 szeptemberében kialakított Bizottsági kezdeményezésen alapul, amelynek célja az EU és az euroövezet gazdaságirányításának megerősítése; A kezdeményezés egy átfogó jogalkotási intézkedéscsomag formájában öltött testet. Figyelemmel arra, hogy a tanulmány az „átfogó”, az „európai” és a „gazdaságirányítás” fogalmak értelmezési köre tekintetében különbséget tett tág illetve szűk értelmezés között, érdemes megjegyezni, hogy ezen értelmezést követve a hatos jogszabálycsomag csak szűk értelemben jelenti a gazdaságirányítás átfogó európai reformját, mivel az a pénzügyi rendszernek csak egyik: fiskális szféráját érinti.¹⁸

¹⁷ V.ö.: Általános jelentés az Európai Unió tevékenységeiről – 2010, Európai Bizottság, Kommunikációs Főigazgatóság, Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2011 ISBN 978-92-79-17470-4, 14.o.

¹⁸ Fontos ugyanakkor megjegyezni azt is, hogy a két szféra közötti különbségtétel modellszerű, és leegyszerűsítő, hiszen az egyes szférák között kölcsönhatás van, ezért nyilvánvalóan az egyik szférában bekövetkezett változás, a másira is kihatással lehet.

A jogszabályok fényében megállapíthatjuk, hogy a gazdasági szabályozás megújított koncepciója, továbbra is a gazdasági politikák eddiginél csupán „valamivel” szigorúbb összehangolásában merül majd ki. A hivatkozott normacsomag reformjai ugyanis leginkább a Stabilitási és Növekedési Paktum, Stabilitási és Növekedési Egyezmény (SNE) részében rögzített szabályozását: nevezetesen a költségvetési egyenleg felügyeletét (megelőző ág), illetve a túlzott hiány eljárást (korrekciós ág) szigorítják. Újdonságként értékelhető mindenesetre, a makrogazdasági egyensúlyhiányokra vonatkozó szemléletváltás szabályozásbeli megjelenése is¹⁹.

Figyelemmel arra, hogy a dolgozat nem vállalkozhat a hatos jogszabálycsomag részletes és kimerítő áttekintésére, ezért ezen utolsó részben a vizsgálat tárgykörét kizárólag **a túlzott hiány kiigazítása esetén követendő eljárás mechanizmusait érintő változásokra** szűkítem.

3.2.1. A Stabilitási és Növekedési Egyezmény második reformja a hatos jogszabálycsomaggal különös tekintettel a korrekciós ág „problémás” mechanizmusai

A hatos jogszabálycsomag egyik központi intézménye a túlzott hiány eljárás, amelynek menete és alapvető intézményei nem változtak ugyan, mégis eredményként tekinthető az, hogy a kötelezettségzegő államot a szabályozás teremtette automatizmusok lehetőségével élve könnyebben és gyorsabban lehet majd a jogérvényesítési szakaszok súlyosabb szintjére juttatni, ezért szankciók kiszabására is könnyebben nyílik majd lehetőség.

A Paktum első, 2005-ös reformja, amit a szakirodalom gyakran „**a paktum fellazítása**” címszó alatt emleget, az eljárási mechanizmusokat érintően, nem eredményezett jelentős változást az eljárás belső logikájában. Adós maradt - többek között - az eljárás megindításával és megszüntetésével kapcsolatos, problémák rendezésével. A felfüggesztés és a felügyelet viszonyára tekintettel ugyancsak zavaró körülményeket hagyott.

A probléma az eljárás második szakaszában jelentkezik. A megfelelés- vizsgálat érdekében folytatott felügyelet ugyanis – függetlenül attól, hogy az fokozott ellenőrzés hatálya alatt valósul-e meg vagy sem – a rendelet 9 cikk (1) bekezdése értelmében

¹⁹ A hatos javaslatcsomag elemei: A Stabilitási és Növekedési Egyezmény megelőzési ágát módosító rendelet (1466/97/EK), A Stabilitási és Növekedési Egyezmény korrekciós ágának jogi alapját módosító rendelet (1467/97/EK), Új irányelv a tagállamok fiskális kereteire vonatkozó körülményekről, Új rendelet a makrogazdasági egyensúlyhiány megelőzéséről és kiigazításáról, Rendelet az euróövezetben jelentkező túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány korrekciójára irányuló jogérvényesítési intézkedésekről <http://www.eu2011.hu/hu/hatos-jogszabalycsomag>

felfüggeszti az eljárást mindaddig, amíg a tagállam a felügyeleti intézkedéseket (egyedi tanácsi határozatok) végrehajtja. A végrehajtás elmulasztásának, esetleges elégtelen teljesítésének következménye, hogy az eljárás súlyosabb szakaszba lép, illetve sor kerülhet a szükséges szankciók kiszabására.

A fennakadás akkor jelentkezik, ha nem sikerül meghozni az ajánlásoknak való meg nem felelést megállapító határozatot. Ekkor ugyanis bizonytalanná válhat a tagállam pozíciója, és a további eljárás menete, figyelemmel arra, hogy a meg nem hozott határozat nem eredményez negatív határozatot.

Következésképpen sem arra vonatkozóan nem születik határozat, hogy megfelelő az intézkedés – márpedig ezen feltétel fennállása szükséges **a felfüggesztés jogszerű fenntartásához** - sem arra, hogy az intézkedések elégtelenek. Ugyanakkor a 10. cikk (2) bekezdése kizárólag a nem teljesítés kezdeményezésével kapcsolatban ad lehetőséget döntéshozatal kezdeményezésére, és lefolytatására, ezért ezen helyzetből szükségszerűen az következik, hogy az eljárás - döntéshozatal hiányában - elakad²⁰.

Ennek az ellenmondásnak a **hatós jogszabálycsomag vonatkozó rendelkezései** sem vetettek véget. Érdekes, hogy a második reform-módosítás egyik kiemelkedő novuma, az ún. **fordított szavazási mechanizmus** intézményének alkalmazása, megoldást hozhatott volna az ellentmondás gyakorlati felszámolására, a kiigazítással összefüggő döntéshozatalban mégsem került bevezetésre ez a döntéshozatali technika. Ebben a körben továbbra is a problematikus „rég” koncepció alkalmazandó.

Az új szabályozás a **fordított mechanizmust** a kiigazító eljárásban kizárólag az euroövezeti tagállamokra vonatkozóan, és csak a szankciók kiszabásának körében vezette be.²¹ Az ezzel összefüggő aggályokat erősíti, hogy jöllehet külön rendelet is született a költségvetési felügyelet euroövezetbeli eredményes érvényesítéséről, a szankciók eredményesebb és gyorsabb kiszabását biztosító fordított mechanizmusok bevezetése érdekében, a korrekciós ágban a nem kamatozó letét elhelyezését **elrendelő határozathoz** szükséges ajánlást (ld. ezen ajánlásra vonatkozik a fordított mechanizmus) a Bizottság csak abban az esetben jogosult a Tanács elé **terjeszteni**, amennyiben a túlzott hiányt, vagy

²⁰ A túlzott hiány eljárás reformjára okot adó problémakörök részletes feldolgozását lásd bővebben Kreiszig Brigitta: A túlzott hiány eljárás belső logikájában rejlő formáljogi ellentmondások egykor és ma in. Vörös Imre és Horváthy Balázs (szerk.) Az európai uniós jogfejlődés irányai a Lisszaboni szerződés után, Válogatott tanulmányok, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Budapest, 2012., 127-156.o.

²¹ A preventív ágban – ezzel szemben – beépítésre került a megállapításra irányuló döntéshozatalban is a fordított mechanizmus.

eredményes intézkedés elmulasztását korábban megállapító tanácsi határozat sikeresen elfogadásra került.

Szemben a 2005-ös reformmal, a hatos jogszabálycsomag egyes rendelkezései **új intézmények** bevezetésével erősítették meg a tagállami végrehajtás eredményesebb felügyeletét biztosító eszközrendszert. A Tanács 1177/2011/EU rendelete új felhatalmazást ad a Bizottság részére az uniós ellenőrzési jogkörök kiterjesztésére. Ennek megfelelően, a Bizottság **párbeszédet** tart fenn a felügyelete alatt álló tagállammal, és a megfelelés-vizsgálat hatékonyabb nyomon követése érdekében **ellenőrző látogatásokat foganatosíthat**. A végrehajtás eredményességének jobb megítélését elősegítendő – és a tanácsi mérlegelést határok közé szorítva – utóbb hivatkozott ellenőrzési cselekmények körében szerzett információkról a Bizottság formális úton – **jelentésben és nyilatkozatban** – is értesíti a Tanácsot, amely döntését ezen eredmények teljes figyelembevételével köteles meghozni.

Az eljárásban résztvevő intézmények közötti hatáskörök tiszta és egyértelmű tagolását is segíti az új szabályozás, megerősítve a Bizottság szerepét a döntés-kezdemenyezésben, pontosan megjelölve a felügyeleti eljárásban azokat a jogi aktusokat, amelyek a Bizottság és a Tanács közötti véleménycsere céljait szolgálják.

Továbbra is adós marad azonban a szabályozás a hatáskörök túllépése esetén alkalmazandó **jogkövetkezmények** pontos meghatározásával.

Végül a **jogérvényesítési eszközök** alkalmazása idejével összefüggésben érdemes kiemelni, hogy már a Stabilitási és Növekedési Paktum első reformja meghosszabbította a szabályozásban a megfelelés-értékelésre fordítható határidők mértékét, annak érdekében, hogy a tagállam által az észrevételek körében jelzett adatok jelentős eltérésekkel kapcsolatos értékelése – illetve ennek előkészítése - alaposabb módon történjen. Ugyancsak meghosszabbították a reformok a szankciók kiszabására előírt határidőket.

A legújabb módosítás az intézkedési kötelezettség körében alkalmazandó határidők tekintetében részletesebb feltételrendszert határoz meg a határidő-tűzés mérlegelésével kapcsolatban, nevesítve azokat a körülményeket, amelyek fennállása esetén az eredetileg előírt objektív határidő a felére csökkenhető.

Összegzésképpen megállapítható, hogy a hatos jogszabálycsomaggal bevezetett módosítások a korrekciós eljárási szakaszt érintő körben ugyan nem hoztak alapvető és szembetűnő változást, a módosító és új rendelkezések összességükben mégis **jelentős eredményként tekinthetők, ha nemcsak a korrekciós eljárási szakaszt vesszük vizsgálat alá, hanem a makrogazdasági szabályozási kör teljességét.**

Ugyancsak értéke a szabályozásnak, hogy a preventív ágban és a korrekciós ág előkészítő és egyeztető szakaszában a referenciaértékeknek való megfelelés feltételeinek, és a tagállami adatszolgáltatási kötelezettség minőségének körében egyértelműsítette a szabályozás azokat a felpuhító rendelkezéseknek a jelentéstartalmát, amelyekkel a 2005-ös módosítás igencsak relativizálta a korrekcióra okot adó körülmények feltárását.

4. Következtetések

Az európai gazdaságirányítás reformjának rövid áttekintése jól jelzi, hogy az EU újabb lépéseket tett jogpolitikai célja: a gazdasági unió megteremtése irányába. A véghezvitt reformok pedig nemcsak a válságból való kilábaláshoz járultak hozzá, hanem a jövőre nézve is hatékonyabb és működőképesebb intézményekkel biztosítják majd a pénzügyi rendszer működését, és a gazdaságpolitikák eredményesebb koordinációját. Bár egyelőre még kétségesek azon távlati célkitűzések megvalósulásának lehetőségei, amelyeknek célja, hogy az Európai Unióban kialakuljon egy olyan – a banki ágazat ellenálló képességét és átláthatóságát biztosító – integráltabb pénzügyi **igazgatási rend**, amely alkalmas arra, hogy az európai pénzügyi rendszer rendezettségének és stabilitásának helyreállításához szükséges reformokat végrehajtsa²², egy sikeres gazdasági útkeresésnek ezt a közjogi átalakulási folyamatot támogatva kell előre haladnia, ösztönözve egyúttal egy új elvek mentén történő tudatosabb **piacépítést**.

²² V.ö. Európai Tanács Következtetése, 2010.június 17. 14.p., 7.o.