

4. Konzultáció az európai civil párbeszéd keretében: az Európai Unió Gazdasági és Szociális Bizottsága

A Gazdasági és Szociális Bizottság (Economic and Social Council, ESC, korábban ECOSOC) az Európai Unió döntéshozó intézményeinek, így az Európai Tanács, az Európai Bizottság *tanácsadó intézménye*.⁶³ Az Amszterdami Szerződés óta, tanácsadó funkciót lát el az Európai Parlament felkérésére is.

Az ESC-t az Európai Gazdasági Közösséget megalapító 1957. évi Római Szerződés keretében hozták létre az akkori tagállamok, önálló intézményként, tanácsadó státusszal. Az ESC nyújt intézményes keretet ahhoz, hogy a közös Európa építésébe a különböző gazdasági és szociális érdekcsoportok is bevonásra kerüljenek, s véleményük – meghatározott mechanizmusokon keresztül – eljusson a döntéshozókhöz. Az ESC munkájának eredményeként *véleményt* (opinion) formál, amelyet az ESC plenáris ülése fogad el, szavazással. A véleményt az Európai Unió hivatalos közlönye adja közzé.

Az ESC legfontosabb jellemzőit a Római Szerződés 257-262 cikkei⁶⁴ szabályozzák. Kompetencia területeit és az adott területen érvényesülő felhatalmazottságát a Római Szerződés megfelelő (tematikus) cikkei tartalmazzák.

Az ESC szerepét illetően meglehetősen sok félreértés volt, illetve van Magyarországon. Így kiindulásképpen mindenképpen rögzíteni kívánjuk, hogy:

- az ESC az Európai Unió *intézményrendszerének egyik eleme*;
- az Európai Unió intézményrendszerén belül összesen két tanácsadó intézmény létezik: az ESC, illetve a Régiók Bizottsága;

⁶³ A Gazdasági és Szociális Bizottság, továbbiakban ESC, fontosabb jellemzőinek bemutatásában – a vonatkozó közösségi alapszerződéseken kívül – elsősorban a következő forrásokra támaszkodtunk: Navracsics, 1998; Kecskés, 1995; www.europe.eu.int; www.ces.eu.int. Felhasználtuk továbbá a szerző (L.M.) személyes tapasztalatait is, amelyeket az ESC korábbi meglátogatása során szerzett.

⁶⁴ A hivatkozott cikkek az Amszterdami Szerződéssel módosított, ún. konszolidált Római Szerződés verzióra utalnak. Ez a számozás az Amszterdami Szerződés hatályba lépésétől, azaz 1999. május 1-től érvényesek.

- az ESC munkájával alapvetően az Európai Tanácsot, illetve az Európai Bizottságot segíti [Római Szerződés 7. cikk], azonban ma már, az Amszterdami Szerződés óta, az Európai Parlament is támaszkodhat az ESC-re [262. cikk];
- az ESC *konzultatív testület*, tagjai egymással vitatkozva, egymás érveire reflektálva alakítják ki az *ESC véleményét*, amellyel a döntéshozókat segíti;
- az ESC *háromoldalú* (de nem tripartit) intézmény;
- az ESC a *civil párbeszédnek* (és nem a szociális párbeszédnek) nyújt intézményi keretet.

Az alábbiakban elsőként az ESC legfontosabb jellemzőit összegezzük. Ennek keretében röviden vázoljuk felépítését, kompetenciáját, illetve áttekintjük az ESC szerepét és annak megítélését. Ezt követően az ESC és a nemzeti konzultációs intézmények kapcsolatát, viszonyát elemezzük. Külön foglalkozunk az ESC és a tagjelölt országok viszonyával. Végül az ESC magyar kapcsolatait összegezzük, különös tekintettel az ún. Közös Konzultatív Bizottságra.

4.1. Az ESC összetétele, struktúrája

Az ESC *összetételét* tekintve a különböző gazdasági és szociális tevékenység-kategóriákat képviselő személyekből áll. A tevékenység-kategóriák közül a Római Szerződés a következőket nevesíti: árutermelők, farmerek, fuvarozók, munkások, kereskedők, kézművesek, egyes szakmákat folytatók és általában a társadalom (general public) képviselői [257. cikk]⁶⁵. Már ez a felsorolás is jelzi, hogy az ESC semmiképpen sem tekinthető a szociális párbeszéd intézményének, hiszen a szociális partnerek mellett – ha ebben a minőségükben egyáltalán megjelennek – számos „egyéb” réteget, érdekcsoportot reprezentáló képviselő vesz részt az ESC-ben. Éppen ez utóbbi indokolja, hogy a közösségi fogalomértelmezésben az *ESC a civil párbeszéd intézményrendszerébe sorolódik*.

⁶⁵ A hivatkozott cikk angol nyelvű szövege: „The Committee shall consist of representatives of the various categories of economic and social activity, in particular, representatives of producers, farmers, carriers, workers, dealers, craftsmen, professional occupations and representatives of the general public.”

Az ESC összesen **222 tagból áll**. A tagok száma a jelenlegi 15 tagország között a következőképpen oszlik meg: Egyesült Királyság, Franciaország, Németország és Olaszország: országonként 24 fő; Spanyolország: 21 fő; Ausztria, Belgium, Görögország, Hollandia, Portugália és Svédország: országonként 12 fő; Dánia, Finnország és Írország: országonként 9 fő; Luxemburg: 6 fő. [258. cikk]

Az ESC tagjait az Európai Tanács nevezi ki egyhangúlag, négy éves időszakra. A tagok újraválaszthatók. A Tanács a tagállamok kormányai által javasolt személyek közül választja ki a tagokat. A tagállamoknak kétszer annyi jelöltet kell állítaniuk, mint ahány helyük az ESC-ben van. A kiválasztás során a Tanácsnak ügyelnie kell arra, hogy a különböző gazdasági és szociális tevékenység-kategóriák között egyensúly legyen. A kiválasztásban a Tanács konzultálhat az Európai Bizottsággal, illetve véleményt kérhet gazdasági és szociális területet képviselő európai intézményektől. [258. és 259. cikkek] Így többek között az európai szociális partnerektől is, akár azok közösségi szintű szervezeteitől (ETUC, UNICE, CEEP), akár az európai ágazati szervezetektől.

Az ESC tagjai tevékenységükben teljes mértékben függetlenek. Nem utasíthatók sem az őket küldő tagállam kormánya, sem pedig az őket – eredetileg, tagországon belül – javasoló szervezetek, érdekcsoportok által. Munkájuk során az Unió általános érdekét kell szolgálniuk. [258. cikk]

Az ESC saját tagjai közül választja meg elnökét és tisztségviselőit, két éves megbízatással.⁶⁶ Saját maga fogadja el működési szabályzatát. [260. cikk]

Az ESC szakmai szekciókat hozhat létre a Római Szerződésben rögzített tematikus felosztásnak, az ún. fejezeteknek megfelelően (mint például: foglalkoztatás és szociális ügyek, stb.). A szakmai szekciók – jelenleg összesen hat – az ESC mandátuma alapján dolgoznak, önálló állásfoglalásra nem jogosultak. Összetételüket, feladataikat az ESC működési szabályzata határozza meg. Hasonlóképpen e dokumentum határozza meg, hogy milyen módon hoz létre az ESC albizottságokat egy-egy speciális kérdés megvizsgálására, véleménytervezetek elkészítésére. [261. cikk]

⁶⁶ Az 1998-2000 periódusban az ESC elnöke Beatrice Rangoni Machiavelli, a két elnökhelyettes: Josly Piette, illetve Aina Margareta Regnell. Lásd: ESC: Bureau of the Economic and Social Committee of the European Communities (First two-year period of the 11th four-year term of office. (98/C 345/04)

Az *ESC tagjai három, elkülönült csoportba strukturálódnak*. Ezek: az 1. számú munkáltatói csoport; a 2. számú munkavállalói csoport; és a 3. számú, az egyéb tevékenységek képviselőinek csoportja (ide tartozik például a mezőgazdaság, a kereskedelem, a szabadfoglalkozásúak, a fogyasztók, stb. képviselői). Bár alighanem az ESC legismertebb (és leggyakrabban félreértett sajátossága) a háromoldalú struktúra, ezt a felépítést nem a Római Szerződés, hanem az ESC működési szabályzata rögzíti.

4.2. Az ESC szerepe: tanácsadás a döntéshozóknak

Amint a bevezetőben már említettük, az ESC jogi alapját a Római Szerződés teremtette meg, rögzítve az intézmény *tanácsadó funkcióját*. Az ESC szerepét az Egységes Európai Okmány (1987⁶⁷), a Maastrichti Szerződés (1993) és az Amszterdami Szerződés (1999) megerősítette, illetve tovább bővítette.

Az ESC *tanácsadó funkcióját* jelenleg *három, különböző minőségben fejt ki*:

- egyes, a Római Szerződésben meghatározott témakörök esetében az Európai Tanácsnak, illetve az Európai Bizottságnak *ki kell kérnie az ESC véleményét*;
- az Európai Tanács, illetve az Európai Bizottság bármely más témakörben is *kérheti az ESC véleményét*, ha azt szükségesnek, helyén valónak ítéli;
- az *ESC saját kezdeményezésére véleményt mondhat* bármely kérdéskörben, ha azt szükségesnek, helyén valónak ítéli. [262. cikk].

Ha az ESC tanácsadó szerepét kívánjuk megítélni, kiindulópontként *a kötelező véleménykérés hatálya alá tartozó közösségi intézkedések köre* szolgálhat. Ez a kör az évek során *egyre bővült*. Például, az Egységes Európai Okmány tette a kötelező konzultáció tárgyává az egységes piac megteremtésére irányuló jogalkotást. A Maastrichti Szerződés tovább bővítette e területeket, többek között, a gazdasági és szociális kohézió témájával, és ehhez kapcsolódóan a Strukturális Alapokkal, az iparpolitikával, az oktatás és a szakképzés egyes aspektusaival. A foglalkoztatáspolitikára, a szociális jogalkotásra, valamint az

⁶⁷

A jelzett évszámok a hatályba lépés időpontjára utalnak.

esélyegyenlőségre és az egyenlő bánásmódra az Amszterdami Szerződés terjesztette ki a véleménykérelési kötelezettséget.

Azok a területek, ahol az ESC véleményét bizonyos döntések meghozatala előtt ki kell kérni – a legfontosabbakat kiemelve – napjainkban tehát a következők:

- ha a Tanács irányelvek, vagy más szabályok kiadását tervezi a személyek szabad áramlásával, a letelepedés szabadságával, illetve a szolgáltatások szabad áramlásával összefüggésben [40., 44. és 52. cikkek];
- ha a Tanács a szállítás területén tervez intézkedéseket [71. és 75. cikkek];
- ha a Tanács az adókra, illetékekre és a közvetett adókra vonatkozó szabályozások harmonizálásáról kíván rendelkezni [93. cikk];
- ha a Tanács az egységes piac kiépítésével és működésével összefüggésben a tagállami törvények, szabályok és adminisztratív előírások harmonizálása érdekében irányelvek kiadását tervezi [94. és 95. cikkek];
- ha a Tanács az éves foglalkoztatáspolitikai irányvonalak kiadását tervezi, illetve ha ösztönző intézkedések bevezetését kezdeményezi a foglalkoztatáspolitikai területén [128. és 129. cikkek];
- ha a Tanács irányelvek elfogadását, illetve ösztönző intézkedések bevezetését tervezi a szociálpolitika meghatározott területein [137. cikk];
- ha a Tanács intézkedések bevezetését tervezi az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód elvének érvényesítése érdekében [141. cikk];
- ha a Tanács a migráns munkások szociális védelme érdekében közös intézkedések kidolgozására kéri fel a Bizottságot [144. cikk];
- ha a Tanács ösztönző intézkedéseket tervez az oktatás és a szakképzés területén [149. és 150. cikkek];
- ha a Tanács a közegészségügy egyes területein (pl. vért és vérkészítményeket érintően) kíván intézkedéseket bevezetni, illetve ha egészségvédelmet illetve az egészség javítását célzó ösztönző intézkedéseket tervez elfogadni [152. cikk];
- ha a Tanács a tagállamok politikáját támogató, kiegészítő intézkedéseket tervez a fogyasztóvédelem területén [153. cikk];

- ha a Tanács speciális intézkedéseket tervez az iparpolitika vonatkozásában [157. cikk],
- ha a Tanács a Strukturális Alapok feladatait, prioritásait és működési módját kívánja meghatározni [161. cikk], illetve, ha az egyes Alapok vonatkozásában kíván specifikus döntéseket hozni [148. és 162. cikkek]
- ha a Tanács többéves, közösségi keret-programot kíván kezdeményezni a kutatás és technológia fejlesztés területén, illetve, ha ezek végrehajtásának elősegítése érdekében speciális intézmények felállítását tervezi [166. és 167. cikkek];
- ha a Tanács a környezetvédelem területén tervez intézkedéseket, közösségi akcióprogramokat [174. és 175. cikkek].

A felsorolás érzékelteti, hogy **az Európai Tanácsnak számos területen véleményt kell kérnie az ESC-től, mielőtt döntéseit meghozná.** Ez a kötelezettség értelemszerűen kiterjed a döntések előkészítéséért felelős Európai Bizottságra is.

Az ESC évente **átlagosan 170 véleményt, illetve egyéb dokumentumot publikál.** A „kötelező” témák teszik ki az ESC által alkotott vélemények több mint két-harmadát. Mintegy 15 %-ra tehető a saját kezdeményező vélemények aránya. Kihaszínlatlannak tűnik viszont az a lehetőség, hogy a Unió döntéshozói a „kötelező témákon” kívül is kérjék, igényeljék az ESC véleményét.

Az **ESC véleménye** – lehetőség szerint – **a három munkacsoport közös álláspontját tükrözi.** A közös álláspont kialakítása gyakran meglehetősen nagy kihívást jelent, tekintettel a résztvevők nagy számára, az általuk képviselt érdekek szerteágazó jellegére. Ugyanakkor éppen ebből következik az ESC vélemények „értéke” is: az a viszonylag széles alapokon nyugvó, kompromisszumos álláspont, amelyet az ESC kimunkált, minden bizonnyal „működőképes” lesz a gyakorlatban.

4.3. Az ESC megítélése

Az ESC sajátos helyet, szerepet tölt be az Európai Unió intézményei sorában. Ez elsősorban abból következik, hogy ez *az egyetlen közösségi intézmény, amelynek keretei között a különböző gazdasági és szociális érdekcsoportok, szakmai szervezetek fejthetik ki véleményüket*. Az ESC „a hétköznapi emberek véleményét tolmácsolja”, s ezzel mintegy „hidat képez Európa és a civil társadalom között” – ahogyan azt az ESC-t bemutató dokumentumok megfogalmazzák⁶⁸. Az ESC azzal, hogy a civil társadalom képviselőit bevonja a közösségi döntések előkészítésébe, a jogszabály-tervezetek vitájába, ahhoz járul hozzá, hogy az Európai Unió működése és fejlődése átláthatóbb, demokratikusabb és állampolgárainak akaratához minél közelebb álló legyen.

Az ESC tehát egy sajátos általános küldetést is betölt: igyekszik megnyerni a civil társadalom mind szélesebb körű elkötelezettségét és tényleges részvételét a közös Európa felépítéséhez. Így indokoltan tekinthetjük az ESC-t a *civil párbeszéd kulcsintézményének*.

Ha viszont az ESC-t *a szociális partnerek, illetve a szociális párbeszéd nézőpontjából* elemezzük, akkor *szerepét már jóval korlátozottabbnak, kisebb jelentőségűnek ítéljük*. Ez egyrészt abból következik, hogy az európai szociális párbeszéd intézményrendszere – amint az előzőekben bemutatuk – az elmúlt két évtizedben alapvető fejlődésen ment keresztül: konzultatív fórumok sora jött létre, illetve kapott újabb és újabb megerősítést. Másrészt, nem lehet eltekinteni attól sem, hogy a szociális partnereket a Szociálpolitikai Megállapodás, majd annak a Római Szerződésbe történő beiktatása megkülönböztetett szereppel és felelősséggel ruházta fel – amint azt az előzőekben már szintén tárgyaltuk. Ennek megfelelően a szociális partnereknek számos más fórum is (így a különböző tematikus Tanácsadó Bizottságok, illetve az Ágazati Párbeszéd Bizottságok) rendelkezésére áll véleményük kifejtésére, illetve a szociálpolitika területén, a konzultáción túlmenően megállapodási joggal is felruháztak. Ennek megfelelően *a szociális partnerek számára az ESC csupán egy, a rendelkezésre álló számos más konzultatív fórum közül*, s ráadásul, az ESC keretében nem csupán egymással, hanem a „civiliek”, az egyéb érdekcsoportok képviselőivel is egyezkedniük kell. Egyes

⁶⁸ Lásd például az Eur-op News 1992/2 különszámának különböző cikkeit.

elemzők ennek következtében arra következtetésre jutnak, hogy az ESC nagymértékben „kiüresedett”, és létezésével a szociális párbeszéd „felesleges megkettződését” eredményezi. [Jacobs, 1999:38-39] A jövője így attól függően alakulhat, hogy mennyiben tudja szerepét azon kérdésekre, területekre korlátozni, amelyek kívül esnek a szociális párbeszéd kompetenciáján, ugyanakkor meghatározó fontosságúak a civil társadalom számára.

Az ESC befolyásoló erejének megítélése is ellentmondásos. Az ESC, tanácsadói státuszából eredően, nem rendelkezik jogi eszközökkel álláspontjának, véleményének elfogadtatását illetően. Figyelembe vételük a közösségi intézmények mérlegelésétől függ. Ennek ismeretében figyelemre méltó, hogy – az ESC Titkársága által végzett elemzés szerint – az ESC által megfogalmazott, közös álláspontban foglaltak kétharmada bekerül a végleges közösségi dokumentumokba. Ezt az elfogadási arányt magyarázhatjuk egyfelől azzal, hogy az ESC – a keretei között lefolytatott konzultációnak köszönhetően – az Unió civil társadalmának egyeztetett álláspontját közvetíti, s így a kialakított vélemény mellőzése csak különösen indokolt esetben lenne politikailag védhető. Másfelől viszont közrejátszhat az is, hogy az ESC véleményeiben gyakran nem megy túl azon, hogy a beterjesztett javaslatokra, tervezetekre „áldását adja” [Jacobs, 1999:38], így az elfogadás magától értetődő.

Az ESC az európai szociális párbeszéd intézményeivel összehasonlítva, viszonylag szerény befolyással rendelkező testület. Az ESC által kialakított vélemények többsége túlzottan általános ahhoz, hogy hatást tudjon gyakorolni az Unió fejlődésére. Bár az ESC saját kezdeményezésére számos tanulmányt, jelentést is készít, ezek figyelembe vétele esetleges. Sőt, egyes vélemények szerint, az ESC az utóbbi időben „túlaktivizálódott”, és a „sokszor gyenge minőségű véleményeivel csak rontott helyzetén”. [George, 1996:26, idézi: Navracsics, 1998:129]

Az ESC szerepének, intézményrendszerben betöltött helyének átgondolása – az európai integráció fejlődésével párhuzamosan – időről időre felmerül. Jacques Delors elnöksége idején – aki a szociális Európa, és ezen belül is a szociális párbeszéd elkötelezett támogatója volt – a figyelem ugyan ráirányult az ESC-re is, azonban a testület nem tudott többletjogokat, nagyobb felhatalmazást kivívni magának. Csupán megerősíteni tudta korábbi pozícióját. A gyakorlati jelentősége ennek ellenére viszont inkább csökkenő tendenciát

mutatott, az európai szociális párbeszéd erőteljes kibontakozása következtében. Az Amszterdami Szerződés azzal, hogy az ESC-t az Európai Parlament tanácsadó testületévé tette új dimenziót nyitott a testület számára, bár kétségtelenül negatívan érintetten a közösségi intézményrendszerben betöltött státuszát.⁶⁹ Ma még nem rendelkezünk kellő tapasztalattal annak megítéléséhez, hogy mennyiben élt az ESC ezen új funkciójával, illetve mennyiben tudott az Európai Parlament tanácsadó testületeként nagyobb befolyásra szert tenni. Az Unió napjainkban körvonalazódó belső reformja érinteni fogja az ESC jövőbeli szerepét, struktúráját és jelentőségét is.

Összességében Navracsics Tibor értékelésével értünk egyet, aki szerint: „Az ECOSOC (azaz az ESC, L.M.-T.F.) ... a közösségi döntéshozatal viszonylag súlytalan tényezője maradt. Mindazonáltal – az Európai Bizottsággal való szoros kapcsolatai miatt – a testület az érdekcsoportok nyomásgyakorló tevékenységének egyik kedvenc 'kiegészítő terepe' maradt. Az ECOSOC általában hűséges szövetségese a Bizottságnak a döntéshozatal során: írásos véleményei szinte minden esetben a bizottsági álláspontot támogatják, nem elhanyagolható legitimációs alapot adva ezzel a Bizottság által készített döntési tervezeteknek.” [Navracsics, 1998:129].

4.4. Az ESC és a nemzeti konzultációs intézmények kapcsolata

Az ESC és a nemzeti konzultációs intézmények kapcsolatának gyökere az ESC létrehozásáig nyúlik vissza, hiszen közismert, hogy az *ESC előképének* éppen az alapító tagországokban – Németország kivételével mindenhol létező – *nemzeti konzultatív testületek tekinthetők*. Kétségtelenül hatott a Római Szerződés megalkotóira az is, hogy az Európai Szén és Acél Közösségnek is volt konzultatív funkciójú testülete, amely viszont szintén nemzeti mintákból építkezett. Az „alapító atyák” számára egyértelmű volt, hogy a nemzeti szinthez hasonlóan, egy közösségi szinten működő konzultatív testület fontos közreműködője lehet a döntéshozatalnak.

⁶⁹ A változást ugyanis annak figyelembevételével kell értékelni, hogy az ESC-t az „alapító atyák” gyakorlatilag az Európai Parlamenttel azonos státuszú intézményként hozták létre.

A *mintaadás* azonban nem csupán egyirányú, hanem *kölcsönös volt*: azok az országok, amelyek nem rendelkeztek nemzeti szinten konzultatív fórummal, az Európai Unió tagjává válva, létrehozták hasonló nemzeti intézményeiket. Ez történt – amint az előző fejezetben részletesebben elemeztük – Görögország esetében, amely 1994-ben hozta létre a görög Gazdasági és Szociális Tanácsot, az OKE-t; Portugália esetében, ahol 1991-ben jött létre a CES; Spanyolország esetében, ahol 1991-ben alakult meg a CES; illetve Írország esetében, ahol 1973 óta működik az NESCS.

A létrehozatal kölcsönös inspirációjától eltekintve, az *ESC és a nemzeti konzultatív intézmények között nincs szoros, intézményes kapcsolat*. Az együttműködés legjellemzőbb formája az információ csere, az eseti tájékoztatás. A konzultatív intézmények, a gazdasági és szociális tanácsok ugyan létrehozták *világszövetségüket*, amelynek az ESC is tagja, az együttműködésük azonban nem megy túl a két-évenkénti világtalálkozókon.⁷⁰ Ennél sűrűbben találkoznak a nemzeti konzultatív testületek képviselői regionális keretek között. Így például, az ún. euro-mediterrán csúcs keretében a mediterrán országok gazdasági és szociális tanácsainak képviselői, amelyeken az ESC is rendszeresen képviselteti magát.⁷¹ Hasonlóképpen, az Európai Unió tagországainak konzultatív intézményei is sűrűbben találkoznak, amint arra korábbiakban már utaltunk.

Jellemzőnek tekinthető viszont *az ESC és az Európai Unióban éppen elnökségi feladatot betöltő tagország konzultatív testülete közötti szoros együttműködés*. Így, például, *közösen vállalkoznak valamely nagy presztízsű, nemzetközi konferencia megrendezésére*. A francia elnökség alatt, például az ESC és a francia CES (Conseil Économiques et Social) közösen rendezte meg az „Újfajta tudás, új munkalehetőségek – az új technológia hatása”

⁷⁰ Az ESC-k első világtalálkozója 1989-ben került sor. Magyarország először az 1995-ben, a Lisszabonban rendezett konferencián képviseltette magát (az Érdekegyeztető Tanács nevében), majd 1997-ben Venezuelában, illetve 1999-ben Mauritiuson már az Érdekegyeztető Tanács „jogutódjaként” az Országos Munkaügyi Tanács, illetve az újjáalakult Szociális Tanács nevében. Az ESC-k Nemzetközi Egyesületének Kartáját Mauritiuson fogadták el, s ezzel jelentős lépést tett a korábbi laza szövetség az intézményesülés felé.

⁷¹ 2000 novemberében, Nápolyban került sor a következő Euro-mediterrán csúcsra, amelynek keretében két témakört vitattak meg a gazdasági és szociális tanácsok és hasonló konzultatív testületek képviselői: 1./ a mezőgazdasági képzést, illetve 2./ a kis- és középvállalkozások, valamint a kézműves ipar innovációs politikáját, különös tekintettel a fenntartható fejlődésre, a finanszírozás kérdéseire, és az információhoz való hozzájutásra. Érdekességként említjük meg, hogy bár elnevezésében Euro-mediterrán csúcsról volt szó, a résztvevők körébe tartozott még, többek között Algéria Nemzeti Gazdasági és Szociális Tanácsa, illetve a Marokkói Nemzeti Ifjúsági és Jövő Tanács.

című konferenciát, amelyen a civil társadalom mintegy háromszáz képviselője vett részt. Meghívást kaptak továbbá az Unió tagországainak nemzeti konzultatív testületei, valamint a társult országok hasonló intézményei.

4.5. Az ESC és a tagjelölt országok

Az ESC sajátos küldetése, amint a korábbiakban már utaltunk rá, a civil társadalom „mozgósítása” és bevonása az Európai Unió ügyeinek eldöntésébe. Szorosan kapcsolódik ehhez az a „misszió” is, amelyet az ESC vállalt magára *a csatlakozni kívánó országok* (és általánosabban, a nem-EU országok) *civil társadalmának támogatásával*. Ily módon a tagjelölt országok felkészülését egy olyan dimenzióban segíti, amely ugyan kívül esik az *acquis communautaire* átvételéhez szorosan kötődő feladatok sorából, azonban mindenképpen a tagság kritériumainak részét képezi.

Az ESC támogatásának „hagyományos” formája az, amikor *az ESC-hez hasonló küldetésű és felépítésű konzultatív testületek létrejöttét segíti, nemzeti szinten*, a civil társadalom bevonása érdekében.⁷² Ez a törekvés azonban a társult tagországok esetében csak viszonylag szűk korlátok között tud érvényesülni, hiszen Közép és Kelet Európa legtöbb országában, már – a politikai rendszerváltás hatására, illetve a piacgazdasági átmenet részeként – létrejöttek az országos szintű konzultációs intézmények.⁷³

Többek között éppen ezek a korlátok késztették az ESC-t arra, hogy más szerepkört keressen maga számára az Európai Unió bővítési folyamatában. Ez az új, meglehetősen *összetett szerepkör* egyszerre foglalja magába **1./** a tagjelölt országok felkészülésének konkrét támogatását, **2./** a felkészülési folyamat – csatlakozási tárgyalási folyamattól elkülönülő, de azt közvetetten befolyásoló – értékelését, és **3./** jogilag szabályozott, intézményes kapcsolat kiépítését, az ún. Közös Konzultatív Bizottságok létrehozatalával.

⁷² A szerző (L.M.) személyesen részese lehetett annak a szakmai és politikai vitának, amely például Romániában folyt az országos konzultatív/tárgyalási fórum létrehozásakor. Ebben a vitában két „zanácsadó” szervezet is részt vett: a nemzetközi Munkaügyi Szervezet, illetve az ESC. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet szakértői egy olyan modellt vázoltak követendőként, amely a klasszikus tripartizmusra és a szociális partnerek kiemelt szerepére épült. Az ESC képviselői viszont a háromoldalú, az egyéb érdekszervezetek bevonására támaszkodó modellt állították példaképül.

A *tagjelölt országok felkészülésének támogatása* különböző formákban valósul meg: a nemzetközi konferenciáktól kezdve, a helyszíni látogatásokon át, a különböző érdekcsoportokkal kialakított, konkrét együttműködési kapcsolatokig. Nagyszabású konferenciát rendezett például az ESC (a TAIEX Iroda közreműködésével) „A fenntartható csatlakozás felé” címmel, amelyen a szociális partnerek, illetve a civil társadalom képviselői vettek részt. A találkozón többek között megvitatták a screening során azonosított legfontosabb feladatokat; a PHARE, az ISPA és a SAPARD előcsatlakozási pénzügyi források legfontosabb célterületeit; a szociális dimenzió háttérbeszorulását a csatlakozási tárgyalásokon; a közvélemény tájékoztatásának hiányát, stb.⁷⁴ A konferencián elhangzottakat, az ott szerzett tapasztalatokat az ESC ugyanakkor „visszacsatolja” a különböző közösségi intézményekhez, s ezzel a felkészülési folyamatról egy sajátos, „civil szempontú” értékelést is nyújt az Európai Bizottság illetékeseinek.

Az ESC *felkészülési folyamatot nyomon követő, értékelő tevékenysége* közvetlen formában – a saját kezdeményezésre készített – ún. *véleményekben* ölt testet. Ezek egy része általánosságban foglalkozik a bővítési folyamattal⁷⁵, illetve annak az Európai Unióra gyakorolt hatásával⁷⁶. Legalább ilyen horderejűek azok a vélemények is, amelyek egy-egy tagjelölt országról készülnek. Az ESC Magyarországra vonatkozó *ország-véleménye*, „Magyarország a csatlakozás útján” címmel⁷⁷, 2000 márciusában látott napvilágot. Ez a dokumentum, az alapvetően pozitív értékelés mellett számos kritikai észrevételt is megfogalmaz, többek között éppen a hazai szociális párbeszédet illetően.

⁷³ Lásd részletesebben: Casale, 1999; Kyloh, 1995.

⁷⁴ Lásd: Towards a Sustainable Accession, Conference, Brussels, 7-8 September 1999, Summary Records of Proceedings, valamint: The President's Conclusions: Organised civil society wants to be a partner for a sustainable accession (DI 82/99).

A magyar érdekcsoportok nevében a konferencián két munkáltatói, három szakszervezeti, és egy mezőgazdasági szövetkezeti képviselő vett részt.

⁷⁵ E „műfajú” dokumentumok sorában az első, meghatározó jelentőségű, megítélésünk szerint az 1990. márciusában közreadott: „Opinion on The Community's Economic Relations with the Countries of Central and Eastern Europe” volt. Hasonlóan fontos dokumentum az 1997 őszén készült: Opinion on the Enlargement of the European Union. (CES 1197/97). Ez utóbbi megtalálható abban a kötetben, amelyben az ESC a bővítéssel kapcsolatos legutóbbi véleményeit közreadta. Lásd: The Future and the Enlargement of the European Union. (CES 98-004)

⁷⁶ Lásd például: Opinion on the Impact of the enlargement of the European Union on the single market. (CES 852/99)

⁷⁷ Opinion of the Economic and Social Committee on Hungary on the road to accession. (CES 239/2000)

Az ESC, az előzőeken túlmenően, ún. **Közös Konzultatív Bizottságok**at hozott létre a tagjelölt országokkal, annak érdekében, hogy a különböző gazdasági és szociális érdekcsoportok, illetve civil érdekszerveződések képviselői intézményes formában bekapcsolódhassanak és folyamatosan részt vehessenek egyfelől a Unió konzultatív eljárásaiban, másfelől magában a csatlakozási folyamatban. A Közös Konzultatív Bizottság sajátosságait, a magyar példán keresztül összegezzük az alábbiakban.

4.6. Az ESC – magyar kapcsolatok

A magyar Közös Konzultatív Bizottság előzményei 1993 nyaráig nyúlnak vissza. Az ESC akkori elnöke, Susanne Tiemann budapesti látogatása során merült fel a magyar érdekképviselői szervezetek és az ESC közötti intézményes kapcsolat kiépítésének gondolata.⁷⁸ A társult országok közül az ESC Magyarországon kezdte a kapcsolatépítést, mivel itt, akkor már több éves múltú, konzultatív funkcióval (is) rendelkező intézmény létezett: az Érdekegyeztető Tanács. Sajátos, hosszabb ideig fennálló félreértések forrásává vált azonban az a tény, hogy **a látszólagos hasonlóság ellenére alapvetően eltérő struktúrájú volt a két fórum: míg az ESC háromoldalú, addig az ÉT tripartit felépítésű** volt; s azok az érdekcsoportok, amelyek az ESC „harmadik oldalán” kapnak helyet vagy nem voltak tagjai az ÉT-nek, vagy a munkáltatói oldalhoz tartoztak.

Az ESC elnökének látogatását követő egyeztetések során viszonylag hamar tisztázódott, hogy **1./** Európai megállapodás 109. cikkelye adhatja a jogi hátteret, illetve **2./** a Társulási Tanács közbeiktatásával biztosítható az intézményi keret, amely a kétoldalú együttműködés alapjául szolgálhat. A közös akarat – amely az Európai Bizottságban és az Európai Parlamentben is támogatókra talált – azonban nem hozott gyors eredményt. Ebben mindenekelőtt – a mindkét oldalon felmerült – adminisztratív nehézségek játszottak közre.⁷⁹

⁷⁸ A Közös Konzultatív Bizottság létrehozását a Külügyminisztérium vonatkozó dokumentumai, illetve a Bizottság létrehozásában tárcafelelősséggel bíró, akkori Munkaiügyi Minisztérium munkatársainak visszaemlékezései alapján rekonstruáljuk. Az utóbbiak szíves közreműködését ezúton is köszönjük.

⁷⁹ A Közös Konzultatív Bizottság létrehozását magyar oldalon alapvetően a finanszírozási kérdésekben való megegyezés elhúzódása hátráltatta – amint arra munkánk egyik lektora, a Közös Konzultatív Bizottság létrehozásának akkori szakminisztériumi felelőse felhívta a figyelmünket. Miután egyértelművé vált, hogy a Bizottság működtetését részben magyar forrásból kell fedezni, a szociális partnerek azt javasolták, hogy az

A magyar kormány végül 1994 elején foglalt állást – kormányhatározat formájában – az ÉT és az ESC közötti kapcsolatok intézményesítése mellett, kimondva, hogy „A Kormány egyetért azzal, hogy a magyar nem-kormányzati szervezetek kiépítsék és elmélyítsék kapcsolataikat az európai partnerszervezetekkel. Ezért javasolja az ÉT nem kormányzati résztvevőinek, hogy az EK Gazdasági és Szociális Bizottságával hozzanak létre intézményes kapcsolatokat. Ezek létrehozásában kész közreműködni.”⁸⁰ A kormány tehát tudomásul vette, hogy a létrejövő bizottságban képviselői nem vehetnek részt, viszont vállalta, hogy a „háttérből”, a maga sajátos eszközeivel, segíti az együttműködést.

A következő évek a bizottság létrehozására vonatkozó *Társulási Tanácsi határozat* szövegezésével teltek. Noha érdemi politikai ellentétek nem jelentkeztek, és magyar részről is tisztázásra került a háromoldalú képviseleti struktúra, illetve a finanszírozás módja, a határozat véglegesítésére csak 1995. végén került sor. A határozatot végül a Társulási Tanács 1996. júliusi ülésén fogadták el, és azon év decemberében lépett hatályba.⁸¹ Az ún. Konzultatív Paritásos Bizottság első ülésére, megfelelő külsőségek közepette, 1997. február 18-án került sor.

Az ún. Konzultatív Paritásos Bizottság⁸² első ülése meghatározó jelentőségű esemény volt, mind Magyarország csatlakozási folyamatában, mind magában a bővítési folyamatban. Ez volt az első Közös Konzultatív Bizottság, amelyet az ESC egy társult országgal létrehozott, mintát adva a későbbi következők számára. Amint az ESC akkori elnöke, Tom Jenkins, beszédében hangsúlyozta: „A ma felállított Közös Konzultatív Bizottságnak komoly kihívással kell szembe néznie. Súlyosak a feladatai és a felelőssége. ... Oly módon kell a felkészülési folyamatban szerepet vállalnia, hogy egyfelől napirendjére tűzi a gazdasági és

Érdekegyeztető tanács költségvetési előirányzata szolgáljon forrásul. A kormány azonban ezt nem támogatta, hiszen a Közös Konzultatív Bizottságban a magyar részvétel – az Érdekegyeztető tanácstól eltérően – nem tripartit jellegű. Ezt követően mintegy másfél év kellett ahhoz, hogy a saját finanszírozás gondolatát a szociális partnerek, s közülük is a munkáltatók, elfogadják.

⁸⁰ A Kormány 3109/1994 (I.20.) határozata.

⁸¹ A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti Társulási Tanács 1/96. sz. határozata a Paritásos Konzultatív Bizottság létrehozására, tekintettel a Társulási Tanács eljárási szabályait megállapító 1/94. számú határozat módosításáról. (Magyar Közlöny, 1996/80. sz.)

⁸² A bizottság elnevezése a Társulási Tanács határozata szerint Konzultatív Paritásos Bizottság, azonban az évek során egyre inkább elfogadottabbá vált a Paritásos Konzultatív Vegyes Bizottság, vagy EU-magyar Konzultatív Vegyes Bizottság. A tanulmányban tudatosan használjuk a Közös Konzultatív Bizottság kifejezést,

szociális kérdéseket, másfelől bebizonyítja kormányainknak és állampolgárainknak, hogy teljes mértékben igazuk volt az alapító atyáknak, amikor azt hangsúlyozták, hogy az Európai Unió építésébe be kell vonni a civil társadalmat is.”⁸³

A Közös Konzultatív Bizottság – munkánk lezárásáig – *hat ülést* tartott, amelyeken többek között foglalkozott a jóléti rendszerek hazai reformjával, illetve a szociális védelem közösségi tendenciáival; a szociális párbeszéd magyarországi helyzetével; a szociálpolitika különböző területeivel; az ún. közös agrárpolitika (CAP) és a magyar csatlakozás összefüggéseivel; a szállítási ágazat speciális problémáival; az EU regionális politikájával és Magyarország felkészülésével e területen; a csatlakozási folyamat előrehaladásával.

A Közös Konzultatív Bizottság eddigi tevékenységét, az egyik szakszervezet képviseletében résztvevő küldött tapasztalatai alapján a következőképpen értékelhetjük: „... működésének legnagyobb haszna talán az volt, hogy a magyar érdekképviseletek delegáltjai aktív résztvevőként megismerhették az európai szociális (pontosabban: civil – L.M.-T.F.) párbeszéd működését. ... A paritásos bizottságnak a témák meglehetősen ambiciózus kiválasztása után ... nem minden esetben sikerült érdemi tárgyaláshoz eljutni. Az ellenérdekű szervezetek (mint például a magyar mezőgazdasági termelők képviselője és a francia farmerszövetség, vagy az egymás piacaira aspiráló magyar és a német fuvarozók) közvetlen összecsapása kemény alkudozással járt, bár végső soron eredménynek tekinthető egymás álláspontjának megismerése is. Mindenképpen pozitívként értékelhető, hogy a magyar tagok fokozatosan elsajátították a háttéranyagok és határozatok előállításának 'technológiáját', s e tanulási folyamat során az elkészített dokumentumok mind jobban közelítenek az ESC saját anyagaihoz probléma-kezelésükben, nyelvezetükben, fogalmazási- és tárgyalástechnikai megoldásukban. ... Bizonyos várakozások azonban nem teljesültek. Noha a bizottság alapvető célja a társadalmi partnerek bevonása a csatlakozási tárgyalások folyamatába, a bizottság munkája és a folyamatban lévő tárgyalások között eléggé esetleges volt a kapcsolat.” [Boda-Neumann, 2000:28-29]

mivel az a hazai, megszokott szóhasználattal ellentétben, pontosan adja vissza az eredeti dokumentumokban szereplő Joint Consultative Committee kifejezés tartalmát.

⁸³ Speech by Mr. Jenkins, President of the Economic and Social Committee of the European Communities, on the Inaugural session of the Joint European Union – Hungary Consultative Committee, Budapest, 18 February 1997.

4.7. Néhány következtetés – a magyar sajátosságok tükrében

Az Európai Unióban az ESC az *átfogó, általános konzultáció* fóruma. Konzultációs joga egyre szélesebb területekre terjed ki, azonban véleményét továbbra sem kötelesek a döntéshozók – a Bizottság, a Tanács, illetve a Parlament – figyelembe venni. Szerepe a klasszikus *tanácsadás*ra korlátozódik.

Az átfogó, általános konzultáció közösségi szinten a *civil párbeszéd keretei között valósul meg*. Itt utalunk vissza arra, hogy az európai szociális párbeszéd keretei között általános konzultációra nem kerül sor, csak meghatározott kérdéskörökre koncentráló, tematikus konzultációkra.

Az ESC „a kezdeti kedvező fejlődés után hamarosan veszíteni kezdett jelentőségéből és mára pusztán egy, a döntéshozatal során mérsékelten fontos szerepet játszó tanácsadó testületként létezik”. [Navracsics, 1998:127]⁸⁴ Ebben kétségtelenül közrejátszott, többek között, a konzultatív funkció túlzottan is általános jellege, illetve az európai szociális párbeszéd időközbeni megerősödése. Mérsékelten fontosnak tűnik az a szerep is, amelyet az ESC a hasonló konzultatív testületekkel kialakult nemzetközi együttműködésben betölt.

Az ESC megítélésében azonban nem korlátozhatjuk figyelmünket csak a többi közösségi intézménnyel való összehasonlításra, illetve arra a szerepre, amelyet az ESC a tagországok viszonyában – és így, a jövőben, Magyarország viszonyában – is játszik. Jelenleg számunkra ennél jóval fontosabb az a funkció, amelyet az *ESC a bővítési folyamatban* betölt, illetve azok az eszközei, amelyekkel e folyamatra hatást gyakorol.

Az ESC-vel kialakult együttműködés eddigi tapasztalatai alapján bizton állítható, hogy *az ESC nem szorgalmazza azonos struktúrájú, „tükörkép” konzultatív intézmény létrehozását nemzeti szinten*. Elfogadja, hogy Magyarországon más szerveződési elvek szerint, más struktúrában jött létre a konzultáció intézményrendszere, s tudomásul veszi, hogy a szociális párbeszédhez viszonyítva ma még viszonylag kevésbé fejlett a civil párbeszéd. Az ESC számára *két kérdés* alapvető fontosságú: **1./** az adott intézményrendszer keretei között

van-e lehetőség érdemi konzultációra, illetve *ténylegesen sor kerül-e érdemi konzultációra* a döntéshozókkal, és *2./ ez a konzultáció kiterjed-e a szociális partnerek mellett a civil társadalom különböző más érdekcsoportjai*.

Magyarország számára *az ESC szerepe, az ESC-vel való együttműködés a csatlakozásra való felkészülés időszakában kiemelt fontosságú*, mégpedig két ok miatt.

Egyrészt, az ESC, mind felkérésre, mind saját kezdeményezéseként, ismételten állást foglal a bővítés időszerű kérdéseiben, illetve *értékeli a csatlakozni szándékozó országok előrehaladását*. Ha joggal feltételezzük is, hogy egy pozitív megítélés ugyan csak kisebb mértékben befolyásolná a közösségi intézmények kialakult álláspontját, a negatív vélemény jóval nagyobb kihatással bír. Elég ebben az összefüggésben utalnunk arra, hogy az ESC szociális párbeszédre vonatkozó kritikai megjegyzései által is indítva kezdett az Európai Bizottság Foglalkoztatási Főigazgatósága még élénkebben érdeklődni a magyar helyzet iránt, és tette szükségessé a Főigazgatóság képviselőjének helyzetfeltáró látogatását, illetve a Bizottság és a magyar kormány magas szintű képviselőinek rendkívüli konzultációját 2000 szeptemberében.

Az ESC másrészt azért kiemelten fontos intézmény a csatlakozás időszakában Magyarország számára, mivel az ESC keretében olyan szervezetekkel kerülhetünk kapcsolatba, amelyek *a magyar szociális partnerek, illetve más érdekcsoportok számára segítséget nyújthatnak* a felkészülésben.

Magyarország taggá válását követően *az ESC szerepe, fontossága mindenképpen átértékelődik*. Egyfelől, presztízsének bizonyos mértékű növekedése várható, hiszen az ESC munkájában majd közvetlenül is részt vehetünk, meghatározott számú képviselőinken keresztül. Másfelől viszont, az ESC, beteljesítve a csatlakozással összefüggő speciális küldetését, valószínűleg leértékelődik szemünkben. Az intézményes kapcsolat pedig – a Közös Konzultatív Bizottság megszűnését követően – arra a laza együttműködésre korlátozódik majd, amely a nemzeti konzultatív intézmények és az ESC között a tagországok esetében ma is jellemző.

